

V. Az Európai Parlament

Bíró-Nagy András

Bevezető

Az Európai Unió politikai rendszerében kétségkívül az Európai Parlament (EP) erősödött a legnagyobb mértékben az elmúlt évtizedekben.¹ Az EP jelentős intézményi fejlődésen ment keresztül az első, 1979-es közvetlen választás óta: demokratikus „fügefalevélből” társjogalkotó lett, és míg a Tanács a tagállami kormányok érdekeinek megjelenítője, addig az Európai Parlament az állampolgárok ötvenkénti politikai preferenciáinak leképeződése az EU intézményi mátrixában. Az Európa-szerte megrendezett közvetlen választás adja az Európai Parlament legitimitációjának és jogalkotási szerepe erősödésének legfontosabb alapját. E fejezetben áttekintjük az Európai Parlament funkcióit és jogalkotási szerepének változásait, az európai parlamenti választások sajátosságait és az uniós szintű pártverseny dinamikáit. Mivel egyetlen intézmény működése sem érthető meg anélkül, hogy a vizsgálat középpontjába helyeznénk azokat a szereplőket, akik megtöltik tartalommal az intézményi kereteket, bemutatjuk a képviselői aktivitás formáit és a jellegzetes politikusi szerepfelfogásokat is az Európai Parlamentben.

1. Az Európai Parlament helye az uniós intézményrendszerben

1.1. Az Európai Parlament funkciói és jogalkotási szerepének változása

Az európai politikában az elmúlt évtizedek egyik legfigyelemreméltóbb folyamata az Európai Parlament megerősödése volt. Az Európai Szén- és Acélközösség Közgyűlése – amely az Európai Parlament elődjének tekinthető – kétségkívül igen kis befolyású, véleményezési hatáskörrel bíró, végső soron könnyen ignorálható, „fogatlan” intézmény volt.² A gyenge intézmény imázsa olyan erősen tapadt rá az 1962-től Európai Parlament nevet viselő szervezetre, hogy az a mai napig elkíséri, holott az már messze nincs összhangban a jogalkotói realitással. Az EP konzultatív testületből mára a Tanáccsal egyenrangú társjogalkotó szervvé vált. A jogalkotásban a *társ* kitétel kiemelten fontos: az EP a Lisszaboni Szerződés 2009-es életbelépése után sem rendelkezik önálló jogalkotási hatáskörrel, azt a Tanáccsal

¹ E fejezetet a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj és az ITM ÚNKP-19-4-BCE-70 számú Új Nemzeti Kiválóság Program Bolyai+ ösztöndíjának támogatásával készült.

² HIX–HOYLAND 2013, 172.

közösen gyakorolja. Ez is jelzi, hogy az Európai Parlament erejét nem önmagában, hanem kizárólag egy intézményi mátrix részeként lehet megítélni. Az uniós intézményi reformok eredményeként az EP képes módosítani és elutasítani jogszabályi javaslatokat, amellyel *Michael Mezey* klasszikusnak számító tipológiája alapján az „erős szakpolitikai döntéshozatali hatalommal” (*strong policy-making power*) rendelkező törvényhozások közé sorolható.³

Ezt az utat nem járhatta volna be az EP a közvetlen választás bevezetése nélkül. Képviselőit – akik a 2019–2024-es ciklust 751-en kezdték el, majd a brexit megvalósulását követően számuk 705-re csökkent⁴ – 1979 óta a tagállamok polgárai választják öt évre. Nem ez a demokratikus legitimitáció egyetlen forrása az EU-ban, mivel a tagállamok demokratikusan választott kormányai alkotják a Tanácsot és jelölik a Bizottság tagjait, de a közvetlen választásokból fakadó erő egyedülálló pozíciót biztosít a Parlamentnek. A választóktól eredő közvetlen felhatalmazás ugyan nem változtatta meg egyből az uniós intézmények közötti erőviszonyokat, és nem is jelentette az EP-képviselők nagyobb bevonását az uniós döntéshozatalba, de beindított egy fontos folyamatot. Erősödni kezdett a nyomás – döntően a közvetlenül választott képviselők tevékenységének hatására is – olyan intézményi reformok után, amelyek több hatalmat adnának az EP-nek. Az egymást követő szerződésmódosítások (ezeket részletesebben lásd jelen kötet integrációtörténeti fejezetében) során jól kivehető volt a trend: ha legitimitációs problémákról van szó az Európai Unióban, elsőként rendre az EU politikai folyamatainak parlamentarizálása, az egyetlen közvetlenül választott intézmény szerepének erősítése merült fel.

Az Európai Parlament hatáskörének növekedését jól végig lehet követni az Európai Unió jogalkotási eljárásainak változásain. Az Egységes Európai Okmány 1987-es elfogadásáig lényegében a *konzultációs eljárás* (*consultation procedure*) volt az egyetlen jogalkotási mód. Ennek keretén belül az Európai Bizottság jogszabályi javaslata alapján a Tanács szuverén döntéshozóként cselekedhetett, annyi megkötéssel, hogy ki kellett kérnie a Parlament véleményét (ezt az Európai Bíróság egy 1980-as döntése is megerősítette). A Tanácsnak azonban semmilyen kötelezettsége nem volt arra, hogy a Parlament álláspontját, módosító javaslatait figyelembe vegye. Ezen eljárás alatt a Parlament ereje igen korlátozottnak volt tekinthető, egyetlen fegyverének lényegében a folyamat késleltetése számított. Az időhúzással tehetett kísérletet a Tanács meggyőzésére, hogy észrevételeit vagy azok egy részét beépítse a jogszabályba. Annak ellenére, hogy teljesen nem szűnt meg, a konzultációs eljárás hatálya a szerződésmódosítások következtében rendkívül lecsökkent, a Lisszaboni Szerződést követően úgynevezett különleges jogalkotási eljárásnak (*special legislative procedure*) számít.

Az Egységes Európai Okmány újítása volt az *együttműködési eljárás* (*co-operation procedure*) bevezetése. Az EP számára ez komolyabb beleszólási lehetőséget jelentett, mint a konzultációs eljárás, de továbbra sem vált jogalkotóvá. A Tanácsnak a Parlament véleménye alapján kellett kialakítania a *közös álláspontot* (*common position*), amiről aztán az EP szavazhatott. Ha a Parlament elutasította a közös álláspontot, a Tanács egyhangúan még keresztülvihette a saját verzióját. Amennyiben a Parlament támogatta a közös álláspontot, akkor csak minősített többséggel meg kellett azt erősíteni a Tanácsban. A Tanács számára így az EP módosító javaslatainak befogadására az egyhangú szavazás elkerülése lehetett a fő ösztönző. Döntési vagy vétőjogot ez az eljárás azonban nem jelentett az EP-nek. Jelen-

³ MEZEY 1979.

⁴ BAUME 2018.

tősége az 1997-es Amszterdami Szerződés után radikálisan csökkent, mivel a hatálya alá tartozó kérdések többsége az együttdöntési eljárás hatálya alá került. Az együttműködési eljárást végül a Lisszaboni Szerződés eltörölte.

Az együttműködési eljárás megszűnését követően a konzultációs eljárás mellett egy további eljárási gyakorlat van, amely a különleges jogalkotási eljárások közé tartozik: az *egyetértési eljárás (consent procedure)*. Ezt az integráció szempontjából kivételes esetekben, meglehetősen ritkán alkalmazott eljárást eredetileg *hozzájárulási eljárásnak (assent procedure)* nevezték, és szintén az Egységes Európai Okmány vezette be. A hozzájárulási, majd később az egyetértési eljárás alá tartozó ügyekben a Parlamentnek vétőjoga van, a Tanács döntésének szentesítéséhez szükséges a Parlament egyetértése. Olyan jelentős ügyekben alkalmazzák, mint az új tagállamok csatlakozási szerződéseinek és bizonyos nemzetközi szerződések jóváhagyása, az EP-választás szabályainak alakítása vagy a strukturális alapok működése. A vétőjog komoly politikai felelősséggel jár, ezért az egyetértési eljárás alá tartozó ügyekben az intézményközi egyeztetések, módosítási kérések már jóval a Tanács döntése – és az egyetértési eljárás megkezdése – előtt megtörténnek, hogy a végül a Tanács által előterjesztett dokumentum már olyan verzió legyen, amelyet az Európai Parlament is el tud fogadni. A gondosan előkészített döntések és a potenciális intézményközi nézeteltérések korai beazonosítása és kezelése azért is szükséges, mert az Európai Parlament az egyetértési eljárásban nem módosíthatja a Tanács álláspontját. Nincs formális vitarendezési fórum, az EP csak arról dönthet, hogy elfogadja a Tanács döntését vagy sem.

Az Európai Parlamentet a Maastrichti Szerződéssel bevezetett *együttdöntési eljárás (co-decision procedure)* tette társjogalkotó intézménnyé. Az első években 15 közösségi területen alkalmazták, majd többkörös szerződésmódosítás eredményeként, a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után már 85 területre terjedt ki (ehhez a Lisszaboni Szerződés 40 új esetet adott hozzá), amivel az együttdöntési eljárás vált a legszélesebb körben alkalmazott jogalkotási eljárássá. Ezt a trendet a Lisszaboni Szerződés az eljárás nevében is elismeri: az együttdöntési eljárás 2009 óta *rendes jogalkotási eljárás (ordinary legislative procedure)* elnevezéssel működik tovább.

A rendes jogalkotási eljárás rendkívül bonyolult folyamat, amelyben az érintett intézmények csak egymással egyezkedve juthatnak el a végső döntésig.⁵ Ebből logikusan következik, hogy a jogszabályok általában kompromisszum eredményeként születnek meg. Első lépésben az Európai Bizottság javaslatáról az Európai Parlament kiadja álláspontját (ezt első olvasatnak hívják), amelyet ha a Tanács jóváhagy, a jogszabályt elfogadják. Amennyiben a Tanács elutasítja a Parlament módosító javaslatát, a Tanács minősített többséggel saját álláspontot foglal el, amely visszakerül a Parlament elé – ez a második olvasat. Ha az EP elfogadja a Tanács álláspontját, a jogszabály elfogadottnak minősül, amennyiben a képviselők abszolút többsége elutasítja azt, a jogszabályt nem fogadják el, a folyamat véget ér. Harmadik lehetőségként az EP módosító javaslatokat is tehet, amelyek ezután a Bizottsághoz és a Tanácshoz kerülnek. Amennyiben a Bizottság támogatja az EP módosításait, a Tanács minősített többséggel szentesítheti a jogszabályt. Ha a Bizottság nem támogatja, a Tanács csak egyhangúlag fogadhatja el az EP módosításait. A lényeg azonban, hogy bármi is a Bizottság álláspontja, ha a Tanács nem fogadja el a Parlament második olvasatban

⁵ Az Európai Parlament honlapján elérhető a folyamat látványos folyamatábrája. Lásd: *Rendes jogalkotási eljárás* (s. a.).

megfogalmazott módosításait, *egyeztetőbizottság (conciliation committee)* összehívására kerül sor. Az egyeztetőbizottságban hat hét áll a Tanács és a Parlament képviselőinek rendelkezésére, hogy véglegesítsék szövegjavaslatukat. Ha a két intézmény nem jut megállapodásra, a jogszabály nem születik meg. Ha a közösen elfogadható szövegről sikerül megállapodni, a Tanács minősített többséggel, az EP-képviselők a leadott szavazatok többségével fogadhatják el. A jogalkotási folyamat kapcsán érdemes megjegyezni, hogy az Európai Bizottság menet közben akár vissza is vonhatja a javaslatot, amennyiben úgy ítéli meg, hogy az egyeztetések közepette jelentősen sérül vagy elvész az eredeti jogalkotói szándék.

