

Nauracsics Tibor

PÁRTOK AZ EURÓPAI BELPOLITIKÁBAN

Az európai integráció folyamata és az ennek eredményeként kialakuló politikai tér az idők folyamán fokozatosan egyre összetettebb szerkezetű, kétirányú kapcsolatrendszert alakított ki a tagállamok politikai rendszerével. A kezdetben csak a tagállamok – a megszokottnál szorosabb, de alapjaiban mégis hagyományos – együttműködésén alapuló, a külpolitika és a diplomácia területéhez tartozó kooperáció fokozatosan gazdagodott az egyes politikai rendszerek belpolitikai logikáját tükröző elemekkel. A diplomácia világára jellemző konszenzusos döntéshozatal mellett egy idő múlva megjelent az alapvetően addig a belpolitikára jellemző többségi döntéshozatal. A közösségi szakpolitikák körének kialakulásával, majd bővülésével a nemzeti érdekérvényesítés logikája mellett fel-tűnt a funkcionális és területi érdekérvényesítés. Hasonlóképpen, a közösségi döntéshozatal belpolitikai elemekkel való bővülésével párhuzamosan – illetve részben annak következményeként – a nemzetközi politika világára jellemző szereplők is kiegészültek a belpolitikai világban otthonosan mozgó, ám eddig a nemzetközi döntéshozatalból hiányzó szereplőkkel.

Az európai belpolitika kialakulásának jeleként eleinte súlytalan szereplőkként, idővel aztán egyre fajsúlyosabb szerepet is betöltve megjelentek az olyan, a nemzetközi politikai életben szokatlan szereplők, mint például az érdekcsoportok vagy éppen a politikai pártok. A folyamat egybeesett a politikai integráció támogatóinak szándékával, hiszen egy esetleges közösségi szintű pártrendszer kialakulása, valamint az ennek működésével együtt járó közvetlen politikai mobilizáció sok szempontból az európai integráció demokratikus legitimitációjának hiányosságait is orvosolná.¹ Ebből adódóan egy esetleges európai pártrendszer kialakulása nemcsak egyszerű „mellékterméke” az európai integrációnak, hanem sok értékelő számára a politikai integráció demokratikus dimenziójának egyik pillére.

Kezdetek

A nemzeti szintű pártrendszereket meghaladó nemzetközi együttműködés csírái a II. világháborút közvetlenül követő periódusban jelentek meg. Egyes pártcsaládok esetében azonban már korábbi időszakokban létrejötték a nemzetközi együttműködés hagyományai. A szocialista és szociáldemokrata pártok közötti kooperáció a 19. század második feléig, az I. Internacionálé 1861-es megalapításáig nyúlik vissza. Versenytársaik csupán

¹ David COOMBES: *Politics and Bureaucracy in the European Community, A Portrait of the Commission of the E.E.C.*, Allen and Unwin, London, 1970, 325.

jelentős késéssel létesítettek intézményesített kapcsolatokat más országokban működő partnerekkel: a kereszténydemokrata pártok 1925-ben tartották első nemzetközi konferenciájukat. Ezen az eseményen azonban mindjárt jelentős lépést is tettek a kapcsolattartás rendszeressé tétele felé, amikor elhatározták a Kereszténydemokrata Pártok Nemzetközi Titkárságának felállítását. Legkésőbb a liberális pártok jelentek meg szervezeten a nemzetközi politikai porondon: a Liberális Internacionálé már csak a II. világháborút közvetlenül követő időszakban, 1946-ban alakult meg.

Noha a szociáldemokrata és a kereszténydemokrata pártok közötti nemzetközi együttműködés szervezeti alapjai már a két világháború közötti időszakban megjelentek, két szempontból is különböztek az 1945 utáni kezdeményezésektől. Egyrészt ezek az együttműködési formák alig haladták meg a hagyományos – és többnyire eseti jellegű – párt diplomácia kereteit. Másrészt nem kifejezetten az európai kontinensre korlátozódó, hanem az egész világra kiterjedő hálózatként értelemszerűen nem az európai politikai tér, hanem az általános nemzetközi politikai együttműködés szereplőiként definiálták magukat.

Csak a nemzetiszocializmus fenyegetése és a világháború pusztítása ébresztette rá a demokratikus elkötelezettségű politikusokat – mind a bal-, mind pedig a jobboldalon – a pártcsaládokon belüli transznacionális együttműködés fontosságára. Különösen a totális rendszerek révén lejáratott jobboldal érezte szükségesnek, hogy határozott politikával jelezze: a fasizmus és a nemzetiszocializmus sovinizmusa és antidemokratikus jellege távol áll az 1945 utáni jobbközép politikájától.

Így – míg a korábbi időszakban a szociáldemokrata pártok működtek szorosabban együtt a nemzetközi porondon – a negyvenes évek második felében a transznacionális kooperáció úttörői az európai egység iránt amúgy is ekkoriban leginkább elkötelezett kereszténydemokrata pártok voltak. Számukra természetesnek tűnt, hogy a háború utáni Európa nem egymással konfliktusban álló nemzeti érdekek által szétszabdalt kontinens, hanem egységes politikai tér. Ennek első lépéseként a két világháború közötti időszakban már kialakult, ám a háború alatt megszakadt pártközi kapcsolatokat kellett újjáéleszteni.² Az elhatározás végül svájci kezdeményezésre vált valóra, és 1947 elején megalakult a Nouvelles Équipes Internationales (NEI – Új Nemzetközi Csoportok) nevű nemzetközi, az európai kereszténydemokrata pártokat tömörítő szervezet.³

A NEI mint formalizált transznacionális pártközi együttműködés mellett az európai integráció szellemi előkészítésében is különös jelentősége volt a vezető nyugat-európai kereszténydemokrata politikusokat tömörítő, inkább informális vitaklub jelleggel működő Genfi Körnek. Az 1947-től 1956-ig működő szervezet ugyan soha nem került formalizált kapcsolatba a kereszténydemokraták nemzetközi együttműködésével, ám személyi összetételéből illetve tematikájából adódóan senkinek sem volt kétsége annak

² Wolfgang KAISER: *Transnational Christian Democracy. From the Nouvelles Equipes Internationales to the European People's Party = Christian Democracy in Europe since 1945*, II., szerk. Michael Gehler – Wolfgang Kaiser, Routledge, London – New York, 2004, 221.

³ Michael GEHLER – Wolfgang KAISER: *Transnationalism and Early European Integration. The Nouvelles Équipes Internationales and the Geneva Circle 1947–1957*, *The Historical Journal* 44/3. (2001), 776.

jellegét illetően. A vitakör elsődleges célja az európai egység útjában álló akadályok elhárítása volt. Kiemelt jelentőséget tulajdonítottak a német–francia kapcsolatok javításának vagy éppen az integráció elindításával kapcsolatos politikai tervezetek megvitatásának.⁴ Ebből adódóan a Genfi Kör által rendezett viták fontos előkészítő szerepet játszottak a Schuman-terv végső tartalmának és az európai integráció intézményi felállása tervezetének kialakításában.⁵

A NEI már közvetlen előkészítő szerepet játszott az európai integrációt megalapozó politikai lépéseknél. A II. világháborút követő nyugat-európai kereszténydemokrácia alapvető meggyőződése volt, hogy a demokratikus rendszereket a 20. században kettős fenyegetettség szorítja. Egyrészt a nacionalizmus – amelynek legborzasztóbb példáját a német nemzetiszocializmus szolgáltatta –, amely az 1945-öt megelőző bő egy évtizedben elegendő példát szolgáltatott arra, hogy milyen súlyos, világméretű konfliktusokhoz vezet. Másrészt a diktatúrák, amelyek közül a nemzetiszocialista diktatúra megsemmisült, a kommunista változat azonban a negyvenes években reálpolitikai fenyegetésként tornyosult Nyugat-Európa keleti határainál. A nyugat-európai kereszténydemokrácia számára ebben a kettős szorításban az *európai szintű, transznacionális pártközi együttműködés* alapozta meg a majd az ötvenes évek elejétől meginduló – ugyancsak alapvetően kereszténydemokrata politikusok által támogatott – európai integrációt.

