

SZEGEDI TUDOMÁNYEGYETEM
ÁLLAM-ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR

Doktori Iskola

DOKTORI ÉRTEKEZÉS

**A parlament és a kormány együttműködése európai uniós ügyekben:
a scrutiny megvalósulása a 2004-ben csatlakozott államokban**

Témavezető: Prof. Dr. Paczolay Péter

Írta: Király Andrea

SZEGED
2009

TARTALOM

I. RÉSZ	2
BEVEZETÉS	2
<i>Demokratikus deficit és a parlamentek szuverenitás-vesztése</i>	3
<i>A parlamenti ellenőrzés európai uniós szemmel</i>	7
A NEMZETI PARLAMENTEK MEGERŐSÍTÉSÉRE TETT SZERZŐDÉSES ÉS INTERPARLAMENTÁRIS KÍSÉRLETEK AZ EURÓPAI UNIÓBAN	12
<i>A Maastrichti Szerződés</i>	12
<i>Az Amszterdami Szerződés</i>	12
<i>A Nizzai Szerződés</i>	13
<i>A Laekeni Nyilatkozat</i>	13
<i>Az Európai Konvent erőfeszítései a parlamentek nagyobb befolyása felé</i>	14
<i>Koppenhágai Irányvonalak</i>	19
<i>Alkotmányos-, és új Szerződés előkészületei közben: interparlamentáris találkozók</i>	23
<i>A COSAC a nemzeti parlamentekért</i>	23
<i>Az Elnökök Konferenciája</i>	33
<i>Alkotmányos Szerződés helyett: Reformszerződés</i>	38
II. RÉSZ	45
A PARLAMENT ÉS A KORMÁNY EGYÜTTMŰKÖDÉSE EURÓPAI UNIÓS ÜGYEKBE A 2004-BEN CSATLAKOZOTT ÁLLAMOKBAN	45
BALTIKUM	45
<i>A bebiztosított parlamenti kontroll:</i>	45
<i>Észtország, Lettország és Litvánia európai uniós ügyei</i>	45
<i>Észtország</i>	46
<i>Lettország</i>	61
<i>Litvánia</i>	66
KÖZÉP-EURÓPA	82
<i>A bokor és a nyúl esete, avagy a lengyel Sejm és Szenátus európai uniós ügyei</i>	82
<i>Vitákkal teli békés elválás után egy közösségben:</i>	96
<i>Csehország és Szlovákia az Európai Unióban</i>	96
<i>Csehország</i>	99
<i>Szlovákia</i>	118
<i>Kettős elsőség az egyenlők között: Szlovénia az Európai Unióban</i>	126
<i>„Középerősen felemás” parlamenti jogosítványok: az európai uniós ügyek koordinációja Magyarországon</i>	147
MEDITERRÁNEUM	182
<i>Gulliver és Lilliput a XXI. században: Ciprus és Málta európai uniós ügyei</i>	182
<i>Ciprus</i>	190
<i>Málta</i>	202
ÖSSZEFOGLALÁS, KITEKINTÉS, KÖVETKEZTETŐ GONDOLATOK	214
SUMMARY	231
IRODALOM	237
JOGFORRÁSOK, JAVASLATOK, MUNKAANYAGOK JEGYZÉKE	253
MELLÉKLET	258

I. RÉSZ

BEVEZETÉS

A nemzeti parlamentek szerepnövekedése, vagy inkább: szerepük megnövelése az európai uniós szinten az uniós tevékenységek során szinte történelmi múltat tekint vissza. Az első konkrét lépést a Maastrichti Szerződés fogalmazta meg¹, az 1997-es Amszterdami Szerződés óta pedig szinte folyamatosan szem előtt szerepel a nemzeti parlamentek erősítésének óhaja, mint olyan főszereplőknek, amelyekről a vélemény általánossággal 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. Az értekezésnek nem célja az Európai Unió demokratikus deficitjének² taglalása, viszont valamilyen szinten mégsem megkerülhető – a teljesség igénye nélkül –, ha a tagállamok nemzeti parlamentjeiről van szó. Továbbá, a szubszidiaritás vizsgálatának kérdéskörével sem foglalkozom, kizárólag az európai uniós jogszabálytervezetek és egyéb dokumentumok nemzeti parlamenti vizsgálatát, a tájékoztatás – egyeztetés – ellenőrzés scrutiny intézményét taglalom. Nézőpontomban a nemzeti parlamentek szemszögéből a demokratikus deficit terminus technikus helyett sokkal inkább a parlamenti deficit³ és az információs deficit fogalmak helytállóak. Az első esetben intézményi megközelítésből hozzákapcsolható, de véleményem szerint tőle erősebb terminus a de-parlamentarizáció⁴, ugyanis a nemzeti politikai rendszerekben az európai uniós csatlakozással a mérleg nyelve

¹ Mindazonáltal meg kell jegyezni, hogy a nemzeti parlamentekkel nem Maastricht óta kell számolni, hanem voltaképpen a Római Szerződés aláírásától: Németország (Bundesrat) ismerte fel először a jelentőségét egy parlamenti bizottság létrehozásának 1957-ben az alapító tagállamok közül elsőként megalakított egy európai ügyekkel foglalkozó parlamenti állandó bizottságot. A többi tagállam parlamentje pedig az 1980-as évek közepétől, az EEO aláírásától kezdett egyre aktívabb lenni az európai ügyekben és hozott létre európai bizottságo(ka)t.

² Fritz Scharpf véleménye szerint a problémát nem egyszerűen az Európai Unió demokratikus deficitje jelenti, hanem a demokratikus deficit Európa szerte. Lásd: Katz, Richard S.: *Models of Democracy. Elite Attitudes and the Democratic Deficit in the European Union.* European Union Politics. Vol.2.(1), 2001, 56.

³ Azon kutatók véleményéhez csatlakozom, akik a parlamenti deficitet taglalják, mint például Győri Enikő.

⁴ Mivel véleményem szerint a de-parlamentarizáció terminus a nemzeti parlamentek teljes „megsemmisítése” felé hajlik európai szinten, mindazonáltal a parlamentek hatáskörének csökkense, szuverenitásuk csorbulása nem jelenti feltétlenül nem létezésüket, mert éppen ők azok, amelyek tulajonságaik és lehetőségeik számbavételével meghatározhatják, mennyire erős kompetenciákkal szeretnének rendelkezni, milyen eszközökkel akarják befolyásolni az EU-s jogszabályalkotást. Vö.: Benz, Athur: *Path-Dependent Institutions and Strategic Veto Players: National Parliaments in the European Union.* West European Politics, Vol.27, No.5, November 2004. 896.

a végrehajtó hatalom felé billen,⁵ a szuverenitás átruházásával/átadásával uniós szintre, a nemzeti államoknak csökkent a független döntéshozatali képességük: a legfontosabb politikai területeken a döntéshozatalt európai uniós szinten hozzák meg. Ezen transzfer által – mivel a döntéseket a tagállamok állam-és kormányfői, illetve felelős miniszterei, államtitkárai által képviselt Európai Tanácsban és Európai Unió Tanácsában hozzák meg – a parlamentek sokat veszítenek, mivel a döntéshozatali hatáskör a parlamenttől a kormány felé tolódott el, a parlamentek veszítenek a kormányuk feletti kontrollból, az Európai Unió voltaképpen egy „kormányközi klubként” működik. Az információs deficit szintén a nemzeti parlamenteket sújtja, ugyanis megköti a parlament kezét abban, hogy hatékonyan ellenőrizze a kormány európai uniós tevékenységét azzal, hogy egy úgynevezett információs lyuk van a parlament és a kormány között az európai uniós jogszabálytervezetek és egyéb dokumentumok továbbítási vonalán,⁶ továbbá a tanácsi üléseken készült nyilvános feljegyzések hiánya is megnehezíti a kormány tevékenységének független monitoringját. A kormány egyébként akkor is megnehezíti a törvényhozás munkáját, ha kevés információval szolgál, de akkor is, ha információ-és dokumentumtömeggel fojtja meg a hatékony parlamenti részvételt. Végül pedig, a transzparencia-hézag szempontjából is elkerülhetetlenül fontos megemlíteni az európai demos, az európai identitás hiányát az uniós lakosság körében: az állampolgárok nincsenek tisztában azzal, hogy mely döntések születnek meg nemzetek feletti szinten, tehát a transzpozíciót, az uniós jogszabályok átültetését megkövetelő nemzeti jogszabályokat, határozatokat is esetlegesen saját kormányuk előterjesztésének, törvényhozásuk döntésének tulajdonítják.

Demokratikus deficit és a parlamentek szuverenitás-vesztése

A hatáskörök elmozdítása egy relatíve nem demokratikus Európai Unió felé aláássa a nemzeti szintű demokrácia meglétének minőségét is, mivel a politikaterületek túlnyomó része már nem közvetlenül nemzeti irányítás alatt áll, így nem a nemzeti demokratikus kontroll alatt.⁷ Ezzel nem csak a parlamentek, hanem a nemzeti kormányok is részt veszítenek addig gyakorolt nemzeti hatáskörükből – ami Fritz Scharpf véleménye szerint

⁵ Ugyanakkor megemlítené, hogy maguk a kormányok is veszítenek kompetenciájukból az európai uniós csatlakozással. Ezzel a problémakörrel nem foglalkozik a dolgozat.

⁶ Ezen az információs deficiten igyekezett segíteni az Európai Bizottság azzal, hogy 2006. szeptemberétől közvetlenül a parlamenteknek is megküldi a jogszabálytervezeteket.

⁷ Katz, Richard S.: *Models of Democracy. Elite Attitudes and the Democratic Deficit in the European Union.* European Union Politics. Vol.2.(1), 2001, 56.

inkább a globalizációt, mint az európaizációt eredményezi.⁸ Továbbá, a nemzeti parlamenteknek nincs formális szerepük az európai uniós politikaalakításban, az Európai Közösségeket alapító szerződések sui generis törvényhozó folyamatot alakítottak ki.⁹ Az uniós tagság, különösen a szupranacionális közösségi jog elsőbbsége és közvetlen alkalmazhatósága a nemzeti parlamentek térvészítésével jár, amit a tagállamok belső viszonyaik alkotmányos rendezési enyhíteni vagy fokozni tudnak.¹⁰

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-parlamentarizáció¹¹, limitált befolyás, információs aszimmetria, megerősítés szüksége, kihívások stb. hogy csak a leggyakrabban előfordulókat említsem.

A nemzeti parlamenteknek – azzal, hogy nemzeti és európai szinten is híján vannak a kontrollnak, azaz nem is csak szimplán demokratikus deficit jellemzi az EU-t, hanem törvényhozói szempontból egyenesen kettős demokratikus deficit¹² van jelen – így „béna kacska” hatáskörei vannak, paralizálttá váltak, ugyanis hozzászoktak a hatáskörük csökkenéséhez és a brüsszeli irányításhoz. Emiatt nehéz őket revitalizálni, ráadásul az Európai Unióban létező kizárólagos-, megosztott-, korlátozott-, egyéb nemzeti hatásköröknek „köszönhetően” a nemzeti parlamentek egyáltalán nem vagy csak nagyon marginális hatáskörrel rendelkezhetnek, ráadásul az Európai Unió rugalmassági klauzulája alapján fenntartja magának a jogot, hogy felruházható legyen hatáskörrel, ha a Tanács egyhangúlag úgy dönt, hogy más területeken is alkothat hatásköröket.

⁸ Katz, Richard S.: *Models of Democracy. Elite Attitudes and the Democratic Deficit in the European Union.* European Union Politics. Vol.2.(1), 2001, 56

⁹ Erről bővebben lásd: Norton, Philip: *National Parliaments and the European Union: where to from here?* In: Paul Craig and Carol Harlow ed. *Lawmaking in the European Union.* Kluwer Law International, London, 1998. 210.

¹⁰ Dezső Márta – Vincze Attila: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban.* HVG-ORAC, Budapest, 2006. 34.

¹¹ Elsősorban Tapio Raunio használatában. Ami a de-parlamentarizáció tézisével illeti, Tapio Raunio két alapra helyezi: alkotmányos és politikai megközelítéssel. Alkotmányosan a parlamenti szuverenitás veszítés jellemzi, politikailag pedig sem az EU szintű jogszabályalkotásban, sem a végrehajtó hatalom Európa-politikájának kontrolljában az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek nem szuverén entitások. Lásd például: O’Brennan, John – Raunio, Tapio: *Deparliamentarization and European integration.* In: O’Brennan, John – Raunio, Tapio (Ed.): *National Parliaments within the enlarged European Union. From ‘victims’ of integration to competitive actors?* Routledge, London – New York, 2007. 2-8.

¹² Lásd például: Maurer, Andreas: *National Parliaments after Amsterdam: Adaptation, Re-Calibration and Europeanisation by process.* Paper for Working Group Meeting, XXIV COSAC, April 8-9, 2001. 5.; Bengston, Christina: *Interparliamentary cooperation within Europe.* In: O’Brennan, John – Raunio, Tapio (Ed.): *National Parliaments within the enlarged European Union. From ‘victims’ of integration to competitive actors?* Routledge, London, New York, 2007. 46.; kettős legitímációról: Benz, Arthur: *Path-Dependent Institutions and Strategic Veto Players: National Parliaments in the European Union.* West European Politics, Vol.27, No.5, November 2004. 875., Maurer, Andreas: *Less Bargaining – More Deliberation. The Convention Method for Enhancing EU Democracy.* IPG, 2003/1. 169. etc.

A Közösségek fejlődésében is inkább az Európai Parlament intézményének szerepét erősítették¹³ a Szerződések: kezdetben nagyon korlátozott hatalommal rendelkezett, de kapott némi szerepet, ellenben a nemzeti parlamenteknek véleményét nem kellett kikérni, semmi közük nem volt a Közösségek által elfogadott döntésekhez. Ahol a parlamentek a nemzeti hatóságok részeként működtek, beleszólhattak abba, hogy az irányelveket hogyan ültessék át a nemzeti jogba, de nem akadályozhatták meg megvalósításukat. Az 1979-től közvetlenül választott Európai Parlament maga után vonja azt a tényt, hogy ezzel megszűnt az Európai Parlament függése a nemzeti parlamentekből delegált képviselőktől, ezáltal közvetlen demokratikus legitimitáshoz vezetett, s a további Szerződés-módosítások mindig kicsit nagyobb hatalommal ruházták fel. Az Egységes Európai Okmány olyan területekre is kiterjesztette az Európai Közösségek intézményeinek a működését, amelyek korábban nemzeti fennhatóság alá tartoztak. A minősített többségi szavazási eljárás még tovább csökkentette a nemzeti parlamentek közvetett befolyásolási lehetőségeit – a parlamentek még jobban a perifériára kerültek az Európai Parlamenttel szemben. A '80-as évek közepéig a parlamentek nem is érezték szuverenitásuk fenyegetettségét: az 1966-os luxemburgi kompromisszum értelmében zajló együttléti eljárás során bármelyik kormány megvétőzhatta a kezdeményezéseket, továbbá a Közösség kompetenciája inkább csak a kereskedelmi és mezőgazdasági politikákra összpontosult, valamint a hat alapító tagállam lakossága és a pártok is integráció-pártiak voltak az integráció elmélyülését támogatva. A törvényhozások marginális és passzív szereplők voltak a közösségi politikairányításban. Már változások tapasztalhatók az első kibővüléssel, mivel Dániában és Nagy-Britanniában is központi szerepe van a parlamentnek – így ebben a két új tagállamban felállították az európai ügyekkel foglalkozó parlamenti bizottságot annak érdekében, hogy jobban rálássonak, „mi is történik a Közösségben”, s a dán Folketing kötött mandátumú scrutiny modellje addig és azóta is egyedülálló¹⁴, a brit Képviselőház pedig a példaértékű parlamenti fenntartás intézményével. A változások a Közösségek életében már a '70-es évek közepétől érezhetők voltak, majd a közös piacról szóló fehér könyv és egy évvel később az EEO és elsősorban a tanácsi minősített többségi szavazás, s a parlamentek direktívákkal való leterhelése nyilvánvalóvá tette a nemzeti törvényhozások szuverenitásának erodálódását. A tagállamok parlamentjei felismerték annak szükségét,

¹³ Lásd a többi között: Maurer, Andreas: Less Bargaining – More Deliberation. The Convention Method for Enhancing EU Democracy. IPG 2003/1. 174-176.; Haenel, Hubert: National Parliaments, a Bulwark for Europe. Fondation Robert Schuman, No.34, June 2006. 7-21.

¹⁴ Megjegyzendő, hogy a 2004-ben csatlakozott államok közül, elsősorban a baltiak tartják követendő példának a dán modellt.

hogy lépést kell tartaniuk a brüsszeli folyamatokkal és vagy elkezdték sorjában megalakítani az európai ügyekkel foglalkozó bizottságaikat¹⁵, vagy pedig megerősítették a már meglévőket¹⁶. Igaz, az Európai Parlament is és a nemzeti parlament is közvetlenül választott, az EP képviselői mégis távol esnek a tagállamok polgáraitól, így kérdés, hogy melyik közvetlenül választott intézménybe fektetnék nagyobb bizalmukat? Voltaképpen ma is feltehető az a kérdés, melyet Richard Katz 2001-ben fogalmazott meg, miszerint arra a kérdésre kell keresni a választ, hogy az Európai Unió demokratikus legitimitását az Európai Parlamentre kell-e alapozni, vagy pedig vajon az Unió legitimitációja immáron a nemzeti parlamenteken alapszik-e,¹⁷ vagy pedig egy tripla deficit¹⁸ kell számolni, amelynek a parlamenteken kívül az EU-polgárok is érintettjei, s előfordulhat, hogy nem csak illetve nem elsősorban a nemzeti törvényhozások EU szintű erősítésével töltődik fel az a bizonyos információs lyuk, hanem az EU polgárközelivé tétele, a transzparencia erősítése is pozitív irányba mozdíthatja az Európai Unió demokratikus deficitjét.

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 szuverenitás-vesztés. Az EU a nemzeti szereplők részére új kimeneti-, vétő-, és információs lehetőségeket kreál, s így beleavatkozik a nemzeti lehetőségek struktúrájába a politikai befolyásolás alkalmazásakor: az államok nem homogén, egységes entitások és az európai integrációs folyamat bizonyos csoportokat vagy intézményeket megerősíthet, míg mások erejét csökkentheti.¹⁹ A nemzeti kormányokat mindenképp erősíti, hiszen a döntéshozatalban ők vesznek részt, hozzák a döntéseket és ők ülnek egymással szemben tárgyalófelekként, míg a törvényhozások odahaza figyelemmel követik az eseményeket, esetleg beleszólhatnak hol erősebben hol gyengébben a tagállami nemzeti érdekeket tartalmazó pozíció megalkotásába.

¹⁵ Belgium, Görögország, Olaszország (Camera dei Deputati), Luxemburg, Hollandia (Tweede Kamer), Portugália és Spanyolország mind 1985 és 1990 között hozta létre az európai ügyek bizottságát.

¹⁶ Erről bővebben lásd: O'Brennan John – Raunio, Tapio: *Deparliamentarization and European integration*. In: O'Brennan, John – Raunio, Tapio (Ed.): *National Parliaments within the enlarged European Union. From 'victims' of integration to competitive actors?* Routledge, London, New York, 2007. 10-11., Norton, Philip: *A nemzeti parlament alkalmazkodása az integrációhoz*. Európai Szemle, 1998/1. 24-27., Norton, Philip: *National parliaments and the European Union: where to from here?* In: Craig, Paul, Harlow, Carol (Ed.): *Lawmaking in the European Union*. Kluwer Law International, London, 1998. 210-212.

¹⁷ Katz, Richard S.: *Models of Democracy. Elite Attitudes and the Democratic Deficit in the European Union*. *European Union Politics*. Vol.2.(1), 2001, 63.

¹⁸ Maurer, Andreas: *Less Bargaining – More Deliberation. The Convention Method for Enhancing EU Democracy*. *IPG* 2003/1. 169.

¹⁹ O'Brennan, John – Raunio, Tapio: *Deparliamentarization and European integration*. In: O'Brennan, John – Raunio, Tapio (Ed.): *National Parliaments within the enlarged European Union. From 'victims' of integration to competitive actors?* Routledge, London, New York, 2007. 3.

Véleményem szerint a nemzeti parlamentek nem fogják teljességgel megoldani az EU demokratikus deficitjét, de egy, a végrehajtó hatalom európai uniós tevékenysége felett gyakorolt aktív és hatékony parlamenti kontrollal fontos szerepet töltenek be az EU politikaalakításában biztosítva a demokratikus inputot az európai döntéshozatal folyamatában, ezzel a parlamenti deficit pozitív irányba való mozdulása lehet a jövőben, amelyre a Lisszaboni Szerződés is biztató jeleket mutat, habár direkt módon továbbra sem tudnak majd beleszólni a parlamentek az uniós döntéshozatalba.

A parlamenti ellenőrzés európai uniós szemmel

A dolgozatban a parlamenti scrutiny, magyarul: parlamenti ellenőrzés fogalma alatt kizárólag az európai uniós ügyekkel kapcsolatos nemzeti parlamenti scrutiny-t értem az európai uniós döntéshozatal során kezdve a dokumentumok kibocsátásától a végrehajtó hatalom tevékenységének elszámoltatásáig, s teszek kísérletet a vonatkozó terminus definíciójának megfogalmazására. Ronald Holzacker szerint például, a parlamenti scrutinyt, mint a törvényhozó hatalomnak a kormány döntéshozatalának kontrollja, befolyásolása és figyelemmel követése céljára történő hatáskörének gyakorlását lehet definiálni.²⁰ Gérard Laprat egészen Baron de Montesquieu-ig visszalépve azt a következtetést vonja le, hogy a parlamenti scrutiny a parlament eredeti, tényleges tevékenységéhez tartozik egy, hármas szempontrendszer szerinti aktivitással. Ez alapján a scrutiny alapját a következők alkotják: a tájékoztatás/információk köre, a parlamenti ellenőrzés időzítése és lefolytatása, a scrutiny hatása.²¹ Kiiver szerint a nemzeti parlamentek pontosan ugyanazokat az eszközöket vehetik igénybe, amelyek szerint egyébként is eljárának a hazai szintű scrutiny gyakorlásakor.²² A fentiekben ismertetetteket figyelembe véve, véleményem szerint az európai szintű parlamenti ellenőrzés összetett parlamenti és elsősorban erős bizottsági (állandó európai ügyekkel foglalkozó bizottsági és szakbizottsági) tevékenységet jelent, amelyben a kormány elszámoltathatóságán²³ kívül nagyon fontos szerepe van az információnak, a

²⁰ Laprat, Gérard: Parliamentary scrutiny. Its shortcomings as illustrated by the Dutch example. Montesquieu Institut, Masterclass 'Behind the Scenes of the EU', 2008. 5. http://www.montesquieu-instituut.nl/9353202/d/papers%20masterclass/paper_daan_smolders.pdf, 2009. február 7.

²¹ Lásd: Maurer, Andreas: National Parliaments after Amsterdam: Adaptation, Re-Calibration and Europeanisation by process. Paper for Working Group Meeting, XXIV COSAC, April 8-9, 2001. 11-17.

²² Laprat, Gérard: Parliamentary scrutiny. Its shortcomings as illustrated by the Dutch example. Montesquieu Institut, Masterclass 'Behind the Scenes of the EU', 2008. 6. http://www.montesquieu-instituut.nl/9353202/d/papers%20masterclass/paper_daan_smolders.pdf, 2009. február 7.

²³ Muiris MacCarthaigh éppen az elszámoltathatóságra utal, amikor az EU demokratikus deficitjéről ír, véleménye szerint az az elégséges elszámoltathatóságról való megállapodás hiányában keresendő, minél fogva a polgárok úgy érzik, nem vesznek részt az EU intézmények ellenőrzésében, vagy a nézeteik

szakértelemnek és a hatékony tárgyalásnak. Az elszámoltathatóság terminusba pedig elsősorban a kormány tervezett tárgyalási álláspontjának bizottsági vitáját értem, amit képviselni szándékozik az európai uniós döntéshozatal folyamán, azaz az „ex-ante” „elszámoltathatóságot”²⁴, mivel a leghatékonyabban a parlament itt szólhat bele és képviseltetheti magát az uniós döntéshozatalban, még mielőtt a jogszabálytervezet a COREPER illetőleg a Tanács elé kerül. A második, szintén befolyásoló erővel bíró lehetőség a parlamentek számára az „ongoing” elszámoltathatóság, azaz, amennyiben a kormánynak a brüsszeli tárgyalások (elsősorban a tanácsi formációk és utolsó esetben a COREPER) menetében módosítania kell álláspontján, eltérve a parlament állásfoglalásától, erről azonnal tájékoztatja a parlamentet és újabb jóváhagyást kér a módosított tárgyalási álláspontjára vonatkozóan, illetőleg a parlament módosított állásfoglalását veszi figyelembe a továbbiakban. Az utólagos – „ex-post” – elszámoltathatóság, az uniós jogszabály elfogadását követő tájékoztatás a kormány beszámolóját foglalja magában, itt a képviselt állásponttal számol el és kéri a parlament jóváhagyását – a parlament döntése, hogy elfogadja-e vagy sem, azaz milyen politikai vagy jogi szankciókkal élhet a kormánnyal szemben.

