

## CSATLÓS ERZSÉBET

### Montesquieu: *A törvények szelleméről* – Az Európai Unió a hatalommegosztás elméletének tükrében

*„a probléma tehát nem az, hogy az állam funkcióit kategorizáljuk, aztán kimondjuk, hogy ezeket egymástól tűzön-vízen keresztül el kell választani, hanem az, hogy a hatalomkoncentráció bármely szervei jelenségével szemben kell a hatásköröket megosztani, tőle hatásköröket elvonni, vele szemben konkuráló hatalmakat megszervezni.”<sup>1</sup>*

#### Előszó

Montesquieu *A törvények szelleméről* című művének kiemelkedő gondolata a hatalommegosztás elmélete, amelyet az *Anglia alkotmánya* című fejezetben fejt ki részletesen, és amely ma is a demokratikus állami berendezkedések alappillére jelent. A politikai szabadság feltételei csak ott biztosíthatók, ahol nem élnek vissza a hatalommal. A hatalommal való visszaélést pedig csak úgy lehet megakadályozni, hogy egyik hatalom ellenőrzi a másikat, hatalom szab határt a hatalomnak. Ez egyszerűsítve a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalom szétválasztását jelenti.

Az európai integráció folyamata a normatív eszközökkel történő társadalomszervezés új kihívása, amely történelmi, ideológiai, gazdasági háttere, indokai és nemzetközi szerződéses jellege következtében alakult ki. A tagállamok a szuverenitásból eredő hatásköri megosztás eredményeképpen jelentős nemzeti hatásköröket utalnak át az Európai Unióra, így a jogalkotás, a végrehajtás és a bírói hatalom megoszlik az Unió és a tagállamok között.

Az európai jogalkotás fölött a tagállami parlament ellenőrzése eredetileg jelentősen korlátozott volt, de egyéb téren is folyamatosan a demokratikus deficit leküzdését célozták a tagállamok. Az EU-nak megvannak a legitimációs bázisai: a legitimáció a közvetlenül választott Európai Parlament esetében nyilvánvaló, a Tanács esetében pedig a nemze-

<sup>1</sup> BIBŐ István: *Az állambatalmak elválasztása egykor és most*. In: Bibő István: *Válogatott tanulmányok*. Magvető, Budapest, 1986. 380-381.

ti kormányok saját legitimációja adja az alapot. Tény, hogy ez a legitimációs bázis erendően nincs összhangban az EU intézményei által gyakorolt szabályozási hatáskörökkel. Az tagállamok esetében pedig a csatlakozás és az állami szuverenitásból eredő hatáskörök megosztása felborítja a megszokott hatalommegosztási rendet. A kérdés az, hogy jelenleg mennyiben felel meg a demokratikus ideákat hirdető és demokratikus berendezkedést megkövetelő EU, valamint tagállamai viszonyrendszere a demokratikus alappilérként meghatározott montesquieu-i ideáknak.

### A hatalommegosztás montesquieu-i elmélete

A hatalommegosztásról általában

Az állam funkcióit mindig is *állami szervek* látták el. Az állami szervek egymás közötti viszonyait az állami hatalom szervezettségüként jellemezhetjük, amelyek egymással a *hatalommegosztás* elve szerint vannak kapcsolatban. A hatalommegosztás akkor érvényesül az államszervezetben, ha a szervek egymás felett kontrollt gyakorolnak, egyik állami szerv korlátozza a másik hatalmát, annak ellensúlyaként jelenik meg. A kontrollnak *általánosnak* kell lennie, ugyanis nincs szó hatalommegosztásról, ha az egyik állami szerv ellenőrizi ugyan a másikat, de vele szemben nincsen ellensúly. Ez a kontroll *nem feltétlenül kölcsönös*: az ellenőrzést az állami szervek egymás felett nem kétoldalúan végzik, hanem az állami szervezet felépítése van úgy kialakítva, hogy létrejöjjön az ellenőrzés egyensúlya.<sup>2</sup>

A montesquieu-i tézisek

A hatalmi ágak elválasztásának klasszikus elméletét Montesquieu (1689–1755) dolgozta ki. *A törvények szelleméről* című fő műve 1748-ban jelent meg.<sup>3</sup> Montesquieu szerint a hatalommal rendelkező ember hajlamos arra, hogy a hatalommal visszaéljen, és azt addig teszi, amíg korlátokba nem ütközik, ezért van arra szükség, hogy a hatalmat megosszuk, és az ne koncentrálódhasson egy kézben, amit akképp előzhetnénk meg, hogy annak három elemét, a törvényhozói, a bírói és a végrehajtói ágat egymástól elkülönítjük.<sup>4</sup> El kell

<sup>2</sup> VERESS Emőd: A hatalommegosztás aktualitása. *Magyar Kisebbség - Nemzetpolitikai Szemle*, 2005. 3-4. (36-37.) szám, 236. [http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/pdf/2005\\_3-4\\_15\\_veress.pdf](http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/pdf/2005_3-4_15_veress.pdf) (2010. 09. 07.)

<sup>3</sup> Montesquieu a hatalmi ágak elválasztásának elméletét a tizenegyedik könyv VI. fejezetében fejti ki részletesen. A fejezet – elvileg legalábbis – Anglia alkotmányáról szól. Kritikusai Locke másolásával, a 18. századi angol alkotmányos rend félreismerésével vádolják. A fejezet tartalma valóban Locke által ihletett, de tulajdonképpen néhány mondat szól Anglia konkrét alkotmányos fejlődéséről, sokkal több egyéb (igaz, hogy negatív) példa. Valóban, az angol alkotmányjogban nem igazán ismerik el érvényesnek Montesquieu tételeit. „Az angol alkotmányban nincsenek és nem is voltak a hatalmak szigorúan elválasztva, abban az értelemben, hogy a törvényhozó, végrehajtó és igazságszolgáltató hatalmakat különböző szervekhez rendelték volna.” Szintén hiányzott és hiányzik a fékek és ellensúlyok olyan rendszere, amelynek alapján bármiféle elméleti elemzés szerepelne. Az angol intézmények fejlődése alapvetően empirikus volt. Az angol alkotmányos rendszert sokkal inkább a szerepek világos elkülönítése, mint a hatalommegosztás jellemzi. Ebben fontos tényező az egységes, írott alkotmány hiánya. Uo. 246-247.

<sup>4</sup> Montesquieu elmélete már eredeti formájában sem mentes ellentmondásoktól. A végrehajtó hatalom fogalmát több értelemben is használja (a nemzetközi jog alá tartozó problémákra vonatkozó végrehajtó hatalom és polgári jog alá tartozó ügyekre vonatkozó végrehajtó hatalom, ami nem más, mint az igazságszolgáltatás; másol a végrehajtó hatalom fogalmát a mai értelmében, a törvények végrehajtását biztosító hatalomként is használja). Másol kijelenti, hogy a bírói hatalom bizonyos értelemben nem is hatalom. Lásd: uo. 2005. 248.

választani egymástól a törvényhozó és a végrehajtó hatalmat. „Ha a törvényhozó hatalom a végrehajtó hatalommal ugyanabban a személyben vagy ugyanabban a hatósági testületben egyesül, nincsen szabadság, mivel attól lehet tartani, hogy az ilyen uralkodó vagy az ilyen testület zsarnoki törvényeket fog hozni, s azokat zsarnoki módon fogja végrehajtani.”<sup>5</sup>

Emellett el kell különíteni a harmadik hatalmi ágat, a bírói hatalmat a törvényhozó és a végrehajtó hatalomtól. „Akkor sincsen szabadság, ha a bírói hatalom nincsen elválasztva a törvényhozó, valamint a végrehajtó hatalomtól. Ha a bírói hatalom a törvényhozói hatalomhoz kapcsolódna, az állampolgárok élete és vagyona feletti hatalom önkényes lenne, mert a bíró törvényhozó is volna. Ha a bírói hatalom a végrehajtó hatalomhoz lenne kapcsolva, a bírónak elnyomó hatalma lenne.”<sup>6</sup>

Ha a három hatalom egyesül, akkor önkényuralom valósul meg, amelynek elrettentő példáját a törökök és az itáliai köztársaságok képviselik művében. „De minden elveszne akkor, ha ugyanaz az ember, vagy a főembereknek, nemeseknek vagy a népnek ugyanaz a testülete gyakorolná ezt a három hatalmat, vagyis a törvényhozó hatalmat, a közhatározatok végrehajtásának a hatalmát és a magánosok bűncselekményei vagy jogvitái feletti ítélkezés hatalmát.”<sup>7</sup>

A hatalommegosztás elmélete és az európai unió

A hatalmi ágak szétválasztása történetileg az önkényuralom megakadályozását célozta, mára pedig a demokratikus berendezkedés és hatalomgyakorlás elengedhetetlen feltétele. A klasszikus montesquieu-i hatalommegosztás az államon belüli struktúrára vonatkozott, és mind a mai napig a demokratikus állami berendezkedés alappilléreként van jelen a modern kor számos újdonsága ellenére.<sup>8</sup> A hatalommegosztás alkotmányos alapelv, amely szerint a törvényhozói, végrehajtói és bírói hatáskörök mind intézményi, mind pedig személyi vonatkozásokban el kell, hogy különüljenek egymástól. A hatalmi ágak szétválasztásának fontos eleme azok egyensúlyának elve, vagyis a kölcsönös függőség és ellenőrzés, amelyek ellensúlyként és fékként működhetnek.

