

A részvételi demokrácia modelljei és az Európai Unió legitimitása

I. BEVEZETŐ

A gazdasági együttműködésként létrehozott Európai Közösségek kezdetben nem igényelték a tagállamok állampolgárainak bevonásán alapuló legitimitásnak az erősítését; azonban az integráció mélyülésével egyre több életviszony került a közösségi szabályozás tárgykörébe, s ezzel párhuzamosan egyre nagyobb jelentőséget tulajdonítottak az állampolgárok minél intenzívebb részvételének a Közösségek működésében.

A politikai unió koncepciójának kidolgozásával összefüggésben megjelentek az EU legitimitását taglaló fejtegetések; az egyén és az Unió kapcsolatának vizsgálata pedig rávilágított az integráció működésében rejlő nehézségekre, amelyek az ún. demokráciadeficit problematikájának keretei között foglalhatók össze.

Jelen írás elsősorban a luhmann-i illetve habermas-i értelemben vett processzuális legitimitás-elméletet alapul véve arra keresi a választ, hogy a tagállami állampolgárok részvétele a Közösségeket, majd az Uniót érintő kérdésekben milyen módon befolyásolja az egyénnek az integrációhoz fűződő viszonyát, továbbá arra, hogy e részvétel mennyiben erősíti az Unió legitimitását.^[1]

II. A KÉPVISELETI DEMOKRÁCIA MINT AZ EU LEGITIMÁCIÓS MECHANIZMUSA

Az önmagukat demokráciának tekintő uniós tagállamok esetén az említett processzuális értelemben vett legitimitás elsősorban a képviseleti demokrácia intézményeinek és eljárásainak („legitimációk”) működtetését jelenti. E rendszerekben a „legfőbb államhatalmi és népképviseleti szervként” működő parlamentek képviselői általános, egyenlő, közvetlen és titkos választások útján nyerik el megbízatásukat. A közvetlen demokrácia

[1] Niklas Luhmann a *Legitimation durch Verfahren* (Suhrkamp, Frankfurt, 1983.) című művében fejtette ki nézetét, amely szerint az uralmi szférában meghatározott eljárások (például politikai választás, törvényhozás, népszavazás) lefolytatása által jön létre a *legitimitás*. E formálisnak nevezett legitimitás-koncepcióhoz képest Jürgen Habermas szerint „a legitimitás egy politikai rend elismerésre méltóságát jelenti. Ez a definíció azt emeli ki, hogy a *legitimitás* olyan vitatható érvényességi igény, amelynek (legalább) tényszerű elismerésétől (is) függ az uralmi rend stabilitása”. A legitimáció fogalma alatt ő azokat az jelenségeket (főként eljárásokat) értette, amelyek keretében ez realizálódik. „A legitimációk meggyőző ereje az, hogy hisznek-e bennük, empirikus indítékoktól függ, az indítékok kialakulása azonban nem független a legitimációk formálisan elemzendő igazoló erejétől — úgy is mondhatnánk: a legitimációs potenciáltól vagy a mozgósítható indítékoktól...” (Habermas, 1994, 183., 190.)

eszközei (népszavazás illetve és népi kezdeményezés) másodlagos és kivételes szerepet töltenek be a népszuverenitás leképeződéseként.

Az uniós alapszerződések is több kapcsolódó rendelkezést tartalmaznak a működési elvekre vonatkozóan. Jelen írás tárgya szempontjából az EU-Szerződés *A demokratikus elvekre vonatkozó rendelkezések* elnevezésű II. címe érdemel figyelmet. Az ez alatt található 10. cikk szerint „Az Unió működése képviseleti demokrácián alapul.” E képviseleti demokrácia gyakorlásának mikéntjét írja le a (2) bekezdés, amely szerint „Az Unió szintjén a polgárok közvetlen képvisellete az Európai Parlamentben valósul meg. A tagállamok képviselétét az Európai Tanácsban az állam- illetve kormányfőjük, a Tanácsban pedig a kormányuk látja el, amelyek maguk vagy nemzeti parlamentjüknek, vagy a polgáraiknak tartoznak demokratikus felelősséggel.”

