

EURÓPAI PARLAMENT: AZ UNIÓS DEMOKRÁCIA CSÚCSA

MÉSZÁROS BALÁZS

1. Bevezetés

Az Európai Parlamentről történő bármilyen értekezés nem nélkülözheti magának az Európai Uniónak, valamint létrejöttének e szempontból releváns – bár az esszé eltérő fő tárgyából fakadóan szándékosan vázlatos módszerrel történő – körülményeinek áttekintését.

Az Európai Unió egy olyan sui generis entitás, amelynek kialakulását sajátos történelmi előzmények, eltérő nézeteket valló nemzetek és ezek vezető politikusai, ideológusai úgy befolyásoltak, hogy a kialakuló szervezetben egyaránt megtalálhatók föderatív és konföderatív, valamint kormányközi nemzetközi szervezeti elemek. A páneurópai eszme és az európai integráció föderatív gondolata már az 1920-as években komolyan felvetődött, azonban a rendkívül mélyen gyökerező kulturális különbségek és a nacionalizmust újra meglovagolni kívánó politikai erők megghiúsították annak gyakorlati megvalósulását. Csak a II. világháború rendkívül nagyszámú áldozata tudott olyan hatást gyakorolni az egyes nemzetekre, hogy a háború elkerülése érdekében fel tudják adni nemzeti szuverenitásuk egy-egy apróbb részletét. Természetesen ez a helyzet alkalmatlan lett volna az azonnali, egy politikai aktussal történő európai integrációra, így az a fokozatosság és a folyamatos evolúció útján kezdett formát ölteni. A föderációtól idegenkedők számára a gazdasági érdekeken, valamint a népek egyesülésén alapuló¹ célok konföderatív elemekkel vegyítve fokozatosan elfogadhatóvá váltak bár meg kell jegyezni, hogy a népek egyesítése eddig valójában nem valósult meg, azonban lebontották a határokat és a béke és az integrációból fakadó nagyobb prosperitás jellemzi ma az uniót.

¹ Jean Monnet: „Nous ne coalisons pas des états; nous unissons des hommes.” „Nem államok szövetségét építjük, hanem népeket egyesítünk” Jean MONNET: *Emlékiratok*. Budapest, BGF KFK, 2004. 63.

A szerző egyetért azokkal a nézetekkel, melyek szerint az Európai Uniót „a Global Governance megvalósíthatósága előrehaladott laboratóriumának kell tekinteni”²

Rendkívüli és ritka lehetőség tárul ma elénk, hiszen Európának egy olyan vissza nem térő történelmi folyamatának lehetünk megfigyelői, részesei, uniós polgárként, aktív választójogunkon keresztül reményeink szerint még alakítói is, amely az évezredes megosztottságot és békétlenséget nagyságrendileg egy emberöltő alatt gyökeresen át tudja alakítani.

Nem kívánva megelőzni az esszé konklúzióját már a bevezetésben szükséges utalni arra, hogy mind az Európai Unióról, mind a továbbiakban részletesen tárgyalt Európai Parlentről bármilyen diskurzus, elemzés, megállapítás és bírálat a fenti evolúciós kontextusban valósulhat meg tárgyilagosan, hiszen nem évszázadok óta kialakult és stabilizálódott szervezetekről beszélünk, hanem egy születendőben és folyamatos fejlődésben levő új politikai formációról, annak minden gyermekbetegségével együtt.

2. Az Európai Parlament kialakulása, történelmi párhuzamok

2.1. Kialakulás

Az Európai Parlament előfutára az ESZAK Közös Gyűlése volt 1952-ben, majd 1957-ben a 3. római szerződéssel állították fel az alapító tagállamok az ESZAK, az EGK és az EURATOM egyesített szervét a Gyűlést amely bár hamarosan már használta az Európai Parlament nevet, hivatalosan csak 1962-től ez az elnevezése.³ Képviselőit 1979 óta választják közvetlenül a tagállami állampolgárok.

