



Vermes Ádám

Politikai vezetés Európában



Bevezető, alapvetések

A politikai vezetés kérdésköre sajnálatos módon egy rendkívül elhanyagolt terület az Európai Unióval foglalkozó szakirodalomban. A *Journal of European Integration* folyóirat talán éppen ezért jelentetett meg egy ennek a témának szentelt különszámot 2017-ben,¹ amely első pillantásra hiánypótlónak tűnik. Azonban az itt olvasható tanulmányok inkább abba a trendbe illeszkednek, amely az eddigi kevés kutatásból, illetve tanulmányból kirajzolódik. Ezek alapvetően az egyes uniós intézményekre és azok vezetőire (illetve vezetési kapacitására) koncentrálnak, s

¹ *Journal of European Integration* 39, 2 (2017)



rendszerint a nemzetállamok és a nemzetközi kapcsolatok vizsgálatában alkalmazott megközelítéseket és elméleteket vetítik rá az uniós szintre. Ez azonban egy olyan sui generis szervezetenél, mint amilyen az Európai Unió, hamis következtetések levonásához vezethet. Ahogyan egyre inkább fontosabbá válik az európai szintű vezetés kérdése az egyre inkább globalizálódó világban és az egyre inkább egységesülő Európában, úgy válik egyre inkább elégtelenné a már meglévő kevés tudás, és szükség lenne olyan új megközelítésekre, amelyekkel megfelelőbbé tehetjük és növelhetjük tudásunkat az európai szintű vezetés kérdéséről.

A helyzet ugyanakkor nem egyszerű, mivel az Európai Uniónak nincs egy olyan tiszta vezetési struktúrája, mint amilyent a nemzetállamok esetében megszokhattunk (ennek oka elsősorban a fékek és ellensúlyok komplex rendszerében keresendő). Ez kedvezett annak az elméletnek² az elterjedéséhez, mely szerint túl sok vezető dominálja az Európai Uniót, akik között nincsenek olyan egyértelműen meghatározva a felelősségi viszonyok, mint a nemzetállami hatalommegosztás rendszerében, aminek következtében nem is lehetséges sikeres politikai vezetést megvalósítani az uniós szinten. Ez az elmélet azonban nem túl meggyőző, mivel az Európai Unió valójában nem vezető nélküli, hanem egész egyszerűen a politikai vezetés ebben az esetben egy

² Tömmel, I. – Verdun, A.: Political leadership in the European Union: an introduction. In *Journal of European Integration* 39, 2 (2017): 103–112.



komplex interakciót jelent a vezetők és az intézmények között, akiknek/amelyeknek természetüknél fogva eltérő erőforrásaik és céljaik vannak. Elemzésemben arra törekszem, hogy megragadjam a politikai vezetés „természetét” az egyes uniós intézmények és vezetők szintjén, majd ez alapján levonok néhány következtetést ennek jelenére és jövőjére vonatkozóan a magyar kontextust is figyelembe véve. Végső célom az, hogy tisztább képet adjak arról: van-e az EU mainstreamjének álláspontja az európai politikai vezetés kérdésében, és amennyiben van, akkor pontosan miben is áll ez az elképzelés?

A politikai vezetés fogalmát már sokan sokféleképpen próbálták megragadni, azonban néhány megközelítés kiemelkedik a többi közül. Az egyik ilyen James Burns³ tipológiája. E szerint vannak *transactional* és *transformativ* vezetők. Az első alapvetően azt jelenti, hogy a vezető kapcsolatba lép másokkal abból a célból, hogy elindítson egy kezdeményezést már meglévő dolgok megváltoztatására, míg a második esetben a vezető és a követők azért lépnek kapcsolatba, hogy egymást egy magasabb motivációs és morális szintre emeljék. Egy másik elmélet szerint a vezetés elsősorban azt jelenti, hogy elég hatalmad van ahhoz, hogy orientálj és mobilizálj más szereplőket egy konkrét cél vagy célok elérése érdekében. Robert Elgie a politikai veze-

