

ÁSVÁNYI ZSÓFIA

A demokratikus deficit kérdése az Európai Unióban

A közösségi intézmények

Az Európai Unió azon szerveit, amelyek létrehozásáról és működéséről az EK Szerződés rendelkezik, közösségi intézményeknek nevezzük. Némely esetben előfordulhat, hogy technikai részfeladatokat egyéb, kisebb jelentőségű speciális EU szervekre ruháznak, melyeket nem a Szerződés, hanem csupán egy, az EU (a Tanács vagy a Tanács és a Parlament közösen) által hozott jogi norma állított fel. Ezek az ún. ügynökségek (Agencies), amelyek egy meghatározott szakmai (technikai vagy tudományos) illetve irányítói hatósági feladatot látnak el (pl. Európai Képzési Alapítvány, Európai Környezetvédelmi Ügynökség).

A közösségi intézményrendszer jellege

Az Európai Unió jellegét erős heterogenitás jellemzi. Kormányközi és nemzetek feletti (szupra-nacionális) jegyek keverednek benne. Nem tekinthető kormányközi szervnek, mivel önálló hatáskörökkel, a Közösségek révén saját jogi személyiséggel és a közösségi intézmények által alkotott jogi normákkal rendelkezik. Ugyanakkor nem tekinthető szupra-nacionális föderációnak sem, amelyben a nemzeti kormányok és a parlamentek alá lennének rendelve a szövetségi intézményeknek. A heterogenitás az egyes intézmények kapcsán a következőképp alakul: a Tanács dominánsan kormányközi alapon működik; míg a Parlament, a Bizottság, és a Bíróság esetében inkább a szupra-nacionális elemek dominálnak.

A négy alapintézmény funkciójából és hatásköreiből fakadóan az alábbi eltérő érdekeket képviseli:

- Tanács: a tagállamok kormányai által kifejezett nemzeti érdek.
- Parlament: politikai pártok által hozott állampolgári (politikai) érdekek.
- Bizottság: szupra-nacionális bürokrácia által érvényesített közösségi érdekek.
- Bíróság: ügyel a közösségi jog betartására, egységes alkalmazására, zökkenőmentes érvényesülésére.

Összefoglalóan

Az alapító szerződések végrehajtásáért elsősorban az alábbi fő szervek felelősek:

- 1.) Az Európai Unióban a tagállamokat képviselő Miniszterek Tanácsa az Unió fő döntéshozó testülete. Az elnevezéséről 1993-ban döntött maga az *Európai Unió Tanácsa*. Az állam- és kormányfői szintű üléseit hívjuk Európai Tanácsnak, amelynek szerepe a kulcsfontosságú kérdésekben az EU számára a politikai lendület megadása.

- 2.) Az embereket képviselő *Európai Parlament* osztozik a jogalkotói és a költségvetési hatáskörökön az Európai Unió Tanácsával. A szervezet 1962 óta viseli ezt a nevet, az alapító szerződések szövege eredetileg Közgyűlésnek nevezte. Ekkor nemcsak nevében, de funkcióiban, hatásköreiben is a mai Parlamenttől eltérő (szerényebb) intézményként működött.
- 3.) A fő végrehajtó szerv az *Európai Bizottság*, amely az EU közös érdekeit képviseli. Joga, hogy jogszabályokat javasoljon, és biztosítja az EU politikáinak megfelelő végrehajtását. 1993-ban döntött saját elnevezéséről, bár jogilag helyes megnevezés továbbra is az „Európai Közösségek Bizottsága” lenne.
- 4.) Az *Európai Bíróság*, amely ítéleteiben magát az „Európai Közösségek Bíróságának” nevezi.
- 5.) Az *Európai Számvevőszék* a maastrichti szerződésmódosítás révén került a főszervek közé.