A Tanács és a Parlament az Unió két fő jogalkotó — a Lisszaboni Szerződés után immár társ jogalkotó — szervének működése tehát a képviseleti demokrácián alapul. Ez azonban számos eltérést mutat a tagállamokban megvalósuló, azonos elven működő rendszerekhez képest. A két intézmény legitimációs bázisa is alapvetően eltérő. Míg az Európai Parlament képviselőit a tagállamok állampolgárai valóban közvetlen módon választják, az Európai Unió Tanácsa a tagállamok miniszteri szintű képviselőiből áll,^[2] akik így tehát nem a nép választottjai, hanem a tagállami kormányok képviselétében járnak el.

Az uniós intézményrendszer legitimitása szempontjából további aggályokat jelent, ha megvizsgáljuk e két fő szerv által képviselt tagállami állampolgárok körét. Az Európai Parlament kapcsán egyrészt az eredményezhet létszámbeli egyenlőtlenségeket, hogy az egységes uniós választójog hiányában a tagállamok maguk határozzák meg, milyen választási rendszerben (választókerületen alapuló, listás stb.) nyerik el a képviselők a mandátumukat. Ennél is nagyobb aránytalanságot okoz a képviselői helyek tagállamonként hat és kilencvenhat fő közötti meghatározása.^[3]

Azzal, hogy a Tanácsban a tagállamok képvisellete valósul meg, az az előfeltételezés nyert létjogosultságot, hogy létezik egy egységes nemzeti álláspont.^[4] Ismerve a tagállami kormányok létrehozatalának és működésének esetleges nehézségeit, a „miniszteri szintű képviselők” legjobb esetben is csak az adott társadalom többségének — általuk megfogalmazott — véleményét képviselik.^[5]

Habár a Lisszaboni Szerződés az együttdöntési eljárás több tárgykörre való kiterjesztése és rendes jogalkotási eljárássá történő átnevezése folytán az Európai Parlamentet a Tanács társjogalkotójává tette, a képviseleti demokrácia elvét tovább gyengíti, hogy

[2] EUSz. 16. cikk.

[3] EUSz. 14. cikk. Petersen 2005-ös tanulmányában ennek érzékeltetésére ismerteti, hogy egy luxemburgi képviselő hetvenkétezer polgárt, egy holland képvisel hatszázharminckétezer polgárt, egy lengyel képviselő hétszázötvenháromezer polgárt, egy német képviselő pedig nyolcszázhuszonnyolcezer polgárt képvisel. Habár az írás a Lisszaboni Szerződés előtt keletkezett, az egyes tagországok közötti különbségek érzékeltetésére ma is alkalmas. Petersen, 2005, 1515.

[4] Petersen, 2005, 1517.

[5] A nemzetközi szervezetek keretei között megvalósuló tagállami képviselet sajátosságaiból adódóan nyilván egyidejűleg csak egyféle álláspont megjelenítésére van lehetőség. A fent leírt sajátosság az egyre több életviszonyt szabályozó szupranacionális Európai Unió esetén a demokratikus képviselet szempontjából mutat rá ezen helyzetből adódó visszásságokra.

a gyengébb legitimációval rendelkező Tanács továbbra is jogosult önálló — tehát a Parlament részvétele nélküli — jogalkotásra.

A népképviselőnek az Unióban megvalósuló, fent vázolt rendszere a fő oka a már említett demokrácia-deficit megfogalmazásának az Unió működésével kapcsolatban.^[6]

A képviselői demokrácia ugyanakkor nem kizárólagos eszköze a tagállami állampolgárok uniós politikába történő bevonásának. Mielőtt azonban a közvetlen részvétel tagállami keretek között történő megvalósítását, valamint a Lisszaboni Szerződés által bevezetett új jogintézményt és az ezek alapján kialakult gyakorlatot elemezném, szükséges megvizsgálni azon — az említett következő részekhez is kapcsolódó — tényezőket, amelyek az egyének az uniós politikában való részvételét befolyásolják.

Ennek feltárásához magának a demokráciának a fogalma hívható segítségül. A demokrácia ugyanis egy politikai közösség — a *démosz* — létét feltételezi, amelynek tagjai politikai diskurzust folytatnak le a saját ügyekben. Weiler fenti eszme-futtatása alapján *démosz* nélkül demokráciáról sem beszélhetünk. Az uniós alapszerződések a politikai közösség meghatározását tekintve felemás képet mutatnak. Szintén Weiler elemzi idézett írásában az EU-Szerződés 1. cikkét, amely az „Európa népei közötti egyre szorosabb egység létrehozásáról rendelkezik,^[7] a Preambulum pedig „történelmüket, kultúrájukat és hagyományaikat tiszteletben tartó népek közötti szolidaritás elmélyítését tartalmazza, nem pedig az egyének közötti kapcsolatról szól.