Az EGK alapító szerződés a konzultációs eljárási jogkörrel a Parlamentnek kvázi vitafórum funkciót biztosított csupán, melynek egyedüli célja, hogy a tagállami parlamentek által delegált képviselők „másodállásként” rálássanak a vámunió felállításának kérdéseibe. A kezdeti súlytalan szerepét követően a Parlament rendkívül jól használta ki a közvetlen választás által felerősödött legitimitációt, a szerződések által biztosított lehetőségeket, valamint legfontosabbként az Európai Bíróság esetjoga által biztosított hatáskör bővülést.⁴ Az 1986-ban aláírt Európai Egységes Akta hozta létre az együttműködési eljárást, majd a 91-ben aláírt Maastrichti Szerződés az együttdöntési eljárást. A fejlődés következő nagy állomása volt a rendes jogalkotási eljárás bevezetése és új területekre kiterjesztése, melyet az alkotmányszerződés elbukását követően a 2007-es Lissza-

² SZABÓ Marcel – LÁNCOS Petra Lea – GYENEY Laura: *Az Európai Unió jogi fundamentumai*. Budapest, Szent István Társulat, 2013. 189. (továbbiakban *EU jogi fundamentumai*).

³ *EU jogi fundamentumai* i.m. 117–118.

⁴ KENDE Tamás, SZÜCS Tamás: *Európai közjog és politika*. Budapest, Osiris, 2003. 337.

boni Szerződés vezetett be. Ezáltal az Európai Parlament a Tanáccsal egyenrangú társ-jogalkotó intézménnyé vált.⁵

A Parlament további hatáskörei az európai intézmények – beleértve a Bizottság – ellenőrzése, valamint az uniós költségvetésnek a Tanáccsal együtt történő megvitatása és elfogadása.

A Parlament a hatáskörök folyamatos szélesedése mellett a jogalkotásban való egyre hangsúlyosabb részvétel mellett a jogérvényesítésben is jelentős tevékenységet fejtett ki. Ennek egyik formája, hogy az uniós polgárok joga, hogy panasszal forduljanak a Parlamenthez az uniós intézményekkel kapcsolatban felmerült jogsérelmük esetén. Másik formája a Parlament aktív és passzív perbeli legitimációja és elfogadása.

Kérdésként merülhet fel, hogy a fejlődési irányoknak milyen szabadsága illetve determináltsága vetíthető előre? A szerző egyetért azzal a gondolattal, hogy az Unió és intézményei – beleértve a Parlamentet is – „az integrációs vívmányok fokozatos, az integrációs láncolatában egymásra épülő fejlődés eredményeként valósulnak meg. Nem feltétlenül automatizmusok révén, az elméleti iskolák által oly kedvelt „point of no return, a sui generis” vagy „spill-over” hatások által, hanem inkább az elért magasabb (mélyebb) integrációs lépcsőfok indukálta hajtóerőt felhasználva, a tagállamok közös akaratából táplálkozva”⁶

Amennyiben a tagállamok közös akaratát transzformáció során a tagállami állampolgárok közös akaratát, mint európai polgárságot, európai népszuverenitást fogja jelenteni úgy a jelenlegi közvetett demokratikus legitimáció az Európai Parlamenten keresztül átalakulhat valódi, közvetlen képviselővé.

2.2. Történelmi párhuzamok

Kézenfekvő analógiaként merülhet fel annak vizsgálata, hogy a parlament mint államokon belüli legfőbb demokratikus szerv hogyan alakult ki. A kérdés történelmi távlatának részletes kifejtését nélkülözve első látásra sok hasonlóságot lehet felfedezni a modern demokratikus parlamentarizmus és az Európai Parlament fejlődése között. A királyságokban először megjelenő főnemesi tanácsadó testületek, majd később a hűbéri rendszerhez kapcsolódó katonai szolgálat kötelezettségéből származó, a hadiadókba történő beleszólás jogából kifejlődött költségvetési jogkör, majd a közvetlen jogalkotásban való előkészítő, véleményező majd kezdeményező funkció tekintetében erős párhuzam fedezhető fel. Hasonló fejlődést mutat az államszervek és a király ellenőrzésének joga is.

Nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni azt a hangsúlyos ténybeli különbséget, hogy a nemzeti parlamentek esetében szuverén államokról beszél-

⁵ EU jogi fundamentumai i.m. 122.

⁶ BAJTAY Péter: *Integráció és kapcsolatok: Az Európai Unió külkapcsolati rendszere*. Budapest, Ph.D. értekezés, BKÁE, 2001. 13–14.

tünk és beszélünk ma is, melyben a fejlődés végén a szuverenitás hordozójává a legfőbb törvényhozó hatalom, a nemzeti parlament vált. Az Európai Unió ezzel szemben a föderalista integrációs irányzatok célkitűzései és az eddig elért eredmények ellenére kormányközi szervezetként jött létre elsősorban. Az immár önálló nemzetközi közjogi jogalanyisággal rendelkező nemzetközi szervezeten belül továbbra is önálló nemzetközi jogalany tagállamok vannak bár egyre szűkebb szuverenitással. A folyamat jelenlegi állapotában tehát álláspontom szerint egyértelmű koncepcionális és strukturális analógia nem, csupán távoli hasonlóságok állapíthatók meg.

3. Európai Parlament és demokrácia-deficit

3.1. Európai népszuverenitás kontra állami szuverenitás

Az Európai Parlament fejlődésének motorja a demokratizmus iránti igény volt amely a korábban hangsúlyosabban fennálló európai demokrácia-deficit megszüntetését szorgalmazta.

A demokrácia-deficit az unióban általánosságban az európai vezetők választás hiányában történő vezető pozíciókba jutását és a közvetlen demokratikus kontroll hiányát jelenti⁷.

A demokrácia-deficit az Európai Parlament vonatkozásában korábban a képviselők közvetett delegálásából, valamint abból adódott elsősorban, hogy a Parlamentnek szinte semmilyen hatása nem volt a jogalkotásra. Kérdés, hogy e két súlyos probléma megoldását követően fennáll-e még a demokrácia-deficit?

Sajnálatos módon azt kell mondjuk, hogy igen, mivel a Bizottság, mint a jogalkotási eljárások legfőbb kezdeményezőjének tevékenysége szinte teljesen közvetlen összefüggést nem mutat az uniós polgároknak az európai parlamenti választásokon kinyilvánított politikai akaratával. A biztosokat a nemzeti kormányok jelölik⁸ és sajnálatos gyakorlat, hogy az európai politikai pozícióra való delegálás sokszor nem szakértelmi alapú, hanem politikai „parkoló pálya” jellegű. A Parlamentnek ennek kontrolljára korlátozottak a lehetőségei.

A demokrácia-deficitet erősíti továbbá, hogy az uniós intézmények, legfőképpen a Bizottság, – mely bár funkciójánál és hatáskörénél fogva nem tekinthető az Unió kormányának, mégis rendelkezik végrehajtói hatalomhoz hasonló jogosultságokkal – közvetlenül nem felelős a Parlamentnek. Ezt támasztja alá az a tény is, hogy a Bizottságnak – mint a tagállamok elleni kötelezettségszegési el-

⁷ OSZTOVITS András szerk.: *EU-JOG*. Budapest, HVG-Orac, 2012. 99.

⁸ Ami ebben az esetben már *háromszorosan közvetett képviselet* (nemzeti parlament választása–kormányalakítás–biztos delegálása).

járás szinte kizárólagos⁹ jogosultjának¹⁰ – diszkrecionális joga van a tagállamok elleni kötelezettségszegési eljárás megindítására illetve mellőzésére miközben a Parlamentnek, mint az európai polgárok közvetlen demokratikus képviselői szervének semmilyen a demokrácia alapkövének tekinthető kontroll lehetősége nincs.

