

A DEMOKRÁCIA JOGI KERETEI AZ EURÓPAI UNIÓ PARLAMENTJÉBEN

KANYÓ ZSOMBOR

1. Előszó

Értekezésemben az Európai Uniót és az Európai Parlamentet, mint demokratikus jogintézményt vizsgálom, illetve elemzem az EP működésének alapvető feltételeit a demokrácia szemszögéből. Úgy vélem, hogy a témában való kellő elmélyüléshez mindenképpen az ókori demokrácia alapjaihoz kell visszanyúlni. Dolgozatom első részében az európai jogfejlődés demokratikus értékeinek közvetítését és a demokrácia európai jogrendbe való beépülését tanulmányozom, majd ezt a gondolatmenetet folytatva az Európai Parlament demokratikus intézményrendszerét is több nézőpontból közelítem meg.

Egyetemünk katolikus szellemisége előtt tisztelegve idézem II. János Pál pápa gondolatait a demokráciáról: „A demokrácia értéke azokkal az értékekkel együtt áll vagy bukik, melyeket megtestesít vagy támogat: ezek között az alapvető és legfontosabb minden emberi személy méltósága, elidegeníthetetlen és érinthetetlen jogainak tiszteletben tartása, nemkülönben a „közjó” cél és szabályozó mérceként való elfogadása a politikai életben.”¹

2. A demokrácia jelentősége és megkérdőjelezhetősége az európai jogfejlődésben

Mielőtt az Európai Parlament demokratikus voltát kezdenénk vizsgálni, érdemes röviden megemlékezni a demokrácia kialakulásáról, hiszen gyakorlatilag a modern demokráciák is az ókori demokratikus rendszerek alapköveire építkeznek.

¹ Részlet II. János Pál pápa az egyetemi oktatók világtalálkozójának résztvevőihez intézett beszédéből (2000. szeptember 9.), ld. még: *Evangelium Vitae*, II. János Pál pápa enciklikája a püspököknek, a papoknak és diakónusoknak, szerzeteseknek és szerzetesnőknek, a laikus krisztushívőknek és minden jóakaratú embernek az emberi élet sérthetetlenségéről, III. fejezet 70. (1995. március 25.)

A demokrácia szó az ógörög *démokratia* szóból ered. A démosz (nép) és a kratein (uralkodni) szavakból jött létre, jelentése népuralom.² A demokrácia alapköveinek letétele az ókori görögség nevéhez fűződik, épp ezért a világtörténelem első demokratikus „államformáinak” is a görög poliszokat kell tekintelnünk. A demokratikus berendezkedés lényege tulajdonképpen az, hogy a démosz (köznép) akarata érvényesül, tehát a választójoggal rendelkező polgárok demokratikus választások útján avatkozhatnak be a közügyekbe.

Úgy gondolom, hogy mint minden politikai berendezkedésnek megvannak a maga jó és rossz oldalai, így a demokrácia kérdéskörét is több oldalról lehet megközelíteni. Mind a mai napig sokan vitatkoznak Winston Churchill demokráciáról alkotott véleményéről, én mégis sok igazságot látok benne. Churchill szerint: „A demokrácia a legrosszabb kormányzási forma – nem számítva az összes többi, amellyel az emberiség időről időre megpróbálkozik.”³ Véleményem szerint Churchill gondolatai mellett megszívlelendő az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése által hozott határozat is, mely a demokráciáról, a többség-nemzet és a kisebbségi nemzet párhuzamos nemzetépítéséről szól: „A demokrácia nem csupán annyit jelent, hogy a többség nézeteinek mindig diadalmaskodnia kell: olyan egyensúlyt kell kialakítani, amely biztosítja a kisebbségekkel szembeni igazságos és megfelelő bánásmódot, és megakadályozza a domináns pozícióval való visszaéléseket.”⁴

A demokrácia az évezredek során rengeteg változáson és átalakuláson esett át, mégis mind a mai napig a legéletképesebb, legműködőképebb és társadalomilag is a legelfogadottabb kormányzási forma, melyben a többségi akarat érvényesülése mellett együttesen jelenik meg az egyenlőség és az elszámoltathatóság elve is.

