

**SZEGEDI TUDOMÁNYEGYETEM
ÁLLAM-ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR
DOKTORI ISKOLA**

Király Andrea

**A parlament és a kormány együttműködése európai uniós ügyekben:
a 2004-ben csatlakozott államok kontrollmodelljei**

c. doktori értekezésének

TÉZISEI

**Témavezető:
Prof. Dr. Paczolay Péter**

**Szeged
2009**

Témamegjelölés, módszertan és struktúra

Az értekezés témája az Európai Unió tagállamai nemzeti parlamentjeinek európai uniós ügyekkel kapcsolatos tevékenysége, és ebben a kormány és a parlament együttműködése európai uniós ügyekben, a kormány európai uniós tevékenységének kontrollja – immáron a magyar terminológiában is elfogadott angol terminus technikus-szal – a scrutiny, amely eljárás tartalmazza a kontroll elemeit, mint a kormánynak a parlament felé megvalósítandó tájékoztatását, az egyeztetést, mely magában foglalja a kormány által előzetesen kialakított, az európai uniós tárgyalásokon képviselendő tárgyalási álláspont vizsgálatát, azzal kapcsolatos, illetőleg előzetesen a dokumentumról kialakított parlamenti állásfoglalást és az ellenőrzést, mely a kormány képviselőjének magatartását követi nyomon és kéri számon az európai uniós intézményekben az egyeztetett nemzeti pozíció képviselésének hatékonyságáról.

A nemzeti parlamentek kérdése, nagyobb bevonása az európai unió architektúrájába folyamatosan napirenden szereplő téma az Európai Unióban is és az odahaza működő parlamentek fókuszában van. Az Európai Unió szemszögéből ugyanis a nemzeti parlamentek lehetnek a kulcsfigurái az EU demokratikus legitimációjáról folytatott vitáinak: ezek a disputák még korántsem zárultak le, a kérdés továbbra is nyitott, vajon a tagállamok parlamentjei (kétkamarás törvényhozások esetén természetesen mindkét kamara – ahol a felsőház/szenátus képviselőházzal való egyenrangúsága európai uniós ügyeket illetően újabb kérdést vet fel) hatékony szerepet tölthetnek-e be és ha igen, akkor hogyan az európai politikaformálásban. A nemzeti parlamentek ugyanis nem rendelkeznek formális hatáskörrel az EU jogalkotásában. Ezen elméletek felvetik a parlamenti deficit kérdését és ezzel együtt azt a megválaszolásra váró kérdést, miszerint hogyan képes vagy képes-e rá az Európai Unió magát legitimizálni? Mit tesz az Európai Unió szerződéseinek és azok módosításainak, valamint más eszközökön keresztül azért, hogy megváltozzon a nemzeti parlamentek szerepe az európai architektúrában? A kérdések másik csoportját az újonnan (a dolgozat kutatási területét képezik a 2004. május 1-jén taggá vált közép-kelet-európai államok) csatlakozott tagállamok – az értekezésem fő témája – szolgáltatják: ezen államok parlamentjei hogyan oldották meg azt az uniós tagságból fakadó kötelezettségük, azaz a szuverenitásuk szupranacionális szintre történő átruházásának kompenzálását a nemzeti szinten, vagyis miként szabályozták a kormány és a törvényhozás együttműködését és ebben a kormány európai uniós tevékenysége feletti parlamenti kontroll intézményét. A dolgozatom célja, hogy a fenti kérdésekre a több évig tartó kutatásaim alapján választ találjak, és a téma általános aktualitását szem előtt tartva, a tíz közép-kelet európai tagállam parlamenti kontrolljának ismertetését követően megkísérlem egy, a gyakorlatban is helytálló, „ideális” modell felvázolását.

A hiánypótlást célzó doktori értekezés multidiszciplináris (alkotmányjogi, politológiai, közjogi) és túlnyomórészt leíró jellegű, elsősorban primer dokumentumok, azaz jogforrások, javaslatok, munkaanyagok, jelentések vizsgálatán alapszik, másodsorban a vonatkozó szakirodalom (a magyar kontroll ismertetésén kívül elsősorban külföldi) feldolgozásával, harmadszor az általam résztvevőként látogatott konferenciákon elhangzottak alapján, és negyedszer, a nemzeti parlamentek európai uniós ügyekkel foglalkozó bizottságainak munkatársaival kialakított személyes kapcsolatok, általam a részükre megküldött kérdőívek szerint készült el, az Európai Ügyek Bizottsága főtitkárával való személyes konzultáció útján történő betekintéssel a magyar scrutiny gyakorlatába.

Az értekezés struktúrájában két nagy részre tagolódik. Az első részben a nemzeti parlamentek szerepének növekedésével foglalkozom általában és részletesen az Európai Konvent munkájától a Lisszaboni Szerződés megszületéséig. Ebben a részben szerepel még két fejezet, amely az interparlamentáris találkozók (COSAC, Elnökök Konferenciája), mint a parlamentek kulcsfontosságú fórumát mutatja be. A második rész a 2004. május 1-jén csatlakozott tíz közép-kelet-európai államot mutatja be a következőképpen: három nagyobb fejezet csoportosítja az államokat, úgymint a Baltikum (Észtország, Lettország, Litvánia), Közép-Európa (Lengyelország, Csehország és Szlovákia, Szlovénia, Magyarország) és Mediterráneum (Ciprus és Málta). Az egyes

fő fejezeteken belül szereplő államok leírása azonos szerkezeti felépítést követ az egységes bemutatás céljából: közös és egyben külön-külön jellemzést is kapnak, és egy nagy egység részét képezik. Ezt követi a kontrollmodellek szempontok szerint történő összehasonlítása, összefoglaló táblázata, valamint a melléklet, amely a magyar scrutiny modell kialakításának előzményeivel (kodifikáció) foglalkozik részletesen.