A Parlamentben mind a mai napig nem jött létre európai szintű pártrendszer, csupán eltérő nemzeti pártok pártszövetségei. Nincs uniós politikai akarat és európai politikai tér, továbbá nem jött létre az európai démosz,¹¹ ami az európai demokrácia-deficit talán legfőbb gyökere. Nem történt meg a bevezetőben Jean Monnet-től idézett európai népek egyesítése, nincs az európai népszuverenitásnak letéteményese.

Érdemes e ponton felidézni egy immár lassan 20 éves euroszeptikus véleményt John Major brit miniszterelnöktől, aki téves képzetnek nevezte, hogy az Európai Parlament magát az Unió jövőendő demokratikus központjának tekinti és azt tartotta üdvöztető célnak, ha a tagállami parlamentek maradnak a demokratikus legitimáció forrásai.¹² Egyelőre sajnálatos módon annyiban igazat kell adnunk ennek az állításnak, hogy a pillanatnyi helyzet ez, de nem kell egyetértsünk abban, hogy ennek a jövőben is így kellene maradnia. Az alapító szerződésekben a tagállamok csupán ráruházták egyes hatásköreiket az Unióra így amíg az nem lesz föderáció, amíg hatásköreit, az elsődleges jogot – értve ez alatt például az alkotmányserződést illetve a jelenlegi szerződések módosítását – az Európai Parlament nem közvetlenül fogja, tartalmát meghatározni, – mint amire mind a Parlamentnek mind az európai polgároknak az akarata irányul – addig legitimációja csak derivatív módon, a tagállamok népszuverenitásán keresztül alapozható meg.

Az Európai Parlamentben nincsen kormányoldal és ellenzék, a Bizottság összetétele közvetlenül nem függ az európai parlamenti választásoktól mint népakarattól.

Annak ellenére, hogy a tagállami szuverenitást felülről a szupranacionális, alulról pedig a szubnacionális folyamatok folyamatosan erodálják, ennek hatása nem közvetlenül jelentkezik a Parlamentnek, mint az európai népszuverenitás

⁹ EUMSZ. 259. cikk a tagállamok által más tagállamokkal szemben indítandó igen ritka kötelezettségszegési eljárásban is kötelező igénybe venni a Bizottság mint közvetítő szerv szerepét az eljárás megindítása előtt

¹⁰ EUMSZ. 258. cikk a Bizottság által indítható kötelezettségszegési eljárásokról

¹¹ KÖRÖSÉNYI András: Demokráciadeficit, föderalizmus, szuverenitás Az Európai Unió politikaelméleti perspektívából. *Politikatudományi Szemle* 2004. 3. szám (továbbiakban: KÖRÖSÉNYI)

¹² John MAJOR: *Europe: A future that Works*. University of Leiden, William and Mary Lecture, 7th September 1994. „The European Parliament sees itself as the future democratic focus for the Union. But this is a flawed ambition, because the European Union is an association of States, deriving its basic democratic legitimacy through national Parliaments. That should remain the case. People will continue to see national Parliaments as their democratic focus. It is national parliamentary democracy that confers legitimacy on the European Council.”

letéteményese legitimációjának erősödésében. Ennek példáját figyelhettük meg abban, hogy az európai alkotmányt nem az európai polgárok többsége fogadta volna el, hanem a tagállamok, s melynek életbe lépéséhez az összes tagállam egyhangú ratifikációja lett volna szükséges.

Nem hagyható ugyanakkor e szempontból figyelmen kívül az sem, hogy az uniós intézményrendszerben feladatot ellátó kb. 60.000 főnyi hivatalnok, akik a weberi professzionális bürokrácia modellje alapján szakképzett munkaerőként a politikai hatalom alávetetten kellene dolgozzanak, sokszor hatalmas, nagy tehetetlenségű – adott esetben önálló érdekekkel és célokkal rendelkező – technokrata gépezetté válnak.

