

A tévúton járó Európai Parlament

Orvosság az európai parlamentarizmus „beteg demokráciájára”

1. Összefoglaló

- Az Európai Parlament (EP) befolyása az intézmény létrejötte óta a módosító szerződéseknek köszönhetően folyamatosan növekedett. 42 éve csábító tévútra tért, és ma már nem az Európai Unió demokratikus működését, hanem intézményes önérdelkeit képviseli.
- Az átalakult intézmény nem felel meg a demokratikus mércéknek. Az európai parlamenti választások másod-, de inkább harmadrendű választások maradtak ennyi idő elteltével is az országos és helyi választások mögött. A csökkenő részvétel arra mutat rá, hogy a választók nem érzik a választások valódi tétjét saját életükre nézve, s nem EP-képviselőiktől, hanem inkább nemzeti parlamenti képviselőiktől és kormányaiktól várják egyéni és közösségi érdekeik megtestesítését.
- Eltávolodott egymástól az európai politikus és az európai polgár. A közvetlenül választott, a nemzeti tisztségekkel összeférhetetlen EP képviselők többsége ma már a szűk társadalmi csoportot elérő brüsszeli nyilvánosságnak kíván megfelelni, s az intézményi önérdelket képesek a nemzetállamok érdekével szemben is érvényesíteni. A szerződésmódosítások során szerzett, jogosítványaiban rejlő zsarolási potenciált, illetve az EP szabályzatában és az EU szerződésekben rejlő kiskapukat használja fel ambíciói eléréséhez.
- Az Európai Parlament tévútja az Európai Unió intézményreformjának zsákutcáját jelenti. Megoldást csak az nyújthat, ha az európai parlament és az európai polgár újra egymásra talál. Ehhez újra kell egyesíteni a nemzetállami és az európai érdekképviselést.
- A Nézőpont Intézet szerint az Európai Parlament demokratikus deficitjének feloldásában a nemzeti parlamentek jelentik a megoldást:
 - ▶ **Újra a nemzeti parlamentek kezébe kell adni az európai képviselők delegálásának jogát**
 - ▶ **Csökkenteni kell az európai képviselők létszámát**
 - ▶ **El kell törölni a kettős megbízatás tilalmát**
 - ▶ **Be kell vezetni a piros lapos eljárást**

2. Az Európai Parlament erősödésének története

Az Európai Unió eddigi fejlődéstörténetére jellemző, hogy az Európai Parlament (EP) befolyása az intézmény megalakulása óta tendenciózusan növekszik. Az alapszerződést módosító megállapodásoknak köszönhetően újabb és újabb hatáskörökre tett szert, amelyek segítségével szerepe az európai döntéshozatalban is megerősödött. Az egyre növekvő befolyás egyre nagyobb erőforrásokat vett igénybe, s a folyamatos tagbővítéseknek köszönhetően a képviselők létszáma is tízszeresére növekedett. Az EP több mint négy évtizedes történetében ügyes önértékű lobbistának bizonyult, amely révén egyre-másra gyarapította intézményi jogosítványait.

A mai EP elődszervezete 1952 szeptemberében jött létre, az Európai Szén- és Acélközösség intézményeként. Ekkor még Európai Parlamenti Közgyűlésnek hívták, amely 78 taggal kezdte meg működését. Kezdetben a képviselői nem politikusok, hanem leginkább acél- és széniparhoz értő szakemberek voltak, akiket a nemzeti parlamentek delegáltak. Funkcióját tekintve leginkább megfigyelőszervként működött, a jogalkotás pedig a Tanácsra koncentrált. 1958-tól kezdve már az Euratomot és az Európai Gazdasági Közösséget is képviselnie kellett, ezért Közgyűlésről először Európai Parlamentáris Gyűlésre, majd 1962-ben Európai Parlamentre változtatták megnevezését. Ekkor kezdődött az EP átideologizálása, a kettős mandátum miatt még mindig nemzeti képviselők már nem csak tagállamaik, de ideológiai szerint is csoportosultak.

Hatáskörét tekintve, az 1970-es évektől kezdve az EP már a közösségi költségvetés bizonyos területeiről dönthetett, 1975 óta pedig már az egész költségvetéshez szükséges a szavazatuk. Az Európai Parlament hatásköreinek bővülése végig kísérte az európai szerződések módosításait. Befolyása fokozatosan növekedett az Egységes Európai Okmány (1986), a maastrichti szerződés (1992), az amszterdami szerződés (1997), a nizzai szerződés (2004) és a lisszaboni szerződés (2009) elfogadásával.

