

JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

A parlamentalizálódás modellje a Lisszaboni Szerződés tükrében¹

„Stabil intézmények jelentik a legbecsesebb örökséget a jövő nemzedékek számára.”

(Jean Monnet)

Írta: Tózsér Tamás János

A 2007 végén aláírt Lisszaboni Szerződés, amely egy majd tízéves reformfolyamatot zárt le, valamint egy megújult Unót és egy új időszámítást is jelent, óriási mérföldkő az Európai Unió történetében. A tudományos elemzések Európa szerte megegyeznek abban, hogy a reformfolyamat nyertese az Európai Parlament lett.² Ugyanakkor a gyakorlatban csak most kezd kirajzolódni, hogy hogyan működik a testület a Lisszaboni Szerződés után.

I. A parlamentalizálódás fogalma és modellje

Gyakran találkozom azzal a problémával, hogy az Európai Parlamentet érintő változások kiragadva, és pusztán jogi szövegek kicseréléseként kerültek bemutatásra. Hiányoltam mögülük az összefüggések bemutatását, a kölcsönhatások ábrázolását. Meglátásom szerint a Lisszaboni Szerződés Parlamentet érintő változásai akkor lesznek igazán világosak, és jelentőségük akkor érthető meg, ha egy jogi, politikai és szociológiai folyamat eredményeként elemezzük őket. Természetesen ezen a ponton rögtön felmerül, hogy lehetséges-e valamilyen másik megközelítés, esetleg egy modell, amelynek segítségével a vázolt folyamatokat szemléletesebben lehetne elemezni.

¹ A tanulmány Tózsér Tamás János: *Parlamentalizálódás az Európai Unióban - változások és lehetőségek a Lisszaboni Szerződés tükrében* című OTDK győztes dolgozat alapján készült.

²JACQUÉ, Jean Paul: *Der Vertrag von Lissabon - neues Gleichgewicht oder institutionelles Sammelsurium*. Integration, 2010. 2. szám 110.

E folyamat jobb érzékeltetése érdekében használok egy, a német szakirodalomban használt kifejezést, a parlamentalizálódást (Parlamentarisierung).³ Úgy gondolom, a parlamentalizálódás egy folyamat az Európai Unió parlamentáris kormányzati rendszere felé, ahol az uniós szintű demokratikus legitimáció növelése mellett az Európai Parlamentnek folyamatos szerep és hatásköri bővülése is bekövetkezik.⁴

A parlamentalizálódás fogalmát nagyon találónak tartom, mert ebben az összefüggésben gyakrabban használt statikus fogalmakkal szemben - mint a parlamentarizmus kialakulása, a parlamentarizmus kezdetei stb. - sokkal jobban kifejez egy, a múlt-jelen-jövő síkján mozgó folyamatot, valamint azt a köztes állapotot, amit a Lisszaboni Szerződés az Európai Parlament számára jelent.

A fogalom meghatározása már nagy előrelépést jelentett, de még mindig nem volt elég, hiszen hiányoztak azok az elemek, amelyek a fogalmat kitöltik, illetve amelyekkel az elemzés sikeresen elvégezhető. Az utóbbinál segítségemre volt Horváth által alkotott definíció, miszerint: „Az Európai Parlament - mint a Szerződések által létrehozott, és feladatokkal felruházott legitim, az állampolgárok által periodikusan ismétlődő választásokon közvetlenül választott testület, az együttdöntési, a hozzájárulási, valamint a költségvetési eljárásban játszott szerepe figyelembe vételével - parlamentnek tekinthető.”⁵ Ezen ismérvek alapján a parlamentalizálódás modelljének alapját az európai parlamenti választások és a választójog jelentik. A modell pillére a demokrácia, míg magját a hatáskörök képezik. E modell mentén nemcsak a parlamentalizálódás folyamatát, hanem az egyes elemek kapcsolatát és szoros kölcsönhatását is fel lehet tárni. Mivel kiindulópontom az, hogy a testület parlamentnek tekinthető,⁶ ezért az intézmény vizsgálatokor használhatóak a parlamentekkel kapcsolatos fogalmak és kategorizálások. Ugyanakkor mindvégig szem előtt kell tartani a testület speciális jellegét, valamint azt, hogy az Unió nem állam. Nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a parlamenti fejlődés az európai országokban - az a bizonyos állandó harc a mindenkori kormány és az országgyűlés között, ami a nyugati demokráciákat létrehozta - egy

³Ez a szó szerepel a következő szerzőknél: WEBER, Albrecht: *Vom Verfassungsvertrag zum Vertrag von Lissabon*. EuZW, 2008. 1. szám, 10. KÖNIG, Doris: *Vorbereitung der Europäischen Union auf die Zukunft?- Notwendige Änderungen des Primärrechts nach der Nicht- Ratifizierung des Vertrags über eine Verfassung für Europa*. EuR, 2009. Beiheft 2, 28. SCHOLL, Bruno: *Wie tragfähig ist die neue institutionelle Architektur der Eu? Der Verfassungsentwurf des Konvents im Spiegel nationalstaatlicher Präferenzen*. Intergration, 2003. 3. szám, 211. ABROMEIT, Heidrun: *Institutionelle Herausforderungen einer Demokratisierung der EU*, 2. <http://www.uni-leipzig.de/~roose/ak/tagung/abromeit.pdf> (2011-05-24)

⁴A magyar szakirodalomban megtalálható az általam használt fogalom ellentét párja. Calliess szerint: „azáltal, hogy a Tanács európai szinten a központi jogalkotó szerv, és számos kompetencia a nemzeti hatáskörből európai hatáskörbe került, anélkül, hogy az EP helyzete hasonló mértékben megerősödött volna, egyfajta jogalkotási »parlamenttelenítésnek« (Entparlamentarisierung) lehetünk tanúi”. CALLIESS, Christian: *Demokrácia az európai Állam- és Alkotmányszövetségben*. JK, 2007. november, 491.

⁵HORVÁTH, Zoltán: *Az Európai Parlament politikaalkító szerepe, az Európai Unió döntéshozatalán belül elfoglalt helye az együttdöntési eljárás vizsgálata alapján*. 2002. PhD munka, Budapest, 228.

⁶KUKORELLI István: *Merrefelé, Európa?* ET, 2009. 7-8. szám 13. MOHAY, Ágoston: *A Matthews-ügy utóélete*. JK, 2008. 10. szám 490.

hosszú, több száz éves folyamat eredménye. Ha ez utóbbi ugyan rokon jegyeket is mutat, csak nagy nehézségek árán hasonlítható össze az Európai Unió fejlődésével.

II. A demokrácia elve, mint a parlamentalizálódás pillére

Évtizedeken keresztül az európai jogot a demokrácia elvével szemben jogállamiság elve határozta meg.⁷ Konszenzus alakult ki amellett, hogy Európai Közösségnek saját jogállami legitimitációra van szüksége.⁸ Ezzel párhuzamosan uralkodó volt az a nézet, hogy a szupranacionális hatalom gyakorlóinak jogilag nincs szüksége saját demokratikus legitimitációra.

1. Konszenzus a sokszínűségben

A 90-es évektől a jogállamisággal szemben a demokrácia elvének gyors fejlődése volt tapasztalható. Joggal tehetjük fel a kérdést, hogy miért volt olyan nehéz 2007-ig az amúgy demokratikusan működő tagállamoknak a demokrácia fogalmának európai szinten történő definiálása? Mielőtt azonban azt gondolnánk, hogy olyan egyszerű lenne egy komplex fogalomnak a sokszínű európai jogi kultúrában történő meghatározása, érdemes egy kicsit megállni, és megvizsgálni, hogy milyen sokoldalú fogalommal van dolgunk.⁹

Amíg Németországban az államhatalmat a legitimitációs láncolaton keresztül a népig visszavezető demokrácia felfogás uralkodik,¹⁰ addig Franciaországban a „démokratie” fogalom a köztársasággal (és az azzal kapcsolatban álló értékekkel, mint libert \acute{e} , \acute{e} galit \acute{e} , fraternit \acute{e}) együtt, mint politikai jelszó, a demokratikus politikai kultúra legfontosabb elemei lett. Hasonlóképpen a jogállamiság (*état de droit*) tartalmát gyakran az állam, demokrácia vagy a köztársaság szavak fedik le.¹¹ További nagy különbség, hogy míg francia demokráciához a népszavazás intézménye szorosan hozzátartozik, addig Németországban a mai napig egy tartózkodó felfogás az uralkodó.¹²

⁷VON BOGDANDY Armin: *Europäisches Verfassungsrecht, theoretische und dogmatische Grundzüge*. Berlin: Springer, 2009. 62.

⁸„A korunk hivatása egy európai jogállam alkotása” olvashatjuk Joseph H. Kaisertól. Vö. *Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstruktur in den internationalen Gemeinschaften*. VVDStRL 23, 1966, 1.

⁹LÁNCOS, Petra: *Európa népe vagy népek Európája? Demos-vita az európai demokrácia tükrében*. IAS, 2005. 1. szám, 175.

¹⁰KILÉNYI, Géza: *Összehasonlító alkotmányjog, Az államszervezet*. Budapest: Rejtjel, 2008., 10.

¹¹WEBER, Albrecht (a): *Europäischer Verfassungsvertrag und partizipative Demokratie*, in: IPSEN, Jörn - STÜER Bernhard: *Europa im Wandel*, Festschrift für Hans-Werner Rengeling, Köln: Carl Heymanns, 2008. 666.

¹²SCHMIDT, Helmut: *Außer Dienst*, München: Siedler, 2008. 122.

Lengyelországban¹³ és Magyarországon¹⁴ megint másképp alakul a fogalom magyarázata. A demokrácia itt szorosabb kapcsolatban áll a jogállamisággal és az alapjogok védelmével, valamint a nép, mint az államhatalom gyakorlója jelenik meg. Ez a nagyon heterogén kép valószínűleg azzal magyarázható, hogy az EU joga, ill. alapelvei nem az európai jogi kultúra, hanem az európai jogi kultúrák termékei.¹⁵

Emellett pedig nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy az Európai Uniónak a demokrácia elmélyítése szempontjából egy jóval szűkebb játéktér áll a rendelkezésére, mint a tagállamoknak. A Lisszaboni Szerződés ebből a szempontból egy óriási lépést tett azzal,¹⁶ hogy saját címet tartalmaz a demokráciáról,¹⁷ amelyben egy komplex és koherens, az Unióra jellemző demokrácia fogalmat alkot. Az Európai Unió demokráciájának alapja a polgárok közötti egyenlőség, amit a szerződés különösen az Unió szerveivel és hivatalaival szemben hangsúlyoz. Nem véletlen a polgárok közötti egyenlőség elvének kicsit patetikus használata,¹⁸ amelynek történeti gyökerei a régi republikánus egyenlőségre vezethetőek vissza.¹⁹ A jogalkotó az egyenlőség elvével próbálja a sokszínű tagállami demokrácia felfogásokból a legalapvetőbbet kiemelni, és „közös nevezőként” az Unió szintjén alkalmazni. Az elv fontossága különösen az uniós polgárság²⁰ intézményéhez kapcsolva érthető meg igazán, amelynek jelentőségét a szerződés jobban is kifejezhette volna.

