

AZ EURÓPAI PARLAMENT: AZ UNIÓS DEMOKRÁCIA CSÚCSA

VINCZE FARKAS TAMÁS

1. Bevezetés

Az Európai Parlament demokratikus alapokon nyugszik, és működése is ezt mutatja. Ezt az állítást fogom alátámasztani a szakirodalom segítségével. Mivel joghallgató vagyok, kizárólag jogi szemszögből végzem a vizsgáldást, ebből kifolyólag az Európai Unió alapítószerződéséből, és Európai Unió működéséről szóló szerződés szabályaiból indulok ki.

Az alábbiakban, a demokráciadeficit jelentését, az Európai Parlament alkotmányozási törekvését a Parlament ellenőrző szerepét, és jogalkotási tevékenységét fejtem ki.

2. A demokráciadeficit fogalma

E kifejezés az Európai Parlament hatáskörével kapcsolatban merül föl leggyakrabban, illetve annak kiszélesítését célzó érvelésekben használják,¹ nevezetesen, hogy a Tanács zárt ajtók közti jogalkotásával szemben a tagállami népképviselő háttérbe szorul.

A demokráciadeficit foglalja össze azt a problémát, amely az Európai Parlament demokratikus volta körüli bizonytalanságot okozza. Az uniós polgárok nem tudnak oly mértékben hatni az Európai Unió politikájára, mint amennyire saját nemzetükére.² Az Európai Parlamentben nem pártok, hanem pártszövetségek vannak, így talán a polgárok nem képesek úgy azonosulni az európai népképviselővel, mint hazájuk országgyűlésével, ezért a saját nemzeti politika alapján választanak „pártot”. A nemzeti választásokon a választópolgárok kijelölnek egy politikai irányt, amelyet az ország követni fog. Azonban az Európai Parlamentben „[...] a pártszövetségek nem közvetítenek olyan felismerhetően különböző víziókat az Európai Unió fejlődéséről, amelyek az Uniós polgárok számára

¹ Timothy BAINBRIDGE: *EU mindentudó*. Budapest, HVG, 2004. 100.

² OSZTOVITS András: *EU-Jog*. Budapest, HVG-Orac, 2012. 95–96.

megvilágítanák, hogy az adott politikai irányzat támogatása révén mennyiben tudnának változtatni az Európai Unió működésén.”³

A demokráciadeficit másik fontos eleme, hogy az Európai Bizottság összetétele nem tükrözi oly mértékben az Európai Parlamenti választások eredményét, mivel a győztes párt nem kerül automatikusan jelölti pozícióba, még, ha az igaz is, hogy a győztes „erő” soraiból választják a Bizottság kollégiumát.⁴

Sokszor hasonlítják össze a nemzeti államműködést és az Európai Unió rendszerével, és a demokrácia mércéjét is ennek alapján húzzák meg. Ennek következményeként két szélsőséges gondolat állapítható meg. Az egyik szerint az Európai Unió (beleértve annak parlamentjét is) demokratikus és nincs szükség annak módosítására. A másik nézőpont pedig azt képviseli, hogy az Európai Parlament hatáskörét ki kell szélesíteni, a nemzeti parlamentek döntéshozatalba való intenzívebb beavatkozását elő kell segíteni valamint egyszerűsíteni a döntéshozatal mechanizmusát.⁵

Ennek reakciójaként tekintem át az Európai Parlament alkotmányozási törekvéseknél betöltött szerepét.

3. Az Európai Parlament alkotmányozási törekvései

A Parlament az ESZAK az EGK és az Euratom közgyűléséből alakult ki, amelyeket az Európai Községek közös szervezeteiről szóló 1957-es megállapodás egyesített egyetlen „Közgyűlésben”. Az „Európai Parlament” elnevezés az Európai Unióról szóló szerződés óta hivatalos.⁶ A tagállami népképviselői szerv az Unió alkotmányozási törekvéseinél, mondhatni jelentős kérdésként merült fel. A folyamat lépéseit hely hiányában itt nem tekintem át.