A Maastrichti Szerződéssel bevezetett uniós polgárság némileg módosítja a fenti alapeszmét. A jogok adományozásán alapuló státusz leginkább a liberális állampolgárság-konceptióhoz hasonlítható, amely csak korlátozott mértékben tud hozzájárulni a politikai identitás erősítéséhez.^[8] Az EU-Szerződés a korábban idézett demokratikus rendelkezések között immár az uniós polgároknak jelöli meg azon alanyok körét, akiknek „közvetlen képviselője az Európai Parlamentben valósul meg”.^[9]

Az 1979 óta közvetlen választás útján felálló Európai Parlament azonban csak korlátozottan tudott hozzájárulni az európai politikai közösség létrejöttéhez. Ahogy az intézmény honlapján közzétett adatokból kiderül, a polgárok részvételi hajlandósága az elmúlt harminc évben folyamatosan csökkent,^[10] amely tendencia egyrészt az Unió működésével, másrészt a választások tagállami lebonyolításával kapcsolatos.

Az Európai Parlamentnek az uniós intézményrendszerben betöltött pozíciójáról a korábbiakban már volt szó; a választók érdektelensége azonban csak kismértékben kötődik ezen sajátosságához. Az alacsony részvétel oka több szerző szerint az, hogy az Unió hatáskörébe tartozó tárgykörök miatt érdeklődnek kevésbé a polgárok annak működése iránt; a tagállamok állampolgárait ehelyett inkább olyan, elsődlegesen nemze-

[6] A demokrácia-deficit teljes tagadása jelenik meg Moravcsik tanulmányában, egyik fő érve az, hogy az Európai Unió jelenleg nem rendelkezik hatáskörrel olyan életviszonyok vonatkozásában, amelyek erősebb legitimációs bázis meglétét igényelnék. Moravcsik, 2008, 331–340. Elérhető: http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/myth_european.pdf (2012.11.25.)

[7] Weiler, 1999, 337.

[8] De Beus, 2001, 296.

[9] EUSz. 10. cikk.

[10] 1979-ben a választásra jogosultak 61,99 %-a vett részt a voksoláson, 2009-re ez a szám 43 %-ra csökkent. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/000cdcd9d4/Turnout-\(1979-2009\).html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/000cdcd9d4/Turnout-(1979-2009).html)

ti szinten eldönthető kérdések foglalkoztatják, mint az adópolitika, az oktatás vagy a munkajogi szabályok.^[11]

A már többször idézett 10. cikk szerint „az európai szintű politikai pártok hozzájárulnak az európai politikai tudatosság kialakításához és az uniós polgárok akarátának kinyilvánításához.” A megfogalmazás találó, hiszen az uniós szintű pártrendszer fejletlensége miatt a Parlament képviselőcsoportjai legfeljebb csak hozzájárulhatnak, de nem közvetlenül formálhatják a polgárok „európai politikai identitását.”^[12] Az EP-frakciók tagjai ugyanis a tagállami politikai erőviszonyoknak megfelelően kerülnek be a Parlamentbe, s alakítanak ezt követően képviselőcsoportot.

E struktúrához szervesen kapcsolódik az EP-választások azon sajátossága, hogy a polgárok nem a frakciók által megfogalmazott olyan programról döntenek, amely adott esetben vitát generálhatna akár uniós, akár tagállami szinten. Program hiányában pedig a politikai viták alapját képező számonkérhetőségről sem beszélhetünk.^[13]

A következő két részben azt vizsgálom meg, hogy a közvetlen demokrácia uniós ügyekkel kapcsolatos tagállami megvalósulása és a Lisszaboni Szerződés által bevezetett európai polgári kezdeményezés mennyiben tudtak illetve tudnak hozzájárulni a polgárok „európai politikai identitásához”, s ezáltal legalább részben választ adni az uniós képviselői demokrácia működésében rejlő problémákra.