A kutatási téma előzményei

A nemzeti parlamentek szerepnövekedése, vagy inkább: szerepük megnövelésére tett lépések és kísérletek európai uniós szinten az uniós tevékenységek során szinte történelmi múltat tekint vissza. Azzal, hogy a nemzetállamok azokat a hatásköröket, amelyek a csatlakozást megelőzően a nemzeti jogszabályalkotás keretébe tartoztak, európai szintre emeltek, az integrációból fakadó előnyökkel szemben a törvényhozások szempontjából súlyosabbá válik a nemzeti parlamenti szuverenitásvesztés. Az első konkrét lépést a Maastrichti Szerződés fogalmazta meg, az 1997-es Amszterdami Szerződés óta pedig szinte folyamatosan szem előtt szerepel a nemzeti parlamentek erősítésének óhaja, mint olyan főszereplőknek, amelyekről a szakértői vélemény általánosságban megegyezik arról, hogy a nemzeti parlamentek az elősegítői az Európai Unió politikai legitimitációjának. A Nizzai Szerződés inkább csak előrevetítette azt, hogy vannak még megoldatlan kérdések az Európai Unió jövőjével kapcsolatban, az Alkotmányos-, később: Lisszaboni Szerződéshez csatolt jegyzőkönyv lendített a nemzeti parlamentek megerősítése felé, az európai uniós információs és parlamenti deficit leküzdése felé vezető úton. A nemzeti parlamentek szerepéről, és megerősítésük lehetőségeiről számos elmélkedés született elsősorban nemzetközi szinten: a kapcsolódó szakirodalomban a nemzeti parlamentekre olyan kifejezéseket alkalmaznak az egyes szerzők, mint például: az európai integráció áldoztai, gyenge, a nemzeti parlamentek marginalizálása, információs deficit, kettős demokratikus deficit, de-parlamentarizáció limitált befolyás, információs aszimmetria, megerősítés szükségé, kihívások. A nemzeti parlamentek európai szintű megerősítésének igényéről szóló írásk mellett a hazai, nemzeti parlamenti ellenőrzés tekintetében az európai uniós ügyekre vonatkozó scrutiny lehetőségeit taglaló irodalomban elsősorban az EU-15-ök sajátosságai, a parlamenti kontroll egyéni megoldásai, leírásai, gyakorlati alkalmazásai szerepelnek. A hazai vonatkozó irodalom tekintetében kevés kifejezetten a parlamenti kontrollmodellekkal foglalkozó írás, gazdagabb a csatlakozást megelőzően készült tanulmányok sora, az Országgyűlés leendő feladatairól, az uniós szintre átruházott szuverenitás nemzeti szintű „kompenzációjáról”, napjainkból mindenekelőtt a gyakorló szakemberek írásai foglalkoznak a témával.

Az értekezés eredményeinek összefoglalása

1. A tíz közép-kelet európai, illetve mediterrán új tagállam parlamentje változatosan oldotta meg azt a tagságból eredő nem könnyű feladatot, hogy miként kompenzálja odahaza az európai szintre átruházott szuverenitását, vagy legalábbis annak nagy részét. Ezen parlamentek számára a csatlakozást megelőző időszakban, években alkalmuk volt az új szerepkörre való felkészülés közben a korábbi tagállami törvényhozásoknak a végrehajtó hatalommal való együttműködési tapasztalatainak, mindennapi gyakorlatának megismerésére, az információk alapján valamelyik parlament jól és hatékonyan működő scrutinyjének a saját arculatára való átdolgozásával, vagy több modell szintetizálásával egy sajátos kontroll kialakítására. Azaz, milyen legyen az a modell, amely számos szempont szem előtt tartásával, mint például a parlament hagyományain, erősségében, befolyásában, a végrehajtó hatalomhoz való viszonyában, alkotmányos jogosítványai figyelembevételével alakítandó ki, és amit nem a kormány – ellenzék aktuális viszonya határoz meg, hanem amely egy mindenkor kormány – mindenkor parlamenti közötti (az is szempont, hogy kisebbségi kormányzásról van-e szó, illetve mennyire erős a kormánykoalíció) stabil, időtálló, legfőképpen működőképes együttműködési formát feltételez, egy hatékony parlamenti kontrollt valósít meg és amely a gyakorlatban is megállja a helyét, amit maguk az illetékes parlamenti képviselők is magukénak érznek és elkötelezettek az elvégzendő feladatuk felé. A dolgozat elsősorban leíró jellegéből fakadóan a papíron létező kontrollmodelleket ismerteti, mindazonáltal olvasmányaim, a parlamentek honlapján található információk és a magyar bizottsági gyakorlatra

vonatkozó kérdésekre adott válaszokból kiderül, hogy a leírtak erőssége nem feltétlenül tükröződik a mindennapok parlamenti munkájában. Például a szlovének, ahol a Nemzetgyűlés a finn kontrollmodellt vette mintaként – azt találta a legrealistábbnak és leghatékonyabbnak, egyes pontjaiban továbbfejlesztő céllal – egy erős modellt felépítve, s amely meg is állja a helyét, viszont az európai uniós ügyekkel foglalkozó bizottsági tagok még 5 év elmúltával sem értik teljesen a rendszer működését, hasonló gondokkal küzd a lengyel Sejm is, és ettől kifelé nagyobb csalódást okozhat az, ha az illetékes bizottságok tagjai kis mértékben vagy csak a szükséges mértékig érdekeltek a bizottságban betöltendő szerepkörükben, pláne, ha nem úgy tevődik össze az európai ügyekre specializálódott állandó parlamenti bizottság, hogy azok foglalnak helyet benne, akiket kifejezetten az európai uniós dokumentumok, az azokkal kapcsolatos foglalatosságok érdekel, vagy ha az is előfordul, hogy a szaktanácsok némelyike ódzkodik a vélemény kialakításáról a kompetenciájába tartozó európai uniós ügyről, mint erre akad példa a magyar gyakorlatból. Továbbá a belső nemzeti ügyek „elnyomják” az EU-ra való odafigyelést, túlnyomórészt a belső politikai kérdések szerepelnek a törvényhozások napirendjén. Az európaizációra való törekvés pozitív példaként említendő viszont a lett Saeima, ahol a képviselők és az európai uniós ügyekkel foglalkozó bizottság tagjai számára továbbképzést rendeznek az EU működéséről. Itt létezik egy EU-információs szolgálat is, amelynek honlapján kialakított platformon bárki elküldheti kérdését és amelyet a szolgálat készségesen meg is válaszol, és azokat feltünteti a honlapon is, mindazonáltal megjegyezhető, hogy elég kevés az ide beérkezett érdeklődés (a feltöltött kérdések és válaszok száma 11, valamennyi közvetlenül a csatlakozást követően, 2004-ből származik) .