Az európai nemzetek tagjai számára olyakor még saját nemzetállami kormányaik tevékenysége sem minden területen látható át, ami az uniós intézményrendszer tekintetében hatványozottan jelentkezik.

3.2. *Lesz-e európai démosz?*

A bevezetésben felvázolt uniós struktúra sui generis mivolta felveti azt a kérdést, hogy a hagyományos értelemben vett állampolgársági mércét kellene-e elvárunk az európai démosztól, avagy itt is egy sui generis démosz fogalom alkotásra van szükség?¹³

Az Unió korábbi magát alkotó nyugat-európai tagállami állampolgároknak a gazdasági előnyökön túl az európai polgárság nem nyújtott olyan mértékű „többet szolgáltatást” amely politikai értelemben egységesítette volna a multilingvális, multikulturális európai népeket. Ezt erősíthette volna a sikertelen európai alkotmány hatályba lépése, melynek a Lisszaboni szerződésbe való sajátos transzformációja nem váltotta ki ugyanazt a hatást.

A páneurópai politikai mobilizációt – és így az európai démosz kialakulását – hosszú távon elősegíti a globalista szemlélet egyre kritikusabb felfogása, a környezetvédelem egyre égetőbb kérdései, valamint az Unió egyik alapvető bástyája, a személyek szabad mozgása. Ezek a hatások azonban csak nagyon lassan válnak érzékelhetővé.

Rövid távon ilyen hatást valamilyen váratlanul kialakuló politikai válság, konfliktus jelenthet, amely lehet akár kül-, vagy Unión belüli közpolitikai konfliktus. Ilyen jellegű, bár eredménytelen volt az iraki háborúval kapcsolatos kommunikáció miatt kialakult USA-ellenes európai hangulat.¹⁴ Ehhez hasonló hatású volt a 2009-es görög válság, mely ugyan gazdasági jellegű volt, de politikai hatásai jóval nagyobbak voltak. Hasonló jellegű hatása felmerülhet a közelmúltban napvilágra került, az USA által szövetségesei vonatkozásában végzett le-

¹³ LÁNCOS Petra Lea: Európa népe vagy népek Európája? *Iustum Aequum Salutare* I. 2005/1, 175.

¹⁴ KÖRÖSÉNYI i.m. 147.

hallgatási botránynak, de középtávon is jelentős hatása lehet az európai öregedő társadalmak és a bevándorlás egyre gyakoribb kollíziójának.

Legnagyobb realitása talán annak van, hogy az Európai Parlament folytatja az elmúlt évtizedekben tapasztalt erőteljes érdekérvényesítő tevékenységét, mely a hatáskörök saját érdekein túl előbb-utóbb az európai emberekre közvetlen hatást gyakorló, valódi parlamentáris politikai tevékenységekben, kezdeményezésekben és valós eredményekben mutatkozik meg. Nincs kizárva az sem, hogy a Parlamentben lévő pártszövetségek tagállami pártjai valamilyen kohézió folytán megjelenjenek a Parlamenten kívül, nemzetállami szinten is, egységes európai politikai víziót és célokat mutatva fel a leendő európai démosznak.

Ha a fenti rövid, vagy hosszú távú hatások eredményeképpen ki tud alakulni egy az USA állampolgársági felfogásához hasonló európai polgári identitás, úgy az Európai Parlamentnek is nagyságrendekkel megnőne a legitimitációja és jogalapja arra, hogy a közvetlen népakarat letéteményeseként az európai immár egységes népszuverenitást képviselje.

4. Összegzés

Az uniós demokrácia csúcsa-e tehát az Európai Parlament?