A montesquieu-i elmélet alapelveként a modern korban is a demokratikus állami berendezkedés alapja, annak ellenére, hogy számos egyéb, belső szuverenitáshoz tartozó tényező, – így az államfői funkció, a az önkormányzatiság, a rousseau-i népszuverenitás – felmerült, amelyek egyik oldalról akadályként jelennek meg a klasszikus hármas felosztás kapcsán, másik oldalról viszont új tartalommal töltik meg azt.<sup>9</sup> Mindemelllett az állam a külső szuverenitás gyakorlásának eredményeként egyre több nemzetközi szervezetben vállal tagságot, vagy különböző államkapcsolatokat alakít. Az Európai Unió nem állam, de a tagállamaitól megköveteli a demokratikus berendezkedést, valamint céljai között

<sup>5</sup> MONTESQUIEU Charles-Louis de Secondat: *A törvények szelleméről*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1962. 313.

<sup>6</sup> Uo. 314.

<sup>7</sup> Uo. 314.

<sup>8</sup> TÓTH Károly: *A kormányformák és kormányzati rendszerek vázlatja*. In: Tóth Judit – Legény Krisztián (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog*. Complex, Budapest, 2006. 118-119.

<sup>9</sup> BIBŐ, 1986. 382-386.; CONSTANT Benjamin: *Az alkotmányos politika tana*. Trattner-Károlyi, Budapest, 1862. 12-13.

szerepel a demokrácia és a jogállamiság<sup>10</sup> határain kívüli megvalósítása és elősegítése, amelyre számos civil misszió a bizonyíték, így íratlan alapkövetelmény, hogy maga a szervezet is a demokratikus elvek fényében működjön.

Az Európai Unió, mint *sui generis* nemzetközi szervezet több ponton is túlmutat a klasszikus nemzetközi szervezet fogalmi elemein, viszont nem azonosítható az államiság egyetlen formájával sem.<sup>11</sup> Az Európai Unió jelenlegi szervezetrendszere valószínűleg a világ egyik legbonyolultabb szervezete, de a benne megtestesülő összefogás és az ezen keresztül megvalósuló együttműködés egyedülálló. Mára annyira átrendeződtek a világ gazdasági és politikai súlypontjai, hogy Európa csak összefogva képes vezető szerepét megtartani. Ezt a szerepet az Európai Unió vállalta magára.

Vitathatatlan tény, hogy a szupranacionális nemzetközi szervezet megalapításával a hatalommegosztás új típusa jelentkezett. Az Európai Unióhoz való csatlakozás által hozott leglényegesebb változást a tagállami alkotmányos struktúrákban a tagállamok és az Európai Unió közötti hatáskörmegosztás jelenti.<sup>12</sup> Módosítja a tagállamok horizontális hatalmi rendszerét a végrehajtó hatalom (a kormány) előtérbe helyezésével. Másrészt maga az EU is az intézményei között felosztva gyakorolja a tagállamok által ráruházott hatalmat, amely korlátozott és vertikálisan is elhatárolt a tagállami hatalomtól.<sup>13</sup>

Ennek megfelelően két síkon vizsgáljuk a hatalommegosztás kérdését: az EU és a tagállamok, valamint az EU intézményei közötti viszonyban.

#### Vertikális hatalommegosztás: az Európai Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás

A szervezet működése érdekében a tagállamok átruházzák a szuverenitásukhoz tartozó hatáskörök meghatározott részét, amelynek alapja minden tagállam alkotmányában az ún. *Európa-klauzula*, és ez biztosítja az állami szuverenitás ezen meghatározott részének közös, uniós szintű gyakorlását. Az egyes uniós országok alkotmányai mégis eltérő módon közelítenek a hatáskör-átruházás kérdéséhez.<sup>14</sup> Az EU-ban való részvételt az uniós

<sup>10</sup> Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. [a továbbiakban: EUSz] HL C 83, 2010. március 30., 2. cikk. Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban: a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség.

<sup>11</sup> Az Európai Unió tagállamai több szuverenitásból eredő hatáskört ruháztak erre a regionális szervezetre, mint bármely más tagállamok bármely más nem szuverén regionális szervezetre, emiatt az EU föderációra vagy konföderációra kezd emlékeztetni. BÖRÖCZ József – SARKAR MAHUA: Mi az Európai Unió? *Politikatudományi Szemle*, 3-4 (2005) 151.; ENGEL-DIMAURO Salvatore: A szívós nemzeti állam. NATO-EU kapcsolatok, EU-bővítés és a Balkán újrafelosztása. *Replika*, November (2001) 47-48.; JENSON Jane – SAINT-MARTIN Denis: *Is Europe still sui generis? Signals from The White Paper on European Governance*. Working Paper # 9 prepared for the Eighth Biennial International Conference, European Union Studies Association, 27-29 March 2003, Nashville. <http://www.cccg.umontreal.ca/pdf/IsEuropeStillSuiGeneris.pdf> (2010. 09. 15.)

<sup>12</sup> KECSKÉS László: *EU-jog és jogharmonizáció*. HVG-ORAC, Budapest, 2005. 552-583.; KENDE Tamás – SZÜCS Tamás – JENEY Petra (szerk.): *Európai közjog és Politika*. Complex, Budapest, 2007. 744-795.

<sup>13</sup> CHRONOWSKI Nóra: „Integrálóó” alkotmányjog. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2005. 73.; BÁRD Petra: Az elveszett alkotmány? Az EU-alkotmánytervezet főbb jellegzetességei és alkotmányjogi összefüggései. *Beszélő Politikai és Kulturális Folyóirat*, 6 (2005 június-július) <http://beszelo.c3.hu/cikkek/az-elveszett-alkotmany> (2010. 09. 20.)

<sup>14</sup> Lásd: SAJÓ András: Az EU-csatlakozás alkotmányosságra gyakorolt hatása az új tagállamokban. *Fundamentum*, 2 (2003) 14-17.

országok alkotmányai úgy írják le, mint a szuverenitásból eredő hatáskörök gyakorlásának részleges átruházását. Számos uniós tagállam alkotmánya csak általános felhatalmazást tartalmaz a nemzetközi szervezetekre történő hatáskörgyakorlás átruházásáról (pl. Dánia, Hollandia, Görögország, Luxemburg, Olaszország, Spanyolország, Svédország). Más országok alkotmányai kifejezetten az Európai Unióra vonatkozó szabályokat tartalmaznak (pl. Magyarország, Ausztria, Belgium, Franciaország, Finnország, Írország, Németország, Portugália).<sup>15</sup>

A legalapvetőbb kérdéskör, hogy vita esetén kinek van joga eldönteni, hogy egy adott kérdés az Unió vagy a tagállamok hatáskörébe tartozik.<sup>16</sup> Ezt a döntési hatalmat német terminológiával *Kompetenz-Kompetenz*nek nevezzük.<sup>17</sup> Ki rendelkezik tehát a hatáskörrel való döntési kompetenciával?<sup>18</sup>

A vertikális hatalommegosztás tekintetében az alapító szerződések is tartalmaztak rendelkezéseket. A Szerződés 5. cikke először is hierarchikus viszonyt létesít az Unió és annak tagállamai között, amikor az utóbbiakat az előbbi érdekében általános végrehajtási kötelezettséggel terheli, amelyet azok az uniós (egykori közösségi) hűség elve alapján kötelesek megtenni minden szükséges intézkedést és lépést a végrehajtás tekintetében.