Összességében elmondható a rendes jogalkotási eljárásról, hogy az Európai Parlamentnek elegendő eszköze van ahhoz, hogy a többi uniós intézmény ne hozhasson egyoldalúan, az EP akarata ellenére döntéseket. Ha az Európai Parlament úgy véli, hogy számára elfogadhatatlan tartalmú egy jogszabályi javaslat, és a módosító javaslatait sem veszik kellő módon figyelembe, akkor elérheti, hogy az adott jogszabály ne szülessen meg. Ezzel megvalósul tehát, hogy az EP módosítani és elutasítani is képes a neki megküldött szövegeket.

Bár vannak olyan szerzők,⁶ akik úgy vélik, hogy elméletben az együtdöntési eljárás akár az EP erejének csökkenésével is járhat, a szerzők nagy többsége⁷ azonban kutatási eredményekkel igazolja, hogy a Parlament befolyása, a jogalkotási folyamatra tett hatása a gyakorlatban nőtt. Thomson és társai⁸ igazolták, hogy az EP növelni tudta jogalkotási erejét az együtdöntési eljárás alkalmazásával. König és társai⁹ azt mutatták be, szintén szakértői interjúzást követően, hogy az együtdöntési eljárásban az egyeztetőbizottság elé kerülő ügyekben a végső szövegek 56%-a volt közelebb az EP pozíciójához, 26%-a a Tanácséhoz, és 18%-a a két álláspont között. Az együtdöntési eljárás térnyerése miatt a képviselői aktivitás erősödése is tetten érhető a számokban. A Votewatch négy teljes ciklust, húsz évet átfogó elemzése megállapította, hogy az együtdöntési eljárás bevezetése után az érintett szakterületeken folytatott szavazásokon nőtt a képviselők részvételi aránya, és a jogalkotási tét növekedésével erősödött a frakciófegyelem is.¹⁰

Az Európai Parlament felértékelődéséhez jelentősen hozzájárult az intézmény szerepének erősítése az Európai Bizottság megválasztásának folyamatában. A Maastrichti Szerződés után vált gyakorlattá, hogy az uniós biztosjelöltek meghallgatásokon vesznek részt az Európai Parlament releváns szakbizottságaiban. Erre először 1995-ben, a Santer-bizottság megalakulásakor került sor. Az EP szakbizottságainak több célja is van az általában három óráig tartó meghallgatásokkal. Fontos lehetőség ez ahhoz, hogy az új biztosok még hivatalba lépésük előtt kialakíthassanak munkakapcsolatot az EP adott területre szakosodott képviselőivel. A képviselők átfogó képet kaphatnak a jelöltek személyiségéről, nézeteiről, tudásáról és közpolitikai prioritásairól. A meghallgatáson elhangzottak fontos viszonyítási alapot jelentenek továbbá a biztosok későbbi teljesítményének értékeléséhez. A későbbi számonkérés alapvető eszköze visszautalni azokra a kijelentésekre, esetenként vállalásokra, amelyeket a jelölt ott tett.

A meghallgatások 1999-től kezdve kiegészültek egy – a szakterülethez kapcsolódó kérdéseket tartalmazó – előzetes kérdőívvel is, amelyet a biztosjelölteknek a meghallgatás

⁶ TSEBELIS–GARRETT 2001; illetve CROMBEZ 2000.

⁷ Érdemes megemlíteni többek között: CORBETT 2000; KÖNIG et al. 2007.

⁸ THOMSON et al. 2006.

⁹ KÖNIG et al. 2007.

¹⁰ Votewatch 2013.

előtt kell kitölteniük. A meghallgatások után a szakbizottság értékelést ad ki minden jelölt-ről, és bár az Európai Parlamentnek formálisan nincs arra lehetősége, hogy biztosjelölteket egyenként visszautasítson – csak a teljes testületet hagyhatja jóvá vagy utasíthatja el –, egy erősen negatív szakvélemény olyan politikai nyomás alá helyezi a Bizottság elnökét, hogy annak sok esetben kézzelfogható következményei voltak.¹¹

A Lisszaboni Szerződés azon kitétele, miszerint a Bizottság elnökét jelölő Tanácsnak figyelembe kell vennie az európai parlamenti választások eredményét, egy újabb lehetőséget teremtett az EP-nek arra, hogy növelje befolyását az *Európai Bizottság felállításának* folyamatában. A 2014-es EP-kampány fejleményei alapján kijelenthető, hogy az Európai Parlament maximálisan kihasználta ezt a kiskaput. Az EP pártcsaládjai úgy értelmezték, hogy annak a pártnak kell adnia az Európai Bizottság új jelöltjét, amely a választás eredményeként a legnagyobb frakcióval rendelkezik a következő ciklus Parlamentjében.¹² Azal, hogy az európai pártcsaládok felállították a *csúcjelölti rendszert* (*Spitzenkandidaten*), a konkrét személyeket tekintve az Európai Tanács választási lehetőségét érdemben tovább szűkítették. A választás az EP szemében a néppárti (*Jean-Claude Juncker*), a szocialista (*Martin Schulz*), a liberális (*Guy Verhofstadt*), a zöld (*Ska Keller* és *José Bové*) és a radikális baloldali (*Alekszisz Ciprasz*) jelöltek között zajlott. A televíziós vitákkal is megszemélyesített verseny gyakorlatilag kész helyzet elé állította a csúcjelölti versenyt sokáig ignoráló tagállami vezetőket. Erre az is ráerősített, hogy az EP vezetői bejelentették, senkit nem fognak megszavazni, aki nem az európai pártcsaládok hivatalos jelöltjei közül érkezik. Az Európai Tanács végül minősített többséggel döntött a 2014-es EP-választást megnyerő Európai Néppárt jelöltje, a volt luxemburgi miniszterelnök Juncker jelölése mellett – akit értelemszerűen az EP is elfogadott. A 2019-es EP-választás előtti folyamatok ismét azt mutatták, hogy az EP a jövőben is kulcsszerepet szán a csúcjelölti rendszernek. A választásokat követően a Tanácsban azonban a győztes Európai Néppárt csúcjelöltje (*Manfred Weber*) és a második helyen végző szocialisták jelöltje (*Frans Timmermans*) sem tudott elegendő támogatást szerezni ahhoz, hogy az Európai Bizottság elnökének jelöljék. A csúcjelölti rendszer 2019-es bukása erősen kérdésessé tette, hogy a jövőben élhet-e még ezzel az eszközzel az Európai Parlament.

Az EP a Bizottság felállítása mellett annak *lemondására* is rendelkezik eszközzel. Abban az esetben, ha a plenáris ülés elé terjesztett bizalmatlansági indítvány kétharmados támogatást kap (és ez az összes képviselő több mint felét fedi), az EP lemondathatja az Európai

¹¹ 2004-ben az olasz biztosjelölt *Rocco Buttiglione* helyzete néhány nagy visszatetszést kiváltó kijelentése miatt vált tarthatatlanná és vezetett jelöltcseréhez. Az akkori magyar jelölt, *Kovács László* nem tudta meggyőzni az EP-képviselőket energiaügyi felkészültségéről, amit *José Manuel Barroso* elnök tárcacserével oldott fel: az adóügyi portfólió került a korábbi magyar külügyminiszterhez. 2009-ben, a második Barroso-bizottság felállása sem volt zökkenőmentes, *Rumjana Zseleva* bolgár biztosjelölt kényszerült visszalépni azok után, hogy meghallgatása összeférhetlenségi ügyei miatt botrányba fulladt. Az EP-meghallgatásoknak 2014-ben is volt áldozata. Ekkor az Energiaunióért felelős alelnöki posztra szánt korábbi szlovén miniszterelnök, *Alenka Bratusek* vérzett el, miután a szakbizottság elsöprő többséggel alkalmatlannak találta. A negatív kimenetelű bizottsági szavazás után Bratusek visszalépett a feladattól. Szintén nehézségekbe ütközött az EP szakbizottságában *Navracscics Tibor*, aki végül a Juncker-bizottság tagjává válhatott, de oktatási, ifjúsági és kulturális portfóliójából a meghallgatást követően elvették az állampolgársági ügyeket.

¹² 2012. november 22-én az Európai Parlament állásfoglalást fogadott el, amelyben arra sürgette az európai politikai pártokat, hogy a Parlament és a Bizottság politikai legitimitációjának megerősítése érdekében állítsanak jelölteket a Bizottság elnöki posztjára.

Bizottságot. Ez egy igazi *nukleáris fegyver* az EP kezében, amit azonban még soha nem alkalmazott. Az eddigi bizalmatlansági indítványok (legutóbb 2014 novemberében a luxemburgi adóelkerülési botrány miatt a Juncker-bizottság ellen terjesztettek be íyet)¹³ egyike sem kapott elegendő támogatást. A bizalmatlansági indítvány komoly fenyegetésként csak extrém esetekben (ilyen volt például a Santer-bizottság 1999-es lemondása előtti helyzet)¹⁴ merül fel. Ez észszerűnek is mondható egy olyan helyzetben, ahol a jogalkotási folyamatban az állandó konfliktus nem lenne járható út. Az új uniós jogszabályok kimunkálása csak az egyes intézmények közötti konstruktív párbeszéddel lehetséges.

Az EP *felügyeleti jogkörrel* is rendelkezik. Ennek keretében az Európai Tanács elnöke jelentést készít minden csúcstalálkozóról; a főképviselő évente kétszer számol be az Unió külpolitikájáról; a Bizottság elnöke évente elemzi a képviselők előtt az EU helyzetét; az Európai Központi Bank és a Számvevőszék elnökei is ismertetik jelentéseiket a plenáris üléseken.

A jogalkotási és az ellenőrzési funkció mellett ki kell emelni az Európai Parlament szerepét az Európai Unió költségvetése elfogadásának és végrehajtásának folyamatában. Az a tény, hogy a Lisszaboni Szerződés értelmében az Európai Parlament az Európai Unió Tanácsával együtt dönt az Unió teljes éves költségvetéséről, a végső szót pedig a Parlament mondja ki, igen jelentős hatalmat helyez a Parlament kezébe, a költségvetési prioritások és az azokhoz kapcsolt összegek meghatározása, illetve módosítása terén is. Az EP tehát nemcsak jóváhagyja az EU hosszú távra szóló költségvetését, az úgynevezett *többéves pénzügyi keretet* (*multiannual financial framework*), hanem az éves költségvetési folyamatban is meghatározó szereppel bír.