2. A törvényhozások felépítése

A tíz vizsgált tagállam parlamentje közül hét egykamarás és három kétkamarás, utóbbiak esetében megfigyelhető, hogy a szenátusok sokkal kevesebb hatáskörrel rendelkeznek – sőt, harcolnia is kellett például a lengyel szenátusnak azért, hogy kvázi egyenrangú kompetenciája legyen a képviselőházéval – európai uniós ügyekben, mint az alsó házak, és a kormányok is inkább az alsó házakkal alakították ki szorosabb együttműködést, például a szlovén alkotmányban a Nemzetgyűlés a kormány partnere az uniós ügyekben, de ezt „problémát” a szlovén parlament úgyesen áthidalta.

Mindegyik kétkamarás parlamentben külön-külön bizottság foglalkozik az uniós ügyekkel, nincs közösen kialakított testület, mint arra például a cseh alkotmány lehetőséget is adna. A szlovén parlamenten kívül, ahol ugyan mindkét ház rendelkezik saját bizottsággal (azzal, hogy a Nemzeti Tanácsban egy bizottság foglalkozik mindhárom pillérbe tartozó dokumentummal) és ezen túlmenően együtt is működik az alsó ház illetékes bizottságaival, a többi kétkamarás parlamentben egymástól független munka folyik az európai uniós testületekben.

Véleményem szerint a szlovén példa működőképesnek látszik, legalábbis írásban azzal, hogy a Nemzeti Tanács a Nemzetgyűlésen keresztül, azzal együttműködésben vesz részt az uniós ügyekkel kapcsolatos tevékenységben – a kormánydokumentumokon keresztül – ezzel eléri azt a célt, hogy tevékenyen, vélemények megformálásával részt vehet a munkában, raportörként részt vesz az alsó ház illetékes bizottságainak ülésén, továbbá nem lassítja le a hazai nemzeti pozíció kialakításának folyamatát, mint ha saját állásfoglalást ajánlana a kormánynak, ami esetlegesen különbözhet az alsó ház állásfoglalásától is, nehezítve ezzel a gyors és hatékony parlamenti kontrollt.

3. Jogszabályi alap

A parlament és a kormány együttműködéséről szóló jogforrások szintjében eltéréseket fedezhetünk fel: 3 tagállamban szabályozott alkotmányosan is a törvényhozó és a végrehajtó hatalom közötti együttműködés, de ebben is eltérések vannak egyrészt tekintetben, hogy kifejezetten megjelenik-e az Európai Unió vagy általánosságban rendezi a parlament kormánnyal szembeni jogosítványait, másrészt milyen részletességgel, azaz megtalálható-e az alaptörvényben a kormány tájékoztatási kötelezettségére, a parlament véleményalkotási jogára és a kormány tevékenységének ellenőrzésére vonatkozó rendelkezések, vagy csak bizonyos elemek. További 2 államban alkotmányos törvény szabályozza a parlament és a kormány kapcsolatát. Ezek a tagállamok közül törvényt Magyarországon és Szlovéniában fogadtak el, további két tagállamban, Lengyelországban és Máltán

létezik még törvényi szabályozása a két hatalom közötti európai uniós ügyekkel kapcsolatos együttműködésnek. A többi tagállamban a házsabályok részletezik a parlament jogosítványait, illetve kormány ügyrendekben jelenik meg a kormány feladata a parlament felé, mint Litvániában, Csehországban vagy Magyarországon.

4. A kontroll típusa

A parlamentek ún. dokumentum-, eljárás alapú, illetve vegyes kontrollt gyakorolhatnak. A dokumentum alapú scrutiny alkalmával a parlamentek az Európai Unió intézményeitől származó jogszabálytervezetekre és más dokumentumokra összpontosítanak, azaz, hogy minél korábban be tudjanak kapcsolódni az EU-döntéshozatalba azáltal, hogy előzetes szelekciót végeznek a dokumentumoknak a tagállamra és a törvényhozásra vonatkozó fontossága alapján és a lehető legkorábban döntenek arról, mely dokumentumokat vetik vizsgálat alá és gyakran élnek parlamenti fenntartással. Az új tagállamok közül Málta végez kifejezetten csak dokumentum alapú kontrollt – az Egyesült Királyság példáját követően -, ami a többi tagállamot illeti, a cseh parlament mindkét háza is megvizsgálja a dokumentumokat, de inkább az eljárás alapú scrutinyt preferálja, Litvánia, Magyarország és Ciprus is foglalkozik a dokumentumok vizsgálatával, de előbbi kettő ugyanakkor eljárás keretében alakítja ki a kormány által figyelembe veendő állásfoglalását egy erős ajánlással, rugalmasan kezelve a kormány álláspontját megjelöli azokat a szempontokat, amelyek elérését fontosnak tartja (Magyarország), vagy gyakran kötelező mandátumadással élve (Litvánia) – voltaképpen vegyes kontrollt működtetve. Ezen kontrollmodellek közül Cipruson nem élnek a parlamenti fenntartással, a litvánok csak a nagyon fontos és fontos ügyekben adnak mandátumot a kormányuknak és élnek parlamenti fenntartással, a cseh Szenátusnak pedig 35 napja áll rendelkezésére a fenntartás gyakorlására, magyar szabályozás is lehetőséget nyújt a fenntartással való élésre, viszont nem gyakori. A tisztán eljárás alapú kontrollt gyakorló tagállamok – a dán Folketinget követendő modellek alapján – mandátumadó eljárások, elsősorban a kormánynak az EU-s jogszabálytervezetekre kialakított képviselendő tárgyalási álláspontjára (és annak a kormány képviselője – lehetőleg miniszter vagy államtitkár – által írásban vagy szóban, az illetékes parlamenti állandó bizottság ülésén történő kiegészítésére, magyarázatára) összpontosítanak, és minden alkalommal, vagy meglehetősen gyakran élnek a politikailag kötelező mandátumadással. Az új tagállamok közül az észt Riigikogu, a lengyel parlament mindkét háza (de elsősorban a Sejm), a lett Saeima, a szlovák Nemzeti Tanács és a szlovén parlament mindkét kamarája gyakorol csak eljárás alapú kontrollt, közülük is az észtek, lettek élnek a politikailag kötelező mandátumadással, de a lengyel Sejm, a szlovák parlament és a szlovén Nemzetgyűlés is mandátummal ruházza fel a kormány képviselőjét a brüsszeli tárgyalásokra. A mandátumadás parlamenti fenntartással párosul az észt Riigikogu, a lengyel Sejm és a szlovák Nemzeti Tanács eljárásában. A mandátumtól való eltérés lehetősége is benne van a kontrollmodellekben, ugyanis az egyhangú szavazás kivételével – ahol egy tagállam is blokkolhat, például a lengyel Sejm egyhangú szavazáskor és a lengyel költségvetést különösen érintő ügyekben ad kötött mandátumot – nagyon veszélyes fegyver lehet a minősített többségi döntéseknél.