Az európai alkotmány létrehozásáról szóló, 2004. évben, Rómában aláírásra kerülő szerződés a Parlament megerősítését kívánta volna elősegíteni, azonban nem lépett hatályba. Ennek ellenére rendelkezései többsége a Lisszaboni Szerződésbe interpretálódtak.⁷ „A Lisszaboni Szerződés a hatályos EU- és EK-Szerződést módosítja, de nem lép azok helyébe.”⁸ A Reformszerződés 14. cikkében ki is mondja az Európai Parlament és a Tanács egymás melletti jogalkotását.⁹ A Szerződés az együttdöntési eljárást rendes jogalkotási eljárássá tette, így a Parlament egyenrangú döntéshozó 90 jogalkotási területen a Tanáccsal.

³ Uo. 98.

⁴ Uo. 98–99.

⁵ www.epa.hu/00000/00026/00032/pdf/euwp_EPA00026_2006_03_021-035.pdf.

⁶ eur-lex.europa.eu/hu/editorial/abc_toc_r1.htm 48.

⁷ OSZTOVITS András (szerk.): *Az Európai Unióról, és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata* 3. Budapest, Complex, 2011. 2710.

⁸ KECSKÉS László: *EU-JOG és jogharmonizáció*. Budapest, HVG-Orac, 2011. 289.

⁹ Uo. 290.; és: Európai Unióról szóló Szerződés. 14. cikk (1) bek.

Nem véletlenül került előtérbe az Európai Parlament megerősítése, hisz a demokrácia egy szimbolikus, és gyakorlatban is a leginkább népakaratot kifejező intézményéről van szó, melynek dominanciája egy nemzeti parlamentéhez képest kevesebb. A tagállamok saját népképviselője és a közösségi „gyűlés” eltéréseket mutat (a nemzeti parlament javára), ebből adódóan merülhet fel a demokratikus működés megkérdőjelezése. A jogszabályokban lefektetett célok, és a tendencia azonban meggyőző a tagállamok, és azok lakosai akaratának biztosítását illetően. Az Európai Unióról szóló szerződés preambuluma fogalmazza meg a célkitűzést: „Azzal az óhajjal, hogy tovább javítsák az intézmények demokratikus és hatékony működését, és így azok a rájuk ruházott feladatokat egy egységes intézményi kereten belül jobban elláthassák, [...]”. A preambulum az uniós jogban értelmezési eszköz, s ebben az olvasatban kell különösen az Európai Parlamentet nézni, amely az Európai Unió tagállamainak népét képviseli.¹⁰ Véleményem szerint a közösségi jog szabályozásának lépésein végigkövethető, hogy ez a célkitűzés megvalósul, az Európai Parlament hatásköreinek bővítését nézve is. Természetesen az egy hosszú folyamat, és érdekek ütközéséből kipattanó kompromisszumok kellenek az Európai Parlament nagyobb szerepéhez, de történelmi perspektívából nézve egy új demokrácia kialakulásának lehetősége állhat fenn.¹¹

3.1. Választás

Az Európai Unióról működéséről szóló szerződés 223. cikkétől kezdődően szabályozza az Európai Parlamentet, mely alapján a közvetlen és általános választójogi eljárásra tesz javaslatot, s ez a tagállamokra egységesen kötelező.¹² A választójog az a demokratikus törvényhozáshoz szükséges első lépcsőfok, amelyet formailag is kifejez azzal, hogy a 223. cikk (1) bekezdésében¹³ fogalmazza meg a működési szerződés.

Az uniós jog az európai parlamenti választások tekintetében csupán az általános, közvetlen, titkos és arányos választásokat írja elő.¹⁴ Az EUSz 2. cikkében foglalt demokrácia elvéből levezethető a választójog egyenlősége,¹⁵ amelynek „[...] értékét az uniós jog ugyanazon jogforrási szinten szabályozza, mint az

¹⁰ http://eur-lex.europa.eu/hu/editorial/abc_toc_r1.htm.

¹¹ BUDAI Béla Dénes: *Demokrácia-deficit az Európai Unióban*. 2005. <http://goo.gl/5ZO2tF>.

¹² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:hu:PDF>

¹³ „Az Európai Parlament javaslatot dolgoz ki a tagjainak valamennyi tagállamban egységes eljárás szerint vagy valamennyi tagállamban közös elveknek megfelelően tartandó, közvetlen és általános választójog alapján történő megválasztásához szükséges intézkedésekre vonatkozóan.”