³ Burns, J.: *Leadership*. New York: Harper and Row, 1978



tést egy olyan folyamatként fogja fel, amelynek során a kormányzatok megpróbálnak kontrollt gyakorolni abban az értelemben, hogy a legmagasabb állami pozíciókat betöltő személyek megkísérik befolyásolni a döntéshozatali folyamat kimenetelét.⁴ Rhodes és t'Hart szerint a politikai vezetés azért jön létre, mert egy komoly döntés meghozatalának következményeiért valakinek mindenképpen vállalnia kell a felelősséget (később majd látni fogjuk az EKB esetében ennek relevanciáját).⁵ Végezetül pedig érdemes még megemlíteni az elmúlt évtizedek klímátárgyalásain kutatók által azonosított négy alapvető vezetési módot, amelyet az EU alkalmazott.⁶ Az első olyan cselekvések megtétele, amelyekkel rá tud venni a vezető szereplő más aktorokat arra, hogy megváltoztassák a viselkedésüket. A második a probléma megnevezése és keretezése (agenda setting), illetve közös megoldás javasolása a kollektív problémákra. A harmadik a saját példával való előjárás, a negyedik pedig a koalíciók létrehozására és a tárgyalási konfliktusok feloldására való képesség. Jelen elemzésben ezen megközelítéseket összegezve azt a folyamatot fogom az európai szintű politikai vezetés

⁴ Elgie, R.: *Studying Political Leadership: Foundations and Contending Accounts*. Houndmills: Macmillan, 2005

⁵ Rhodes, R. A. W. – t'Hart, P.: Puzzles of Political Leadership. In *The Oxford Handbook of Political Leadership*. Oxford: Oxford University Press, 2014, 1–21. Interneten: <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199653881.001.0001/oxfordhb-9780199653881-e-028>

⁶ Parker, Ch. F. – Karlsson, Ch. – Hjerpe, M.: Assessing the European Union's global climate change leadership: from Copenhagen to the Paris Agreement. In *Journal of European Integration*, 39, 2 (2017): 239–252.



alatt érteni, amelyben az uniós szintén tevékenykedő aktorok képesek sikerrel befolyásolni a döntéshozatali folyamatot, és ennek kimenetéért vagy eredményéért vállalják is a felelősséget.

Az Európai Bizottság

Azok, akik nem értenek egyet azzal, hogy az Európai Unió esetében nem lehetséges sikeres politikai vezetés, elsősorban az Európai Bizottságtól várják, hogy előrelépjen és felvállalja azt a vezető szerepet, amely főleg a múltbéli tapasztalaton alapul. Ez utóbbi alatt elsősorban Jacques Delors bizottsági elnökségét értjük, amely rávilágít arra, hogy milyen fontos a Bizottság elnökének személye a sikeres politikai vezetés tekintetében, hiszen Delors messze kiemelkedik a bizottsági elnökök sorából, mint a legsikeresebb és a legtöbb átalakítást sikerre vivő elnök. Nem véletlen, hogy azóta a tagállamok már vigyáznak arra, hogy ne válasszanak meg egy „új Delors-t” elnöknek, mivel alapvetően nem érdekük egy kifejezetten aktivista és hatékony Bizottság.

Ha Delors sikerességének titkát vizsgáljuk, akkor feltétlenül ki kell emelni azt a tényezőt, hogy a francia–német tengely teljes mértékben mögötte állt (ld. többek között az NSZK pénzügyi nagylelkűségét a '80-as években), ami lehetővé tette, hogy a fontos kérdésekben erős háttérrel támaszkodhasson a vonatkozó tagállamokkal szemben. Emellett Delors olyan javaslatokat igyekezett letenni az asztalra, amelyeket jórészt minden tagállam el tudott fogadni a kézzel fogható előnyök miatt (ld. pl. az



Egységes Piac létrehozását). Ebből is látszik, hogy a legerősebb tagállamok jóváhagyása nélkül még a Bizottság legsikeresebb elnöke sem tudta volna felvállalni a politikai vezető szerepét. Ennek egyenes következménye volt, hogy amikor már nem olyan javaslatokkal állt elő Delors, amelyek a befolyásos tagállamok számára valamilyen előnnyel kecsegtettek volna (politikai unió megteremtése), akkor jelentős kudarcokat kellett elszenvednie (Maastricht, az 1993-as Fehér Könyv elutasítása).

Egy másik jelentős tényező, mely Delors-t kiemelte a bizottsági elnökök közül, a napirend alakításában (agenda-setting) rejlő lehetőségek teljes körű kiaknázása volt, ami egyébként is az egyik legfontosabb politikai eszköze a Bizottság elnökének konkrét döntéshozatali jogkörök hiányában. A kutatások azt mutatják,⁷ hogy a napirend alakítása elsősorban akkor lehet sikeres, ha a hivatalba lépő bizottsági elnök már a ciklusa elején komoly hangsúlyt fektet programjának legfőbb pontjaira, amit legfőképpen minél több nyilvános beszéd megtartásával lehet megvalósítani. Delors ebből a szempontból is sikeres gyakorlatával szemben José Manuel Barroso például a ciklus közepén próbálta meg programjára felhívni a figyelmet és megvalósítani azt a gyakorlatban, azonban ez – a várakozásoknak megfelelően – kudarcba fulladt.