Mindhárom kontrolltípusnál fontos az, hogy a parlamentek mikor kapcsolódnak be az uniós döntéshozatali folyamatokba, az uniós jogszabályalkotás melyik szintjén kezdenek el foglalkozni a dokumentumokkal, ugyanis minél korábban kezdik el a munkát, annál hatékonyabban tudják a kormány álláspontját mérlegelni, az érdekeket meghatározni, képviseltetni és szükség esetén, a tárgyalások előrehaladtával módosítani. Ebből a szempontból nagyon változatos a törvényhozások menetrendje: nagyon korán, még a jogszabálytervezetek kibocsátása előtt lép be például a ciprusi parlament, a litván Seimas vagy a lengyel Sejm, munkacsoporti szinten az észt Riigikogu, a lett Saeima különböző szinten az ügy fontosságától függően, a magyar Európai ügyek bizottsága tekintetében a bekapcsolódás változó, de igyekezik a leendő jogszabálytervezetek korai fázisába belépni, ugyancsak változó a szlovén Szenátus bekapcsolódása, a többség a jogszabálytervezet kibocsátását követően kezdi meg az érdemi munkát végigkísérve a folyamatot a tanácsi döntésekig.

5. Illetékes bizottságok

A tíz tagállam közül a cseh és a máltai képviselőház, valamint a szlovén felsőház európai ügyekkel foglalkozó bizottsága hatáskörébe tartozik mindhárom pillérbe tartozó dokumentum, a többi tagállamban megoszlanak a dokumentumok az európai unió (1., 3. pillér) –, illetve a külügyi bizottság (2. pillér) között. Mindegyiket titkárság segíti, valamint van ahol komoly hivatal is működik a parlament és unió ügyekkel foglalkozó bizottsága mögött mint például Csehországban, Magyarországon vagy Szlovákiában. Némely bizottság soraiból albizottságot hozott létre, megosztva az unió dokumentumokat, mint például a máltai Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottsága, de albizottságokkal működik még a ciprusi képviselőház, a lengyel Sejm (4 albizottság) és a cseh Képviselőház (külön albizottság foglalkozik például a cseh soros elnökséggel is). A Mindegyik bizottság véleményalkotás céljából, munkáját megkönnyítendő igénybe veszi a parlament többi állandó bizottságának szakértelmét. Ebből a szempontból különböző az állandó bizottságok részvétele: nagyon erős Észtországban, Litvániában (itt a szakbizottságok végzik el a dokumentumok előzetes szelekcióját) és a szlovén Nemzetgyűlésben, a szlovák törvényhozás szakbizottságainak szerepe a különösen fontos ügyek kapcsán kerül előtérbe, a magyar Országgyűlésben pedig minden esetben sor kerül az ügyben illetékes szakbizottság kijelölésére.

A bizottsági munkában az sem mindegy és a komoly hozzáállás egyik mércéje lehet, hogy milyen gyakran ülésezik és az ülések alkalmával hány napirendi pont foglalkozik kifejezetten csak európai unió ügyek megtárgyalásával és állásfoglalások kialakításával. Átlagosan hetente üléseznek a bizottságok, de például a szlovén Nemzetgyűlés, az észt Riigikogu és a litván Seimas heti két ülést tart (utóbbi szükség esetén háromszor is ülésezik egy héten), ezek közül az egyik péntekenként van, ahol a tanácsi ülések következő heti napirendjén szereplő ügyekkel kapcsolatos nézetek kerülnek véglegesítésre. Az ülések általában nyitottak, de az állásfoglalás (minősített dokumentumként) kialakítása zárt ajtók mögött történik. Az állásfoglalások jellege erősségüket tekintve nézőpontomban három csoportra osztható: az erősségi skála alsó fokán szerepelnek az ajánlások, például Ciprus vagy a cseh Szenátus; majd következnek az erős ajánlások (cseh Képviselőház, lengyel Szenátus, magyar Országgyűlés, máltai Képviselőház) és végül a mandátumok (Észtország, lengyel Sejm, Lettország, Litvánia, Szlovákia, szlovén Državni Zbor). Az európai ügyekkel foglalkozó bizottságok többnyire a plénum nevében határozzák meg a parlament állásfoglalását, de arra is van példa, hogy a plenáris is hozhat végső döntést (Ciprus, Csehország, Szlovákia, szlovén Državni Zbor, Litvániában a bizottság javaslatára zárt plenáris ülést is tarthatnak).

6. A kormány tájékoztatása, elszámoltatás

A kormánytól származó információk köréből a Lisszaboni Szerződés hatályba lépéséig fontos szerepet játszanak az unió jogszabálytervezeteknek a parlamentekhez való, még olyan időben való megküldése, ameddig érdemi állásfoglalást ki lehet alakítani az unió döntéshozatalra figyelemmel (a parlamentek az Európai Bizottság és jogalkotási programja és a tanácsi fél éves napirendek alapján is tájékozódhatnak a számukra fontossággal bíró ügyekről), valamint a kormány kapcsolódó memoranduma, mely tartalmazza a kiinduló tárgyalási álláspontot, és amely ha precízen meg van fogalmazva, nagyban hozzájárul a parlament állásfoglalása kialakításának megkönnyítéséhez.