¹⁴ LÁNCOS Petra Lea: Többes állampolgárság a választási elvek áttörése? *Iustum Aequum Salutare*, 2013/9. 182.

¹⁵ Uo. 182.

európai parlamenti képviselők számának tagállamonkénti kiosztását, így utóbbi egyfajta *lex specialis*ként is értelmezhető.¹⁶”

3.2. *Demokrácia*

Az Európai Parlamenti képviselők 2005/684/EK Euratom határozatával elfogadott (első) Statútuma, a képviselők mandátumának gyakorlásáról, és annak feltételeiről szól, illetve a feladataik ellátására irányadó általános szabályokról. Demokratikusság szempontjából rögtön a 2. cikk: „*A képviselők szabadok és függetlenek.*” kijelentése jelentős.¹⁷

Az EU szabályozás biztosítani igyekszik némely helyen, explicit módon, a demokratikus alapelvek érvényesülését. Erre jó példa az, hogy minden tagállam maga határozza meg saját választási eljárását, de ugyanazon alapvető demokratikus elveket kell alkalmazniuk (a már említett általános és közvetlen választás, arányos képviselet, titkos és szabad választás, alsó korhatár).¹⁸ Mindezt a 1976. szeptember 20-i közvetlen választási okmány vezette be, melyet a Tanács 2002. június 25-i és szeptember 23-i határozataival módosított.¹⁹ Az Európai Parlamenti képviselőket a nemzeti parlament tagjai közül nevezi ki a tagállami lakosság, ezzel is érzékelhető az, hogy az uniós képviseletet nem egy távoli, állampolgároktól független intézmény. Egyfajta egyenlőséget, és kiszámíthatóságot biztosít a 2009. július 14.-től, az egységes képviselői statútum, mely a munka feltételeit átláthatóvá tette, vagy legalábbis egyértelmű szabályozást tartalmaz. Annyi biztos, hogy egységes illetményt vezetett be, amelyet az Európai Unió költségvetéséből fizetnek.²⁰

4. A Parlament politikai ellenőrző funkciója

Így a Parlament és a többi uniós közötti viszonyban is meg kell nyilvánulnia annak, hogy egy demokratikus rendszer áll fenn.

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződésben lelhetők fel azok a rendelkezések, mellyel a Parlamentnek ellenőrző szerepe kifejezésre jut.

A quasi törvényességi felügyelet fogalomkörébe lehetne beilleszteni az EUMSZ. 226. cikkét. Ezzel a szabállyal a Parlamentnek lehetősége van tagjai egynegyedének kérelmére, ideiglenes vizsgálóbizottságot felállítani uniós jog végrehajtása során felmerülő állítólagos jogsértések, vagy hivatali visszaállások kivizsgálására. Ennek az eljárásnak részleteit azonban a Parlamentnek, Tanács-

¹⁶ Uo. 182.

¹⁷ OSZTOVITS: Az Európai Unióról; 2718.

¹⁸ http://eur-lex.europa.eu/hu/editorial/abc_toc_r1.htm.

¹⁹ OSZTOVITS (2011) i.m. 2711.

²⁰ http://eur-lex.europa.eu/hu/editorial/abc_toc_r1.htm.

nak, és a Bizottságnak közösen kell megállapítani, így tisztázva a vizsgálati jog tárgyi hatályát, vizsgálat lefolytatásának feltételeit, titokvédelmi követelményeit, jogkövetkezményeit. A vizsgálat tárgya általános jogsértésre nem vonatkozhat, csak konkrét jogsértésekről, visszaosságokról lehet szó.²¹

A Parlamentnek közvetlen ellenőrzési funkciója van a Bizottság fölött, amely abban áll, hogy a Bizottság beszámolási kötelezettséggel tartozik az Európai Parlamentnek, képviselnie kell véleményét a nyilvános plenáris vitákban, és évente be kell nyújtania vitaanyagként az Európai Parlamentnek egy, az Európai Unió tevékenységeiről szóló általános jelentést.²² Ennek analógiájára fel lehet hozni a nemzeti parlament-kormány viszonyt, de én tartózkodom a két fajta népképviselőt párhuzamba állításától, erre később még utalok. Ezen szabályból következik a bizalmatlansági indítvány, melyet az Európai Parlament kétharmados többséggel szavazhat meg, amit ha megtesz, a Bizottságnak kötelessége lemondania, igaz a gyakorlatban erre nem került sor. A „Santer-Bizottság” lemondását is 1999ben a költségvetési gazdálkodásra vonatkozó felelősség alóli mentesítés megtagadása váltotta ki.²³ A fenti szabályozást a 234. cikk, talán a legerősebb jogosultsága a Parlamentnek a Bizottsággal szemben, igaz (mint ahogy láttuk) a gyakorlatban még nem fordult elő, de ez nem jelenti azt, hogy jelentősége marginális lenne.