Ennek következtében a NEI meghaladta a korábbi hagyományos pártközi együttműködési kereteket. Elsődleges funkciója az egyes nyugat-európai kereszténydemokrata pártok szakpolitikai és ideológiai koherenciájának megteremtése volt, a viták során annak az Európa-képnek a kialakítása, amely lehetővé tette, hogy az európai integráció első évtizedeiben a kereszténydemokrata pártok a közösségi intézmények és az egész európai integráció védelmében rendkívül aktív és koherens politikai tevékenységet fejtsenek ki.⁶

A NEI által szervezett konferenciák, az itt zajló műhelymunka lényegét tekintve szélesebb körű és fokozottabb intenzitású volt, mint a hagyományos – háború előtti – pártközi együttműködési formák. A viták során kirajzolódó ideológiai öndefiníció nemcsak a nyugat-európai kereszténydemokrácia számára jelentett fontos viszonyítási pontot, de az európai integráció formálódó politikai közösségének első önképét is kirajzolta. A kereszténydemokrácia által meghirdetett kulturális alapú önkép – amely történelmi előképként a karoling örökségre, kulturális elődökként pedig a nyugati keresztény kultúrkörre hivatkozik – fontos politikai legitimációs alapot jelentett az európai integráció első három évtizedében.

Noha az integrációs tervekkel szemben lényegesen szkeptikusabbak voltak, a transznacionális pártközi együttműködés új formáinak ugyanolyan jelentőséget tulajdonítottak a másik nagy nyugat-európai pártcsalád tagjai, a szocialista és szociáldemokrata pártok. Itt kezdetben a hagyományos keretben, a Szocialista Internacionálén belül jelölték ki új fórumot a nyugat-európai pártok fokozott együttműködésének. Így a Schuman-

⁴ Uo., 779.

⁵ Michael GEHLER: *The Geneva Circle of West European Christian Democrats = Christian Democracy in Europe since 1945*, II., 212.

⁶ GEHLER–KAISER: *I. m.*, 780.

terv publikálását követően a hat nyugat-európai tagállam szocialista pártjai egy munkacsoportot hoztak létre, amelynek feladata volt, hogy az európai egységgel kapcsolatban közös álláspontot alakítson ki a tagszervezetek számára. A munkacsoport – az 1951 júliusa és 1952 augusztusa között megtartott konferenciasorozat eredményeként – egy tízpontos határozatot fogadott el az Európai Szén- és Acélközösségről, amely az európai integrációval kapcsolatos első transznacionális szocialista politikai pozíciót jelentette.⁷

Az Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK) 1952. júliusi megalakulása nemcsak az európai integráció megvalósulásának kezdetét jelentette, de óriási lépés volt egy európai politikai tér megvalósulása felé is. Az ESZAK intézményrendszere a közösségi szintű politizálás első fórumait teremtette meg. Míg a Főhatóság a szupranacionális technokrácia, a Miniszteri Tanács a kormányok érdekképviseletének és -ütköztetésének helyszínéül szolgált, addig a Közgyűlés az európai szintű pártpolitika megjelenésének lehetőségét kínálta. Konzultatív intézmény lévén ügydöntő hatáskörrel ugyan nem bírt, de a hatásköreinél ekkor fontosabbnak bizonyult a léte. A nemzeti parlamentekre emlékeztető szerkezet szinte automatikusan hívta életre a transznacionális politikai csoportokat az intézmény falain belül.

Elsőként a szocialista képviselőcsoport jött létre 1952 szeptemberében, amelyet 1953-ban követett a kereszténydemokrata frakció megalakulása. A kezdet gyors sikert ígért az európai integráció parlamentizálásának hívei számára. Amiként azonban sok minden más, a pártok szerepe és jelentősége is a hagyományostól eltérően alakult a későbbiekben. Az első frakciók megalakulását nem követte a politikai csoportok Közgyűlésen kívüli aktivitása, nem terjesztették ki tevékenységüket az EP falain kívülre.⁸

Mind az ESZAK, mind pedig a Római Szerződéssel létrejövő Európai Gazdasági Közösség (EGK) Közgyűlése – a későbbi Európai Parlament – hatásköri gyengesége az ötvenes években már korlátozta a transznacionális pártok erősödését. Míg az intézmények létrejötte erős lökést jelentett – hiszen ennek eredményeként alakulhattak meg a frakciók –, addig az alapvetően csupán konzultatív jogkör bizonyos fokig súlytalanná tette a Közgyűlésen belüli frakciókat, gyengítve ezzel a közösségi szintű pártközi együttműködést is. Különösen az EGK intézményrendszere üzent a politikusoknak a nemzeti szintű akaratképzéshez való visszatérést. Szemben az ESZAK Főhatóság-központú intézményi struktúrájával itt ugyanis a hangsúly a Miniszteri Tanácsra – vagyis a tagállami kormányok érdekütköztetésének és akaratformálásának fórumára – helyeződött, amennyiben ez az intézmény lett a döntéshozás elsődleges pontja.

Az európai szintű pártok alakulása szempontjából kedvezőtlen intézményi átrendezés azonban nem jelentette a pártközi és a pártcsírákon belüli együttműködés eltűnését. A Közgyűlésen belül a politikai csoportok profilja és szerkezete stabilizálódott, az intézmény súlyának lassú növekedésével pedig a frakciók is egyre merészebb ambíciókat dédelgettek a jövőjükre vonatkozóan. Ennek egyik legnyilvánvalóbb megnyilvánulása, hogy az EGK Közgyűlése 1962-től – előbb csak informálisan – Európai Parlament-

⁷ Simon HIX – Urs LESSE: *Shaping a Vision. A History of the Party of European Socialists, Party of European Socialists*, Bruxelles, 2002, 9.

⁸ John FITZMAURICE: *The Party Groups in the European Parliament*, Saxon House, Farnborough, 1975, 25.

nek nevezi magát, nem is nagyon titkolva, hogy céljuk a nemzeti parlamentekhez hasonló státus elérése közösségi szinten.

A frakcióktól a pártkezdeményekig

Az Európai Szén- és Acélközösség Közgyűlésének létrejöttkor megalakult három – szocialista, kereszténydemokrata, valamint a liberális és demokrata – frakció egyben kijelölte az Európai Parlamenten belüli politizálás főbb szereplőinek körét is. 1979-ig, amíg a választópolgárok közvetlenül nem befolyásolhatták a képviselők összetételét, a nemzeti parlamenteken belüli politikai térképet tükrözte az intézmény. Az egyes tagállamok belpolitikai heterogenitásából adódóan azonban sok esetben ez sem jelentett változatlanúságot.

Míg ugyanis a legtöbb tagállamra igaz volt, hogy a balközép szociáldemokraták vagy a jobbközép kereszténydemokraták közül küldték a legtöbb európai képviselőt, addig a Franciaországból érkező gaulle-isták kezdettől fogva nehezen találták meg helyüket az EP-n belül.⁹ Kezdetben a legsokszínűbb frakciónál, a liberálisoknál próbáltak helyet találni maguknak. Ezt követően próbálkoztak önálló úttal is, és csak mostanában látszik konszolidálódni helyük az Európai Néppárt frakciójával szövetségben.

A frakciók számának bővülése a kommunisták színre lépésével folytatódott. Az 1969-ben informálisan megalakuló frakció 1973-ban legalizálta státusát a parlament házszábályának módosítását követően. Így lehetővé vált, hogy a francia és az olasz kommunisták mellett a dán Független Szocialista Néppárt képviselőivel együtt létrejöjjön ez a politikai csoport is.

Hasonlóképpen az első bővítés tette lehetővé egy újabb – a kontinentális jobbközép politikai mintáiba ugyancsak nem illeszkedő – jobboldali csoport megalakulását. Nagy-Britannia csatlakozásával ugyanis az európai kereszténydemokrata pártok komoly versenytársat kaptak a Konzervatív Párt európai politikai térben való megjelenésével. Nem csak eredetüket tekintve különbözőek a kereszténydemokrata pártok az angolszász konzervatív hagyományt megjelenítő pártoktól. Az európai politikában a konzervatívok – szemben a föderalista kereszténydemokrata pártokkal – kezdettől fogva lényegesen szkeptikusabbak az integráció menetét tekintve, illetve kifejezetten ellenségesek a politikai integráció kérdéseiben. Míg a kereszténydemokrata pártok általában támogatják az integráció mélyítését célzó lépéseket, addig a konzervatívok kifejezetten ellenzik azokat.¹⁰

Mindezek az ellentétek a csatlakozást követő időszakban egy önálló – a brit és dán konzervatív EP-képviselőket magában foglaló – konzervatív frakció megalakításához vezettek.¹¹ Végül sikerült megteremteni a többé-kevésbé koordinált működés feltételeit

⁹ Geoffrey PRIDHAM: *Transnational Party Groups in the European Parliament*, *Journal of Common Market Studies* 13/2. (1975), 273.

¹⁰ Philip LYNCH – Richard WHITAKER: *A Loveless Marriage. The Conservatives and the European People's Party*, *Parliamentary Affairs* 61/1. (2008), 31.

¹¹ PRIDHAM: *I. m.*, 273.

az Európai Parlamenten belüli jobbközép frakciók között, és 1992-től a konzervatívok a gaulle-istákkal együtt Európai Demokraták néven csatlakoztak a kereszténydemokrata – ekkor már néppárti – frakcióhoz.