Nagyon fontosnak tartom az ún. ongoing, azaz folyamatos tájékoztatást, amely nem, vagy csak részben jellemző a tagállamok kontrollmodelljében. Ezzel ugyanis nyomon lehet követni az ügyek alakulását a tanácsi formációkban való tárgyalásuktól a COREPER-en keresztül a Tanács döntéséig, és amennyiben a parlament alkalmazza a kormány ilyen jellegű elszámoltatását (azaz amennyiben tartalmában változott a jogszabálytervezet, vagy módosítani kell a tárgyalások előrehaladásával a nemzeti állásponton, konzultáljon a parlamenttel és kérjen újabb feljogosítást az álláspont képviselőjére), elsősorban még a tanácsi formációk idején új, vagy további szempontok kijelölésével érdemben beleszólhat a jogszabálytervezet alakulásába a kormány képviselőjén keresztül, valamint ha megismeri a többi állam álláspontját és parlamentek nézeteit, erősítheti a közös érdekek képviselőjét is. Ilyen folyamatos monitoring jelenik meg Cipruson, a tanácsi munkacsoportok tárgyalásainak alkalmával, valamint Csehországban jelentős változások alkalmával, Szlovéniában a Nemzetgyűlésben a kormány javaslata alapján. Lengyelországban és Lettországban írásban számol

be a kormány a jogalkotási folyamatok előrehaladásáról, Magyarországon miután az Európai Ügyek Bizottsága legalább kétszer tárgyal ugyanarról az ügyről, a kormány képviselőjét kéri az általa megjelölt ügy frissítésére. Kérése ongoing tájékoztatást ad a kormány Litvániában és a szlovén Nemzeti Tanácsban is, Máltán például egyáltalán nincs folyamatos tájékoztatás.

Utólagos jelentést a tíz tagállam mindegyikének kormánya küld a parlamentnek. A modellekből kiolvasható, hogy ha mandátumot is kap a kormány, de valamilyen oknál fogva mégsem tudja képviselni azt, eltérhet és erről indoklással magyarázattal köteles szolgálni, amelyet megtehet írásban és szóban is, például Észtországban memorandum formájában, Magyarországon a kormány képviselője korrekt módon elkészített írásbeli jelentést ad az Európai Ügyek Bizottságának. Előfordulhat, hogy a plenáris előtt számol be a kormánytag, mint például Litvániában a nagyon fontosnak ítélt kérdésekben, Szlovák szabályozás szerint a kormány tagja, amellet, hogy azonnal tájékoztatja a parlamentet eltérés esetén, meg is kérheti, hogy módosítson a nemzeti pozíción.

7. Egy ideális kontrollmodell felállításának kísérlete

Dolgozatom végén én is kísérletet teszek egy ideális kontrollmodell felvázolására, amely mindegyik szereplő kellő elhivatottságával a gyakorlatban is megállja a helyét, voltaképp egy saját nézőpontú scrutiny alapsémán keresztül mutatok be egy, véleményem szerint hatékony parlamenti munkát az európai uniós dokumentumokkal történő foglalkozáskor.

Fontos, hogy a parlament nagyon korán kezdje meg az uniós dokumentumokkal való tevékenységet, ugyanis egyes konzultációs dokumentumokból, a zöld és a fehér könyvekből már sejteni lehet, hogy milyen tárgyú szabályozásra lehet majd számítani. Már ekkor elkezdődhet egy előzetes szelekció, melyek lesznek azok a dokumentumok, amelyek az országra nézve fontossággal bírnak, melyekben lehet megfogalmazni sajátos nemzeti érdekeket, továbbá melyek azok, amelyek közös regionális érdekeltiségre tehetnek számot. A következő lépés ezen ügyek alakulásának folyamatos nyomon követése, ugyanis előfordulhat, hogy félresiklik a fogalmazás, az ügy értelmét veszíti és az európai intézmények visszavonják a kezdeményezést, vagy a későbbiekben, évek múltán újra előveszik és frissítik. A szelekció és a folyamatos nyomon követés az európai uniós ügyekkel foglalkozó bizottság munkáját segítő titkárság és hivatali apparátus feladata, amelyben magas képzettségű, több nyelvet beszélő munkatársak dolgoznak, és egymás között az uniós szakpolitikáknak megfelelően megosztják a dokumentumokat. Amennyiben már eljutott olyan fázisába a szabályozandó kérdés, hogy kezdetleges jogszabályi formát öltött és érdemes róla egyeztetést kezdeményezni a kormánnyal, megkérni az álláspontját, erről a titkárság értesíti az uniós ügyekkel foglalkozó bizottság (EU-s bizottság) elnökét, aki előzetesen ideiglenes napirendre tűzi az ügyet és az uniós dokumentumot megküldi a tárgyban illetékes szakbizottság(ok)nak előzetes vélemény formálása céljából, határidő megjelölésével, valamint a scrutiny albizottság (amely kifejezetten az európai uniós dokumentumok és a kormány álláspontjának vizsgálata céljából jött létre) is elkezd a dokumentum vizsgálatát és az íromány alapján megjelöl bizonyos szempontokat, ha lehet többet, amelyeket később a tanácsi formációkban a kormánynak érvényesítenie lenne indokolt. A szakbizottsági előzetes vélemény és a scrutiny bizottság ideiglenes szempontokat tartalmazó írásos véleménye beérkezéssel az EU-s bizottság elnöke napirendre tűzi a dokumentumot és meghívja az illetékes tárca szakértőjét, aki szintén felvázolja az ország érdekeinek megfelelő, társadalmi, gazdasági, politikai szempontokat (0. stáció). Ezután következik az uniós dokumentum további figyelemmel követése, és amint jogszabálytervezet formájában megküldésre került a parlamentekhez, a 0. stáció szereplői elvégzik a dokumentum frissítését és amennyiben szükséges, újabb szempontokat határoznak meg. Ezt követően az EU-s bizottság elnöke újra napirendre tűzi az ügyet és az ülésére meghívja a tárgyban illetékes szakbizottság tagját, aki képviseli a véleményt, továbbá a kormány képviselőjét (aki a tanácsi formációkban képviseli a tagállam álláspontját), valamint raportőröket (kormánypárti és ellenzéki) nevez ki a scrutiny bizottság által összeállított írásos vélemény és az előzetesen megküldött képviselendő kormányálláspont alapján az üggyel kapcsolatos további információk, frakciók véleményének ismertetésére (az EU-s bizottsági ülés napirendjén az új dokumentumok mellett mindig szerepelnek régebben napirenden szerepelt uniós dokumentumok is frissítés céljából, általában azok, amelyek az ülésre meghívandó kormánytag kompetenciájába tartoznak, tekintettel az