Természetesen mindegyik parlament más gazdasági, más kulturális, politikai, társadalmi hagyománnyal, szokással rendelkezik, erőviszonyában mindegyik másképpen viszonyul a végrehajtó hatalomhoz, különbözőek a parlamentek alkotmányos jogosítványai is. Ebből kifolyólag nem lehet egységes és általános tulajdonságokkal illetni, és nem lehet egységes útmutatást, szabályt alkotni európai uniós tevékenységüket illetően.

Mielőtt azt elemezném, milyen próbálkozások is történtek az elmúlt lassan két évtized alatt – szerződésesen, európai szinten – a nemzeti parlamentek szerepének növelésére, s mint az EU demokratikus legitimitásának elősegítésére, azt is meg kell vizsgálni, hogy tevékenységükben, erősségükben, befolyásukban, a végrehajtó hatalomhoz való viszonyukban milyen európai parlamentekről is beszélhetünk. A törvényhozások Mezey által meghatározott, majd a Philip Norton által továbbdolgozott klasszifikációja²⁵ szerint

A lábjegyzet folytatása a 7. oldalról:

nincsenek teljességgel figyelembe véve. Vö.: MacCarthaigh, Muiris: Accountability through national parliaments. Practice and problems. In: O’ Brennan, John – Raunio, Tapio (Ed.): National Parliaments within the enlarged European Union. From ‘victims’ of integration to competitive actors? Routledge, London, New York, 2007. 31. Katrin Auel az elszámoltathatóság két különböző elemét határozza meg: a monitoringot, amelyet a parlament egésze gyakorol, valamint a politikai scrutiny-t, amely az ellenzék feladata. Lásd: Auel, Katrin: Democratic Accountability and National Parliaments: Redefining the Impact of Parliamentary Scrutiny in EU Affairs. European Law Journal, Vol.13, No.4, July 2007. 488.

²⁴ Vö.: Auel, Katrin: Democratic Accountability and National Parliaments: Redefining the Impact of Parliamentary Scrutiny in EU Affairs. European Law Journal, Vol.13, No.4, July 2007. 488.

²⁵ Norton, Philip: A nemzeti parlament alkalmazkodása az integrációhoz. Európai Szemle, 1998/1. 22.

politikaformáló, politikát befolyásoló és semmilyen, vagy csak csekély politikai hatással bíró törvényhozásokról beszélhetünk. Az első esetben a törvényhozás kialakíthatja, módosíthatja vagy elvetheti, illetve saját politikájával helyettesítheti a végrehajtó hatalom által javasolt politikát; a második esetben módosíthatja vagy elvetheti a végrehajtó hatalom által javasolt politikát, de nem alakíthat ki saját politikát, illetve nem helyettesítheti az előbbit a sajátjával, míg a harmadik esetben se nem módosíthatja, se nem utasíthatja el, nem alakíthat ki saját politikát és nem helyettesítheti az előbbit a sajátjával. Ezek és a Laprat általi scrutiny szempontrendszer²⁶ – információk köre²⁷, ütemezés és levezetés²⁸, a scrutiny hatása²⁹ – alapján a parlamentek következő kontroll-variációi állíthatók európai uniós ügyeket illetően³⁰:

	Információk köre	Ütemezés, levezetés	Scrutiny hatékonysága
Gyenge törvényhozások	Inkább alacsony	Alacsony	Nem létező
Politikabefolyásoló tvh: - politikamódosítás lehetősége - politika elvetés lehetősége	Alacsony – magas Alacsony – magas	Alacsony Alacsony	Közepes Magas
Politikaformáló tvh: - politikahelyettesítés lehetősége	Alacsony – magas	Magas	Magas

A parlamenti – egyébként alapvető adott önálló funkciója és lehetősége szerinti – ellenőrzés hatékonysága széles skálán mozog azon törvényhozások esetében, amelyek képesek jogilag kötelező mandátumot adni a kormány képviselőjének azon parlamenteken keresztül, amelyek aktívan élnek a parlamenti fenntartás intézményével, mint jogilag nem

²⁶ Erről bővebben lásd: Maurer, Andreas: National Parliaments after Amsterdam: Adaptation, Re-Calibration and Europeanisation by process. Paper for Working Group Meeting, XXIV COSAC, April 8-9, 2001. 11-19.; Auel, Katrin: Democratic Accountability and National Parliaments: Redefining the Impact of Parliamentary Scrutiny in EU Affairs. European Law Journal, Vol.13, No.4, July 2007, 488-490.

²⁷ Az információk körét a hozzáférhető európai uniós dokumentumok – akár közvetlenül az EU intézményektől származik, akár a Kormánytól – mennyisége és minősége, típusa jellemzi (minimum az Amszterdami Szerződéshez csatolt jogilag kötelező erejű jegyzőkönyv értelmében).

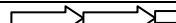




²⁸ Az ütemezés magában foglalja a dokumentumok kézhezvételének időpontját, a dokumentumok vizsgálatára rendelkezésre álló időt (az amszterdami protokoll értelmében 6 hét), valamint a parlamenti fenntartást is. A levezetés pedig a parlament kapacitása a rendelkezésre álló dokumentumokkal való foglalkozásra: magában foglalja a dokumentumok szelekcióját, a bizottsági – európai uniós-és szakbizottságok is – munkát.

²⁹ A scrutiny hatékonysága azt mutatja meg, hogy mennyire képes a parlament alakítani, befolyásolni a kormány tárgyalási álláspontját.

³⁰ Forrás: Maurer, Andreas: National Parliaments after Amsterdam: Adaptation, Re-Calibration and Europeanisation by process. Paper for Working Group Meeting, XXIV COSAC, April 8-9, 2001. 18.

kötelező erővel bíró kontroll-eszközzel³¹ és azon parlamenteknél, amelyek csak asszisztálnak a kormány európai uniós munkájához, amelyeknek semmilyen eszközük nincs a kormány képviselendő álláspontjának hatékony befolyásolására. Ahhoz, hogy a parlamentek minél eredményesebb kontrollt végezzenek európai uniós szinten, beleértve a kormány elszámoltathatóságát³² is, alkotmányos-, és törvényi szinten is szerencsés rendezni a két hatalom közötti együttműködést európai uniós ügyekben. Természetesen, amennyiben jogszabályilag biztosítottak is a parlament jogosítványai, tudnia kell élni is vele, valamint biztosítani a scrutiny működéséhez szükséges erőforrásokat is.

Andreas Maurer a nemzeti parlamenteknek az EU politikaformáláshoz való hozzáférését és befolyását kétszintű részvétellel tipizálja:³³

		Részvétel a nemzeti szinten	
		Erős  Gyenge	
Részvétel a brüsszeli/ strasbourgi szinten	Erős    	Többszintű játékosok Mindkét szinten a legmagasabb teljesítménnyel	Európai játékosok Európai szinten magas teljesítménnyel
	Gyenge	Nemzeti játékosok Nemzeti szinten relatíve magas teljesítménnyel	Lassú alkalmazkodók Mindkét szinten a legalacsonyabb teljesítménnyel

A nemzeti törvényhozások jellemzően individuális kontrollt gyakorolnak, de véleményem szerint fontos a kollektív, az interparlamentáris munka, scrutiny is – nem csak az európai

³¹ Amennyiben a kormány képviselője egyezik vele, a fenntartásról szóló határozat adukártya lehet az európai tárgyalásokon, ha a nem egyezik vele, akkor a kormányt nem köti a határozat, tehát ez nem mandátum a parlament részéről, viszont nem is a kormány ellenében cselekszik, inkább segítő jellegű kontrollt valósít meg általa a kormány felé. Természetesen ideális esetben a kormány képviselője az európai tárgyalásokon hivatkozhat a parlamenti fenntartásra, addig nem képvisel álláspontot, amíg erre a parlament zöld utat nem enged.

³² Elszámoltathatóság alatt értem a parlamenteknek a kormányzattal szembeni ellenőrző funkcióit, a kormány és a kormány tagjainak parlament előtti felelősségét, a parlament előtt való megjelenés kötelezettségét, mint: plénumon gyakorolt ellenőrzés (beszámoló, jelentéstétel, tájékoztató, politikai vita); parlamenti kérdések órája, interpelláció, bizottsági ellenőrzés.

³³ Forrás: Maurer, Andreas: EU Parliaments post-2004. Elements for comparative analysis of national parliamentary participation in EU affairs. Paper prepared for the Conference "National Parliaments in the European Union – Lessons for the Accession Countries", Budapest, 4 March 2004. 3.

ügyekkel foglalkozó bizottságok féléves találkozóin, hanem állandó jellegű³⁴ együttműködés a tagállamok (és a tagjelöltek³⁵) törvényhozásai között. Norton a '90-es években a parlamentek megerősítésének lehetőségeit taglalva kiemeli azok kollektív, EU szintű megerősítésének szükségét tanácsadói szerepkörben és formális hatáskörben gondolkodva a következők szerint: a COSAC³⁶, az Assizes³⁷ nagyobb és utóbbi formális szerepét, valamint egy második kamara/parlamentek bizottsága, közös bizottságok az Európai Parlamenttel, formális tanácsadói vagy jogalkotói szerep a nemzeti parlamenteknek.³⁸ A fentiek közül az együttes nemzeti parlamenti fellépést európai ügyekben a COSAC keretein belül lehetséges a leghatékonyabban „a tagállamok feletti parlamentarizmussal”³⁹, ugyanis az Assizes első és egyetlen ülése óta megszűnt létezni, a második kamara létrejöttét a közelmúltban a Konvent munkacsoportja sem indokolta, a formális jogalkotói hatáskör sem működőképes abban az értelemben, hogy mindkettő jelenösen lelassítaná a jogszabályalkotást. Raunio szerint egy új, európai szintű intézmény, egy második kamara az EU politikai rendszerének transzparenssebbé és érthetőbbé tételét akadályozná és nyilvánvaló konfliktusok keletkeznének az új kamara és az Európai Parlament között, sőt, a nemzeti parlamenti képviselők egyidejűleg közvetlenül be lennének vonva az EU-s jogszabályalkotásba, ami szintén konfliktusokat eredményezne a törvényhozó és a végrehajtó hatalom közötti kapcsolatban.⁴⁰

³⁴ Ezt hivatott elősegíteni az IPEX rendszer.

³⁵ Véleményem szerint fontos, hogy a tagjelölt államok parlamenti és azok uniós bizottságai megfigyelő státusszal részt vegyenek a COSAC munkájában, ezzel is információkat gyűjtve, tájékozódva a saját, leendő individuális parlamenti kontrolljuk kialakításához.

³⁶ Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires et Européennes des Parlements de l'Union européenne. Angolul: Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union. Magyarul: Az Európai Unió Parlamenti Közösségi és Európai Ügyekkel Foglalkozó Bizottságainak Konferenciája. Tevékenységét bővebben lásd: A COSAC a nemzeti parlamentekért c. fejezetben

³⁷ Az Európai Közösség Parlamenti Képviseleti Konferenciája, amelynek tagjai az Európai Parlament és a tagállamok nemzeti parlamenti képviselői voltak. Az Assizes ötlete Francois Mitterrand akkori francia elnöktől származik. 1990. november utolsó négy napján tartotta ülését, az olasz Camera dei Deputatiban.

³⁸ Vö: Norton, Philip: National Parliaments and the European Union: where to from here? In: Craig, Paul – Harlow, Carol (Ed.): Lawmaking in the European Union. Kluwer Law International, London, 1998. 215.

³⁹ Lásd: Kiiver, Philipp: European scrutiny in national parliaments. Individual efforts in the collective interest? In: O'Brennan, John – Raunio, Tapio (Ed.): National Parliaments within the enlarged European Union. From 'victims' of integration to competitive actors? Routledge, London, New York, 2007. 72-75.

⁴⁰ Raunio, Tapio: Two Steps Forward, One Step Back? National Legislatures in the EU Constitution. The Federal Trust, August, 2004. 8.

A NEMZETI PARLAMENTEK MEGERŐSÍTÉSÉRE TETT SZERZŐDÉSES ÉS INTERPARLAMENTÁRIS KÍSÉRLETEK AZ EURÓPAI UNIÓBAN

A Maastrichti Szerződés

Az első lépést a nemzeti parlamentek szerepének megerősítése felé az Európai Unióról Szóló Szerződéshez csatolt két (13., 14.) nyilatkozat tette. Mint nyilatkozat, az európai uniós jogforrások között nem bír kötelező erővel a tagállamok számára.

A 13. számú nyilatkozat (Nyilatkozat a nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről) kiemelendő pontjai:

- a nemzeti parlamenteknek az európai uniós tevékenységekbe való nagyobb mértékű bevonásának fontossága
- fokozott információcsere szükségessége a nemzeti parlamentek és az Európai Parlament között, valamint a kapcsolatok elmélyítése, az azonos kérdésekben érdekelt parlamenti tagok közötti rendszeres találkozók útján
- a nemzeti parlamentek tájékoztatás vagy esetleges megvizsgálás céljára időben megkapják a tagállamok kormányaitól az Európai Bizottság jogalkotási javaslatait.

A 14. számú nyilatkozat (Nyilatkozat a Parlamentek Konferenciájáról) az Assizes szerepéről szól azzal, hogy az Európai Parlament kvázi köteles konzultálni a Konferenciával az Európai Unió főbb irányvonalairól, továbbá, az Európai Tanács és az Európai Bizottság elnöke jelentéstételi kötelezettséggel tartozik a Konferencia felé az Európai Unió helyzetéről.

Az Amszterdami Szerződés

A nemzeti parlamentek szemszögéből máig az Amszterdami Szerződéshez csatolt, immáron minden tagállamra nézve kötelező jellegű jegyzőkönyv a legfontosabb közösségi jogszabály, amely a nemzeti parlamenteket tovább erősítendő céllal született meg, s amelynek nyomán a legfontosabb előrelépés a parlamenteknek eljuttatott információk körét érintő taxatív felsorolás, valamint egyes határidők kérdésének tisztázása (voltaképpen a következő kérdésekre keresi a választ: Mit? Kitől? Mikor?):

1. A nemzeti parlamentek tájékoztatása: a küldő fél az Európai Bizottság, a dokumentumok pedig a következők: zöld és fehér könyvek, közlemények közvetlenül,

valamint, közvetett úton, a tagállamok kormányain keresztül azokat a jogszabály javaslatokat, amelyek esetében a Tanács jogalkotói minőségben jár el.⁴¹

2. Időintervallumok, határidők:

- haladéktalanul: zöld és fehér könyvek, közlemények

- elegendő időn belül: jogszabály javaslatok

- hathetes időintervallum: a jogszabály-vagy intézkedés-tervezet minden nyelven, az Európai Parlament és a Tanács rendelkezésére bocsátásának időpontja és az az időpont közötti időszak, amikor az említett dokumentum a Tanács napirendjére kerül. Kivételt képeznek az indokolt sürgős esetek.

A jegyzőkönyv második fejezete a COSAC jogállásáról szól, melyben a jegyzőkönyv felhatalmazza a COSAC-ot arra, hogy olyan észrevételeket fogalmazzon meg, amelyeket az Európai Unió intézményeinek figyelmére érdemesnek tart, és vizsgálja meg az Európai Unió jogalkotói tevékenységeit, javaslatait és kezdeményezéseit. Továbbá azt is deklarálja, hogy ezek az észrevételek a nemzeti parlamenteket semmiben nem kötelezik és álláspontjukat sem határozzák meg.

A Nizzai Szerződés

A jelenleg hatályos közösségi szerződéshez külön, a nemzeti parlamentekről szóló dokumentumot nem csatoltak a szerződő felek, az Európai Unió jövőjéről szóló, laekeni találkozót előrevetítő nyilatkozatban két bekezdésben tanúsít fontosságot a nemzeti törvényhozásoknak. Egyfelől ösztönzi a nemzeti parlamentek részvételét az Európai Unió jövőjével kapcsolatos politikai vitában, másfelől felveti a nemzeti parlamentek jövőbeni szerepét az európai felépítményben.⁴²

A Laekeni Nyilatkozat

A Konventet előkészítő, Laekenben megtartott kormányközi konferencia keretében az Európai Tanács ülésén elfogadott nyilatkozat⁴³ hármass kihívást jelöl meg az Európai Unió

⁴¹ Lásd: Európai Közösség Nizzai Szerződéssel módosított Alapító Szerződése, 207. cikk, (3) nem módosított bekezdés

⁴² Lásd: Nizzai Szerződéshez csatolt nyilatkozatok, Nyilatkozat az Unió jövőjéről, (3) illetve (5) bekezdés

⁴³ A Laekeni Nyilatkozat szerkezeti felépítését tekintve három részből állt: „Európa válaszut előtt” elnevezésű első fejezet általános képet festett az Európai Unióról azzal, hogy felhívta a figyelmet arra, hogy közelebb kell hozni az Európai Uniót a polgárokhoz, számukra az unió túlságosan bürokratikus, éppen ezért egy világos, nyílt, hatékony, demokratikusan ellenőrzött magatartás megteremtése lenne a cél. A második rész, mely a „Kihívások és Reformok a megújult Európai Unióban” elnevezést viseli, foglalkozik a hármass kihívással, fogalmazza meg a megválaszolendő kérdéseket elsősorban a hatáskörmegosztással kapcsolatban, továbbá az unió eszközökre vonatkozó kérdéseit sorakoztatja fel, és egy hármass kérdéscsoport következik ugyancsak az Európai Unió demokratikusabbá, nyitottabbá, és hatékonyabbá tételével kapcsolatosan, ahol

számára: az uniónak demokratikusabbnak, nyitottabbnak és hatékonyabbnak kell lennie. Három kérdéscsoportra keresi a választ a Laekeni Nyilatkozat, amelyből egy érinti a nemzeti parlamenteket, mint az Európai Unió legitimációjának előmozdítóit, ahogyan a Nizzai Szerződés is megfogalmazta európai integrációs szerepük növelésének fontosságát. A következő kérdések merülnek fel a nemzeti törvényhozások európai szintű tevékenységükkel kapcsolatosan: szükség van-e egy, nemzeti parlamentek alkotta új intézmény felállítására az Európai Unió fő döntéshozó intézményei mellett? Azokban az európai uniós ügyekben, amelyek nem tartoznak az Európai Parlament hatáskörébe, vajon léphetnek-e a nemzeti parlamentek? Mekkora szerepük lehet az Európai Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztásban – például a szubszidiaritás elvének vizsgálatával? Laeken tehát feltette a kérdéseket és a válaszokat a Konventtől várta.

Az Európai Konvent erőfeszítései a parlamentek nagyobb befolyása felé

A háttér következképpen bőven adott volt ahhoz, hogy az Európai Konvent megalapozza azt a tényt, hogy az Alkotmányos Szerződés⁴⁴ kidolgozása folyamatában több időt kell szentelnie a nemzeti parlamenteknek. Az első lépés egy külön munkacsoport megalakítása volt, melynek elnöki tisztét Gisela Stuart brit parlamenti képviselő töltötte be.

Az Európai Unió Alkotmányos Szerződését előkészítő Európai Konvent IV. munkacsoportja foglalkozott a tagállamok nemzeti parlamentjei szerepének megerősítésének kidolgozásával, elősegítendő a demokratikus legitimáció növekedését, a parlamenti deficit csökkentését, ezáltal is az uniós döntéseknek a polgárokhoz való minél közelebb hozatalát.

Az Európai Konvent IV. munkacsoportja az Európai Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás áttekintését követően kezdett hozzá az érdemi munkához, egy

A lábjegyzet folytatása a 13. oldalról:

nagy szerephez jutnak a tagállamok parlamentjeivel kapcsolatos kérdések. Végül, a Laekeni Nyilatkozat harmadik, az „Európa jövőjével foglalkozó Konvent létrehozásáról” szóló fejezet megjelölte a felmerült kérdések megválaszolásának konkrét formáját, az Európai Konventet, annak összetételét, munkamenetét, vezetését, egy végső dokumentum elkészítésének feladatát. A Laekeni Nyilatkozat angol nyelven – Laeken Declaration on the Future of the European Union – olvasható:

http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/offtext/doc151201_en.htm, letöltés ideje: 2007. február 27.

⁴⁴ A szakirodalomban több kifejezést találhatunk a legújabb európai uniós szerződés elnevezésére, például: alkotmányos szerződés, alkotmányozó szerződés, alkotmány, alkotmányos alapszerződés, Európai Alkotmány, uniós alkotmány. A dokumentum az Európai Unió Hivatalos Lapjában a Szerződés európai alkotmány létrehozásáról címet viseli. A dolgotatban Fischer Humboldt 2000. május 15-i egyetemi beszédében elhangzott terminus technikum (alkotmányos szerződés) alkalmazom, mivel mint minden eddigi szerződés is A lábjegyzet folytatása a 14. oldalról:

az Európai Községek/Európai Unió történetében kormányközi megállapodásokon nyugszik, tehát attól függetlenül, hogy alkotmányos jegyeket visel magán, szerződésnek tekintendő.

precízebb kompetencia-meghatározás és annak minél hatékonyabb végrehajtása céljával az Európai Unió és tagállamai között. Az egyik kulcsfontosságú kihívás az Európai Unió polgárközelivé tétele volt, elsősorban a tagállamok parlamentjeinek kormányuk feletti scrutiny intézménye által vagy közvetlen bevonásukkal az Európai Unió döntéshozatali folyamatába, ami nem különben hasznossá lehet a tagjelölt államok parlamentjei számára is.

Az Európai Konvent IV. munkacsoportja összesen kilenc alkalommal ülésezett hármas küldetéssel:

- a nemzeti parlamentek szerepe a kormányuk feletti kontrollban (nemzeti scrutiny elmélet és gyakorlat)
- a nemzeti parlamentek szerepe a szubszidiaritás elvének vizsgálatában
- multilaterális hálózatok illetve mechanizmusok szerepe és funkciója a nemzeti parlamenteknek európai szintre történő bevonásában.

Az Európai Konvent Elnökségének vitaindítóját⁴⁵ követően mandátumát, küldetését 2002. május 30-i munkaanyagában rögzítette az Európai Konvent Titkársága.⁴⁶ Eszerint a parlamentek szerepének megerősítésére a következő lehetőségek szerepelnek:

- scrutiny nemzeti szinten
- a nemzeti parlamentek képviselői és az európai parlamenti képviselők közötti kapcsolatok
- a Tanács jogszabályalkotó tevékenységében való részvétel
- a COSAC szerepének megerősítése
- egy független második kamara megteremtése.

A fentiekből következően a munkacsoportnak az alábbi ügyekre kellett nagy figyelmet fordítania:

- a nemzeti parlamentek szintjén fennálló scrutiny és konzultációs mechanizmusok átvizsgálása különös tekintettel a legjobban működő példákra
- az európai szintű jogszabályalkotó folyamatok azon aspektusainak megvizsgálása, amelyek megnehezíthetik a nemzeti parlamentek számára a hatékony scrutiny megvalósítását kormányuk tevékenysége felett
- a parlamentek jövőbeni lehetséges/szükséges betöltendő európai szintű formális és/vagy informális szerepének meghatározása az Európai Konvent tagjai ajánlásainak, javaslatainak kivizsgálása alapján.

⁴⁵ The role of national parliaments in the European architecture. CONV 67/02, 2002. május 29.

⁴⁶ Mandate of the Working Group on National Parliaments. CONV 74/02.

Az Európai Konvent IV. munkacsoportjának 2002. június 26-i, első ülésén⁴⁷ a munkacsoport több tagja kiállt az információtovábbítás és az intézményekkel való kapcsolatok javítása mellett, további érvek szerint nem szükséges új intézmények létrehozása, valamint egyes nézetek szerint a munkacsoportnak innovációs szemléletűnek kell lennie és szem előtt kell tartania az európai parlamenti és a nemzeti parlamenti képviselők közötti kapcsolat előmozdítását.