Az Európai Parlament közvetlen megválasztását célul tűző 1975. decemberi római Európai Tanács-ülésig valójában nem is nagyon érintette meg az európai politikát az EP-n belüli frakciók léte. Pedig az integráció első lépéseit és tematikai bővülését kísérő pártpolitikai lendület kezdetben kitartott. Az amúgy is leghomogénebbnek és a nemzetközi együttműködésben legnagyobb tapasztalattal bírónak tekintett szocialisták korán felismerték az integrációban rejlő lehetőséget, és 1957 januárjában megszervezték az ESZAK-tagállamok szocialista pártjának első kongresszusát, amely döntést hozott egy új, állandó koordinatív testület megalakításáról, az Európai Közösség Szocialista Pártjainak Összekötő Irodája néven. Az iroda feladata a közösségi politikai tér formálódását jelezte, amennyiben nem csupán a tagállami szocialista pártok közötti összhang megteremtése volt a feladata, de össze kellett hangolnia az újonnan alakuló közösségi intézményekben működő szocialista politikusok és csoportok tevékenységét és politikáját is. A kezdeti sikereken felbuzdulva az 1960-ban tartott negyedik kongresszusukon egy közös európai politikai program megalkotását határozták el, hogy ezzel is segítsék az európai szociáldemokrata pártok egymáshoz való közeledését.¹² Ezzel a lépéssel azonban meg is akad a baloldal integrációja; noha több kísérlet is történt az összehangoltabb működésre, az 1973-as *Szociális Európa felé* című dokumentumuk elfogadásáig érdemleges esemény nem volt. A közös jövőkép elfogadása a transznacionális pártszerveződés szempontjából fontos ösztönzőnek bizonyult. Az újraeledő remények végül 1974. április 5-én az Európai Közösség Szocialista Pártjainak Konföderációja nevű szervezet megalakulásához vezettek.

A szocialistákhoz hasonlóan – bár némileg később – a kereszténydemokraták is egyre több lehetőséget láttak a pártok közötti európai együttműködésben. A kapcsolatok szorosabbra fonása érdekében 1965-ben átalakították a kooperáció addigi, meglehetősen laza keretét – a NEI-t – egy szándékai szerint szorosabban szervezett, intézményszerű kapcsolattartást lehetővé tevő szervezetre, a Kereszténydemokraták Európai Uniójára.¹³ Öt évvel később ezen a szervezeten belül hozták létre az együttműködés intenzitásának fokozását szolgáló állandó konferenciát, amely a tagállamok kereszténydemokrata pártjainak vezetőit foglalta magában. 1972-ben pedig, immáron kifejezetten a céllal, hogy a tagállami pártok Európa-politikáját összehangolja és egységessé tegye, létrejött az Európai Közösség kereszténydemokrata pártjainak politikai bizottsága. 1975 jelenti az újabb fontos dátumot, amikor a kereszténydemokraták elhatározták egy „Európai Párt” nevű munkacsoport felállítását, amely kifejezetten azt a feladatot kapta, hogy dolgozza ki egy transznacionális európai kereszténydemokrata párt tervezetét.

A hagyományosan leginkább az európai integráció gondolatának elkötelezettjeként ismert kereszténydemokratákat nem sújtották olyan ideológiai nézetkülönbségek a fo-

¹² HIX–LESSE: *I. m.*, 13.

¹³ KAISER: *I. m.*, 222.

lyamat megítélését illetően, mint a szocialistákat; a liberálisoknál lényegesen egységesebbek voltak politikailag: minden adott volt tehát ahhoz, hogy a kereszténydemokraták elsőként állíthassák fel egységes európai szervezetüket. A jól induló és eleinte gyorsan haladó pártalapítási folyamat azonban megrekedt a névválasztás kérdésén, olyan ellentéteket gerjesztve a kereszténydemokraták táborán belül, melyek mind a mai napig érezhető nézetkülönbségeket vetítettek előre.¹⁴ A kereszténydemokraták „hagyományosabb” – alapvetően katolikus – áramlatához tartozó olasz és belga pártok ugyanis ragaszkodtak ahhoz, hogy az európai párt nevében szerepeljen a „keresztény” jelző. Ezzel szemben a jobbára protestáns országokból érkező „kevésbé hagyományos” kereszténydemokrata pártok – elsősorban a német CDU – úgy ítélte meg, hogy a „keresztény” jelző szerepeltetése esetleg elriasztaná az egyéb – mindenekelőtt a brit és a dán – konzervatív pártokat, akiknek a támogatását pedig szerették volna megszerezni. Az elnevezés körül elhúzódozó vitára végül sikerült kompromisszumos megoldást találni, és 1976 áprilisában megalakulhatott az Európai Néppárt. A párt maga – mint neve is mutatja – nem föderációként, nem is konföderációként, hanem valódi, egységes transznacionális pártként jött létre, amelynek elsődleges céljaként alapítói a föderatív Európa elérését tűzték ki.¹⁵

Azonban a német kereszténydemokraták számítása a névválasztással kapcsolatban nem vált be, és a brit és dán konzervatívok nem csatlakoztak az Európai Néppárthoz. Ők 1978-ban megalakították a szintén elsősorban kereszténydemokrata és konzervatív pártokat – ekkor még döntően az EFTA-tagállamokból – tömörítő Európai Demokrata Uniót, amely nem rendelkezett transznacionális párttá válási aspirációkkal, inkább egyfajta információs és szervezeti hálózatként funkcionált.¹⁶ Időközben a két szervezet közötti különbségek elmosódtak, és nem ritka, hogy valamely párt – mint például a német CDU – mindkét szerveződésnek tagja.

A legrövidebb pártalakulási periódust a liberálisoknál jegyezhetjük fel. Noha már 1952-ben létrehozták egy transznacionális párt előképét a Liberális Mozgalom az Egyesült Európáért formájában,¹⁷ a három nagy pártcsoport közül ők eszméltek legkésőbb, és csak a Liberális Internacionálé 1972-es kongresszusa indítványozta annak vizsgálatát, hogy létre lehet-e hozni európai szinten egy liberális pártot. Ennek ellenére 1976-ban – még a kereszténydemokratákat megelőzve – már létre is jött az Európai Liberálisok és Demokraták Föderációja, amely azonban a nagyfokú belső ideológiai különbségek miatt sokáig kétségessé tette a liberálisok transznacionális föderációjának életképességét. Így például, amikor a francia jobbközép liberális pártként számon tartott Radikális Pártban – amely nem tagja a Liberális Internacionálénak és inkább a brit Konzervatív Párttal ápol szoros kapcsolatot – komolyan felvetődött annak lehetősége, hogy csatlakoznának a föderációhoz és a föderáció ezt nem utasította el, akkor a szintén francia,

¹⁴ R. E. M. IRVING: *The Christian Democratic Parties of Western Europe*, Allen and Unwin, London, 1979, 35.

¹⁵ Geoffrey PRIDHAM – Pippa PRIDHAM: *Transnational Parties in the European Community II: the Development of European Party Federations = Political Parties in the European Community*, szerk. Stanley Henig, Allen and Unwin, London, 1979, 280.

¹⁶ Simon HIX: *The Transnational Party Federations = Political Parties and the European Union*, szerk. John Gaffney, Routledge, London, 1996, 317.

¹⁷ PRIDHAM–PRIDHAM: *I. m.*, 287.

de baloldali liberális Baloldali Radikális Mozgalom (MRG) tiltakozása jeléül kilépett a föderációból.¹⁸

A három transznacionális pártföderáció mellett – közvetlenül az első közvetlen EP-választás előtt, 1978-ban – megalakult a kisebbségi nacionalista és regionális pártokat tömörítő Európai Szabad Szövetség, amely azonban az Európai Demokrata Unióhoz hasonlóan szintén nem tekinthető föderációnak, pusztán európai szintű pártcsoporthoz tartozó csoportosulásnak. Az Európai Szabad Szövetség pártjai a szövetség megalakulásakor aláírtak egy Európai Charta nevű okmányt, amely inkább egy, a Régiók Európájának megteremtésére irányuló közös felhívás volt, mintsem egységes politikai program, és a csoportosulás azóta is jobbra az egyes pártok közötti együttműködés, nem pedig az egységesülésre helyezi a hangsúlyt.¹⁹

Látszólag impozáns tehát a frakciók erősödési folyamata, amely a erősödő kohézióknak köszönhetően egyre inkább megágyazott egy, a parlamenten kívül is hatást gyakorolni tudó, a tagállami szinteken létező pártok erejével és pozíciójával összehasonlítható transznacionális pártrendszernek. A látszat azonban megtévesztő. Az európai politikusok számára sokáig úgy tűnt, hogy a közösségi politika nélkülözni fogja a transznacionális pártcsoporthoz tartozó csoportosulásokat, és helyüket a parlamenten belül a különböző nemzeti pártok halmazaként működő politikai csoportok, a parlamenten kívül pedig a különböző gazdasági érdekek mentén szervezett érdekcsoportok fogják elfoglalni. A hetvenes évek elején felmerült új lehetőség az Európai Parlament közvetlen választhatóságát illetően azonban hirtelen felélesztette a transznacionális pártalapítási törekvéseket, amelyek eredményeként a jelenlegi közösségi politikában már több, a hagyományosnak tekinthető transznacionális pártföderációkat ambícióban és szervezeti kérdésekben meghaladni akaró „európai párt” létével is számolhatunk.