Hosszas politikai viták után, a kis- és közepes tagállamoknak köszönhetően, a Lisszaboni Szerződésbe bekerült a tagállamok szerződéseik előtti egyenlőségének az elve.²¹ Habár a két új elv nem keletkeztet új jogokat, de mint jogi alapelvek biztosan felhasználásra kerülnek.²² A demokrácia európai magjához hozzátartoznak a rendszeresen megtartandó választások, az állami szervek jogilag biztosított felelőssége, az intézményi egyensúly, a képviseleti demokrácia, ami közvetlen elemekkel (polgári kezdeményezés) egészül ki. További megegyezés lehetséges abban is, hogy valamiféle jogállami és emberi jogi szempontok is az Unió demokrácia fogalmának részévé váljanak..²³

¹³WEBER (2008a) i.m. 667.; Lengyel Alkotmány: 4. cikk (1) és (2) bekezdések.

¹⁴143/2010. (VII. 14.) AB határozat, 9.

¹⁵VARGA, Csaba: *Kultúra és kultúrák az Európai Unióban*. JK, 2009. 3. szám, 97.

¹⁶EUSz. 10. cikk.

¹⁷EUSz. II. cím.

¹⁸EUSz. 9. cikk.

¹⁹VON BOGDANDY i.m. 63.

²⁰EUSz. 9. cikk és EUMSz. 20. cikk.

²¹EUSz. 4. cikk (2) bek.

²²HORVÁTH, Zoltán - ÓDOR Bálint: *Az Európai Unió szerződéses reformja - Az Unió Lisszabon után*. Budapest: HVG-ORAC, 2008. 98.

²³WEBER (2008a) i.m. 666.

2. A demokratikus működés elemei

A parlamentalizálódás vizsgálata szempontjából elengedhetetlen fontossága van annak, hogy mekkora és milyen a demokratikus legitimitása az Európai Parlamentnek. Elfogadom Calliess véleményét, miszerint, minél több kompetencia kerül át az Európai Unióhoz, annál inkább szükséges, hogy az Európai Parlament, mint az európai polgárok által közvetlenül választott testület, az európai szinten érvényes demokrácia követelményeinek megfelelően.²⁴ Azaz a demokratikus legitimitáció mértékének összhangban kell lennie a testület hatásköreinek fejlődésével. Voltaképpen ennek megvalósulása történt a közvetlen választások bevezetésével. Kezdetben nem volt fontos a közvetlen formában, a tagállamok állampolgárai által legitimált Parlament megléte.²⁵ Mindazonáltal az európai integráció 1979-re olyan szakaszba ért, hogy szükségessé vált a legitimitációs láncon keresztül közvetlenül legitimált Európai Parlament.²⁶ Ezután a választások a testület számára elengedhetetlen hivatkozási alapként szolgáltak a további hatáskörbővítéshez,²⁷ hiszen az Európai Unió feladatköreinek és döntéshozatali hatásköreinek felduzzasztásával nem mindig tudtak az uniós demokratikus eljárási formák lépést tartani. A Lisszaboni Szerződés éppen azt mutatja, hogy lehetséges egy egyensúlyi állapot elérése.

Az Unió klasszikus legitimitációs modellje föderális elképzeléseken alapuló kétkamarás országgyűlésre vezethető vissza, amelynek még az európai integráció korai szakaszában volt nagy jelentősége. Az elmélet egyik alapját egy vizionált európai nép jelenti, amelynek képviselőit, az egységes és egyenlő választójog alapján, az Európai Parlament látja el. A második kamarában a tagállamok azon képviselői foglalnak helyet, akik egyenlő jogúként vesznek részt a jogalkotásban.²⁸ Mivel az Unió felépítése a föderatív államtól távol van, ez az elmélet máig nem tudott ilyen formában megvalósulni.

²⁴CALLIESS i.m. 488.

²⁵BRUNN, Gerhard: *Das Europäische Parlament auf dem Weg zur ersten Direktwahl 1979*. in KNIPPING, Franz - SCHÖNWALD, Matthias: *Aufbruch zum Europa der zweiten Generation. Die europäische Einigung 1969-1984*. Trier: Europäische und Internationale Studien 3, 2004. 50.

²⁶MITTAG Jürgen - HÜLSKEN Claudia (b): *Von Sekundärwahlen zu europäisierten Wahlen? 30 Jahre Direktwahlen zum Europäischen Parlament*. *Integration*, 2009. 2. szám, 105.

²⁷HORVÁTH (2002) i.m. 42.

²⁸WEBER, Albrecht (c): *Zur künftigen Verfassung der Europäische Gemeinschaft*, *JZ*, 1993. 7. szám, 329.

2.1. A képviseleti demokrácia

Először szerepel egy alapszerződésben a képviseleti demokrácia elve,²⁹ amelyet a Lisszaboni Szerződés az uniós polgár fogalmával kapcsol össze. A jogalkotó ezzel a lépéssel nemcsak a régi jog szerint is már használt fogalmat írja újra, hanem az ún. individualizált demokrácia modellt³⁰ az Unió egyik alappillérvé emeli.³¹ Ez az elmélet a demokratikus hatalom legitimációjának alapját nem az európai vizionált népben vagy európai népekben, hanem az európai polgárságban látja.³² Ennek megfelelően a régi jog szerint használt nép³³ kifejezés eltűnik a Lisszaboni Szerződésből és helyébe az uniós polgárság lép. A Reformszerződés kidolgozói ezzel a lépéssel egyszerre kezelték az uniós demokrácia problémakörének gyökerét,³⁴ erősítették az Európai Unió közvetlen legitimációs vonalát, és ezáltal az Európai Parlamentet.³⁵

A képviseleti demokrácia egy sajátos bizalmi viszonyként is felfogható.³⁶ Ahhoz, hogy ez a bizalmi viszony kialakuljon, előfeltételként szükség van a nyilvánosság elvére.³⁷ Ez az elv teszi³⁸ lehetővé, hogy a polgárok a jogalkotói akaratot megismerjék,³⁹ és ezáltal közelebb érezzék magukhoz az Európai Parlamentet⁴⁰. A Lisszaboni Szerződés szemben korábbi alapszerződésekkel ennek a célkitűzésnek a megerősítését hangsúlyozza azzal, hogy ezt az elvet a demokráciáról szóló részben külön is kiemeli.⁴¹ Az átláthatóságot erősítő fontos részelem, a hivatalos dokumentumokhoz való hozzáférés joga, amelyet a Reformszerződés a célok deklarálásával rögzített.⁴² Ezt a célt szolgálja egy másik, a jogi aktusok indoklásának kötelezettsége,⁴³ amelyet kezdetben jogállami szempontból értékelték,⁴⁴ mára azonban egy hasznos politikai kontrollá vált.⁴⁵

²⁹EUSz. 10. cikk (1) bek.

³⁰WEBER (2008a) i.m. 664.

³¹WEBER (2008b) i.m. 7.

³²PETERS, Anne: *Elemente einer Theorie der Verfassung Europas*. Berlin: Duncker & Humblot, 2001. 632.; LÁNCOS i.m. 175.

³³„Az Európai Parlament, amely a Közösségben egyesült államok népeinek képviselőiből...” Európai Közösséget Létrehozó Szerződés 189. cikk.

³⁴LÁNCOS i.m. 174.

³⁵STREINZ, Rudolf - OHLER, Christoph - HERRMANN, Christoph: *Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, Einführung mit Synopse*. München: C.H. Beck, 2010., 63.

³⁶HEGEWALD, Ulrike - SCHMITT, Lars: *Die Deutschen vor der Europawahl 2009*. APuZ, 2009. 23-24. szám, 11.

³⁷KOMANOVICS, Adrienne: *A nyilvánosság követelménye az Európai Unióban I*. ET, 2007. 12. szám, 43.

³⁸EUMSZ. 15. cikk (2) bek.

³⁹VON BOGDANDY i.m. 67.

⁴⁰KOMANOVICS i.m. 42.

⁴¹EUSz. 10. cikk (3) bek.

⁴²EUMSZ. 15. cikk (1) és (3) bek.

⁴³EUMSZ. 296. cikk.

⁴⁴SCHEFFLER, Hans-Hermann: *Die Pflicht zur Begründung von Massnahmen nach den europäischen Gemeinschaftsverträgen*. Berlin: Duncker & Humblot, 1974. 44.

⁴⁵VON BOGDANDY i.m. 67.

2.2. Részvételi demokrácia, avagy a demokrácia új vívmányai

Sikernek lehet értékelni, hogy sok évtizedes küzdelem után a Lisszaboni Szerződés fontos újításai révén megteremtette az uniós polgárok európai döntéshozatalban való aktív részvételi lehetőségét. Ennek egyik legismertebb része az európai polgári kezdeményezésről szóló szakasz.⁴⁶ A siker ellenére figyelniük kell arra, hogy a jogintézmény még korántsem mondható késznek,⁴⁷ és a teljes kialakításig még nagyon sok kérdés vár megválaszolására.⁴⁸ A legalább egymillió uniós polgár által aláírt kezdeményezést a Bizottság nem köteles teljesíteni, és a legvégső döntést pedig a Parlament és a Tanács hozza meg. Mindamellet az új jogintézmény legnagyobb érdeme, hogy az európai polgárság kezdetlegesen ugyan, de közvetlenül hatalmi tényezővé válhat. A későbbiekben lehetséges lenne, hogy az uniós polgárok bizonyos politikai döntések megakadályozása érdekében a kezdeményezést, mintegy demokratikus vétót gyakorolják.