Andreas Maurer a munkacsoport részére elvégzett kutatási eredményei⁴⁸ alapján a munkacsoport 2002. július 10-i ülésén⁴⁹ a következőkről határozott:

- a nemzeti parlamentek alapvető funkciói: az európai uniós jogszabályalkotás polgárközelivé tétele, a „tulajdonjog tudatának” generálása
- különös figyelmet kell szentelni a jelenleg érvényben levő gyakorlatra, továbbá mely feltételeknek kell teljesülniük a hatékonyabb scrutiny-gyakorlat érdekében
- annak óvatos megvizsgálása, hogy a nemzeti parlamenteknek kormányuk feletti hatékonyabb ellenőrzése hogyan tükröződhet a Szerződésben
- a kontroll inkább politikai, mint adminisztratív szintű összpontosításának igénye, valamint általános vonatkozásban: a nemzeti parlamentek előzetes kontrollja nem vezethet az európai uniós jogszabályalkotás bénításához
- a nemzeti parlamenteknek az Európai Tanács munkája feletti kontrolljának megerősítése – némely parlamenti gyakorlat mintáján – az európai ügyek bizottsága ülésére meghívást kap a felelős kormánytag (miniszterelnök) az Európai Tanács ülését megelőzően és azt követően
- a hatékonyabb parlamenti kontroll megvalósítása érdekében a Tanács jogszabályalkotó tanácskozásainak elérhetővé tétele
- azoknak a területeknek a pontos meghatározása, amik a jelenlegi gyakorlatban nem tartoznak hatékony kontroll alá akár európai parlamenti, akár nemzeti parlamenti szinten, ebből kifolyólag annak megvizsgálása, hogy ezeken a területeken vajon a megerősített európai parlamenti kontroll, vagy a nemzeti parlamenti kontroll bizonyulna hatékonyabbnak a deficit csökkentése szempontjából
- az információk gyorsabb továbbításának lehetőségei a nemzeti parlamentek felé, például a jogszabálytervezeteknek beérkezése az Európai Bizottságtól közvetlenül
- a nemzeti parlamentek állandó bizottságainak szélesebb körű bevonásának fontossága.

⁴⁷ Summary of the meeting held on 26 June 2002. CONV 128/02. WG IV.

⁴⁸ Andreas Maurer: National Parliaments in the European Architecture: Elements for Establishing a Best Practice Mechanism. WG IV – WD 8.

⁴⁹ Summary of the meeting held on 10 July 2002. CONV 198/02. WG IV.

A munkacsoport 2002. szeptember 19-i⁵⁰ és 26-i⁵¹ ülésén már konkrét javaslatok is elhangoztak a nemzeti parlamentek szerepének megerősítéséről, a készülő Jegyzőkönyvbe foglaltokról. A legfontosabb megállapítások/intézkedési javaslatok a következők voltak:

- a nemzeti parlamentek konzultációs lehetősége az Európai Bizottság éves jogalkotási programja vagy az Európai Unió stratégiai programjával kapcsolatban
- az Európai Bizottság közvetlenül a nemzeti parlamenteknek is megküldi a dokumentumokat, továbbá: az Európai Bizottság javaslatának tárgyalását a Tanács nem kezdi meg a javaslatnak parlamentekhez eljuttatott első négy hetes időintervallumon belül
- a COSAC konzultációs szerepének fontossága, új típusú interparlamentáris konferenciák ad hoc összehívása
- olyan mechanizmusok megléte, amelyek elősegítik mind a nemzeti parlamenteknek egymás közötti, mind pedig a nemzeti parlamentek és az Európai Parlament közötti kapcsolatokat, továbbá az európai parlamenti képviselők bevonásának fontossága nemzeti szinten
- nemzeti és európai parlamenti képviselők kongresszusának ötlete azzal a szerepkörrel, hogy a nemzeti parlamentek együtt az Európai Parlammal egy Európai vita keretében részt vesznek az Európai Unió politikai napirendjének/stratégiájának alakításában mindenféle jogszabályalkotó hatáskör nélkül. Ezzel kapcsolatban a munkacsoport tagjai kiálltak amellett, hogy maga a kezdeményezés fórum- és ne intézményi jellegű legyen.

A munkacsoport a tagjai által benyújtott írásos hozzászólások, munka-és egyéb szakértői anyagok átvizsgálását követően – a végső jelentésben – a következő intézkedési javaslatokat fogalmazta meg a nemzeti scrutiny hatékonyabb megvalósulása érdekében:⁵²

1. A hatékony nemzeti kontroll elérése érdekében fontos, hogy a nemzeti parlamenteknek lehetőségük legyen az európai uniós jogszabályalkotás összes javaslataival és intézkedéseivel kapcsolatos saját álláspontjuk kialakítására
2. Az Amszterdami Szerződéshez csatolt, nemzeti parlamentek szerepéről szóló jegyzőkönyvet a következőkben szükséges módosítani:
 - a Szerződéshez csatolt Jegyzőkönyvet szigorúan be kell tartani, beleértve a hat hetes időszakot is, ami alól kivételt csak a sürgős esetek képezhetnek
 - a Tanács munkacsoportjai és a COREPER nem fogadhat el előzetes megállapodásokat sem a hat hetes időszak alatt, ez alól csak a sürgős esetek képeznek kivételt

⁵⁰ Summary of the meeting held on 19 September 2002. CONV 290/02, WG IV 12.

⁵¹ Summary of the meeting held on 26 September 2002. CONV 304/02, WG IV 14.

⁵² Final report of Working Group IV on the role of national parliaments. CONV 353/02. WG IV 17, 2002. október 22.

- a parlamenti fenntartás intézményének státuszát világosabban meg kell fogalmazni a Tanács ügyrendjében. Továbbá meg kell határozni a fenntartás határidejét annak érdekében, hogy elkerülhető legyen a döntéshozatal felesleges akadályoztatása
- az Európai Bizottság minden jogszabálytervezetet és konzultációs dokumentumot egyidejűleg megküld a nemzeti parlamentek, az Európai Parlament és a Tanács részére
- az Európai Bizottság az éves politikai stratégiát valamint az éves jogalkotási és munkaprogramot egyidejűleg megküldi a nemzeti parlamenteknek, az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak
- a Számvevőszék éves jelentését egyidejűleg megküldi a nemzeti parlamentek, az Európai Parlament és a Tanács részére

3. A COSAC – amellett, hogy letisztázni javasolt a mandátumát, az interparlamentáris mechanizmusokban betöltött szerepének erősítésének küldetésével – a nemzeti parlamentek számára iránymutatást/kódexet készíthet a szükséges minimumok meghatározásával a hatékony kontroll megvalósítása érdekében, megteremtve a rendszeres információcsere alapelveit, a nemzeti scrutiny mechanizmusok legjobban működő gyakorlatai és értékelésük céljából nem csak az európai ügyek bizottságai, hanem a parlamentek többi állandó bizottságai között is

4. Kongresszus összehívásának ötlete – amelyen részt vennének a nemzeti parlamentek és az Európai Parlament megvitatandó az Európai Unió fontosabb politikai irányvonalait és stratégiáját

5. Minden tagállamban évente „európai hetet” kell rendezni az Európai Unióval kapcsolatos ügyek megvitatására.

Az Alkotmányos Szerződéshez csatolandó jegyzőkönyv tervezete a nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltendő szerepéről, valamint a szubszidiaritás és arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyv tervezete a munkacsoport elnökségének döntése értelmében egy dokumentumban⁵³ szerepelt, melynek nemzeti parlamentekről szóló részének szövegezéséhez összesen 41 módosító javaslat⁵⁴ érkezett be az alábbi négy fő tárgyban:

⁵³ Draft Protocols on: - the application of the principles of subsidiarity and proportionality
- the role of national parliaments in the European Union. CONV 579/03, 2003. február

27.

⁵⁴ Reactions to the draft protocol on the role of National Parliaments in the European Union – Analysis. CONV 611/03, 2003. március 1.

1. A nemzeti parlamentek szerepe, valamint ennek a szerepnek a jegyzőkönyvben való rögzítésének-, ugyanakkor a nemzeti parlamenteknek az Európai Unió tevékenységeibe való bevonásának módja
2. A nemzeti parlamentekhez eljuttatott információk köre és azok küldője
3. Időintervallumok kérdése
4. Interparlamentáris együttműködés, beleértve a COSAC szerepét.

Koppenhágai Irányvonalak

Az Európai Konvent fent említett felhívását, miszerint a COSAC feladata egy kódex vagy irányvonalak kidolgozása a nemzeti kormányok és parlamentjeik kapcsolatát illetően a közösségi ügyekben – a COSAC 2002. október 16-18-i (sorrendben XXVII.) konferenciáján meg is fogalmazta a szerinte minimum követelményeket, melyek Koppenhágai Irányvonalak címen ismereteseek, s a XXVIII., brüsszeli COSAC ülésen kerültek elfogadásra.⁵⁵ A COSAC három elemre csoportosítja a tennivalókat, ezek: a nemzeti parlamenteknek továbbítandó információk mennyiségi és minőségi jellemzői; az információcsere ütemezése; a nemzeti parlamentek lehetőségei a kapott információk birtokában a közösségi politika befolyásolására. Mindezek alapulvételével az általános irányvonalak a COSAC javaslatában az alábbiak:

1. A tagállam kormányának – a közösségi intézményekkel való konzultációja során – meg kell bizonyosodnia arról, hogy a nemzeti parlament minden közösségi dokumentumot, - amint elérhetővé válik – kézhez kap, tekintettel a jogszabályalkotásra és más közösségi kezdeményezésekre.
2. A kormány könnyen hozzáférhető, világosan megfogalmazott munkaanyagot köteles készíteni a közösségi jogszabályalkotásról, stb. a nemzeti parlamentek számára: a kormány a közösségi jogszabálytervezeteket, és más dokumentumokat rendszeresen megküldi a nemzeti parlamentnek; a kormány minden, általa fontosnak ítélt közösségi anyaggal kapcsolatban, megadott határidőn belül értelmező jegyzetekkel látja el a parlamentet.
3. A közösségi üléseket megelőzően lehetőséget kell biztosítani a parlamentekben a miniszterekkel való találkozókra. A kormánynak ezeken az üléseken ismertetnie kell a közösségi javaslatokkal kapcsolatos álláspontját. Itt lehetőséget kell adni a parlament számára, hogy kérdéseket tegyen fel a miniszternek, továbbá lehetőséget kell biztosítani az

⁵⁵ Copenhagen Parliamentary Guidelines. Guidelines for relations between governments and Parliaments on Community issues (instructive minimum standards). Brüsszel, 2003. január 27. Angol nyelven olvasható az Európai Unió Hivatalos Lapjában, C 154/01, 2003. július 2. Az irányvonalak nem bírnak kötelező jogi erővel, mindazonáltal a Hivatalos Lap „C” sorozatában jelentek meg.

európai ügyek bizottságának és a többi szakbizottságnak a tanácsi ülésekhez igazodó, miniszteri részvételű, elegendő ülés megtartására, a tanácsi ülésre konkrét állásfoglalás kialakítása céljából.

4. A kormány köteles előzetesen tájékoztatni a parlamentet a Tanácsban elfogadandó európai uniós döntésekről és a kormánynak a döntésekkel kapcsolatos javaslatairól, álláspontjáról, továbbá a tanácsi ülést követően az elfogadott döntésekről: a kormány megküldheti a parlament számára a soron következő tanácsi ülés napirendjét, a közösségi jogszabály-alkotási körbe tartozó dokumentumokra vonatkozó szükséges tájékoztatás kíséretében; valamint a kormány köteles a tanácsi ülés jegyzőkönyvét rövid határidőn belül megküldeni.

Az Európai Konvent, szem előtt tartva a IV. Munkacsoport végső jelentését és a Koppenhágai Irányvonalakat is, a nemzeti parlamenteket érintő kérdésekben egyrészt úgy határozott, hogy új intézményre nincs szükség⁵⁶, helyett annak szükségét fejezte ki, hogy a demokratikus legitimitáció érdekében a nemzeti parlamenteket segíteni kell abban, hogy minél közelebb kerüljenek az európai ügyekhez, különös fontosságot tulajdonítva a nemzeti kormányuk feletti hatékony scrutiny feladatuk elsődlegességének azáltal, hogy az európai uniós jogszabálytervezetokről és más dokumentumokról egyidejűleg tájékozódhatnak, továbbá megteremteni a hatékony interparlamentáris együttműködés hatékony alapját beleértve az Európai Parlamenttel való jól működő kapcsolatot. Másrészt az Európai Konvent úgy határozott, hogy a szerepkörök nem alternatív jellegűek, hanem inkább egymást kiegészítők azzal, hogy különös fontosságot tulajdonítanak a nemzeti parlamenteknek a szabadság, biztonság és igazságszolgáltatás terén. Harmadrészt az Európai Konvent határozott igenlő választ adott és konszenzussal határozott a nemzeti parlamenteknek közvetlen szerepéről a szubszidiaritás és az arányosság elvének megvizsgálása terén.⁵⁷

⁵⁶ Egy új intézmény, az Európai Parlament felsőházaként működő testület ötletét még a franciák vetették fel először, majd újra 1995-ben, de nem volt fogadtatva, majd 2000. májusában Joschka Fischer Berlinben, a Humboldt egyetemen tartott beszédében hozta fel újra, a britek részéről Tony Blair 2000. október 6-i, varsói beszédében utalt a kétkamarás parlamentre: a brit kormány egy Európai Második Kamara létrehozását javasolta, ahol a nemzeti parlamentek képviselői vennének részt jogalkotó közreműködőként. Ezt az ötletet követte a francia miniszterelnök, Lionel Jospin 2001. május 25-i, az Európai Unió jövőjéről szóló beszédében, továbbá 2001. május 31-én tartott beszédében a portugál miniszterelnök Antonio Manuel de Oliveira Guterres, 2001. október 9-i beszédében a spanyol miniszterelnök, José Maria Aznar is. A javaslatot illetően mindazonáltal a munkacsoport tevékenysége során a pro és kontra (például Belgium) érvelések közül az azt ellenzők kerültek többségbe – egy új intézmény nem egyszerűsítene, hanem sokkal inkább komplikáltabbá tenné a döntéshozatalt az Európai Unióban.

⁵⁷ The role of national parliaments in the draft Constitution. CONV 738/03, 2003. május 14.

Az Európai Konvent 2003. június 13-án illetve július 10-én konszenzussal elfogadta, majd 2003. július 18-án az Európai Tanács elnöke részére Rómában átnyújtotta az Európai Alkotmányról szóló Szerződés Tervezetének végleges, teljes szövegét.⁵⁸ Ez a tervezet szolgált kiindulási alapként a kormányközi konferencia lefolytatásához, négy állam-és kormányfői szintű találkozó, kilenc miniszteri szintű megbeszélés és három szakértői egyeztetést követően 2004. október 29-én Rómában írták alá a tagállamok állam- vagy kormányfői illetve külügyminiszterei a Szerződés európai alkotmány létrehozásáról című dokumentumot.⁵⁹

Ami a nemzeti parlamenteket illeti, az Amszterdami Szerződéshez csatolt jegyzőkönyv és az Európai Konvent által megszövegezett jegyzőkönyv közötti összehasonlításban a parlamentek a következőkben növelték szerepüket az európai uniós döntéshozatalban csökkentendő a parlamenti deficitet, az európai modell, az európai intézmények és döntéseik polgárközelivé tételét, a nemzeti parlamenteknek az európai modell legitimitásához való hozzájárulásának megteremtése által:

1. Preambulum

A Preambulum második bekezdése akként módosult a parlamentek javára, hogy az Alkotmányos Szerződés hatályba lépését követően az európai törvényalkotási aktusok tervezetére vonatkozóan a parlamenteknek „nézeteik kifejtésére” nyílik lehetőségük.

2. Információk köre, küldője, címzettjei

Az Európai Bizottság a konzultációs dokumentumokon túl az Alkotmányos Szerződés rendelkezése szerint közvetlenül a parlamenteknek küldi meg az éves jogalkotási programot, valamint minden egyéb, a törvényalkotási tervezésre vagy a politikai stratégia kialakítására vonatkozó dokumentumot, továbbá, az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak megküldött európai törvényalkotási aktusok tervezetét is közvetlenül megkapják a nemzeti parlamentek (az Európai Unió hivatalos nyelvein) az Európai Bizottságtól. Az Európai Parlamenttől az Európai Parlament által kibocsátott európai törvényalkotási aktusok tervezete érkezik meg közvetlenül a nemzeti parlamentekhez, a Tanács pedig a tagállamok egy csoportjától, az Európai Bíróságtól, az Európai Központi Banktól, illetve az Európai Beruházási Banktól származó törvényalkotási aktusok tervezetét továbbítja a nemzeti parlamentekhez. A Tanács továbbá a nemzeti parlamenteknek megküldi a Tanács

⁵⁸ Az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződés tervezete. CONV 850/03, 2003. július 18.

⁵⁹ A nemzeti parlamentekről szóló jegyzőkönyv olvasható az Európai Unió Hivatalos Lapjában, C 310/204, 2004. december 16: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/hu/oj/2004/c_310/c_31020041216hu02040206.pdf, letöltés ideje: 2007. január 30.

üléseinek napirendjét, eredményét, az üléseken készült jegyzőkönyveket, amelyek során a Tanács európai törvényalkotási aktusok tervezetéről tanácskozik. A Számvevőszék pedig az éves jelentését tájékoztatásul küldi meg a nemzeti parlamenteknek. Végül, arról is tájékoztatni kell a parlamenteket, amennyiben az unió politikáival és működésével kapcsolatos egy meghatározott területén vagy esetben az Európai Tanács európai határozattal felhatalmazza a Tanácsot a minőségi többségű szavazásra az egyhangú döntéshozatal helyett, illetőleg arról is, ha az Európai Tanács európai határozattal úgy rendelkezik, hogy a Tanács rendes törvényalkotási eljárásban fogadja el azon európai törvényeket és kerettörvényeket, amiről az európai uniós politikák és működésükről szóló részben egyébként különleges törvényalkotási eljárás szerint a Tanács szavazna.

A fentiekben meghatározott dokumentumokat kétkamarás parlament esetén mindkét ház megkapja.

3. Időintervallumok

Az Amszterdami Szerződéshez csatolt Jegyzőkönyvben a „hathetes időszakot” kivéve nincsenek konkrétan meghatározott határidők, időszavok arra vonatkozóan, mikor kapják kézhez a dokumentumokat a tagállamok, az Európai Bizottság feladata mindösszesen annyi, hogy „elegendő időn belül” értesítse a tagállamok kormányát, amelyek azután gondoskodhatnak a jogszabálytervezeteknek parlamentjükhöz való továbbításról. Az Alkotmányos Szerződés ennél továbbmegy: egyrészt az Európai Bizottság a konzultációs dokumentumokat a közzétételük időpontjában; másrészt az éves jogalkotási programot és minden egyéb, törvényalkotási tervezésre vagy politikai stratégia kialakítására vonatkozó dokumentumot egyidejűleg az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak való megküldéssel.

A hathetes időszakra vonatkozó rendelkezés megmaradt, pontosításra került a sürgős esetekben szükséges tájékoztatási kötelezettség, továbbá új szabályozási elemként bekerült egy új időintervallum, miszerint az európai törvényalkotási aktus tervezetének a Tanács ideiglenes napirendjére tűzése és az álláspont elfogadása között tíz napnak kell eltelnie.

4. Interparlamentáris együttműködés

A parlamentek együttműködése, továbbá az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek együttműködésével kapcsolatban a jegyzőkönyv úgy rendelkezik, hogy az Európai Parlamentnek és a nemzeti parlamenteknek közösen kell meghatározniuk a hatékony és rendszeres együttműködés módját. A COSAC-ra vonatkozóan a jegyzőkönyv hangsúlyozza a véleményalkotás, az információcsere (beleértve az egyes szakbizottságokat is), parlamentközi konferenciák (különös tekintettel a közös kül-, biztonság-és védelempolitikára) szükségességét azzal, hogy a COSAC által megfogalmazott

észrevételek a nemzeti parlamenteket nem kötelezik és nem befolyásolják saját állásfoglalásuk kialakításában.⁶⁰

Alkotmányos-, és új Szerződés előkészületei közben: interparlamentáris találkozók A COSAC a nemzeti parlamentekért⁶¹

Az alkotmányos szerződés átdolgozása⁶², vagyis az Alkotmányos Szerződés helyett egy módosító szerződésben való kiegyezés – közben a COSAC tovább dolgozik a nemzeti parlamentekért. A következőkben a Konferencia félévenkénti találkozóinak nyomon követésével vizsgálom azokat a további lehetséges megoldásokat, amelyek hozzásegítik a parlamenteket minél aktívabb európai uniós tevékenységükhöz. Itt elsősorban a féléves jelentések illetve a COSAC ülések jegyzőkönyvei, és egyéb munkaanyagai alapján vizsgálom a parlamentek európai uniós tevékenységével és eljárásával kapcsolatos fejlődési/előrelépési tendenciáját. A Szerződés európai alkotmány létrehozásáról című dokumentum (mint végső változat) ugyan 2004. október 29-én került ellenjegyzésre a tagállamok állam-vagy kormányfői illetve külügyminiszterei által, így a COSAC XXXII. ülése volt a sorrendben következő, mégis inkább a XXX. COSAC (Róma, 2003. október 7.) üléssel indítom parlamenti vizsgálódásaimat, ugyanis ezen a találkozón két fontos intézkedésről döntöttek a tagállamok parlamentjeinek képviselői: egyrészt döntés született a COSAC Elnökségi és az Elnöki Trojka⁶³ Titkárságának megalakulásáról (az athéni – XXIX. COSAC – irányvonalak alapul vételével), másrészt mandátumot kaptak a COSAC féléves jelentések. Az öt tagú (négy tag a tagállamok parlamentjeiből kerül ki, egy állandó taggal rendelkezik a Titkárság⁶⁴ illetve egy taggal képviselteti magát az Európai Parlament

⁶⁰ Az Alkotmányos Szerződés további, a nemzeti parlamenteket érintő cikkelyei: I-17.; I-45.; I-57.; III-156.; III-157.; III-172.; IV-6. Bővebben lásd: Az Országgyűlés Külügyi Hivatala EU osztályának munkatársai: A nemzeti parlamentek szerepének változása az Európai Konvent javaslatai alapján. In: Európai Tükör, 2003/4-5. p.180-181.

⁶¹ A COSAC korábbi tevékenységéről lásd Győri Enikő: A nemzeti parlamentek és az Európai Unió. Osiris, Budapest, 2004. p.36-67.

⁶² Ami a nemzeti parlamenteket illeti, Jan-Peter Balkenende holland miniszterelnök az Európai Parlament 2007. május 23-i plenáris ülésén arról beszélt (Hollandia két évvel ezelőtt népszavazáson elutasította az alkotmányos szerződést), hogy el kell hagyni az „alkotmány” szót, nagyobb beleszólást kell engedni a nemzeti parlamenteknek, világosan ki kell jelölni az Európai Unió hatásköreit és precízebb bővítési kritériumokat kell megfogalmazni. A holland kormányfő szerint az új szövegnek jobban kell korlátoznia a nemzeti vétő feladását és a minősített többségi döntések kiterjesztését, mivel az országok vonakodnak lemondani a vétőjogokról, mert félnek, hogy az Európai Unió lopakodva kiterjeszti hatásköreit. Lásd: Kedvező kilátások az alkotmányos alkuhoz. Bruxinfo, 2007. május 24.

⁶³ A COSAC Elnöki Trojkája a COSAC eljárási szabályzata értelmében az elnökségből, az előző elnökségből, a következő elnökségből és az Európai Parlamentből tevődik össze. Minden küldöttség két parlamenti képviselőből áll.

⁶⁴ A Titkárságra a következő fontosabb feladatok várnak: segíti az elnökséget a COSAC rendes és rendkívüli üléseinek illetve az Elnökök rendes és rendkívüli üléseinek, a munkacsoportok üléseinek, valamint minden egyéb, a COSAC keretein belül rendezendő találkozók előkészítésében, lebonyolításában; minden egyes

is).⁶⁵ A római konferencián megfogalmazott jegyzőkönyvben a delegáltak rögzítették annak fontosságát, hogy a nemzeti parlamentek közvetlen hozzáféréssel bírjanak konzultációs dokumentumokhoz, a jogszabálytervezetekhez, a Tanács napirendjéhez és jelentéseihez (beleértve az ülések jegyzőkönyveit is azokban a tárgyakban, amelyekben a Tanács a jogszabálytervezeteket tárgyalja) – ezzel biztosítottnak véli az európai uniós döntéshozatal transzparenciáját és lehetővé teszi a parlamentek számára azt is, hogy hatékonyan vegyenek részt a kormány európai uniós tevékenységében. Továbbá: szorosabb együttműködést szorgalmaz a parlamentek között, s ezért kezdeményezi az Európai Bizottság jogalkotási és munkaprogramjának egyidejű megvitatását az Európai Unió parlamenti és az Európai Parlament által.