3. Az Európai Parlament mint demokratikus jogintézmény

Az Európai Unió tagállamai egytől egyig a modern parlamentáris demokrácia mintaképei, akiknek érdekeik érvényesítéséhez szükségük van egy közös Parlamentre. Ez az Unió polgárai által közvetlenül választott képviselőtestület az Európai Parlament, amelynek fő feladata, hogy a tagállami érdekeket megjelenítő Tanács és a közösségi érdekeket megtestesítő Bizottság mellett az Unió állampolgárainak érdekeit képviselje a közösségi döntéshozatalban.⁵ De vajon az EP

² <http://politikapedia.hu/demokracia>

³ Részlet Winston Churchill 1947. november 11-én, az angol képviselőházban mondott beszédéből.

⁴ Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 2003/1334. sz. határozata a demokráciáról, a többség-nemzet és a kisebbségi nemzet párhuzamos nemzetépítéséről.

⁵ HORVÁTH Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2007. 144.

tényleg parlamentként működik vagy nem más, mint a demokratikus berendezkedés sarokköve? Véleményem szerint az Európai Parlament sokszor ahelyett, hogy döntéshozatali és szervezeti kérdésekben is átláthatóbb válaszokat adna az uniós polgároknak, beleesik a bürokrácia csapdájába. A polgárközeleti állapot eléréséhez először az ún. *demokrácia deficit*t kell szembenézni. (A demokrácia deficit nem más mint a döntések legitimitásának alacsony foka.⁶) Ha a demokrácia deficit kérdéskörét az EP-re, mint csúcsszervre vetítjük, úgy vélem nem mondható, hogy az EP teljes mértékben illegitim lenne. A demokratikus deficit megszüntetését illetően az intergovernmentalisták szerint az Unió kormányközi jellegének további erősítése szolgálhat megoldásul⁷. Éppen emiatt az Unió kisebb államai nagy valószínűséggel nem támogatnák az EP-n belüli döntéshozatalt, mivel a nagyobb államoknak arányaiban több képviselőjük van az Európai Parlamenten belül. Itt jegyezném meg, hogy erről a kérdéstről a mai napig rengeteg vita zajlik az eu-szeptikusok és az uniót csúcsszervezetként illúzióaló választópolgárok között. Véleményem szerint sem lenne igazságos, hogy az EP-ben ugyanakkora súllyal képviseltesse magát például egy Málta méretű állam, mint egy 80 milliós népességű Németország, mely mind a mai napig az Unió elsőszámú gazdasági motorjaként működik.

Az Európai Parlament képviselőit már 1979 óta közvetlen módon választják a tagállamok választópolgárai, ezzel szemben ellenérvként lehet felhozni azt a tényt, hogy az Európai Unió tulajdonképpen nem tekinthető egységes országnak, így a képviselők sem egyetlen országgal szemben fogalmazzák meg perspektíváikat. Az EP tehát az európai demokratikus politikai irányzatokat tömörítő magként fogható fel, ahol a tagállamok véleményeiket elmondhatják és egyeztetgetik egymással. Az Európai Parlament jogalkotó szervként működik az Unió intézményrendszerén belül, mégis saját kezdeményezésre nem alkothat a tagországokra nézve kötelező szabályokat, mi több, még a kezdeményezés jogával rendelkező Európai Bizottság törvénytervezetét sem képes egymagában véglegesíteni.⁸ Az Európai Parlament kezdetben konzultációs eljárással járt el, melynek értelmében az EP a Bizottság javaslatára nyilvánította ki véleményét, azonban a döntést a Tanács hozta meg. Később aztán egyre nagyobb befolyással bírt az Európai Parlament a jogalkotási kérdésekben, mígnem az 1992-es Maastrichti szerződéssel bevezették az ún. *kodécíziós (együtt-döntési)* eljárást. E szerint az Európai Parlament már egyenrangú jogalkotóvá válik a Tanács mellett (a Lissza-

⁶ HOVÁNSZKI Arnold: *A polgárközeliség és az átláthatóság jelentősége az Európai Unióban és Magyarországon*, Institute for Political Science Integration Studies No. 4. , 6.