Az Unió és a tagállamok hatáskörének elhatárolására általános tekintetben a *hatáskör-átruházás elve*, az uniós hatáskörök gyakorlására pedig a *szubszidiaritás* és az *arányosság elve* az irányadó.<sup>19</sup> A hatáskör-átruházás elvének megfelelően az Unió kizárólag a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül jár el a Szerződésekben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében. Minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad.<sup>20</sup>

A *szubszidiaritás elvének* megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók.<sup>21</sup> Az *arányosság elvének* megfelelően

<sup>15</sup> Az Egyesült Királyság, melynek nincs kartális alkotmánya, az Európai Közösségekről szóló törvényben szabályozza a vonatkozó kérdéseket. Ez egyebek mellett kimondja – más országoktól eltérően – a közösségi jog kikényszeríthetőségét, vagyis, hogy az elismert és hozzáférhető legyen, lehetővé kell tenni érvényesülését és betartását. PACZOLAY Péter: Magyarország az Európai Unióban. *Politikatudományi Szemle*, 1–2 (2004) 34–35.; TATHAM Allan: The European Clause of the Hungarian Constitution: a Comparative Perspective. In: Görgényi Ilona – Horváth M. Tamás – Szabó Béla – Várnay Ernő (szerk.): *Collectio Iuridica Universitatis Debrecensiensis V. DELA*, Debrecen, 2005. 255–271.

<sup>16</sup> Lásd: WEILER J. H. H.: *The Constitution of Europe "Do the new clothes have an emperor?" and other essays on European integration*. Cambridge University Press, Cambridge, 1999. 286–323.

<sup>17</sup> Lásd: Katarina HRUSKOVICOVA: Who Decides Who Decides? ECJ Rules On The „Kompetenz-Kompetenz” Of Arbitral Tribunals. *Mondaq Business Briefing*, Febr. 11. 2010. [http://www.thefreelibrary.com/\\_/print/PrintArticle.aspx?id=218686177](http://www.thefreelibrary.com/_/print/PrintArticle.aspx?id=218686177) (2010. 09. 20.); Paul CRAIG: *The ECJ, National Courts and the Supremacy of Community Law. The European Constitution in the Making*. <http://www.ecln.net/elements/conferences/bookrome/craig.pdf> 35–51. (2010. 09. 20.)

<sup>18</sup> BÁRD, 2005.

<sup>19</sup> EUSz 5. cikk (1).

<sup>20</sup> Lásd: TÓTH Judit: *Alkotmányossági kritériumok az Európai Unióban és a tagállamokban*. In: TÓTH Judit – LEGÉNY Krisztián (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog*. Complex, Budapest, 2006. 339.

<sup>21</sup> EUSz 5. cikk (3).

az Unió intézkedése sem tartalmilag, sem formailag nem terjedhet túl azon, ami a Szerződés célkitűzéseinek eléréséhez szükséges.<sup>22</sup>

Törvényhozói hatalom megosztása az EU és a tagállamok között

Az Unió esetében nem használható a „törvény” terminológia, az unió jogalkotási termékének elnevezése a *jogalkotási aktus*, illetve *jogalkotási aktusnak nem minősülő jogi aktus*.<sup>23</sup> A szuverenitás átruházás eredményeképpen jelentős nemzeti hatásköröket utalnak át az Európai Unióra, így a jogalkotás lehetősége és kötelezettsége megoszlik az Unió és a tagállamok között.

Azokon a területeken, amelyek tekintetében a Szerződés *kizárólagos hatáskört* ruháznak az Unióra, e területeken csak az Unió alkothat és fogadhat el kötelező erejű jogi aktust, a tagállamok pedig csak annyiban, amennyiben őket az Unió erre felhatalmazza, vagy ha annak célja az Unió által elfogadott jogi aktusok végrehajtása.<sup>24</sup> Ezekon a területeken a tagállam legfeljebb az uniós jogalkotási aktus végrehajtását elősegítő aktusokat alkothat.

Ha egy meghatározott területen a Szerződés a tagállamokkal *megosztott hatáskört* ruháznak az Unióra, e területen mind az Unió, mind pedig a tagállamok alkothatnak és elfogadhatnak kötelező erejű jogi aktusokat. A tagállamok e hatáskörüket csak olyan mértékben érvényesíthetik, amilyen mértékben az Unió a hatáskörét nem gyakorolja, vagy az Unió úgy határozott, hogy lemond azok gyakorlásáról.<sup>25</sup> A megosztott hatáskör egyik formájánál az uniós szabályozási vagy intézkedési jogosultságok átfedik egymást. A tagállam mindaddig jogot alkothat az adott terület vonatkozásában, amíg az Unió nem él ennek lehetőségével (előfoglalás), ezt követően azonban csak az EU alkotta normák által szabadon hagyott területen érvényesítheti saját szabályait. Az uniós jog elsőbbsége<sup>26</sup> alapján az esetlegesen létrejövő uniós szabályozás aztán teljesen ki is szoríthatja a tagállamot az adott kérdés rendezéséből.<sup>27</sup>

Meghatározott területeken és a Szerződésekben megállapított feltételek mellett az Unió hatáskörrel rendelkezik a tagállamok intézkedéseit *támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések* megtételére, anélkül, hogy ennek révén elvonná a tagállamok e területeken meglévő hatásköreit.<sup>28</sup>

<sup>22</sup> EUSz 5. cikk. (1)-(4).

<sup>23</sup> Lásd: Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata [EUMSZ], HL C 83, 2010. március 30., 289-290. cikk.

<sup>24</sup> EUMSZ 2. cikk (1), A kizárólagos hatáskör alá tartozó politikák tekintetében lásd: EUMSZ 3. cikk.

<sup>25</sup> EUMSZ 2. cikk (2). A megosztott hatáskört érintő politikák tekintetében lásd: EUMSZ. 4. cikk.; Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változatához csatolt 25. számú jegyzőkönyv. HL C 83, 2010. március 30.

<sup>26</sup> Lásd: 106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato contra Simmenthal SpA*, [1978] EBHT 0629, [Simmenthal II-ügy] 17. pont.

<sup>27</sup> BLUTMAN László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. HVG-ORAC, Budapest, 2010. 169.

<sup>28</sup> EUMSZ 2. cikk (5). A támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések által érintett politikák tekintetében lásd: EUMSZ. 6. cikk. Az Unió e területekre vonatkozó, a Szerződésekben meghatározott rendelkezések alapján elfogadott kötelező erejű jogi aktusai nem eredményezhetik a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek harmonizációját.

Az Unió az Európai Unióról szóló szerződésnek megfelelően hatáskörrel rendelkezik a közös kül- és biztonságpolitika meghatározására és végrehajtására, ideértve egy közös védelempolitika fokozatos kialakítását, de a hatáskörgyakorlásra speciális szabályok vonatkoznak ezen a területen, tekintettel arra, hogy a pilléres szerkezet megszüntetése ellenére ez a politika még mindig nem esik szupranacionális szabályozás alá.<sup>29</sup>

Az európai jogalkotás fölött a tagállami parlament ellenőrzése jelentősen korlátozott.<sup>30</sup> Az Európai Unió és polgárai között egyre nagyobb a demokratikus szakadék: az EU döntéshozatali rendszerének bonyolultsága és a legitimitás válsága miatt, összefüggésben a kormányzás átalakulásával, valamint a kommunikációs deficittel. Ezek a tényezők nyomatékot adnak az EU részéről a polgárai iránt tanúsított bizalom és elkötelezettség terén meglévő hiánynak.<sup>31</sup>

Az Európai Uniót jellemző *demokratikus deficit*<sup>32</sup> egyik legjelentősebb vonása az a tény, hogy az uniós intézményrendszer politikailag leggyengébb láncszeme nagyon sokáig az Európai Parlament (EP) volt, melynek hatalma elenyésző volt a legfontosabb két politikai döntéshozó intézmény, az Európai Bizottság és a Európai Tanács mellett. Az Európai Parlament nemcsak, hogy nem volt az európai politika elsődleges „arénája”, de még az uniós jogszabályalkotási folyamatnak is csak másodlagos szereplője.<sup>33</sup> Ennek ellensúlyozására kapott az Európai Parlament egyre jelentősebb jogosítványokat (közvetlen választás bevezetése 1979-ben, hatáskörök fokozatos erősítése),<sup>34</sup> és ezzel párhuzamosan próbálnak a nemzeti parlamenteknek nagyobb szerepet juttatni, ami a demokratikus deficit enyhítésének egyik fő megnyilvánulása a vertikális hatalommegosztási síkon.<sup>35</sup>

A demokratikus deficit feloldása tekintetében említhető a szubszidiaritás tiszteletben tartásának követelménye. Az elv megvalósulása érdekében a jogalkotási aktusokra irá-

<sup>29</sup> EUSz V. cím különösen 24. cikk, EUMSz 2. cikk (4).