Az Egységes Európai Okmány növelte az EP hatáskörét bizonyos jogalkotási területeken (például együttműködési eljárás), valamint a csatlakozási és társulási szerződéseket az EP hozzájárulásától tette függővé. A maastrichti szerződés bevezette az együttdöntési eljárás intézményét (amely a 2009-es lisszaboni szerződés óta rendes jogalkotási eljárás néven él tovább), amelynek értelmében az EP új hatásköröket kapott, bizonyos területeken egyenrangú döntéshozóvá vált a Tanáccsal. Ebben a döntéshozatali formában az EP már olyan döntéshozóként léphet fel, amelynek egyetértése nélkül nem is születet döntés. A parlamenti

többség erejét mutatja, hogy Maastricht óta az EP hagyja jóvá az Európai Bizottság egészét, ő nevezi ki az ombudsmant, az együttdöntési eljárással pedig megkapta azt a társjogalkotói szerepet, amelyre évtizedek óta törekedett. Ez a szerződés csak 15 területen adott jogosítványokat a EP-nek, azonban az amszterdami szerződés további 23 ilyen területtel bővítette tovább az illetékességét. A nizzai szerződés további 5 területen bővítette jogosítványait, a lisszaboni szerződés pedig valódi társjogalkotóvá tette a rendes jogalkotási eljárás bevezetésével és az új területekre való kiterjesztésével, így a Tanáccsal egyenrangú jogalkotó intézményt hozott létre.

Az Európai Parlament láthatóan nagy utat járt be. Annak ellenére, hogy az intézmény a Schuman-nyilatkozatban még nem szerepelt, ma már az európai törvények 80 százaléka az EP egyetértésével születik.

3. Diagnózis: az Európai Parlament „beteg demokráciája”

Az EP befolyásnövekedése mögött döntően a demokratikus döntéshozatal előmozdításának érve áll. Mivel a nemzetközi szervezetként létrejött és működő Európai Unió vezetői sokszor érzékelték a szervezet demokratikus felhatalmazásának hiányát, a legitimitásdeficitet előszeretettel kezelték a látszólag demokratikus Európai Parlament erősítésével. Kérdéses azonban, hogy az átalakult intézmény mennyiben felel meg a „demokratikus” mércének, s ahhoz képest a valóságban milyen célt szolgál. Az EP működésében ugyanis árulkodó tünetek jelentkeztek, melyek alapján az eredmény eltér az eredeti szándéktól.

3.1. Gyenge legitimitáció: alacsony az érdeklődés a parlamenti választás iránt

Az európai parlamenti választások iránti érdeklődés az utóbbi négy évtizedben egyre halványult. Habár 1979 óta közvetlenül választanak képviselőket az EP-be, a nemzetállamok állampolgárai körében egyre inkább érdektelenségbe fulladnak az ötévente tartott, a nemzeti szintűhöz képest másod- vagy harmadrendű választások. Közösségi szinten harmadával csökkent az érdeklődés. Míg a közvetlen választások bevezetésekor az európai lakosság közel 62 százaléka járult urnához, addig 2014-ben csupán kevesebb mint 43 százaléka. A kontinenst sújtó migrációs válság fordította ismét a figyelmet az EP-választásokra 2019-ben, de az akkori 51 százalékos részvétel továbbra is elmaradt a hetvenes évek végi érdeklődéstől. A közösségi szintű alacsony részvétel önmagában is jelzésértékű, de egyes eredmények egyenesen megkérdőjelelik a felhatalmazás erejét. 2014-ben például Csehországban a választók 18,2, Szlovákiában 13 százaléka vett részt a választásokon.

Az alacsony részvétel alapján nemcsak arról kapunk képet, hogy a választók mennyire tartják fontosnak az intézmény működését saját életük szempontjából, de olyan aránytalanságok is következnek belőle, amelyek szintén megkérdőjelelik a képviseleti rendszer egészséges működését. Nem az eltérő országméretből eredő különbségekre gondolunk, amelyet a degresszív arányosság alkalmazásával tettek igazságosabbá, hanem az alacsony részvételi arányból eredő torzító hatásra, amely feltűnő a közel azonos méretű tagállamok esetében is. 2019-ben a több mint 10 millió lakosú Csehországban közel 114 ezer szavazat elég volt egy képviselői helyhez. A hasonló méretű Görögországban már kétszer annyi, közel 270 ezer szavazat állt egy képviselői hely mögött.