Az 1974 decemberében megtartott párizsi EK-csúcs nemcsak az európai integráció és a demokrácia sokszor zaklatott kapcsolatrendszerében, de az európai pártrendszer kialakulásában is fontos mérföldkőnek tekinthető. Ekkor döntöttek úgy a tagállamok állam- illetve kormányfői, hogy – a határozat szövege szerint – „1978-ban vagy azt követően” közvetlen európai parlamenti választásokat tart(s)anak.

A döntés következtében megnyílt lehetőség felvillanyozta az európai pártrendszer és a közösségi demokrácia híveit. Úgy gondolták, hogy a közösségi szintű választások és választási kampányok nemcsak katalizátorai lesznek a közösségi pártrendszer kialakulásának, de valójában kényszerítő erőként maguk alá is gyűrik a nemzeti pártrendszereket. A választási kampány a pártcsaládok számára közös európai fellépést tesz szükségessé, ami maga után vonja a transznacionális pártprogramok létét: a közös program pedig az egységes európai pártok létének alapját jelenti. Hasonlóképpen, a közvetlen választott Európai Parlament az európai választópolgárok akaratának kifejezőjeként meghonosítja a parlamentarizmust közösségi szinten is, azaz a közösségi pártrendszer és a közvetlenül választott, törvényhozói jogkörökkel rendelkező EP együttesen teremti meg az európai integráció hiányzó demokratikus legitimitációját.

¹⁸ HIX: *I. m.*, 315.

¹⁹ *Uo.*

A fenti érvelés teszi érthetővé, hogy miért foglalt el a közös program hiánya vagy léte ennyire központi helyet a közösségi pártrendszer híveinek törekvéseiben. Különösen így volt ez a szocialista pártcsaládon belül, amely az integráció kezdete óta megosztott volt a folyamat értékelését illetően. Míg ugyanis egyes szocialista pártok már az ötvenes években feladták kezdeti tartózkodó magatartásukat, a brit Munkáspárt még a nyolcvanas években is élesen integrációellenes retorikát használt.

Az alakuló pártpolitikai tér

Az Európai Néppárt 1976-os megalakulása korszakhatárt jelentett az európai pártrendszer kialakulásában. A tagállamok kereszténydemokrata pártjai többirányú nyomásnak engedelmessé váltak, amikor létrehozták az első transznacionális pártot. Először is – mint már említettem – ezen pártok körében volt a legkevésbé vitatott az integráció megítélése, a legmagasabb fokú a folyamat sikere iránti elkötelezettség. Értelemszerűen adódott tehát, hogy a kapcsolatok szorosabbra fűzésével is további ösztönzést nyújtsanak a további integrációhoz. Másrészt az európai választások közeledése a kereszténydemokrata pártok számára nemcsak hangsúlyosabbá tette az európai belpolitikában való egységes fellépést, de – tekintettel arra, hogy úgy gondolták, a közvetlenül választott Európai Parlament fontos szereplő lesz Európa „parlamentarizálásában” – az elkerülhetetlen jövőként jelent meg a nemzeti politikusok számára. Végül, de nem utolsósorban az „Európa legnagyobb pártcsaládjá” címért folytatott versenyben a kereszténydemokraták vesztesre álltak a szocialistákkal szemben, és a küzdelmet meg akarták fordítani.²⁰

Az 1973-ban megindult bővítési hullámok ugyanis elsősorban a szocialista-szociáldemokrata pártcsalád erősödését hozták magukkal. Mindegyik csatlakozó tagállam „hozott magával” egy szocialista vagy szociáldemokrata pártot is. További előnyt jelentett, hogy ezek a pártok a Szocialista Internacionálé révén többnyire már nemzedékek óta ismerték egymást és megszokták az egymással való együttműködést, így az Európai Parlamentben sem okozott gondot a szocialista frakción belüli koordináció. Ehhez képest a kereszténydemokratáknak kezdetben több bonyodalmat okoztak a bővítések, mint amennyi hasznuk volt belőle. A kereszténydemokrata pártcsalád külső területi határai ugyanis szinte teljesen egybeestek az EGK-t alapító hat tagállam határaival, következésképpen – politikai nyitás nélkül – a kereszténydemokraták számára az a szomorú perspektíva rajzolódott ki, hogy kénytelen lesznek belenyugodni a szocialisták mögötti örökös második helybe. Jól jellemzi a kialakuló feszültséget, hogy míg 1973 és 1987 között az Európai Közösség és vele együtt a szocialista pártcsalád hat tagállammal, illetve tagállami szocialista párttal gyarapodott, addig a kereszténydemokraták mindössze két új tagot – az ír Fine Gaelt és a görög Új Demokráciát (Nea Demokratia) – tudták együttműködésükbe bevonni.²¹

²⁰ KAISER: *I. m.*, 226.

²¹ David HANLEY: *Christian Democracy and the Paradoxes of Europeanization. Flexibility, Competition and Collusion*, Party Politics 8/4. (2002), 467.

A kísérlet – mint láhattuk – csak részben sikerült. Az 1976-ban megalakult Európai Néppárt hiába volt tekintettel névválasztásánál a kereszténydemokrata hagyományokhoz kötődő jobbközép pártokra, azok mégsem csatlakoztak – legalábbis kezdetekben – az első európai párthoz, hanem saját pártföderációt hoztak létre. Ugyanakkor sikerként könyvelhető el, hogy az Európai Néppárt létrejötte új típusú együttműködést honosított meg az európai belpolitikában, katalizátorként hatva ezzel más pártcsaládok pártalakulási törekvéseire. Ennek jegyében – most már a programok terén történő egységesülésre helyezve a hangsúlyt – fogadta el az 1978-as első kongresszus a közös néppárti programot, amelyet az 1979-ben tartott második kongresszuson elfogadott választási program követett.

A kereszténydemokratákkal szemben a szocialistáknál – mint láhattuk – nem a szervezeti bővülés, hanem a közös program jelentett korlátokat az intenzívebb együttműködésben. Az európai integrációval szemben szkeptikusabb és az iránt barátságosabb attitűdöt mutató pártok közötti ellentét a programalkotás, és ezen keresztül az együttműködés lebénulásához vezetett. Noha az 1974-ben megalakult konföderáció azonnal megkezdte az előkészületeket egy egységes politikai és választási program kidolgozására, a viták során egyre élesedő ellentétek 1976–1977-re már a szervezet szétszakadásával fenyegettek.²² A megoldást a kölcsönös kompromisszumok és az készülő program absztrakciós szintjének emelése jelentette. Így végül az egységes politikai programból egy, inkább az alapelveket rögzítő nyilatkozat született, amely ugyan jórészt az eredeti programtervezetet jelenítette meg, azonban különösebb konkrétumok említése nélkül. A nyilatkozatot az 1979-es választásra elfogadott, az európai választópolgárokhoz intézett felhívás egészítette ki, amelyben a konföderáció politikai szándékairól tájékoztatták a választóközönséget.

Amint látható, míg a kereszténydemokratáknak elsősorban a szervezettel, addig a szocialistáknak a programmal kapcsolatos problémáik voltak a pártta alakulás környékén. Megoldásként a jobbközép politikusok – az elfogadott közös program birtokában – arra számítottak, hogy a közvetlenül választott Európai Parlament növekvő szerepe és az azon belüli munka a konzervatív és a kereszténydemokrata pártokat közelebb hozza egymáshoz, megoldva ezzel a szocialistákkal való versengésben az elsőség kérdését. A szocialisták számára szintén az európai választások jelentették a reményt. Úgy gondolták, hogy a választási kampány, a politikai viták és a kialakuló európai politikai tematika fokozatosan felszámolja a konföderáción belüli ellentéteket, és gyorsítja az ideológiai-politikai homogenizálódást a szervezeten belül.