Európai Bizottság éves jogalkotási tervére, a Tanács féléves napirendjére, és a kormány által felállított prioritási listára). Az ülésen szintetizálásra kerül a szakbizottsági vélemény, a scrutiny bizottság szempontrendszere a raportörök tájékoztatása és a kormányálláspont, amelyek alapján az EU-s bizottság dönt az állásfoglalásról, amelyet az illetékes kormánytag a munkacsoporti tárgyalásokon érvényesíteni igyekezik (1. stáció). A kormány tagja a tanácsi formációk ülése után írásos jelentést küld meg az EU-s bizottság számára, amelyben szerepel a napirend, a tárgyalások eredménye, valamint más tagállamok álláspontjai, továbbá az, hogyan sikerült érvényesíteni a fontosnak ítélt szempontokat, melyeket igen és melyeket nem és miért, szükség volt-e módosításra és miért, végül mikor kerül újra napirendre az ügy. Az EU-s bizottság ezt a jelentést megküldi a tárgyban illetékes szakbizottságnak, valamint a raportöröknek és megkéri őket a jelentés értékelésére, valamint amennyiben szükséges és a jogszabálytervezetben olyan változások történtek, amelyek érintik az előzőekben meghatározott szempontokat, kéri őket az állásfoglalás módosítására vonatkozó javaslatok megfogalmazására, határidő megjelölésével. Az EU-s bizottság elnöke tekintettel a tanácsi munkacsoport napirendjére ülést hív össze, amelynek egyik napirendi pontját képezi ez az uniós kérdés. Ülésének meghívottjai ugyanazon személyek, mint az 1. stáció alkalmával, a bizottság szóbeli kiegészítést kérhet a kormány tagjától, az ülés végén pedig jegyzőkönyvbe kerülnek az ügy tárgyalásának eredményei, valamint a frissített állásfoglalás (2. stáció). Ez a folyamat megismétlődik mindahányszor, ameddig az ügy a tanácsi munkacsoportok szintjén van. Amikor a COREPER szintjére kerül a jogszabálytervezet, a képviselt állásponttól a kormány összefoglaló írásos jelentést küld az EU-s bizottság számára, s amennyiben a COREPER szintjén véget ért a döntéshozatal, az ügy kimenetéről és a képviselt álláspontról, valamint a többi tagállam álláspontjáról írásos memorandumot küld az EU-s bizottságnak külön kiemelve, mely egyeztetett szempontokat tudta sikeresen és melyeket nem képviselni és megindokolja, amennyiben nem képviselte azokat, vagy módosítania kellett rajtuk. Amennyiben a Tanács szintjére kerül az eldöntendő kérdés, a Tanács ülése előtti héten szintén indokolt frissíteni az ügyet, azaz az EU-s bizottság elnöke ülést hív össze (amennyiben az ügy fontossága az EU-s bizottság elnöke szerint megkívánja, plenáris ülés napirendjére kérheti az ügyet, ilyenkor a plenáris dönthet a képviselendő nemzeti pozícióról), amelyre meghívja a kormány tagját (miniszter vagy államtitkár), aki frissített tárgyalási álláspontot prezentál. Az ülésen jelen lehet a tárgykörben illetékes állandó bizottság tagja is. Az ügy frissítését követően, jegyzőkönyvbe kerül a frissített állásfoglalás, amelyet a kormány tagja legjobb tudása szerint képvisel a tanácsi tárgyalások alkalmával. Amennyiben a tanácsi tárgyalások úgy alakulnak, hogy nem tudja megfelelően képviselni a meghatározott, releváns szempontokat, a tanácsi ülések szünetében az EU-s bizottság elnökével folytatott konzultációt követően új felhatalmazást kér (3. stáció). Ez megismétlődhet, tekintettel a tanácsi tárgyalásokon történetekre. A tanácsi ülések után a kormány tagja hazaérkezését követően írásos jelentést küld meg (a lehető legkorábbi időpontban) az EU-s bizottság számára, amelyben szerepelnek a tanácsi tárgyalás eredményei és a nemzeti tárgyalási álláspont képviselőjének sikere avagy kudarca, módosítási szüksége, indoklással, valamint a többi tagállam álláspontja. Amennyiben végső szavazásra került sor a Tanácsban, a kormány képviselője hazaérkezését követően a lehető legkorábbi időpontban írásos memorandumot küld meg az EU-s bizottság elnökének, amelynek tartalma megegyezik a tanácsi tárgyalásokról küldött írásos tájékoztatóval és tartalmazza még a szavazás végeredményét, valamint a nemzeti jogba való átültetés határidejét, a szükséges lépéseket. A tanácsi ülésekről készült írásbeli jelentésekben egyébként szerepelhet olyan uniós ügyekkel kapcsolatos információ, és tájékoztatás, amelyekkel kapcsolatosan a parlament nem alakított ki állásfoglalást. Az EU-s bizottság elnöke ezt a jelentést megküldi a bizottság tagjainak, az ügyben kompetens állandó bizottságnak és ülést hív össze, amelynek egyik napirendi pontja ez a kormány által megküldött írásos tájékoztatás, és amely ülésre szóbeli kiegészítés céljával meghívja a kormány képviselőjét, valamint résztvevőként a tárgyban illetékes állandó bizottság tagját is. Az ülésen a bizottság tagjai elfogadhatják vagy elutasíthatják (azt gondolom, a kellően rugalmas rendszer és a folyamatos, kölcsönös tájékoztatás, egyeztetés nem vezet el odáig, hogy a bizottság ne fogadja el) a kormány jelentését. Amennyiben az EU-s bizottság elnöke az ügy fontosságát figyelembe véve úgy

ítéli meg, plenáris ülés napirendjére kérheti a kormány jelentésének megvitatását, amelyet szavazásra is bocsáthat a plenáris (4. stáció).

Ami a közös szűkebb vagy tágabb szomszédi, vagy regionális érdekeket érintő ügyeket illeti, a kedvező döntések megszületése érdekében az érintett parlamentek EU-s bizottságai közös állásfoglalás-kialakító is üléseket tarthatnak.