A fentiek alapján kijelenthető, hogy az alacsony részvételnek és az abból következő aránytalanságoknak köszönhetően az európai parlamenti választások legitimitása és igazságossága megkérdőjelezhető. Az alacsony részvétel arra vezethető vissza, hogy a

választók nem érzik valódi tétjét a választásoknak saját életükre nézve, s nem EP-képviselőiktől, hanem nemzeti parlamenti képviselőiktől és kormányaiktól várják egyéni és közösségi érdekeik védelmét. Az európai és a nemzeti képviselet azonban a szerződésmódosításokat megelőzően nem vált el egymástól, mára viszont két külön, egymással gyakran konfliktusban álló politikai osztály jött létre.

3.2. Távol a választóktól: nemzetek felett lebegő brüsszeli buborék jött létre

A nemzeti és az európai képviselet elválása fokozatosan zajlott le. Kezdetben az Európai Parlamenti Közgyűlés képviselőit a nemzeti parlamentek delegálták, majd 1979-ben bevezették a közvetlen választást, végül a kettős mandátum lehetőségét is megszüntették,¹ 2004-től kezdődően. A kettős megbízatás kivezetésének nem várt következménye, hogy eltávolodott egymástól az európai politikus és az európai polgár. A tilalom óta ugyanis nem lehetséges, hogy a nemzeti parlamentben is szolgáló, népszerű és ismert személyek közvetítsék a nemzeti érdekeket Európa felé, valamint az európai érdekeket a nemzetek irányába. A kettős mandátum kivezetése egy nemzetitől elváló, a nemzetek felett lebegő brüsszeli politikai osztály létrejöttéhez vezetett.

Természetesen a nemzeti pártok és az európai pártok között van átfedés, de jól érzékelhető a köztük létrejövő kettősség. A nemzeti tagpártok által alakított európai képviselőcsoportok jellemzően más hangon fogalmazzák meg állásfoglalásaikat, mint a nemzeti pártok. Az európai politikai osztály ugyanis – elszakadva a nemzeti viszonyoktól – a brüsszeli nyilvánosságnak akar megfelelni.

Ennek az elkülönülésnek az eredménye, hogy az Európai Parlament képviselői már nem hozzák összhangba az európai politikát a nemzetállami érdekekkel, hanem gyakran az európai politikát állítják szembe a nemzeti érdeket képviselő kormányokkal. Korábban nehezen volt elképzelhető, hogy az európai parlamenti kampány egyik fő témája a parlamenti többség értékrendjével szembenálló tagállamok megbüntetése legyen. Ez történt 2019-ben, mikor a hetes cikkely szerinti eljárás elindítását követelte az Európai Parlament baloldali többsége, s végérvényesen megosztotta és kettészakította legnagyobb ellenfelét, az Európai Néppártot.

Korábban nem volt elképzelhető az sem, hogy bármely európai intézmény önérdet érvényesítsen a nemzetállamok érdekével szemben. Ez történt 2020-ban, mikor az Európai Parlament baloldali többsége nem fogadta el az uniós csúcson született megállapodást az európai költségvetésről és a helyreállítási alapról. Egy válságos helyzet közepén vált

egyértelművé, hogy a brüsszeli buborék ideológiai megfontolásai felülírják az együttműködni kívánó államok által nehezen megkötött kompromisszumokat.

3.3. Szereptévesztésben: az EP úgy tesz, mintha törvényhozó hatalom lenne

Ambíciói eléréséhez a szerződés módosítások során szerzett, jogosítványaiban rejlő zsarolási potenciált, illetve a Parlament szabályzatában² és az Európai Unió működéséről szóló szerződésben (EUMSZ) rejlő kiskapukat használja fel.

Egyenrangú döntéshozóként fontos kérdésekben képes kieroszakolni a parlamenti többség értékrendjének megfelelő politikai eszközök beépítését az unió működésébe. Erre szintén szemléletes példa a jogállamisági mechanizmus és az uniós források felhasználásának összekötése. Nem csupán a költségvetés elfogadását blokkolta az Európai Parlament akaratának érvényesítése céljából, de egy olyan mechanizmust vezetett be, amely a szerződések homályos megfogalmazására támaszkodik. A jogállamiság konkrét, számonkérhető meghatározásának hiányában a parlamenti többség egy olyan politikai szankcionáló eszközt fogadtatott el, amellyel a parlamenti többség politikai alapon kezdeményezheti az uniós támogatások felfüggesztését.