A tudományos értekezésekben léteznek ún. posztparlamentáris modellek, mint az asszociatív (konszociációs) vagy a deliberatív demokrácia. Utóbbi az érv és a nyilvános vita meggyőzőerejére helyezi a hangsúlyt, ahol a nyilvános vita a közjóról alkotott eltérő elképzelések és érvek köré szerveződik.⁴⁹ A tudományos kutatások mindaddig azt igazolták, hogy különösen deliberatív elemekkel lehetne az EU demokratizálódásán fejleszteni.⁵⁰ Ezért bír kiemelkedő jelentőséggel, hogy az EUSz. 11. cikkébe a deliberatív demokrácia kis szelete bekerült. Mivel azonban ezen a területen az Uniónak a Lisszaboni Szerződésig kevés tapasztalata volt, nagyon fontos, hogy az elérni kívánt cél a hétköznapi világban úgy valósuljon meg, hogy az Európai Unió politikai cselekvését semmilyen módon ne akadályozza. A polgárok és az érdekképviseleti szervezetek vélemény-nyilvánításának több lehetősége is van. A legegyszerűbb forma, a különféle kommunikációs csatornák révén megvalósított széles körű konzultáció. Aztán a decentralizált események szervezése, valamint a független érdekképviselekből álló munkacsoportok létrehozása is az uniós intézmények rendelkezésére állhat.⁵¹

⁴⁶EUSz. 11. cikk (4) bek.

⁴⁷*Brüssel plant Bürgerinitiativen*, FAZ, 2010.04.01. 77. szám, 4.; *Gelenkte Demokratie*, FTD, 2010.04.01. 64. szám, 13.

⁴⁸A kezdeményezés aláíróinak a tagállamok jelentős számából kell származnia. Mennyi az a jelentős szám? Hogyan lehet a benyújtani a kezdeményezést? Vö. GURMAL, Zita - CSEH, Gabriella: *Éljünk kezdeményezési jogunkkal, de hogyan? Kérdések a formálódó európai polgári kezdeményezésről*. ET, 2010. 6. szám, 11-14.

⁴⁹HURRELMANN, Achim: *Demokratie in der Europäischen Union: Eine Bestandsaufnahme*. APuZ, 2008. 32. szám, 5.

⁵⁰VON BOGDANDY i. m.67.

⁵¹DRINÓCZI, Tímea: *Az adminisztratív terhek csökkentése az EU minőségi jogalkotásának harmadik stratégiai felülvizsgálata tükrében* ET, 2009. 10. szám, 47.

A részvételi demokráciának másik fontos eleme a rendszeres párbeszéd az érdekképviseleti szervezetekkel és a civil társadalommal,⁵² ami inkább az asszociatív demokráciához kapcsolódik. Az asszociatív demokrácia fontossága abban ragadható meg, hogy hatalmi támogatással egy kompenzációt vár el a társadalmilag és gazdaságilag domináns érdekek és az alulreprezentált érdekek között, aminek célja megoldások keresése és javaslatok tétele.⁵³ A szabályozás mögöttes indoka a „Fehér könyv az európai kormányzásról” (2001) című dokumentumból már jól ismert. A „Fehér könyv” az intézményrendszer legitimitásának növelése érdekében, a civil társadalom fokozottabb bevonását jelölte meg. Ezenkívül a kommunikációs problémák leküzdése érdekében is jelentős szerep hárulhat az érdekképviseleti szervezetekre és a civil társadalomra. Oszton Losonczy álláspontját, mely szerint a Reformszerződés ezen a területen igazi áttörést hoz, mert hangsúlyosabban deklarálja a civil társadalom bevonásának szükségességét.⁵⁴ A probléma csak abban mutatkozik meg, hogy a 27 tagállamban egymástól eltérő fejlettségi szinten áll a civiltársadalom⁵⁵ és a különféle érdekképviseleti csoportok erősen fragmentáltak.⁵⁶

II. Az Európai Parlament hatáskörei, mint a parlamentalizálódás magja

A parlamentalizálódás szempontjából kiemelkedő jelentősége van a parlamenti hatásköröknek, hiszen ennek változásai révén növekedett meg a testület súlya az Európai Unióban. Ugyanakkor, mint korábban utaltam rá, az Unió sajátos politikai rendszeréből adódóan nem célszerű az Európai Parlament fejlődését a nemzeti parlamentek fejlődéstörténetével összehasonlítani, és ezért a nemzeti parlamentek elemzésénél felhasznált elméletek sem használhatóak minden esetben.

Az Európai Parlament felépítésének, funkcióinak, működésének tudományos elemzése csak 1979 után, a közvetlen választás bevezetését követően indult el Európában.⁵⁷ Az Unió intézményrendszerével foglalkozó szakirodalom az évek során olyan kategóriákat állított fel, amelyek megfelelnek az Unió egyedülálló politikai rendszerének. Az egyik jelentős tanulmány még 1985-ben született, ami alapjába véve három hatáskört, a politikaalakító, a rendszerfejlesztési és a kölcsönhatási funkciót különítette el.⁵⁸ Bár ez a felosztás az Európai Parlament hatáskörbővülésével

⁵²EUSz. 11. cikk (2) bek.

⁵³HÄRTEL, Ines: *Handbuch Europäische Rechtssetzung*. Berlin: Springer; 2006. 49.

⁵⁴LOSONCZI, Livia: *Polgárok Európája*, ET, 2009, 11. szám, 40.

⁵⁵LOSONCZI i.m. 36.

⁵⁶MOHAY, Ágoston: *Az Európai Parlament az Alkotmány szerződés jövőjéről*. ET, 2006. 7-8. szám, 8.

⁵⁷HORVÁTH (2002) i.m. 58.

⁵⁸Lásd bővebben: BOURGUIGNON-WITTKE - GRABITZ, E. - SCHMUCK, O. - STEPPAT, S. - WESSELS, W: *Five Years of the Directly Elected European Parliament: Performance and Prospects*. *Journal of Common Market Studies*, 1985, 24.szám, 39-59.

párhuzamosan sokszor átalakult - új funkciókkal egészült ki, illetve önálló funkciók alakultak - mindvégig meghatározta a Parlament feladatkörének tudományos elemzését.⁵⁹ A parlamentalizálódás szempontjából számomra a Neunreither által kidolgozott hatfunkciós modell szolgál támpontként.⁶⁰ A parlamenti hatásköröknek a minél részletesebb és pontosabb lebontása, jobban segíti a parlamentalizálódás folyamatának bemutatását. Neunreither megkülönbözteti a jogalkotás, az ellenőrzés, a kinevezés-választás, a költségvetési, rendszerfejlesztési és a kölcsönhatási feladatköröket. Fontosnak tartom kiemelni, hogy nála a korábbi osztályozásokhoz képest külön jelenik meg a költségvetési és a jogalkotási funkció.

1. Jogalkotás

Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság által uralt politikai térben alakította ki az évek során a meghatározott helyét. 1987-től többször módosították az integráció alapszerződéseit, amelyek célkitűzései között mindig ott szerepelt a Parlament hatásköreinek bővítése.⁶¹ A társjogalkotói szerep kialakulása Maastrichti Szerződéssel bevezetett együttdöntési eljárással kezdődött,⁶² ami az Amszterdami Szerződéssel teljesedett ki.⁶³ Amszterdami Szerződés további 23 területre kiterjesztette az együttdöntési eljárást, aminek köszönhetően Európai Parlament társjogalkotó szerepe jelentősen megerősödött, de még mindig nem vált a Tanács egyenrangú társává.⁶⁴ Mindezeknek köszönhetően az együttdöntési eljárás vált a leggyakrabban alkalmazott jogalkotási eljárássá.⁶⁵ Nem meglepő, hogy a Lisszaboni Szerződés alapján ez az eljárás vált a jogalkotás szempontjából alapértelmezetté, amely rendes jogalkotási eljárás néven él tovább.⁶⁶ Ennek következtében az együttdöntéssel meghozott döntések⁶⁷ száma megduplázódott.⁶⁸ Az Európai Parlament befolyásának ez a dinamikus és szisztematikus növekedése azzal az elmélettel magyarázható, amely a legitimitáció növelése érdekében a kettős legitimitációs modell továbbfejlesztését a demokratikus-parlamentáris vonal erősítésében látja.⁶⁹

⁵⁹HORVÁTH (2002) i.m. 36.

⁶⁰NEUNREITHER, Karlheinz: *Bemerkungen zum gegenwärtigen Leitbild des Europäischen Parlaments*, ZParl, 1971, 3. szám, 321.

⁶¹HORVÁTH, Zoltán - TAR, Gábor: *Az Európai Parlament*. Budapest: Magyar Országgyűlés, 2004. 127.

⁶²HORVÁTH, Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*. Budapest: Magyar Országgyűlés, 2007. 195.

⁶³HORVÁTH (2002) i.m. 51.

⁶⁴HORVÁTH (2002) i.m. 51.

⁶⁵AMBOS, Kai - RACKOW, Peter: *Institutionelle Ordnung der Europäischen Union und Europäischen Gemeinschaft*. Jura, 2006. 7. szám, 508.

⁶⁶EUMSZ. 289. cikk.

⁶⁷Vö. HORVÁTH (2008) i.m. 319. I. melléklet.

⁶⁸NÁSZ, Adrienn: *Az Európai Parlament Lisszabon után*. ET, 2010. 6. szám, 16.

⁶⁹KLUTH, Winfried: *Die demokratische Legitimation der Europäischen Union*. Berlin: Duncker & Humblot, 1995. 67.

Amellett, hogy a Lisszaboni Szerződés értelmében a Parlamentnek új szerepe van, ugyanis a testület a Tanáccsal közösen, látja el a jogalkotási feladatokat.⁷⁰ A Reformszerződés egy egységes keretbe foglalja a döntéshozatali rendszert és az ettől való eltérést kivételként fogalmazza meg. Ezáltal az uniós polgárok számára egy jóval átláthatóbb és érthetőbb rendszer jön létre.⁷¹ A rendszer átláthatóságát a Lisszaboni Szerződés által bevezetett jogi aktusok hierarchiája⁷² segíti.⁷³

A két egyenrangú döntéshozó szerv követi a kettős legitimációs modell szerkezetét. Addig, amíg tehát a Parlamentnek kevesebb jogosítványa volt, az uniós polgárok által közvetlenül megválasztott testület kevésbé tudta a választói akaratot képviselni. Azzal, hogy a Lisszaboni Szerződés az Európai Parlamentet egyenrangú társjogalkotóvá emeli, egyrészt növeli a döntések demokratikus legitimációját, másrészt pedig az eddigi intézményi egyensúlyt a Parlament javára billenti el.⁷⁴

A Reformszerződésben található egy feltűnő terminológiai változást, ami szintén kifejezésre juttatja az Európai Parlament Tanáccsal való egyenrangúságát. Az testület első olvasatos véleményét nem véleménynek, hanem álláspontnak hívják.⁷⁵ Így a közös álláspontok kidolgozása tekintetében a Parlamentnek a Tanáccsal megegyező jogköre lesz, amely valószínűleg jóval több munkát és tervezést követel a parlamenti szakbizottságoktól.⁷⁶

A poszt-lisszaboni időszakban felerősödhetnek azok a vélemények, amelyek az Európai Parlamentet továbbra is a hasonló jellegű nemzeti intézményekkel azonosítják. E analógia mentén a következő lépcsőfok a testület életében az önálló jogalkotási kompetencia kiharcolása lehet.⁷⁷

2. Választási funkció

A nemzeti parlamentek hatáskörében meglévő választási funkció az Európai Parlament számára csak korlátozott mértékben áll rendelkezésre. A legjelentősebb jogosítvány, hogy a Maastrichti Szerződés óta a Parlament befolyással rendelkezik a Bizottság összetételét illetően, mivel a Bizottság elnökének kinevezéséhez valamint az egész Bizottság összetételéhez a testület hozzájárulása szükséges.