⁷ Müller, H.: Setting Europe's agenda: the Commission presidents and political leadership. In *Journal of European Integration*, 39, 2 (2017): 129–142.



Az agenda-setting egy másik aspektusában is élesen eltért egymástól Delors és Barroso gyakorlata, mivel Delors kevés, egymással koherens témát nevezett meg az elnöki programjában, míg ezzel szemben Barroso számos szerteágazó területet jelölt meg, amelyeken változást szeretett volna elérni. A két megközelítés közül itt is Delors-é volt a sikeresebb, ami rávilágít arra, hogy a napirend alakításának eszköze is csak a megfelelő alkalmazás mellett lehet hatékony a politikai vezetés tekintetében.

Mindezek ellenére azonban nem igaz, hogy az Európai Bizottság cselekvőképessége szempontjából csak az elnök személye az igazán meghatározó, hiszen vannak más nagyon fontos tényezők is, amelyeket figyelembe kell venni. Ilyen például más uniós intézmények támogatásának megszerzése vagy a szervezési erőforrások megléte. Egy jó szakpolitikai példa erre a roaming díjak eltörlésének folyamata, melynek során a Bizottság szorosán együttműködött az Európai Parlamenttel, illetve konszenzusra tudott jutni az Európai Tanáccsal is, ami már csak azért sem volt egyszerű, mert jó néhány tagállami kormány (Nagy-Britannia, Németország, Spanyolország) a saját telefontársasága mögé állt be. Végül azonban a tagállamok nem egységes fellépése következtében a Bizottság kompromisszumok árán keresztül tudta vinni az akaratát az uniós döntéshozatali folyamaton. A Bizottság vezetői szerepe ebben az esetben elsősorban abban nyilvánult meg, hogy napirendre tűzte a témát, majd írá-



nyitotta a döntéshozatali folyamatot, és végig, ciklusokon átíelve hatékonyan segítette elő, hogy az ügy el is jusson a döntéshozatali fázisba.

Következtetésként az eddigiekből az vonható le, hogy bizonyos körülmények fennállása és a rendelkezésre álló eszközök megfelelő használata esetén a Bizottság is képes sikeresen gyakorolni a szakpolitikai vezetést az Európai Unión belül.⁸ A vonatkozó szakirodalom⁹ abban nagyrészt egyet is ért, hogy a politikai vezetés fogalmához szorosan hozzátartozik a szakpolitikai sikerek elérésének képessége. Ehhez kapcsolódik, hogy az elnöknek kiemelten fontos feladata, hogy mobilizálja és inspirálja a biztosokat a kitűzött célok elérése érdekében. A biztosok ugyanis bár esküt tesznek a beiktatásukkor, hogy a Bizottságot és nem az őket jelölő nemzeti kormányokat fogják képviselni, azonban ez a gyakorlatban sokszor nem teljesül maradéktalanul. Az elnök kabinetje (ld. pl. Juncker alatt Martin Selmayrt) és a Bizottság elnökének személyes kvalitásai és tapasztalata ebből a szempontból kulcsszerepet játszik. Mindazonáltal még a legrátermettebb

⁸ Ez még akkor is igaz, ha az európai közvéleményben inkább az a kép alakulhatott ki az elmúlt időszakban, hogy a Bizottság politikailag rendkívül inaktív volt, aminek elsősorban az lehet az oka, hogy a sajtóban gyakorlatilag egyáltalán nem hangsúlyozták a Bizottság szerepét a sikeres szakpolitikák megvalósításában, az intézmény neve inkább problémák megoldatlanságával kapcsolatban került említésre.

⁹ Cini, M. – Šuplata, M.: Policy leadership in the European Commission: the regulation of EU mobile roaming charges. In *Journal of European Integration*, 39, 2 (2017): 143–156.



bizottsági elnök sem képes önmagában felvállalni az Unió vezetését, minden esetben szüksége van a tagállamok vezetőinek megnyerésére az éppen aktuális ügyben.

Egy lépés a hatékonyabb vezetés irányába?