<sup>30</sup> GYÖRI Enikő: Hogyan őrizheti meg szuverenitását az Országgyűlés az EU-csatlakozás után? *Politikatudományi Szemle*, 4 (2003) 25-27.

<sup>31</sup> WIELOWIEYSKI Andrzej: *Munkadokumentum kihívás a demokrácia számára: az uniós polgárok bevonása*. Alkotmányügyi Bizottság, 27. 11. 2008, DT\755803HU.doc. [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do? ...PE...DOC...](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do? ...PE...DOC...) (2010. 09. 20.)

<sup>32</sup> A demokratikus deficit fogalmát az EU, illetve annak elődje vonatkozásában először 1979-ben használták, abban az értelemben, hogy az Európai Parlament nem rendelkezik olyan széles körű jogosítványokkal a közös intézmények (a Tanács és a Bizottság) ellenőrzésére, mint a nemzeti parlamentek a saját kormányuk fölött. Craig és de Búrca a Lisszaboni Szerződés megelőzően hat évvel támasztotta alá a demokratikus deficit tényét, amelynek fő oka az EP szerepkörében keresendő. CRAIG P. – BÜRCA G. de: *EU Law. Texts, Cases and Materials*, Oxford University Press, Oxford, 2003. 168., OPPENHEIMER Andrew: *The Relationship between European Community Law and National Law: The Case*. Cambridge University Press, Cambridge, 2004. 447.

<sup>33</sup> A Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével (2009. december 1.) a főszabály szerinti, a rendes döntéshozatali eljárás azonos súlyú jogalkotóvá léptette elő az Európai Parlamentet. EUMSz 289. cikk.

<sup>34</sup> Az utóbbi két évtizedben az EP hatásköre lényegesen bővült: a döntéshozatali folyamatokban a korábbi konzultációs joga mellé megkapta az együttműködési jogot és 1991-től önálló kezdeményezési jog is megilleti. Nicoleta LASAN: How Far can the European Parliament Correct the European Union's Democratic Deficit? *Romanian Journal of European Affairs*, 8, 4 (2008) 18-20.

<sup>35</sup> COMBEZ Christophe: The Democratic Deficit in the European Union Much Ado about Nothing? *European Union Politics*, 4, 1 (2003) 101-120.; JENSEN Thomas: *The Democratic Deficit of the European Union*. <http://www.livingreviews.org/lrd-2009-2> (2010. 09. 20.)



nyuló javaslatok<sup>36</sup> előterjesztése előtt, különösen a sürgős esetek kivételével, a Bizottság széles körű konzultációt folytat, amelynek során, adott esetben, a tervezett intézkedés regionális és helyi vonatkozásait is figyelembe kell venni. Minden jogalkotási aktus tervezetének egy külön feljegyzésben részletesen tartalmaznia kell azokat az adatokat, amelyek a szubszidiaritás és az arányosság elvével való összhang megítéléséhez szükségesek. Ennek a feljegyzésnek adatokat kell tartalmaznia a tervezet pénzügyi hatásairól, továbbá – irányelv esetében – a tagállamok, illetve adott esetben a régiók által annak végrehajtására elfogadandó jogszabályokra vonatkozó hatásairól. Azokat az okokat, amelyek arra engednek következtetni, hogy egy uniós cél az Unió szintjén jobban megvalósítható, minőségi, – ahol lehetséges – mennyiségi mutatókkal kell alátámasztani. A jogalkotási aktus tervezetének figyelembe kell vennie annak szükségességét, hogy az Unióra, a nemzeti kormányokra, a regionális vagy a helyi hatóságokra, a gazdasági szereplőkre és a polgárookra háruló pénzügyi vagy igazgatási terheket a lehető legkisebb mértékre csökkentésük, és hogy azok arányban álljanak az elérendő célkitűzésekkel.<sup>37</sup> A jogalkotási aktus tervezetének az Unió hivatalos nyelvein történő továbbításától számított *nyolc héten belül* bármely nemzeti parlament, illetve bármely nemzeti parlamenti kamara *indokolt véleményt* küldhet az Európai Parlamenthez, a Tanácshoz, illetve a Bizottság elnökéhez, amelyben ismerteti azokat az okokat, amelyek alapján az adott tervezetet nem tartja összeegyeztethetőnek a szubszidiaritás elvével. A nemzeti parlamentekre, illetve nemzeti parlamenti kamarákra tartozik, hogy – adott esetben – a jogalkotói hatáskörökkel rendelkező regionális parlamentekkel egyeztessenek.<sup>38</sup> E tekintetben minden egyes nemzeti parlamentnek – a nemzeti parlamenti rendszernek megfelelően elosztva – két szavazata van. Kétkamarás nemzeti parlament esetén mindkét kamara egy-egy szavazattal rendelkezik.<sup>39</sup> Amennyiben az indokolt véleményeknek a nemzeti parlamentek részére biztosított szavazatok együttes összegének legalább egyharmadát képviselő része azt állapítja meg, hogy a jogalkotási aktus tervezete nincs összhangban a szubszidiaritás elvével, a tervezetet felül kell vizsgálni.<sup>40</sup> E felülvizsgálatot követően a Bizottság a javaslatot fenntarthatja, módosíthatja vagy visszavonhatja. Amennyiben a Bizottság úgy határoz, hogy fenntartja a javaslatot, indokolt véleményben alá kell támasztania, hogy álláspontja szerint miért felel meg a javaslat a szubszidiaritás elvének. Ezt az álláspontot a nemzeti parlamentek indokolt véleményével együtt az uniós jogalkotó (az Európai Parlament és a Tanács) elé kell terjeszteni, hogy azt figyelembe vegye az eljárás első olvasati szakaszának lezárását megelőzően. Amennyiben a jogalkotó véleménye szerint – a Tanács tagjainak

<sup>36</sup> Jogalkotási aktus tervezete a Bizottság azon javaslata, a tagállamok egy csoportja vagy az Európai Parlament azon kezdeményezése, a Bíróság azon kérelme, az Európai Központi Bank azon ajánlása, illetve az Európai Beruházási Bank azon kérelme, amely jogalkotási aktus elfogadására irányul. Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változatához csatolt 2. számú jegyzőkönyv A szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról HL C 83, 2010. március 30. [2. sz. jgyk] 3. cikk.

<sup>37</sup> 2. sz. jgyk. 5. cikk.

<sup>38</sup> 2. sz. jgyk. 7. cikk.

<sup>39</sup> 2. sz. jgyk. 7. cikk. (1)

<sup>40</sup> 2. sz. jgyk. 7. cikk. (2). E szavazatküszöb a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térségre vonatkozó jogalkotási aktusok tervezete esetén az összes szavazat egynegyede.