⁷⁰EUSz 14. cikk (1) bek.

⁷¹HORVÁTH Zoltán - ÓDOR Bálint: *Az Európai Unió szerződéses reformja Az Unió Lisszabon után*. Budapest: HVG-ORAC, 2010 187.

⁷²HORVÁTH (2008) i.m 67.

⁷³EUMSz 289. cikk; 290. cikk.

⁷⁴WEBER (2008b) i.m. 9.

⁷⁵EUMSz. 294. cikk (3) bek.

⁷⁶NÁSZ i.m. 17.

⁷⁷KÖNIG i.m. 23.; CALLIESS i.m. 492.

A Lisszaboni Szerződés jelentős újítása, hogy az Európa Parlament és a Bizottság hivatali ideje egybe esik, ami a választás parlamentáris jellegét emeli ki. További új elem, hogy a Bizottság elnökére, az európai választások eredményét figyelembe véve kell javaslatot tennie az Európai Tanácsának. Ennek értelmében az elnök legitimitációjának egy része az uniós polgároktól származik.⁷⁸ Még ha az aktuális elnök José Manuel Barroso megválasztásakor nem is volt különösebb jelentősége ennek a normának, megjegyzendő, hogy Barroso megválasztása előtt tárgyalásokat folytatott a frakciókkal.⁷⁹ Nem zárható ki, hogy a későbbiekben ennek akár döntő jelentősége is lehet.

Ezt követően a Parlament a Bizottság elnökének jelölt személyt felkéri politikai céljainak ismertetésére, majd erről az Európai Parlament plenáris ülése vitát folytat. Amíg korábban csak a jelen lévő képviselők többségére volt szükség, az új jog szerint a vita után a testület az összes képviselő többségével titkos szavazással dönt a jelöltről.⁸⁰ Ennek következtében a Bizottság elnöke szorosan azokhoz frakciókhoz fog kötődni, amelyek őt megválasztották. Az így kialakuló bizalmi viszony egyrészt megerősíti az elnök helyzetét, másrészt pedig felértékeli az Európai Parlamentben helyet foglaló pártok szerepét.⁸¹ Minden bizonnyal a poszt-lisszaboni időszakban előtérbe kerülnek az európai pártok húzóemberei, akik megpróbálják magukat egy megerősödött Parlamentben jobban helyzetbe hozni.⁸² Ennek a folyamatnak két jótékony hatása is lehet. Egyfelől az európai parlamenti választások felértékelődése, másfelől pedig az elnök megválasztása miatt kialakulhat egy politikai többség, valamint egy kisebbség, amely a parlamentarizmus legfontosabb axiómáját valósítja meg.⁸³

A fenti változások különösen két okból nagyon fontosak, egyrészt bizonyítja a Parlament politikai ellenőrző szerepének megerősödését a Bizottság felett, másrészt szerződési szinten is elfogadásra került, hogy legalább a Bizottság elnökének megválasztásánál tükröződnie kell az európai polgárok akaratának, amely nyomatékosan kiemeli parlamentarizálódás folyamatát.⁸⁴ További változás ezen a területen csak akkor érhető el, ha a Bizottság elnökét az Európai Parlament, mint saját jelöltjét - konzultáció nélkül - választja majd meg.⁸⁵

Weber szerint a Szerződés hozta változások hosszabb távon, mindenképpen a Bizottság elnökének pozíciójának megerősödéséhez vezethet.⁸⁶ Ugyanakkor nem szabad megfeledkezni az

⁷⁸JACQUÉ i.m. 108.

⁷⁹Uo.

⁸⁰Ha jelölt nem kapja meg a megfelelő támogatást, az Európai Tanács minősített többséggel egy hónapon belül új jelöltet javasol, akit az EP ugyanezen eljárás szerint választ meg. (EUSz. 17. cikk (7) bek.)

⁸¹VERHOFSTADT, Guy: *Die Vereinigten Staaten von Europa*, Eupen (B): Grenz-Echo, 2006. 81.

⁸²MITTAG Jürgen (a): *Europäische Parteien im Wandel*. APuZ, 2009. 23-24. szám 46.

⁸³Vö. KUKORELLI i.m. 14.

⁸⁴WEBER (2008b) i.m. 10.; KÖNIG i.m. 28.

⁸⁵KÖNIG i.m.27.,

⁸⁶WEBER (2008b) i.m. 10.

Európai Tanács elnökének szerepköréről sem. A Lisszaboni Szerződés által életre hívott tisztség még nagyon új. Nehéz megjósolni, milyen szerepe is lesz a jövőben, illetve ez a tisztség miképpen változik majd a hatalmát gyakorló politikus egyéniségétől és annak politikai terveitől. További kérdés, hogy milyen lesz a viszonya az Európai Tanács elnökének a Bizottság elnökéhez. Azt, hogy az Európai Unió parlamentáris rendszerében a későbbiekben esetleg egy „kettős vezetés”⁸⁷ - Európai Tanács elnöke, mint „államfő” a Bizottság elnöke, mint egy esetleges „miniszterelnök” - kialakulhat-e, ma még természetesen nem tudjuk megmondani.⁸⁸

A Bizottságról, mint kollegiális testületről szavaz az Európai Parlament. Csak e jóváhagyás alapján nevezi ki az Európai Tanács minősített többséggel a Bizottságot.⁸⁹ Annak ellenére, hogy alapjában véve a Parlament a biztosok szakbizottsági meghallgatásán a Bizottságról csak mint teljes testületről szavazhat, 2004-ben⁹⁰ és 2009-ben⁹¹ is sikerült a meghallgatásokat követően egy-egy biztosjelölt visszaléptetésének elérése. Ez a két eset is bizonyítja, az Európai Parlament befolyásának növekedését az Európai Bizottság megalakulásánál. A legitimitáció növelése érdekében rendszeresen megállapításra kerül, hogy a biztosokat miért nem a Parlament választja meg.⁹²

3. Ellenőrzési funkció

Az ellenőrzési funkcióknak - mint az egyik legfontosabb klasszikus parlamentáris jogkörnek - egy nagyon sokszínű és különböző súlyú tárháza áll az Európai Parlament rendelkezésére.

Ellenőrzés legegyszerűbb formája, amikor interpellációs jog keretében a parlamenti képviselők szóban (vitával egybekötött, ill. kérdések órájában beterjesztett)⁹³ és írásban kérdéseket intézhetnek Bizottsághoz, aki arra szóban vagy írásban válaszol.⁹⁴ A nemzeti parlamentek interpellációs jogától annyiban különbözik az Európai Parlament jogosítványa, hogy csak magához a Bizottsághoz, mint testülethez intézhet kérdést.⁹⁵ Fontos megjegyezni, hogy semmi következménye nincs annak, ha a Parlament nem tartja megfelelőnek a biztos választ, így a kérdésfeltevés

⁸⁷HATJE, Armin - KINDT, Anne: *Der Vertrag von Lissabon- Europa endlich in guter Verfassung?* NJW, 2008. 25. szám, 1764.

⁸⁸Vö. SCHWARZE, Jürgen: *Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents*. Baden-Baden: Nomos, 2004.

⁸⁹EUSz 17. cikk (7) bek.

⁹⁰Vö. Európai parlamenti meghallgatások, A biztosjelöltek kérdéssorra adott válaszai. BUTTIGLIONE, Rocco: http://www.europarl.europa.eu/hearings/commission/2004_comm/pdf/speca_buttiglione_hu.pdf (2010-09-19)

⁹¹Vö. TAKÁCS, Vera: *Rumiana Jeleva kiszállt a versenyből*, EPSz, 2010. január. 20., <http://www.corvinusembassy.com/ep/index.php?page=1&article=1&show=458> (2010-09-19)

⁹²KÖNIG i.m. 28.

⁹³1973-ban tették kötelezővé a kérdések óráját, amely alapján a képviselők másfél óra hosszan kérdéseket tehetnek fel a Bizottságnak.

⁹⁴EUMSz. 230. cikk.

⁹⁵HORVÁTH (2002) i.m. 36.

lehetőségének inkább politikai, mint jogi jelentősége van. Igazából ezt a jogkört teszi teljesé az, hogy az Európai Parlament nyilvános ülésen megvitatja a Bizottság által hozzá benyújtott éves általános jelentést.⁹⁶ A nyilvános ülés után a Parlament véleményét bocsájt ki, amire a Bizottságnak válaszolnia kell.

A legismertebb és a legerősebb ellenőrzési jogosítvány azonban a bizalmatlansági indítvány,⁹⁷ amelyet ha a leadott szavazatok kétharmadával és az Európai Parlament tagjainak többségével elfogadják, a Bizottság tagjainak testületileg le kell mondaniuk.⁹⁸ A képviselők a bizalmatlansági indítványnál név szerint szavaznak. Amennyiben a Parlament elfogadja a bizalmatlansági indítványt, a Bizottság köteles testületileg lemondani. Azonban az új Bizottság felállításáig a folyamatban lévő ügyekért bizalomtól megfosztott Bizottság felelős. A Maastrichti szerződés rendelkezése óta sem az 1996-os, sem 1997-es kezdeményezéseknek nem volt megfelelő támogatottságuk. Az Európai Unió történetében mindeddig a 1999-ben volt a legnagyobb esélye annak, hogy az Európai Parlament megfelelő arányban elfogadja a bizalmatlansági indítványt, de a korrupció-gyanúba keveredett Santer-bizottság még a szavazást megelőzően lemondott.⁹⁹

Mint korábban már említettem a parlamenti képviselőknek megvan a lehetőségük, hogy kérdés keretében egy biztossal szemben kritikát fogalmazzon meg vagy távozásra szólítson fel. Így a bizalmatlansági indítvány inkább, mint „Damoklész kardja” csak fenyegető, figyelmeztető jellegű, aminek jelentősége abban áll, hogy a Parlament a választás során bizottságra, mint kollegiális testületre átruházott felelősséget, az indítvány keretében az egész testülettől visszavonhatja. Az ellenőrzés tekintetében az Európai Parlament és a Bizottság kapcsolata egyre inkább hasonlatos a parlamentáris rendszerben megszokott viszonyokhoz.¹⁰⁰

Sajnos a Bizottság felelőssége annak kollektív jellegével van összekapcsolva, ami nem teszi lehetővé a biztosok egyéni elszámoltathatóságát, ill. politikai felelősségének megállapítását.¹⁰¹ Ennek határfoka pedig jóval nagyobb lenne, mint a ritkán sikeres bizalmatlansági indítványnak. Az elszámoltathatóság célja ugyanis a lemondás kikényszerítése mellett a parlamentáris vita, érvelés, magyarázat is lehetne.¹⁰² Az Európai Parlament demokratikus kontrollját erősítené, egy ezt lehetővé tevő mechanizmus, amit sajnos a Lisszaboni Szerződés rendelkezései sem vezetnek be.¹⁰³ Részben

⁹⁶EUMSZ. 233. cikk.