Az állandó elnöki pozíció létrehozása az Európai Tanácsban azért volt egy mérföldkő az európai integráció történetében, mert a korábbi, féléves rotációban működő rendszer komoly korlát volt a vezetési potenciál kiteljesedése szempontjából a tagállamok eltérő adottságai (az ország súlya az Unión belül vagy diplomáciai tradíciók) és felkészültsége miatt. Az új rendszer legnagyobb előnye, hogy az elnöknek csak erre a szerepkörre kell koncentrálnia, mivel nem tölthet be semmilyen más tagállami tisztséget egyidejűleg; hátránya viszont, hogy nem áll mögötte egy ország, mint a korábbiakban, tehát kvázi hontalanná vált a Tanácsban. Emellett a hosszabb (két és fél éves) mandátum lehetőséget ad az elnöknek arra, hogy ambiciózusabb és hosszabb távú célokat is kitűzhessen maga elé. Az elnök mozgásteret viszont annyiban továbbra is le van szűkítve, hogy minősített többségi döntéshozatallal választják meg, így lekötöztetett azoknak az országoknak, akik támogatták a voksoláson. A helyzetet pedig csak tovább nehezíti, hogy a Tanácsban a döntések meghozatala teljes konszenzust kíván, így az elnöknek a megválasztásakor az őt nem támogató országokat is meg kell



tudni győznie a döntésképeség fenntartása érdekében. Emellett megfigyelhető az a tendencia, hogy azokban az ügyekben, melyek esetében az Európai Parlament beleegyezése is szükséges, sokkal inkább hajlamos szupranacionális, az Unió egészének érdekeit figyelembe vevő megoldásokat is tartalmazó kompromisszumokra a Tanács elnöke, tehát tovább bővül a figyelembe veendő vélemények köre.

Magának a Tanácsnak a szempontjából nézve azért volt jelentős lépés az állandó elnöki pozíció létrehozása, mert ezzel vált képtessé egységesen fellépni a többi szereplővel szemben az uniós döntéshozatal során (ennek ellenére egyes tagállamok sérelmük hangoztatása mellett vették csak tudomásul a változtatást). Arra azonban nagyon ügyelnek a tagállamok, hogy bár maguk közül való jelöltet választanak meg a Tanács elnökének (volt vagy jelenlegi állam- és kormányfők töltik be a pozíciót), de ez a jelölt lehetőleg ne legyen olyan karizmatikus személy, aki egy erős elnök lenne (ld. Tony Blair 2009-es elutasítását). Az Európai Tanács első (2009-ben megválasztott) állandó elnöke, a belga Herman Van Rompuy tökéletesen megfelelt ezeknek a kritériumoknak: alapvetően egy koordinátor típusú személyiség volt, mintsem vezető. Jó mutatja ezt, hogy a hétéves költségvetésről szóló tárgyalások során kizárólag a tagállamok érdekeit jelenítette meg és képviselte, önálló javaslatokkal és kezdeményezésekkel nem állt elő.



Kritizálták is Van Rompuyt, mivel a 2014–20-as uniós költségvetés a Tanácsban és az uniós intézmények között zajló viták ellenére egyértelműen a gazdagabb és befolyásosabb tagállamok preferenciáit tükrözte (kohéziós források csökkenése, mezőgazdasági források korábbi szinten maradása, a gazdag országok uniós költségvetéshez való hozzájárulásának csökkenése), amiben Van Rompuynek is komoly szerepe volt. Van Rompuy ebből a szempontból megfelelt azoknak az elvárásoknak, amelyeket az erősebb tagállamok támasztottak az állandó elnöki pozíció létrehozásához, miszerint az új szisztéma segítségével hangsúlyosabbá fog válni a kormányközi dimenzió az Unión belül. A politikai vezetés szempontjából azonban ez már sokkal kevésbé tekinthető sikernek, mintha minden tagállam preferenciát és érdekeit figyelembe véve tevékenykedett volna. Főként akkor látszik, hogy Van Rompuy politikai vezetői teljesítménye mennyire elégtelen volt, ha azt a tényt is figyelembe vesszük, hogy a költségvetési tárgyalások során végül még azt az elképzelést is elengedte, hogy EU a tagállamok bruttó nemzeti jövedelmei alapján megállapított tagállami hozzájárulások helyett fokozatosan álljon át stabil saját forrásokra. Ez jelentősen csökkenthette volna az Európai Unió kiszolgáltatottságát a tagállamok irányába, Van Rompuy azonban mereven ragaszkodott a kormányköziség paradigmájához, illetve engedett a befolyásosabb tagállamok nyomásának.