A demokrácia fogalma

Ha azt mondjuk demokrácia, nagyjából olyan társadalomra gondolunk, amely szabad, azaz nem nyomja el valamilyen diszkrecionális és ellenőrizhetetlen politikai hatalom, s nem uralja valamilyen szűk és zárt oligarchia sem. A demokráciában a kormányozók felelősek a kormányozottaknak. Az állam áll a polgárok szolgálatában, és nem a polgárok az államéban, a kormány van a népért és nem fordítva.¹

A demokrácia intézményrendszerének, a demokratikus berendezkedés kiépülésének és érvényesülésének több előfeltétele van. A legalapvetőbb követelmény, hogy a polgároknak a politikai élet tényleges alanyaivá, annak formáló tényezőjévé kell válniuk. Ez az elvi tétel a gyakorlatban akkor képes realizálódni, ha egy közösség hagyományai, szokásai, normái, jogszabályai és végső soron állami berendezkedés elehetővé teszi az alábbi két – egymástól elválaszthatatlan – tétel megvalósulását: deklaráltan el kell ismerni a népszuverenitás elvét, valamint garantálni kell a polgárok számára saját politikai részvételi jogaik gyakorlati megvalósulását. Mindezek eredményeként kialakulhat egy társadalomban a hatalomgyakorlás társadalmi kötöttsége.

Demokratikus államberendezkedésről akkor beszélhetünk, ha elismerést nyer az érdek- és értékpluralizmus, ha az alapvető döntéshozatal demokratikus módon, a többségi elv alapján történik, továbbá ha a rendszer széles körben legitímált. Ezekon túlmenően biztosítani kell a szabadságot és a jogegyenlőséget, és törekedni kell az esélyegyenlőség megteremtésére. Fontos összetevő továbbá az emberi jogok érvényesülése, valamint a civil társadalom megléte, a tömeges részvétel a közügyek intézésében, a többpártrendszer és a közvélemény hatékony

¹ Sartori, Giovanni: Demokrácia, Osiris Kiadó, Budapest, 1999. p. 28-29.

szerepe, jelenléte. A demokrácia intézményesülésének formái szerint elkülönül a képviseleti demokrácia és a közvetlen demokrácia fórumrendszere.²

Összegezve elmondható, hogy a demokratikus államberendezkedés formális összetevői a következők:

- 1.) népszuverenitás elve,
- 2.) többségi elv,
- 3.) nyilvánosság,
- 4.) a hatékony részvétel.

Materiális összetevői:

- 1.) az alapjogok,
- 2.) jog- és esélyegyenlőség biztosítása,
- 3.) érdek- és értékpluralizmus,
- 4.) népért való kormányzás,
- 5.) hatalomgyakorlás erkölcsi megalapozottsága.

A demokrácia elve a Magyar Köztársaságban

A magyar Alkotmány nem határozza meg a demokrácia fogalmát és csak a preambulumban utal a parlamenti demokráciára, mint annak sajátos típusára. Rendelkezik ugyanakkor a demokrácia elvéről, amikor rögzíti, hogy a Magyar Köztársaság jogállam. A demokrácia konkrét formáját az alaptörvény egyes rendelkezései juttatják kifejezésre, amelyekből következtetni lehet a demokrácia összetevőire. Ezek a következők:

- 1.) A népszuverenitás elvének elismerése, vagyis annak alkotmányos rögzítése, hogy a nép a hatalmát választott képviselői útján és közvetlenül gyakorolja. Az erre szolgáló intézmények a választójog (képviseleti demokrácia), valamint a népszavazás és a népi kezdeményezés (közvetlen demokrácia).
- 2.) Az általános és egyenlő választójog, amely közvetlenül és titkos szavazással gyakorolható, mégpedig rendszeresen négy évenként ismétlődően.
- 3.) A közvetlen demokrácia fenti két megvalósulási formájának (népszavazás és népi kezdeményezés) alaptörvényi szabályozása. Vagyis annak a jognak a rögzítése, hogy az ország sorsát érintő legfontosabb kérdésekben, illetve a képviseleti szervek befolyásolásában a nép közvetlenül is részt vehet. Ezek tárgya kizárólag az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet.
- 4.) Az Országgyűlés a Magyar Köztársaság legfőbb államhatalmi és népképviseleti szerve, amely a nép közvetett hatalmának megvalósulásaként konstituálja az államhatalmat.
- 5.) Az Alkotmány elismeri a többpártrendszert.
- 6.) Az alaptörvény kinyilvánítja a többségi elv érvényesülését: az Országgyűlés a döntéseit főszabályként a többségi elv szerint hozza. A kisebbségvédelem ugyanakkor szintén elválaszthatatlan része ennek az elvnek.
- 7.) Az Alkotmány rögzíti a Kormány és az Országgyűlés között fennálló sajátos bizalmi és felelősségi viszonyt. E szerint az Országgyűlés tagjai többsé-

² Chronowski Nóra: „Integrálódó” alkotmányjog p. 120.

gének szavazatával választja meg a miniszterelnököt és dönt a kormány programjáról, illetve a Kormány felelős az Országgyűlésnek, munkájáról köteles rendszeresen beszámolni és a bizalom megvonása esetén vagy megszűnik a megbízatása vagy köteles lemondani.³

- 8.) Az alkotmányos demokrácia rendszerében fontos szerepet töltenek be a társadalom érdek- és értékképviseleti rendszerei. Ezek a mechanizmusok (pl.: szakszervezetek, más lobbicsoportok tevékenységei) hatást gyakorolnak az állami szervek működésére és közvetítő rendszeren keresztül hatást gyakorolnak a meghozandó döntések tartalmára.
- 9.) Az alkotmányos demokrácia egyik további jellemzője az alapvető jogok garantálása, amelyekre vonatkozó szabályokat törvény állapít meg.
- 10.) A demokrácia tartalmi összetevője a nyilvánosság biztosítása is (közérdekű adatokhoz való hozzáférés joga).
- 11.) A demokrácia szempontjából végül Magyarországon különösen nagy szerepe van a szabad véleménynyilvánítás jogának, a közvélemény hatalmának is.

A demokrácia elve az Unióban

Vizsgálatom során arra keresem a választ, hogy a fenti demokrácia-fogalom mennyire releváns az Európai Unióban. A Lisszaboni Szerződés 2. cikk értelmében az európai integráció alkotmányos értékű elve, hogy az Unió a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvein alapul. Amennyiben valamely tagállam súlyosan és folyamatosan megsérti a fenti elveket, az uniós szinten szankcionálható. A Lisszaboni Szerződés (továbbiakban EUSz.) 7. cikkében deklaráltak szerint, a Tanács tagjainak négyötödös többségével határoz a tagállamok egyharmada vagy a Bizottság, illetve az Európai Parlament által indoklással együtt benyújtott javaslat tárgyában. Az Európai Parlament egyetértésének elnyerését követően – az érintett tagállam meghallgatása mellett – megállapíthatja, hogy fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti a 2. cikkben említett értékeket majd minősített többséggel dönthet a jogsértő tagállam Szerződésből fakadó jogainak felfüggesztéséről.

Kérdés: vajon a demokrácia elvén alapuló és a demokrácia elvének megsértését szankcionáló Európai Unió maga demokratikus egységnek tekinthető-e. A demokrácia szó eredetének tekinthető „demosz” vagyis nép szó értelmezhető-e az Unió vonatkozásában, létezik-e, megragadható-e a nép fogalma, amelyre a demokrácia alapozható. A válasz nem. Az alapító szerződések és az ezeket módosító szerződések alapvető célja az európai népek kapcsolatainak egyre szorosabbra fűzése, kezdetben deklaráltan gazdasági, a későbbiekben társadalmi, kulturális integrációja. Tehát inkább európai népekről van szó, mintsem egy egységes európai népről.

³ Petrétei József: Magyar Alkotmányjog I. p.96.