55%-át képező többség vagy az Európai Parlamentben leadott szavazatok többsége alapján – a javaslat a szubszidiaritás elvével nem összeegyeztethető.<sup>41</sup>

A demokratikus deficit egyik enyhítését célzó rendelkezés a Lisszaboni Szerződés által bevezetett *polgári kezdeményezés* intézménye, amely csakúgy, mint a nemzeti szintű népi kezdeményezés, arra ad lehetőséget, hogy legalább 1 millió, jelentős számú uniós országból származó uniós polgár az Európai Bizottságot közvetlenül felkérje arra, hogy az EU hatáskörébe tartozó területen új kezdeményezést tegyen, vagyis többé-kevésbé közelebb hozza az uniós jogalkotást a polgárokhoz.<sup>42</sup>

A jogforrási hierarchia tekintetében az EU által alkotott joganyag többsége megelőzi a tagállami jogot. A *közvetlen hatály elve*<sup>43</sup> bizonyos feltételekkel, egyes uniós normáknál biztosítja, hogy az uniós jog utat találjon a tagállami jogrendszerekbe, és ezzel együtt a belső jogalkalmazásba, vagyis közvetlenül jogokat és kötelezettségeket keletkeztessen. Az *elsőbbség elve* pedig azt biztosítja, hogy az uniós jog érvényesüljön a vele ellentétes nemzeti szabályozással szemben.<sup>44</sup>

Végrehajtó hatalom megosztása az EU és a tagállamok között

A Bizottság hatalommegosztási szempontból hasonló funkciót lát el, mint a tagállamok kormányai: előmozdítja az Unió általános érdekeit, és ennek érdekében megteszi a megfelelő kezdeményezéseket, továbbá gondoskodik a Szerződések, valamint az intézmények által a Szerződések alapján elfogadott intézkedések alkalmazásáról.<sup>45</sup>

A végrehajtó hatalom uniós szinten elsősorban a Bizottság kezében van, de a tagállamok is jócskán kiveszik részüket az Unió rendelkezéseinek megvalósításában. Az Európai Bizottság a jogalkotás kezdeményezéséért és az Unió napi működtetéséért felelős. Tevékenysége során kizárólag az egységes Európai Unió képviselőjében jár el,<sup>46</sup> szemben az Európai Tanáccsal, amely a tagállamok nemzeti érdekeit képviselő vezetőkől áll.<sup>47</sup>

Az EU-nak nincs végrehajtó apparátusa. Az Európai Bizottság elnöke utalhat ugyan az Európai Bizottságra mint „az EU kormányára”, ez azonban nem változtat azon a tényen, hogy az EU-nak nincs végrehajtó gépezete az „általános igazgatóságoknak” (Directorates-General) titulált kvázi minisztériumok szintje alatt. Hiányzik a modern állam *sine qua nonja*, a társadalomszervezet azon sajátos formája, melyen keresztül az igazgatás állami tevékenységének elvileg meg kellene nyilvánulnia. *Max Weber* óta közismert

<sup>41</sup> 2. sz. jgyk. 7. cikk (3).

<sup>42</sup> EUSz 11. cikk (4). Lásd: *Zöld könyv az európai polgári kezdeményezésről*. Brüsszel, 2009. 11. 11. COM(2009)622 végleges; Javaslat: az Európai Parlament és a Tanács rendelete a polgári kezdeményezésről. Brüsszel, 2010. 3. 31. COM(2010) 119 végleges 2010/0074 (COD).; HIERLEMANN Dominik- WOHLFARTH Anna: *A Revolution in Disguise: The European Citizens' Initiative*. Spotlight europe # 2010/07 August 2010.

<sup>43</sup> Lásd: C-26/62, *Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen* [1963] EBHT 1.; 6/64 *Falmino Costa v. E.N.E.L.* [1964] EBHT 1141.; C-213/89 R. kontra Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd. And Others (1990) EBHT I-2433.

<sup>44</sup> Simmenthal II-ügy, 17. pont; BLUTMAN, 2010. 200-333.

<sup>45</sup> EUSz. 17. cikk.(1)

<sup>46</sup> 15. cikk (6). Az Európai Tanács elnöke – a saját szintjén és e minőségében, valamint az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője hatáskörének sérelme nélkül – ellátja az Unió külső képviseletét a közös kül- és biztonságpolitikához tartozó ügyekben.

<sup>47</sup> EUSz 10. cikk.

és a politikaszociológia alapvetésének tekinthető definíció szerint az állam ugyanis nem más, mint az a szervezet, mely a legitim erőszak monopóliumával rendelkezik egy meghatározott területen. Az EU-nak nemcsak, hogy nincs monopóliuma a legitim erőszak vonatkozásában, de jószerevével semmiféle erőszak-alkalmazási eszközrendszer nem áll rendelkezésére. Egyetlen, az ehhez leginkább hasonló eszköz az igen lassan fölálló ún. gyorsreagálású haderő,<sup>48</sup> melynek mind a mérete, mind pedig a rendelkezésére bocsátott erőforrások nagyságrendje világosan mutatja, hogy távlatilag sem lesz sem hivatott, sem pedig alkalmas arra, hogy egy 450 milliós, földrésznyi „EU-állam” globális stratégiai véderéjének funkcióját ellássa.<sup>49</sup>

Hogy éri el az EU, hogy jogszabályozást a tagállamok és azok állampolgárai tiszteletben tartsák? Az EU-joganyag végrehajtásában és az EU geopolitikai érdekeinek széles körű érvényesítésében kulcsszerep hárul a tagállamok apparátusaira. Az Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában. A tagállamok a Szerződésekből, illetve az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő intézkedéseket. A tagállamok segítik az Uniót feladatainak teljesítésében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását.<sup>50</sup>

Másik fontos kérdés, hogy milyen mértékben ellenőrizheti a nemzeti parlament a végrehajtó hatalmat? Az állami rendszerben ugyanis a végrehajtó hatalom folyamatos ellenőrzés alatt áll. Az EU intézményeiben pedig gyakorlatilag az államfőknek, valamint a kormányképviselteknek van szerepük. Hogyan ellenőrizhetjük őket a feladataik megfelelő végrehajtásában?

A nemzeti parlamentek szerepvállalásának fontossága itt is jelentős. A fennmaradó kérdés csupán az, hogy ez milyen rendszert követve, milyen eljárás keretében valósítható. A legelső kérdés, amelyet a nemzeti parlamentek szerepével, elsősorban pedig ellenőrző jogosítványaival kapcsolatban el kell dönteni azaz, hogy *ex post* vagy *ex ante* mechanizmusra van-e szükség. Lényegében elmondható, hogy mára a tagállamok döntő többsége az *ex ante* ellenőrzés valamilyen típusát valósította meg. (Korábban Franciaországban és Luxemburgban *ex post* eljárás volt, Belgiumban azonban ma sincs hatékony *ex ante* eljárás.) Az *ex ante* eljárás minden szempontból biztonságosabbnak és hatékonyabbnak látszik. Egyrésztől lehetővé teszi, hogy a kormány tevékenysége továbbra is parlamenti ellenőrzés alatt álljon azokon a területeken is, ahol bizonyos hatásköröket a szuverenitás delegációjának következtében közösségi intézmények közösen gyakorolnak, ezért a kormányok elvben könnyen kicsúszhatnak a nemzeti parlament ellenőrzése alól. Más-

<sup>48</sup> Lásd: Council of the European Union - Headline Goal. Bruxelles, 4 May 2004. 6309/6/04 REV 6; New Civilian Headline Goal 2010, COPS, Doc. 14823/07, Brussels, 9 November 2007. Lásd: Déclaration sur le renforcement des capacités. Conseil de l'Union européenne, Bruxelles, le 11 décembre 2008. 1. [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/fr/esdp/104677.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/esdp/104677.pdf) (2010. 05. 05.); Acting on commitments: How EU strategies and programming can better prevent violent conflict. International Alert, Saferworld & EPLO report - April 2007. <http://www.eplo.org/documents/IA-SW-EPLO-final3.pdf> (2010. 06. 28.)

<sup>49</sup> BÖRÖCZ – MAHUA, 2005. 154.

<sup>50</sup> EUSZ 4. cikk (3).

részről az *ex ante* eljárás csökkenti az Európai Unió döntéshozatalának demokratikus deficitjét. Végezetül pedig, ha a nemzeti parlamentek megismerik a javaslatokat a Tanács tárgyalása előtt, és reális lehetőségük van arra, hogy álláspontjukat érdemben tudják érvényesíteni, akkor a tagállam kormánya biztosan támaszkodhat parlamentjére, és bízhat a javaslat tagállami végrehajtásában. A nemzeti parlamentek jogosítványainak mértéke és jellege tagállamonként eltérő. A spektrum egyik végén a dán modell található, amelynek keretében a parlamenti bizottság határozza meg a kormány tárgyalási mandátumát, míg más országokban a parlamenti bizottság csak akkor kezdeményezi a plenáris vitát, ha az a kormány álláspontjával nem ért egyet. A kormány számára a nemzeti parlamenttel történő előzetes egyeztetés biztosítékot is jelent, amelynek következtében nem kell tartania az esetleges belpolitikai botrányoktól vagy az uniós intézkedések negligálásától. Mindezek ellenére a nemzeti parlamentek által gyakorolt, valódi ellenőrzési mechanizmus csak egynéhány tagállamban van, amely a kormányt ún. ellenőrzési fenntartás megtételére kötelezné a Tanácsban.<sup>51</sup>