Fontos megemlíteni, hogy az uniós költségvetés végrehajtásáért annak elfogadása után az Európai Bizottság felel (a többi intézmény a saját igazgatási költségvetéséért felelős). Az Európai Parlament azonban demokratikus felügyeletet gyakorol annak biztosítása érdekében, hogy a Bizottság és a többi intézmény megfelelően bánjon az uniós forrásokkal. Az EP határoz arról, hogy megadja-e a *költségvetési mentesítést* (*discharge*) az Európai Bizottságnak, azaz a végleges jóváhagyást azzal kapcsolatban, hogy az adott évre vonatkozó költségvetést hogyan hajtották végre. A folyamat vége a mentesítés megadása, elhalasztása vagy elutasítása. A Parlament hasonlóképpen jár el a többi uniós intézmény költségvetésének zárszámadásával is, beleértve saját igazgatási költségvetését is. E döntésnek kielevezett politikai helyzetben fontos súlya is lehet: 1999-ben az 1996-os költségvetés zárszámadásával kapcsolatos parlamenti elutasítás is hozzájárult a Santer-bizottság lemondásához.¹⁵

1.2. Európai Parlament: három székhely, 24 nyelv

Az Európai Parlament hatásköreinek bővülése is illusztrálja, hogy az EP olyan, folyamatosan változásban lévő szervezet, amelynek állandó feladata az intézményközi komplexitás menedzselése. Az EP-re azonban nemcsak az igaz, hogy nem egyedüli jogalkotó, de belső szervezeti kihívások elé állítja az is, hogy nem egy székhelye és munkanyelve van. A francia–német megbékélést szimbolizáló Strasbourg ad otthont a plenáris üléseknek, évente

¹³ Juncker: Ha előbb kibukik a Lux-leaks, akkor is az EB elnöke lennék (2014). *Index.hu*.

¹⁴ Lemondott az Európai Bizottság – brüsszeli lavinaveszély (1999). *24.hu*.

¹⁵ CORBETT–JACOBS–SHACKLETON 2011, 287–288.

12 alkalommal. A szakbizottsági és a parlamenti frakciók üléseinek kijelölt heteire és a kiegészítő plenáris ülésekre Brüsszelben kerül sor. Az EP Főtitkársága pedig luxemburgi székhellyel működik.

A döbbenetes költségek, az utazással töltött idő, a környezeti terhek miatt a háromlakosság állandó kritika tárgya, és messze nemcsak a külsős, euroszkeptikus bírálók, de maguk az EP-képviselők között is. Több házon belüli kezdeményezés is volt arra az utóbbi években, hogy az Európai Parlament csak egy székhellyel rendelkezzen, és az – a többi uniós intézménnyel fennálló szoros kapcsolat okán – Brüsszel legyen. 2006-ban a svéd liberális EP-képviselő, későbbi uniós biztos *Cecilia Malmström* vezetésével zajlott online aláírásgyűjtés, amely 1,2 millió támogatót tudott felsorakoztatni a kezdeményezés mögé.¹⁶ Szintén érdemes kiemelni a brit konzervatív *Ashley Fox* és a német zöld *Gerald Häfner* jelentését, amelyet 2013 novemberében az Európai Parlament 73%-os többséggel támogattott, és amely azt célozta, hogy szerződés módosítás által az Európai Parlament kapja meg annak jogát, hogy maga dönthessen székhelyéről.¹⁷ Az „utazócirkusz” kritikusai kiemelik, hogy a strasbourgi épület évente 317 napot üresen áll (a plenáris hetek péntekjén sincs ülés), évente 180 millió euróra becsülik az ingázás költségeit, és évi több mint 13 ezer munkanap vész el a hivatali munkatársak és a tolmácsok utaztatásával.¹⁸ Mindez igen nagy támadási felületet ad a nyilvánosságban az EP-vel szemben, a többlakiság a pazarlás és az irracionálisan működő bürokrácia jelképe lett. E negatív imázslelemtől még jó ideig aligha fog tudni megszabadulni az EP, mivel változtatni csak a Tanács tudna, egyhangú szavazással – márpedig Franciaország számára az EP strasbourgi székhelye nem vitaalap, nemcsak azért, mert a helyi gazdaságnak kedvező az uniós intézmény jelenléte, hanem szimbolikus okok miatt is: Strasbourg a német–francia megbékélés jelképe.

Saját döntési jogkör nélkül a többlakiság az EP számára adottság, a többnyelvűség viszont az intézmény működésében mélyen gyökerező, gyakorlatilag kőbe vésett szabály. A nyelvek közötti egyenlőséget az uniós bővítés különböző hullámai sem számolták fel, sőt az új tagok egyenjogúsága szimbólumának tekinthető. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy minden képviselő az EU 24 hivatalos nyelvének bármelyikén felszólalhat, a hivatalos dokumentumokat valamennyi nyelvre lefordítják. A nyelvi sokszínűség hatalmas stábot igényel: az EP alkalmazottainak nagyjából harmada fordítási vagy tolmácsolási feladatot végez. 2005-ben, a legnagyobb bővítési hullámot követő első teljes évben a nyelvi szolgáltatásokat végző szakemberek összesen 85 340 munkanapot dolgoztak és 1,08 millió oldalt fordítottak le.¹⁹ A plenáris üléstermen és a bizottsági üléseken kívül jóval kevésbé merev a rendszer, a hétköznapi ügyintézésben de facto az angol és a francia számít a két legelterjedtebb munkanyelvnek. A soknyelvűség természetesen hatással van a plenáris viták jellegére is: a vita éle, a retorika értéke sokat veszít azzal, hogy a vitapartnereknek sok esetben a szimultán fordítást kell figyelniük, az eredeti nyelven elhangzott beszédek sokszor pedig csak egy korlátozott kör érti.

¹⁶ Heated Parliament debate on 'one-seat' campaign (2008). *Euractiv.com*.

¹⁷ MEPs push to leave Strasbourg site with treaty change (2013). *BBC*.

¹⁸ SINGLESEAT 2018.

¹⁹ JUDGE–EARNSHAW 2008, 157.

1.3. A parlamenti jogalkotási munka központjai: a szakbizottságok

Az Európai Parlamentben a szakmai munka a kezdetektől fogva a bizottságokban zajlott. A jellemzően Brüsszelben ülésező bizottságok a parlamenti jogalkotási munka gyakorlati központjai. Akárcsak a nemzeti parlamentekben, az EP-ben is a bizottsági munka fő célja, hogy részletesen kidolgozza azokat a javaslatokat, amelyeket aztán a plenáris üléseken megvitatnak és amelyekről szavaznak. A bizottságok rendszerint jelentéseket dolgoznak ki, amelyekért minden esetben egy képviselő, a *raportőr* felel. A bizottsági munka során konstruktív hozzászólásokkal és módosító indítványokkal is lehet bizonyítani a hozzáértést és az aktív szerepvállalásra való hajlandóságot, de a plenáris ülés és az EP történéseit figyelők felé igazán kitűnni egy jól sikerült raportőri munkával lehet.

Az első közvetlenül választott EP 16 szakbizottsággal dolgozott, ami a bizottsági struktúra 1999-es reformjáig 20 bizottságra nőtt. Az 1999–2004-es ciklusban 17 bizottság működött, majd a 10 új tagállam képviselőit is már befogadó EP 2004-et követően ismét a 20 állandó bizottságos struktúrára tért vissza. A képviselők számára a bizottsági tagság nem szabadon választható dolog, minden képviselő kötelezően valamely bizottság tagja (és póttag is egy másik bizottságban). Sok tényező befolyásolhatja, hogy egy képviselő melyik bizottságban kap helyet.²⁰ A személyes célok, egyéni karrierpreferenciák természetesen fontosak e tekintetben is, ahogy a korábbi tapasztalat az adott területen szintén segíthet bejutni a célként kitűzött bizottságba. *McElroy* arra is rámutat, hogy a szenioritás elve is működik.²¹ A korábbi tagság egy bizottságban nagyban javítja az intézményen belüli újraválasztás esélyeit. Fontos azonban leszögezni, hogy a bizottságok összetétele a pártok közötti erőviszonyoktól függ. Erős a törekvés arra, hogy a szakbizottsági tagok frakciók közötti arányai a teljes parlamenti összetételt idézzék. Az egyes frakciók rendelkezésére álló bizottsági helyek száma a pártcsoport erejétől függ, a párton belüli beosztásnál a lehetőségekhez mérten pedig a nemzeti delegációk közötti arányosság leképezése is cél lehet. A bizottsági elnököket – hasonlóan az EP más vezető tisztségviselőihez, így többek között az EP elnökéhez és alelnökeihez – a ciklus felére, két és fél évre jelölik, és újraválaszthatók.

2. Az európai parlamenti választások – közös alapelvek és nemzeti sajátosságok

Az egyetlen közvetlenül választott uniós intézményként az Európai Parlament legfőbb politikai erejét az ötévente megrendezett választások adják. Időről időre felmerül ugyan a szabályok egységesítése, de ennek ellenére az eddig lezajlott valamennyi választáson megmaradtak a különbségek az egyes tagállami lebonyolítási módok között. Az Európai Parlament és a Tanács között létrejött 2002-es megállapodás is mindössze annyit rögzít, hogy *közös alapelvek (common principles)* alapján kell megrendezni az EP-választást

²⁰ CORBETT–JACOBS–SHACKLETON 2011, 145–147.

²¹ MCELROY 2006.

minden tagállamban, de a végrehajtás részleteiről minden ország maga határozhat.²² A fő alapelv az *arányos választási rendszer*. Ennek különböző listás (zárt vagy preferenciaszavazást lehetővé tevő) verziói léteznek, de Máltán, Írországban és az Egyesült Királyságon belül Észak-Írországban az úgynevezett *egyéni átruházható szavazat* (*single transferable vote, STV*) módszerét is alkalmazzák. Fontos továbbá, hogy valamennyi uniós országban közel egyidőben rendezik a szavazást: egy adott héten belül csütörtöktől vasárnapig, főként azonban vasárnap. Mivel az Egyesült Királyság a 2019-es EP-választásokig nem lépett ki az EU-ból, még a 2019–2024-es ciklus kezdetén is 751 képviselővel indult el a munka, a brexit megvalósulása esetén azonban a képviselők száma lecsökken 705-re. Ez a fejlemény egyben lehetőséget teremt az EU számára, hogy az egyes országoknak jutó mandátumok számában érvényesíteni tudja az utóbbi évek népességarányos változásait (lásd: 1. táblázat).

1. táblázat

Az Európai Parlament összetételének változása tagállamok szerint a 2019–2024-es EP-ciklusban a brexit megvalósulása esetén

Tagállam	Mandátumok száma a 2019–2024-es ciklus kezdetén	Mandátumok száma a brexit után
Németország	96	96
Franciaország	74	79
Olaszország	73	76
Egyesült Királyság	73	–
Spanyolország	54	59
Lengyelország	51	52
Románia	32	33
Hollandia	26	29
Belgium	21	21
Csehország	21	21
Görögország	21	21
Magyarország	21	21
Portugália	21	21
Svédország	20	21
Ausztria	18	19
Bulgária	17	17
Dánia	13	14
Szlovákia	13	14
Finnország	13	14
Írország	11	13
Horvátország	11	12
Litvánia	11	11
Lettország	8	8
Szlovénia	8	8

²² Council Decision 2002/772/EC.