Véleményem szerint a fentiekben vázolt vegyes típusú kontroll kellően rugalmas, a parlament részéről sok szereplőt mozgat meg, ebből a szempontból fontos az, hogy a szakbizottságok minél széleskörűbben, felelősségteljesen és aktívan be vannak vonva az uniós ügyekkel kapcsolatos tevékenységbe (indokolt a szakbizottságokban külön az európai uniós ügyekre specializálódó albizottság megléte is). Továbbá az EU-s bizottság által megalakított ún. scrutiny albizottság előzetes kontrollja segíti az állásfoglalás kialakítását, amihez hozzájárulnak a riportörök (amennyiben valamilyen oknál fogva nem tud részt venni az ülésen, írásban nyújtja be nézeteit) is, így az EU-s bizottság egy-egy uniós kérdés megvitatásakor több oldalról kaphat segítséget az európai uniós feladatok minél eredményesebb, hatékonyabb megoldása céljából, egy olyan kontroll megvalósításában, amelyben a kormány is vevő a parlamenttel való partneri együttműködésre.

Summary

The question of the role of national parliaments in European structure is stayed in the focus as key role players in the debate on the democratic legitimacy of the European Union: the debate is not closed yet, the question is still open, whether member states' national parliaments (in case two chambered parliaments, both chambers – in which the upper chamber brings another question in the equal role in European issues) can actually play an effective role in European policy making.

The national parliaments themselves have no formal role in the EU lawmaking. That makes the parliamentary deficit in the European Union and puts the question: how can the European Union legitimize itself – how can the citizens through their elected parliamentary members influence the decision-making process in the European Union institutes? Does the European Union itself through its treaties change the role of national parliaments in the European architecture?

The another question – and my dissertation's main topic – is: how the newly accessed (on 1st May, 2004) member states' parliaments shaped/exercise/improve their control mechanism – the scrutiny of the draft EU legislative proposals and the government's negotiation position to be represented during the decision-making process in the EU institutions – towards their governments?

The structure of my thesis is consisted of two main parts: the first part deals with the developing of the role of national parliaments in general and in detail from the European Convention to the Lisbon Treaty. In this part there are two chapters that deal with interparliamentary cooperations i.e. COSAC and Conference of Speakers.

The second part deals with the scrutiny mechanisms of the 10 East-Central-European member states like this way: the states are grouped in three groups: The Baltic States (Estonia, Latvia, Lithuania); The Central-European states (Poland, Czech Republic, Slovakia, Slovenia and Hungary); and finally the Mediterranean states (Cyprus and Malta).

These chapters follow the same scheme to be presented as separate „story” but also a part of the unit. The structure of the chapters consists of the following subjects: The way to the European Union; The state's constitution and the international treaties and/or EU; The parliament in general; The parliament and the EU; The European affairs committee of the parliament (structure, members, responsibilities); The formation of the national position to be represented during the negotiations in European Union institutes and various stages of the European decision-making process (the main actors of the government; the drafting of government's position to be represented): the cooperation between the government and the parliament in European Union issues (the scope and timing of draft legislative proposals forwarded from European Commission and other institutes; the forming national position to be represented at the negotiations by the member of the government; the control of the national position by the parliament; the preliminary, ongoing and post-information responsibility of the member of the government towards the parliament); The relationship between the national and the community law; The relationships of the parliament with European Union institutes (European Commission, European Parliament, interparliamentary meetings). The methodology of the presentation the various scrutiny mechanisms is stood primarily by the constitutions, laws, regulations, resolutions, decisions, rules of procedures and other relevant acts and communications, draft legislative proposals of the member states; secondly, the documents of COSAC meetings (especially the biannual reports, contributions); thirdly, the bibliography connected to the topic (except the Hungarian control mechanism mainly in English) in books, periodicals, internet sources; fourthly, the conferences I have attended and fifthly, the personal connections (mainly via e-mail) with the European affairs committees in these member states.

Taking into account the above mentioned structure the parliaments' scrutiny mechanism can be summarized as follows:

Estonia: the Estonian Riigikogu (the specialized and sectoral committees) scrutinizes both the documents emanating from the EU institutions and documents describing government's negotiation position, but the EU Affairs Committee position is given to the government. That is, the primary subject of the scrutiny is the government position on a specific document in the Council meetings and if necessary, Estonian positions on working group level. After a document (e.g. directive) has been adopted, the implementation-transposition follows the normal lines of internal legislative

process. As a supplementary assistance, the committees of the Riigikogu receive a regular overview of the directives due to be implemented as well as an overview of directives transposed. The Estonian mechanism is a mixed system (procedural and document based) to guarantee the influence and scrutiny.

Latvia: the Latvian Saeima could be considered a procedural-based scrutiny system, as the greater emphasis is placed on the content of positions worked out by the government because the European Affairs Committee usually makes sure that government officials have consulted all of the necessary ministries, NGOs and social partners and that Latvia's position does not conflict with its indirect interests. If a matter is considered very important, special meetings devoted to that topic are called in the pre-legislative phase and after the Commission's legislative proposal. Such early review of issues are rare, the majority of documents are scrutinized after the government has worked out its positions. The Saeima EAC has a certain influence on decision making on the national level, there have been occasions when government officials have been asked to rework government-approved positions. But it is rare for positions not to be approved, that happens only if a position conflicts with Latvia's interests. More commonly informal means are used: giving advice with the minister should take into account when defends Latvia's position in EU Council meetings.

Lithuania: the coordination of European affairs by the Seimas of the Republic of Lithuania is of a mixed type, because the parliament has the right to learn directly about the documents sent by the European Commission and to consider Lithuanian positions on the documents in questions. The shaping of the Lithuanian position regarding EU legislative proposals or other EU documents implies a permanent dialogue between the Seimas and the government at various stages of the process. The parliament gives a political mandate to the government to represent the Lithuanian position. The members of the government are responsible for representing and defining the Lithuanian position. In case the expected results are not attained, the government member in question is obliged to prove to the parliament that the agreement made at the Council does not go contrary to the Lithuanian interests and will benefit Lithuania.

Poland: in the Sejm according to the adopted act the opinion expressed by the European Union Affairs Committee should be the basis for the government position and if the opinion is not taken into account, the respective member of the government is obliged to explain the reason of the discrepancy immediately. Although the system is considered mixed i.e. both documentum and procedural based, more emphasis has been put on the evaluation of the government position. The Senate had a little „fight of a battle” to be equal player with the Sejm in the cooperation with the government in European Union issues, but was successful: the primary target of the Senate EU Affairs Committee scrutiny process is the European Commission as the author of legislative proposals and indirectly the government which prepares negotiation positions on those proposals. Although the Senate EU Affairs Committee's opinion is not binding for the government, discussion that takes place at the committee level and the committee's final opinion has influence on the government's negotiation positions regarding EU legislative proposals.

