

Fékek és egyensúlyok

Az Európai Parlament legitimitációja nem hasonlítható össze a nemzeti parlamentekével

Magyarország júniusban a tagországok közül ismét az EU intézményei vizsgálatának a fókuszába került az új alkotmány és az ehhez kötődő intézményi reformok kapcsán. Szinte minden rólunk szól, népszerűek vagyunk. A hónap az Európai Parlament. LIBE-bizottsága előtt kezdődött az úgynevezett Tavares-jelentéssel, majd folytatódott a velencei bizottság jelentésével, miután bekapcsolódott ebbe az eseménysorozatba az unióhoz szervezetileg nem tartozó Európa Tanács is. (A jelenleg 47 tagállammal rendelkező nemzetközi szervezet tanácsadó testülete a velencei bizottság.) Az Európa Tanács Magyarország monitoringeljárás alá helyezését javasolta, ami azonban június 25-én elhalt (Az Európa Tanács közgyűlése 135 nem és 88 igen Szavazattal hozta meg döntését.)

A közgyűlés mindezek ellenére, „szorosan nyomon fogja követni a magyarországi helyzetet, és számot vet majd az elért előrehaladásról”. Valószínű, hogy ezen közgyűlési kitételnek nem a monitoringeljárást elvető szavazati arány az alapja, ez utóbbi ezt nem indokolná, hogy a „szoros nyomon követés” mit jelent, ennek jelenlegi ismereteink szerint a tartalma és az eljárási módja is ismeretlen. Az uniós történések számunkra legpozitívabb része mindeközben (június 21.) csupán egy röpke hír: megszűnt Magyarország ellen a 2007 óta folyamatban lévő túlzottdeficit-eljárás. Ennek fontos politikai tőkét kellene jelentenie számunkra uniós relációban is, és ezt az EU-nak is a megfelelő helyi értékén kellene kezelnie. Még előttünk áll az Európai Parlament plenáris ülése (július 3.), amely dönteni fog szavazataival a Tavares-jelentésről, amely utóbbi a legalapvetőbb általános uniós alapelvek mellőzésével (egyenlő bánásmód, szolidaritás) született.

Magyarország uniós megítélése akkor elfogadható, ha az uniós alapszerződések által szabályozott keretek között, a jog talaján történik, mert ez az egyetlen út, amelyen átlátható, megalapozott döntések szülehetnek.

Az EU-t szuverén alapító tagállamok emelték szupranacionális státusába, lényegében „saját maguk fölé”, jogalkotási hatáskörrel felruházott intézményeivel együtt. Jogalkotó szervei szerződéses alapon a tagállamok által ráruházott, jogi nyelven átruházott hatáskörben gyakorolnak közhatalmat, amelynek rendjét a tagállamok határozták és határozzák meg. Ezen a tagállamok által nemzetközi szerződéssel vállalt demokratikus deficit (a jogalkotás bizonyos területeken az uniós részére történt átengedése) alapján létrejövő uniós „közhatalom” és jog alanyai közvetlenül a tagállamok állampolgárai. Az uniós „jogrend” alapját az alapszerződések (római, maastrichti, amszterdami, nizzai, lisszaboni szerződések, ez utóbbi után pedig az európai uniós szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés), a tagállami csatlakozási szerződések, nemzetközi szerződések és uniós intézmények által alkotott jogszabályok és az európai bíróság ítélkezési gyakorlata (precedensek), jogértelmezése, jogegységesítése és az ennek során kialakított alapelvek képezik. Az unió maga is jogi modell.

Ezt a jogrendet nem a tagországi választásokon közvetlen népszavazásokon alapuló, azt tükröző választási arányok legitimálják, hanem a tagországok azzal, hogy jogalkotási hatásköröket ruháztak át az unióra.

Az uniós jog „közvetetten legitimált” jog csupán, egyrészt a tagállamok által átruházott hatáskörök révén, másrészt az Európai Parlament működése révén, aminek képviselőit 1979 óta közvetlenül választják. A tagállami választások eredményeként létrejövő Európai Parlament azonban nem arányos képviseleten alapul, így legitimitációja nem hasonlítható össze a nemzeti parlamentek legitimitációjával, amelyek működésének alapját az arányos képviselet képezi. Az unió működését alapvetően a kormányközi együttműködésen alapuló Európai Tanács stratégiai döntései határozzák meg, azonban utóbbi nem jogalkotó szerv. Az unió joga olyan jogrenden alapul (sui generis önálló jog) – igaz, 28 tagállam vonatkozásában egy zárt rendszerben –, amelynek

legitimációja nem a népakarat, és amelynek alakítói az uniós intézmények által hozott jogi aktusok.