Mindent összevetve elmondhatjuk, hogy az „elnök” szó nem fejezi ki igazán a Tanács vezetőjének szerepét, mivel neki nincsenek egy nemzetállami elnöknel megszokott végrehajtói jogosítványai, amellyel felvállalhatná a politikai vezető szerepét; a gyakorlatban inkább a Tanácsban folyó munka koordinálása és elősegítése a feladata. Van Rompuy is egyfajta deal-maker szerepre törekedett, célja elsősorban a kompromisszumok létrejöttének elősegítése volt (ebbéli erőfeszítése összességében sikeresnek mondható, főleg, ha a rendkívül kedvezőtlen körülményeket (válságok sorozata) is figyelembe vesszük). Emellett a kompromisszumok létrehozására való képesség nemcsak a Tanácsban zajló viták során vált előnyére Van Rompuynak, hanem az összes uniós vezető tisztségviselővel is meg kellett találnia a közös nevezőt és hangot. Ez különösen igaz volt a Bizottság elnökével való kapcsolatára, mivel e két pozíció között egy nagyon törékeny egyensúly áll fenn, amelynek fenntartásában kiemelten fontos, hogy a két vezető személyisége jól összeillő legyen. Az Európai Tanács elnöki posztja tehát intézményesen egy gyenge pozíciónak tekinthető (nincs szavazati joga a Tanácsban, és egy rendkívül kis stábbal dolgozik együtt), azonban több tényező is segíthet neki növelni tényleges befolyását a döntéshozatali folyamatban. Egyrészt kiemelten fontos szerep jut a személyes kvalitásoknak (informális szabályok teljes körű ismerete és alkalmazása), másrészt nagyon fontos eszköz az elnök kezében, hogy képes a napirendet strukturálni, amivel – feladatköréből



adódóan – kedvezhet a tagállami vezetőknek, de adott esetben szupranacionális intézményeknek is.

Képviselési demokrácia és vezetés: az Európai Parlament szerepe

A Lisszaboni Szerződés kikövezte az utat a parlamentáris kormányzás fogalmának a gyakorlatba való átültetése előtt, amely elsősorban azt jelenti, hogy a végrehajtó hatalom az Európai Unióban egyre inkább csak a választott képviselőkön keresztül gyakorolható. 2014 ebből a szempontból egy intézményi forradalmat hozott a Spitzenkandidat-rendszer bevezetésével, amely először biztosította azt, hogy egy demokratikus választás eredménye és egy végrehajtói hatalmi poszt betöltése között kapcsolat álljon fenn. Minden bizonnyal ennek is köszönhető, hogy a Bizottság és a Parlament kapcsolata 2014 után mindenkorábbinál szorosabbá vált, néhol már-már emlékeztetve a nemzetállamoknál megszokott kormány-parlament viszonyra. Ez a szorosabb együttműködés többek között az ún. G5 találkozókban testesült meg, melyeken a Bizottság elnöke és alelnöke mellett a Parlament elnöke, illetve a két legnagyobb parlamenti frakció vezetője vett részt rendszeresen, hogy megbeszéljék a legfontosabb aktuális ügyeket. Ennek a 2014-es intézményi forradalomnak a hatása ma még nem látható át teljes mértékben, mivel a Spitzenkandidat-rendszer sikere felbátoríthatja az Euró-



pai Parlamentet, hogy további jogköröket követeljen ki magának. Ide tartozhat például, hogy az eddigi gyenge kontrollt, amit a biztosok meghallgatása jelent a Bizottság parlamenti jóváhagyása előtt, egy erősebb kontroll váltsa föl oly módon, hogy a biztosok kiválasztásába komolyabb beleszólást kapjanak a képviselők.

A nemzeti parlamentek esetében azt látjuk, hogy jellemzően azért nem tudják felvállalni a politikai vezetést, mert belülről mélyen megosztottak, és nem rendelkeznek a vezetéshez szükséges erőforrásokkal sem. Ezek az állítások az Európai Parlamentre is igazak, még annak ellenére is, hogy folyamatosan bővítették a jogköreit az elmúlt évtizedekben. Azonban annak ellenére, hogy ezen okokból kifolyólag az EP története során a vezető szerepet nem tudta felvállalni, tagadhatatlan, hogy döntő szerepe volt az uniós képviseleti demokrácia karakterének kialakításában: az EP a teljes hatalommegosztás elvét tette a magáévá, teljesen önállósulva a végrehajtó hatalommal rendelkező uniós intézményektől (ez lényegében az egyesült államokbeli minta adaptálása). Ez a hatalommegosztásra épülő rendszer azonban megkérdőjeleződött az elmúlt időszakban, mivel egyre többen tartják reális lehetőségnek, hogy a törvényhozó és a végrehajtó hatalmi ág összefonódjon az uniós szintén is, ahogyan azt a legtöbb európai parlamentáris rendszerben is tapasztalhattuk az elmúlt évtizedekben (a kormány-parlament dichotómiát a kormány-ellenzék ellentéte váltotta fel). A közeljövő