A XXXI. COSAC (Dublin, 2004. május 19-20.) ülésre megszületett az első féléves jelentés⁶⁶, amely az Európai Unió döntéshozatalának haladásával és a parlamenti scrutiny gyakorlatával foglalkozik. A jelentés egyik melléklete a Tanács jelentése a transzparenciáról és az intézményközi megállapodásról a három intézmény (Tanács, Európai Bizottság, Európai Parlament) között, továbbá előzetesen kiküldött kérdőívek alapján egy áttekintést is tartalmaz a tagállamokban gyakorolt parlamenti kontrollról⁶⁷, ami felettébb hasznos az egymásközi tapasztalatszere és rutin elsajátítása céljából.

A XXXII. COSAC (Hága, 2004. november 22-23.) ülésre készült el a Titkárság második féléves jelentése⁶⁸, már az Alkotmányos Szerződés végső, a tagállamok állam- vagy kormányfői illetve külügyminiszterei által aláírt változata, amelynek megkezdődött ratifikálási folyamatáról maga a jelentés negyedik fejezete is beszámol a tagállamokhoz, 2004. szeptemberében intézett kérdőív alapján.⁶⁹ A parlamenti kontrollt illetően a

üléstről jelentést készít és biztosítja az ülések nyilvánossá tételét; félévente tényszerű jelentést állít össze az Európai Uniónak a parlamenti kontrollra vonatkozó eljárásaival és gyakorlatával kapcsolatosan, ami a COSAC-ban vitaindító alapjául szolgál; gondozza a COSAC honlapját; gondozza a COSAC archívumát. Székhelye: Brüsszel.

⁶⁵ A fejezet lezárásakor (2007. június 30.) a Titkárság felépítése a következő volt: a német Bundesrat és Bundestag egy-egy képviselője, egy portugál és egy finn parlamenti képviselő. A Titkárság tagjai a Trojka tagok és az Európai Parlament képviselői közül kerülnek ki. Az ötödik tag állandó, a nemzeti delegációk elnökei választják, a Trojka nevezi meg.

⁶⁶ Report on developments in European Union procedures and practices relevant to parliamentary scrutiny. Angol nyelven olvasható a COSAC honlapján: <http://www.cosac.eu/en/meetings/ireland2004/meeting/doc2>

⁶⁷ A nemzeti parlamentek által gyakorolt scrutiny mechanizmusokról már korábban, a XXIII. (Versailles, 2000. október 16-17.) COSAC ülésre készült egy körültekintő összefoglalás, ez a jelentés már az új tagállamok által is kitöltött kérdőívek alapján tartalmazza az aktuális helyzetet.

⁶⁸ Second bi-annual report: developments in European Union procedures and practices relevant to parliamentary scrutiny. Angol nyelven olvasható a COSAC honlapján: <http://www.cosac.eu/en/meetings/Haag2004/ordinary>

⁶⁹ A tagállamoktól beérkezett válaszok értelmében tíz tagállamban már határoztak népszavazás megtartásáról, Belgiumban még akkor nem született meg a döntés; a többi tagállamban előreláthatólag a parlament ratifikálná a dokumentumot.

tagállamok parlamentjeihez intézett kérdőív egyik kérdéscsoportja a kormánynak az európai uniós dokumentumhoz csatolandó információsomagjára vonatkozott: az akkori EU-25-ök közül tizenhét tagállam parlamentje válaszolt határozott igennel arra, hogy a kormánytól az európai uniós jogszabálytervezet mellé további információkat⁷⁰ is kér (tartalmi részletesség és határidő meghatározásával), Belgium, Franciaország és Portugália törvényhozása nem élt ezzel a parlamenti plusz jogosítvánnyal, Ausztria, Ciprus, Görögország még nem döntött a kérdésről, Olaszországban és Szlovákiában kidolgozás alatt szerepelt a vonatkozó szabályozás.

A XXXIII. COSAC (Luxembourg, 2005. május 17-18.) ülésen a COSAC történetében először fordult elő, hogy a COSAC keretén belül vizsgálták meg a nemzeti parlamentek egy specifikus európai uniós jogszabálytervezetet: az Európai Bizottság által előterjesztett harmadik vasúti csomagról az EU-25-ökben működő 37 parlamenti kamara közül 31 végezte el a bizottsági vizsgálatot, amiről jelentésben számolt be a COSAC Titkárságának⁷¹, magán az ülésen pedig az eljárás móddal kapcsolatos tapasztalataikról számoltak be a résztvevő parlamenti képviselők.⁷²

Erre az ülésre elkészült a COSAC harmadik féléves jelentése⁷³ is, mely a tagállamokhoz juttatott kérdőívek alapján tanulmányozza a tagállamok parlamenti kontrolljának gyakorlatát. Az előző jelentésben a kormány általi, a parlament tájékoztatásra vonatkozó adatok szerepelnek, ezúttal az egyes európai ügyekkel foglalkozó parlamenti bizottságok hatáskörére, munkájára és rövid távú (2004 – 2005) fejlődésére vonatkozó kérdésekre válaszoltak a parlamentek. Utóbbival kapcsolatban érdemes megemlíteni, hogy a régi tagállamok esetében is folyamatosan történnek jogszabály-módosítások, házsabály-kiegészítések, egyéb eljárásbeli változások, aktualizálások igazodva az európai uniós folyamatokhoz. Ausztriában a Nemzeti Tanács házsabályának módosítása lehetővé teszi, hogy a Nemzeti Tanács plenáris ülésein vita tárgya legyen az Európai Bizottság jogalkotási

⁷⁰ Magyarország esetében: a kormány álláspontjavaslatának tartalma

⁷¹ A tagállamok parlamentjei 2005. március 1-jétől április 12-ig dolgoztak az Európai Bizottság jogszabálytervezetén, az általuk megküldött jelentések angol nyelven olvashatók a COSAC honlapján, a vonatkozó üléshez kapcsolódó dokumentumok között (Annexes to report on pilotproject): <http://www.cosac.eu/en/meetings/luxembourg/ordinary/meetingdocuments>, letöltés ideje: 2007. április 4.

⁷² Az Országgyűlés Európai Ügyek Bizottsága az Európai Bizottság harmadik vasúti csomagjával kapcsolatosan a szubszidiaritás elve érvényesülésének szempontjából vizsgálódott, napirendre 2005. április 4-i ülésén került, a Bizottság kikérte a Gazdasági Bizottság és a Kormány véleményét is a kérdésben. Lásd a Bizottság üléséről készült emlékeztetőt:

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_szerv=182&p_fomenu=31&p_almenu=7&p_ckl=&p_rec=I&p_nyelv=HU, letöltés ideje: 2007. április 4.

⁷³ Third bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary scrutiny. Angol nyelven olvasható a COSAC honlapján: <http://www.cosac.eu/en/meetings/luxembourg/ordinary/meetingdocuments>

–és munkaprogramja, valamint az EU elnökségek programja. Dániában, a Folketinget európai uniós bizottsága 2004 decemberében jelentésben fogadta el az eljárási módjának változásáról szóló módosításokat. Az új jelentés értelmében formálisan elfogadásra került a szubszidiaritás dán modellje, továbbá az új eljárási rendnek megfelelően az európai uniós ügyekben részt vesznek a szakbizottságok is⁷⁴, valamint az európai parlamenti képviselőkkel való együttműködés megerősítését is célul tűzte ki. Franciaországban az alkotmány 2005. február 28-i módosításával a szubszidiaritás elve vizsgálatának bevezetésén túl kötelezi a kormányt arra, hogy az Európai Unió összes jogszabálytervezetét megküldje a képviselőháznak, ne csak azokat, amelyek a parlament belső hatáskörébe tartoznak. Írországban az Oireachtas az EU scrutiny törvényben foglaltakon túl tájékoztatásul megkap minden tanácsi döntést igénylő javaslatot. Olaszországban a 2005. február 4-i 11. számú törvény módosította a parlament (képviseelőház és szenátus) európai uniós tevékenységét illetően, a többi között belefoglalták a parlamenti fenntartás új intézményét. Hollandiában a parlamenti scrutiny rendszer legfőbb fejlődése a vonatkozó időszakban az volt, hogy mindkét kamara közös parlamenti eljárást alakított ki a szubszidiaritás elvének jövőbeni vizsgálata céljára. Portugáliában 2005. május 3-án fogadták el az Európai Ügyek Bizottsága új eljárási szabályzatát. Az Egyesült Királyságban mindkét ház részéről komoly javaslatok születtek a scrutiny intézményét illetően, a németországi Bundestagban az Alkotmányos Szerződés ratifikálásához kötik a scrutiny intézményének implementálását, Görögországban is elkezdődtek tárgyalások az esetleges módosításokról, a többi régi tagállamban nem történtek változások a vizsgált időszakban. Ami pedig az új, 2004. május 1-jén csatlakozott tagállamokat illeti, valamennyiben 2004 folyamán a saját európai uniós kontrollmechanizmus kidolgozásán fáradoztak, alkották meg jogszabályi kereteit a kormány európai uniós tevékenységével kapcsolatos parlamenti ellenőrzésnek⁷⁵, a vizsgált időintervallumban a rendszer „éles tesztelése” zajlott, de némelyik új tagállamban máris módosításról vagy változtatási szándékról számoltak be a parlamentek, mint például Ciprus és Lettország. A XXXIII. COSAC ülésén határoztak arról is, milyen más európai uniós dokumentumokat vizsgáljanak meg a parlamentek, a többi között a Konferencia felkéri a nemzeti parlamenteket, hogy alakítsák ki a Europol⁷⁶-ra és a Eurojust⁷⁷-ra vonatkozó scrutiny mechanizmusaikat is.

⁷⁴ Christian Mejdahl: Denmark takes a closer look at EU laws. In: European Voice, 17-23 March, 2005. p.8.

⁷⁵ Magyarországon: 2004: LIII. tv.

⁷⁶ European Policy Office. Magyarul: Európai Rendőrségi Hivatal

A következő, XXXIV. COSAC (London, 2005. október 9-11.) ülésen hangsúlyosan szerepelt az Európai Unió közös kül-és biztonsági-, valamint védelempolitikájára vonatkozó nemzeti parlamenti vizsgálódás; illetve a hatásvizsgálatok⁷⁸ parlamenti kontrollja. A Titkárság által összeállított 4. féléves jelentéséhez⁷⁹ alapjául szolgáló, a tagállamok parlamentjei által visszaküldött kitöltött kérdőív első kérdéscsoportja az Európai Unió második pillérére vonatkozott. A visszajelzések értelmében az EU 25-ök közül 20 tagállam 26 parlamentje illetve kamarája foglalkozik egyáltalán a CFSP és ESDP kérdéskörével.⁸⁰ Az ülésen megfogalmazott, az Európai Unió intézményeihez címzett dokumentumban a COSAC különösen az Európai Unió Tanácsát felkérte eljárási rendjének módosítására a transzparencia megvalósítása érdekében, abból a célból, hogy az Európai Unió és polgárai közötti információs rés szűküljön, ami a nemzeti parlamentek számára lehetővé teszi a miniszterek döntéseinek sokkal hatékonyabb kontrollját – ezzel is orvosolja azt a jelenlegi helyzetet, amelyben a jogalkotás és a döntés titokban történik.⁸¹ Az ülést követően a Konferencia egy közleményt⁸² intézett az Európai Unió intézményei számára, melyben arra kéri az Európai Bizottságot, hogy valamennyi hatásvizsgálatból készítsen egyoldalas összefoglalót és haladéktalanul küldje meg azokat a nemzeti parlamenteknek; valamennyi hatásvizsgálatot és útitervet közvetlenül a nemzeti

⁷⁷ European Judicial Cooperation Unit. Magyarul: Európai Igazságügyi Együttműködési Egység

⁷⁸ Az Európai Bizottság még 2002-ben kezdeményezte a fontos politikai javaslatok hatásvizsgálatának biztosítását a parlamentek számára olyan hozzáférhető információkkal, amelyek segítik az európai uniós kezdeményezések nemzeti parlamenti kontrollját. A hatásvizsgálat a javaslatban szereplő problémákra és ügyekre, az elérendő célokra, a célok eléréséhez rendelkezésre álló alternatívákra, a valószínűsíthető hatásokra, valamint azok viszonylagos előnyére és hátrányára vonatkozó elemzéseket foglalja magában. A hatásvizsgálatok a következő dokumentumokra terjednek ki: jogszabálytervezetek; azon nem jogszabályalkotó javaslatok, amelyeknek gazdasági, társadalmi vagy környezeti hatásai vannak; minden kulcsfontosságú kezdeményezés és javaslat, amely az éves politikai stratégiában szerepel; valamint a jogalkotási és munkaprogram. A hatásvizsgálat két lépcsőből áll: egy ügynevezett előzetes vizsgálat, amelyet az illetékes Főigazgatóság készít el és előterjesztése a feltétele annak, hogy az éves politikai stratégiába (február) illetőleg a jogalkotási-és munkaprogramba (november) bekerüljön. Az előzetes vizsgálatot az Európai Bizottság szűrőként használja azon célból, hogy kiválogassa, mely javaslatok képezik majd az ügynevezett kibővített hatásvizsgálat tárgyát. A kibővített hatásvizsgálat, vagy inkább „mélyvizsgálat” már magában foglalja a szakértőkkel történt konzultációkat is és az éves politikai stratégiára vonatkozó döntést követően addig véglegesíthető, míg a belső konzultációk nem kezdődnek meg magáról a javaslatról.

⁷⁹ Fourth bi-annual report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny. Angol nyelven olvasható a COSAC honlapján:

<http://www.cosac.eu/en/meetings/London2005/ordinary/meetingdocuments>, letöltés ideje: 2007. április 11.

⁸⁰ Ausztria képviselőháza, Belgium (mindkét kamara), Csehország (mindkét kamara), Dánia, Észtország, Finnország, Franciaország (mindkét kamara), Görögország, Írország, Olaszország (mindkét kamara), Lettország, Litvánia, a holland képviselőház, a lengyel képviselőház, Portugália, Szlovákia, Szlovénia (mindkét kamara), Svédország, Egyesült Királyság (mindkét kamara), Ciprus (igazi scrutiny még kidolgozás alatt, a kompetens bizottságok meghívására megjelennek a kormány tagjai és tájékoztatják a tagokat a CFSP és ESDP ügyekkel kapcsolatban)

⁸¹ Contribution and Conclusions adopted by the XXXIV. COSAC. COSAC Contribution addressed to the EU institutions. Angol nyelven olvasható a COSAC honlapján:

<http://www.cosac.eu/en/meetings/London2005/ordinary/meetingdocuments>

⁸² A COSAC közleménye az EU intézményei részére. Hivatalos Lap, 2005/C 322/01, 2005. 12. 17.

parlamenteknek küldje meg, és azokat az Európai Unió valamennyi hivatalos nyelvén tegye közzé. A COSAC kéri továbbá, hogy az együttdöntési eljárás során az Európai Bizottság tegye naprakésszé hatásvizsgálatát az Európai Parlament első olvasata, a Tanács közös álláspontja és az Európai Parlament második olvasata után, valamint az egyeztető bizottság ülése előtt. A COSAC a Tanácstól azt kéri, hogy tegye nyilvánossá azon üléseit, melyek során jogszabálytervezeteket vizsgál és szavaz meg, hogy ezáltal csökkentse a polgárok és az Unió közötti távolságot, és lehetővé tegye a nemzeti parlamentek számára, hogy hatékonyabban ellenőrizhessék a miniszterek döntéseit, valamint orvosolja azt a helyzetet, hogy titkosan történik a jogszabályok vitája és az azokról való megállapodás.

Az osztrák elnökség alatt megrendezett, sorrendben XXXV. COSAC (Bécs, 2006. május 22-23.) ülésén újabb előlépést üdvözölhetett a Konferencia a nemzeti parlamenteknek az európai uniós ügyekkel kapcsolatos vizsgálódásaikban. Az Európai Bizottság elnöke az Európa jövőjéről tartott közös parlamenti ülésen (2006. május 9.) amellet foglalt állást, hogy az új jogszabálytervezetek, konzultációs dokumentumok nemzeti parlamentekhez való közvetlen eljuttatásán túlmenően arra invitálja a parlamenteket, hogy megtegyék észrevételeiket az említett dokumentumokkal kapcsolatban, ezzel is javítva a politikaformálás folyamatát. Ezáltal voltaképpen a parlamentek szorosabb kapcsolatba is kerülnének az Európai Bizottsággal, és még a jogszabálytervezetek fogalmazványa alatt értékes információkhoz juthatnak, ami sokban segítené az illetékes, európai ügyekkel foglalkozó állandó bizottságaik munkáját a vonatkozó parlamenti állásfoglalás kialakításában. Az Európai Bizottság, az ülést követően közleményt⁸³ bocsátott ki, amelyben hangsúlyozza annak fontosságát, hogy nyitni kell a polgárok felé, mivel – mint ahogyan a közleményben szerepel – az EU polgárai jobban meg szeretnék érteni és több befolyást szeretnének gyakorolni arra, mit és hogyan csinál az EU. Az EU nagyon lényeges számukra, de távolinak találják. A polgárok azonban azt várják, hogy az EU már most hatékonyan működjön. Az Európai Bizottság véleménye szerint különösen a nemzeti parlamenteket kell még inkább bevonni az európai politikák meghatározásának és végrehajtásának folyamatába. A nemzeti parlamentek nagyobb mértékű bevonása segíthet abban, hogy az európai szakpolitikák még inkább igazodjanak a körülményekhez, illetve hogy azokat még hatékonyabban hajtsák végre.⁸⁴ Az Európai Bizottságnak ezért szándékában áll, hogy minden új javaslatot és konzultációs dokumentumot közvetlenül

⁸³ A Bizottság közleménye az Európai Tanácsnak – Polgárközpontú program eredményeket Európának. COM(2006) 211 végleges, p.2.

⁸⁴ A Bizottság közleménye az Európai Tanácsnak – Polgárközpontú program eredményeket Európának. COM(2006) 211 végleges, p.10.

eljuttasson a nemzeti parlamenteknek, felkérve őket arra, hogy megtegyék észrevételeiket annak érdekében, hogy a politikák meghatározásának folyamata még hatékonyabb legyen.⁸⁵ A COSAC Titkárság által összeállított 5. féléves jelentés⁸⁶ fókuszában a civil európai biztonság-és védelempolitikával⁸⁷ kapcsolatos, tagállamok által kitöltött és visszaküldött kérdőívek feldolgozásának eredménye szerepelt. Eszerint, ami az első témakört illeti, mindösszesen kilenc tagállam tizenegy parlamenti kamarája vizsgálja meg állandó⁸⁸ vagy szelektív⁸⁹ jelleggel a vonatkozó dokumentumokat.

A XXXVI. COSAC (Helsinki, 2006. november 20-21.) ülés a finn Eduskunta szervezésében a többi között nagy hangsúlyt fektetett az Európai Bizottsággal megvalósítandó kommunikációra, különösen arra vonatkozóan, hogy 2006. szeptemberétől a parlamentekhez közvetlenül juttatja el a dokumentumokat – ezzel az új bizottsági eljárásrenddel kapcsolatos kérdéseket kellett megválaszolniuk a tagállamok parlamentjeinek. A 6. féléves jelentésben⁹⁰ összegzett eredmények szerint a parlamentek túlnyomó többsége pozitívan fogadta az Európai Bizottság új kezdeményezését a parlamentek felé a többi között a következő okokból: az európai uniós dokumentumok korábbi hozzáférhetősége; az Európai Bizottsággal való közvetlen párbeszéd és az érdekérvényesítés lehetősége, az Európai Bizottság tevékenységeivel kapcsolatos transzparencia növekedése. Egyes parlamentek⁹¹ úgy vélik, az új eljárás nem jelent nagyobb „papír” megterhelést, mivel más forrásokból korábban már hozzáfértek ezen dokumentumokhoz, sokan a kormányuk által. Néhány parlament⁹² számára viszont a dokumentumok száma így megnő; és valamennyi parlament technikailag is fogadókész.⁹³ Több parlament jelezte, hogy az Európai Bizottságtól közvetlenül beérkező

⁸⁵ A Bizottság közleménye az Európai Tanácsnak – Polgárközpontú program eredményeket Európának. COM(2006) 211 végleges, p. 10. Az Európai Bizottság 2006. szeptember 1-jétől alkalmazza ezt az eljárást.

⁸⁶ Fifth bi-annual report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny. Angol nyelven olvasható a COSAC honlapján: <http://www.cosac.eu/en/meetings/vienna2006/ordinary>

⁸⁷ Az első civil CFSP/ESDP művelet egy EU rendőrségi kiküldetés volt Boszniába 2003. januárjában. A tagállamokhoz eljuttatott kérdőív hat civil jellegű CFSP/ESDP akcióra vonatkozott.

⁸⁸ Észtország, Finnország, Írország, Lettország, Svédország, Egyesült Királyság (utóbbiban mindkét kamara)

⁸⁹ Ausztria, Dánia, Franciaország (utóbbiban mindkét kamara)

⁹⁰ Sixth bi-annual report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny. Angol nyelven olvasható a COSAC honlapján: <http://www.cosac.eu/en/meetings/helsinki2006/ordinary>

⁹¹ Finnország, Olaszország

⁹² Ciprus, Görögország, Hollandia, Portugália, Szlovákia

⁹³ A parlamentek többségében új mechanizmust dolgoztak ki az Európai Bizottságtól érkező dokumentumok számára, külön postafiókot nyitottak. Több parlament külön adatbázist hozott létre: Portugáliában például egy új, külön csapat felelős ezen dokumentumoknak a beérkezéséért és az illetékes bizottságokhoz való továbbításáért. Megjegyzendő, hogy 2006. szeptember 1-jét megelőzően Portugália, Görögország, Málta, Ciprus parlamentje és a belga szenátus egyáltalán nem kapta meg az Európai Bizottság összes javaslatát.

dokumentumok scrutiny-je nem különbözik különösebben a már meglévő általános vizsgálódási eljárástól, ugyanakkor más parlamentek⁹⁴ állítják, hogy némi változás történt az eljárási rendjükben azáltal, hogy olyan pozícióba kerültek, hogy úgy reagálhatnak egy bizottsági dokumentumra, hogy nem kell a kormányuk álláspontját megvárniuk. A parlamentek többsége vitatja, hogy beérkező dokumentumok összes kategóriájával foglalkozni tudna, néhány parlamentben⁹⁵ fontossági sorrendet állítanak fel, ami azt jelenti, hogy főként a jogszabálytervezeteket helyezik előtérbe, a konzultációs dokumentumok és a jogszabálytervezetek kölcsönös megvizsgálását pedig három parlament⁹⁶ jelezte konkrétan. A parlamentek túlnyomó többsége él azzal a lehetőséggel, hogy visszajelzést küldjön (akár az elnök, akár a bizottsági elnök révén) az Európai Bizottság részére egy-egy dokumentumról. Néhány parlament⁹⁷ határozottan kijelentette, hogy a plénum vagy a bizottság formális határozatot vagy jelentést csatol az Európai Bizottsághoz eljuttatandó leveléhez. Kilenc parlament⁹⁸ nyilatkozott róla, hogy a jövőben rendszeres parlamenti vita tárgyává teszi az Európai Bizottság éves politikai stratégiáját, továbbá a többség üdvözölné, ha ez a bizottsági dokumentum a COSAC keretein belül is megvitatásra kerülne.

A XXXVII. COSAC (Berlin, 2007. május 14-15.) ülésre készített 7. féléves jelentés⁹⁹ tovább foglalkozott az Európai Bizottsággal megvalósuló együttműködéssel, párbeszéddel, a tagállamok parlamentjeitől – közöttük a legújabb európai uniós tagországok, mint Bulgária¹⁰⁰ és Románia is – beérkezett, kitöltött kérdőívek az eddigi tapasztalatokról számoltak be. Egyes parlamentek¹⁰¹ szerint az egyik legfontosabb eredmény az, hogy ez az

⁹⁴ Hollandia, Málta, Magyarország (utóbbi a szubszidiaritás vizsgálatánál). Portugáliában a vonatkozó törvény módosításával, aminek értelmében a parlament szubszidiaritás témakörében írásos véleményt küldhet meg az Európai Unió intézményeinek (korábban csak a kormányon keresztül tehetette meg) változott a parlament eljárásrendje is. A finn parlamentnek egyáltalán nem áll szándékában foglalkozni az Európai Bizottságtól közvetlenül érkező dokumentumokkal.