⁹⁷HORVÁTH (2002) i.m. 35.; HOBE Stephan: *Europarecht*, Köln: Carl Heymanns Verlag, 2010. 65.

⁹⁸EUMSZ. 234. cikk.

⁹⁹*Bizalmatlansági indítvány*, Európai Parlamenti Szemle, <http://www.corvinusembassy.com/ep/?page=7&corvina=7&content=48&level=3> (2010-09-20)

¹⁰⁰JUHÁSZ- TÓTH, Angéla: „Felelőtlen” európai intézmények? JK, 2009. 2. szám, 80. CHRONOWSKI, Nóra: „Integrálódó” alkotmányjog. Budapest- Pécs: Dialóg Campus, 2005. 127.

¹⁰¹JUHÁSZ- TÓTH i.m.82.; CALLIESS i.m. 493.

¹⁰²Uo.

¹⁰³Említésre méltó, hogy a tartalmilag a kifejezés megjelenik az EUSz. 10. cikk (2) bekezdésében. Amíg a magyar fordítás „demokratikus felelősséget” ír, addig az angol „accountable” (felelős, de elszámoltatható értelmében) és a német verzióban

hasonlít az előbbiekre¹⁰⁴ a bizottság tagjainak függetlenségét valamint hivatal viselése utáni¹⁰⁵ integritását biztosító rendelkezés.

4. Költségvetési funkció

Kezdetben az Európa Parlament a költségvetés elfogása terén nem rendelkezett döntési joggal, mivel a Római Szerződés a testületnek a költségvetés megalkotásában - módosító javaslatok formájában - csak csekély beleszólást biztosított.

A Parlament egyik legfontosabb feladata a demokratikus ellenőrzés megteremtése, ezért az Európai Parlament költségvetési jogkör bővítésének hívei azzal érveltek, hogy a testület „addig nem válik a Közösség demokratikus kontrollját biztosító intézménnyé, amíg nem jut megfelelő jogosítványokhoz ezen, a valódi parlamentek számára kiemelt fontosságú területen.”¹⁰⁶ Így a testület hatásköri bővülése a költségvetési jogkörének szélesítésével vette kezdetét.¹⁰⁷

Az igazi jogkörbővülést az Első Költségvetési Szerződés (Luxemburgi Szerződés) tartalmazta. A szerződés felváltotta az eddigi tagállami finanszírozást és helyette megalkotta az önálló közösségi jövedelemforrásokból („saját források”) származó költségvetést. Az Európai Parlament költségvetési jogosítványai 1975-ben a Második Költségvetési Szerződés aláírásával tovább erősödtek, mert a testület megkapta azt a jogot, hogy kétharmados többséggel akár el is utasíthassa a költségvetési tervezetet.¹⁰⁸ Mohay szerint a költségvetési szerződések „vízválasztót jelentenek” az Európai Parlament intézményi fejlődésében, mivel ezek a szerződések teremtették meg a testület számára a közös költségvetés befolyásolásának lehetőségét.¹⁰⁹

A Lisszaboni Szerződés egy sor, az Európai Unió pénzügyeit érintő új intézkedést vezet be. Az első legfontosabb változás, hogy a Parlament a Tanáccsal azonos jogkörrel rendelkezik a költségvetés tárgykörében.¹¹⁰ Ezen felül a Bizottságnak minden évben be kell nyújtania a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek az előző pénzügyi év költségvetésének végrehajtására vonatkozó

„Rechenschaft” (beszámolás) olvasható.

¹⁰⁴TERHECHTE, Jörg Philipp: *Der Vertrag von Lissabon: Grundlegende Verfassungsurkunde der europäischen Rechtsgemeinschaft oder technischer Änderungsvertrag?* ER, 2008, 2. szám, 164.

¹⁰⁵A szabályozás hátterében feltehetőleg az állt, hogy a német liberális politikus Martin Andreas Bangemann közvetlenül biztosi tevékenysége (telekommunikáció) után nagyon jól fizetett állást kapott a spanyol „Telefonica” nevű telekommunikációs cégnél. Lásd bővebben: LEUSCHNER, Udo: *Eine Hand wäscht die andere*. <http://www.udo-leuschner.de/liberalismus/fdp47.htm> (2010-09-20)

¹⁰⁶HORVÁTH (2004) i.m. 20.

¹⁰⁷HORVÁTH (2002) i.m. 39.

¹⁰⁸HORVÁTH (2002) i.m. 40.

¹⁰⁹MOHAY, Ágoston: *Az Európai Parlament költségvetési hatásköre*. Európai Jog, 2007. 6. szám, 3-9.

¹¹⁰EUSz 14. cikk (1) bek.

elszámolást, a mérleget és egy értékelő jelentést az Európai Unió pénzügyi helyzetére vonatkozólag. Ezzel a Parlamentnek a költségvetés végrehajtása tekintetében is növekedett hatásköre.¹¹¹ Megfigyelhető, hogy az Európai Parlament költségvetési hatáskörei a kiadásokra összpontosít és nem a bevételekre.¹¹² Mellesleg a Reformszerződéssel megszűnik az éves költségvetést érintő kötelező kiadások és nem kötelező kiadások közötti különbségtétel,¹¹³ „ami annyit jelent, hogy az Európai Parlament és a Tanács együttesen válik felelőssé az Európai Unió összes kiadása tekintetében, amelyről együttesen döntenek.”¹¹⁴ Ezzel a változással azonban egyrészt a testület elvesztette az ügydöntő jogosultságát a nem kötelező kiadások terén,¹¹⁵ másrészt az éves költségvetési eljárás különleges jogalkotási eljárássá válik, amely igazából az együttdöntés sajátos esetének vagy az Európai Parlament és a Tanács együttes határozatának tekinthető.¹¹⁶

A Lisszaboni Szerződés tovább egyszerűsítette az Unió éves költségvetési eljárását,¹¹⁷ „amelyben minden intézmény egy olvasattal rendelkezik, amelyet követően - amennyiben a költségvetési hatóság két ága nem jutott megegyezésre - összehívják az egyeztetőbizottságot.”¹¹⁸ Az egyeztetőbizottság a Parlament és a tagállamok azonos számú képviselőjéből áll, aminek 21 napja van, hogy egy közös tervezetben megállapodjon,¹¹⁹ amit aztán mindkét testületnek 14 napon belül el kell fogadnia.¹²⁰

A Reformszerződésnek, amellet, hogy átveszi a régi jog szerint már használt költségvetési és pénzügyi alapelveket,¹²¹ egy másik újdonsága a többéves pénzügyi keret bevezetése,¹²² amit a Tanács a Parlament hozzájárulását követően egyhangúan fogad el. Az EUMSZ igazából ezzel a cikkel a korábbi európai gyakorlatot emelte kötelező erejű aktussá,¹²³ és hangsúlyozza, hogy az Európai Unió éves költségvetésének összhangban kell lennie a többéves pénzügyi kerettel. Az eddigi hétéves tervezési gyakorlatával szemben a Lisszaboni Szerződés úgy fogalmaz, hogy a pénzügyi keretet legalább ötéves időszakra kell meghatározni.¹²⁴

¹¹¹NÁSZ i.m. 21.

¹¹²MOHAY (2007) i.m. 4.

¹¹³STREINZ i.m. 65.

¹¹⁴Munkadokumentum a Lisszaboni Szerződés éves költségvetési eljárásra gyakorolt hatásáról (DT\804312HU.doc), Költségvetési Bizottság, 2010/02/09. 2.

¹¹⁵NÁSZ i.m. 21.

¹¹⁶Munkadokumentum a Lisszaboni Szerződés éves költségvetési eljárásra gyakorolt hatásáról (DT\804312HU.doc), Költségvetési Bizottság, 2010/02/09. 2.

¹¹⁷EUMSZ 314. cikk.

¹¹⁸Munkadokumentum a Lisszaboni Szerződés éves költségvetési eljárásra gyakorolt hatásáról (DT\804312HU.doc), Költségvetési Bizottság, 2010/02/09. 3.

¹¹⁹EUMSZ. 314. cikk (6) bek.

¹²⁰STREINZ i.m. 65.

¹²¹EUMSZ. 310. cikk (1) és (2) bekezdések; 315. cikk és a 316. cikk.

¹²²EUMSZ. 312. cikk (1) bek.

¹²³NÁSZ i.m. 21.

¹²⁴EUMSZ. 312. cikk (1) bek.

Egy különbség jól megállapítható az Európai Parlament jogalkotási és költségvetési kompetenciáinak fejlődése között. Mialatt a jogalkotási hatáskörök tekintetében a '80-as évektől kezdődően egyfajta erősödés volt tapasztalható, addig a Parlament költségvetési jogosítványait szabályozó jogforrások 1975 óta változatlanok voltak.¹²⁵ A Lisszaboni Szerződés legnagyobb érdeme, hogy rendelkezéseivel az Parlament számára a hatásos politikai ellenőrzést biztosít.

Mivelhogy az Európai Parlament a reformfolyamatok egyértelmű nyertese lett, nagyon érdekes lesz megfigyelni, hogyan próbálja a testület jogosultságait a poszt-lisszaboni időszakban „apró pénzre váltani” és ebből milyen konfliktusok származnak majd. Mindazonáltal erősödik a költségvetés demokratikus ellenőrzése, mivel az Európai Parlament a teljes költségvetésben együttdöntési joggal rendelkezik.