egyik legfontosabb kérdése az lesz, hogy az Európai Parlament szerepének és jogköreinek a növelése beváltja-e a hozzá fűzött reményeket, miszerint ez által csökken az EU sokat emlegetett legitimációs deficitje, amely egyre nagyobb, ahogy egyre több szakpolitikai terület kerül uniós hatáskörbe.

Vezető váratlan helyről: az Európai Központi Bank

A pénzügyi-, gazdasági-, majd adósságválság során olyan gyorsan követték egymást az események, hogy a legtöbb uniós intézmény és vezető nem tudott felnőni a feladathoz és megfelelő választ adni a kihívásokra. Ebben a helyzetben vállalta magára a vezető szerepet az Európai Központi Bank és annak egymást követő két elnöke (Jean-Claude Trichet, Mario Draghi), akik transzformatív vezetőként léptek fel: rávették az EKB Kormányzótanácsát, a többi uniós intézményt és a tagállamokat arra, hogy az ő megoldási javaslataikat kövessék a válságkezelés során. Ez utóbbi tényező elengedhetetlen volt a vezetés sikeres gyakorlásához, hiszen ahogy korábban a Tanács vagy a Bizottság esetében láthattuk, a tagállamok támogató egyetértése nélkül nem képes egyetlen uniós intézmény sem vezető szereplővé válni. Az EKB erélyes fellépésére azért volt szükség, mert a tagállamok a szuverenitásukat féltve korábban nem engedték, hogy teljessé váljon az integráció a gazdasági és mo-



netáris ügyekben. Ez az erélyes fellépés alapvetően abban nyilvánult meg, hogy az EKB lényegében önkényesen kibővítette (bár ezt utólag az Európai Unió Bírósága nem minősítette jogel lenesnek) a saját mandátumát a sikeres válságkezelés égető szükségére való hivatkozással s annak érdekében, hogy meg mentse az eurózónát. Emellett a Trojkában (EKB, EB, IMF) való szerepvállalás is növelte az EKB politikai vezető szerepét elsősor ban azért, mert tevékenysége távolról sem korlátozódott a szigorú értelemben vett monetáris politikára. Az EKB kulcsszerepét a válságkezelésben jól illusztrálja, hogy Mario Draghi 2012-es kijelentése, miszerint az EKB bármilyen lépést hajlandó megtenni az euró megvédése érdekében, olyan nagy hatásúnak bizonyult, hogy lényegében ez vetett véget az euróválság legnehezebb időszakának; és ebben az évben a Financial Times Mario Draghit választotta meg az Év Emberének.

A tagállami vezetők: vezetés és legitimitás

Az egyik politikai vezetéssel kapcsolatos megközelítés négy tényezőt azonosít; ezek a vezetőket és követőiket összekötő legitimációs logikát jeleníti meg.¹⁰ Az első a választás, amely világosan kifejezi a választópolgárok preferenciáit, a második a szakértelem, amely garantálja a hatékonyságot. Ez a kettő tényező a korábban már ismertetett tipológia szerint a

¹⁰ Van Esch, F. A. W. J.: The Paradoxes of Legitimate EU Leadership. An analysis of the multi-level leadership of Angela Merkel and Alexis Tsipras during the Euro Crisis. In *Journal of European Integration*, 39, 2 (2017): 223–237.