Az EUMSZ. soron következő cikk: a 227., polgárok felől közelíti meg a Parlament ellenőrzési jogkörét nevezetesen, hogy egyéni, vagy csoportos petíció benyújtásához való jogosultság illeti meg valamely tagállamban lakóhellyel rendelkező természetes, vagy jogi személyt. A 228. cikk is ide sorolható, ám annak csak (1) bekezdése vonatkozik az uniós polgárok („[...] vagy valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy [...]”²⁴) által kezdeményezhető, uniós szervek hivatali visszáságainak ellenőrzése.

A 228. cikk behozza a polgári kezdeményezés ívéhez kapcsolódva az ombudsman intézkedési szabályzatát: „[...] saját kezdeményezésére vagy a hozzá közvetlenül vagy az Európai Parlament valamely tagján keresztül benyújtott panaszok alapján, lefolytatja az általa indokoltnak ítélt vizsgálatokat [...]”. Természetesen, ha a bíróság tárgyát képezte, képezi az ügy, akkor az ombudsman nem jár el.²⁵ Az Unióban az ombudsman jogállása önálló, alapító szerződés által intézményesített. A Parlament választja meg, illetve csak annak kérelmére mondhat le, valamint a népképviselői szerv fogadja el a működési szabályzatát. Az ombudsman évente tájékoztatja a Parlamentet, valamint eseti vizsgálódások-

²¹ Uo. 2732.

²² eur-lex.europa.eu/hu/editorial/abc.pdf.

²³ eur-lex.europa.eu/hu/editorial/abc.pdf.

²⁴ EUMSZ. 228. cikk (1) bekezdés.

²⁵ EUMSZ. 228. cikk.

kal kapcsolatban is felvilágosítást ad. Mindezek után még is azt lehet állítani, hogy egy független szervről van szó, mivel nem kérhet, vagy fogadhat el utasításokat, feladatokat kormányzati szervtől, intézménytől vagy más szervezettől, nem tehet tevékenységével összeférhetetlen intézkedéseket stb.²⁶ Az ombudsman intézménye az alapvető jogok biztosítására létrehozott szerv, tagállamok szintjén is, és a demokratikus jelleget támasztja alá az, hogy ezt a közösségi szabályozás is beemelte

5. A Parlament részvétele a jogalkotásban

A jogalkotás a Parlament esetében különösen fontos, hiszen ez a szerv reprezentálja a népet (esetünkben az uniós polgárokat). Nyilvánvalóan, ha a végrehajtó hatalom, illetve az annak megfelelő szerv hatáskörében nagyobb hangsúlyt kapna a jogalkotás, – ide értve a törvényeket, és nem a részletszabályozást – akkor a demokrácia nem valósulna meg.

A Parlamentnek eleinte korlátozott lehetőségei voltak a jogalkotásban való részvételre. A demokratikus legitimitásának növekedésével párhuzamosan fokozatosan bővültek és erősödtek a Parlament jogkörei is, így a Tanács mellett valódi társjogalkotónak tekinthető szervvé nőtte ki magát.²⁷ Véleményadási lehetősége volt a Bizottság jogszabálytervezetére, amelynek sorsát a Tanács döntötte el. A jogszabályalkotási kérdésben bővült a Parlament szerepe, főleg a Lisszaboni Szerződés rendelkezéseivel, a Reformszerződés bevezette a rendes jogalkotási eljárást, így a Parlament a Tanáccsal egyenrangú jogalkotói intézmény lett. Azonban az Európai Parlament nem kezdhet jogalkotásba, csak a Bizottság tervezetéből indulhat ki, (ezt, a demokráciadeficit létét hangsúlyozó elemzők itt ellentétbe hozhatják a nemzeti parlamentek működésével). A bizottság, miután megalkotott egy jogszabálytervezetet, azt megküldi a Parlamentnek és a Tanácsnak, továbbá a tagállamok parlamentjei számára is. A nemzeti parlamentek nyolc héten belül indoklással ellátott véleményt nyújthatnak be a Tanács, az Európai Parlament és a Bizottság elnökei számára.²⁸ Ebben az esetben is előkerülhet a demokratikusság kétségbevonása, hiszen a Parlament „korlátozottabb” helyzetben van, mint tagállami megfelelői, azonban ezt kiküszöböli az, hogy a Bizottság a tagállami parlamenteknek is megküldi tervezetét, amit igaz véleményezés követhet nem kötelező erejű joghatás.