III. A KÖZVETLEN DEMOKRÁCIA MEGVALÓSULÁSA AZ EURÓPAI UNIÓBAN

1. Az uniós tárgyú tagállami népszavazások

Az európai integráció történetének elmúlt évtizedeiben a polgárok közel ötven alkalommal fejthették ki a véleményüket a közösségi, majd az uniós kérdésekkel kapcsolatban.^[14] A tagállamok által lebonyolított népszavazásokon való részvételt az európai parlamenti választásokkal összevetve több hasonlóság fedezhető fel a polgárok motivációját illetően, emellett azonban megjelennek egyéb szempontok is a részvétel kapcsán. A tagállami szabályozások között azonban lényeges különbségek figyelhetők meg az azal kapcsolatban, hogy mely esetekben írnak elő, illetve tesznek lehetővé népszavazás tartását uniós kérdésekben. Egyes tagállamokban (Ausztria, Írország) kötelező népszavazást tartani; máshol ügydöntő (Csehország, Dánia, Franciaország), illetve konzultatív (Hollandia, Luxemburg, Spanyolország) népszavazás tartásáról dönthet a tagállami parlament vagy a kormány.^[15]

A parlamenti, illetve kormányzati hatáskörbe tartozó népszavazás-kiírással kapcsolatban Hobolt az ún. kétszintű játékmodell felvázolásával mutatja be az e mögött

[11] Moravcsik, 2008, 333.

[12] Ugyanakkor Nettesheim az identifikáció nehézségeire is felhívja a figyelmet, ennek fő okaként az európai politikai közösség heterogenitását jelöli meg. (Nettesheim, 2005, 386–388.)

[13] Kumm, 2008, 133–134.

[14] Az idézett 2009-es tanulmány negyvenhét közösségi illetve uniós tárgyú tagállami referendumot említ. (Mendez – Mendez – Triga, 2009, 66.)

[15] Cheneval, 2007, 655.

meghúzódo érdekeket és szempontokat. A modell két szintje utal arra, hogy — a leggyakoribb példával élve — az alapszerződés-módosításról tárgyaló tagállamnak két „hallgatósága van”; a tárgyaláson résztvevő többi állam mellett népszavazás kiírás esetén figyelembe kell venni a saját lakosságának a véleményét az adott javaslattal kapcsolatban. Ezzel összefüggésben emelendő ki, hogy a népszavazást tartó tagállam erősebb tárgyalási pozícióval rendelkezik, hiszen alappal hivatkozhat arra, hogy ha nem tükrözi az említett alapszerződés-módosítás a lakossága többségének álláspontját, a ratifikáció éppen az érintett tagállamban lefolytatandó sikertelen népszavazás akaszthatja meg.^[16]

Amellett, hogy a megtartandó referendum eszközü szolgálhat az adott tagállam politikai elitje számára, az uniós polgárok — mint vélt politikai közösség — összessége szempontjából is problémás lehet népszavazás kiírása. Cheneval mutat rá, hogy habár a polgárságot szabályozó alapszerződési rendelkezésekből nem vezethető le jogosultsággént valamennyi tagállami állampolgár részvétele az uniós tárgyú referendumokon, témánk szempontjából a jelenleg működő rendszer több vonatkozásban is aggályosnak tekinthető. Ilyennek minősül már maga az a tény is, hogy nem minden tagállam él a közvetlen demokrácia ezen eszközével; ha egységes politikai közösséggént tekintünk az Unió lakosságára, ez a struktúra diszkriminatívnak minősül a referendumot nem tartó államok polgáraival szemben. Másrészt, mivel nem egy időben, egymással párhuzamosan rendezik a tagállamok a népszavazást, a korábban szavazók voksai többet érnek azon tagállamokénál, akik később bonyolítják le a referendumot. Ha ugyanis valamely tagországban már elutasították ratifikációt, a további referendum megtartása már értelmét veszti.^[17]

A polgárok uniós kérdésekben népszavazáson kinyilvánított akarata mögött — ahogy erről korábban volt szó — részben hasonló, de részben eltérő motivációk húzódnak meg, mint az európai parlamenti választások esetén.

Az előző részben tárgyaltakhoz rokonítható az a sajátosság, hogy a szavazók jelentős része nem rendelkezik megfelelő ismeretekkel a jogalkotási eljárások vagy az intézményrendszer felépítése módosításának jelentőségéről. Emellett nagymértékben befolyásolja a választók magatartását az éppen aktuális — és általában az „igen” mellett kampányoló — politikai vezetés népszerűsége.^[18]

Az eddig megrendezett uniós témájú népszavazások azonban arra engednek következtetni, hogy a választói szándék kifejezésekor nagyobb szerepet kapnak a az EU-val kapcsolatos vélemények, mint a jellemzően a tagállami aktuálpolitikát visszatükröző európai parlamenti választások esetén.