Nyilvánvaló elfogultság és kontrafaktualitás lenne egyértelmű igennel válaszolni erre a kérdésre, ugyanakkor a bevezetőben említett rendkívül nagy jelentőségű, történelmi léptékű és ilyen távlatokban tekintve rohamtempójú integráció egy adott pontján kategórikusan nemmel válaszolni sem lenne célravezető, sőt inkább méltánytalan volna azokkal szemben, akik számosan nagy erőfeszítéseket tettek, hogy a jelenlegi eredmények sok-sok kompromisszum kialakításával megvalósulhassanak.

Az Európai Parlament súlyának vonatkozásában is fontos azt az átfogó megállapítást megtenni, hogy az Európai Unió és intézményei tevékenysége elsődlegesen egy gazdasági érdekek által motivált europolitikai tevékenység, másodlagosan azonban nem kevésbé fontos körülmény, hogy az európai szinten megjelenő politikusok tagállamaikban is politizálnak, így bármilyen döntésük csak ebben a dualisztikus erőterben értelmezhető és ez által befolyásolt. Általánosságban is megfigyelhető a fentiek okán a politikusok differenciált kommunikációja európai és tagállami szinten, amely a politikai pozícióknak a demokratikus népszerűséggel való szoros összefüggésében érthető. Nyilvánvaló, hogy az Európai Parlament súlyának növekedése a döntés előkészítésben, döntéshozatalban és az ellenőrzésben egyidejűleg csökkentené a politikusokra nehezedő ilyen jellegű terhelést és egyúttal csökkentené a demokrácia-deficitet.

Az Európai Unió politikai dichotómikus felosztása (föderalizmus/konföderalizmus) helyett sokkal célszerűbb lenne a Riker¹⁵ féle föderációs skála modelljével szemlélni a már most is vegyes politikai formációt, amely a teljesen szuverén államok és az ezekből a teljes föderalizálódás hatására kialakuló unitárius állam között egy folytonos tengelyen mutatja meg az aktuális helyzetnek a két végponthoz képest betöltött pozícióját.

A szuverenitás elméletek vonatkozásában a szerző véleménye alapján a kezdeti és formálisan ma is élő megosztott szuverenitás az Európai Bíróság jogfejlesztő tevékenysége és az uniós intézmények jogalkotási vehemenciája nyomán bekövetkező „lopakodó alkotmányozás” miatt a gyakorlatban egyre inkább a megszűnő szuverenitás elmélete fog érvényesülni a többségi döntéshozatal elterjedésével. A kérdést nyilván árnyalja, hogy az Európai Bíróságnak az elsődleges jog megalkotása során a tagállamok nem biztosítottak – a gyakorlatban tapasztalt – kvázi jogalkotói szerepet, a szervezet a hiányosságok folytán inkoherens jogrendszer hézagait „önjáró” módon a bírósági esetjog segítségével kívánta és kívánja orvosolni felhívva a nemzetközi közjogban közismert *effet utile* alapelvet is. Nem alaptalan tehát a német jogtudomány ellenérzése¹⁶ e tekintetben, és itt nyilvánvalóan megkerülhetetlen megemlíteni a Német Szövetségi Alkotmánybíróság 1974-es Solange I. döntését, mely ugyan a szupremácia kérdéskörében született, de indoklásában az Európai Parlament – képviselőinek közvetett választása okán akkor még nagyobb mértékű – demokratikus deficitére is alapozott.

Amennyiben a föderatív célokkal az eszmefuttatás erejéig azonosulunk, akkor célként nem az USA, hanem Németország föderatív berendezkedését állíthatjuk modellként az Európai Unió elé. Egy ilyen kétkamarás föderatív politikai rendszerben működő Európai Parlament valóban az európai demokrácia csúcsa és a korábban már említett „Global Governance” alapjául szolgáló globális parlamentáris intézmény kimunkált és kiforrott modellje lehet.

¹⁵ William Harrison RIKER: *Federalism: Origin, Operation, Maintenance*. Boston, Little–Brown, 1964.

¹⁶ Thomas von DANWITZ: *Zur Entwicklung der gemeinschaftsrechtlichen Staatshaftung*. JZ, 1994, 335.