⁷ Európai Parlamenti Szemle a Corvinus Külügyi és Kulturális Egyesület kiadásában, Demokratikus legitimitációról szóló cikk, <http://www.corvinusembassy.com/ep/index.php?page=7&corvina=7&content=61&level=3> Ld. még: KÖRÖSÉNYI András: *Demokráciadeficit, föderalizmus, szuverenitás, Az Európai Unió politikaelméleti perspektívából*, Politikatudományi Szemle 2004. 3. szám 143–149.

⁸ <http://www.euvonal.hu/>, Az EP jövője az integráció előrehaladásában – összefoglalás.

boni szerződésmódosítás szerint az EP és a Tanács társ-jogalkotók,⁹⁾ hiszen az EP jóváhagyása szükséges a Tanács döntéseinek meghozatalához.

Véleményem szerint az európai integráció fejlődésének előmozdítása érdekében a legfontosabb tényező az Európai Parlamentnek, mint népképviselői szervnek a döntéshozatalban betöltött szerepe, hiszen ily módon, a demokrácia adta lehetőségeket kihasználva tudja a leghatékonyabban képviselni a tagállamok állampolgárainak érdekeit. Úgy gondolom, az Európai Parlament nem a nemzeti parlamentek kiszorításával próbál meg önkényesen jogot alkotni, hanem a nemzeti jogalkotást kiegészítve próbál jogalkotóként tevékenykedni. Ugyanakkor a nemzeti parlamentek ellenőrizni, irányítani próbálják az EU döntéshozási folyamataiban résztvevő saját, nemzeti politikusaikat¹⁰⁾.

Az EP megalakulása óta folyamatosan fejlődik, erősödik és újabb hatásköröket, jogosítványokat szerez. Véleményem szerint ezen a téren kiemelendő az EP alkotmányozási szerepe és az Alkotmányos Szerződésről szóló állásfoglalása is:¹¹⁾

1) E szerint az EP mindig is támogatta és elősegítette az integráció mélyítését és az Európai Unió további fejlődését.

2) Az európai parlamenti képviselők mindig kiálltak amellett, hogy az EU működését átláthatóbbá kell tenni és olyan intézkedéseket kell hozni, amelyek hatékonyabbá teszik az európai államok együttműködését.

3) Az EP támogatta azt is, hogy maradjon meg Európa sokszínűsége, de legyenek közös európai értékek.

4) Az EP mindig azt a nézetet képviselte, hogy az Uniónak egy európai állampolgárokat védő, minél demokratikusabb közösséggé kell válnia.

Végül a Lisszaboni szerződéssel úgy tűnik megvalósulni látszik az a cél, hogy az Unió és az EP működése az állampolgárok számára átláthatóbbá és egyszerűbbé váljon. Mind a Lisszaboni szerződés, mind az Európai Unióról szóló Maastrichti szerződés az európai demokráciafejlődés egy-egy mérföldköve. Míg a Lisszaboni szerződés kimondja, hogy az európai polgárságot teljes körűen elismerik, a Maastrichti szerződés 10.cikke pedig azt fogalmazza meg, hogy az Unió működése a képviselői demokrácián alapul, valamint, hogy minden polgárnak joga van ahhoz, hogy részt vegyen az Unió demokratikus életében és a döntéseket a lehető legnyilvánosabban és a polgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten kell meghozni¹²⁾ (közelség elve).