⁹⁵ Ciprus, Magyarország, Írország, Lettország, Lengyelország

⁹⁶ Németország, Dánia, Szlovénia

⁹⁷ Németország: az Európai Bizottság elnökéhez, Csehország, Egyesült Királyság: az illetékes biztoshoz

⁹⁸ Ciprus, Észtország, Magyarország (az Európai ügyek bizottságában), Litvánia, Luxemburg, Lengyelország, Portugália, Egyesült Királyság (alsóház), Hollandia. A lett és a szlovén parlament a már meglévő gyakorlat szerint folytatja az éves politikai stratégia megvitatását. Egyébként a XXXVI. COSAC kérdőíves felmérés eredményei szerint mindösszesen hat parlament/kamara jelezte, hogy addig is parlamenti vita tárgya volt az éves politikai stratégia: Csehország, Dánia, Lettország, Franciaország, Szlovénia, Egyesült Királyság (Lordok Háza).

⁹⁹ Seventh bi-annual report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny. Angol nyelven olvasható a COSAC honlapján:

<http://www.cosac.eu/en/meetings/Berlin2007/plenary>

¹⁰⁰ A bolgár parlament kiemelte, hogy az európai bizottsági dokumentumok közvetlen megküldése pozitív hatással bír a parlament scrutiny tevékenységére, mivel további motivációs erőt jelent a szakbizottságok számára a kontrollban való részvételük céljából.

¹⁰¹ Franciaország (Szenátus), Olaszország, Szlovénia (Nemzetgyűlés).

új mechanizmus megnövelte az európai uniós ügyekkel kapcsolatos tudatosságot a parlamenti képviselők körében. A parlamentek többsége pozitív visszajelzést adott: a holland szenátus szerint ezzel az eljárási renddel az Európai Bizottság sokkal nagyobb felelősséggel tartozik a saját kezdeményezéseit illetően, ami a szenátus nagyobb bevonását is eredményezi az európai uniós döntéshozatalba, a litván parlament szerint pedig ezzel a legitimitáció elősegítésében is előrehaladást mutat. Vannak olyan parlamentek¹⁰² is, amelyek nem látnak különösebb változásokat európai ügyeiket illetően, mindazonáltal ezen törvényhozások is munkájuk előmozdulásáról számoltak be azáltal, hogy előbb megkapják a bizottsági dokumentumokat¹⁰³, továbbá a dán és a magyar parlament szerint ez annak a jele, hogy a nemzeti parlamentek szereplői lehetnek az európai uniós döntéshozatali folyamatoknak. Szinte az összes parlament a jogszabálytervezeteken kívül kontrollnak veti alá a konzultációs dokumentumokat, munkaanyagokat, a zöld-és fehér könyveket is.¹⁰⁴ Az előző, 6. féléves jelentésben négy tagállam jelezte konkrétan, hogy az Európai Bizottság új kezdeményezése változásokat hoz az európai uniós ügyekkel kapcsolatos munkáját illetően, a 7. féléves jelentésben hazai változásokról/szándékról számolt be még Bulgária, Lettország¹⁰⁵, a német Bundestag¹⁰⁶, a francia Nemzetgyűlés¹⁰⁷, a cseh Szenátus specifikus irányvonalakat dolgoz ki az Európai Bizottsággal történő kommunikáció céljából, a lengyel Szenátus, a máltai II-Kamra Tad-Deputati, a szlovén Državni Zbor, a német Bundesrat és a ciprusi parlament arról tanácskozik, mely módozat lehet a leghelyesebb a közvetlenül az Európai Bizottságtól beérkező dokumentumokkal való foglalatosságra. A parlamentektől 85 vélemény érkezett vissza az Európai Bizottsághoz – 2006. szeptember 1-jétől – az egyes dokumentumokkal kapcsolatban.¹⁰⁸ A parlamentek túlnyomó többsége

¹⁰² A finn parlament továbbra is azt az alkotmányos scrutiny-t folytatja, ami a parlament számára garantálja azt a jogot, melynek értelmében részt vesz az európai ügyek nemzeti előkészítésében, ugyanakkor kétségbe vonja, hogy ez effajta intézményes kapcsolat az Európai Bizottság és a nemzeti parlamentek között összeegyeztethető-e az Európai Unió intézményi struktúrájával és a parlamentek alkotmányos szerepével. Az észt parlament arról számolt be, hogy ez a kezdeményezés nem lesz semmilyen hatással az észt parlament európai ügyekkel kapcsolatos munkájára. Hasonlóan vélekedik az Egyesült Királyság képviselőháza is.

¹⁰³ A cseh képviselőház és a szlovák Nemzeti Tanács kiemelte azt is, hogy javult a saját nemzeti nyelvükön elérhető dokumentumok hozzáférhetősége.

¹⁰⁴ A lengyel Szenátus EU ügyek bizottsága elsősorban a zöld könyvek vizsgálatára összpontosított, a svéd Riksdagen bizottságainak pedig eleve kötelező jelleggel jelentést kell megfogalmazniuk a zöld-és fehér könyvekkel kapcsolatosan.

¹⁰⁵ A Saeima a külügyminisztériummal közösen dolgozza ki, hogyan állítsák fel azokat a prioritásokat, melyek alapján meghatározhatók lehetnek azon fontos javaslatok, melyek kontroll alá kerülnek.

¹⁰⁶ 2006. szeptemberében a Bundestag és a kormány között született egy, az európai uniós ügyeket érintő kiterjedt együttműködésről szóló egyezmény, amelynek értelmében bizonyos körülmények között a kormány köteles bejelenteni a parlamenti fenntartás intézményét a Tanácsban.

¹⁰⁷ A szubszidiaritás és arányosság elvének kontrollja során új eljárási rendet fogadott el

¹⁰⁸ 2006. szeptember 1. és 2007. február 28. között például a francia Szenátus 24, a német Bundesrat 9, az Egyesült Királyság Lordok Háza 7, a dán Folketinget 4, a holland Szenátus 3 kommentet küldött meg az Európai Bizottságnak. Így tett még az ír Oireachtas, a lengyel Szenátus, a cseh Szenátus (utóbbi az Európai

hangsúlyozta, hogy a nemzeti parlamentek által az Európai Bizottsághoz intézett szövegei, és az azokra visszaérkezett bizottsági – az eddigéhez képest rövidebb határidőn belüli – válaszoknak konzultáció és információ céljából célszerű, hogy elérhetőeknek legyenek az IPEX¹⁰⁹ hálózatban, viszont mindezidáig egyetlen esetben sem történt meg az, hogy az Európai Bizottság ténylegesen módosított volna az eredeti javaslatán.

A XXXVII. COSAC ülést lezáró feljegyzésben¹¹⁰ az Európai Bizottsággal való kapcsolatukat illetően a parlamentek kérték az Európai Bizottságtól egy állandó eljárás kialakítását a konzultációs dokumentumok előadására vonatkozóan, továbbá két hónapos időintervallum betartására kérte az Európai Bizottságot a parlamentek észrevételeinek nyilvánvaló és az IPEX hálózatban elhelyezendő, minden parlament által elérhető megválaszolására különös tekintettel azokra a specifikus javaslatokra, amelyekkel kapcsolatosan több parlament is érdekelt, valamint a COSAC szorgalmazta annak fontosságát, hogy az Európai Bizottság konzultációs dokumentumai elérhetőek legyenek az Európai Unió hivatalos nyelvein is. A COSAC felkérte az Európai Unió Tanácsát annak a lehetőségnek a megvizsgálására, hogy az IPEX hálózatba a tagállamok feltöltsék a második és harmadik pillérbe tartozó ügyekkel kapcsolatos javaslataikat. Végül, a COSAC megállapításai szerint szorosabb interparlamentáris együttműködésekre és az IPEX hálózat rendszeres használatára van szükség.

A lábjegyzet folytatása a 31. oldalról:

Bizottság éves jelentéséből a nemzeti parlamentekkel való kapcsolatát illetően), az Európai Bizottság pedig 39 formális választ küldött vissza a parlamentekhez.

¹⁰⁹ Interparliamentary EU Information Exchange. Magyarul: EU Interparlamentáris Elektronikus Információcsere. Az IPEX az Európai Unió parlamenti elnökeinek 2000. évi római ülésén született ajánlás eredménye, célja az Európai Unión belüli parlamentközi együttműködés elősegítése egy olyan platform biztosítása révén, ahol a parlamentek elektronikus úton cserélhetik ki az Európai Unióval kapcsolatos információikat, lehetővé teszi számukra, hogy dokumentumaikat egy, az összes uniós tagállam (valamint a csatlakozó és tagjelölt ország) nemzeti parlamentje által használt honlapon tegyék közzé. Nyelve az angol és a francia.

¹¹⁰ Contribution adopted by the XXXVII COSAC. Berlin, 13-15 May 2007. Angol nyelven olvasható a COSAC honlapján: <http://www.cosac.eu/en/meetings/Berlin2007/plenary>, letöltés ideje: 2007. május 17.

Az Elnökök Konferenciája¹¹¹

A parlamenti elnökök egymásközti, a nemzeti parlamentek szerepére, funkcióira vonatkozó vélemény-, információ-és tapasztalatcsere, valamint kutatások és közös tevékenységek intézményesült fórumának aktivitását időben az Európai Konvent tevékenységére eső időszakban vizsgálom. Az Elnökök Konferenciája harmincegyedik (2002. június 8-9.), madridi ülésén – melynek napirendjén két téma szerepelt: a nemzeti parlamentek az európai intézményi keretben, illetve a nemzeti parlamentek és Európa jövője – több javaslat¹¹² és vita elhangzása után a parlamentek elnökei úgy ítélték meg, hogy új intézmények felállítása helyett – elkerülendő az Európai Unió intézményi struktúrájának bonyolítását – az európai demokrácia erősítése érdekében inkább a nemzeti parlamentek részvételének erősítésére van szükség: a nemzeti parlamentek aktív részvételére az európai uniós döntéshozatalban a kormányuk kontrollja által, továbbá az Elnökök Konferenciája is az európai intézmények transzparenciája mellett szállt síkra és többen a COSAC szerepe fokozásának szükségét emelték ki, valamint a nemzeti parlamentek és az Európai Parlament közötti együttműködés intenzívebbé tételét.

A Görögországban, Athénban megtartott következő ülésen (2003. május 24.) központi témaként szerepelt az európai parlamentek és az Európai Konvent, valamint a parlamentek szerepe a kibővített Európában. A parlamenti elnökök pozitív lépésként ítélték meg¹¹³ az Alkotmányos Szerződéshez csatolandó jegyzőkönyvet a nemzeti parlamentek szerepéről – mint egy olyan helyes utat, amely az Európai Unió intézményeinek megnövelt kontrolljához vezet kiemelve annak szükségét, hogy a parlamentek számára a Tanács és az

¹¹¹ Az Európai Unió tagországai parlamentjeinek házelnökei 1963-ban találkoztak egymással először Rómában, majd 1973-ban Strasbourgban volt a második ülésük. Az Elnökök Konferenciája 1975 (Párizs) óta viszonylag rendszeresen, évente ülésezik. A lisszaboni konferencián (1999) döntés született róla, hogy a tagállamok parlamentjeinek házelnökei és az Európai Parlament évente ülésezik. 2000-ben, Rómában elfogadták a Konferencia működésére vonatkozó irányvonalakat, ami voltaképpen az Elnökök Konferenciája eljárási rendje, „házzsabálya”. Az irányvonalak értelmében mindig az utolsó ülés helyszínén döntenek a következő két konferencia helyszínéről, a konferencián pedig a házigazda parlament elnöke elnököl, ő felelős az ülés megszervezéséért, a napirend előkészítéséért – figyelembe véve más parlamenti elnökök, illetve az Általános Titkárság indítványait – , valamint a jegyzőkönyvek elkészítéséért és a tagoknak való megküldéséért. Ugyancsak az eljárási rend rendelkezik arról, hogy a Konferencia tagjának javaslatára a Konferencia munkacsoportokat állíthat fel, a Konferencia írott nyelve az angol és a francia, az üléseken szimultán tolmácsolás történik az Európai Unió hivatalos nyelveire.

¹¹² A többi között a spanyol Kongresszus elnöke, Luisa Fernanda Rudi Ubeda egy európai szinten harmonizált magatartási kódex megalkotását javasolta, ami garantálja az Európai Bizottság jogszabálytervezeteinek Tanács általi kezelésének hatékony kontrollját. A dán Folketinget elnöke, Ivar Hansen kiemelte az Európai Unió polgárközelívé tételének szükségességét, a parlamentek szerepének erősítése által. Lásd: Conference of the Presidents of EU Parliaments and the European Parliament: Chairman's Summary. Angol nyelven olvasható a Konferencia honlapján: <http://www.eu-speakers.org/upload/application/pdf/81d69051/I20020175.pdf>, letöltés ideje: 2007. május 17.

¹¹³ Lásd: Presidency Conclusions. Angol nyelven olvasható a Konferencia honlapján: http://www.eu-speakers.org/en/conferences/athens/athens_conclusions, letöltés ideje: 2007. május 17.

Európai Bizottság sokkal hatékonyabban gondoskodik az információk továbbításáról. A Konferencia elfogadta a svéd Riksdagentől érkezett javaslatot, amelyben egy munkacsoport felállítását szorgalmazta a parlamentek jövőbeni együttműködés áttekintése céljából.

Ez a munkacsoport az EU-25-ök parlamentjei, az Európai Parlament és a három tagjelölt ország parlamentjei elnökeinek hágai éves konferenciájára (2004. július 2-3.) előterjesztette Az Európai Unió parlamentjei közötti interparlamentáris együttműködés irányvonalai¹¹⁴ című dokumentumot, amelyet az elnökök elfogadtak és implementáltak.¹¹⁵ Az Alkotmányos Szerződéshez csatolt, nemzeti parlamentekről szóló jegyzőkönyv 9. pontjának értelmében a különböző keretek¹¹⁶ között működő interparlamentáris együttműködés négy területen valósul meg: a szubszidiaritás vizsgálata, információk és dokumentumok egymás közötti áramoltatása, konferenciák és más események, prioritást élvező politikai témák. A belga Szenátus elnöke, De Decker egy újabb munkacsoport felállítását indítványozta annak megvizsgálására, milyen hatékonyságú lenne az európai parlamentek együttműködése az európai biztonság-és védelempolitika terén. Pat Cox európai parlamenti elnök hangsúlyozta annak szükségét, hogy a jövőben a kormányközi területeken együttes ülések és közvetlen együttműködés keretében kell dinamikusabbá tenni a nemzeti parlamentek és az Európai Parlament közötti kapcsolatot. Az Alkotmányos Szerződéshez csatolandó jegyzőkönyvek kapcsán az elnökök egyetértettek abban, hogy a nemzeti parlamenteknek egyénileg is és együtt is ki kell használniuk a protokoll adta lehetőségeket, majd élénk vitát folytattak a Konferencia jövőbeni nyelvi rendszeréről, mellyel kapcsolatosan felkérték a következő konferencia elnökét egy munkacsoport felállítására a célból, hogy a technikai részleteket kidolgozza: abban konszenzus született, hogy minden felszólaló a saját anyanyelvét használhatja.

A parlamenti elnökök budapesti találkozására (2005. május 6-7.) az Európai Bizottság, a nemzeti parlamentekkel való minél szorosabb együttműködés céljából – figyelembe véve az Alkotmányos Szerződéshez csatolt jegyzőkönyvet is – egyrészt rövid távú célokat,

¹¹⁴ Guidelines on interparliamentary cooperation between parliaments in the European Union. 2004. július 3. Angol nyelven olvasható a Konferencia honlapján:

<http://www.eu-speakers.org/upload/application/pdf/a8670b7d/guidelines.pdf>, letöltés ideje: 2007. május 19.

¹¹⁵ Lásd: Presidency Conclusions. Angol nyelven olvasható a Konferencia honlapján:

<http://www.eu-speakers.org/upload/application/pdf/17a57ceb/hague.pdf>, letöltés ideje: 2007. május 19.

¹¹⁶ Elnökök Konferenciája, szakbizottságok ülései, COSAC, az érdekelt (egyes fő európai politikák, EU jogalkotási program iránt) parlamentek szimultán vitája, Parlamenti Titkárságok, IPEX, Parlamentek állandó brüsszeli képviselője, ECPRD (European Centre for Parliamentary Research and Documentation).

másrészt hosszú távú célokat tartalmazó, külön „taxációs jegyzéket” állított össze.¹¹⁷ Eszerint az Európai Bizottság alelnöke a következőképpen képzei el a nemzeti parlamentekkel történő kapcsolattartást: látogatás az Európai Unió tagállamainak parlamentjeihez, részvétel a COSAC Elnökök ülésén és az Elnökök Konferenciáján; éves jelentés kiadása a nemzeti parlamentek és az Európai Bizottság kapcsolatairól; az Európai Bizottság biztosai és tisztviselői elérhetők és felkészültek a nemzeti parlamentektől érkező, európai uniós politikákra vonatkozó kérdéseket illetően; az Európai Bizottság rendszeresített hírlevelet ad ki, melyben kiemeli a nemzeti parlamentekkel való aktuális kapcsolatának alakulását, valamint a parlamentektől érkezett információkat; az Európai Bizottság szoros kapcsolatot és információcserét tart fenn a nemzeti parlamentek európai uniós ügyekkel foglalkozó tisztviselők meglévő hálózatával, valamint a nemzeti parlamentek brüsszeli állandó képviselőivel; az Európai Bizottság a nemzeti parlamentek közötti elektronikus információcsere (például az IPEX hálózatban) terén a „segítő” funkciót tölti be; az Európai Bizottság mindent megtesz, hogy segítse az Elnökök Konferenciája által elfogadott hágai irányvonalakban foglaltak megvalósulását; amennyiben érdeklődés mutatkozik rá, az Európai Bizottság kiemelten foglalkozik a nemzeti parlamentek civil irodáival bizonyos speciális, technikai tárgyakkal; az Európai Bizottság általános titkársága kijelöl egy fő kapcsolattartó és koordináló személyt a nemzeti parlamentektől közvetlenül érkező kérdések fogadására. A hosszú távú célok között az Európai Bizottság perspektivikusan a következőkben gondolkodik: kölcsönös szolgálat – folyamatos és nyílt dialógus; konkrét hálózatépítés – egymás szakértelmének felhasználása politikai és adminisztratív szinten; polgárokkal és az általuk megválasztott képviselőkkel való kapcsolattartás.

Az interparlamentáris együttműködéssel kapcsolatban az Országgyűlés számolhatott be először a hágai irányvonalakban meghatározottak megvalósulásáról, illetőleg az Országgyűlés kezdeményezéseiről, valamint a jövőbeni tervekről¹¹⁸, miszerint az

¹¹⁷ Készítette: Margot Wallström, az Európai Bizottság alelnöke. Az Európai Bizottság D(2005) 465 számú dokumentuma olvasható a konferencia honlapján:

http://www.eu-speakers.org/upload/application/pdf/1ab926b3/Commission_en.pdf, letöltés ideje: 2007. május 20.

¹¹⁸ Interparliamentary coordination. Summary report of Mrs Katalin Szili, Speaker of the Hungarian National Assembly. Kiemelendő az Elnökök Konferenciája nyelvhasználatának kérdése, amelyben az Általános Titkárság részéről megállapodás született 2005. február 11-én, Budapesten. Az elfogadott nyelvi rezsim szerint minden delegáció kiválaszthatja a számára megfelelő megoldást: saját fordítókat hoz; az egyik, mindenképpen tolmácsolásra kerülő „alapnyelven” tartja meg felszólalását; megkéri a fogadó parlamentet, hogy gondoskodjon a saját nemzeti nyelvére történő tolmácsolásról. Az Országgyűlés indítványozta továbbá egy jól működő, a nemzeti parlamentekben létrehozandó EU kapcsolati pontok hálózatba foglalását: ez a hálózat alkalmas arra, hogy előzetes információkkal lássák el egymást a parlamentek, valamint segíti a

interparlamentáris együttműködésnek „igazinak” kell lennie, a parlamentek közötti rendszeres párbeszédre van szükség az Elnökök Konferenciája ülései között is; valamint ajánlatos egy informális koordináció folytatása az Elnökök Konferenciája egymást követő elnöklő parlamentjei (előző, jelenlegi, következő – tulajdonképpeni trojka) között; a parlamentek szakbizottságai ülései eredményességének megerősítése – itt az Elnökök Konferenciájának meghatározó szerepe kell hogy legyen az együttműködés területi prioritásainak meghatározásában; továbbá, a jelentés értelmében fontos a tagállamok nemzeti parlamentjeinek az összehangoltabb és eredményesebb megjelenése globális szinten is, valamint a Nyugat-Balkán országai integrációjának további erősítése.¹¹⁹

A folytonosság jegyében, Dániában (2006. június 30. – július 1.) folytatta az Elnökök Konferenciája a Budapesten elkezdett érdemi munkát. A Konferencia kiemelt témaként szerepelt továbbra is az Európai Bizottsággal való szorosabb kapcsolat kialakítása, melynek apropójaként szolgált az Európai Bizottság által kibocsátott – az Európai Tanács 2005. június 18-i ülésének eredményeként megszületett, állam-és kormányfők által elfogadott nyilatkozatban foglaltaknak megfelelően – közlemény, a Bizottság hozzájárulása az elméleti útkeresési szakasz munkájához, és azon túl: D-terv a Demokrácia, Dialógus és Diszkusszió érdekében címmel.¹²⁰ Ebben a dokumentumban rögzítette az Európai Bizottság a négy európai uniós intézmény felé is Margot Wallström alelnök által, a budapesti konferencián elhangzott együttműködési szándékot, valamint a koppenhágai találkozón is megjegyezte, hogy a nemzeti parlamentek nagyobb bevonása jobban segítené az európai politikák összeegyeztetését a különböző körülményekkel, valamint segítene a politikák hatékony implementálásában is. Az elnökök felkérték a soron következő elnöklő szlovák parlamentet egy munkacsoport megalakítására azzal a feladattal, hogy jelentést készítsen a pozsonyi találkozóra négy kérdésre keresve a választ: megerősíthetők-e a Hágai Irányvonalak? Hogyan lehetséges a különböző

A lábjegyzet folytatása a 35. oldalról:

bilaterális kommunikációt is, egy kitűnő eszköz a rendszeres dialógus megteremtésére. A jelentés olvasható a Konferencia honlapján:

http://www.eu-speakers.org/upload/application/pdf/1ab926b3/Szili_en.pdf, letöltés ideje: 2007. május 20.

¹¹⁹ Erre a konferenciára meghívást kapott Horvátország, Bosznia és Hercegovina, Szerbia és Montenegró parlamenti elnöke és delegációja is.

¹²⁰ Az Európai Unió állam-és kormányfői nyilatkozatot bocsátottak ki az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződés megerősítéséről az útkeresés elméleti szakasza iránti igénnyel, amelyben hangsúlyozták annak szükségét, hogy a polgárokat foglalkoztató kérdéseket meghallgassák, és hagyjanak tág teret az arra vonatkozó vitáknak. Az Európai Bizottság ezzel kapcsolatos javaslatait fogalmazta meg a közleményében. Lásd: A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Bizottság hozzájárulása az elméleti útkeresési szakasz munkájához, és azon túl: D-terv a Demokrácia, Dialógus és Diszkusszió érdekében. COM(2005) 494 végleges, 2005. október 13.

interparlamentáris fórumok – beleértve az Elnökök Konferenciáját, a COSAC-ot, a parlamenti szakbizottságok üléseit és az Európai Parlament és a Tanács elnökségét ellátó tagállam parlamentje által szervezett közös parlamenti üléseket – megerősítése? Lehetséges-e a nemzeti parlamentek Elnökök Konferenciájának elnökségének jelenlegi kinevezési sémáján javítani? Lehetőségük van-e a nemzeti parlamenteknek arra, hogy megerősítsék együttműködésüket egymás között, az Európai Parlamenttel és az Európai Bizottsággal?¹²¹

A munkacsoport az Elnökök Konferenciája pozsonyi ülésére (2007. május 24-27.) terjesztette elő jelentését¹²² az interparlamentáris együttműködésről, amiben a fentiekben meghatározott kérdésekre adott válaszok alapjául a szlovák Nemzeti Tanács 2007. februárjában parlamentek¹²³ között köröztetett kérdőíve szolgált alapjául. Terítékre került az interparlamentáris együttműködés alapjaként megállapított hágai irányvonalak felülvizsgálata, aminek kapcsán ellentétes véleményekkel éltek a parlamentek, többségük egy általános megerősítést javasolt, ugyanakkor némely parlamentek úgy vélték, hogy a Hágai Irányvonalak jelen kerete már nem tükröz naprakészséget. A munkacsoport elkészített egy, az Elnökök Konferenciájára benyújtandó módosítási javaslatot.

Több parlament jelezte az Elnökök Konferenciája és a COSAC közötti kapcsolat és koordináció átvizsgálására a felesleges kettős munka elkerülése érdekében – egy jobb, praktikusabb koordinációra van szükség, a napirendek, határidők szempontjából, valamint annak biztosítása, hogy a fontos politikai ügyek kellőképpen kerüljenek megtárgyalásra.