A tagállami parlamentek az uniós politikában való közvetett részvételük súlya alapján eltérőek, ilyen tekintetben jelentős különbségek vannak közöttük. Ezeket szem előtt tartva három karakteresen különböző csoportba sorolhatóak. Az uniós politikát alakító törvényhozások a végrehajtó hatalom, vagyis a kormány által javasolt közösségi politikát módosíthatják, vagy elvethetik, és helyette saját álláspontot alakíthatnak ki, amelytől a kormány képviselői az európai intézményekben nem térhetnek el. Ez jellemzi pl. a dán és a brit törvényhozást. Az uniós politikát befolyásoló törvényhozások módosíthatják, elvethetik a kormány integrációs ügyekben kialakított politikáját, de nem alakítanak ki a kormánytagokat kötelező saját állásfoglalást, hanem integrációs ügyekben megelőző jellegű parlamenti kontrollt gyakorolnak. Ezt a modellt követi alapvetően a finn, a francia és az osztrák szabályozás. Léteznek az uniós ügyekre csekély vagy semmilyen hatással nem rendelkező törvényhozások, amelyek a kormány döntését nem módosíthatják, nem utasíthatják el, és nem pótolhatják azt saját álláspontjukkal. Ebbe a körbe tartoznak pl. a spanyol, az ír és az olasz törvényhozó testületek.<sup>52</sup>

A bírói hatalom megosztottsága az EU és a tagállamok vonatkozásában

Az Európai Unió Bíróság feladata (EUB) – pontosabban elődjének – 1952-ben történt alapítása óta, hogy biztosítsa a jog tiszteletben tartását a Szerződések értelmezése és alkalmazása során. Ennek során az Európai Unió Bírósága felülvizsgálja az Európai Unió intézményei jogi aktusainak jogszerűségét, és a nemzeti bíróságok kérelmére értelmezi az uniós jogot.<sup>53</sup>

<sup>51</sup> 2004. évi LIII. törvény indokolása: az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről. DVD jogtár (2010. 09. 21.).

<sup>52</sup> BOGDANDY von Armin: *Links Between National and Supra-national Institutions: A Legal View of a New Communicative Universe*. In: Beate KOHLER-KOCH: *Linking EU and National Governance*. Oxford University Press, Oxford, 2003. 24-52.

<sup>53</sup> EUSz 19. cikk. Az Európai Unió Bírósága a Bíróságból, a Törvényszékből és különös hatáskörű törvényszékekből áll. Az Európai Unió Bírósága biztosítja a jog tiszteletben tartását a Szerződések értelmezése és alkalmazása során. A tagállamok megteremtik azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek.

Így az Európai Unió igazságügyi hatóságaként a tagállami bíróságokkal együttműködve gondoskodik az uniós jog egységes értelmezéséről és alkalmazásáról. Fő feladata, hogy biztosítsa az EU jogszabályait valamennyi EU tagállamban és uniós intézményi jogalkalmazás során ugyanúgy értelmezzék és hajtsák végre, így az Unió területén belül a jog mindenki számára azonos legyen, vagyis a nemzeti bíróságok ne hozhassanak ugyanabban az ügyben eltérő határozatot.<sup>54</sup>

Az Európai Unió Bírósága hatáskörrel rendelkezik a szubszidiaritás elvét megsértő jogalkotási aktus megtámadására irányuló, illetve egy tagállam által a saját jogrendje szerint nemzeti parlamentje, illetve a nemzeti parlamenti kamarája nevében hozzá továbbított keresetek elbírálására.<sup>55</sup> Nincs szó hierarchikus alá- és fölérendeltségről: a tagállami bírói ítélettel szemben nincsen fellebbezési lehetőség az uniós intézményként működő bírói testületek előtt, még akkor sem, ha az érintett peres fél már igénybe vette az adott eljárásban nyitva álló jogorvoslati lehetőségeket a tagállamon belül. A kapcsolat erre a célra intézményesített kommunikációs csatornán zajlik a nemzeti bíró és az Európai Bíróság között: ez az előzetes döntéshozatali eljárás, amely arra ad lehetőséget, hogy amennyiben a tagállami bírói szerv uniós jog tekintetében jogalkalmazási nehézségbe ütközik az Európai bíróság állásfoglalását kérje.<sup>56</sup> Nem arról van szó, hogy az uniós intézmény hoz döntést a felmerült jogvitában, hanem pusztán az uniós jogalkalmazás tekintetében nyilvánít jogi véleményt. Emellett az Európai Unió Bírósága megvizsgálja a jogalkotási aktusok jogszerűségét, valamint a Tanács, a Bizottság és az Európai Központi Bank jogi aktusait, kivéve az ajánlásokat és a véleményeket, továbbá az Európai Parlament és az Európai Tanács harmadik személyekre joghatással bíró aktusait, az Unió szervei vagy hivatalai által elfogadott, harmadik személyekre joghatással járó jogi aktusok jogszerűségét.<sup>57</sup> Kizárólag az EUB jogosult az esetlegesen jogalkotási hibában vagy egyéb módon érvénytelennek tekintendő jogi aktusok jogforrási hierarchiából való kivonására,<sup>58</sup> a tagállami bíróság pedig legfeljebb eltekinthet az érvénytelenség észlelése esetén a norma alkalmazásától, illetve előterjesztést tehet előzetes döntés végett a Bírósághoz (*ICC-formula*).<sup>59</sup> Ugyanígy működik a rendszer a tagállami jogszabályok esetében is: kizárólag a tagállami jogban erre feljogosított szerv jogosult azok felülvizsgálatára és értelmezésére az uniós aktussal való ütközés esetén.<sup>60</sup>

<sup>54</sup> JURGELAITIENÉ Gitana: *Le renvoi préjudiciel dans un système des contentieux communautaires: peut-il être un remède au déséquilibre de protection juridictionnelle à l'égard des requérants individuels?* Current Issues of Business and Law 2009, Vol. 3, 171. Note Informativa sur l'introduction de procédures préjudicielles par les juridictions nationales (2009/C 297/01) JO C 143, du 11 juin 2005. 1.

<sup>55</sup> 2. sz. jgyk. 8. cikk.

<sup>56</sup> BLUTMAN László: *EU-jog a tárgyalóteremben. Az előzetes döntéshozatal*. KJK-KERSZÖV, Budapest, 2003. 69.

<sup>57</sup> EUMSZ 263. cikk.

<sup>58</sup> FÜLÖP Botond: A közösségi jog létrejötté, fejlődése, különös tekintettel az Európai Bíróság jogfejlesztő tevékenységére. 8. <http://www.jogiforum.hu/publikaciok/51#axzz10FNl4ACJ> (2010. 09. 21.)

<sup>59</sup> 66/80 *Spa International Chemical Corporation (ICC) v. Amministrazione delle Finanze dello Stato* [1981] EBHT 1191, 13. pont.; ld, 213/89 *The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd és társai* [1990] EBHT I-2433.; BLUTMAN, 2003. 175-176.

<sup>60</sup> BLUTMAN, 2010. 398-399.

Horizontális hatalommegosztás: az Európai Unió intézményi rendje

Az igazi montesquieu-i hatalommegosztást valójában az intézményi struktúrában lehet vizsgálni, hiszen maga az elmélet is eredendően arra vonatkozott.

Az uniós intézmények<sup>61</sup> a Szerződésekben rájuk ruházott hatáskörök határain belül, az ott meghatározott eljárások, feltételek és célok szerint kötelesek eljárni, valamint egymással jóhiszeműen és kölcsönösen együttműködni.<sup>62</sup>

Uniós intézményi síkon a hatalommegosztás létét nem ismerik el, arra való hivatkozással, hogy az Unió *nem állam*, és a hatalommegosztás már tagállami szinten sem írható le a klasszikus montesquieu-i triásszal. Ezért a szervek közötti viszony kifejezésére az *intézményi egyensúly* fogalmát használja a szakirodalom, amely fékeket is tartalmazó, munkamegosztáson alapuló szervezetrendszerrel jelent.<sup>63</sup> Az EU vonatkozásában azonban van még egy fogalom, ami jellemzi az uniós intézményrendszert: a demokratikus deficit, amely nagymértékben meghatározza a horizontális hatalommegosztást.