5. Rendszerfejlesztési funkció

Az Európai Parlament a parlamenti működés elengedhetetlen feltételeként érvényes parlamenti autonómia keretében, maga rendelkezik az Európai Parlament Eljárási Szabályzatában a saját szabályai megállapításáról.¹²⁶ A testület március második keddjén, külön összehívás nélkül megkezdődő éves ülészak mellett rendelkezik a rendkívüli ülészak intézményével is. A Parlamentnek a házszabály keretében van joga az Európai Parlament tagjairól és tisztségviselőiről, a parlament szerveiről és feladatairól valamint a képviselőcsoportokról szabályt alkotni.¹²⁷

Az elmúlt harminc évben e funkció két legvitatottabb eleme a Parlament megválasztása és a létszáma valamint a testület székhelye volt.¹²⁸ Amíg a Lisszaboni Szerződés az előbbi elemet megnyugtatóan rendezi, az utóbbiról ez nem mondható el. A legtöbb euroképviselő azt szeretné, ha az Európai Parlamentnek csak Brüsszelben lenne székhelye.¹²⁹ Emellett jelentős plusz költség is megtakarítható lenne, ha parlamenti képviselőknek, beosztottjaiknak, illetve a bizottsági és tanácsi szakembernek nem kellene mindig Brüsszélből Straßburgba ingáznuk.¹³⁰ Jó példát tudna mutatni a Parlament azzal, ha a - vélhető francia tiltakozás - ellenére megpróbálná az uniós polgárok érdekében a „utazó cirkuszt”¹³¹ felszámolni.

¹²⁵MOHAY (2007) i.m. 4.

¹²⁶Lásd bővebben: Az Európai Parlament Eljárási Szabályzata. 7. parlamenti ciklus, 2010. július.

¹²⁷HOBE i.m. 69.

¹²⁸KAJTÁR, Gábor: *Az Európai Parlament*. in: KENDE, Tamás - SZÚCS, Tamás - JENEY, Petra: *Európai közjog és politika*. Budapest: Complex Kiadó, 2007. 573.

¹²⁹DICK, Leonard: *Európai Unió. Történet, szervezet, működés*. Budapest: Geomédia Szakkönyvek, 2002. 80.

¹³⁰KAJTÁR i.m. 573.

¹³¹STRATENSCHULTE; Eckart: *Nur wer jetzt sät, kann 2014 ernten- einige Vorschläge als Antwort auf die Beteiligung an den Europawahlen*. Integration, 2009. 3. szám, 5.; MOHAY, Ágoston: *Az Európai Parlament működési helyeinek kérdése az*

6. Kölcsönhatási funkció

A nemzetközi szervezetek általában nagyon jól tudnak működni anélkül is, hogy a tagországokban az embereknek különösebb kapcsolata vagy a jelentős ismerte lenne az adott intézményről. Az Európai Parlamenttel szemben, amelynek testületét az európai polgárok választják, és amely szervnek a döntései jórészt közvetlenül is hatással vannak mindennapi életünkre, ez az állítás nem állja meg a helyét.¹³²

A kölcsönhatási funkcióval kapcsolatban kulcsfontosságú - de az egész Európai Unió jövőjét érintő - kérdés, hogy a Parlament hogyan jelenik meg a nyilvánosságban. Az európai nyilvánossággal kapcsolatban Habermas dolgozott ki egy egyszerű modellt. A nagyhatású német szociológus szerint az Európai Parlament és a polgárok között egy „európai politikai nyilvánosság” (közélet) teremthet kapcsolatot, ami határokon átívelő fontos európai kérdésekkel foglalkozik. Egy ilyen újfajta nyilvánosság¹³³ csak is a tagállamokból fejlődhet ki, mégpedig úgy, hogy a tagállamok jobban nyitnak egymás és a közös európai témák irányába.¹³⁴ Habermas szerint nem elég az, hogy közös politikusok Brüsszelben és Straßburgban képviselőként dolgoznak, és a választópolgárok a testület összetételéről szavazhatnak.¹³⁵ Véleménye szerint azt, hogy az európai parlamenti választások során valamiféle összetartozás érzése (egyfajta választói tudatosság vagy identitás) kialakuljon valamint, hogy az EP megerősített szerepének tényleges haszna legyen, szükséges a nyelvi problémák ellenére a nyilvánosság fenti úton való átalakítása.¹³⁶

A szakirodalom szerint az európai polgárok körében az Európai Parlament a legismertebb szupranacionális testület, és összehasonlítva a Tanáccsal és a Bizottsággal mindeddig a legnagyobb bizalmat élvezi.¹³⁷ Ugyanakkor tény, hogy jelentős része a tagállamok lakosságának a Parlamenttel kapcsolatos tájékozódás során - szemben a tudományos ismeretanyaggal - gyakran használ fel sztereotípiákra épülő ismerteket.¹³⁸

Óriási kihívás előtt áll az Európai Parlament a post-lisszaboni időszakban, mert ameddig a parlamenti döntésekkel szemben a lakosság részéről nem tapasztalható nagyobb tudatosság és

Európai Bíróság esetjogának tükrében. EJ, 2009. 5. szám, 15.

¹³²STRATENSCHULTE i.m. 301.

¹³³HABERMAS, Jürgen: *Ach, Europa*, 2008, Edition Suhrkamp, 99.

¹³⁴Vö. PFETSCH, Barbara - HEFT, Annett: *Europäische Öffentlichkeit - Entwicklung transnationaler Medien - kommunikation.* APuZ, 2009. 23-24. szám, 37.

¹³⁵HABERMAS, i.m. 107.

¹³⁶HABERMAS, i.m. 100.

¹³⁷NIEDERMAYER, Oskar: *Das Europäische Parlament in der öffentlichen Meinung- bekannt aber wenig relevant.*, Integration, 2009. 3. szám, 233.

¹³⁸KUKORELLI i.m.14.; NÁSZ, Adrienn: *Az EP csak az „éles szeműek” számára látható.* <http://www.euractiv.hu/europai-parlament/interju/nasz-adrienn-az-ep-csak-az-eles-szemek-szamara-lathato-001701> (2010-09-23)

érdeklődés, ami az uniós polgárok egyfajta mentális változását¹³⁹ is jelentené, nem tudunk a kölcsönhatási funkció sikeres működéséről beszélni. Ennek kialakításában óriási felelőssége van a pártoknak. A kölcsönhatási funkció csak akkor fog jelentős mértékben javulni, ha a pártok felismerik, hogy milyen fontos a szerepük az európai politikai életben, valamint képesek lesznek nyitni Európa irányába és nemzetek feletti európai politikát kialakítani.¹⁴⁰

III. Európai parlamenti választások, mint a parlamentalizálódás alapja

Az európai parlamenti választások jelentik az Európai Unió számára az igazi demokratikus legitimitációt, ami egyben meghatározza a kettős legitimitáció rendszerének egyik alapját. Habár a Lisszaboni Szerződés lényegesen nem módosította a választási eljárásról szóló cikkeket.¹⁴¹ Több mint harminc évvel az első közvetlenül tartott európai parlamenti választások után és a parlamentalizálódás szempontjából¹⁴² különleges figyelmet érdemel a választási rendszer és a választó jog

Az európai parlamenti választások kutatását¹⁴³ alapvetően még a mai napig a „second-order elections” paradigmája határozza meg,¹⁴⁴ ami a nemzeti parlamenti választások mellett az európai parlamentit másodrendűnek osztályozza. A tudományos ismérvek között szerepel, hogy az utóbbit a belpolitikai témák és a pártpolitikai csatározások jellemzik,¹⁴⁵ és az alacsony választási részvétel mellett általában az éppen hatalmon lévő kormánypárt vereségével végződik.¹⁴⁶

1. Választási rendszer: kezdeti nehézségektől a fokozatos harmonizáció felé

A választások mai formája sokáig nem volt magától értetődő. Az uniós polgárok által közvetlenül legitimált Európai Parlament egy több évtizedes politikai és jogi küzdelem eredménye.

¹³⁹HABERMAS, Jürgen: *Wir brauchen Europa!* DIE ZEIT, 2010.05.20. 21. szám, 47.

¹⁴⁰Vö. KUKORELLI i.m. 10.

¹⁴¹EUSz. 14. cikk (3) bek, EUMSz. 223. cikk.

¹⁴²HURRELMANN i.m. 3.

¹⁴³Lásd bővebben: European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies: <http://www.piredeu.eu>

¹⁴⁴KUKORELLI i.m. 10; HURRELMANN i.m. 4.; REIF Karlheinz - SCHIDT Hermann: *Nine Second-Order National Elections - A conceptual Framework for the Analysis of European Election Results*, in *European Journal of Political Research*, 1980. 1. szám, 12.; WÜST, Andreas M. - TAUSENDPFUND, Markus: *30 Jahre Europawahlen*. APuZ, 2009, 23-24. szám, 5.

¹⁴⁵HABERMAS i.m. 125.; KUKORELLI i.m. 13.

¹⁴⁶MITTAG (2009b) i.m. 107.

Az 1952. július 23-án hatályba lépett Párizsi Szerződés, mint lehetőséget rögzíti¹⁴⁷ a képviselők közvetlen úton történő választását, ami később a Római Szerződésben precízebb, kidolgozottabb formában jelenik meg.¹⁴⁸ 1979-ben az egységes választási eljárásról nem sikerült döntést hozni, és így minden tagállam saját nemzeti választási rendszere szerint bonyolította le a szavazást. A politikai kompromisszum értelmében azonban a választások Európa szerte azonos időben történő megtartása már nagy sikernek számított.¹⁴⁹

Mivel az első közvetlen választástól kezdve az alapvető választási szabályokat a tagállami választási jog határozta meg, érthető, hogy az egységes választási eljárás megteremtése nagyon sok nehézségbe ütközött.¹⁵⁰ Így a következő lépés az egységesítés irányába a közös választási elvek megállapítása volt. Ebben a folyamatban kulcsszerep jutott Franciaországnak,¹⁵¹ ami óriási jogi viták árán - Angliával szemben - abszolút többségi választási rendszerét arányosra változtatta meg.¹⁵² Megjegyzendő, hogy az Amszterdami Szerződésben megfogalmazott közös alapelvek bevezetésének lehetősége már egy sokkal rugalmasabb rendszert tett lehetővé.¹⁵³ Ennek köszönhetően majdnem húszéves politikai harc után a Parlament csak 1998-ban fogadta el azt a javaslatot, ami alapján egy arányosság elvére épülő listás választási rendszert lehetett bevezetni. Így először az 1999-es európai parlamenti választásról mondhatjuk el, hogy a választási rendszer már bizonyos fokú harmonizációt mutat.¹⁵⁴

Az Európai Tanács határozatában csak 2002-ben fogadta el a választási rendszerről történő változást.¹⁵⁵ A határozat egyértelmű célja volt, hogy a választásokat 2004-től kezdve olyan egységes, minden tagállamban azonos alapelvek szerint rendezzék, amelyek képesek az egységes választási rendszer kiváltására.¹⁵⁶ Ezek a közös alapelvek előírják az általános, közvetlen, szabad és titkos választásokat, amelyeket az arányos képviselet elve alapján kell megtartani. Az arányos rendszer típusai közül az államok egy kisebb része - pl. Magyarország is - a kötött vagy zárt listás, másik részük a szabad vagy preferenciális pártlistás megoldást részesíti előnyben.¹⁵⁷ Ezen kívül a határozat kimondja, hogy az európai parlamenti képviselőség nem egyeztethető össze a nemzeti

¹⁴⁷Párizsi Szerződés 21. cikk (3) bek.