Az Elnökök Konferenciája az elnöklő parlament kijelölésének új eljárását dolgozta ki¹²⁴, miszerint az év második félévében az Európai Unió Tanácsának soros elnökségét ellátó tagállam¹²⁵ parlamentje lesz az Elnökök Konferenciája következő évi házigazdája. Elkerülendő a kettős munkát, az Elnökök Konferenciája egyeztetésre kérte fel az elnöklő parlamenteket és a COSAC-ot, különösen a napirendek témáját, az ülések végén elfogadott

¹²¹ Conference of Speakers of EU Parliaments: Presidency Conclusions. Olvasható a Konferencia honlapján: <http://www.eu-speakers.org/upload/application/pdf/270746a2/Conslutoins%20-%20final%20-%20rev.pdf>, letöltés ideje: 2007. május 23.

¹²² Az Országgyűlés részéről Horváth Zoltán, a Külügyi Hivatal EU Főosztályáról volt tagja a munkacsoportnak. A jelentés olvasható a Konferencia honlapján: <http://www.eu-speakers.org/upload/application/msword/965ac195/WG%20IPC%20Report%20FINAL%2011.5.07.doc>, letöltés ideje: 2007. május 25.

¹²³ Az Európai Unió 27 tagállamában 14 egykamarás és 13 kétkamarás parlament működik, ami a 27 tagállam összesen 40 nemzeti parlamenti kamaráját jelenti. A kérdőívre 34 parlamenti kamarától érkezett vissza válasz. A tagjelölt országok parlamentjei szintén megkapták a kérdőívet, két parlamenti kamarától érkeztek be a válaszok, valamint az Európai Parlamenttől.

¹²⁴ Lásd az Elnökök Konferenciája feljegyzését, mely olvasható a Konferencia honlapján: <http://www.eu-speakers.org/upload/application/pdf/c92ab674/EUSC%20Conclusions%2026.5.07.pdf>, letöltés ideje: 2007. május 29.

¹²⁵ 2007. második félévének soros elnöke Portugália, 2008. második félévének soros elnöke: Franciaország.

következtetések, feljegyzések egymás iránti kommunikációját, valamint az ülések időpontját illetően, ezáltal is szorosabbá téve az európai uniós politikaformálásban való nemzeti parlamenti részvételt.

Alkotmányos Szerződés helyett: Reformszerződés

Az EU-27-ek állam- és kormányfői a 2007. június 21-22-23-án tartott brüsszeli csúcsértekezletén, szombaton hajnalban egy, a jelenlegi uniós szerződéseket módosító „reformszerződés” elfogadására adtak megbízást a július végén, előreláthatóan július 23-án összehívandó kormányközi konferenciának, a kibővített Unió hatékonyságának és demokratikus legitimitásának növelése, valamint a nemzetközi szinten való fellépésének koherensebbé tétele céljából”. „Az alkotmányos koncepcióról, amely az összes létező uniós szerződés visszavonását és alkotmánynak nevezett egyetlen szöveggel való felváltását célozta, ezennel lemondunk” – olvasható a mandátumban, amit szombat hajnalban viszontagságos tárgyalássorozat végén fogadott el az Európai Tanács.

A reformszerződés tehát módosítani fogja a meglévő szerződéseket, amelyek továbbra is érvényben maradnak. A reformszerződés két alkotórészből áll majd: az EU-Szerződés és az Európai Közösségeket létrehozó szerződés módosításából. Az EU-Szerződés megőrzi a nevét, míg a másikat „az Unió működéséről szóló szerződésnek” nevezik majd, az Unió ezzel egységes jogi személyiséggé válik.

Ami a nemzeti parlamenteket illeti, Az Európai Tanács által elfogadott mandátum mindenekelőtt holland követelésre az alkotmányos szerződéshez képest kiterjesztette a nemzeti törvényhozások ellenőrző jogosítványait az uniós jogalkotást illetően. Bár a nemzeti parlamentek nem vétőzhatnak meg közvetlenül jogszabályokat, ellenvéleményüket fokozottan figyelembe kell venniük majd az uniós jogalkotóknak.¹²⁶

Az Európai Tanács elnökségi következtetései szerint a nemzeti parlamentekről és a szubszidiaritásról és arányosságról szóló jegyzőkönyv ennek megfelelően módosul, valamint egy új általános cikk szól majd a nemzeti parlamentek szerepéről az EU-Szerződés módosításáról, a demokratikus elvekre vonatkozó rendelkezésekről szóló, II. cím alatt:

¹²⁶ Alku a reformszerződésről, indulhat a kormányközi konferencia. Bruxinfo, 2007. június 25.

„A nemzeti parlamentek tevékenyen hozzájárulnak az Unió jó működéséhez:

- a) azáltal, hogy a nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről szóló jegyzőkönyvvel összhangban az Unió intézményeitől tájékoztatást kapnak, és az európai jogalkotási aktusok tervezeteit megkapják;
- b) azáltal, hogy a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyvben meghatározott eljárásokkal összhangban biztosítják a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartását;
- c) azáltal, hogy a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térsége keretében a [III-260.] cikkel összhangban részt vesznek az uniós politikák ezen a területen való végrehajtását értékelő eljárásokban, és hogy a [III-276. cikkel, illetve a III-273.] cikkel összhangban részt vesznek az Europol politikai ellenőrzésében, valamint az Eurojust tevékenységének értékelésében;
- d) azáltal, hogy a [IV-443. és IV-444.] cikkel összhangban részt vesznek a Szerződések felülvizsgálati eljárásaiban;
- e) azáltal, hogy a [49.] cikkel összhangban értesítést kapnak az Unióhoz való csatlakozási kérelmek benyújtásáról;
- f) azáltal, hogy a nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről szóló jegyzőkönyvvel összhangban részt vesznek a nemzeti parlamentek közötti és az Európai Parlamenttel folytatott parlamentközi együttműködésben.”¹²⁷

Az EK-Szerződés módosításáról szóló rendelkezések értelmében a IV. cím 3. fejezetében (igazságügyi együttműködés polgári ügyekben) [a III-269. cikk] (3) bekezdése helyébe lépő szöveg második és harmadik albekezdése a következőkben érinti a nemzeti parlamenteket:

„A Tanács a Bizottság javaslata alapján határozatot fogadhat el, amelyben meghatározza a több államra kiterjedő vonatkozású családjogi kérdések azon területeit, amelyek esetében a rendes jogalkotási eljárást lehet alkalmazni. A Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangúlag határoz.

A második albekezdésben említett javaslatról a nemzeti parlamenteket értesíteni kell. Amennyiben valamely nemzeti parlament az értesítés időpontjától számított hat hónapon belül kifogást emel, a második albekezdésben említett határozatot nem lehet elfogadni. Kifogás hiányában a Tanács elfogadhatja a határozatot.”¹²⁸

¹²⁷ Az Európai Tanács brüsszeli ülése 2007. június 21-22: Elnökségi következtetések, 11177/07 CONCL 2, Brüsszel, 2007. június 23. p.27.

A 2007. július 23-25-én Brüsszelben megrendezett, a leendő reformszerződés szövegezését célzó kormányközi konferencián a portugál elnökség formálisan is átadta a következő negyedév munkájához kiinduló alapul szánt jogi szövegtervezetet. A július 23-án útjára indított kormányközi konferencia tényleges munkája – jogi szakértők szintjén - azonnal kezdetét vette. Ehhez szolgált alapul a július 23-án kiosztott portugál elnökségi jogi szövegjavaslat. Az első fordulót néhány hét szünet követte, majd augusztus utolsó hetében ült össze újra a szakértők konferenciája. A szövegezés állásáról miniszteri szinten a külügyminiszterek szeptember 7-8-i informális portugáliai találkozóján hallgattak meg tájékoztatást. Ezt követően a jogi szakértők végigdolgozták a szeptembert, azzal a céllal, hogy az október közepén esedékes lisszaboni EU-csúcsra már végleges szövegverziót tudjanak betérjeszteni.¹²⁹

A lisszaboni informális csúcson, 2007. október 18-19-én megszületett az egyezés az Európai Unió reformszerződéséről, mely a Lisszaboni Szerződés elnevezéssel kerül be az alapszerződéseket módosító szerződések sorába.¹³⁰ José Manuel Barroso, az Európai Bizottság elnöke szerint a dokumentum megerősíti az EU demokratikus jellegét, nemzeti parlamenteknél pedig az elszámoltathatóság és a szubszidiaritás elve írandó mostantól nagy betűvel; José Sócrates portugál miniszterelnök felszólalásában a nemzeti parlamentekre vonatkozóan elmondta, hogy a szöveg megerősíti a nemzeti parlamentek ellenőrző jogosítványait.¹³¹ A reformszerződést 2007. december 13-án írták alá a tagállamok állam-és kormányfői Lisszabonban.¹³²

Amennyiben arra teszünk kísérletet, hogy megvizsgáljuk, „szerződésileg” milyen fejlődésen mentek keresztül a nemzeti parlamentek Maastrichtől Lisszabonig, megállapítható, hogy eleddig a hatályba lépésre váró szerződéssel léptek előre a legmesszebbre a törvényhozások. A Maastrichti Szerződés mai szemmel nézve csak általánosságokat fogalmaz meg a parlamentekkel kapcsolatban: egyrészt csak nyilatkozat

¹²⁸ Az Európai Tanács brüsszeli ülése 2007. június 21-22: Elnökségi következtetések, 11177/07 CONCL 2, Brüsszel, 2007. június 23. p.29.

¹²⁹ Alkotmány helyett reformszerződés. Bruxinfo, 2007. július 30.

¹³⁰ Az új szerződés módosítani fogja a meglévő szerződéseket, de nem szünteti meg őket, ahogyan az európai alkotmány tette volna. A reformszerződés két alkotórészből áll majd: az EU-Szerződés (az 1992-es Maastrichti, majd az ezt 2001-ben felváltó Nizzai Szerződés) és az Európai Közösségeket létrehozó szerződés (Római Szerződés) módosításából. Az EU-Szerződés megőrzi a nevét, míg a másikat „az Unió működéséről szóló szerződésnek” nevezik majd; az Unió ezzel egységes jogi személyiséggé válik.

¹³¹ A Parlament sikeresnek tartja a reformszerződést. Bruxinfo, 2007. október 25.

¹³² A Lisszaboni Szerződést elsőként a magyar Országgyűlés ratifikálta december 17-i ülésnapján 325 igen szavazattal, 5 nem ellenében és 14 tartózkodás mellett. Mivel az ír népszavazás eredménye megakasztotta a Lisszaboni Szerződés ratifikálási folyamatát, így kétséges, hogy 2009-től hatályba lép-e, illetőleg, Írországnak van-e „B” terve a ratifikációra, vagy további tárgyalásokra és alkukra lesz szükség.

semmi kötelezettségi erővel, másrészt voltaképpen három konkrétumot tartalmaz, azaz, hogy a parlamentek a kormányuktól kapják meg az EB jogalkotási javaslatait és hogy mindezt időben és tájékoztatási célzattal. De nem tudjuk meg, hogy az „időben” mikor is van, valamint taxatív melyek azok a javaslatok, amelyeket a parlamentek megkaphatnak, és a megvizsgálásukra is az esetleges szót használja például a lehetőség szerinti helyett. Tehát zsákbamacska, hogy milyen információk és mikor jutnak el a parlamentekhez, ha eljutnak egyáltalán, a nyilatkozatban foglaltakat vagy betartják a kormányok, vagy sem. További általános megfogalmazás az EU intézmények beszámolási kötelezettsége, azaz az Európai Parlament tájékoztatási kötelezettsége a parlamentek (azaz voltaképpen csak az Assizes) felé, nem tudjuk meg, hogy pontosan miről és milyen mélységig, milyen határidőkkel, valamint az Európai Tanács és a Bizottság pontosan milyen részletességgel köteles jelentést tenni az EU helyzetéről és mikor, milyen rendszerességgel. A Maastrichti Szerződéshez csatolt nyilatkozat a parlamenteknek az EU három pillérének megjelenésével és a hatáskörök kiszélesítésével együtt járó további szuverenitás-vesztésére történő válaszáadás egy tűzoltás-szerű tüneti kezeléssel azt a feladatot hárítva a törvényhozásokra, hogy saját kormányukat megpróbálják hatékonyabb ellenőrzés alá vonni.

Az Amszterdami Szerződés az általánosságoktól már eljutott bizonyos konkrétumokig. Először is, a nyilatkozat helyett egy protokoll rendelkezik a parlamentek szerepéről, megtudjuk, mely dokumentumokat (a Jegyzőkönyv úgy fogalmaz, hogy az EB minden dokumentumát, de a felsoroltak között nincs az összes EB által kibocsátott dokumentum, például a jogszabálytervezetek) és mikor küldi az EB közvetlenül – ezekről természetesen már érdemi tárgyalás megkezdődhet a szakbizottságok és EU-s bizottságok terén, s teszik ezt minél előbb, annál hatékonyabb lesz a vita a kormány képviselő álláspontjáról – viszont a jogszabálytervezetek továbbra sem közvetlenül jutnak el a parlamentekhez, s így szintén a kormányok döntése az, hogy mit kap meg a törvényhozás és mikor, ugyanis az EB csak magának határoz meg konkrét határidőt. Azaz a nemzeti parlamenteknek szánt, közvetlenül megküldendő dokumentumokat haladéktalanul, már a kormányoknak továbbítani szándékolt jogszabálytervezeteket „elegendő időn belül” küldi meg a kormányoknak, rájuk hárítva a felelősséget a parlamentjüknek való megfelelő kézbesítésért, amiből szintén nem világlik ki, hogy mikorra érkezzen meg az a bizonyos dokumentum a törvényhozásokhoz, hogy azt még az európai ügyekért illetékes bizottságokban napirendre lehessen tűzni, vitát lehessen róla folytatni és esetlegesen mandátumot vagy erős ajánlást megfogalmazni a tárgyaló kormánytag részére. A hathetes időintervallum meghatározása dicsérendő, viszont amennyiben a parlament későn kapja

kézhez a jogszabálytervezetet, ha egyáltalán megkapja, nem tud érdemben eleget foglalkozni vele, kevés ideje marad a vizsgálódásra, azaz a hat hét nem is hat, hanem kevesebb, sőt, amikor már a Tanács napirendjén (a Jegyzőkönyvből nem derül ki, hogy ideiglenes napirendről van-e szó) van a tervezet, a parlamentek már érdemben nem tudnak befolyást gyakorolni a döntésre. A parlamenti EU bizottságok konferenciáját (de nem a parlamenteket magukat) azzal hatalmazza fel, hogy észrevételeket fogalmazzon meg az EU felé, ami szintén egy lépéssel közelebb hozza a parlamenteket az uniós jogalkotáshoz, viszont a COSAC csak fél évente ülésezik, ahhoz, hogy hatékonyabban lépjen fel az uniós jogalkotás terén, többször kellene üléseznie, vagy legalábbis folyamatos kapcsolatban kell lenniük az EU-s bizottságoknak, amihez a lehetőség mára már adott az IPEX révén, a parlamenteken múlik, mennyire, milyen intenzitással használják ki ezt a lehetőséget. Sokat segített – szerződésen kívül – a parlamenteken, elsősorban azokon, amelyek a kormányuktól információhiányt szenvedtek, hogy az EB 2006 őszétől közvetlenül küldi meg a tervezeteket a parlamenteknek. Ez természetesen javában megnövelte a dokumentumok számát, viszont amelyik parlament él azzal, hogy még a zöld és fehér könyvek közül szelektált az érdeklődésére számot tartók közül, és előzetesen már megfogalmazta állásfoglalását, továbbá korai egyeztetést kezdeményezett a kormánnyal a tárgyban az uniós szintű munkacsoportokban képviselendő állásponttól, visszanyúlhat ahhoz és csiszolhat rajta, illetőleg véglegesítheti. Természetesen mindez függ attól, hogy milyen a viszony a végrehajtó és a törvényhozó hatalom között, illetőleg rendelkezik-e a parlament akkora szakapparátussal, amely képes ezen dokumentumok mindegyikével (akár szelekció szintjén is) foglalkozni. Az EU demokratizálását szorgalmazó Lisszaboni Szerződés tovább szélesíti a nemzeti parlamentek jogosítványait. Már nem „csak” egy jegyzőkönyv szól a parlamentekről, hanem a Szerződés egyes cikkelyeiben¹³³ is megjelennek. Ami az utóbbiakat illeti, az EU intézmények tájékoztatási kötelezettségei, illetve a parlamentek véleménykialakítására vonatkozó feljogosításokat tartalmazza, továbbá a 10. cikkely (2) bekezdés újdonságként azt is kinyilvánítja, hogy a kormányok felelőséggel tartoznak parlamentjeiknek, a 12. cikkelyt pedig teljes egészében a nemzeti parlamentek hatáskörbővítésének szánja a Szerződés. Fontos előrelépés, és egyben az európai uniós intézmények saját maguk számára való tudatosítása annak, hogy tájékoztatási felelőséggel tartoznak a nemzeti parlamenteknek (két kamarás törvényhozások esetén mindkét kamara felé, ugyanis előfordul, hogy akár alkotmányosan

¹³³ A szubszidiaritás és arányosság elvéről szóló cikkelyek, bekezdések nem képezik vizsgálatom tárgyát.

is, de a képviselőház van teljes joggal felhatalmazva EU-s ügyekben¹³⁴, a szenátusnak csupán konzultációs funkciója van), a Szerződések cikkelyeiben szereplő értesítési, beszámolási kötelezettség az EU demokratikus legitimitása felé mozdul el, tulajdonképpen mindenről tájékoztatást kapnak a törvényhozások – az értesítés és a tájékoztatás a dokumentumok közvetlen megküldésével tömördek információmennyiséghez jutnak, melynek kezeléséhez komoly és képzett szakapparátus és jól felépített adatbázis nélkülözhetetlen. A nemzeti parlamentekről szóló Jegyzőkönyvben a jogszabálytervezetek megküldése teljesen az EU-s intézmények felelőssége, már nem a kormányké (ezzel is elkerülendő a kettős dokumentumáramlást), továbbá az egyes dokumentumtípusok mögé intézmények rendelődnek, szabályozottá válik, mely dokumentum megküldése mely EU-s intézmény (Európai Bizottság, Európai Parlament, Tanács) feladata és megtörténik a jogszabálytervezet terminus alá tartozó dokumentumok körének pontosítása is, továbbá új típusú dokumentumokat is kézhez kapnak a törvényhozások. Ami a jogszabálytervezetek megküldésének idejét illeti, itt nincs idővesztés – legalábbis az EB részéről – ugyanis a közzététel, illetőleg az EP-nek és a Tanácsnak való megküldéssel egyidejűleg kerülnek a parlamentekhez a dokumentumok, az EP és a Tanács által megküldendő dokumentumok tekintetében nincs időintervallum-megjelölés. További lényeges módosítás az, hogy a hat hét helyett nyolc hét áll a parlamentek rendelkezésére az állásfoglalás kialakítására – a Tanács ideiglenes napirendjére tűzéséig és voltaképpen további két munkahét (azaz tíz nap) arra, hogy még mielőtt a Tanácsban bármilyen döntés születne, a parlament – amennyiben szükséges akár rendkívüli ülésen – újra elővegye a kérdéses ügyet és módosítson állásfoglalásán a tanácsi tárgyalások tartalmára való figyelemmel, megismerve a többi tagállam álláspontját, amelyet a napirenden szereplő jogszabálytervezettel kapcsolatban feltétlenül érvényesíteni kíván. A Jegyzőkönyv a tagállamok belső jogára bízta a végrehajtó és a törvényhozó hatalom együttműködési eljárásának gyakorlását az EU-s dokumentumokkal kapcsolatosan, szerződésileg tehát nincs egységes szabályozás a tagállamok belső egyeztetési eljárására vonatkozóan, viszont az ellenőrzés minél hatékonyabb gyakorlását segíti elő a tanácsi ülések jegyzőkönyveinek kézhez vétele¹³⁵: ebből kiemelendő, hogy nem csak a döntésekről értesülhetnek ilyenkor a parlamentek, hanem, ahogyan a Jegyzőkönyvben is szerepel, a tanácskozásokról is, ami szintén nagyon fontos, de

¹³⁴ Mint például Szlovéniában a Nemzetgyűlés.

¹³⁵ Amíg nem készülnek a tanácsi ülésekről nyilvános feljegyzések, a parlamentet megakadályozza abban, hogy függetlenül kövesse nyomon a kormány tevékenységét a tárgyalásokon, ugyanis a parlament csak a kormány képviselőjének utólagos tájékoztatására hagyatkozhat és arra, hogy azt tisztességesen meg is kapja.

véleményem szerint a parlamentek szempontjából nem elegendő, ugyanis nagyon sok ügy el sem jut a Tanács szintjére¹³⁶, ezért fontos lenne a Tanács napirendjén túl (ami szintén nagyon hasznos információ, ugyanis a parlamentek és európai uniós ügyekkel foglalkozó állandó bizottságaik előzetesen tervezni tudnak egy egyeztető eljárást a kormánnyal) már korábbi szinten, például a tanácsi formációk, bizottságok napirendjét és a tárgyalások kimenetelét is szerencsés lenne megkapni. Így a parlament követni tudja a jogszabálytervezet teljes „életútját”, beleértve a tagállami hozzászólásokat, módosításokat, mely tagállam milyen kulcsfontosságú pontokat jelöl meg, s eközben, ha az ideális esetet nézzük, a parlamenteknek lehetőségük adódik állásfoglalásuk módosítására is, valamint a tanácsi jegyzőkönyv alapján kísérni tudják saját kormányuk tevékenységét is, s meghallgatást, további egyeztetést kezdeményezhetnek. Újdonság a Jegyzőkönyvben az is, hogy a döntéshozatali eljárás változásáról is értesíteni kell a parlamenteket, és kifogásolási joggal ruházza fel azokat. A parlamentek mandátumadási gyakorlatában sem mindegy, hogy együttdöntési, vagy pedig minősített többségi döntésről van szó, míg az egyiknél erősebb ajánlást határozhat meg a kormánya számára, ami vétójoggal is élhet, addig utóbbinál egy kötött mandátum azt eredményezheti, hogy a tagállamot leszavazzák a többiek. A Lisszaboni Szerződésben és csatolt Jegyzőkönyvben a nemzeti parlamentek előrébb léptek tehát abban, hogy hatékonyabban tudják befolyásolni az európai folyamatokat, formális beleszólási joguk is van már a kifogásolás útján, de a döntéseket individuumokként érdemben befolyásolni továbbra is csak kormányukon keresztül képesek, kikerülve ezzel az esetleges hatáskör-vitákat nemzeti (kormány vs. parlament) és európai szinten (EP vs. nemzeti parlament). Ha individuumként nem is, de csoportosan felhatalmazott nézeteinek remélhetőleg minél hatékonyabb, az egyes intézmények által fokozottan figyelembe veendő kifejtésére a COSAC útján.

A továbbiakban a 2004. május 1-jén csatlakozott tagállamok által kialakított kontrollmodelleket ismertetem, ugyanazon szempontrendszer szerint felépítve az egyes fejezeteket, földrajzi tagolással, valamint a kutatásaim alapján rendelkezésemre álló információk alapján, valamint az Országgyűlés Európai Ügyek Titkárságával készített kérdőív alapú interjú segítségével betekintést kísérek meg nyújtani abba, hogy a mindennapi gyakorlat során mennyiben állja meg a helyét egy adott esetben papíron erős kontrollmodell, mint például a szlovén, vagy akár itt említhetném a magyar bizottsági tevékenységet.

¹³⁶ Lásd az ún. A ponthoz tartozó ügyekben a COREPER már megegyezik, ezekről nincs már további tárgyalás.