Ugyanakkor ehhez szükség van egy ún. *közös államiság eszményére* is, melynek teljes megvalósulása még úgy gondolom várat magára. Erre jó példa, hogy

⁹⁾ HORVÁTH Zoltán – TAR Gábor: *Az Európai Parlament*, Budapest, 2004, 36.

¹⁰⁾ http://www.euvonal.hu/index.php?op=tenyek_intezmenyrendszer&id=2, Az EP jövője az integráció előrehaladásában – összefoglalás 1.

¹¹⁾ Az Európai Parlament állásfoglalása az európai alkotmányt létrehozó szerződésről (2004/2129(INI)).

¹²⁾ Az Európai Unióról szóló Maastrichti szerződés (1992.február 7.) 10.cikk (1) és (3) bekezdés.

a nemzetek az Európai Parlamentben a képviselő politikusaikon keresztül próbálnak meg hatást gyakorolni az Unióra. Az EP célja tehát az lenne, hogy az állampolgárok egy olyan Európa-képben gondolkozzanak, ahol az európaiságukat előtérbe helyezik a nemzeti identitásukkal szemben, vagyis a közös kérdésekben először európaiak legyenek és csak ezután nemzetiek. Véleményem szerint ez csupán egy utópia marad és igazából soha nem fog bekövetkezni.

Egyre világosabbá válik az is, hogy az EP-nek rövidtávon legalább két kihívással kell szembenéznie: ismertebbé kell tennie létének, tevékenységének értelmét az állampolgárok körében, illetve – az előbbivel szoros összefüggésben – át kell hidalnia azt az óriási távolságot, ami a Strasbourgban/Brüsszelben székelő 732 fős testület és a kontinensen szétszórtan élő 450 millió állampolgár között szükségszerűen fennáll¹³. Ez egy hosszadalmas folyamat lesz de kitartó munkával és elszántsággal nem tűnik lehetetlen vállalkozásnak.

Összegzés

Dolgozatomban próbáltam egy rövid, ámde tömör kitekintést adni az Európai Parlament és az Unió demokratikus működéséről. Felsorakoztattam azokat a problémákat, melyekkel nem csak az EP-nek de az állampolgároknak is szembe kell nézniük, ha a közös együttműködést eredményesen szeretnék folytatni a jövőben is. Személy szerint teljes mellszélességgel támogatom az Európai Parlament integrációs törekvéseit és azt az álláspontot vallom, hogy mind az Uniót, mind a Parlamentet közelebb kell vinni az állampolgárokhoz, úgy hogy, közben a demokrácia keretein belül maradjunk. Ugyanakkor nem mehetek el szó nélkül a még mindig aktualitást élvező ún. Tavares jelentés mellett sem, melynek értelmében az EP egy külön bizottságot hozna létre annak érdekében, hogy az uniós alapértékek érvényesülését felügyeljék a tagállamokban. E jelentés szerint Magyarországot politikai gyámság alá helyeznék, ami véleményem szerint nagy mértékben sérti az ország önállóságát. Az Európai Parlamentnek tehát óvatosan kellene bánnia a hasonló törekvésekkel, hiszen az EP-ről az állampolgároknak kialakult pozitív képet egy pillanat alatt lerombolhatja.

Mégis hiszem, hogy egy közös, békés, agressziótól és rasszizmustól mentes Európa kialakulásában mindannyian érdekeltek vagyunk. Dolgozatomat épp ezért az Európai Unió hivatalos jelmondatával zárom: „Egyesülve a sokféleségben”. A mottó egyrészt a béke és a jólét megteremtése érdekében létrehozott Európai Unióra, másrészt a kontinentst gazdagító kulturális, nyelvi és hagyománybeli sokszínűségére utal.¹⁴

¹³ http://www.euvonal.hu/index.php?op=tenyek_intezmenyrendszer&id=2, Az EP jövője az integráció előrehaladásában – összefoglalás 2.

¹⁴ http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/index_hu.htm