Az 1979-es választás és az azt követő események azonban keserű csalódást okoztak a transznacionális pártpolitika híveinek. A választásra való felkészülés nemhogy tompította volna, éppen ellenkezőleg, kiélezte a transznacionális föderációkon belüli ellentéteket az egyes tagszervezetek között. Világossá vált az is, hogy az EP-választások a reményekkel ellentétben – a valós tét hiánya miatt – nem hoznak létre szorosabb egységet a szervezeteken belül. Abból adódóan, hogy az Európai Parlamentnek gyakorlatilag to-

²² HIX–LESSE: *I. m.*, 25–29.

vábbra sem volt ügydöntő hatásköre az Európai Közösségen belül, sem a választópolgárok, sem az egyes föderációkat alkotó pártok nem érdeklődtek egy európai szintű politikai problémakör megjelenítése iránt. Következésképpen az EP-választások sajátos időközi választássá váltak, ahol nincsen tét, a kormányukkal elégedetlen polgárok tehát – ha egyáltalán elmentek szavazni – nyugodtan adhatták tiltakozó szavazatukat bármelyik pártra, anélkül, hogy esetleges következményeit vállalniuk kellett volna.

Mindez a transznacionális politikai tagolódás helyett ismét a nemzeti pártok szerepét erősítette fel, ami maga után vonta a föderációkon belül a különböző belpolitikai prioritásokat hangsúlyozó politikai pártok közötti ellentétek kiéleződését. 1979 után különösen a liberális föderáción belüli konfliktusok váltak élessé a brit konzervatívok politikájának megítélését illetően. Ebben az időszakban a gazdaságpolitika és a nukleáris leszerelés kérdése tartósan megosztotta a liberálisokat: míg a jobbközép liberális pártok a thatcheri politika nyomdokain haladva a neoliberais gazdaságpolitika mellett és a nukleáris leszerelés ellen foglaltak állást, addig balközép társaik az ezzel ellentétes véleményt képviselték.²³

Mindazonáltal a stagnálás időszaka alatt is tapasztalható volt bizonyos elmozdulás a pártok integrációjának irányába. Két évvel az első közvetlen parlamenti választás után, 1981-ben hat regionalista párt létrehozta az Európai Szabad Szövetséget.²⁴ A pártszövetség ugyan a tagszervezetek ideológiai heterogenitása és viszonylagos gyengesége miatt sohasem érte el a nagy pártcsaládok európai pártszövetségeinek kohéziós szintjét, létrejötté két szempontból is az európai pártpolitizálás befolyásának növekedését eredményezte. Egyrészt a pártföderáció létrejöttével bővült az európai belpolitika ideológiai sokszínűsége, a választók számára is nagyobb – és egyesek számára egyúttal vonzóbb – választéket téve lehetővé. Másrészt még ez a lazább koordináció is nagymértékben növelte a saját belpolitikájukban hagyományosan viszonylag gyenge szereplők, a regionális pártok befolyását. Az európai integrációt sok országban kísérő centralizációs tendencia kivédésében és a szubszidiaritás érvényesüléséért folytatott harcban a szubnacionális szintek számára fontos segítőként és támogatóként jelentek meg az Európai Szabad Szövetségnek köszönhetően most már koordináltan a regionalista pártok.²⁵

Előrelépés figyelhető meg ebben az időszakban a „klasszikus” pártszövetségek belső szerkezetében is. A liberálisoké nem, de a másik két transznacionális föderáció kohéziója valamelyest erősödött az 1984-es, különösképpen pedig az 1989-es EP-választásokra, mely folyamat eredményeként 1989-re már mindhárom föderáció saját közös politikai programmal tudott kiállni.²⁶ Az európai politikai pártok integrációs folyamatát nagyban segítette a korszak közepén az Egységes Okmány aláírása, illetve az ezt előkészítő folyamat során az Európai Parlament aktivizálódása. Az Egységes Okmány rendelkezéseinek eredményeként egyrészt megnőtt az EP-nek a közösségi politikában be-

²³ HIX: *I. m.*, 317.

²⁴ Lieven DE WINTER – Margarita GOMEZ-REINO CACHAFEIRO: *European Integration and Ethnoregionalist Parties*, *Party Politics* 8/4. (2002), 485.

²⁵ *Uo.*, 493.

²⁶ Robert LADRECH: *Partisanship and Party Formation in European Union Politics*, *Comparative Politics* 29/2. (1997. január), 173.

töltött szerepe – ami már önmagában vonzóbbá tette a pártok számára a föderációk erősítését, hiszen ennek révén nagyobb befolyást tudtak gyakorolni az EK-döntéshozatalra –, másrészt pedig az újrafogalmazott – és rendkívül vonzónak bizonyuló – célok ismét új lendületet adtak az integrációnak.

Az európai belpolitikán belüli pártbefolyás erősödését – elsősorban a kereszténydemokrata pártok aktivitása révén – az Egységes Okmányt előkészítő, 1985-ös kormányközi konferencián lehetett érezni először az integráció történetében.²⁷ Az új korszak beköszönté ekkor már évek óta érelődött: a nyolcvanas évek első harmadától megfigyelhető volt, hogy az egyre összetartóbbá váló európai pártszövetségek az Európai Parlamentben dolgozó frakciók és a nemzeti pártelitek között közvetítő mechanizmusként és kommunikációs csatornaként működtek, előkészítve az Egységes Okmány létrejöttéhez szükséges konszenzust.²⁸ Az Európai Néppárt azonban még aktívabb szerepvállalás mellett kötelezte el magát. A dokumentumot előkészítő kormányközi konferencia alatt konzultációsorozatot szervezett a néppárthoz tartozó kormányfők és egyéb politikusok számára, ahol a különböző tagállamból érkező kereszténydemokrata politikusok folyamatosan egyeztethették politikai célkitűzéseiket.

Az egységes fellépés (egyrészt) hatékonyabb érdekérvényesítést eredményezett. Az integráció és az egységes belső piac kérdéseit illetően megosztottabb szocialistákkal szemben az egyeztetett állásponttal érkező néppárti politikusok sokkal jobban tudták érvényesíteni elképzeléseiket a dokumentum szövegében, olyannyira, hogy az összehangolt politika az Egységes Okmányt eredetileg ellenző Margaret Thatchert is meghátrálásra kényszerítette.²⁹

Az új dokumentum nemcsak az európai integráció, hanem azon belül az európai pártfejlődés szempontjából is a szorosabb intézményi együttműködés korszakát hozta. A közösségi szinten megjelenő új szakpolitikák, a minősített többségi döntéshozatal és az új döntéshozatali eljárások bevezetése, az egységes belső piaci program megvalósításához szükséges további lépések egyértelműsítették, hogy a közösségi szint egyre több területen találkozik most már közvetlenül is a tagállamok állampolgárainak hétköznapi életével. Az Egységes Okmány elfogadását követő időszak egyértelműen az integrációs folyamat sikertörténeteire tartozik. A közösségi szintű szociális és regionális alapok rendelkezésére álló pénzeszettek bővülése, a politikai unió létrehozását célzó Maastrichti Szerződést előkészítő kormányközi konferencia összehívása és az ezzel párhuzamosan zajló kelet- és közép-európai demokratikus átmenetek mind azt az érzést erősítették, hogy az európai integráció a nagy áttörés előtt áll, melynek során az addig csak Nyugat-Európára kiterjedő gazdasági integráció az egész kontinenst átölelő politikai egységgé válik.

Az integráció jövőjével kapcsolatos kérdésekben addig megosztott szocialisták számára az Egységes Okmány előkészítésében játszott néppárti siker figyelmeztető jelzés

²⁷ Karl M. JOHANSSON: *Party Elites in Multilevel Europe. The Christian Democrats and the Single European Act*, Party Politics 8/4. (2002), 423–424.

²⁸ Richard CORBETT: *The European Parliament's Role in Closer EU Integration*, Macmillan, London, 1998, 226.

²⁹ JOHANSSON: *I. m.*, 428.

volt. Érezték, hogy a legfelső szinten egységet kell teremteniük, különben a kereszténydemokrata pártok fölénybe kerülhetnek az integráció új fejezetének meghatározásánál. 1988-ban konferenciák sorozatával állították helyre a magasabb szintű összhangot, és az év végére már kezdeményező pozícióba is kerültek, amikor novemberben megrendezték az EFTA-tagállamok szocialista pártjaival való első csúcstalálkozót.³⁰

A közösségi politikában bekövetkező változás jeleként az 1989-es választásokon – az addigiakhoz képest valódi újdonságként – megjelentek az első szupranacionális kampánytémák a környezetvédelem – amelynek jelentőségét különösen az 1986-os csernobili katasztrófa erősítette fel –, illetve az Egységes Okmány további reformjai témakörében.³¹ Ezen közösségi közös problémák megjelenése lehetőséget teremtett a pártok számára is ahhoz, hogy kísérletet tegyenek egy, a nemzeti érdekek pusztá aggregációjából álló politizálás meghaladására. A közösségi politika tartalmi megújulásával párhuzamosan egyre erőteljesebb, a pártföderációk szerkezeti átalakítását célzó törekvések jelentek meg, amelyek különösen a Maastrichti Szerződést előkészítő kormányközi konferencia föderalista hangulatú kezdő lépéseihez illettek jól.