Az EU biztonságos működésének az alapja csak egy átláthatóan működtetett, stabilan kialakított jogrend lehet. Ez az alapvető igény és elvárás minden tagország részéről az unió megfelelő működésével szemben. Ez a működés teszi elfogadhatóvá a tagállamok részére az uniós intézmények jogalkotási tevékenységét. Ez a garanciája az unió működésének: a jogalkotási hatáskörök kölcsönös tiszteletben tartása. Ennek alapja a szuverén tagállamok és az unió által közösen elfogadott, ily módon kölcsönösen legitimált jog. A magyarországi változások (alkotmány reform) megítélése kapcsán azonban ez a minden tagállam számára átlátható és kiszámítható jog a jogi alapokról fokozatosan átcsúszott a politikai síkra.

A politikai sík pedig „jogtorzító”. Felborult a szuverén tagállamok által kialakított, átruházható hatáskörök szerint működni „köteles” „jogrend” és ebben az eltorzult jogi rendben értelmét veszti tagállami jogszabályi hierarchia. Az unióhoz szervezetileg nem tartozó, nemzetközi szervezetként jegyzett Európa Tanács tanácsadó testületé (velencei bizottság) ajánlásai (tisztelőben tartva a grémium kiváló jogtudósait) kógenciát (kötelező jogi alkalmazás) kapnak. Az uniós jog elsőbbsége pedig a Tavares-jelentés uniós alapelveket és valós tényeket nélkülöző jelentése alapján olyan súlyúvá válik, amely alapot ad az unió intézményeinek, hogy a tagországi alkotmányt politikai indíttatásból felülírja. Ez olyan torzulást eredményez, amely már a tagországi autonómiát, önazonosságot, egyszóval a szuverenitást érinti.

A „több demokrácia”, „a jobb Európa” „minden egyes alkotmány a fékek és egyensúlyok összetett rendszere” frázissá, jog nélküli, politikai eszközzé válik, ami nem lehet érdeke egyetlen államnak és az uniónak sem. A „magyar ügy” napirenden tartása egyes uniós politikusok uniós választási propagandájának az eszközévé degradálódik. Az Európai Parlament relációjában pedig, ahol a képviselők nem nemzeti alapon, hanem párthovatartozás alapján ülnek, „a magyar ügy” pártpolitikai eszközzé silányítható. A magyar modell, amely egy erőteljes nemzeti önazonosságot fejez ki, nem feszegeti az unió mint jogi modell kereteit, nem sérti az uniós jogot. Jogi okfejtés az unió részéről a „magyar ügy” kapcsán nincs.

Az EU és a tagállamok közti jogviszony sérelme esetén az unió ezt jól láthatóan jelzi a tagországok ellen megindított kötelezettségszegési eljárásokkal. A luxemburgi bíróság ilyen esetben szankciót alkalmaz, és meghozza ítéleteit, a bizottság pedig örködik azok végrehajtása felett. Az unió és a tagországi az integráció előrehaladását gátló jogsérelmeket a kialakított sajátos jogrend keretei közt kell hogy rendezzék. A szuverén tagállamok alkotmányos rendszereinek sérthetlensége csak a jog eszközeivel, a „mi egy jogközösség vagyunk” keretein belül rendezhető. A „fékek és egyensúlyok” a tagállami és uniós viszonyt is meg kell hogy határozzák, a „fékek és egyensúlyok” az unióra is kötelezőek. A „fékek és egyensúlyok” nem politika, hanem a közösen kialakított jogrend, az uniós jogi modell.

Az unió és a tagországok viszonyának elengedhetetlen feltétele a jogrendszer, amit közösen létrehoztak, a tagországi identitás megkérdőjelezése pedig ezt sérti és eltéríti a közös céltól, az integráció mélyítésétől. Ha a „fékek és egyensúlyok” eltolódnak, akkor szerepüket a különféle érdekek által preferált politika veszi át az átlátható jogi kontroll nélkül, és azt felülírva a tagországi önazonossága politikai, pártpolitikai játszóter eszközévé válik. A „fékek és egyensúlyok” vissza kell hogy kerüljenek, ahová valók: a jog világába, mert eszközként csak ezen a területen működnek átláthatóan és elfogadható korrekt módon.

A szerző az EU és nemzetközi igazságügyi együttműködésért felelős helyettes államtitkár

A cikk a Magyar Nemzetben jelent meg.