A demokráciadeficit okai⁴

A demokráciadeficit mibenlétét közösségi szinten hivatalosan csak az EP határozta meg. Az 1988-ból származó definíció szerint a deficit alapvetően két tényező kombinációjából ered. Az első tényező a hatáskörök átruházása tagállami szintről közösségi szintre. Önmagában nézve ez még nem teremti meg a demokratikus deficitet, inkább annak előfeltétele. A deficit közvetlen oka az, hogy ez az átruházás olyan területeket érint, amelyek tagállami szinten hatáskörébe tartoztak, tehát nem az EP-hez. A nemzeti szinten csaknem kivétel nélkül a törvényhozó hatalmi ághoz sorolható témakörök közösségi szinten a tagállamok végrehajtó hatalmainak képviselőiből álló testület – a Tanács – kompetenciájába tartoznak. Mivel a közösségi törvényhozó hatalom gyakorlatilag a nemzeti szintű végrehajtó hatalom képviselőiből áll, így a nemzeti szintű törvényhozók és a közösségi képviseleti szerv (EP) háttérbe szorul.

Az EP által felvetett probléma a demokráciadeficit lényeges, de nem kizárólagos összetevője. A demokráciadeficit számos egyéb okra vezethető vissza.

- 1.) *Távolság*: Az Unióban a tagállamok számos hatáskört ruháznak át az intézményekre, vagyis azok gyakorlása, illetve a döntéshozatal a polgároktól távolabb került.
- 2.) A végrehajtó hatalom dominanciája: Az uniós döntéshozatal súlypontja a Tanácsban és az Európai Tanácsban van. Tagállami szinten alkotmányos szabály, hogy a végrehajtó hatalmi ág felelős a parlamentnek, amikor pedig a politikai döntést törvényi formába kívánja önteni a kormány, ahhoz parlamenti jóváhagyás szükséges. A nemzeti parlamentek ezen kívül információs funkciót is betöltenek, biztosítják a nyilvánosság részvételét a döntéshozatali mechanizmusokban. Közösségi szinten ugyanakkor ez nem mondható el: a miniszteri szintű Tanács nem áll közvetlen parlamenti kontroll alatt, így nem érvényesül a felelősség sem. A közösségi döntéshozatal volumene és összetettsége a nemzeti parlamenti kontrollt illuzórikussá teszi. A többségi döntéshozatal kiterjesztése tovább csökkentette a nemzeti parlamentek mozgásterét, és ezt az EP fokozottabb bevonása sem ellensúlyozza kellőképpen. Az EP képviseleti jellegét több tényező is hátrányosan befolyásolja: hatásköreinek alacsony száma, működési módja, a médianyilvánosság fogyatékosága, transzeurópai politikai pártok hiánya, továbbá hogy a tagjainak választása belesimul a nemzeti politikai menetrendbe, a választók a tagállami problémákra reagálnak az európai választásokon leadott szavazatukkal.
- 3.) *Demokratikus döntési mechanizmusok megkerülése*: Számos fontos normatív döntés szakbizottsági szisztémában kerül meghozatalra, vagyis a Bizottság és a Tanács delegálja hatáskörét valamelyik technokrata, szakértői testületre. Ezzel a demokratikus döntéshozatali csatornákat, mint amilyen az EP vagy miniszteri szinten a Tanács is, kizárják a szabályozási folyamatból.

⁴ Chronowski Nóra: „Integrálódó” alkotmányjog p. 122

- 4.) *Bírói kontroll gyengülése:* Ez arra vezethető vissza, hogy a közösségi döntéshozatali eljárás eredménye elsődlegessé válik a tagállamokban, és így egyre több közösségi jog által szabályozott tárgykör kerül ki az alkotmányossági kontroll hatóköréből.

A demokráciadeficitet enyhítő körülmények⁵

Ennek a kérdésnek a vizsgálata két további kérdést vethet fel. Először, hogy vajon a nemzeti döntéshozatali folyamattal kapcsolatban nem merülnek-e fel hasonló hiányosságok. A másik, hogy ha az EU nem létezne, akkor megszűnnének-e az említett problémák.