II. RÉSZ

A PARLAMENT ÉS A KORMÁNY EGYÜTTMŰKÖDÉSE EURÓPAI UNIÓS ÜGYEKBEN A 2004-BEN CSATLAKOZOTT ÁLLAMOKBAN

BALTIKUM

A bebiztosított parlamenti kontroll: Észtország, Lettország és Litvánia európai uniós ügyei

A balti államok speciális helyzetben voltak a nyolcvanas-kilencvenes évek fordulóján: viselték ugyanis a közép-kelet-európai országok, ugyanakkor a Szovjetunió sajátosságait; bár több mint ötven évig a Szovjetunió részét képezték, politikai kultúrájuk és történeti orientációjuk inkább a Nyugathoz kötötte őket. Első, a két világháború közötti önállóságuk (például az 1922-es lett alkotmány) előképe és emléke alapján határozottan törekedtek a nemzeti függetlenségre.¹³⁷

A kilencvenes évek elején a Szovjetunió felbomlásával elsőként Litvánia¹³⁸ deklarálta függetlenségét, majd az 1991-es moszkvai puccskísérlet kudarcának köszönhető felgyorsult folyamatnak, Észtország¹³⁹ 1991. augusztus 20-án, másnap pedig Lettország¹⁴⁰ kiáltotta ki önálló államiságát, illetve szuverenitását. Mindhárom államban felmerült a két világháború között fennállt első köztársasággal való jogfolytonosság keresése, ami nem zajlott le viták nélkül, ugyanakkor a balti államok a posztkommunista államok közül a leggyorsabbak közé tartoztak alkotmányos átmenetük végrehajtásában. Észtországban alkotmányozó nemzetgyűlést hoztak létre, amelynek alkotmánytervezetét 1992 júniusában népszavazás erősítette meg. Lettországban az 1922. évi lett alkotmányt „támasztották fel” újra, a legfelső tanács 1990-es függetlenségi nyilatkozatával együtt, egyes rendelkezéseinek az átmenet végéig való felfüggesztésével, de az első szabad választásokig

¹³⁷ A szovjet utódállamok alkotmány-és intézményfejlődéséről bővebben lásd Szente Zoltán: Európai alkotmány-és parlamentarizmus-történet 1945-2005. Osiris, Budapest, 2006. 458-468.

¹³⁸ Az 1991 februárjában tartott népszavazáson a szavazók 90 százaléka (az összes választópolgár 76%-a) a független demokratikus Litvánia mellett tette le voksát.

¹³⁹ 1988 novemberében az Észt Legfelsőbb Tanács által elfogadott nyilatkozat értelmében az észt törvények elsőbbséget élveznek a szovjet törvényekkel szemben. Ekkor mondták ki Észtország szuverenitását, s ugyanez a testület deklarálta az észt nyelv államnyelvi státusát is. Moszkvával folytatott hosszú tárgyalások után 1991 márciusában népszavazást tartottak a függetlenség kérdésében, s a szavazók 77,3%-a (a részvétel 82,9% volt) támogatta azt.

¹⁴⁰ 1989. júliusában a Lett Legfelsőbb Tanács kimondta az ország függetlenségét és gazdasági önállóságát. 1991 március 3-án a függetlenség kérdésében tartott népszavazáson 87,5%-os részvételi arány mellett a szavazók 73,7%-a támogatta a birodalomtól való elszakadást. A megghiúsult moszkvai puccskísérlet után a Lett Legfelsőbb Tanács kimondta a teljes függetlenséget.

az 1977-es szovjet alkotmány is hatályban maradt, feltéve, hogy nem volt ellentétes az 1922-es alkotmánnyal. 1993-ban az első szabad lett parlament teljes egészében hatályba helyezte az 1922-es alkotmányt azzal, hogy az alapjogi rész és a bírói hatalomról szóló rendelkezéseket pótolni kellett. Litvániában 1990. március 11-én kiáltották ki a Szovjetuniótól történő különválást eredményező függetlenséget, és ezen a napon fogadták el a litván állam újjáalakításáról szóló törvényt. 1991. február 11-én törvényt fogadtak el a litván államról, 1992. október 25-én fogadták el Litvánia új alkotmányát.¹⁴¹

Lényegében véve mindhárom balti állam parlamentáris köztársaság, azzal, hogy Litvániában némileg erősebb jogállása van az államfőnek. A kormányt mindegyik országban a köztársasági elnök nevezi ki, de a megbízatáshoz az új kabinetnek kérnie kell a parlament bizalmi szavazását.

Észtország

Észt alkotmány és a nemzetközi szerződések/Európai Unió

Az 1992. évi észt alkotmány szerint Észtország független, szuverén demokratikus köztársaság, kormányformáját illetően parlamentáris demokrácia.

Az észt köztársaság alaptörvényének az európai uniós csatlakozáshoz szükséges esetleges módosítását kiterjedt szakmai előkészületek, konferenciák, szakértői anyagok előzték meg: hazai és külföldi szakemberek elemzése, a szemináriumok eredményei mind azt szorgalmazták, hogy az Európai Unióhoz való csatlakozás elengedhetetlen feltétele az alkotmány módosítása. Az alaptörvény négy ponton igényelte a módosítást (mint a legtöbb tagállam illetve csatlakozó állam esetében): a szuverenitás átruházása az Európai Unió felé; a parlament részvétele az Európai Unió döntéshozatalában; az uniós polgárok képviseleti és szavazati joga a helyhatósági választásokon, valamint a négy szabadsághoz kapcsolódó jogaik; az Észt Nemzeti Bank kizárólagos joga az észt bankjegyek kibocsátására a Monetáris Unióhoz való csatlakozás célzatával.

A dolgozat szempontjából az első két tényező a releváns, különös tekintettel a parlament szerepére.¹⁴²

¹⁴¹ 1992. szeptember 6-án a Szovjetunió is elismerte Litvánia államiségát és önállóságát, szeptember 8-án pedig megszületett a csapatkivonási megállapodás a két ország között. Litvánia új alkotmányának hatálybalépésével egyidejűleg hatályát veszítette a Litván Köztársaság Alaptörvénye. Az új alkotmányról szóló népszavazáson 56,8%-os részvétel mellett a szavazók 75,4%-a voksolt igennel.

¹⁴² Az észt alkotmány módosítását illetve pontosabban fogalmazva: kiegészítését megelőző munkálatok összefoglalásának alapjaként Anneli Albi (a firenzei egyetem PhD kutatója) írását is figyelembe vettem:

Ami a szuverenitás kérdéskörét illeti, megjegyezendő, hogy az észti alkotmány szinte egyike a „legszuverénebb” alkotmányoknak, mivel: az alkotmány különbséget tesz a szuverenitás és a függetlenség között¹⁴³; a függetlenség és a szuverenitás örök és elidegeníthetetlen¹⁴⁴; nincs határozott rendelkezés a hatáskörök nemzetközi szervezetekre történő delegálásáról; a szuverenitásról szóló rendelkezés (csakúgy, mint az alkotmány módosítása) csak népszavazással változtatható meg, mely politikai és társadalmi konszenzust követel (alkotmány 162. §); az alkotmány tiltja az alkotmányba ütköző szerződések megkötését (123. §)¹⁴⁵; az észti jogi terminológia a szuverenitásról szóló rendelkezést konzervatívan értelmezi, melyet az alkotmányi szakértő bizottság a szuverenitás európai uniós jelentésére is alkalmazott; ugyanakkor nem árt azt sem szem előtt tartani az alkotmány vizsgálata során, hogy ha nem is közvetlenül, de „közvetett” formában nyilatkozik a jogszabályok kötelező érvényéről és közvetlen alkalmazhatóságáról – a nemzetközi szerződések esetében (123. §).¹⁴⁶

A hazai és a külföldi szakértők véleménye, összehasonlító tapasztalatai és teoretikus meglátásai alapján három lehetőség kínálkozott az észti alkotmány módosítására:

1. Franciaország és Ausztria példáján egy speciális EU fejezet beiktatása az alkotmányba, ami magában foglalja az összes, Európai Unióval kapcsolatos kérdést és jövőbeni potenciális módosításukat. Az EU-fejezet a IX. fejezet (Külkapcsolatok és külföldi szerződések) után szerepelne, IX¹ fejezetként.
2. Az egyéni, problematikus rendelkezések módosítása – a szakértők többsége eme verzió mellett állt ki.
3. Az alkotmány mindössze egyetlen cikkelyben történő módosítása, mely az összes legfontosabb kérdést szabályozza: a szuverenitás átruházását és a demokratikus legitimáció megteremtését a nemzeti parlament által.

Az első két opciót figyelembe véve az észti alkotmány a következőképpen rendelkezik:

123¹ § vagy az 1. § (3) bekezdése:

A lábjegyzet folytatása a 46. oldalról:

Estonia's Constitution and the EU: How and to What Extent to Amend It? In: *Juridica International* VII/2002. 39-48.

¹⁴³ 1. cikk. (1) Észtország független és szuverén demokratikus köztársaság, amelyben a legfőbb államhatalmat a nép gyakorolja.

¹⁴⁴ 1. cikk. (2) Az észti függetlenség és szuverenitás korlátlan és elidegeníthetetlen.

¹⁴⁵ 123. cikk (1) Az Észt Köztársaság nem köt olyan nemzetközi szerződéseket, amely az alkotmánnyal nincs összhangban.

¹⁴⁶ 123. cikk (2) Ha észti törvények vagy más rendeletek ellentmondásban vannak a Parlament által ratifikált nemzetközi szerződésekkel, a nemzetközi szerződések megfelelő cikkeit kell alkalmazni.

„[A gazdasági és szociális jólétre és biztonságra tekintettel] Észtország átruházhatja az Európai Unióra az alkotmányból eredő állami kompetenciáit azoknak az Európai Unió tagállamaival való közös gyakorlás céljára a Szerződések alkalmazásának szükséges terjedelméig.”

123² § vagy az 59. § (2) bekezdése:

„Az Európai Unió jogalkotó tevékenysége során a kormány a Riigikogu állásfoglalásainak alapul vételével jár el, [ettől fontos integrációs esetben térhet el, amiről jelentést tesz a Riigikogu ülésén]. Ennek részleteit külön törvény szabályozza.”

123³ § vagy 9. § (3):

„Az Európai Unió tagállamainak polgárai élvezhetik az Európai Unió jogából fakadó jogokat az észt polgárokkal egyenlő mértékig, [beleértve a helyhatósági és európai parlamenti választói és jelölt állítási jogot].”

123⁴ § vagy 111. § (2):

„A Monetáris Unióhoz való csatlakozással az észt nemzeti bank kompetenciái átruházhatók az Európai Központi Bank javára.”

123⁵ § vagy 123. § (3):

„Az európai közösségi jog közvetlenül alkalmazandó, az észt jogszabályokkal való ütközés esetén az európai közösségi jog alkalmazandó. [Az elnök a ratifikációt megelőzően minden új európai uniós szerződést a legfelsőbb bíróság elé terjeszt, amely annak az alkotmánnyal való konformitásával kapcsolatban indokolt határozatot bocsát ki].”

A harmadik opció szerinti alkotmányos szabályozás lehetséges megszövegezése:

Az 1.§ (3) bekezdése, vagy a 123¹. §:

„Észtország átruházhatja az Európai Unió intézményeire az alkotmányból eredő állami kompetenciáit azok Európai Unió tagállamaival történő közös gyakorlása céljára, meghatározott feltételek értelmében, és a Szerződések alkalmazásának szükséges terjedelméig.

Az Európai Unió jogalkotó tevékenysége során a kormány a Riigikogu állásfoglalásainak alapul vételével jár el, [ettől fontos integrációs esetben térhet el, amiről jelentést tesz a Riigikogu ülésén]. Ennek részleteit külön törvény szabályozza.”

A fenti szövegeзések a szakértők szerint azt eredményeznék, hogy már a csatlakozási tárgyalások folyamán kitérjenek a demokratikus problémák elől, ahol a parlament Európai Ügyek Bizottsága tagjainak eddig mindössze „statisztikai” szerepük volt. Ugyanakkor ez a szigorú szabályozás elősegítené a párbeszédet az érdekcsoportok alkotta véleményekről, melyekkel a kormányra kívánnak nagyobb nyomást gyakorolni.

Végül, ami az Európai Unió másodlagos jogalkotását illeti, az észt alkotmány az elsőbbség és a közvetlen hatály alkalmazásában is módosítandó, elkerülve az alkotmány (15. §, 123. § (1), 152. §) és az Európai Unió jogszabályainak ellentétbe kerülését.

2002-ig az Alkotmányi Szakértő Bizottság¹⁴⁷ által benyújtott törvénytervezetéről folytak a tárgyalások, melyeket a bizottság 1998-ban, egy jelentésben foglalt össze „Potenciális csatlakozás az Európai Unióhoz és annak következményei az észt alkotmányjogra” címmel.¹⁴⁸ 2002 elején az Igazságügyi Minisztérium, a parlament nyomására felvetette az alkotmány módosításának mellőzését, megoldásként pedig az alaptörvény után közvetlenül szereplő, ún. Harmadik Alkotmányos Törvénnyel történő kiegészítését javasolta. 2002 május 16-án a kormány - ad hoc bizottság, a frakciók, a civil szervezet és az akadémia küldötteinek gyors és zárt tárgyalássorozata után – benyújtotta a parlamentnek az Észt Köztársaság Alkotmányát módosító törvényt.¹⁴⁹

Észtország 2003. szeptember 14-én szavazott az alkotmányt módosító törvényről és európai uniós tagságáról. A népszavazáson az észt polgárok egyszerre két kérdésben döntöttek: „Támogatja-e az európai uniós csatlakozást és az Észt Köztársaság alkotmányának módosító törvényjavaslatát?”¹⁵⁰ Az észt polgárok támogató szavazata jóváhagyta az Észt Köztársaság alkotmányát „módosító” törvényt,¹⁵¹ mely különálló rendelkezéseket tartalmaz az európai uniós tagságról, nem képezi az alaptörvény szerves részét. A mindössze négy cikkelyben rögzített európai uniós törvény a következőkről rendelkezik: Észtország az Európai Unió tagja; az alaptörvény alkalmazásakor figyelembe kell venni az európai uniós kötelezettségeket és jogokat.

¹⁴⁷ A bizottságot 1996. májusában hozta létre a kormány a célból, hogy felmérje az észt alkotmány potenciális hiányosságait szem előtt tartva az európai uniós csatlakozás hatását. Tagjai jogászok és akadémikusok voltak.

¹⁴⁸ Eredetiben „Võimalik liitumine Euroopa Liiduga ja selle õiguslik tähendus Eesti riigiõiguse seisukohalt” címmel, észt nyelven elérhető az észt Igazságügyi Minisztérium honlapján: <http://www.just.ee>

¹⁴⁹ „1. cikk. Észtország az Európai Unióhoz tartozik, az Észt Köztársaság Alkotmányában rögzített alapelvekkel összhangban.

2. cikk. Észtország Európai Unióhoz való csatlakozása következtében az Észt Köztársaság Alkotmányát a Csatlakozási szerződésből eredő jogok és kötelezettségek figyelembevételével kell alkalmazni.

3. cikk. Jelen törvény csak népszavazás útján módosítható.

4. cikk. Jelen törvény a kihirdetését követő harmadik hónapon lép hatályba.” Az Észt Köztársaság Alkotmánya. Trócsányi – Badó szerk. Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. Budapest: KJK-KERSZÖV, 2005. 345.

¹⁵⁰ A 867,714 szavazásra jogosult polgár közül 555,835-en járultak az urnák elé (64.1%). Ebből 369,657-en szavaztak az európai uniós tagságra (66.8%), ellene 183,454-en voksoltak (33.2%). A legtöbben Tallinban mentek el szavazni (69%), a fővárost követte a 15 megye közül Harju megye 68%-kal. Legkevesebben Ida-Viru megyében járultak az urnák elé (56%). A csatlakozást támogatók aránya Tartu városában volt (72.6% igen szavazat), második helyen Harju megye állt 69.9% támogatottsággal. A legkevesebb „igen” szavazatot Ida-Viru megyében (57% igen, 43% nem) és Võru megyében (58.3% mellette, 41.7% ellene) számlálták. Lásd: az Észt Nemzeti Választási Bizottság adatai alapján: <http://www.vvk.ee/rh03/engindex.html>

¹⁵¹ Az alkotmányt módosító törvény 2003. december 14-től hatályos.

Az észtek, amint azt a fentiek is igazolják, óvatosan nyilatkoznak az Európai Unióra történő szuverenitás-átruházásról: egyrészt a tagságról szóló cikkelyben védi az észti alaptörvényt azáltal, hogy hivatkozik az alkotmányban rögzített alapelvekre, valamint nem a feltétlen szuverenitás-átruházásról szól a „figyelembevételével” terminus is, azaz az alaptörvényt a tagságból eredő jogok és kötelezettségek szem előtt tartásával lehet a jövőben alkalmazni. Konkrétan szuverenitás-átruházásról, vagy hatáskörök átadásáról nem rendelkezik az észti alkotmány, a parlament kontrolljáról sem tesz említést.

Az észti parlament

Az észti parlament (Riigikogu)¹⁵² egykamarás, 101 tagból áll, akiket az arányosság elve alapján, közvetlenül választanak meg. Az első választásokat 1920-ban tartották, 1922-től az ülések helyszínéül a Toompea kastély szolgált. 1992-ben vált 50 év után újra függetlenné az állam, s ekkor tartották meg (1992 tavaszán) az Alkotmány értelmében az új választásokat. A Riigikogu elnökét 1999. március 7-én választották meg. A sorrendben 10. parlamenti választásokat 2003. március 2-án tartották meg.¹⁵³ A 2007. március 4-i általános választásokat követően a volt miniszterelnök, Andrus Ansip irányítja a három pártból álló koalíciós kormányt.

A Riigikogu és az Európai Unió

A parlament európai uniós tevékenységével kapcsolatosan a Riigikogu módosított házszabálya¹⁵⁴ rendelkezik. Kifejezetten az európai uniós csatlakozáshoz fűződően a parlament házszabályát hat ponton módosították.

1. Az Elnökségről szóló (3.) fejezet 13. § (2) bekezdése 4. pontja kiegészült a 4¹ ponttal, melynek értelmében az Elnökség megküldi a Riigikoguhoz érkezett európai uniós jogszabálytervezeteket az Európai Unió Bizottsága, vagy a Külügyi Bizottság számára, kijelöli az állandó bizottságok közül azokat, melyek véleményt formálnak a jogszabálytervezetről, és meghatározza a határidőt, ameddig a véleménynek el kell készülnie.

¹⁵² Az észti parlament hivatalos honlapja: <http://www.riigikogu.ee>

¹⁵³ A parlamenti választásokra a jogosult választók 58,24%-a adta le voksát. A választásokon 963 képviselőjelölt indult, ebből 952 fő pártlistás, 16 fő független. A parlamentbe jutás küszöbét (a parlament megválasztásáról szóló törvény szerint: 5%) hat politikai párt érte el, 28-28 képviselőhelyet birtokol a két győztes párt, az Észti Centrum Párt és a Res Publica.

¹⁵⁴ Utolsó módosítás: 2004. február 11. Hatályos: 2004. március 15-től. Angol nyelvű változata elérhető: <http://www.legaltext.ee/text/en/X70029K2.htm>

2. A Riigikogu bizottságairól szóló (4.) fejezet 18. §-a az állandó bizottságokról: egyrészt az Európai Unió Ügyek Bizottságának meghatározása: (1) bekezdés; másrészt a (3) bekezdés a feladat meghatározásról, miszerint: a Riigikogu Európai Unió Ügyek Bizottsága és a Külügyi Bizottság – utóbbi azokban az ügyekben, melyek az Európai Unió közös kül-és biztonságpolitikáját érintik – a többi állandó bizottsággal való közreműködésben megalkotja a Riigikogu véleményét az európai uniós jogszabálytervezetekkel kapcsolatban, és ellenőrzi a kormány munkáját az európai uniós politikák megvalósításában.

3. A 4. fejezet 24. §-a a Riigikogu képviselőinek bizottságokban való részvételükről: minden képviselő csak egy állandó bizottság tagja lehet, ugyanakkor tagja lehet az Európai Unió Ügyek Bizottságának is. (kettős tagság). Az Elnökség tagjai nem lehetnek egyetlen állandó bizottság tagjai vagy póttagjai sem, ez alól egyedül az Európai Unió Ügyek Bizottsága képez kivételt.

4. A 4. fejezet 25. §-a a bizottságok létszámáról: az Európai Unió Ügyek Bizottságának legalább 15 tagja kell, hogy legyen – legalább egy tag vagy póttag valamely állandó bizottságból kerül ki.

5. A 8. fejezet 47. §-a a Riigikogu munkatervéről. Eszerint az Európai Unió Ügyek Bizottsága heti ülésrendje a következőképpen határozható meg: heti kétszer ülésezik, hétfőn és pénteken. Hétfőn délután 14-15-ig, valamint pénteken délelőtt 11 órakor kezdődik és addig tart, amíg a napirend össze pontját meg nem tárgyalták.

6. A 18. fejezetet kiegészítő 18¹ fejezet, mely kifejezetten az európai uniós ügyekkel kapcsolatos eljárásról (scrutiny) szól.

A parlament európai uniós tevékenységének főszereplői: az Elnökség, az Európai Unió Ügyek Bizottsága, a Külügyi Bizottság, a parlament állandó bizottságai és a plenáris ülés

A parlament európai uniós ügyekkel foglalkozó bizottsága

A Riigikogu Európai Unió Ügyek Bizottsága (Euroopa Liidu asjade komisjon)¹⁵⁵

Európai ügyekkel foglalkozó bizottság 1997. januárja óta létezik Észtországban: a Riigikogu mint ún. speciális, ad hoc bizottságként hozta létre az Európai Megállapodás 1995. augusztusi ratifikációja után. Az 1999. és 2003. évi általános választások után az újonnan megválasztott Riigikogu új európai ügyekkel foglalkozó ad hoc bizottságot hozott létre. A házszabály 2004. évi módosítása értelmében alakult meg a jelenlegi Európai Unió

¹⁵⁵ Hivatalos honlapja: <http://www.riigikogu.ee/index.php?id=31646>

Ügyek Bizottsága. A csatlakozást megelőző időszakban a bizottság feladatköre hármas csoportra bontható:

1. csatlakozás előtti és csatlakozási tárgyalások
2. csatlakozási tárgyalások után, de tagság előtt (megfigyelői státuszban az Európai Unió intézményeiben)
3. csatlakozás után.

Az első fázisban az európai uniós bizottság fő feladata az volt, hogy létrehozza, fenntartsa és fejlessze a kapcsolatokat a többi parlament hasonló profilú testületeinek munkatársaival; továbbá az észrt scrutiny kidolgozása, valamint a Riigikogun belüli európai uniós információk koordinálása. Ugyancsak a bizottság tevékenységi körébe tartozott a széleskörű nyilvánosság tájékoztatása a csatlakozási folyamatokról. Mivel a parlament az európai uniós döntéshozatalra még nem lehetett ráhatással, a fő kérdésként a bizottságon belül a tagság feltételeként meghatározott jogszabályok átültetésének időintervalluma és hogyanja szerepelt. Ebből kifolyólag maga a scrutiny tevékenység a kormány munkájának azon ellenőrzésében jutott kifejezésre, hogy a végrehajtó hatalom reális éves munkatervet állított-e össze és hogyan tud megfelelni az ebből fakadó követelményeknek. Ezzel a bizottság konvencionálissá kívánta tenni a parlamentnek bizottságon keresztül történő, kormány általi rendszeres tájékoztatását, valamint a miniszterek meghallgatását.

A csatlakozási tárgyalások folyamán vált rendszeresebbé a parlament bevonása az európai uniós tevékenységekbe: a bizottság rendszeres jelentést kapott a tárgyalási fejezetek állapotáról, sőt gyakorlattá vált az állásponttervezetek bizottság általi megtárgyalása a kormány általi elfogadásukat megelőzően. A bizottság a kormányhoz állásfoglalásait a külügyminiszteren és az észrt tárgyalási csoport megbízott vezetőjén keresztül juttatta el, ezzel is élve a lehetőséggel, hogy indirekt módon (mandátumadás nélkül) gyakoroljon hatást a kormány európai uniós tevékenységére. Egyes tárgyalási fejezetekről történő véleménycsere folyamán tevékenyen részt vettek a munkában a parlament állandó, szakbizottságai is az európai uniós bizottság közös ülései által. Azonkívül, az állandó bizottságok a saját szakterületüknek megfelelő fejezeteket maguk is megvitatták.

Mivel ez az időszak inkább a már kész álláspontok általános szóbeli áttekintésén alapult (amelyeket a kormány maga is tárgyalás alá vont), a bizottság tevékenységében sokkal gyakorlatiasabb tapasztalatszerzésre a Konvent munkája bizonyult. Egy belső koordinációs rendszerbe kapcsolódott be a bizottság, amelyben a kormány volt a partner. Ez a technikai-jogi megoldás lehetővé tette a megfelelő információáramlást, valamint a Konventben érvényre juttatni kívánt álláspont hazai tárgyalását és koordinációját. A bizottság tagjai

akkor szembesültek igazán a véleményformálás ideje rövidségének problematikájával, viszont ezt az „akadályt” is sikerült legyőzni a folyamatos információcsere által a végrehajtó és a törvényhozó csapat között, biztosítva egyúttal a lehetségesen maximális időintervallumot is, hogy politikai szinten meg tudják alkotni véleményeiket és álláspontjaikat, nem tévesztve szem elől azt sem, hogy ezeknek a pozícióknak általában tükrözniük kellett az ész nemzeti álláspontot.