Az uniós kérdésekben tartott népszavazásoknak (amelyek általában valamely alapszerződés-módosításhoz kapcsolódtak) közös jellemzője volt ugyanakkor, hogy a polgárok döntését nem elsősorban az érintett dokumentum tartalma határozta meg, hanem az Unió működésével kapcsolatban helyezkedtek támogató vagy kritikus álláspontra.

[16] Hobolt, 2006, 157–160.

[17] Cheneval, 2007, 656. Cheneval ide sorolja azt az esetet is, hogy ezáltal egyes tagállamok kedvezőbb tárgyalási pozícióba kerülnek a többihez képest.

[18] Moravcsik, 2008, 337.

A véleményformálás során ugyanakkor gyakran helyet kaptak az Unióról alkotott tévképzetek, amelyek több esetben elrettentették a szavazókat a támogató voks leadásától.^[19] Ezzel függ össze az a Mair által megfogalmazott jelenség, amely szerint mivel az Unió elitjei nem bocsátanak „becsatornázási lehetőséget” a polgárok rendelkezésére, ők nem tudják megfogalmazni a javaslataikat az egyes kérdésekkel kapcsolatban. Véleménye szerint ez az oka annak, hogy a polgárok sok esetben az Uniót, mint *egészt* utasítják el.^[20]

A népszavazások — az EP-választásokhoz — hasonlóan vegyes képet mutatnak a polgárok motivációit illetően. Habár itt nagyobb súlyt kap maga az Unió, ám továbbra is hiányzik e részvételi formából a polgárok véleményének a jobb becsatornázási lehetősége és a vita megteremtése az adott kérdéssel kapcsolatban.

2. A polgári kezdeményezés, mint a közvetlen demokrácia uniós szintű formája

Ahogy az korábbiakban elemzésre került, uniós szinten a részvételi demokrácia elsődleges formája a képviseleti demokrácia. A Lisszaboni Szerződés azonban egy új jogintézményt vezetett be, az ún. polgári kezdeményezést. Az EUSz. 11. cikk (4) bekezdése alapján „Legalább egymillió uniós polgár, akik egyben a tagállamok egy jelentős számának állampolgárai, kezdeményezheti, hogy az Európai Bizottság — hatáskörén belül — terjesszen elő megfelelő javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség. Az ilyen kezdeményezésekre alkalmazandó eljárások és feltételek meghatározására az Európai Unió működéséről szóló szerződés 24. cikke első bekezdésének megfelelően kerül sor.” E cikknek megfelelően a részletszabályok és az eljárásjogi rendelkezések a 211/2011/EU rendeletben kerültek kidolgozásra.^[21]

A fenti jogforrások alapján egy olyan jogintézmény jött létre, amely leginkább a magyar jogban is ismert népi kezdeményezéshez hasonlatos^[22] — az Unió sajátosságainak megfelelő szabályozással. Annak érdekében, hogy ne csak a tagállamok egy szűk körében támogatott javaslatok kerülhessenek a Bizottság elé, a rendelet meghatározása alapján a szervezők által felállítandó bizottságnak legalább hét tagállam állampolgáraiból kell állnia,^[23] az előírt legkevesebb egymillió aláírásnak pedig legalább a tagállamok egynegyedéből kell érkeznie.^[24]

A polgári kezdeményezés szabályozásának legvitatottabb része azonban nem a szervezésbe és az aláírások összegyűjtésébe kötelezően bevonandó tagállamok számához, hanem a Bizottság döntési jogköréhez köthető. Ezen intézmény ugyanis kétszer kapcsó-

[19] Moravcsik példaként hozza fel a Lisszaboni Szerződésről tartott 2008-as ír népszavazást, ahol a választókat az „*If you don't know, vote no!*” szlogennel próbálták meggyőzni az alapszerződés-módosítás elutasításáról. Emellett az ellenkampány többek között azzal érvelt, hogy az ingen szavazatok győzelme a halálbüntetés visszaállításával, az abortusz legalizálásával, az írek európai hadseregbe történő besorozásával és közös adók bevezetésével járna. (Moravcsik, 2008, 337.)