Az első lépés a nemzeti politikai rendszeren belül folyó döntéshozatal vizsgálata. Tapasztalati tény, hogy a legtöbb demokratikus államban a végrehajtó hatalom dominanciája figyelhető meg. A törvényhozó hatalom nem tudja ténylegesen kontrollálni a törvényhozás ütemét és tartalmát, mivel általában a kormány határozza meg a jogalkotási programot, és a kormány nyújtja be a legtöbb törvényjavaslatot. A parlamenti felelősségre vonást is csak az ellenzék gyakorolja a kormánnyal szemben. Ezért azt mondhatjuk tehát, hogy az EP sem áll rosszabbul a jogalkotási hatáskörök terén, mint a nemzeti parlamentek. Az Amszterdami Szerződés, majd a Nizzai Szerződés jelentősen kiszélesítette az együttdöntési eljárásra tartozó ügyeket, és bár ezzel együtt a Tanács hozza meg a végső döntést, mégis gyakran kénytelen elfogadni olyan módosításokat, amelyeket a Parlament javasol.

A másik megfontolandó kérdés, hogy vajon demokratikusabb lenne-e a nemzeti döntéshozatal, ha az EU nem létezne. Ekkor elvileg az állampolgárokhoz közelebb születnének meg a döntések, amely felett a parlament hatékonyabb kontrollt gyakorolhatna. Az érvelés azonban nem számol azzal a ténnyel, hogy a nemzetközi koordináció nem mellőzhető és ez az EU hiányában sem hagyná érintetlenül a nemzeti döntéshozatalt. A nyomás folyamatosan jelen lenne akkor is, ha egyes rezsimek el is utasítják a nemzetközi rendszer realitását. Emiatt mindenképpen szükség van normalizált nemzetközi együttműködésre. A kérdés tehát nem az, hogy van-e nemzetközi együttműködés – ez szükségszerű. A kérdés csak az, hogy milyen formában valósuljon meg. A szabályozási tárgyak akkor sem kerülnének vissza nemzeti szintre, ha az EU nem létezne. Megmaradna a távolság a szerződések tartalmának alakítása során a két- vagy többoldalú nemzetközi szerződések útján történő szabályozás esetében is.

A fentiekből levonható az a következtetés, hogy az uniós demokráciadeficit nem elszigetelt jelenség, továbbá feltételezhető, hogy az integrációs szervezet nem fejlődésképtelen a demokrácia szempontjából. Az az állítás, hogy a demokrácia csak állami keretek között létezhet, és az államok feletti alakzatban nem funkcionálhat, nem empirikus tényeken alapul, hanem dogmatikus előfeltevés. A demokrácia elve nem merül ki a népképviselő választásában, hanem magába foglal olyan további értékeket, úgy mint: transzparencia, kisebbségvédelem,

⁵ Chronowski Nóra: „Integrálódó” alkotmányjog p.124

többpártrendszer, többségi elv, vagy az igazgatás hatékony kontrollja- olyan jogállami intézmények, amelyek a fent részletezett magyar Alkotmánynak is tartalmát képezik.

Felhasznált irodalom

PETRÉTEI József: Magyar Alkotmányjog I., Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2002.

CHRONOWSKI Nóra: „Integrálódó” alkotmányjog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2005.

SZALAYNÉ Sándor Erzsébet: Az Európai Unió közjogi alapjai, Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2003.

SZALAYNÉ Sándor Erzsébet: Az Európai Unió alapidokumentumai 2010, PTE, ÁJK, Európa Központ, Pécs, 2010.

Dr. VÁRNAY Ernő – Dr. PAPP Mónika: Az Európai Unió joga, KJK Kerszöv, Budapest, 2005.

KECSKÉS László: EU-Jog és jogharmonizáció, HVG-Orac, Budapest, 2003.