Tagállam	Mandátumok száma a 2019–2024-es ciklus kezdetén	Mandátumok száma a brexit után
Észtország	6	7
Ciprus	6	6
Luxemburg	6	6
Málta	6	6
Összesen	751	705

Forrás: Európai Parlament alapján a szerző szerkesztése; az adatok elérhetők: www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/eu-affairs/20180126STO94114/eu-elections-how-many-meps-will-each-country-get-in-2019
(A letöltés időpontja: 2019. 10. 22.)

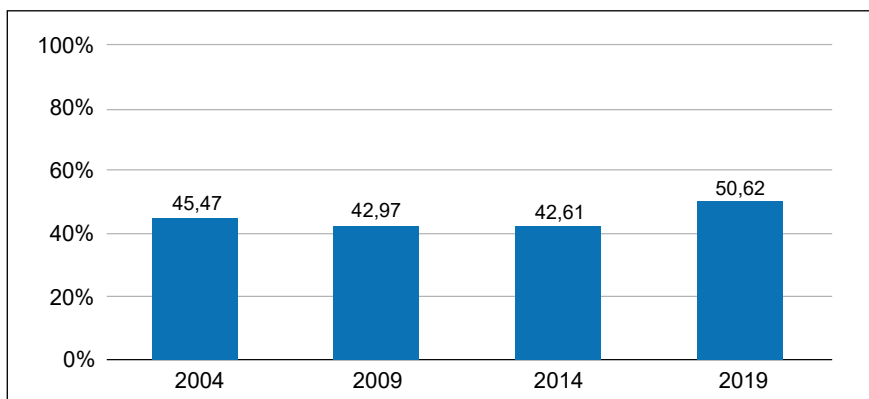
Ami az egyes választási rendszerek közötti különbségeket illeti: a zárt listás arányos rendszer, amikor a választók csak pártra szavazhatnak, de a listán szereplő képviselők sorrendjén nem változtathatnak, kisebbségben van. Összesen 9 ország választja ezt a megoldást: Észtország, Franciaország, Görögország, Magyarország, Nagy-Britannia, Németország, Portugália, Románia és Spanyolország. Ezzel szemben 19 országban olyan rendszer szerint tartották az EP-választást, amely lehetővé teszi, hogy a választók a képviselők kiválasztásába is beleszólhassanak. Ezek a preferenzaszavazást lehetővé tevő tagállamok tehát megadják azt az esélyt is, hogy olyan politikusokból is EP-képviselő lehessen, akik a pártjuk által eredetileg felállított erőssorrend szerint nem lennének bejutó helyen. A közép-európai országok között Magyarországon kívül mind a négy további tagállamban ilyen rendszer van érvényben. Csehországban, Lengyelországban, Szlovákiában és Szlovéniában sem elegendő tehát kizárólag a pártvezetéssel „jóban lenni”, és megfelelő párton belüli helyezkedéssel befutó helyet kiharcolni a listán, hanem a választók szimpátiáját is el kell nyerni. Ezekben az országokban elviekben jobban ösztönzi a rendszer azt, hogy ne csak a nemzeti párt befolyásos embereivel, hanem a választókkal és az otthoni médiával is szorosabb kapcsolatot alakítson ki a jelölt. A megválasztásuk, újraválasztásuk ugyanis nagyrészt azon múlhat, hogy mennyire ismertek és népszerűek a választók körében, ez pedig jelentős előzetes energiabefektetést feltételez.

Tovább bonyolítja a választási rendszerek közötti különbségeket az, hogy egy országban mi számít választókerületnek. Belgium, Franciaország, Írország, Lengyelország, az Egyesült Királyság és Olaszország régiókra osztotta fel az országot a szavazásnál, addig a többi 22 tagállamban az egész ország egy választókerületnek számít. Így van ez tehát Magyarországon is: a szavazatokat országosan összesítik, és az alapján osztják szét a pártok között a mandátumokat.

A közös alapelvek közül érdemes kiemelni a bejutási küszöbre vonatkozó szabályt. Az előírások szerint a bejutási küszöb bevezetése tagállamok opcionális döntése, a küszöb azonban semmiképpen sem lehet magasabb 5%-nál. A maximális küszöböt 9 ország (köztük Csehország, Magyarország, Lengyelország és Szlovákia) alkalmazza, 11 országban pedig egyáltalán nincs hivatalos bejutási küszöb. Effektív bejutási küszöb persze ezekben az országokban is van, és minél kevesebb mandátuma van egy tagállamnak, ez annál nagyobb. Jó példa erre Szlovénia, amelynek 2004-ben és 2009-ben 7 mandátuma volt, 2014-ben 8, és utóbbi esetben, amikor több mandátuma volt az országnak, akkor is minimum 8%-ot kellett elérnie egy pártnak az első mandátumhoz. Két olyan párt is volt a 2014-es EP-választáson

Szlovéniában, amely 5% feletti eredményt ért el, mandátumhoz azonban nem jutott. A bejutási küszöb körüli polémia miatt meg kell említeni a németországi fejleményeket: egy 2014. februári alkotmánybírósági döntés értelmében el kellett törölni a korábban érvényben lévő 3%-os küszöböt.²³ Ez hatalmas politikai vitákat váltott ki a 96 mandátummal rendelkező Németországban, mivel egy sor 1% körüli vagy az alatti politikai erő EP-képviselőhöz juthatott, köztük a szélsőjobb oldali Német Nemzeti Demokrata Párt (NPD). 2024-től azonban ez módosul, mivel a 2018. július 13-i 2018/994. tanácsi határozat értelmében az egységesítés érdekében további lépések történtek: a 35 helynél több mandátummal rendelkező államokban kötelező bevezetni a 2–5% közötti minimális szavazatküszöböt.

Az elmúlt tíz év EP-választási részvételi adatai azt jelzik, hogy a választási rendszer relatív nyitottsága, a képviselők sorrendjébe való beleszólás lehetősége önmagában sem feltétlenül eredményez nagyobb részvételi hajlandóságot a választók részéről. A közép-európai országok közül csak Magyarországon nincs meg a preferenciaszavazás lehetősége, mégis a csatlakozás utáni első három EP-választáson a magyar részvételi adat volt a legmagasabb a régióban. A csatlakozás utáni első választáson a magyar részvételi adat (38,5%) 10 százalékponttal haladta meg az utána következő legmagasabb részvételi mutatót (Csehországban és Szlovéniában is 28% körüli volt). 2009-ben 8, öt évvel később 5 ponttal volt magasabb a magyar részvételi arány, mint az utána következő legjobb adat. A magyarországi választási részvétel (43,4%) 2019-ben is jóval magasabb volt a cseh és a szlovák aránynál (28,7% és 22,7%), de a lengyel részvételi arány (45,7%) megelőzte a magyart. Mindez nem jelenti azt, hogy Magyarországon magas lett volna a választási részvétel az utóbbi 15 évben (igaz, a 2019-es részvétel rekordmagasságúnak számított a hazai EP-választások történetében). A magyar adat mind a négy alkalommal jócskán elmaradt az EU-s átlagtól (1. ábra). Összességében jól látszik, hogy a közép-európai részvételi adatok eddig mindig lefelé húzták az uniós átlagot, és ez így volt a korábbinál nagyobb érdeklődés mellett zajlott 2019-es EP-választásokon is.



1. ábra

A választási részvétel alakulása az európai parlamenti választásokon, 2004–2019

Forrás: Európai Parlament alapján a szerző szerkesztése; az adatok elérhetők: <https://election-results.eu/tur-nout> (A letöltés időpontja: 2019. 10. 22.)

²³ Germany's top court annuls 3% threshold for EU election (2014). *Euractiv.com*.

Nemcsak a választási szabályok kialakítása, de a kampányok lebonyolítása is nemzeti szinten marad: a nemzeti pártok küzdenek a szavazatokért, az európai pártcsaládok minden erőfeszítésük ellenére alárendelt szerepet játszanak az EP-választási kampányban. A jelöltállítás, a kampány minősége és általában véve a siker és a kudarc a nemzeti párton múlik. Az európai pártok készítenek ugyan pártprogramot, de ezek jellemzően általános dokumentumok, ami a pártcsaládot alkotó pártok közötti kompromisszumnak tekinthető. Ez kevésbé teszi alkalmassá arra, hogy a nemzeti kampányokban karakteres kampányanyagként hasznosulhassanak. Mindezekből fakadóan azok, akik szavaznak az EP-választáson, továbbra sem elsősorban európai választásként élik meg, hanem *másodrangú nemzeti választásként*.²⁴ Az EP-választás másodrangúsága elsősorban abból az állampolgárok által észlelt tényből fakad, hogy a nemzeti parlamenti választásokhoz képest kisebb a tét, mivel nem a nemzeti főhatalomról szól. *Reif* és *Schmitt* ezenfelül három jellegzetességét emelte ki a másodrangú nemzeti választásoknak. Egyrészt a választási részvétel elmarad a nemzeti parlamenti választásokétól, másrészt a kormányon lévő pártok veszteségeket szenvednek el a megelőző parlamenti választáshoz képest, harmadrészt a kis pártok jobban szerepelnek, mivel a szavazók a kisebb téttel bíró EP-választáson inkább a „szívükre hallgatnak”.

A közép-európai országokról általánosságban elmondható, hogy a másodrangú nemzeti választások három fő tankönyvszerű tulajdonsága közül kettőt teljes mértékben teljesítenek: alacsony (a nemzeti választásoknál jóval alacsonyabb) választási részvétel és a kisebb pártok jó szereplése jellemzi az EP-választásokat ezekben az országokban. A kormánypártokat büntető esetekre is sok régióbeli példa akad, de csak Szlovéniában fordult elő eddig, hogy minden esetben rosszul jött ki a kormánypárt az EP-választásból. Magyarországon a Fidesznek, Csehországban a Polgári Demokrata Pártnak (ODS), Lengyelországban a Polgári Platformnak (PO), valamint a Jog és Igazságosságnak (PiS), Szlovákiában a Szlovák Demokratikus és Keresztény Uniónak (SDKÚ) és az Irány-Szociáldemokráciának (SMER) is sikerült kormányról jó eredményt elérni.

3. Pártcsaládok az Európai Parlamentben

3.1. Képviselőcsoportok az Európai Parlamentben

A politikai életet az Európai Parlamentben alapvetően a pártcsoportok strukturálják (2. táblázat). A csoportokba tömörülést az EP belső szabályai kifejezetten ösztönzik is: pénzügyi háttér, bizottsági helyek, felszólalási lehetőségek, a szakértői stáb mérete múlik többek között azon, hogy a képviselők tagjai-e valamelyik pártcsoportnak, illetve azon is, hogy mekkora a frakció mérete. E transznacionális pártföderációk osztják el egymás között az EP vezető pozícióit, az elnöki, alelnöki és a bizottsági elnöki posztokat, de döntenek arról is, hogy milyen ügyek kerülhetnek fel a napirendre, és mely pártcsoport legyen egy-egy szakpolitikai témában az írandó jelentés felelőse (raportőre).