Az európai politikai párt mint fogalom létrejötte

Az európai szintű pártfejlődés újabb szakaszának kezdete a Maastrichti Szerződés előkészítését célul kitűző kormányközi konferencia 1990. decemberi megnyitásához köthető. Tekintettel arra, hogy a konferencia témái közé az addigi, hagyományosnak számító témák mellé – amelyek elsősorban gazdasági téren jelentettek volna további előrelépést – a politikai unió megteremtésének ügye is felkerült, az előkészítő folyamatnak ez az aspektusa a politikai élet minden résztvevője számára alapvető fontosságúvá vált.

A kezdeti elképzelések szerint a kormányközi konferencia végeredménye egy olyan dokumentum lett volna, amely a politikai unió – a tulajdonképpeni európai föderáció – alapintézményeit és döntő fontosságú mechanizmusait határozza meg, azaz egyfajta alkotmányként az integráció államszerű kereteit vázolja fel. Ebből adódóan mind az intézmények, mind a politikai akaratformálásban szerepet játszó aktorok számára kiemelt jelentőségű volt a dokumentum szövegének alakulása, hiszen ez hosszú távra meghatározhatta az európai belpolitika belső erőviszonyait is.

Az alakulóban lévő politikai tér fejlődésének fordulópontjához érkezett tehát, jól érezték ezt mind a tagállami szinten működő pártok, mind pedig a közösségi szintű föderációik. A történelmi idők hangulata mellett azonban számos egyéb, prózai ok is ösztönözte a pártok fokozódó aktivitását az európai belpolitikában.

A konferencián a közösségi intézmények képviselői mellett a tagállamok kormányainak reprezentánsai vettek részt, aminek következtében az egyes tagállamokban éppen ellenzékben lévő pártoknak azzal a veszéllyel kellett szembenézniük, hogy a saját jövőbe-

³⁰ HIX–LESSE: *I. m.*, 44.

³¹ Oscar NIEDERMEYER: *The 1989 European Elections. Campaigns and Results*, European Journal of Political Research 19/1. (1989), 4.

ni politikájukat is alapvetően meghatározó stratégiai döntések meghozatalában egyáltalán nem vehetnek részt. A kiutat ebből a helyzetből számukra a nemzetközi kapcsolatrendszer jelentette: a transznacionális pártföderációk révén ugyanis két oldalról is – egyrészt az EP-n, másrészt pedig a másik országban éppen kormányon lévő, szintén a föderáció tagjaként létező testvérpártjukon keresztül – befolyásolási lehetőséget biztosítottak maguknak.³²

Ugyancsak fontos szerepet játszott a kormányközi konferencia abból a szempontból is, hogy az immáron politikai kérdésekről is folyó integrációs vitában szintén kialakult a már-már elfeledettnek hitt bal–jobb ideológiai ellentét. A hidegháborús légkör megszűnte után az integráció két legfontosabb ideológiai támaszát jelentő és a közös ellenség – a kommunizmus – miatt az európai politikában egymással feltűnően engedékenyen bánó kereszténydemokraták és szocialisták most már látványosan kifejezésre juttatták egymással gyökeresen ellentétes nézeteiket.³³ Ennek eredményeként az európai szinten újjáéledt bal–jobb ellentét is a közösségi szintű pártaktivitás erősödését vonta magával. A konferencián a konkrét vitatémák tárgyalása során kialakult konfliktusok szerkezete leginkább a német pártrendszer konfliktusstruktúrájához hasonlított.³⁴ Az érdekegyeztetés európai szintű intézményesítése, illetve a meglévő intézmények hatásköreinek növelése kérdésében a kereszténydemokraták és a szocialisták támogatták az erre vonatkozó elképzeléseket, míg a liberálisok elutasították. Ezzel szemben a szabad piac jegyében történő lépéseket a kereszténydemokraták és a liberálisok támogatták, a szocialisták pedig elleneztek.

A Maastrichti Szerződés azonban mégsem az ideológiai viták megjelenésével vívta ki magának a maradandóságot a közösségi pártpolitika területén. A dokumentum a közösségi szintű demokrácia megteremtésének igényével számos kodifikációs újdonságot hozott. Egyrészt létrehozta az uniós állampolgárság jogintézményét, másrészt pedig 138/A szakasza létrehozta jogilag az európai politikai pártot, amelyet a következőképpen definiált: „Az európai szintű politikai pártok az unión belüli integráció fontos tényezői. Hozzájárulnak az európaiságtudat kialakításához és az uniós polgárok politikai akaratának kinyilvánításához.” Ezzel a meghatározással a közösségi jog nemcsak elismerte, de támogatásáról is biztosította a közösségi szintű pártfejlődést. Az európai pártok a közösségi demokrácia értéket képviselő és értéket teremtő szereplőivé váltak, s az integráció demokratizálásában is kulcsfontosságú szerepet játszanak.

A kodifikációs áttörés meghozta gyümölcsét. Az új korszak a kereszténydemokraták esetében – akik már eddig is egységes európai pártnak vallották magukat – az Európai Néppárt kohéziójának növelését jelentette, a többi pártföderáció számára pedig az egységes európai párttá válás folyamatának megkezdését. Ennek jegyében – a Maastrichti Szerződés 1992. februári aláírását követően – 1992 novemberében megalakult az Európai Szocialisták Pártja;³⁵ 1993 decemberében megszületett a liberálisok európai pártja,

³² HIX: *I. m.*, 318–319.

³³ Robert LADRECH: *Political Parties in the European Parliament = Political Parties and the European Union*, 303.

³⁴ HIX: *I. m.*, 320.

³⁵ LADRECH: *Partisanship and Party Formation in European Union Politics*, 174.

az Európai Liberális, Demokrata és Reformista Párt. Az európai szintű pártszerveződés megújulásának leglátványosabb bizonyítékát pedig a környezetvédő pártok szolgáltatták, akik 1993 áprilisában létrehozták a Zöld Pártok Európai Föderációját.

Az európai pártok ma

Az európai pártok jogi létrejöttével hivatalosan megszülettek a közösségi politika azon szereplői, akik egy „hagyományosnak” tekinthető politikai rendszer meghatározó aktorai. Természetesen az idők folyamán a pártok tagsága és köre is bővült. Az északi, majd a keleti bővítés – különösen az Európai Néppárt és az Európai Szocialisták Pártja esetében – újabb tagszervezetekkel erősítette az európai pártokat.

A létező pártok bővülése mellett, élve a jogi elismertség adta lehetőséggel, folyamatosan születtek újabb szereplők a közösségi pártpolitikában. 2002-ben alakult meg a nacionalista és euroszeptikus pártok európai képviselőit a Nemzetek Európája Szövetség (Alliance for Europe of the Nations). 2004-ben az európai parlamenti választások hatására valóságos pártalapítási hullám söpört végig a kontinensen. Ekkor alakult meg a centrista, az integrációt támogató pártokból álló Európai Demokrata Párt (European Democratic Party), a szocialista és kommunista pártok felölelő Európai Baloldal Pártja (Party of the European Left), valamint Európai Zöld Párt (European Green Party) néven egységes európai párttá vált a Zöld Pártok Európai Föderációja is. 2005-ben két újabb euroszeptikus párt jött létre: az azóta megszűnt Európai Független Demokraták Szövetsége (Alliance of Independent Democrats in Europe), illetve az EUDemokraták (EUDemocrats), amely azóta is működik. A pártalakulási sort végül egy újabb euroszeptikus formáció, a Lisszaboni Szerződés ratifikálását elutasító írországi népszavazás eredményeként létrejött új párt, a Libertas zárja. A Libertas azonban sem a 2009-es európai parlamenti választásokon, sem pedig a megismételt írországi népszavazáson nem tudott jó eredményt elérni, így jövője meglehetősen bizonytalan.

Összességében tehát az európai pártok körét tíz aktív szervezet alkotja, amelyek a kommunistáktól a nacionalistákig átölelik az ideológiai spektrum minden területét. Az ideológiai megoszlás mellett azonban megfigyelhető a területi törésvonal is. Az Európai Szabad Szövetség jelenléte – noha időről időre súlyos kohéziós problémákkal küzd – a regionalizmus politikai relevanciájára figyelmeztet, az euroszeptikus pártok viszonylagosan nagy száma pedig azt mutatja, hogy az európai integráció is kezdi kitermelni a maga – akár törésvonalat is eredményező – konfliktusát a politikai térben.