Az Európai Unió jelenlegi döntéshozatali rendszere eltér a klasszikus, a történelem által kipróbált parlamentáris demokráciától, tekintettel arra, hogy az EP-ben nincs kormányoldal és ellenzék. Itt csak egy lehetőséget támogathatnak.<sup>64</sup>

Legáltalánosabb megfogalmazásként az mondhatjuk, hogy az Unióban a szupranacionális hatáskörök megnövelése nem járt együtt a demokratikus elszámoltathatóság megerősítésével, így egyfajta alkotmányos aszimmetria alakult ki.<sup>65</sup> Míg a tisztán föderális rendszerekben a tagokra kötelezően érvényes intézkedéseket a polgárok által választott és általuk elmozdítható testületek hozzák, addig az Unióban ez nem így van. A jogszabályok ugyan nem kizárólagos, de legjellemzőbb kezdeményezője,<sup>66</sup> a végrehajtói és néha – átruházott hatáskörben – jogalkotói jogosítványokkal felruházott Európai Bizottság csak az Európai Parlamentnek felelős testületileg.<sup>67</sup> A Bizottság elnökének személyéről a

<sup>61</sup> 13. cikk (1). Az Unió saját intézményi kerettel rendelkezik, amelynek célja az Unió értékeinek érvényesítése, célkitűzéseinek előmozdítása, az Unió, valamint polgárai és a tagállamok érdekeinek szolgálata, továbbá az Unió politikái és intézkedései egységességének, eredményességének és folyamatosságának a biztosítása. Az Unió intézményei: az Európai Parlament, az Európai Tanács, a Tanács, az Európai Bizottság (a továbbiakban: a Bizottság), az Európai Unió Bírósága, az Európai Központi Bank és a Számvevőszék.

<sup>62</sup> EUSz 13. cikk (2).

<sup>63</sup> CHRONOWSKI, 2005. 76-82.; VERESS, 2005. 279.

<sup>64</sup> Václav Klaus az EP-ben: a Lisszaboni Szerződés növelné a demokratikus deficitet. [http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress\\_page/008-49772-047-02-08-901-20090218IPR49770-16-02-2009-2009-true/default\\_hu.htm](http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/008-49772-047-02-08-901-20090218IPR49770-16-02-2009-2009-true/default_hu.htm) (2010.09.20.)

<sup>65</sup> GUSTAVSSON Sverker: *Strengthening Parliament in the Swedish Context - Through the Regular Standing Committees or Through a General EU Committee?* In: SMITH Einvind (ed.): *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*, Kluwer Law International, London, 1996. 100.

<sup>66</sup> EUSz 17. cikk (2). Ha a Szerződések eltérően nem rendelkeznek, az Unió jogalkotási aktusait kizárólag a Bizottság javaslata alapján lehet elfogadni.

<sup>67</sup> EUSz 17. cikk (8). A Bizottság testületileg az Európai Parlamentnek tartozik felelősséggel. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 234. cikkében foglaltaknak megfelelően az Európai Parlament a Bizottsággal szembeni bizalmatlansági indítványt fogadhat el. Bizalmatlansági indítvány elfogadása esetén a Bizottság tagjainak testületileg kell lemondaniuk, az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőjének pedig le kell mondania a bizottsági tagságról. EUMSz 234. cikk. Ha az Európai Parlament elé bizalmatlansági indítványt terjesztettek a Bizottság tevékenysége miatt, akkor legkorábban az indítvány beterjesztése után három nappal, nyílt szavazással határoz. Ha a bizalmatlansági indítványt a leadott szavazatok kétharmadával és az Európai Parlament tagjainak többségével elfogadják, a Bizottság tagjainak testületileg le kell mondanium, az Unió külügyi és biz-

tagállamok képviselői általában az Európai Tanács ülésein állapodnak meg, a biztosokat pedig a tagállamok jelölik, tehát nem választják őket. Igaz, az elnök személyével kapcsolatban kikérik az EP véleményét, a Bizottság egészéről pedig a tagok kinevezése előtt bizalmi szavazást tartanak.<sup>68</sup> Ez a gyakorlat az 1983. évi stuttgarter nyilatkozat óta érvényes,<sup>69</sup> amelyet a Maastrichti Szerződés csak formalizált. Javít a helyzeten, hogy az EP képviselőknek joguk van szóbeli és írásbeli kérdést feltenni a Bizottság, illetve a Tanács képviselőinek, hogy ombudsmant választanak,<sup>70</sup> hogy Maastricht óta vizsgálóbizottságot állíthatnak fel, és hogy az Unió polgárai petícióval fordulhatnak hozzájuk.<sup>71</sup> Az Unió 1993-as létrehozását követően a Bizottság és az EP hivatali ideje egybeesik, ami szintén javított a demokratikus elszámoltathatóságon. Az EP 1965-től kezdve jogosult kollektív bizalmatlansági indítványt megfogalmazni a Bizottság ellen.<sup>72</sup> Erre már többször is volt példa, de még sosem járt sikerrel.<sup>73</sup>

Az Európai Parlament melletti legfőbb döntéshozó, a *Tanács* azonban egyáltalán nem számoltatható el kollektíve: a testület tagjai csak közvetetten és egyénileg felelősek a nemzeti törvényhozásoknak. A közvetlen elszámoltathatóság nem önmagában probléma; a baj az, hogy a testület közvetlen hatályú és elsőbbséget élvező jogalkotási aktusokat hozhat. A gazdasági és pénzügyi Unió beindítása ugyancsak problematikus a parlamenti deficit szempontjából: a nemzeti parlamentek kezéből újabb, még hozzá, mint láttuk, a szuverenitással szorosan összefüggő területek kontrollja csúszott ki úgy, hogy uniós szinten ezt nem pótolták, tehát az EP sem kapott e kérdésekben jogosítványokat. Az Európai Központi Bank vezetőségének demokratikus elszámoltatása szintén nem megoldott.<sup>74</sup>

*Európai Parlament* nemcsak, hogy nem az európai politika elsődleges „arénája”, de még az uniós törvényhozási folyamatnak is sokáig csak másodlagos szereplője volt.<sup>75</sup> A demokratikus deficit másik eleme, hogy az Unió kormányának tekinthető *Bizottság* igen kevésbé hasonlítható a parlamentáris demokráciákban megszokott kormányokhoz, inkább bürokratikus jellegű testület. A Bizottság politikai és személyi összetétele nem az Európai Parlament pártpolitikai összetételének függvénye, miként a parlamentáris kormányoknál megszoktuk, hanem a tagállamok közti alku (és jelölés) eredménye.

tonságpolitikai főképviseelőjének pedig le kell mondania a bizottsági tagságról. Az új Bizottságnak az Európai Unióról szóló szerződés 17. cikkével összhangban történő kinevezéséig azonban hivatalban maradnak, és a folyamatban lévő ügyeket továbbra is ellátják. Ebben az esetben a Bizottság utódul kinevezett tagjainak hivatali ideje azon a napon jár le, amikor a testületileg lemondásra kötelezett bizottsági tagoké. Lásd: MACMULLEN Andrew: Political Responsibility for the Administration of Europe: the Commission's Resignation March 1999. *Parliamentary Affairs*, 52, 4, 703-718.

<sup>68</sup> EUSz 17. cikk (3)-(7).

<sup>69</sup> The Solemn Declaration of Stuttgart, 19 June 1983. *Bulletin of the European Communities*. no. 6 (1983).

<sup>70</sup> EUMSZ 228.

<sup>71</sup> EUMSZ 20. cikk (2) d), 24., 227. cikk.

<sup>72</sup> EUMSZ 234. cikk.

<sup>73</sup> CORBETT Richard – JACOBS Francis – SHACKLETON Michael: *The European Parliament*. Third edition, Cartermill Publishing, London, 1995. 246-247.

<sup>74</sup> FOLLESDAL Andreas – HIX Simon: Why there is a Democratic deficit in the EU: A Reponse to Majone and Moravcsik. 2005, *European Governance Papers*, EUROGOV, <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-05-02.pdf> (2010. 09. 22.); MILEV Mihail: A 'Democratic Deficit' in the European Union. <http://www.geopolitis.net/EUROPE%20EN%20FORMATION/Democratic%20Deficit%20in%20the%20European%20Union.pdf> (2010. 09. 22.)

<sup>75</sup> HORVÁTH Zoltán – TAR Gábor: *Az Európai Parlament*. Magyar Országgyűlés, Budapest, 2004. 199-2002.