[20] Mair, 2007, 1–17.; Mendez – Mendez – Triga, 2009, 75.

[21] Az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelete (2011. február 16.) a polgári kezdeményezésről (a továbbiakban Rendelet).

[22] Lásd 1998. évi III. törvény az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről 1. § (1).

[23] Rendelet 3. cikk (2) bekezdés.

[24] Rendelet 7. cikk (1) bekezdés.

lódik a polgári kezdeményezés lefolytatáshoz: először a javasolt polgári kezdeményezés nyilvántartásba vételekor, másodszer a beérkezett aláírások alapján elvégzendő részletes vizsgálat során, amelynek keretében dönt arról, hogy készít-e javaslatot a kezdeményezés alapján vagy sem.

A rendelkezés egyrészt kérdéseket vet fel a Bizottság alapszerződésekben előírt függetlenségével kapcsolatban,^[25] másrészt — és témánk szempontjából ez lényegesebb — e megoldás több veszélyt rejtethet magában, ha az Unió azon célkitűzését tartjuk szem előtt, hogy a jogintézmény bevezetésével közelebb kívánta hozni a polgárokat saját működéséhez. A Bizottság ugyanis az eljárás különböző lépcsőin több jogalapra hivatkozva is elutasíthatja, hogy javaslatot terjesszen elő a polgári kezdeményezés alapján. Egyrészt már a nyilvántartásba vételkor jelezheti, hogy nyilvánvalóan nem a hatáskörébe tartozó kérdéstről van szó. Témánk szempontjából még súlyosabb problémát okozhat, ha az egymillió aláírás összegyűjtése után jelzi, hogy nem kíván lépéseket tenni annak alapján. Az idézett rendelet ugyanis széleskörű mérlegelési lehetőséget ad számára azaz, hogy nem csak hatásköre hiányára hivatkozva, hanem „politikai következtetések” megfogalmazásával is elutasíthatja a javaslat megtételét.

Több szerző hívja fel a figyelmet a nagy várakozások mellett kidolgozott szabályozásban rejlő veszélyekre. A Bizottság esetleges elutasító álláspontja — különösen, ha azt az aláírások összegyűjtése után fogalmazza meg — visszájára fordíthatja a demokratikus legitimitációt erősíteni szándékozó jogintézményt. Negatív válasz esetén ugyanis a polgárokból felerősödhetnek az uniós intézményekkel kapcsolatos előítéletek, megrendülhet a bizalom irántuk.^[26] A polgári kezdeményezések bizottsági megítélésétől függetlenül annyi pozitív hozadéka az eljárás megindításának mindenképpen lehet, hogy az Unióhoz kapcsolódó témakörök kerülhetnek — ha csak rövid időre is — a figyelem középpontjába.^[27]

IV. ÖSSZEGZÉS

A részvételi demokráciának az Európai Unióban fennálló modelljeit megvizsgálva felemás képet kapunk. Mind a képviselői, mind a közvetlen demokrácia jelen van az uniós jogban, azonban nem tudják azt a legitimáló hatást kiváltani, mint a tagállamok esetén. Ennek okai főként az Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztásban keresendők. Az EU által szabályozott tárgykörök nem érintik olyan mértékben a polgárok mindennapjait, mint például az elsődlegesen nemzeti hatáskörbe tartozó egészségügyi vagy oktatáspolitikai kérdések.

[25] *Direct democracy*, 2008, 937.

[26] Tzarkowski, 2010, 265.; Köchler, 2005, 96.

[27] Az Európai Bizottság honlapja szerint jelenleg (2012. december) tizennégy polgári kezdeményezés van folyamatban. Ezek közé tartozik többek között a „Fraternité 2020 – Mobilitás, Haladás, Európa”, amelynek célja az uniós csereprogramokra fordítható összeg növelése, vagy „Az EU Klíma-Energia csomagjának felfüggesztése” elnevezésű és tárgyú kezdeményezés, amely a névben szereplő csomag folytatását attól tenné függővé, hogy Kína, USA és India aláírják széndioxid-kibocsátás korlátozására vonatkozó nemzetközi szerződést. Lásd: ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing/details/2012/000010 (2012.12.06.)