¹⁴⁸Szerződés az Európai Közösség létrehozásáról 138. cikk (3) bek.

¹⁴⁹Az EU története. *Új parlament születik*: euoparlvtv <http://www.euoparlvtv.europa.eu>. (2011-05-25)

¹⁵⁰MITTAG (2009b) i.m. 113.

¹⁵¹Lásd bővebben: JESSE Eckhard: *Wahlssystem und Wahlrecht*, in GABRIEL Oscar W. - KROPP Sabine: *Die EU-Staaten in Vergleich, Strukturen, Prozesse, Politikinhalt*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008. 299-322.

¹⁵²KUKORELLI i.m.13.

¹⁵³HORVÁTH (2004) i.m. 38.

¹⁵⁴MITTAG (2009b) i.m. 114.

¹⁵⁵Az Európai Parlament képviselőinek közvetlen és általános választójog alapján történő választásokról szóló okmány módosításáról szóló 2002. június 25-i és szeptember 23-i tanácsi határozat, HL L 283., 2002.10.21.

¹⁵⁶HOBE i.m. 70.

¹⁵⁷KUKORELLI i.m. 10.

parlamentben szerzett mandátummal. Több állam, így Magyarország is előírja az 5 százalékos választási küszöböt.¹⁵⁸

Azt, hogy az arányos választási rendszer Európában történő alkalmazása csak egy minimális konszenzus eredménye, vagy ténylegesen a legfontosabb állomás az egységes európai választási rendszer bevezetés felé, most még nem tudjuk pontosan megmondani. A Lisszaboni Szerződés mindenesetre biztosítja az egységes választási eljárás kidolgozásának lehetőségét a Parlament számára.¹⁵⁹

Mivel a Lisszaboni Szerződés csak a 2009-es európai parlamenti választások után lépett hatályba, a választásokat még a régi jog szerit tartották meg. Nem csoda tehát, hogy ismét felmerült a kérdés, hogy hogyan legyen az új jog szerint előírt 750¹⁶⁰ képviselői hely¹⁶¹- az elnököt nem számítva¹⁶²- utólagosan kitöltve, mivel 2009 júniusában az akkor még hatályban lévő Nizzai Szerződés szerint csak 736 képviselőt választottak.¹⁶³ A Reformszerződés szerint tizenkét tagország nyert plusz helyeket,¹⁶⁴ amelyeknek meghatározása az egységes választási rendszer hiánya miatt bizonytalan volt.¹⁶⁵

Az így kialakult jogi és politikai eseményeket figyelembe véve a vita a választási rendszer egységesítéséről még mindig nem tekinthető lezártnak,¹⁶⁶ bár az arányos választási rendszer megállapításával mára elérhető közelségbe került a teljes harmonizáció lehetősége. Nem szabad azonban szem elől téveszteni, hogy az alapelvek sok mindent rábíznak a tagállami jogalkotásra,¹⁶⁷ amire a szakirodalom különféleképpen reagál. Dezső ezt a „rugalmasabb megoldást” jónak tartja, hiszen a közös alapelvek érvényesítése mellett a nemzeti jogi sajátosságoknak köszönhetően nagyobb a mozgásteret a tagállami törvényhozásnak.¹⁶⁸ Mások, az Európai Parlament demokratikus legitimitációja szempontjából a meglévő nemzeti különbségeket a legnagyobb problémaként értékelik, amelyek csak az egységes választási rendszer bevezetésével oldhatóak meg.¹⁶⁹ Ugyanakkor ezek a szerzők elfelejtik, hogy a testület legitimitációjának a legnagyobb problémája a választásokon

¹⁵⁸Európai Parlament tagjainak választásáról 2003. évi CXIII. 8. § (2) bek.

¹⁵⁹EUMSz. 223. cikk (1) bek.

¹⁶⁰EUSz. 14. cikk (2) bek.

¹⁶¹PÖTTERING, Hans-Gerd: *Der Präsident hat selbstverständlich Stimmrecht*. FAZ, 2007. 10. 22. 245. szám, 12.

¹⁶²Olaszország igényt tartott plusz egy képviselői helyre a LSz támogatásáért cserébe, amit meg is kapott.

¹⁶³NÁSZ (2010) i.m. 23.

¹⁶⁴Az új képviselői helyek Ausztriát, Bulgáriát, Egyesült Királyságot, Franciaországot, Hollandiát, Lengyelországot, Lettországot, Olaszországot, Máltát, Spanyolországot, Svédországot és Szlovéniát érinti.

¹⁶⁵HOBE i.m. 69.

¹⁶⁶GROTTE, Matthias: *Wir brauchen ein einheitliches Wahlsystem für Europawahlen!* <http://www.groote.eu/aktuell/nachrichten/2010/122160.php?y=&m=&tid=&page=1> (2010-07-21)

¹⁶⁷KUKORELLI i.m. 10.; WÜST i.m. 4.

¹⁶⁸DEZSŐ, Márta: *A választási rendszer*. in KUKORELLI, István: *Alkotmánytan I. Alapfogalmak, alkotmányos intézmények*, Budapest: Osiris, 2007. 233.

¹⁶⁹MITTAG (2009b) i.m. 112.; LAKOWSKI, Silke: *Demokratisierung des Umweltrechts*. ZUR, 2010. 4. szám, 178.; KÜHNHARDT, Ludger: *Die Zweite Begründung der europäischen Integration*. APuZ, 2010. 18.szám, 7.

tapasztalható csökkenő részvétel, aminek gyökeres javulását a választási rendszer további harmonizálásával nem látom biztosítva.

Ebből a szempontból nagyon meggyőzőnek tartom Stratenschulte elképzelését. A német professzor szerint a választási rendszer esetleges további átalakítása során figyelembe kéne venni az adott tagországban meglévő választási részvételt. Ha egy tagállam lakossága kevésbé érdeklődik az európai politika iránt, vagy azon a véleményen van, hogy a brüsszeli és strassburgi intézményekben a befolyásuk és a képviseletük nem fontos, akkor miért illeti meg a képviselői helyek 100%? - teszi fel a kérdést Stratenschulte. Javaslatára szerint a választási rendszert úgy kellene átalakítani, hogy minden országot a választási részvételtől függetlenül egy kb. 50%-os kvóta az eredetileg rendelkezésre álló képviselői helyekből megilleti, és a teljes képviselői létszám lépcsőzetesen, csak bizonyos választási részvétel mellett érhető el.¹⁷⁰ A javaslat mögött meglévő kettős motiváció egyfelől az, hogy az uniós polgárok nagyobb számban vegyenek részt a választásokon, és ezzel növeljék a választási részvételt, másfelől pedig az, hogy a pártok mondjanak le arról, hogy az európai parlamenti választásokat a saját belpolitikai érdeküknek rendelik alá. Ugyanakkor hiányosságnak értékelem, hogy Stratenschulte elméletében nem ad arra választ arra, hogy mi lenne a fennmaradt képviselői helyekkel.

Az Európai Parlament demokratikus legitimációja és a polgárok képviselete a mai integrációs szintnek megfelelően megvalósul. Ugyanakkor érdemes elgondolkodni, hogy megéri-e a választási részvétel befolyásolása érdekében az európai parlamenti választási rendszert fejleszteni, átalakítani. Ezen felül teljesen egyet értek Chronowskival, aki szerint „a szabályozási kérdésekben messze túlmutató jelentősége van annak, hogy az európai választások a politikai színterek bővülését, újszerű érdekek megjelenését és képviseletét jelentik.”¹⁷¹

2. Az európai parlamenti választójog

Az európai parlamenti választójog alapján gyakorolják az uniós polgárok az aktív és a passzív választójogukat. A választójog anyagi jogi alapjainak megfogalmazására született a 93/1091 EK irányelv, amit a tagállamok sikeresen átvettek.¹⁷²

¹⁷⁰STRATENSCHULTE i.m. 305.

¹⁷¹CHRONOWSKI i.m. 147.

¹⁷²CHRONOWSKI i.m. 149.

Mivel sokszor feledésbe merül, hangsúlyozni szeretném, hogy az uniós polgárokat, a választásra jogosultság és a választhatóság szempontjából, lakóhelye szerinti tagállam európai parlamenti választásain ugyanolyan feltételek illetik meg, mint az adott tagállam állampolgárait.

Így szavazás napján, amennyiben valaki egy másik tagállamban tartózkodik, joga van a másik tagállam - a választópolgár állampolgárságától idegen - listájára szavazni.¹⁷³ Azon uniós polgárok, akik egy másik tagállamban kívánnak élni a szavazati jogukkal, egy rövid regisztrációs eljárás után a korábbi tagállam választási névjegyzékéből törlésre kerülnek, és az új lakóhely szerinti tagállam választási névjegyzékébe nyernek felvételt. A törvényi szabályozás értelmében nincs lehetőség arra, hogy valaki egy választáson több tagállamban is éljen a szavazati jogával.

Mivel Európai Unió Alapjogi Chartája¹⁷⁴ mellett a Lisszaboni Szerződés is külön rögzíti a választási alapelveket - ezzel elvi szinten biztosítva a Parlament demokratikus legitimitását¹⁷⁵ -, fontosnak tartom, egy a tagállami alkotmányokkal szembeni különbségre, a választójog egyenlőségének hiányára felhívni a figyelmet.

A csökkenő arányosság elvének uniós szinten való használata alapvetően kizárja a képviseleti egyenlőség elvét. Ugyanakkor Németországban egyre gyakrabban megjelennek tudományos vélemények, amelyek az egyenlő európai választójog bevezetését szorgalmazzák.¹⁷⁶ Ezek a vélemények abból indulnak ki, hogy a kettős legitimáció rendszerében megjelenő demokrácia deficit hatékony csökkentése csak a választói egyenlőség elvének szigorúbb figyelembevételével,¹⁷⁷ vagy az egységes választójog bevezetésével lehetséges.¹⁷⁸ Az utóbbi álláspontot képviselő Callies szerint az „egyenlő választás alapvének effektív érvényesülésére annál nagyobb az igény, minél több kompetencia kerül át tagállami hatáskörből európai hatáskörbe”.¹⁷⁹

Mint a fentiekben utaltam már rá, az Európai Parlament fejlődése nem minden esetben egyezik meg a nemzeti parlamentek kialakulásával, ezért nem kell, hogy a nemzeti tagállamok alkotmányos fejlődésének minden eleme az Európai Unióban is megvalósítandó vagy követendő legyen. Ugyanakkor az előző elméletek képviselői megfelelnek arról, hogy a tagállamokban sem érvényesül minden esetben a képviseleti egyenlőség. A parlamentarizmus hazájának tekinthető Egyesült Királyságban Angliának (kb. 50 millió lakos) 529, míg a 2,9 millió lakóval rendelkező

¹⁷³Lásd bővebben: Magyar Alkotmány 70 § (4) bek.