További problémát okozhat a demokratikus jelleg megítélésében az egyetértési eljárás. Ez esetben az Európai Unió harmadik országgal kötött megál-

²⁶ OSZTOVITS (2011) i.m. 2752.

²⁷ OSZTOVITS András (szerk.): *Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 1.* Budapest, Complex, 2008. 1200.; és az Európai Unióról szóló szerződés 14. cikke.

²⁸ OSZTOVITS (2012) i.m. 95–96.

podását kaphatja meg az Európai Parlament, de itt is csak a Tanács által felhatalmazott főtárgyaló aláírása után. E jog speciális, az általános viszont a nem éppen stricti iurisként hangzó konzultáció.²⁹ Viszont a politikai ráhatással igenis el lehet érnie a tagállamoknak akaratauk érvényesítését. EUSz 36. cikke állapítja meg a KKBP terén az EP helyzetét. Ezekből a rendelkezésekből kitűnik, hogy az Európai Parlamentnek a KKBP terén semmilyen joga nincs az érdemi beleszólásra, itt mintegy tanácsadó szervként van jelen. A jövőtől függ, hogy a KKBP befolyásolására adott soft eszközök milyen tényleges súlyra tesznek szert.³⁰

6. Konklúzió

Esszém során az EUMSZ. rendelkezéseit tartottam irányadónak, hiszen egy demokratikus működés alapja, ugródeszkája az ezt biztosító jogszabály. Az Európai Unió Egyéb vonatkozásaiba, mindennapos gyakorlatába, részletes igazgatásába nem látok bele, és egy rövid esszében nem is lehet kifejtteni a demokrácia más aspektusainak vizsgálatát.

Véleményem szerint végső soron nem a demokrácia hiányáról van szó, inkább a demokrácia „érzésének” hiányáról. Az uniós polgárok kötődésének hiánya az Európa Parlamenthez, és általában az Európai Unió politikájához azt eredményezi, hogy a tagállami társadalom tájékozatlan marad, bár anyanyelvi források (folyóiratok, internet) is előtérbe kerültek. Hosszú folyamat az, amíg egy közösségi szabályozás olyan biztonságos érzetet nyújt, mint a nemzeti jog (amellyel kapcsolatban az állampolgároknak szintén akad kétsége), de (a fent is említett) tendencia pozitív irányba halad.

További saját észrevételem az, hogy párhuzamot vonni a nemzeti parlament (itt elsősorban a Magyar Parlamentre gondolok) és az Európai Parlament között téves következtetésekhez vezethet. Hiába mindkettő népképviselői szerv, funkciójukat illetően mások. Az Európai Parlamentnek több tagállam egy uniósba tömörítésének demokratikus biztosítása a célja, ez azonban egy viszonylag friss, és állandóan változó (pl.: tagállamok számának bővülése) rendszer. Következésképpen nem csak a demokrácia, mint egy elvi idea fontos, hanem nagyobb súlyt kap a pragmatikus irányítás, nem beszélve arról, hogy a Közösség még „próbálja magát”.

Az Európai Parlament, mint a demokrácia csúcsa? Az idea, a „tökéletes demokrácia” az elvi síkon marad, az Európai Unió viszont jogszabályi szinten folyamatosan törekszik ennek megvalósítására, és ezt a szabályozásokban deklarálják.

²⁹ Uo. 96.

³⁰ VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: *Az Európai Unió joga*. Budapest, Complex, 2010. 117.