A frakcióalapítás szabályai 1999 óta kifejezetten abba az irányba mutatnak, hogy soknemzetiségű pártcsaládok jöjjenek létre. Még 1994-ben is lehetséges volt, hogy egy párt saját frakciót alapítson (*Berlusconi* Forza Itáliája Forza Europa néven hozott létre saját formációt),

²⁴ REIF–SCHMITT 1980; illetve SCHMITT 2005.

amennyiben képviselői száma meghaladta az előírt minimumot, az 1999–2004-es ciklusban már a többnemzetiségi feltételnek is meg kellett felelni. Két országból érkező képviselők esetén 23 volt a frakcióalapítás minimuma, három ország esetén 18, négy vagy több ország esetén 14 képviselőre volt legalább szükség. Ezt követően további szigorításnak számított az időszak, amikor minimálisan 20 képviselőt kellett toborozni a tagállamok ötödéből, majd még nehezebb frakcióalapítási kritérium lépett életbe 2009-től: legalább hét országból érkező 25 képviselő kell, hogy egy pártcsoport az EP-ben fel tudjon állni.

Az utóbbi évek története azt mutatja, hogy e szabályoknak megfelelni – ha nem a hagyományos pártcsaládok valamelyikéről van szó – nem egyszerű feladat. 2007-ben a feltételeket nagy nehezen teljesítő, szélsőjobboldali Identitás, Tradíció, Szuverenitás elnevezésű tömörülés némi belháborút követően azért szűnt meg, mert a Nagy-Románia Párthoz tartozó képviselői kiléptek a frakcióból, és attól kezdve nem feleltek meg a minimális előírásoknak. 2014-ben a francia *Marine Le Pen* és a holland *Geert Wilders* a nagy fogadkozásokat követően kezdetben nem tudta teljesíteni, hogy hét országból is legyenek képviselői egy új szélsőjobboldali frakciónak, ez csak egy évvel később jött össze.²⁵ A brit Függetlenségi Párt (UKIP) vezetésével egy másik jobboldali populista frakció (Európai Szabadság és Közvetlen Demokrácia) meg tudott alakulni a ciklus kezdetén, de a helyzet törekenységét mutatja, hogy 2014 októberében egy lett képviselő távozása miatt a frakciót feloszlatták, és csak azután alakulhatott újra, hogy egy lengyel képviselőt sikerült leigazolni.²⁶

Az erőviszonyok ugyan változnak, de az EP-ben a legnagyobb befolyással bíró két pártcsalád stabilnak számít. 1999-től kezdve egymást követő öt választáson került ki győztesként az Európai Néppárt (EPP), aminek köszönhetően azóta a legnagyobb frakciót alkotja az EP-ben. A cikluskezdő EPP-frakciók közül az 1999-es választás utáni csoport volt arányában a legnagyobb, a képviselők 37%-át adta. Az ezt követő két választás (2004, 2009) után is 36%-os volt a néppártiak aránya. A 2009-es szereplést felértékeli, hogy úgy sikerült az EPP-nek szinten tartani mandátumainak arányát, hogy közben a brit *toryk* vezetésével egy új konzervatív frakció alakult (Európai Konzervatívok és Reformerek, ECR), jelentős részben szakadár néppártiakból. A Néppárt stabil pozíciója a 2014-es és a 2019-es választáson megingott (29%-ra esett vissza az EP-n belül a Néppárt 2014-ben, majd 24,2%-ra 2019-ben), de a kereszténydemokrata pártcsalád viszonylag rosszabb szereplése ellenére is a legnagyobb maradt. Ennek fő oka, hogy a jobbközép pártok visszaeséséből a szociáldemokrata pártok (S&D) kevésbé tudtak profitálni. A szocialisták 2009-ben és 2014-ben az európai parlamenti helyek 25%-át tudták megszerezni, majd 2019-ben csak 20,5%-át. Ezek az eredmények egy folyamatos visszaesés részei: rosszabbak, mint amilyen arányt el tudtak érni az 1999-es (29%) és a 2004-es (27%) választás után, és főleg elmarad attól az időszaktól, amikor még a szocialista frakció nem az örök másodikkak, hanem az örök elsőnek számított. 1979 és 1999 között folyamatosan a szocialisták adták a legnagyobb frakciót, a csúcsot számukra az 1989-es és az 1994-es választások után megszerzett 35%-nyi mandátum jelentette. Egyben a 2019–2024-es ciklusban fordul elő először, hogy az EPP és az S&D együtt nem rendelkezik az EP-mandátumok legalább felével.

²⁵ NIELSEN 2014.

²⁶ CRISP 2014.

2. táblázat

Az Európai Parlament képviselőcsoportjai a 2019–2024-es ciklus kezdetén

Képviselőcsoport	Képviselőcsoport angol rövidítése	Mandátumok száma	Mandátumok aránya
Európai Néppárt	EPP	182	24,23%
Szocialisták és Demokraták Progresszív Szövetsége	S&D	154	20,51%
Európa Megújul	RE	108	14,38%
Zöldek/Európai Szabad Szövetség	Greens/EFA	74	9,85%
Identitás és Demokrácia	ID	73	9,72%
Európai Konzervatívok és Reformerek	ECR	62	8,26%
Egységes Európai Baloldal/Északi Zöld Baloldal	GUE/NGL	41	5,46%
Független képviselők	NI	57	7,59%

Forrás: Európai Parlament alapján a szerző szerkesztése; az adatok elérhetők: <https://election-results.eu> (A letöltés időpontja: 2019. 10. 22.)

Rendszerint egyetlen pártcsalád sem rendelkezik annyi képviselővel, amennyivel egyedül dominálhatná az Európai Parlament jogalkotási munkáját. Ezért, bár az EP kormányt nem alakít, az egyes javaslatok elfogadásának érdekében a pártcsaládok/frakciók közötti megegyezési kényszer állandó. A 2004–2009 és 2009–2014-es ciklusokat vizsgálva *Hix és Høyland*²⁷ azt mutatta ki, hogy a szavazásokkor kialakuló *győztes koalíciók* 70%-ában nagykoalíció alakul. Ekkor a néppártiak és a szocialisták együtt szavaztak, és a nagykoalíciós voksolások túlnyomó többségében a liberális képviselőket is sikerül megnyerni. A parlamenti erőviszonyok ezekben a ciklusokban azt is lehetségessé tették, hogy baloldali vagy jobboldali koalíció is sikerre vihessen ügyeket. *Kreppel és Hix*²⁸ egy korábbi tanulmányban arra mutat rá, hogy valószínűbb a nagykoalíciós összeállítás azon témákban, amelyekben jogalkotási tétje van a szavazásnak. Ilyenkor a minél szélesebb körű támogatás felmutatása erődemonstrációs célokat is szolgál: jelzést küld az EP a Bizottságnak és a Tanácsnak arról, hogy ideológiai irányoktól függetlenül ezekben a kérdésekben egység van, javaslatait komolyan kell venni.

Az állandó koalícióépítési feladat egyrészt az erőviszonyokból fakad, másrészt azonban érdemes figyelembe venni az EP-t körülvevő intézményi háló hatását is. *Kreppel*²⁹ meggyőzően érvel amellett, hogy az intézményközi tárgyalás normája hat az intézményen belüli működési módokra is. A Bizottság és a Tanács – belső működésükben is – alapvetően kompromisszumkereső intézmények, amelyekkel eredményeket elérni nem konfrontációval, hanem a konstruktív párbeszéd útján lehet. Az állandó egyeztetések, a kompromisszumos, sokszor nagykoalíciós megoldások az EP működésének alapjaivá váltak, ami érdekérvé-

²⁷ HIX–HÖYLAND 2013, 179.

²⁸ KREPPPEL–HIX 2003.

²⁹ KREPPPEL 2000.

nyesítési szempontból is logikus: a konszenzusos, nagy támogatottságú javaslatokkal tudja a Parlament maximalizálni a hatását az uniós politikai és közpolitikai folyamatokra.

Az EP-n belüli koalíciós felállások bizonyítják, hogy az EP világra alkalmazható a bal-jobb felosztás. Az európai pártcsaládok pozíciói a hagyományos bal-jobb kategóriák alapján értelmezhetők, az EP-n belüli pártstruktúra hajtómotorjai pedig az európai politikából régóta ismert hagyományos pártcsaládok. A bal-jobb skála balszélén a radikális baloldali GUE/NGL helyezkedik el. A centrumhoz közelebb, de egyértelműen baloldali pozíciót vesznek fel a zöldek (Greens/EFA), majd következik balközép pozícióban a szociáldemokrata pártokat tömörítő Szocialisták és Demokraták Progresszív Szövetsége (S&D). A liberális képviselők – 2019-ig ALDE, majd a 2019–2024-es ciklustól kezdve *Renew Europe (Európa Megújul)* néven – található az EP ideológiai centrumában, az 1999 óta legnagyobb pártcsalád, az Európai Néppárt (EPP) pedig a centrumhoz legközelebbi jobboldali pozíciót foglalja el. Az Európai Konzervatívok és Reformerek (ECR) állnak az Európai Néppárt és az euroszeptikus, jobboldali populista pártokat tömörítő Identitás és Demokrácia (ID) frakciója között. A 2019-es EP-választásokat követően létrejött ID elődje, a szélsőjobboldali pártokat tömörítő Nemzetek és Szabadság Európája képviselőcsoportja (ENF) hosszas próbálkozások után csak 2015 nyarán tudott megalakulni.

Az látható tehát, hogy az Európai Parlamenten belül valóban működik egy európai pártrendszer, de ez nem jelenti azt, hogy az EP-n kívül is beszélhetnénk egy kompetitív európai pártrendszerről. Az európai pártföderációk jelentősége az EP-n kívül igen korlátozott. A választók nem ezekre az európai szervezetekre, elért eredményeikre gondolnak, amikor leadják szavazatukat. Az európai parlamenti frakciók pedig a nemzeti tagpártok összeadott mandátumaival kezdenek meg munkájukat (az Európai Parlamentben a 2014–2019-es ciklusban összesen 226 nemzeti párt képviseltette magát).³⁰ *Raunio*³¹ szerint ahogy az EP hatáskörei bővültek, és az intézmény jelentősége emelkedett, kimutathatóan erősödött az európai parlamenti képviselők és az otthoni pártvezetők közötti kapcsolat. Ideális esetben a Brüsszelben és Strasbourgban dolgozó képviselők információs csatornánaként is funkcionálnak hazafelé: segíthetik pártjukat – adott esetben kormányukat – megérteni, hogy mi történik az európai politikában.

3.2. Pártkohézió-trendek az Európai Parlamentben

Demokratikus berendezkedésű országokban nem ritka, hogy egyes képviselők a pártjuk által képviselt irányhoz nem mindig lojálisak. Mivel ez egy széles körben megfigyelhető jelenség nemzeti pártok esetében, így akár arra is számíthatnánk, hogy az Európai Parlamentben ez még inkább jelen van, még sokkal gyakoribb – hiszen ebben az esetben transznacionális pártokról van szó. Egy transznacionális párt esetében a kohéziót potenciálisan alááshatja az, hogy nemcsak ideológiai, szellemi irányzatok alkotják, hanem egyben saját jogukon létező, eredményeket elérő és egymástól függetlenül működő nemzeti pártok is. Elméletileg szintén a pártcsoportokon belüli kohézió ellen hathatna az EP szerepének erősödése. Ennek oka a már említett feltevés, miszerint az EP megnövekedett döntéshozatalbeli jelentősége

³⁰ A nemzeti pártok listája a Votewatch.eu oldalon megtalálható.