A Bizottság tagjai, a biztosok, inkább országok, mint politikai irányzatok képviselői, noha a Bizottság tevékenységét egészében leginkább az uniós érdekek képviselete, érvényesítése jellemzi. A demokráciadeficit ott jelentkezik, hogy a Bizottság kormányzati tevékenysége szinte semmilyen módon sem vezethető vissza az uniós államok polgárainak az európai parlamenti választásokon kifejezett politikai akaratára, de a nemzetállami parlamentek politikai összetételére sem. A bizottsági tagság a tagállami kormányok által *delegált* pozíció. Ennek a helyzetnek tulajdonképpen megfelel, hogy jogköre és politikai súlya alapján az Unió csúcsszervének a tagállamok kormány-, illetve államfőit tömörítő Európai Tanács tekinthető. Ez kifejezi azt is, hogy az Unió eredendően kormányközi, és nem szupranacionális szervezetként jött létre. A Tanács a nemzetállami érdekek közötti alku intézményes színtere. Itt dőlnek el az Unió egészét érintő jelentősebb politikai és intézményes kérdések.

A Tanács túlsúlya azt jelenti, hogy az Unió intézményrendszerében a tagállamok demokratikusan megválasztott kormányai játsszák a vezető szerepet. Csakhogy a kormányok, kormányfők nemzetállami szinten az állampolgárok számára többé-kevésbé nyomon követhető tevékenységével szemben mindez uniós szinten követhetetlen és átláthatatlan. A demokratikus elszámoltathatóság hiánya így nemcsak a Bizottságot, hanem a Tanácsot is jellemzi. A Tanács minősített többséggel – ráadásul zárt ajtók mögött – hozott döntéseiben elmosódik az egyes kormány- és államfők, kormányok felelőssége. Az állampolgárok számára így az egész Unió egy átláthatatlan, nemzetállamuk fölé tornyosuló szervezetként jelenik meg, melynek nincsenek igazán felelős, elszámoltatható vezetői, ahol nincsenek azonosítható döntések, ami miatt a transzparencia hiánya jellemzi, ami a demokráciadeficit további eleme.<sup>76</sup> A végrehajtó és a jogalkotó hatalom számos átfedése figyelhető meg az intézményi működésben: „[h]a a törvényhozó hatalom a végrehajtó hatalommal ugyanabban a személyben vagy ugyanabban a hatósági testületben egyesül, nincsen szabadság, mivel attól lehet tartani, hogy az ilyen uralkodó vagy az ilyen testület zsarnoki törvényeket fog hozni, s azokat zsarnoki módon fogja végrehajtani.”<sup>77</sup> Teljes átfedés ugyan nincs a Tanács és a Parlament, mint főszabály szerinti jogalkotó, és a Bizottság, mint főszabály szerinti végrehajtó hatáskörei és feladatai között, ugyanakkor a részleges és sokszor nem pontos hatásköri átfedések aláássák a demokratikus és átlátható működéssel szemben támasztott követelményeknek való megfelelés képességét.

Az igazságszolgáltatási ágat képviselő EUB tekintetében szintén megfigyelhető némi hatalmi eltolódás. Sokszor vetették ugyanis a Bíróság szemére, hogy túlzott szerepet játszik az integrációs irányok és feltételek kijelölésében, és ez bizony nem kifejezetten az ő feladata lenne.<sup>78</sup> Elég csak a híres *Cassis de Dijon*-ügyre gondolni, amely az uniós jogharmonizáció átalakítását vonta maga után.<sup>79</sup> Az sem elhanyagolható tény, hogy az EUB jelentős jogalkotói tevékenységet végez ítélezési gyakorlatával, leginkább az előzetes dön-

<sup>76</sup> LORD Christopher: *Legitimacy, Democracy and the EU: when abstract questions become practical policy problems*. Policy Paper 03/00. <http://www.mcrit.com/scenarios/visionsofeurope/documents/one%20Europe%20or%20Several/C%20Lord.pdf> (2010. 09. 22.)

<sup>77</sup> MONTESQUIEU, 1962. 313.

<sup>78</sup> WEILER, 1999. 188-220.

<sup>79</sup> 120/78 *Rewe-Zentral AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein* [1979] EBHT 649, 14. pont. lásd: BLUTMAN, 2010. 130.

téseivel: kitölti a jogalkalmazás során nyilvánvalóvá vált jogi hézagokat, értelmezési tevékenysége közepette ruházza fel tartalommal a sokszor szűkszavú, hipotetikus Szerződés rendelkezéseit.<sup>80</sup> Vitathatatlanul a jogalkotás egyik atipikus szereplője, így Montesquieu szellemében nincsen szabadság, hiszen „a bírói hatalom nincsen elválasztva a törvényhozó [...] hatalomtól. Elmélete szerint ugyanis „[h]a a bírói hatalom a törvényhozói hatalomhoz kapcsolódna, az állampolgárok élete és vagyona feletti hatalom önkényes lenne, mert a bíró törvényhozó is volna.”<sup>81</sup>

### Összegzés

A montesquieu-i hatalommegosztási elmélet a demokratikus állami berendezkedés alappilléreként jelenik meg annak ellenére, hogy a hatalommegosztás eszméje valójában nem is tőle származik,<sup>82</sup> továbbá elméletét a modern kor néhány ponton meghaladta, kiegészítette egyéb hatalmi ágakkal. Az európai államok alkotmányos berendezkedésének egyik legnagyobb kihívása az Európai Unióban tagállamként való részvétel, amely megbontja a klasszikus, demokratikus rendszert, és újfajta hatalommegosztást hoz létre egyrészt az EU és a tagállamok (vertikális sík), másrészt az uniós intézmények egymáshoz viszonyított működésében (horizontális sík). A dolgozat ezeknek a működését, egymáshoz való viszonyát elemzi a klasszikus montesquieu-i elmélet tükrében. Láthattuk, hogy az EU nem demokratikus intézmény, mégis rendelkezik egy bizonyos, – ha nem is túlságosan erős – legitimitással, hiszen közvetett módon demokratikusan legitim, mivel az uniós döntéshozatal végső soron a tagállamok demokratikusan megválasztott vezetőinek kezében van. Ugyanakkor a klasszikus hatalommegosztás elvének az intézményi berendezkedése nem felel meg. Kérdés az, hogy ez a tagállamok szándékának milyen mértékben felel meg, és ennek fényében milyen fejlődési vonalon halad tovább az Európai Unió.

<sup>80</sup> BENGOTXEA Joxerramon – MacCORMICK Neil – SORIANO Leonor Moral: *Integration and Integrity in the Legal Reasoning of the European Court of Justice*. 43-47. In: De Búrca Gráinne – Weiler Joseph: *The European Court of Justice*. Oxford University Press, Oxford, 2001.; J. W. R. REED: *Political Review of the European Court of Justice and its Jurisprudence*. 1995. <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/95/9513ind.html#1>. (2010. 09. 22.)

<sup>81</sup> MONTESQUIEU, 1962. 314.

<sup>82</sup> Lásd: CSERVÁK Csaba: A hatalommegosztás elmélete és gyakorlati megvalósulása. *Jogelméleti Szemle*, 1 (2002). <http://jesz.ajk.elte.hu/cservak9.html> (2010. 09.10.)



## ERZSÉBET CSATLÓS

Montesquieu: *On The Spirit of the Laws* – The EU in the Light of the Principle of Separation of Powers

## (Summary)

„When the legislative and executive powers are united in the same person, or in the same body of magistrates, there can be no liberty [...] there is no liberty if the powers of judging is not separated from the legislative and executive [...] there would be an end to everything, if the same man or the same body [...] were to exercise those three powers.”<sup>83</sup>

Montesquieu described the division of political power among an executive, a legislature, and a judiciary branch. With the idea of separation of the unified political power Montesquieu laid down the principle of democratic statehood which has always been referred to as the basic of a democratic functioning of the State even if the theory has been completed with other branches of power through the years.

The European Union is a supranational polity, and is neither a country nor a federation; but as the EU wields political power, and is fully aware of its „democratic deficit”, it attempts to comply with the principle of separation of powers. The EU’s desire to enhance the democratic and efficient functioning of the institutions further so as to enable them better to carry out, within a single institutional framework, the tasks entrusted to them, confirming its attachment to the principles of liberty, democracy and respect for human rights and fundamental freedoms and of the rule of law and promoting democracy in non-EU member states, cannot render itself independent of the basic principle of Montesquieu.

The original competences of a member state are distributed in a complex system of checks and balances between the EU institutions and between the latter and institutions of member states. This system of so called horizontal and vertical separation of powers is analysed in the following essay.

<sup>83</sup> MONTESQUIEU, 1962. 313.