Az európai pártok jogállása az idők folyamán egyre részletesebb szabályozás által vált pontossá. A Maastrichti Szerződés inkább csak elvi jelentőségű deklarációját 1997-ben az Amszterdami Szerződés közelítette a mindennapokhoz, amikor lehetővé tette, hogy az európai pártokat a közösségi költségvetésből finanszírozzák. Ezt követően a 2001-es Nizzai Szerződés már egyértelműen a Tanács és az Európai Parlament feladatává tette – az együtdöntési eljárás hatályába utalva – az európai pártok részletes jogállásával és finanszírozásával kapcsolatos rendelet megalkotását. A 2003 novemberében elfogadott

2004/2003/EK-rendelet lehetővé tette azon európai pártok közösségi költségvetésből való támogatását, amelyek képviselőkkel rendelkeznek az Európai Parlamentben, vagy a tagállamok nemzeti vagy regionális törvényhozásainak legalább egynegyedében képvisellel bírnak.³⁶ További előrelépést jelentett az intézményesülés folyamatában, hogy egy 2007-es módosítás lehetővé tette az európai pártok számára pártalapítványok létrehozását.

A szabályozás által kialakított jogi keretek értelmében az európai párt jogi személy, amely a székhelye szerinti tagállamban van bejegyezve. A pártnak tisztelnie kell az Európai Unió értékeit, nevezetesen a szabadság, a demokrácia és a joguralom alapvető elveit, továbbá tiszteletben kell tartania az emberi jogokat és az alapvető szabadságokat. Elismeréséhez szükséges, hogy induljon vagy indulni szándékozzon az európai parlamenti választáson, és a tagállamok egynegyedében vagy legalább három százalékot kapott a legutóbbi európai parlamenti választáson, vagy nemzeti szintű illetve regionális képvisellel rendelkezik. A pártok gazdálkodására vonatkozóan a rendelet a nemzeti szintű szabályozáshoz hasonló elemeket használ. Az európai pártoknak minden évben közzé kell tenniük gazdálkodásuk adatait, az ötszáz euró feletti adakozók nevét és az adakozás tényét. Nem fogadhatnak el adományokat évi 12 500 eurónál nagyobb összegben egy adakozótól, nem kaphatnak támogatást EP-frakcióiktól, továbbá a nemzeti tagszervezetek költségvetésének negyven százalékát meghaladó mértékben. Az európai pártok maguk nem támogathatják költségvetésükből a nemzeti tagszervezeteket, és költségvetésük legalább 25%-ának más, a közösségi költségvetésen kívüli forrásból kell származnia.

A tilalom nem vonatkozik ugyanakkor az európai választási kampány finanszírozására. 2007 novemberében az EP elfogadta azt a jogszabályt, melynek alapján az európai pártok anyagi támogatást nyújthatnak a 2009-es európai választási kampányokhoz. A módosítás ugyancsak lehetővé teszi, hogy az egyik évben megtakarított forrásokat a következő évben használják fel. A bővülő lehetőségek keretében létrehozott európai pártalapítványok szintén hangsúlyosabbá teszik a pártok jelenlétét az európai belpolitikában. Ezek hozzájárulhatnak többek között nyilvános politikai vitákhoz, szemináriumokat, képzéseket és konferenciákat támogatnak, valamint fórumot biztosíthatnak a nemzeti politikai alapítványokkal és a tudományos élet szereplőivel végzett közös munkához.³⁷

Amint látható, az európai pártok a közösségi jog szempontjából „elszakadtak” tagszervezeteiktől, és önálló életet élnek. A közösségi jog hozta létre magát a jogintézményt is, közösségi jogszabályok állapítják meg működési kereteiket, gazdálkodásuk többnyire független a tagállamokban működő pártok gazdálkodásától. Jogi értelemben tehát adottak egy közösségi szintű pártrendszer feltételei. Politikai és szociológiai értelemben mégis több elem is hiányzik ahhoz, hogy közösségi szintű pártrendszerrel beszélhessünk.

³⁶ Thomas Jansen: *The Emergence of a Transnational European Party System*, *European View* 3. (2006. tavasz), 53.

³⁷ *Legfontosabb események az Európai Parlamentben, 2004–2009*, www.europarl.europa.eu/elections2009/highlights/product.htm?ref=20090120TMN46722&secondRef=0&language=HU§ion=3.

Létezik-e európai pártrendszer?

A kérdés megválaszolásához mindenekelőtt tudnunk kell, hogy mit értünk pártrendszeren. Jelen tanulmányban a pártrendszerek Giovanni Sartori által alkotott – és mára már klasszikussá vált – definícióját használom. Eszerint a pártrendszer olyan pártok alkotta rendszer, amelyet csakis több párt alkothat – vagyis az egypártrendszer ebben az értelemben nem pártrendszer –, és a pártok közötti versengésből eredő interakciók rendszeréből alakul.³⁸ A definícióból következően egy pártrendszer léte az alábbi alkotóelemeket tételezi fel: több párt, közöttük létező verseny, valamint a verseny során kialakuló interakció. Az előbbi elemekből következően a pártrendszer szükséges jellemzője a rendszer elemei közötti konfliktus, amely a versengés és az interakció alapját adja. Ugyancsak fontos kritérium, hogy a versengésnek a pártrendszerek esetében tétje van. Hiszen mind a pártok közötti verseny, mind pedig – ebből adódóan – az interakció alapját a versengő pártrendszer legfőbb tétje végsősoron a hatalom, a kormányzás jogának megszerzése képezi.

Ha a fenti elemek mentén vizsgáljuk a közösségi szintű pártrendszer létének kérdését, nyomban szembeötlik a nemzeti szintű pártrendszerekkel szembeni különbség. Kiindulási pontként megállapítható, hogy a közösségi pártrendszer legfontosabb szerkezeti alapeleme – a több párt léte – adott az európai belpolitikában. Amint a tanulmány eddigi okfejtéséből is látható, az elmúlt ötven év viszontagságoktól legkevesbé sem mentes folyamatainak eredményeként mára a közösségi jog elismeri és meghatározza az európai párt fogalmát, megállapítja létének kritériumait. Formálisan tehát minden rendszerben lévőnek látszik: az európai pártok jogilag léteznek, költségvetéssel, gazdálkodási-finanszírozási renddel, sőt újabban alapítványokkal is rendelkeznek. A formális jogi pozíció vizsgálatánál ugyanakkor fontos különbség a nemzeti szinten működő pártokhoz képest, hogy csak közvetett tagsággal rendelkeznek. Azaz – egy pártföderáció szerkezetét mutatva – egyén nem lehet európai párt tagja, csakis a nemzeti tagszervezetek. Vagyis az európai pártoknak nincsen a szó hagyományos értelmében vett tagsága.

Ebből adódóan a párton belüli döntéshozatali folyamat már alapvetően nem a tagok, hanem a tagszervezetek, illetve a pártelitek közötti alkuk folyamata.³⁹ Az így kialakuló föderális döntéshozatali struktúra az egész pártot „föderalizálja”, aminek következtében a transznacionális pártföderációk ugyan névben átalakulhattak egységes párttá, a valóságban azonban föderációk maradtak. A döntéseket továbbra is az egyes tagszervezetek politikai elitjei hozzák, jelentős teret engedve a folyamat során a nemzeti érdekek érvényesítésének és védelmezésének. A transznacionális pártok tehát csak annyiban nemzetekfölöttiek, amennyiben a nemzeti érdekeknek megfelelő, de azokon túlmutató érdekeket sikerül találni a párton belül; a sokak által áhított szupranacionalista mentalitásnak – a pártdeklarációk ellenére is – csupán ennek fényében van esélye az érvényesülésre.⁴⁰

³⁸ Giovanni SARTORI: *Parties and Party Systems: a Framework for Analysis*, ECPR Press, 2005, 39.

³⁹ Tapio RAUNIO: *Why European Integration Increases Leadership Autonomy within Political Parties*, *Party Politics* 8/4. (2002), 414.

⁴⁰ Mogens N. PEDERSEN: *Euro-parties and European parties. New arenas, new challenges and new strategies = The European Union. How democratic is it?*, szerk. Svein Andersen – Kjell Eliassen, Sage, London, 1996, 16–17.