³¹ RAUNIO 2000.

miatt immáron a nemzeti kormányoknak és küldő pártoknak is érdekesebb, fontosabb lehet befolyásolni az EP-képviselőket. Ennek fényében tehát akár arra is lehetne számítani, hogy a nemzeti pártok nagyobb kontrollra törekednek és ez a képviselők szavazói magatartásában is meglátszik: ha az otthoni érdek úgy kívánja, akár az EP-beli pártcsoport ellen is szavazhatnak a képviselők.

A témában már az 1990-es években is születtek komoly tanulmányok,³² a téma kutatása igazából mégis a *European Parliamentary Research Group (EPRG)* 1998-as felállása után, már a 2000-es években lendült fel. Az EPRG-ben és a votewatch.eu oldalon publikált, az EP-beli pártkohézióról szóló kutatások arra mutatnak rá, hogy az a feltevés, miszerint az EP felértékelődésével a nemzeti alapú befolyás erősödése miatt az EP-beli pártkohézió csökken, kevésbé állja meg a helyét. *Hix, Noury* és *Roland*³³ vizsgálata szerint 1979 óta folyamatosan az európai pártcsoportokon belüli kohézió nagyobb, mint az egy nemzeten belüli kohézió, ráadásul ez a folyamat az idő előrehaladtával csak erősödött. Míg a legerősebb három párt (a Néppárt, a Szocialisták és a Liberálisok) az első, 1979–1984-es ciklusban a pártkohéziót 0 és 1 közötti értékkel mérő *Agreement Index* szerint (ahol 0 a pártcsoport teljes szétszavazása, 1 a teljes egység) 0,814-es értéket értek el, addig ez a mutató a 2004–2009-es ciklus első felében már 0,889 volt. Ugyanez a skála az egy nemzetből bekerült pártok esetében ellentétes tendenciát mutat. Míg az első ciklusban 0,667 volt a nemzeti kohézió mértéke a három hagyományosan legnagyobb pártcsoport esetében, addig a 25 évvel később kezdődött ciklusban ez az érték már csak 0,589 volt. Ha az egész EP pártcsoport szerinti kohéziós indexét nézzük meg, akkor azt találjuk, hogy az első parlamentben 0,823 volt ez az érték, míg az ötödik ciklusban valamelyest magasabb, 0,842. Ezek az eredmények több mindent mutatnak. Egyrészt azt, hogy az európai pártcsoport szerinti szavazás 1979 óta mindig magasabb volt, mint a nemzeti hovatartozás szerinti. Másrészt azt, hogy a nagy európai pártcsaládok kohéziója az idő előrehaladtával jelentősen erősödött. Összességében megállapítható, hogy a szavazás az EP-ben egyre *pártosabb* lett, és kevésbé *nacionalista*.

Az európai pártcsoportok erejének természetes háttere az, hogy az Európai Parlamentben ideológiai és nem nemzeti alapon szerveződnek a pártok. Ezenfelül azonban az érdekérvényesítési logika sem támogatja azt, hogy a nemzeti pártok kötött mandátummal bocsássák útra képviselőiket az uniós intézménybe. Egy kötött mandátum ugyanis nem érne semmit, egyetlen nemzet sem képvisel olyan súlyt az Európai Parlamentben, amellyel önmagában érdemi eredményt tudnának elérni. Ennélfogva a nemzeti együttműködés önmagában nem jelent garanciát semmire, hiszen a más nemzethez tartozó képviselők könnyedén leszavazhatják még a legnagyobb létszámmal jelen lévő nemzetek képviselőit is. Így egy kötött mandátum csak megakadályozná az EP-képviselőket abban, hogy az intézmény belső hatalmi játszmáiban lavírozva a győztes oldalra kerülhessenek.

A 2004–2009-es ciklusban az euroszeptikus pártcsoportokon kívül minden parlamenti csoportban magas (0,85 vagy a fölötti) volt az általános kohézió szintje. A legmagasabb indexszel a Szocialista (PES) és a Zöld (G/EFA) frakció rendelkezett (0,91), de náluk alig gyengébb kohézió volt megfigyelhető a Liberálisok (ALDE, 0,89), a Néppárt (EPP, 0,88) vagy az Egységes Baloldal (GUE/NGL, 0,85) frakciói esetében. Az Európai Nemzetek Uniója (UEN, 0,76) még valamelyest összetartó csoportosulásnak volt tekinthető, ez azonban

³² Többek között ATTINÁ 1990; illetve QUANJEL–WOLTERS 1993.

³³ HIX–NOURY–ROLAND 2007.

a Függetlenség és Demokrácia (IND/DEM, 0,47) elnevezésű, radikális jobboldali pártokat tömörítő csoport esetében már nem volt elmondható: alig valamivel jobb aggregált index jött ki e pártcsoportnál, mint ami a még csak nem is szervezett körülmények között helyet foglaló független képviselők szavazásai kapcsán megfigyelhető volt.

A 2009–2014-es ciklusban a pártcsoportok még a korábinál is egységesebbek lettek. Még inkább a transznacionális pártcsoportok határozták meg a szavazói magatartást, mint a megelőző ciklusban.³⁴ A hét frakció közül három 0,90 feletti kohéziós indexszel rendelkezett az öt év egészét nézve is. 2009–2014 között szinte minden kérdésben egységesen szavazott a Zöldek csoportja (0,95), de nem sokkal kevésbé volt összetartó a Néppárt (0,94) és a Szocialisták és Demokraták (0,94) képviselőcsoportja sem. A Liberálisok (0,88) és az euroszeptikus Európai Konzervatívok és Reformerek (0,87) szintén viszonylag összetartóan voksoltak ebben a ciklusban.

4. Mit csinálnak az EP-képviselők?

4.1. A képviselői aktivitás formái az Európai Parlamentben

Az eddigiekből jól látható, hogy az Európai Parlamentben folyó munka az ideológiai-értékrendi alapon szerveződő pártcsoportok és a bizottsági munka köré szerveződik. Az intézményi adottságokból következően tehát a politikai (*politics*) és a szakpolitikai (*policy*) feladatokhoz való hozzáállás kiemelt jelentőségű. A bizottsági munka központi szerepe miatt a viszonyulás a policy-kérdésekhez minden képviselő számára egy eldöntendő stratégiai kérdéssé válik. Az alábbiakban azokat a tipikus tevékenységi formákat tekintem át, amelyeket az Európai Parlament működése lehetővé tesz a képviselők számára. A riportéri, a véleménykészítői feladatok és a módosító indítványok készítése *közpolitikai (policy)*, míg a parlamenti felszólalások, az állásfoglalási indítványok, a parlamenti kérdések és az írásbeli nyilatkozatok *politikai (politics)* eszköznek tekinthetők. Ezenfelül a képviselőknek természetesen még számos más típusú hivatalos elfoglaltsága lehet (sőt, előfordul, hogy egyes képviselők csak nagyon korlátozottan élnek a hagyományos EP-beli aktivitásokkal), a választókkal való kapcsolattartástól a sajtó kiszolgálásán át a más uniós intézményekkel, a hazai politikai szereplőkkel vagy a különböző érdekszervezetekkel, lobbistákkal való egyeztetésekig. Ezek egy EP-képviselő életéhez tartoznak, de nem a szűken vett, hivatalosan dokumentált parlamenti munka elemei.

Raportéri/jelentéstevői feladat (rapporteurship)

Egy jelentés riportőrének lenni a legnagyobb megtiszteltetést jelentő szakpolitikai feladat. A riportéri megbízás azt jelenti, hogy az EP-képviselő egy szakpolitikai dosszié felelőssévé válik, feladata a témafelelős szakbizottság álláspontjának kidolgozása és megfogalmazása, illetve annak képviselete az EP plenáris ülésén. A riportéri szerep nemcsak a politikai csoportok alkuját jelzi, de azt is, hogy a képviselőt szakmailag alkalmasnak látják arra, hogy

³⁴ A részletes adatokat lásd BÍRÓ-NAGY 2018, 109–112.

az adott bizottság számára kidolgozza a tervezetet, majd a módosító javaslatok beérkezése után elkészítse azt a végleges szöveget, amely a plenáris ülés elé kerül.

Véleményezői tevékenység (opinion)

Amennyiben egy európai parlamenti jelentésnek több szakpolitikai területet érintő hatása van, akkor a *főfelelős* jelentéstevő mellett kijelölik az úgynevezett véleményezőket is. Ezen véleményezők a saját szakbizottságuk módosító javaslatait gyűjtik össze, egyeztetik és szövegezik meg. Az ilyen véleményezői megbízatás ezért szakmailag igen jelentős, hiszen az elkészített véleményben javasolt módosítások sok esetben a végső joganyag részévé válnak.

Módosító indítvány (amendment)

A módosító indítványok elsődleges szerepe az uniós jogszabályok és nem jogalkotási dokumentumok tartalmának megváltoztatása és befolyásolása. Ezzel az eszközzel az EP-képviselők érvényre juttathatják választóik akarátát, saját vagy pártcsoportjuk közpolitikai preferenciáját. A jelentéstevői és véleményezői feladatkör mellett a módosító indítványok útján tudják az EP-képviselők leginkább befolyásolni egy-egy jogszabálytervezet tartalmát. Az európai parlamenti munka során a módosító indítványok is alkalmasak arra, hogy egy képviselő bizonyítsa hozzáértését az adott szakterülethez.

Parlamenti felszólalás (plenary speech)

Az Európai Parlament plenáris ülésein folytatják le a politikai vitákat és a szavazásokat. A plenáris ülésen való felszólalások jelentős része leginkább a választóknak szóló politikai üzenet, hiszen az egyes jogszabálytervezetek szakmai vitáit a szakbizottságokban már a plenáris ülés előtt lefolytatták a képviselők. Ugyanakkor nem szabad lebecsülni sem a felszólalások politikai súlyát, hiszen később ezeket a beszédeket idézi a sajtó, és ez az egyetlen lehetősége a képviselőknek, hogy a teljes európai parlamenti plénum előtt kifejtsék álláspontjukat. A plenáris üléseken elhangzott jobban vagy rosszabbul sikerült beszédek azok, amelyekkel még a nemzeti média ingerküszöbét is át lehet ütni.

Állásfoglalási indítvány (motion for resolution)

Egy szakbizottság, valamelyik képviselőcsoport vagy legalább 40 képviselő nyújthat be állásfoglalási indítványt az Európai Parlament plenáris ülése elé. Az állásfoglalási indítványok sok esetben szimbolikus nyilatkozatok, a Parlament napirendjén szereplő valamely kérdésről kiadott deklaráció. Az elfogadott indítványnak csak politikai következménye van, jogi nincsen. Egy képviselő szerepe az állásfoglalási indítvány elindításában sokféle lehet: a legkomolyabb munkát az a képviselő végzi, aki a kitalálója, megszövegezője az indítványnak, míg a másik véglet az, ha egy politikus csak egyszerűen a nevét adja a dokumentumhoz.