¹⁷⁴Európai Unió Alapjogi Chartája, V. Cím 39. cikk (2) bek.

¹⁷⁵EUSz. 14. cikk (3) bek.

¹⁷⁶KÜHNHARDT i.m.3.; LASKOWSKI i.m. 178.;

¹⁷⁷HERZOG, Roman - GERKEN, Lüder: *Von roten Karten und stumpfen Schwertern. Eine Grundsatzkritik des EU-Verfassungsentwurfs*. Freiburg: CEP, 2007. 3.

¹⁷⁸KÜHNHARDT i.m. 3.; LASKOWSKI i.m. 178.

¹⁷⁹CALLIESS i.m. 494.

Walesnek csak 40 képviselői helye van az alsóházban.¹⁸⁰ Emellett megjegyzendő, hogy a német választási rendszer nem érvényesíti a dán kisebbséggel szemben az 5%-os választási küszöböt a schleswig-holsteini tartományi gyűlésben.¹⁸¹

A képviseleti egyenlőség kérdéskörének szempontjából is érdekes a Német Szövetségi Alkotmánybíróság határozata a Lisszaboni Szerződésről.¹⁸² A bírák az ítéletben arra a meggyőződésre jutottak, hogy mivel az Európa Unió a tagállamok egyenlőségének elvén alapul, és az EU-t a nemzetközi jog alapján hozták létre, lehetséges a tagállami szinten mindig alkalmazott szervezeti kérdéseket érintő demokratikus alapelvektől való eltérés.¹⁸³ Mivel az egyik alkotmányos panaszban kifogásolták az európai parlamenti képviselők tagállamonkénti számarányának nem demokratikus elosztását, az Alkotmánybíróság a vizsgálat során arra következtetésre jutott, hogy az egyenlő választói jog a német jogrendnek nem különleges jellemzője. A Lisszaboni Szerződés e tekintetben nem lehet ellentétes a német alaptörvény 38. cikkének (1) bekezdésében rögzített szavazáshoz való joggal.¹⁸⁴ Így a bírák arra az eredményre jutottak, hogy a választói jogegyenlőség tényleges alkalmazás az EUSz. 10. cikkének (1) bekezdésében foglalt képviseleti demokrácia elvébe ütközne, ha valamely kisebb lakosságszámú tagállam jóval kevesebb pl. csak egy képviselőt választhatna, mert ebben az esetben nem volna megfelelő módon képviseletve az érintett tagállam nemzeti álláspontja.¹⁸⁵

A képviseleti egyenlőség elvének hiánya jól mutatja az Európai Parlament Janus-arcú mivoltát. Amiből arra lehet következtetni, hogy a Parlament képviseleti szervként kettős szerepet tölt be, ahol az államok egyenlősége, mint nemzetközi jogi alaptétel kerül szembe az egyenlő választás demokratikus elvével.¹⁸⁶ Annak ellenére, hogy ezt az ellentétet nem lehet egykönnyen feloldani, a Lisszaboni Szerződés magában rejt valamifajta fejlődési irányt. Amennyiben az uniós polgárok - az európai pártok segítségével - felismerik a Reformszerződésben megerősített Parlament fontos szerepét, és ezt a választásokon ki is fejezik,¹⁸⁷ aminek következtében egy választói tudatosság alakul ki, ami elsődlegesen nem a legitimitáció növelésére, hanem a Lisszaboni

¹⁸⁰CLASSEN, Claus Dieter: *Legitime Stärkung des Bundestages oder verfassungsrechtliches Prokrustesbett?* JZ, 2009. 18. szám, 883.

¹⁸¹Uo.

¹⁸²BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009.

¹⁸³BVerfG, 2 BvE 2/08 227. pont.

¹⁸⁴Vö. GÄRDITZ Klaus Ferdinand - HILLGRUBER, Christian: *Volksouveränität und Demokratie ernst genommen- Zum Lissabon-Urteil des BVerfG*, JZ, 2009, 18. szám 872-881., RÁCZ, Rita: *A Német Szövetségi Alkotmánybíróság határozata a Lisszaboni Szerződés német alaptörvénnyel való összeegyeztethetőségéről*, ET, 2009. 12. szám 35-51. HÖPNER, Martin - LEIBFRIED, Stephan - HÖRETH, Marcus: *Kampf um Souveränität? Eine Kontroverse zur europäischen Integration nach dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts*, Politische Vierteljahresschrift, 2010, 6. szám, 324- 355.

¹⁸⁵BVerfG, 2 BvE 2/08 284-285. pontjai.

¹⁸⁶CALLIESS i.m. 493.

¹⁸⁷Kérdéses, hogy mit tesz az a választó (pl. Magyarország), aki egy olyan nem az állampolgárság szerinti tagállamban (pl. Németország) vesz részt az EP-választáson, amelyik alulreprezentáltan van képviselve az EP-ben és így az ott leadott szavazatának kisebb a súly az állampolgárság szerinti tagállaméhoz képest.

Szerződésben lefektetett célok (közvetlen képviselő, polgárok közötti egyenlőség) és az uniós polgár egyéni érdekére irányul, akkor elvárható, hogy a polgár saját maga kényszerítse ki az egyenlő választójogot.

Természetesen tisztában vagyok vele, hogy ez a fejlődés nem máról-holnapra fog megvalósulni és mivel a 2009-es európai parlamenti választásokon a 375 millió szavazásra jogosult uniós polgár közül csak 161 millió élt választási jogával,¹⁸⁸ fontosnak tartanám az európai parlamenti választójog és az Európai Parlament szerepének a nyilvánosság előtti jobb megismertetését, illetve az európai integráció elmélyítését.

IV. Összegző megállapítások

A Lisszaboni Szerződés számos helyen módosította vagy éppen megújította a parlamentalizálódás elemzésének szempontjából fontos területeket. Schuman¹⁸⁹ szerint „a demokratikus államot célkitűzései minősítik, és azok az eszközök, amelyekkel e célok megvalósítására törekszik.” Bár az Európai Uniót az elemzésemben nem minősítettem államnak, az idézet tartalmát az Unió szempontjából is helyesnek vélem. Nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy az Uniónak a demokrácia elmélyítése céljából egy jóval szűkebb játéktér áll rendelkezésre, mint a tagállamoknak. Sikeresnek lehet értékelni a demokrácia fogalmának meghatározását, ami a jövőben értelmezési tartományként, sőt jogi normák mércéjeként is szolgálhat. Ezen túlmenően a látható, hogy a demokrácia elvének szerepe nem csupán egy működési alapelv, hanem különösen Európai Parlament számára fejlődést elősegítő elv is. Ezért is jelentheti a parlamentalizálódás pillérét. Fontos hangsúlyozni, hogy minél több kompetencia kerül át az Európai Unióhoz, annál inkább szükséges, hogy az Európai Parlament, mint az európai polgárok által közvetlenül választott testület, az európai szinten érvényes demokrácia követelményeinek megfeleljen.

A Reformszerződést megelőző évek tapasztalata jól mutatta, hogy a demokrácia egyik vagy másik modelljének kizárólagos alkalmazása nem vezet eredményre és a sikeres működés előfeltétele több modell (képviseleti és részvételi demokrácia) egymás melletti alkalmazása. Így az új jog előrelépést jelent az Európai Unió demokratizálódása szempontjából, mert az uniós polgárok hatalmi tényezővé válhatnak. Kétségtelenül elmondható, hogy az európai parlamenti választások a

¹⁸⁸KUKORELLI i.m. 11.

¹⁸⁹SCHUMAN, Robert: Európaért. Pécs: Pro Pannonia Kiadói Alapítvány, 2004. 51.

„közös alapelvek” alapján történő megrendezésével, a parlament demokratikus legitimitációjának szintje jelentősen növekedett, amire a választásokon való csökkenő részvétel negatív hatással van.

Összességében a parlamenti hatáskörök bővülése teszi a Parlamentet a reformfolyamatok nyertesévé, amivel párhuzamosan a testület felelőssége is nagyobb lett. A Lisszaboni Szerződés kétségtelenül legnagyobb érdeme, hogy az Európai Parlamentet egyenrangú társjogalkotói jogosítványokkal ruházta fel. Azáltal, hogy a Parlament, mint az egyetlen közvetlen demokrácia által legitimált uniós szerv, egyenrangú társ-jogalkotóvá válik, egyrészt nő a döntések demokratikus legitimitációja, másrészt pedig az eddigi intézményi egyensúlyt az Európai Parlament javára billenti el. A Lisszaboni Szerződéssel erősödik a költségvetés demokratikus ellenőrzése, mivel a Parlament a teljes költségvetésben együttdöntési joggal rendelkezik. Valószínűleg a testület - a Reformszerződés rendelkezéseit tágra értelmezve - igyekszik hatásköreit tovább bővíteni, és befolyással lenni az Unió működésének minden részletkérdésére.

Az Európai Parlament politikai ellenőrző szerepe tovább erősödik a Bizottság felett, emellett szerződési szinten is elfogadásra került, hogy legalább a Bizottság elnökének megválasztásánál tükröződnie kell az európai polgárok akaratának. Mivel az Európai Tanács, mind az Európai Parlamenti választások eredményét, mind a Parlamentben a jelölről történő szavazás eredményét köteles figyelembe venni, megállapíthatjuk, hogy az testület szerepe az Európai Bizottság elnökének megválasztását illetően növekedett, ami egyben az Európai Parlament választási funkciójának további fejlődését is jól mutatja. Ez azonban azt is jelenti, hogy a Parlament az új Elnök legitimálásában megfelelő részben részt vesz, ami egyben határozottabban aláhúzza demokratikus felelősséget is a testülettel szemben.

Mivel a parlamentalizálódás az Európai Unióban a Lisszaboni Szerződéssel nem tekinthető lezártnak, a jövőben a demokratikus legitimitáció mértékének összhangban kell lennie az Európai Parlament hatásköreinek fejlődésével és így létre jöhet egy még stabilabb Parlament.