A közvetlen tagság hiánya mellett egy másik fontos tényező sem jelenik meg az európai pártok esetében. Noha – amint a korábbiakban láthattuk – az európai pártszövetségek, később pártok történelmük során nagy erőfeszítéseket tettek annak érdekében, hogy egységes cselekvőként lépjenek fel az európai parlamenti választásokon, valójában ez mind a mai napig várat magára. A választási kampányban részt vevő pártok többsége ugyan már valamely európai párt tagjaként határozza meg magát, azonban a választásokon nem az európai pártok, hanem azok nemzeti tagszervezetei indulnak, saját programmal. A választók hasonlóképpen, amikor meghozzák döntésüket az európai parlamenti választások során, nem az európai, hanem saját nemzeti szintű pártjaikat – illetve programjukat és jelöltjeit – figyelik, helyezik mérlegre és ez alapján döntenek.

Nemcsak a tagság és szervezete, hanem a választópolgár és az európai párt közötti kapcsolatra is pusztán a közvetettség jellemző. Mivel az európai parlamenti választások főszereplői továbbra is a nemzeti pártok, az európai pártok esetében hiányzik a közvetlen választópolgári legitimitáció is.⁴¹ Hasonló következtetést vonhatunk le a politikai programok tekintetében is. Miközben a közösségi politikai elit nagy kohéziós erőt, és ebből adódóan alapvető jelentőséget tulajdonít az egységes európai pártprogramok megalkotásának, a legtöbb párt továbbra is legfeljebb a keretprogramokig jut el, a részleteket, a lényegi programalkotást a nemzeti szinten működő tagszervezetekre hagyja. Ebből adódóan az egymással versengő programok szempontjából is érvényes az a megállapítás, miszerint az európai parlamenti választások eredménye inkább a belpolitikai kérdésekről folyó vitákban dől el, az európai dimenzió és az Európa-politikai kérdések jobbára háttérbe szorulnak.

Láthatjuk tehát, hogy a formálisan létező európai pártok valójában súlyos szervezeti és tartalmi hiányosságokkal küzdenek. A tagság, a közvetlen választópolgári legitimitáció, illetve az egységes politikai program hiánya vagy fogyatékos volta olyan megkülönböztető jegyek, amelyek a pártrendszer meghatározásának első elemét – az európai pártok lényegi és valóságos létezését – vita tárgyává teszik.

Hasonlóképpen járunk, ha a definíció másik elemét, a rendszerszerű működést tanulmányozzuk. Az európai pártrendszer lételemei közül az egyik legfontosabb hiányzó tényező a verseny. Igaz ugyan, hogy a pártok egyik legfontosabb feladatának tartott választási funkciót ellátják, jelölteket indítanak, mozgósítják a választópolgárságot, azonban ennek a választási és mobilizációs funkciónak a gyakorlása meglehetősen öncélú, mivel a hivatalért való versengés mint konfliktus- és rendszerképző elem szinte teljesen hiányzik. A választások eredményeként megalakuló – és javarészt valójában a nemzeti szintű pártok képviselőiből álló – Európai Parlament még az egymás után következő szerződés módosításokban szabályozott hatáskör-bővülései ellenére is csak a gyengébb partner szerepét játssza el a Tanács mellett a közösségi döntéshozatalban. Ugyanakkor – noha itt is növekvő befolyásnak lehetünk szemtanúi – az Európai Parlamentbe bejutott pártoknak semmilyen szerepük nincs – hacsak nem kormánypártok hazájukban – az Európai Unió vezető tisztségviselőinek kiválasztásában.

⁴¹ HANLEY: *I. m.*, 478.

Így van ez az Európai Unió legfontosabb, közösségi munkamódszer alapján működő testületének, a Bizottság tagjainak kiválasztásánál és kinevezésénél is. Noha – mint a Barroso által vezetett első Bizottság biztosjelöltjeinek meghallgatásánál láthattuk – a frakciók már ideológiai alapon formálják meg álláspontjukat és próbálják a más világnézetű jelölteket megszorongatni vagy éppen megbuktatni, a Bizottság összeállításánál még mindig kevésbé az EP-választási eredmények, sokkal inkább a tagállamok belpolitikai helyzete a döntő rendezőelv. Mivel a Bizottság tagjai nem az Európai Parlament többségének figyelembevételével, hanem „nagykoalíciós” alapon állnak össze, a parlamenten belül sem alakult ki a pártszerű működés alapjául szolgáló kormánypárt–ellenzék megosztottság, a pártok ideológiai kötelezettségeinek meglehetősen kevés szerepe van a parlament működésében. Tekintettel arra, hogy az európai parlamenti választások nem eredményeznek „kormányalakítást”, a verseny egyik legfontosabb eleme, a pártok közötti konfliktus is sokat veszít intenzitásából. A hatalmi dimenzió gyengeségével a pártrendszer szervezőelemeinek egyik legfontosabb dinamikus része, a konfliktus és ezen, valamint a kooperáción alapuló interakció is sokkal alacsonyabb hőfokú a pártok között.

Pártok közötti intenzív konfliktus hiányában nem alakul ki a választópolgárok lojalitása az európai szintű pártok iránt. Mivel ezeket az ideológiai és politikai küzdelmeket továbbra is a nemzeti szintű pártok vívják meg egymás között – hiszen ott van értelme, a választási győzelem ott kormányalakítással jár –, a választópolgárok érzelmi kötődése és a pártok közötti interakció rendszerszerű működése is elsősorban a nemzeti szinthez kötődik. Ha lassan is, de elmozdulás tapasztalható azonban ezen a területen is. A biztos meghallgatások egyre erősebb pártpolitikai karaktere arra utal, hogy kialakulóban van az EP-választások és a Bizottság összetétele közötti politikai kapcsolat. Ez a jövőben megalapozhatja a pártok közötti intenzív ideológiai–politikai konfliktusok legfontosabb alapját, a hivatalért való versengést. Ennek jelenlegi hiánya, illetve korlátozott volta azonban nem teszi értelmetlenné a transznacionális pártok és politikai csoportjaik aktivitását a közösségi politika formálásában. A parlamenti bizottságokon keresztül – élve az EP hatáskörei által adott lehetőségekkel – meglehetősen élénk tevékenységet fejtenek ki, amelynek célja, hogy a közösségi döntéshozatalban minél nagyobb súlyú jelenlétüket biztosítani tudják.⁴²

A transznacionális pártok ezen aktivitása teszi megragadhatóvá egyes elemzők szerint az európai pártrendszer kialakulási folyamatát.⁴³ Szerintük az alakulóban lévő európai pártrendszert semmiképpen sem lehet fenntartások nélkül összevetni a hagyományos, nemzeti szinten megszokott pártrendszerekkel. Önmagában az EU szerkezete már új típusú megközelítést követel, amelynek jegyében az európai pártrendszer olyan föderáció pártrendszeréhez hasonlítható, ahol a nemzetiségi és regionális tagoltság eleve fékezőként hat a pártok egymás közötti versengésére. Konkretizálva az analógiát, Simon Hix szerint az európai pártrendszer leginkább a svájcihoz hasonlít, ahol a kantonrendszer

⁴² Richard CORBETT – Francis JACOBS – Michael SHACKLETON: *The European Parliament*, Cartermill, London, 1995³, 136.

⁴³ HIX: *I. m.*, 331.

és a nemzetiségi kulcsok a parlamenti férőhelyek eleve meghatározottá tételével erősen csökkentik a pártok választási mobilizációs képességét. A pártok azonban ettől még nem válnak fölöslegessé: a parlamentben, a politika formálása során kifejtett aktivitásukkal a svájci politika egyik legfontosabb cselekvőiként tudtak megmaradni. Hasonlóképpen a transznacionális pártok is – mint láthattuk – meglehetősen korlátozott mobilizációs képességgel rendelkeznek. Az EP-be való bejutásuk után azonban – a parlamentnek a jövőben vélhetően tovább növekvő hatásköreivel egyenes arányban – nagy és az idők folyamán egyre jelentősebb szerepre tesznek szert a közösségi politika alakításában.

Azt láthatjuk tehát, hogy az európai pártrendszer esetleges kialakulásához vezető több évtizedes folyamat távol van még a végcéljától. Noha az elmúlt időszak fejleményei egy új politikai tér megjelenéséhez vezettek, az európai belpolitika még nem tudhat magáénak egy nemzeti szinten megszokott tulajdonságokkal bíró pártrendszert. Az európai pártok jogi, formális alapjai létrejöttek, a pártrendszerekre jellemző fontos tulajdonságok azonban még nem alakultak ki. Kulturális és intézményi hiányosságok egyaránt nehézkessé teszik ma még a pártrendszer fogalmi apparátusának alkalmazását az európai pártok közötti viszony leírására. Kétségtelen azonban, hogy az elmúlt hatvan év európai politikai történései egyre több olyan elemet tettek láthatóvá, intézményt teremtettek meg, amelyek egy, a jövőben megszülető európai pártrendszer irányába mutatnak.



Tűloldal (részlet)