Írásbeli nyilatkozat (written declaration)

Az írásbeli nyilatkozat olyan – legfeljebb 200 szóból álló – szöveg, amelynek benyújtásához legalább 3 képviselőcsoportból összesen legalább 10 képviselőre van szükség. A benyújtott nyilatkozathoz a többi képviselő aláírással csatlakozhat. A nyilatkozatok nem tekinthetők parlamenti aktusoknak, amelyek az intézmény álláspontját jelenítik meg, hanem kizárólag a szerzők és az aláírók nézeteit tükrözik. Ha a nyilatkozatot a nyilvántartásba vételétől számított háromhónapos időszak lejártáig a parlamenti képviselők többsége aláírja, a nyilatkozatot felveszik a jegyzőkönyvbe, és az aláírók névsorával együtt továbbítják a szövegben megnevezett uniós intézmények számára. Azok a nyilatkozatok, amelyeket a háromhónapos időszak lejártáig nem írja alá a parlamenti képviselők legalább fele, tárgytalanná válnak. A műfaj egyértelműen politikai jellegű, szakpolitikai érdekérvényesítésre nem alkalmas.

Parlamenti kérdés (parliamentary question)

Az európai parlamenti képviselőknek joguk van szóbeli és/vagy írásbeli kérdéseket intézni az Európai Bizottsághoz és a Tanácshoz. A kérdések egyrészt ezen két szerv ellenőrzését szolgálják, másrészt a képviselők a kérdések révén hívhatják fel a Bizottság és a Tanács figyelmét fontos politikai ügyekre. A kérdések – amelyekből évente több ezer készül – arra szolgálnak, hogy írásban kapjanak a politikusok hivatalos nyilatkozatot a szakterületüket érintő európai álláspontról. A parlamenti kérdés inkább politikai eszköznek tekinthető, a képviselő dönthet arról, hogy felhasználja-e a kapott választ valamilyen formában, és ha igen, miként. Szakpolitikai súlya azonban nem jelentős, a jogalkotási folyamat befolyásolására nem alkalmas eszköz.

4.2. Az EP-képviselők mint két megbízó ügynökei

Az EP-képviselőket nemzeti pártjaik választják ki és jelölik a brüsszeli és strasbourg-i munkára. Saját országukban méretik meg magukat, és nyernek mandátumot az ötéves parlamenti ciklusra (bár volt már arra példa, hogy más ország listájáról került be EP-képviselőnek a jelölt, lásd például *Daniel Cohn-Bendit* esetét, aki a francia és a német zöldek színeiben is politizált). Az EP-be való delegálás módjából adódóan a nemzeti környezethez való kapcsolódás adottság, egy EP-képviselő számára megkerülhetetlenül fontos tényező. A küldő párttal való folyamatos és jó kapcsolat így nemcsak lelkiismereti kérdés az EP-képviselőnek, hanem az újbóli kiválasztás (jelöltté válás), a hosszú távú karrier építésének kulcsfontosságú eszköze. Ebből adódóan a küldő párt vezetése olyan hatalmi pozíció birtokában van, amelylyel – ha akar – befolyást tud gyakorolni az EP-be delegált képviselőinek magatartására.

Egyrészt tehát folyamatosan megvan az esélye annak, hogy az EP-képviselők kéréseket, iránymutatást kapjanak otthonról. Másrészt egy EP-képviselő szavazói magatartását nagyban befolyásolhatják a *brüsszeli hatások*, elsősorban a saját pártcsoporton belüli állásponthoz való igazodás érdekében gyakorolt nyomás. A pártcsoport befolyásolási képessége mögött másfajta tényezők állnak, mint a nemzeti pártok esetében. Az Európai Parlament szerepe valóban különbözik a nemzeti parlamentekétől, az EU intézményi struktúrájában elfoglalt

helye miatt az EP-ben nem találkozhatunk a hagyományos kormány-ellenzék felállással: a jogalkotó tevékenység középpontjában nem az áll, hogy a kormány meg tudja teremteni közpolitikai kezdeményezéséhez a többséget a mindenkori ellenzékkel szemben. Az is hiányzik továbbá, hogy az EP pártcsoportjai kezükben tartsák a jelöltállítás jogát, így nem tudják a jövőbeli politikai pályafutásra vonatkozó legegységesebb fenyegetési eszközzel sakkban tartani képviselőiket.

Állnak azonban rendelkezésükre szofisztikáltabb eszközök. Ilyen az Európai Parlamenten belüli vagy a pártcsoporton belüli fontos pozíciókra való jelölés vagy a kiemelten fontos bizottsági posztok és feladatok (például a riportéri megbízások) kiosztásának lehetősége.³⁵ Annak a politikusnak, aki nem csak a hazai politikai pályafutása lezárásának, politikai karrierje levezetésének, „elfekvőnek” tekinti az uniós éveket, komoly karrierépítési lehetőségei is vannak az EP-ben.³⁶ Egy EP-képviselőnek számos eszköze van az EP-n belüli építkezésre, egy karakteres politikusi/szakpolitikusi profil felépítésére, amellyel nemcsak szakmai presztízst szerezhet, de újabb, a pártfrakción vagy az EP intézményi struktúráján belüli pozíciók is elérhetővé válhatnak. Továbbá azt is érdemes hangsúlyozni, hogy az EP-képviselői lét lehetőséget ad arra, hogy a politikus az európai porondon való helyállásával és a nemzeti ügyek védelmével otthon is elismerést váltson ki. Az EP-beli felszólalások hazaüzenésre, az otthoni politikai folyamatok befolyásolására is felhasználhatók, illetve az EP-ben felépített politikusi profil ugródeszkaként is használható a hazai politikába való (új) belépéshez. Jól látszik tehát, hogy a saját pártcsoporton belüli megfelelés is fontos szempont lehet az európai parlamenti képviselők számára, mivel az jól megfogható előnyökkel járhat saját politikai előmenetelük szempontjából, az európai és a nemzeti politika szintjén egyaránt.

Az EP megerősödő jogalkotói szerepe az, ami egyre érdekesebbé teheti az intézményt a nemzeti kormányok és a küldő pártok számára is: manapság már jobban megéri befolyásolni a kinti képviselőket, hiszen nagyobb a tétje annak, ami ott történik. A megnövekedett súly az EU döntéshozatali mechanizmusában az, ami miatt az EP-beli pártcsoportoknak is egyre fontosabb, hogy a győztes oldalra kerüljenek, stabil szavazói blokkként (*voting blocks*) lépjenek fel és biztosítsák a többséget közpolitikai javaslataik mögé.

Az európai és a nemzeti pártokról írt gondolatok szorosan kapcsolódnak *Simon Hix* és szerzőtársai³⁷ *megbízó-ügynök (principal-agent)* megközelítéséhez. A kutatók az Európai Parlamentre olyan intézményként tekintenek, amelyben az ott szolgáló politikusoknak két megbízója is van: a nemzeti párt és az európai parlamenti képviselőcsoport. Hix és társai ezzel arra mutatnak rá, hogy az EP-képviselők adott esetben két tűz közé kerülhetnek. Tevékenységük során egyaránt fontolóra kell venniük a nemzeti és az uniós politikai dimenziót. Egyszerre kell megfelelniük nemzeti küldő pártjaik politikai elvárásainak, illetve a brüsszeli pártcsoportjuk által kívánatosnak tartott politikai irányynak.

³⁵ YORDANOVA 2009.

³⁶ A képviselői karrierutakról lásd például VERZICHELLI–EDINGER 2005 és BÍRÓ-NAGY 2016.

³⁷ HIX–NOURY–ROLAND 2007, 133–136.

4.3. Politikusi szerepek és az Európai Parlament

A politikusok szerepválasztásai mindig erősen kontextusfüggőek. Az Európai Parlament is egyedi politikai környezet, ahol a nemzeti szinten zajló választások eredményeként megválasztott képviselők európai pártcsoportokba és parlamenti szakbizottságokba szerveződve próbálnak hatást gyakorolni egy bonyolult, uniós intézményi mátrixon belül. Az alábbiakban azokat a tényezőket tekintem át, amelyek az Európai Parlament különleges intézményi pozíciójából és belső szervezeti jellemzőiből fakadóan nagy hatással lehetnek arra, hogy a politikusok milyen viselkedési stratégiákat alakítanak ki.

- Az Európai Unió olyan intézményi hibrid, amelyben keverednek a szupranacionális és a kormányközi elemek. Ha csak a szupranacionális logika érvényesülne, akkor a képviselet tartalma kizárólag az *európai érdek* körül forogna. Ha az Európai Unió a mai napig is egy szigorúan kormányközi alapon működő politikai kísérlet lenne, az európai politikai szint nem lenne több a nemzeti kormányok által az asztalra helyezett nemzeti érdekek összességénél. *Thomassen és Schmitt*³⁸ klasszikus munkájukban értelmezték a képviselet fogalmát az európai intézményrendszerben, és arra hívták fel a figyelmet, hogy az Európai Parlament megtestesíti az EU esszenciáját, mivel egy intézményen belül csapnak össze a szupranacionális és a *nemzetek Európája* típusú megközelítések. Rendkívül sok múlik így azon, hogy egy EP-képviselő mit gondol ezekről a kérdésekről és arról, hogy kit és mit képvisel, amikor Brüsszelben és Strasbourgban dolgozik. Az Európai Parlament intézményi meghatározottságai nem szolgálnak egyértelmű sorvezetővel e dilemma eldöntéséhez, teljes mértékben lehetővé teszik mindkét irányt. Ha egy képviselő szempontjából a két végpontra egyszerűsíthetjük a dilemmát: minden európai és általában véve az egész EU érdekét nézi, vagy azt az országot és annak érdekeit képviseli, ahonnan jött? Az EP-képviselőség természetesen nem ilyen fekete-fehér, de az, hogy ebben a kérdésben – a képviselet fókuszáról – mi az alapállása egy politikusnak, nagyban befolyásolhatja azt, hogy milyen politikusi szerepfelfogást alakít ki magának.
- Igaz ugyan, hogy a pártcsoportok adják a fő igazodási pontot a politikusok számára az EP-ben, de az, hogy a képviselők az EP-n belül mit tesznek, milyen szerepet töltenek be európai pártcsaládjukon belül, és a politikai csoport milyen eredményeket tud felmutatni az EP-ben, nincs szoros kapcsolatban azzal, hogy a képviselőt újrjelölik és újraválasztják vagy sem. A *választási kapcsolat (electoral connection)* hiánya³⁹ – tehát az, hogy az EP-n belüli teljesítmény, pozíció és megbecsültség szinte egyáltalán nem vagy csak nagyon áttételesen van hatással az újraválasztásra – megkerülhetetlenné teszi, hogy ne csak az EP-n belüli, hanem a nemzeti politikával (és párttal) való kapcsolatot is figyelembe vegyünk, amikor a képviselők viselkedési stratégiáját vizsgáljuk.

³⁸ THOMASSEN–SCHMITT 1999, 19.

³⁹ HIX–HØYLAND 2013, 184–185.