A parlamenti szabályzat rugalmas értelmezésének volt köszönhető, mikor a baloldali többség nem tudott kétharmados többséget szervezni a Magyarországot elítélő jelentés megszavazásához. Az EUMSZ 354. cikke alapján „(a)z Európai Unióról szóló szerződés 7. cikkének alkalmazásakor az Európai Parlament a leadott szavazatoknak az egyben a tagjai többségét is kitevő kétharmados többségével dönt”.³ A parlamentarizmus szabályainak hátat fordítva, a tartózkodó szavazatokat figyelmen kívül hagyták, így szerevezve számtani többséget a hetes cikkely szerinti eljárás kezdeményezéséhez.⁴

Az Európai Parlament viszonya az Európai Bizottsággal és az Európai Tanáccsal világosan rámutatott, hogy további ambíciókat dédelget az intézményrendszeren belül: valódi törvényhozó hatalom képét ölténé magára. Ennek megfelelően az EP nemcsak új szankcionáló eszközöket, de új szerepeket is formál. 2014 óta próbálkozik a Spitzenkandidat-rendszer hagyományának megteremtésével, mintegy imitálva a parlament általi kormányfőjelölést. Bár továbbra sincs jogalapja az eljárásnak, nem alakult ki konszenzus sem az eljárást követően, s továbbra is az Európai Tanács dönt az elnökjelölt személyéről, a szokás megerősödése hosszútávon a Parlament politikai pozícióját tovább erősítené.

Az Európai Parlament politikai önérvényesítése a politikai rendszeren belül az Európai Egyesült Államok irányába mutat, amely saját, a törvényhozásnak felelős kormányval, és egységes démoszsal rendelkezik. Az EP azonban jogilag nem parlament, hanem a bizottsági javaslatok társdöntéshozója, nem jelöl és választ kormányfőt, hanem elfogadja a Tanács javaslatát, és Európa sem alakult át a nemzetek olvasztótégelyévé. Ahhoz, hogy az Európai Parlament valódi parlament legyen, és kormányfőt választhasson, a tagállamok szuverenitásának feladása mellett újabb szerződés módosításra lenne szükség. Az Európai Unió problémáit lehetséges, hogy egy újabb reform segítené, de a változásoknak biztosan nem az eddigi mederben kellene zajlaniuk. A korábbi intézményi reformokat gyakran „mélyítésnek” nevezik, de valójában „árokásást” eredményeztek az európai nemzetek sokszínű közösségen belül.

4. Nemzeti orvosság az európai válságra

Vannak, akik továbbra is azt látják megoldásnak, ha tovább mélyül az integráció, a nemzetek pedig felolvadnak egy közös európai államban. A 2021 szeptemberi választás előtt a német pártok programjaikban például azzal kampányolnak, hogy az Európai Parlament transznacionális jellege erősödjön tovább. A CDU/CSU szerint be kell vezetni egy egységes európai választási rendszert, amelyet az FDP is támogat. A szabaddemokraták pedig a Tanács éjszakába nyúló bizalmas ülései helyett, szintén a parlamentekre jellemző, nyilvános üléseket követelnek. Azaz a tagállamok rovására gyarapítanák az Európai Parlament hatalmát.

A fentiek alapján világos azonban, hogy az EP 42 éve csábító tévútra került, ma nem az Európai Unió demokratikus működését, hanem intézményi önérdelkeit szolgálja. Az Európai Unió akkor fordult be az Európai Parlament intézményreformjának zsákutcájába, mikor annak javára kezdte el csorbítani a nemzetállamok képviselőit.

A megoldást ezért a nemzetállami és az európai érdekképviselő újraegyesítése jelentené:

4.1. Újra a nemzeti parlamentek kezébe kell adni az európai képviselők delegálásának jogát

Ennek érdekében, az Európa Tanács Tanácskozó Közgyűlése mintájára, ismét a nemzeti parlamentek kezébe kell adni az európai képviselők delegálásának jogát. Az európai politika és az európai polgár csak úgy találkozhat ismét, ha olyan választáson döntenek európai képviselőükről, amely a választók szemében is téttel bír, és ha olyan jelöltek képviselhetik érdekeiket Európában, akiket ismer és szükség esetén számonkérhet. A nemzeti parlamentek eddig is megkerülhetetlen szereplői voltak a jogalkotásnak, hiszen azok ültetik át az európai döntéseket a nemzeti jogba. A magyar jogrendben megtalálható az Európa Tanács Tanácskozó Közgyűlés képviselőinek, egyben mintának tekinthető, kiválasztási módszere, amely az 1991. évi LXXI. törvény 25. cikkelyének a) pontjában olvasható:

„A Tanácskozó Közgyűlés a tagországok képviselőiből áll, akiket az érintett parlamentek választanak meg saját parlamenti képviselőik közül, vagy akiket a parlament által megállapított eljárás szerint a parlamenti képviselők neveznek ki azzal a fenntartással, hogy minden tagállam kormánya is eszközölhet további kinevezéseket abban az esetben, ha a parlament éppen nem ülésezik és nem állapította meg az ebben az esetben követendő kinevezési eljárást. Minden képviselőnek annak a tagállamnak az állampolgárságával kell bírnia, amelyet képvisel. A képviselő nem lehet egyidejűleg a Miniszterek Bizottságának is tagja.”⁵

Természetesen a nemzeti parlamentek általi delegálás nem csupán a mindenkori parlamenti többség delegációját jelentené, mint ahogyan az Európa Tanács Közgyűlésében sem csak kormánypárti tagok ülnek. A nemzeti parlamentek által történő delegálás további előnye, hogy nem lenne európai parlamenti ciklus, az új EP összetétele dinamikusabban változna, akár csak az Európai Tanácsé, így az egyszeri választói döntés nem lenne 5 évre bebetonozva.

4.2. Csökkenteni kell az európai képviselők létszámát

A közvetett legitimáció jelentős költségeket spórolna. Jelenleg az Európai Parlament igényli az Európai Unió intézmény költségeinek ötödét, amelyből több mint 200 millió euró az európai parlamenti képviselők fizetése.⁶ Ez a kiadás jelentősen csökkenne, ha a jelenlegi 705 képviselőnél kevesebb főt alkalmazna az új fórum, amit egy napidíjas kompenzáció esetleges bevezetése pedig teljesítményarányosabbá tehetne.

4.3. El kell törölni a kettős megbízatás tilalmát

Ezzel egyidejűleg érdemes újra engedni a kettős megbízatás intézményét. Ez nem csupán az Európa Tanács intézményi megoldásának átemelését, hanem az alapokhoz való visszatérést jelentene. 2004-ig minden országnak lehetősége volt a nemzeti parlamenti képviselőit az európai parlamenti választás listájára is feltenni (az Egyesült Királyság és Írország esetében 2009-ig). Az összeférhetlenség elvét a 2002. június 25-i, illetve szeptember 23-i 2002/772/EK, Euratom tanácsi határozat vezette ki az európai jogrendszerből. A kettős mandátum egyértelmű előnye, hogy az európai és a nemzeti parlamentek közötti személyi összefonódás révén a választók sokkal nagyobb rálátással bírnának az európai kérdésekre és a nemzeti közvetlen választás útján garantálva lenne a legitimáció. Az új EP munkája demokratikusabbá válna, nagyobb lenne az átláthatóság, könnyebb lenne a számonkérhetőség és erősebb lenne a felhatalmazás.

4.4. Be kell vezetni a piros lapos eljárást

A nemzetállami érdekképviselet megerősítése érdekében végül érdemes lenne a képviselőknek jogot adni, hogy az Európai Unió jogalkotási folyamatát megállíthassák, vagyis be kell vezetni a piros lapos eljárást. A gondolat nem új, már a húsz évvel ezelőtti, az európai alkotmányos szerződésről szóló vitáknál megjelent, hogy a nemzeti parlamentek az uniós javaslatokat véleményezhessék, megvétózhassák. A jelenleg hatályos Lisszaboni Szerződés is kifejezte azt a kívánalmat, hogy a nemzeti parlamentek nagyobb mértékben vegyenek részt az Európai Unió tevékenységében. Az esetleges nagyobb intézményi összefonódása és a vétójog lehetősége nagy előrelépést jelentene e tekintetben a jelenlegi véleményezéshez képest.

5. Jegyzetek

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002D0772&from=HU> (Letöltve: 2021. 09. 14.)

² https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-8-2018-07-31-RULE-178_HU.html?redirect#def1 (Letöltve: 2021. 09. 14.)

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:12016E354> (Letöltve: 2021. 09. 14.)

⁴ <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-12/cp200151hu.pdf> (Letöltve: 2021. 09. 14.)

⁵ 1991. évi LXXI. törvény az Európa Tanács 1949. évi május 5-én, Londonban aláírt és az Európa Tanács Főtitkárának 1951. május 22-i, 1951. december 18-i, 1953. május 4-i, 1958. május 30-i, 1961. november 3-i, 1963. május 6-i, 1965. május 24-i, 1970. október 14-i, 1971. február 17-i, 1974. december 9-i, 1976. október 2-i, 1978. január 9-i, 1978. január 20-i és 1978. november 27-i jegyzőkönyvei szerint módosított Alapszabályának kihirdetéséről

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/budget/data/DB/2022/hu/SEC01.pdf> (Letöltve: 2021. 09. 14.)