Czech Republic: the primary subject of scrutiny in relation to EU documents in the Committee on European Affairs of the Chamber of Deputies is the government: the committee deliberates the EU documents without undue delay on the basis of the government's preliminary position. The scrutiny process begins in the initial phase of the legislative and decision-making procedure in order to provide a sufficient timeframe for the Chamber of Deputies and its bodies to become familiar with it and to enable them to influence the government's decision-making and position at the EU level. The resolution of the committee must be taken into account by the government when formulating its position for negotiations in the institutions of the EU. The primary subject of scrutiny process of the Senate is the government: deliberations in committees and the plenary only take place after the government submits a memorandum regarding the particular proposal. The Senate puts great emphasis on scrutiny of consultative and other communication documents that are thoroughly debated and are considered to fall into the pre-legislative phase. The fundamental phase of scrutiny is considered complete after the proposal is either taken note of or a Senate resolution is passed by the plenary containing the Senate's assessment, reflections and recommendations. The Senate later also

follows further stages of the negotiation on the EU level and can call on the government to update its memorandum or even seek oral information from the minister on the advancement of negotiations and the Czech position.

Slovenia: the scrutiny system of the National Assembly is procedural based: the basis for the debate is not a legislative proposal but a draft position or a position on the legislative proposal sent by the government. The National Assembly discusses such positions and either confirms or rejects or amends them. When the government has not implemented the positions taken by the National Assembly or by its competent committee due to the fact that it has evaluated that such would not be feasible or would not be to the benefit of Slovenia, it explains the circumstances and reasons for such decision. The National Council scrutiny procedure like the National Assembly, belongs to the procedural system, because the upper chamber is primarily scrutinizing the documents describing the government's negotiation position, but can have influence only to the National Assembly Committee on EU Affairs.

Hungary: the Committee on European Affairs of the Hungarian Assembly scrutinizes both the EU documents and the related government position. The primary subject of the Hungarian scrutiny process is the government, because its responsibility to the parliament. The scrutiny procedure runs parallel with the European decision-making procedure: the Committee requests the government position, consults the government, asks the opinion of responsible sectoral committees and finally, usually before the relevant COREPER or Council meeting adopts the parliamentary standpoint – the government should elaborate its position to be represented in the European decision-making taking the standpoint as a basis. If the represented position differs from that of the parliament, the government gives a verbal justification to the parliament.

Cyprus: the Committee on European Affairs of the parliament firstly examines the Commission document in depth and consequently invites the competent ministers to express their views on the subject: in these cases the subject of the scrutiny is the document itself as well as the government with respect to the position formulated on the matter under discussion. The House of Representatives cannot mandate the government, but can exert political influence on the government in an attempt to ensure that its views are taken into consideration in the formulation of policy by the government.

Malta: in the Maltese House of Representatives the primary subject of the scrutiny process is the government: the procedure is based on the government's explanatory memorandum, which delineates the government's position in respect of a particular document. The scrutiny process comes to an end either when the Standing Committee on Foreign and European Affairs deems that a particular document can be cleared or at a later stage, up to the time that a decision is taken on the EU-level, if the Committee retains it under its scrutiny for any reason. The scrutiny process provides the Committee with the „tools” to summon government officials and the minister responsible for questioning and can request that further information be forwarded on any particular document. The Committee may also choose to impose a scrutiny reservation.

To answer the question concerned the possible future development of the role of national parliaments in European issues and in the European Union decision-making process, it can/should be resolved in four ways: firstly, on European level under the guarantee of the treaties and with the relationship with the European institutes i.e. Council, Commission, Parliament, secondly, the intensive cooperation among the national parliaments through interparliamentary meetings or the IPEX, thirdly, on the state level with the effective and regularly (e.g. more than one time weekly) cooperation between the parliament and the government, and fourthly, on the level of parliaments with their internal rules, the will for the effective and committed work of the responsible committee, the sectoral committees and the office that works by the competent committee. Naturally, the legislative powers differ from each other in their political power, in coordination and compatibility and in their political tradition and culture and there does not exist a uniform agreement on their scrutiny process, however the key is held in their hands to improve their involvement in the decision-making both at national and European level.

A szerző PhD kutatási témájában megjelent publikációinak jegyzéke:

1. Az Országgyűlés és a Kormány európai integrációs együttműködése Magyarországon. *Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica. Publicationes Doctorandorum Juridicorum. Tomus IV., Fasciculus 10.* 27 p.
2. The Role of National Parliaments in European Issues: How the New Member States Scrutinize Their Governments? *Jogelméleti Szemle*, 2005/1. 27 p.
3. Az EU döntéshozatalában képviselendő magyar nemzeti pozíció kialakításának elmélete. *Jogelméleti Szemle*, 2005/4. 21 p.
4. Developing of the role of national parliaments in the European Union. Lehoczky, László, Kalmár, László ed.: 5th International Conference of PhD Students, University of Miskolc, Hungary 14-20 August 2005. (Law). 6 p.
5. A 35/A. § [paragrafus]-hoz. Trócsányi László főszerk.: A mi alkotmányunk: Vélemények és elemzések Magyarország Alkotmányáról. *Complex*, 2006. 3 p.
6. Nemzetköziség és/vagy Európaiság a balti EU tagállamok alkotmányában? *Jogelméleti Szemle*, 2007/2. 6 p.
7. A nemzeti parlamentek megerősítésére tett kísérletek az Európai Unióban: az Európai Konventtől napjainkig. *Jogelméleti Szemle*, 2007/3. 25 p.
8. Gulliver és Lilliput a XXI. században: Ciprus és Málta európai uniós ügyei. *De iurisprudentia et iure publico*, 2008/1. 45 p.
9. Kettős elsőség az egyenlők között: Szlovénia az Európai Unióban. *De iurisprudentia et iure publico*, 2008/2. 29 p.
10. A bokor és a nyúl esete, avagy a lengyel Sejm és Szenátus európai uniós ügyei. *De iurisprudentia et iure publico*, 2008/3. 23 p.