transactional vezetéshez kapcsolódik. A harmadik az ideológia, amely megteremti a közös értékeket, a negyedik a szociális azonosulásban gyökerezik, és a vezetők és követők valamilyen közös csoporthoz való tartozását jeleníti meg, erősítvén ezzel összetartozásukat. Ez utóbbi két tényező alapvetően a *transformativ* vezetéshez köthetőek. Ebben az elméleti keretben vizsgálva a sokak által Európa tényleges vezetőjének tartott Angela Merkel elsősorban abból nyeri legitimitását, hogy sorozatban nyeri a német szövetségi választásokat, illetve abból a szakértelemből, amelyet az bizonyít, hogy Németország sikeresen vészelt át az elmúlt évtizedben pusztító válságokat. Viszont hiányosságként róható fel neki ebből a szempontból, illetve az volt a legjelentősebb korlátja a német EU-vezetés megteremtésének (Európát uralma alatt egyesíteni kívánó Németország képének még mindig élénk emlékezete mellett), hogy nem kínált semmilyen koherens ideológiát, amellyel legitimálni tudta volna a német vezetséget, sem pedig olyasmit, ami valamiféle összeurópai szociális azonosulás felülete lett volna (ld. Merkel dél-európai megítélését). Merkel legitimitációja ezért arra semmiképpen nem terjedt ki az európai szinten, hogy olyan áldozatokat kérjen válságkezelés címszó alatt a bajba került uniós tagállamok polgáraitól, amelyek szinte jórészt társadalmi károkat okoztak volna. A 2015-ös évben nagy riválisának, Alexis Ciprasz görög miniszterelnöknek éppen azért sikerült nagy belpolitikai sikereket elérnie, mert olyan radikális baloldali ideológiát és a szociális azonosulás



számára olyan felületet kínált föl, amely megteremtette az összetartozás érzését a görög emberek túlnyomó többsége között. Ugyanakkor részben éppen az ideológia volt az, ami miatt a többi uniós vezető kezdettől fogva nem kis fenntartásokkal viseltetett iránta a görög adósságról szóló tárgyalásokon.

Konklúziók

Összefoglalásként kijelenthetjük, hogy ugyan beszélhetünk politikai vezetésről az Európai Unióban, azonban ez a vezetés jelenleg nem működik kielégítően abban az értelemben, hogy a legtöbb uniós intézmény/vezető nem képes befolyásolni a döntéshozatali folyamat kimenetelét – ez a tagállamok vezetőire marad. Ennek elsősorban az az oka, hogy minden egyes uniós vezetőnek és intézménynek komoly, a nemzetállamoknál nem tapasztalható korlátokkal kell szembenéznie, amennyiben a politikai vezetést hatékonyan kívánja gyakorolni. Ennek következtében azt láthatjuk, hogy többnyire a befolyásos, nagy tagállamok döntenek el a legfontosabb kérdéseket, miközben az uniós intézményeknek nem marad más, mint önkényesen túllépni a hatáskörükön, ha mindezek ellenére be akarják tölteni a politikai vezető szerepét (ld. Európai Központi Bank). Ebből már nagy bizonyossággal következtethetünk a nagy nyugati tagállamok vezetésfelfogására, mely így írható le a legpontosabban: a saját érdekeik védelme érdekében nem akarnak erős politikai vezetést az Unión belül (ld. a karizmatikus, fajsúlyos jelöltek helyett



Van Rompuy megválasztásáról és a Delors-hoz hasonló kaliberű jelöltek nem kívánatosságáról föltebb mondottakat). Emellett történelmi szempontokat is figyelembe kell vennünk, amikor azt a kérdést vizsgáljuk, hogy az Európai Uniónak miért nincs ma egy egyértelmű politikai vezetője: ez minden bizonnyal erősen összefügg azzal, hogy II. világháború után az alapítók célja, éppen az volt, hogy ne tudja egy nagy és erős szereplő dominálni a teljes döntéshozatali folyamatot.

Problémát jelent az is, hogy évtizedek óta kísér(t)i az európai integrációt egy legitimitási válság, amelyre most már megoldást kellene találni belátható időn belül. Ez azonban igen nagy kihívás, mert a legitimitációt és a döntésképeséget jelen állapotban szinte lehetetlen összeegyeztetni uniós szinten. A legitimitáció növelése ugyanis a jelenlegi felfogás szerint csak úgy biztosítható, ha újabb jogosítványokat adnak a közvetlenül az emberek által választott intézményeknek (EP, nemzeti parlamentek); ez viszont ahhoz vezethet, hogy a választóknak való megfelelés kényszere alatt álló intézmények akadályozni fogják a szükséges, de népszerűtlen döntések meghozatalát, döntésképtelenségre kárhóztatván ezzel az EU-t. Ennek megfelelően a probléma nem fog megoldódni az EU föderalizálása vagy centralizációja által sem, de a nemzeti szuverenitás Unión belüli újbóli megerősítése (az ún. nemzetek Európája) sem tűnik egyelőre meggyőzőnek ebből a szempontból. Mind a föderális Európá-