Ugyanakkor a politikai unió koncepciójának megjelenésével megnőtt az igény az Európai Unió legitimációs bázisának erősítésére. A részvételi demokrácia mindkét formája — a képviseleti és a közvetlen — immár jelen van az EU működésében. A közvetlen demokrácia eszközei alkalmasak arra, hogy az Európai Unióval kapcsolatos kérdésekre felhívják a polgárok figyelmét. E jogintézmények (a tagállamok által lefolytatott népszavazások és az európai polgári kezdeményezés) azonban jellegüknél fogva csak kismértékben alkalmasak az európai szintű politikai identitás megerősítésére.

Nézetem szerint a képviseleti demokrácia eszközeivel sokat lehetne tenni annak érdekében, hogy a polgárok jobban magukénak érezhessék az Európai Uniót. Ennek leghatékonyabb módja az európai parlamenti választások szabályozásának megreformálása lehetne. A különböző tagállami eljárásjogi rendszerek helyett egységes uniós szintű rendelkezések bevezetése, a nemzeti helyett az európai politikai erők szereplése a kampányban (s vitafórumok biztosítása ehhez) mind a közös politikai kultúra kialakulását segítenék elő.

Az integráció további mélyítésének (esetleg föderációvá alakulásának^[28]) egyik fontos előfeltétele tehát az európai politikai tudatosság növelése, amely elsősorban a képviseleti demokrácia eszközeinek hatékonyabb felhasználásával válhatna elvont ideából mindennapi realitássá.

IRODALOM

- Cheneval, Francis (2007): 'Caminante, no hay camino, se hace camino al andar': EU Citizenship, Direct Democracy and Treaty Ratification. In: *European Law Journal*, XIII/5., 647–663.
- *Direct democracy...* (2008): Direct democracy and the European Union... is that a threat or a promise? In: *Common Market Law Review*, XLV/4., 929–940.
- De Beus, Jos (2001): Quasi-National European Identity and European Democracy. In: *Law and Philosophy*, XX/3., 283–311.
- Habermas, Jürgen (1994): Legitimációs problémák a modern államban. In: Habermas, Jürgen: *Válogatott tanulmányok*. Atlantisz, Budapest, 183–223.
- Hobolt, Sara Binzer (2006): Direct Democracy and European Integration. In: *Journal of European Public Policy*, XIII/1., 153–166.
- Köchler, Hans (2005): The European Constitution and the Impertives of Transnational Democracy, *Singapore Year Book of International Law and Contributions*, IX., 87–101.
- Kumm, Mattias (2008): Why Europeans Will Not Embrace Constitutional Patriotism? In: *International Journal of Constitutional Law*, VI/1., 117–136.
- Luhmann, Niklas (1983): *Legitimation durch Verfahren*. Suhrkamp, Frankfurt.
- Mair, Peter (2007): Political Opposition and the European Union. In: *Government and Opposition*, XL/1., 1–17.

[28] José Manuel Barroso, az Európai Bizottság elnöke 2012. szeptember 12-én az Európai Parlament plenáris ülésén tartott éwertékelő beszédében a válságból kivezető útként a politikai integráció mélyítését, a nemzetállamok föderációját jelölte meg. europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_en.htm (2012. 12.06.)

- Mendez, Fernando — Mendez, Mario — Triga, Vasiliki (2009): Direct Democracy in the European Union: How Comparative Federalism can Help us Understand the Interplay of Direct Democracy and European Integration. In: *Revista de ciencia política*, XXIX/1., 57–83.
- Moravcsik, Andrew (2008): The Myth of Europe's „Democratic Deficit”. In: *Intereconomics: Journal of European Public Policy*, November-December, 331–340. Elérhető: http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/myth_european.pdf (2012.11.25.)
- Nettesheim, Martin (2005): Developing a Theory of Democracy for the European Union. *Berkeley Journal of International Law*, XXIII/2., 358–400.
- Petersen, Niels (2005): The Democracy Concept of the European Union: Coherent Constitutional Principle or Prosaic Declaration of Intent? In: *German Law Journal*, VI/1., 1507–1525.
- Tzarkowski, Rafal (2010): The European Citizens' Initiative: a victory for democracy or a marketing trick? In: *European View*, IX/2., 263–266.
- Weiler, Joseph H. H. (1999): To Be A European Citizen: Eros and Civilization, in: Weiler, Joseph H. H.: *The Constitution of Europe*. Cambridge University Press, Cambridge, 324–357.