- Aki tehát az otthoni vezetők támogatását egyáltalán nem bírja, bármilyen lenyűgöző teljesítmény is produkálhat európai szinten, egy újabb ciklusra aligha lesz esélye. Ebből fakadóan az Európai Parlamenten belüli profilépítést biztosan nem magyarázhatja az újráválasztás motívuma – mivel nem azon múlik. Joggal feltételezhetjük, hogy más tényezőknek, így például az egyéni politikai vagy közpolitikai céloknak, az európai és a nemzeti politikához való viszonyulásnak, az EP-nek a karrierutakban elfoglalt stratégiai szerepének és a pártkötődéseknek ennél jóval meghatározóbb szerepe lehet a viselkedési stratégiák kialakításában.
- Szintén nagy különbség, hogy az EP-ben nem találkozunk a nemzeti parlamentekben megszokott pártkormányzással. Az EP-ben helyet foglaló politikai csoportosulások nem a kormányzásért küzdenek, a képviselők az intézményen belül mozogva nem tűzhetik ki célul miniszteri tárcák megszerzését. Nemcsak kormány nincs, nincs állandó kampánykényszer sem, mivel a kampányt nemzeti szinten a nemzeti pártok vívják – ráadásul túlnyomó többségében nemzeti ügyekre fókuszálva. A hatalomért, befolyásért folytatott küzdelem tehát más értelmet nyer az EP-ben, mint a nemzeti parlamentekben. Kormányzati pozíciók híján felértékelődnek a frakción belüli és az EP vezetésében pártmunkával elérhető pozíciók, illetve a szakpolitikai munkának köszönhetően megszerezhető szakbizottsági vezetői posztok.
- A pártkormányzás hiányának és a kiegyensúlyozott európai parlamenti választási eredményeknek köszönhetően az EP-ben nincs olyan, hogy egy kiemelt, domináns helyzetben lévő párt programjához és jogszabályi javaslataihoz kellene mérnie a többi politikai erőnek a saját munkáját. Nem találkozunk tehát azzal a nemzeti parlamentekben szokványos jelenséggel, miszerint a kormánypárt(ok) támogatása vagy ellenzése a fő viszonyítási pontja a többi parlamenti erőnek. Előtérbe kerül a koalícióépítés és a konszenzuseresés, aminek több járható útja (nagykoalíció, baloldali koalíció, jobboldali koalíció) is van.
- További fontos eltérés a nemzeti törvényhozásokhoz képest, hogy az Európai Parlament egy többszintű kormányzás (*multi-level governance*) rendszerén belül működik, meg kell találnia a közös hangot az Európai Bizottsággal és a tagállamok kormányait képviselő Tanáccsal is. Amennyiben egy politikus európai ambíciókkal bír, és szeretne érdemi hatással lenni európai politikai vagy közpolitikai folyamatokra, akkor az intézményen kívüli kapcsolatépítésre is energiát kell szánnia.
- A nemzeti törvényhozásokhoz képest ugyancsak differencia, hogy az egyes ciklusok teljesítményét igen nehéz összehasonlítani, mivel az intézmény befolyása is nőtt, és a korábbi ciklusokban egyedi intézményi jellemzőnek számított, hogy az EP bizonyos szakpolitikai területeken befolyásosabb, mint más témákban. A hatáskörváltásoknak köszönhetően előfordulhatott, hogy az egyik ciklusban még kevesebb, később már több mozgástere lehetett az adott területtel foglalkozó politikusoknak.
- Az Európai Parlament a sikeres politikai karrierépítés tekintetében számos lehetséges utat kínál. Lehetnek eltérések abban, hogy egy EP-képviselő milyen fórumon képzeli el a későbbi politikai pályafutását, karrierútján belül milyen szerepet szán az uniós képviselőségének. Elképzelhetőek olyan karrierutak,

amelyek kizárólag az EP-n belüli előmenetelt célozzák. Létezhetnek olyan forgatókönyvek, amelyek más uniós intézménybe való átlépéshez használnák ugródeszkának a parlamenti munkát. Van, aki egy nemzeti parlamenti pályafutás utáni – de még a nyugdíj előtti – jutalomként tekint az EP-képviselőségre. Továbbá annak is megvan a lehetősége, hogy a politikus a nemzeti politikába való belépéshez/visszatéréshez használja fel a brüsszeli és strasbourg-i éveket. Nem mindegy tehát a lehetséges politikusi szerepeket tekintve, hogy hosszú távon vagy átmeneti jelleggel tekint valaki az uniós szerepvállalására. A döntés itt ismét azt igényli, hogy az EP-képviselő hosszú távra is elhelyezze magát – és karrierjét – az európai és a nemzeti politika dimenzióiban.

Empirikus kutatás bizonyítja, hogy a politikai-szakpolitikai és az európai-nemzeti tengelyek alkalmasak arra, hogy ezek mentén besoroljuk az EP-képviselőket.⁴⁰ Az EP különleges intézményi pozíciójából és belső működéséből fakadóan ez a két dimenzió ugyanis minden EP-képviselő életében létező dilemmát fed le. Arra a kérdésre igényel ugyanis stratégiai választ, hogy a képviselő fókuszja és műfaji iránya tekintetében mire fordítsa a politikus a szűkös erőforrásait: idejét és energiáját. E két tengely pólusai mentén négy ideáltípus rajzolódik ki. Ebből következően az EP-képviselők egy lehetséges szereptipológiáját a nemzeti politikusok, az uniós politikusok, a nemzeti szakpolitikusok és az uniós szakpolitikusok alkotják.

Az *uniós szakpolitikusok* kategóriájába azon képviselők tartoznak, akik szakmai munkájuk fókuszába európai szintű szakpolitikai javaslatok kidolgozását, általában véve az EU közpolitikai hatékonyságának javítását helyezik. A felkarolt ügyek kiválasztásakor nem meghatározó igazodási pont az, hogy a nemzeti érdekvédelemre nyílik lehetőség vagy sem. Az uniós szakpolitikusok közpolitikai témákban aktívabbak, a *politics-irányultság* kevésbé jellemző.

A *nemzeti szakpolitikusok* eszköztára teljes mértékben megegyezik az uniós szakpolitikusokkal, a munkájuk fókuszja azonban teljesen más. Az EP-ben nemzeti szakpolitikusnak tekinthető az, aki fő céljának a küldő országnak kedvező közpolitikai változások elérését tekinti. Esetükben is a *policy* irányultság dominál, de a siker kritériuma az, hogy a saját országuk számára valamilyen kézzelfogható előnnyel járó közpolitikai eredményt elért-e.

Uniós politikusnak az tekinthető, aki tevékenysége középpontjába az Európai Uniót mint politikai egységet érintő kihívások megoldását tekinti. Az érdekvédelem érdekében nem nemzetállami, hanem általános világnézeti, értékrendbeli alapokon nyugszik. Politikusi profiljához a *politics típusú* ügyek illenek, szemben a közpolitikai témákkal.

A *nemzeti politikus* azon témákat helyezi prioritásai közé, amelyek a saját országa számára valamilyen oknál fogva kiemelkedő fontosságú politikai ügygé váltak. A nemzeti érdekvédelem első számú feladatnak tekintők azokat a *politics típusú* témákat kezelik hangsúlyosan, amelyekben hazájuknak stratégiai politikai célja, hogy érdekei érvényesüljenek.

Szociodemográfiai, értékrendbeli és politikai intézményi szocializációs tényezők egyaránt befolyásolják a képviselői szerepfelfogások formálódását. Az intézményi környezet és az egyéni preferenciák egyaránt fontosnak bizonyulnak. Az EP-ben eltöltött idő, az életkor, a korábbi politikai tapasztalat jellege, az európai pártcsalád színezete, a bal-jobb

⁴⁰ BÍRÓ-NAGY 2015.

öndefiníció és a jövőre vonatkozó karrierambíciók olyan paraméterek, amelyek ismeretében jó eséllyel meg lehet becsülni a politikus viselkedési stratégiáját. Fontos kiemelni, hogy a politikai-szakpolitikai és az európai-nemzeti tengelyeknek más a gyökere, eltérő változók magyarázzák őket. Előbbi esetében a korábbi politikai tapasztalat és a karrierambíció bír a legnagyobb magyarázó erővel. Utóbbi tengelyen pedig az életkor, a pártcsalád és a bal-jobb önmeghatározás jelzik legpontosabban előre a politikus pozícióját. Az egyetlen tényező, amely mindkét dimenzióban segíti a képviselői szerepfelfogás előrejelzését, az Európai Parlamentben eltöltött idő.

Összegzés

Az Európai Parlament az egyetlen közvetlenül választott uniós intézményként az elmúlt negyven évben komoly kompetenciabővülésen ment keresztül, aminek köszönhetően mára megkerülhetetlen szereplő az uniós jogalkotásban, az intézményrendszeren belüli demokratikus ellenőrző funkciókban, illetve a költségvetési tervezési és elszámoltatási folyamatokban. A pártkormányzás hiányának, az arányos választási rendszer szerint lebonyolított EP-választásoknak és a kiegyensúlyozott európai parlamenti választási eredményeknek köszönhetően az intézményen belül előtérbe kerül a koalícióépítés és a konszenzuseresés kultúrája. Ez a nagyrészt fegyelmezett képviselőcsoportok állandó egyeztetési és együttműködési kényszerével jár együtt, aminek gyakori eredménye a nagykoalíciós szavazás is. A brüsszeli és strasbourgi teljesítmény és az újraválasztás közötti kapcsolat hiánya miatt az EP-képviselők nemcsak két megbízó (az európai parlamenti képviselőcsoport és a nemzeti párt) ügynökeiként dolgoznak, hanem folyamatosan az uniós és a nemzeti politika közötti egyensúlyozásra kényszerülnek. Amennyiben az EP-képviselők szeretnék több cikluson át az EP-ben dolgozni, egyik szemüket folyamatosan a nemzeti politikán kell tartaniuk, és jó kapcsolatot kell ápolniuk az őket a listájukra helyező nemzeti pártjuk vezetőivel. A nemzeti és az uniós politikai szintek összecsiszolásából fakadóan az EP végső soron megtestesíti az EU esszenciáját, mivel egy intézményen belül csapnak össze a szupranacionális és a *nemzetek Európája* típusú megközelítések.

Fogalmak

- rendes jogalkotási eljárás
- másodrangú nemzeti választás
- EP-képviselő
- az EP bizottságai
- raportőr
- képviselőcsoportok
- pártkohézió
- plenáris ülés

Ellenőrző kérdések

- Mit jelent az Európai Parlament társjogalkotói szerepe?
- Miért mondhatjuk azt, hogy az Európai Parlament erős szakpolitikai döntéshozatali hatalommal rendelkezik?
- Milyen közös alapelvek és nemzeti sajátosságok jellemzik az EP-választásokat?
- Milyen tipikus jellemzőkkel jár együtt, hogy az európai parlamenti választást számos tagállamban a választók másodrangú nemzeti választásnak tekintik?
- Milyen feltételei vannak a frakcióalakításnak?
- Miért gyakoriak a nagykoalíciós szavazások az Európai Parlamentben?
- Milyen képviselőcsoportok vannak az Európai Parlamentben?
- Mi jellemző az EP képviselőcsoportjainak pártkohézió-trendjeire?
- Egy EP-képviselőnek mely aktivitásai sorolhatók a politikai (politics) és a szakpolitikai (policy) kategóriákba?
- Mit jelent az, hogy az EP-képviselők két megbízó ügynökei?
- Milyen tényezők teszik egyedi politikai környezetté az Európai Parlamentet, és miben különbözik az EP a nemzeti parlamentektől?