ban, mind a nemzetek Európájában gondolkodó politikusok vezetésfelfogása ugyanis az éles retorikai eltérések ellenére hasonló alapokon nyugszik: az európai emberek érdekére való hivatkozással kívánják az Uniót vezetni, egyúttal azonban, paradox módon, hatékonyabb döntéshozatalt is ígérnek. Éppen ezért jelenleg mindkét tábor javaslatai alkalmatlannak tűnnek arra, hogy megoldják a régóta húzódó vezetési válságot az Unióban, hiszen olyan régi premisszákból indulnak ki, amelyekkel már évek óta nem sikerül eredményt elérni ezen a területen. A témával foglalkozó elemzők és kutatók ennek okán inkább azt javasolják,¹¹ hogy a régi megoldások erőltetése helyett egy páneurópai identitás vagy egy mindenki által osztott ideológiai alap kialakítására lenne szükség a válság feloldásához és az európai szintű hatékony politikai vezetés megteremtéséhez.

Magyar szempontból nézve elsősorban azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a „brüsszeli bürokratákról” szóló itthoni mese alapvetően torz, az inkább a politikai kommunikáció terméke; természetéből adódóan nem a valóságot kívánja leírni, hanem a bürokrácia fogalmának itthoni negatív konnotációjára játszik rá. Alapja mindösszesen annyi, hogy valóban nem az itthon már megszokott erőből való politizálás a jellemző az európai politikai vezetésre, hanem egy folyamatos kompromisszumkereső magatartás figyelhető meg a szereplők részéről. Ezzel a

¹¹ Van Esch: i.m.



folyamatos kompromisszumra törekvéssel írhatjuk le a legjobban azt is, hogy az EU mainstreamje hogyan képzei el a vezetés kérdését az európai szintén. A különféle empirikus adatokon nyugvó kutatások¹² is azt mutatják, hogy az Unióban továbbra is az – itthon sokak által már többször eltemetett – egyezkedésre alapuló governance-felfogás az uralkodó. A Fidesz és az Európai Néppárt nagy médiafigyelmet kapott vitájában is azt figyelhetjük meg, hogy a Néppárt csúcsjelöltje, Manfred Weber folyamatosan a kompromisszum lehetőségét kereste és többször is hangsúlyozta, hogy egyfajta közvetítői szerepet szeretne felvállalni a vitás felek között (ti. a Fidesz és a kizárását kezdeményező tagpártok között). Azonban a témáról való kormánykommunikáció ellenére valójában nemcsak Weber, hanem a Fidesz is aktívan kereste a kompromisszum lehetőségét annak érdekében, hogy a Néppárt tagja maradhasson, ami alátámasztja azt a fenti megállapítást, miszerint amennyiben az érdekeik úgy kívánják, akkor a „szuverenista” politikusok is hasonló vezetésfelfogást tesznek a magukévá az európai szintén, mint „européer” társaik. Az európai politikai vezetés jövőjére vonatkozóan pedig azt következtetést vonhatjuk le ebből az ügyből, hogy amennyiben a választások után Weber kerül az Európai Bizottság élére (amire minden esély meg is van jelenlegi tudásunk szerint), akkor még a Jean-Claude Juncker által vezetett Bizottság gyakorlatánál is

¹² Tömmel–Verdun: i.m.



„puhább”, kompromisszumkészebb vezetésre lehet számítani a következő 5 éves ciklusban.

Végezetül a magyar kontextussal kapcsolatban azt is meg kell említenünk, hogy az EU vezető szerepének a kialakítását a nemzetközi szinten sokszor éppen a magyar diplomácia magatartása veszélyezteti azzal, hogy jó néhány egyezményt egyedülként vétózott meg, amivel jelentősen rombolta az Unió nemzetközi tekintélyét, kiváltva ezzel a legtöbb tagállam rosszalását. Látható ugyanis, hogy amikor az EU egységesen tudott fellépni bizonyos kérdésekben (klímaváltozás), akkor a látványos siker nem is maradt el (még ha maga a megvalósítás hagy is némi kívánnivalót maga után). Ez pedig arra enged következtetni, hogy az ilyen közös fellépéssel képes lehetne az Európai Unió globális vezetőként fellépni más területeken is (kereskedelem, energiapolitika stb.). Ez azonban a rebellis tagállamok (köztük Magyarország) miatt egyelőre inkább kívánatos jövőkép, mintsem a jelen valósága, illetve mindemellett egy erős érv azoknak a kezében, akik ellenzik a nemzetek Európája vízióját, s helyette az erős politikai vezetéssel bíró Európai Egyesült Államok létrejöttéről álmodoznak.