A 2003. évi parlamenti választások után az újonnan megválasztott Riigikogu új Európai Ügyek Bizottságát alakított meg, a következő feladatokkal: a csatlakozással kapcsolatos hatástanulmányok készítése, a szükséges reformok előkészítése annak érdekében, hogy a Riigikogu minél hatékonyabban tudjon részt venni az európai ügyekkel kapcsolatos döntéshozatalban. Utóbbi a parlament házszabályának módosító javaslatában fektették le, melyet február 11-én fogadott el a parlament, és március 17-től vált hatályossá. A módosító javaslat a hazai koordinációs folyamatban fő célul az Európai Ügyek Bizottságának és a többi állandó szakbizottság bevonásának szükségességét tűzte ki. Több tagállam kontrollmodelljének vizsgálata után az ész parlament házszabály-módosító javaslatában a politikailag kötött mandátum mellett döntött: a jogszabálytervezetek esetében nemzeti pozíció kialakítására kerül sor, míg a többi fontos dokumentumokról a parlament véleményt nyilvánít azzal, hogy az elképzelések szerint a kormányközi egyezmények esetén is felmerülhet a mandátumadás kérdése, továbbá a különbségtétel felmerül a Fehér vagy Zöld Könyvek esetén is.¹⁵⁶ Az elfogadott és hatályos parlamenti szabályozásba ezek viszont már nem kerültek bele.

A házszabály módosítását a csatlakozás előtt még két módosítás követte: 2003. december 18-án (hatályos: 2004. január 1.), valamint kifejezetten a parlament és a kormány európai uniós ügyeket érintő együttműködésének szabályozását a 2004. február 11-i házszabály-módosítással fektette le a Riigikogu (hatályos: 2004. március 15.). Ekkor vált az Európai Ügyek Bizottsága a parlament egyik állandó bizottságává és vette fel az Európai Unió Ügyek Bizottsága elnevezést is, mely bizottság a továbbiakban döntő és irányító szerepet tölt be a parlamenten belül tárgyalandó európai uniós kérdésekkel kapcsolatban.

¹⁵⁶A kormányközi konferenciával kapcsolatos parlamenti munka például az alábbiak szerint zajlott. Az olasz elnökség ideji kormányközi konferenciára az ész kormány a saját „Fehér Könyvét” prezentálta a főbb tárgyalandó ügyekkel kapcsolatos álláspontjáról. A Riigikogu az Európai Ügyek Bizottságával közösen megvitatta ezt a dokumentumot, valamint a Külügyi Bizottság és az Alkotmányügyi Bizottság is véleményezte. Ezt követően a parlament plenáris ülésen tárgyalta meg a dokumentumot, ahol a frakciók is kifejezték saját nézeteiket. Ezeket az álláspontokat az Európai Ügyek Bizottsága összesítette, a parlamenti vitát követően átnyújtotta a kormánynak. Majd a brüsszeli ülés előtt a bizottság újratárgyalta az aktualizált álláspontokat, majd pontról-pontra való megjelöléssel továbbította állásfoglalását a kormány felé.

A bizottság összetétele

Az Európai Unió Ügyek Bizottsága tagságának felépítése némiképp különbözik a többi parlamenti szakbizottságétól: a meghatározás szerint legalább 15 tagja van¹⁵⁷, akik két bizottságnak is lehetnek a tagjai – tehát, amikor a frakciók megnevezik tagjaikat az Európai Unió Ügyek Bizottságába, ügyelnek arra is, hogy ezáltal minden bizottság is legyen fedve (kettős tagság). A Riigikogu Elnökségének tagjai is lehetnek tagok az Európai Unió Ügyek Bizottságában, amire más szakbizottságoknál nincs lehetőség. A bizottság Titkárságának személyi állománya 5 fő. Négy tanácsos egy-egy speciális európai uniós területet képvisel a lefedve az összes szakbizottságot, a minél világosabb feladatkörök meghatározása, illetve a dokumentumoknak az Európai Unió Ügyek Bizottsága részére történő minél hatékonyabb előkészítése érdekében. A Titkárság tagjai részt vesznek a kormány EU Ügyek Irányító Tanácsának heti ülésein.

A bizottság hatásköre

Az Európai Unió Ügyek Bizottsága munkájának két vezérfonala van: koordinációs szerepet tölt be a parlamenten belül és mandátumot ad a kormánynak. Utóbbi két szálon fut: egyrészt a bizottság megvizsgálja az Európai Bizottság által megküldött javaslatokat, másrészt az Európai Unió Tanácsa és az Európai Tanács ülése előtt meghallgatja az illetékes minisztereket illetően a miniszterelnököt. A bizottság heti munkarendje a parlament házszabálya értelmében a következő: a bizottság heti két ülést tart (hétfőn és pénteken), de folyamatosan információk birtokába jut a kormány európai ügyekkel kapcsolatos tevékenységével kapcsolatban. A hétfői ülésére a bizottság a kormány Irányító Tanácsa által, a kormány ülésére előkészített dokumentumokat megkapja; szerdán az Irányító Tanács ülésén a titkárság naprakész információkat kap a kormány ülésének európai uniós témájú napirendi pontjairól; csütörtökön – a kormányi döntések napján – a bizottság megkapja a következő heti tanácsi üléssel kapcsolatos kormányülés dokumentumait, valamint a jogszabálytervezetekkel kapcsolatos kormányálláspontokat (elektronikus úton); a bizottság pénteki ülésén pedig meghallgatja az illetékes minisztert a kormány által az Európai Unió Tanácsa következő heti ülésén képviselendő álláspontokról – majd állásfoglalásait elektronikus úton továbbítja a kormány részére, és másolatban megkapja az illetékes szaktárca is.

¹⁵⁷ Lásd az észti parlament honlapján:

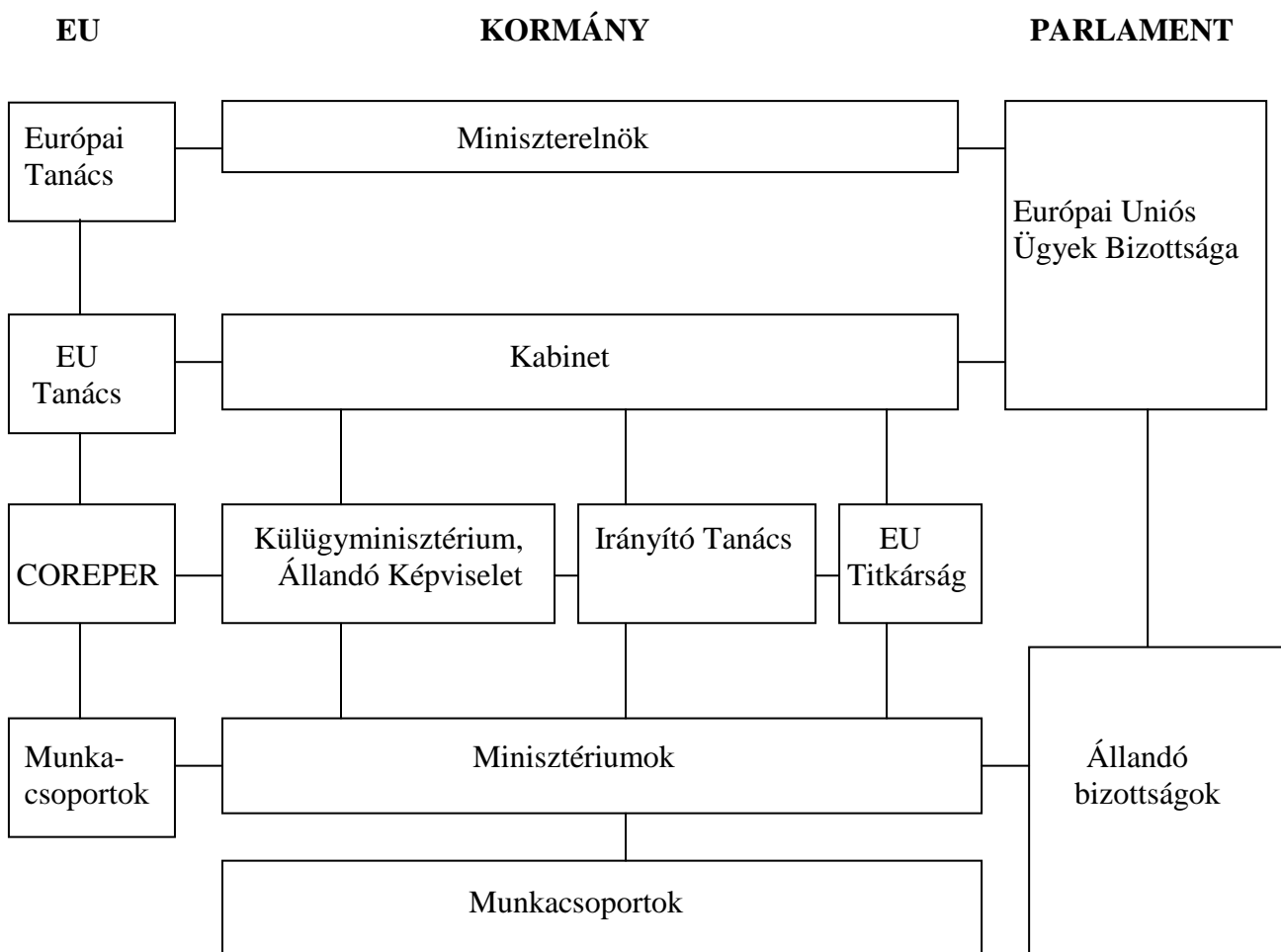
http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=view_pohiandmed&pid=71916&u=20070417174437&lang=en,
letöltés ideje: 2008. június 24.

Az észti nemzeti pozíció kialakításának folyamata

Az észti kormány Európai Unióval kapcsolatos koordinációs tevékenysége

Észtország, annak érdekében, hogy minél hatékonyabban tudja megvalósítani az európai uniós dokumentumok hazai vizsgálatát, valamint az európai uniós döntéshozatalban való részvételt, egy rugalmas és relatíve decentralizált modellt dolgozott ki. A kormány részéről a legnagyobb felelősséggel a miniszterelnök tartozik, aki a legnagyobb politikai döntési joggal is rendelkezik egyben – elnöke a kormány üléseinek és képviseli Észtországot az Európai Tanácsban. Munkáját segíti az európai uniós ügyekért felelős igazgató és a Kancelláriahivatal keretei között működő Európai Unió Titkárság.

Az Európai Unióval foglalkozó főszereplők az észti kormányon belül¹⁵⁸: kormány, minisztériumok, EU ügyek irányító tanácsa, kancelláriahivatal európai uniós titkársága, külügyminisztérium, igazságügyi minisztérium, az Észt Köztársaságnak Európai Unió mellett működő Állandó Képvisellete.



1. ábra: Észt kapcsolatok európai uniós ügyekben

¹⁵⁸ Lásd az észti Kormány honlapján:

<http://www.riigikantselei.ee/?id=5024>, letöltés ideje: 2007. június 11.

Az észti kormány és a Riigikogu együttműködése európai uniós ügyekben¹⁵⁹

Jogszabálytervezetek köre és megküldésük határideje

A kormány, a Riigikogu módosított házszabálya vonatkozó cikkelyei értelmében kötelező jelleggel a következő európai uniós dokumentumokat küldi meg a parlament részére, a kézhezvételt követően a legkorábbi időpontban:

1. azokat a jogszabálytervezeteket, melyek esetében a szabályozandó kérdés az észti alkotmány értelmében törvényalkotást, törvénymódosítást, törvény hatályon kívül helyezését illetve valamely parlamenti határozat módosítását vagy hatályon kívül helyezését követeli meg
2. azokat a jogszabálytervezeteket, melyeknek a nemzeti jogba történő majdani átültetése jelentős gazdasági vagy társadalmi hatással jár

A kormány továbbá, saját kezdeményezésére, vagy a parlament Európai Uniós Ügyek Bizottsága illetve a Külügyi Bizottság kérésére köteles megküldeni további más fontosnak ítélt európai uniós kérdést.

Minden jogszabálytervezet mellé a kormány egy magyarázatot mellékel, melynek tartalmaznia kell a következőket: az európai uniós jogszabálytervezet célja, a döntéshozatali eljárás megjelölése, a döntéshozatal várható menetrendje, az európai uniós jogszabálytervezet várható hatásainak rövid bemutatása, Észtországra vonatkozó következményei (amennyiben szükséges, elemzéssel együtt), valamint a kormány vonatkozó álláspontja. Ez a memorandum képezi a jogszabálytervezet (amely általában angol nyelven érhető el) vizsgálatának alapjául szolgáló háttéranyagot.

A kormány a memorandummal ellátott európai uniós jogszabálytervezetet a Riigikogu Elnökségének küldi meg.

A nemzeti pozíció kialakításának folyamata

A parlament Elnöksége a kézhezvételt követően haladéktalanul továbbítja a kormánytól érkezett európai uniós dokumentumokat az Európai Uniós Ügyek Bizottságának, illetőleg a Külügyi Bizottságnak, amennyiben a kérdés a közös kül-és biztonságpolitikára, valamint

¹⁵⁹ Az észti kontrollmodell ismertetéséhez a jogszabályokon kívül segítségemre volt még: Raivo Järvi: Overview of the scrutiny process in Estonia. Elhangzott az Országgyűlés által szervezett Egyeztetési eljárás a tíz új európai uniós tagállamban című konferencián, 2005. június 3-án (írásos változatát lásd az Országgyűlés honlapján:

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_szerv=182&p_fomenu=11&p_almenu=9&p_ekl=&p_rec=I&p_nyelv=HU, letöltés ideje: 2007. június 12.); továbbá Liina Tõnisson, az Európai Uniós Ügyek Bizottsága alelnökének kérdéseimre megküldött válaszai; valamint a COSAC féléves jelentéseiből az észti parlament válaszai.

harmadik országokkal való kapcsolatokra, egyezményre vonatkozik. A dokumentumok többségét környezetvédelem és időmegtakarítás céljából elektronikus úton küldik meg az Európai Unió Ügyek Bizottságába, így kapják meg a tagok és a helyetteseik is.¹⁶⁰ Az Elnökség határidő megjelölésével megnevezi azt az állandó bizottságot vagy bizottságokat, amely(ek) megvizsgálják a javaslatot és bizottsági véleményt alkotnak róla. Továbbá: a parlamenti képviselőket is tájékoztatja a vonatkozó jogszabálytervezetről valamint megnevezi a kijelölt állandó bizottságot is. A bizottságok munkájuk során meghívhatják az érintett szakembereket illetőleg a minisztereket bővebb tájékoztatás, illetőleg véleményezés céljából, amely segíti a bizottságokat az európai uniós jogszabálytervezettel kapcsolatos vélemény kialakításában. A kijelölt bizottság véleményét az Európai Unió Ügyek Bizottságának, illetőleg téma vonatkozásában a Külügyi Bizottságnak továbbítja.

Az Elnökség által meghatározott határidő lejárta után az Európai Unió Ügyek Bizottsága illetve a Külügyi Bizottság napirendjére tűzi ezeket a jogszabálytervezeteket, és megtárgyalja a kijelölt állandó bizottságtól megkapott véleményt, mely nem köti a bizottságot saját állásfoglalása megalkotásában. Ugyanakkor, általában ezen vélemény ismeretében alkotja meg állásfoglalását, melyet az ülésen készült jegyzőkönyvben rögzítenek: a bizottság elnöke minden egyes napirendi pont/európai uniós kérdés kapcsán összefoglalja a bizottság állásfoglalását, és amennyiben nincs ellenvetés, ez képezi az Európai Unió Ügyek Bizottságának hivatalos állásfoglalását, mely egyúttal a Riigikogu nevében képezi a parlament állásfoglalását is az európai uniós jogszabálytervezettel kapcsolatosan. Ezt az állásfoglalást küldi meg az Európai Unió Ügyek Bizottsága a kormány részére. A bizottság ugyanakkor megtagadhatja állásfoglalás kialakítását, melyről értesíti a kormányt. Amennyiben nincs egyezés a bizottságban az illető javaslattal kapcsolatban, szavazásra kerül sor, vagy az ellenvéleményt is feltüntetik a bizottság üléséről készült jegyzőkönyvben. A Riigikogu házszabálya értelmében a bizottság akkor tekint elfogadottnak egy javaslatot, ha a tagság többsége mellette tette le a voksát (amennyiben a szavazás eredménye „döntetlen kimenetelű”, a javaslat nem élvez a tagság támogatását).

Az Európai Unió Ügyek Bizottsága ülésén készült jegyzőkönyvmásolatokat megkapja a kormány, az illetékes minisztériumokhoz pedig elektronikus úton jut el, a Kancelláriahivatal ezt a jegyzőkönyvmásolatot rögzíti az „EU doc” adatbázisban.

¹⁶⁰ Amennyiben a dokumentum aláírandó, az elektronikus aláírást alkalmazzák.

Az Európai Unió Ügyek Bizottságának ülései zártak. Az Európai Unió Tanácsa üléseivel kapcsolatos dokumentumok sem nyilvánosak, s ez a megkötés általában addig él, amíg a Tanács ülésén el nem hangzik az ész nemzeti pozíció.

A bizottság üléseiről készült emlékeztetők nyilvánosak: tartalmazzák a jelenlevők katalógusát, a bizottság napirendjét és döntéseit, valamint szerepelhetnek benne a tagok véleményei, egyes kijelentései – azok, amelyeket külön kérésükre rögzítettek.

Ami a médiával való kapcsolatot illeti, biztosítandó a transzparenciát, az újságírók rendelkezésére bocsátják a bizottság heti napirendjét, az üléseket követően kérdéseket intézhetnek a bizottság tagjaihoz.

A kormány köteles a parlament állásfoglalása szerint eljárni mind az Európai Unió Ügyek Bizottsága, mind pedig a Külügyi Bizottság hatáskörébe tartozó európai unió kérdések tekintetében.

Az ész nemzeti pozíció képviselésének parlamenti ellenőrzése

Mivel a kormány kötelező erejű megbízást, tehát kötött mandátumot kapott a parlamenttől, amennyiben a kormány nem ehhez tartotta magát, a lehető legkorábbi időpontban magyarázattal kell szolgálnia az Európai Unió Ügyek Bizottságának (illetve a Külügyi Bizottságnak, amennyiben az ügy a második pillérbe tartozik).

Az Európai Unió Tanácsának ülése előtti pénteki napon az Európai Unió Ügyek Bizottsága ülésén részt vesznek az illetékes kormánytagok a képviselendő nemzeti pozíció egyeztetése céljából. Az ülést előkészítendő, még a kormány csütörtöki ülése előtt megérkeznek az Európai Unió Ügyek Bizottságába a vonatkozó dokumentumok (napirend, pontok szerinti pozíció-megjelölés és a hozzá tartozó magyarázat), hogy a bizottság tagjai is kellőképpen tájékozódni tudjanak a bizottság pénteki ülése előtt. A kormány hivatalos álláspontja elektronikus úton érkezik a bizottsághoz, elektronikus aláírással, a bizottsági ülés után a bizottság állásfoglalását megküldi a kormány részére. Valamint élhet azzal a lehetőséggel is, hogy nem formál állásfoglalást. A bizottság állásfoglalása köti a kormányt.

A miniszterelnök az Európai Tanács ülései előtt ellátogat a bizottságba az ész nemzeti pozíció egyeztetése céljából.

A kormány utólagos és egyéb tájékoztatási kötelezettségei

Az Európai Unió Tanácsa üléseit követően a kormánytag (általában maga a miniszter) egy memorandumot továbbít az Európai Unió Ügyek Bizottságába, melyben beszámol a tanácsi ülésen történekről.

A miniszterelnök a Riigikogu házszabálya értelmében köteles évente legalább egy alkalommal a kormány nevében áttekintést adni a parlament számára a kormány európai uniós politikáját illetően, valamint a jogszabályok nemzeti átültetéséről. 2005-ben, a tagság egy éves évfordulója alkalmából Andrus Ansip észt miniszterelnök május 10-én tartotta meg éves értékelő jelentését a parlamentben.¹⁶¹

Európa-nap a parlamentben

A házszabály Európai Unióra vonatkozó rendelkezéseinek meghozatala előtt az Európai Ügyek Bizottsága volt az, amely kezdeményezte a plenáris ülésen az európai ügyeket érintő évi vitanapot. Ilyen ülésekre 1998-tól kezdődően évente folyamatosan sor kerül.

Az eddigi gyakorlat azt mutatja, hogy a kormány saját kezdeményezésére megküldi a jogszabálytervezeteket a Riigikogu számára, külön kérés nélkül. Ez nem érvényesül viszont a jogalkotást nem igénylő jogszabályoknál, melyek esetében az Európai Unió Ügyek Bizottsága megkéri a kormányt a tervezet továbbítására annak érdekében, hogy a parlament megkezdhesse róla a vitát. A kormány részéről a dokumentumoknak a parlament felé történő továbbításának határidejéül „a kézhezvételt követően a legkorábbi időpontban” a gyakorlatban 4-5 hét állna a rendelkezésre – ez alól kivételt képeznek azok a kérdések, amelyek megfelelő vizsgálatára nem maradna elegendő idő. A bizottság munkatársainak tapasztalatai szerint minél jobban technikai jellegű a kérdés, a kormány (elsősorban a Minisztériumok) inkább a szakbizottságokra összpontosítanak. A bizottság javasolta a kormánynak a rendszeres áttekintés lehetővé tételét a bizottság tagjai számára az Európai Unió Tanácsa munkacsoportjaiban tevékenykedő észt tisztviselők álláspontjairól a politikai természetű kérdések esetén. Teszi ezt a bizottság annak érdekében, hogy a képviselők a lehető legkorábban megkezdjék a tárgyalást az illetékes miniszterrel a lehetséges alternatívákról, mielőtt a Tanács elé kerülnének az észt érdekek szempontjából is fontos dokumentumok.

¹⁶¹ A szöveg angol nyelven is olvasható az észt kormány honlapján: <http://www.valitsus.ee/?id=2755>

A nemzeti jog és a közösségi jog viszonya

Az észt jog és az európai uniós jog harmonizációját az Igazságügyi Minisztérium koordinálja, javaslatokat készít arra vonatkozóan, hogyan közelítsenek az észt jogszabályok az európai uniós jogszabályokhoz, tanácsokat ad a minisztériumoknak és más intézményeknek az Európai Unió jogrendszerével és a jogalkotás alapelveivel kapcsolatban. Ez utóbbiért az Európai Unió Főosztály a felelős.¹⁶²

Észt parlamenti kapcsolatok az európai uniós intézményekkel

Európai Bizottság

Ami a dokumentumok közvetlen kézhezvételét illeti, a Riigikogu számára megnövekszik az Európai Bizottságtól érkező dokumentumok száma, nincs is szüksége rájuk, hiszen a Riigikogu teljes hozzáféréssel rendelkezik az kormány EU dokumentumokat tartalmazó adatbázisához, továbbá nem tervez semmilyen új, vagy további eljárás eszközését az EB-től közvetlenül beérkező dokumentumokkal kapcsolatban. Az EB éves politikai stratégiáját szakbizottsági szinten vitatja meg, nem viszi a plenáris elé, ugyanakkor jó ötletnek tartja a stratégia jövőbeni interparlamentáris megvitatásának ötletét.

Európai Parlament, interparlamentáris találkozók

A Riigikogu hasznosnak tartja az interparlamentáris találkozásokat, amelyeken különböző vélemények és indoklások hangzanak el, és európai perspektívákban világítja meg az egyes ügyeket, amelyeket egyébként csupán hazai kontextusban dolgoznak fel.

¹⁶² Lásd az észt igazságügyi minisztérium honlapján:
<http://www.just.ee/7738>, letöltés ideje: 2008. június 13.

Lettország

Letti alkotmány és a nemzetközi szerződések/Európai Unió

Lettország 1922. évi alkotmánya is többszöri módosításon ment keresztül, a Szovjetuniótól való különválását követően egyöntetűen a függetlenségre és népszuverenítésre hivatkozik az 1992. évi alkotmányában.¹⁶³ Az 1998. október 15-i alkotmánymódosítás rendelkezései:

„1. cikk

Lettország független demokratikus köztársaság.

2. cikk

A lett állam szuverenitását a lett nép gyakorolja.”

Lettország 2003. május 8-án módosított alaptörvénye értelmében, egyetlen cikkelyben szerepelnek a hatáskörök átruházására¹⁶⁴, a parlamenti ratifikációra és a referendumra vonatkozó rendelkezések, viszont nem kifejezetten európai uniós vonatkozásban.¹⁶⁵

A Letti Köztársaság alkotmánya direkt módon nem rendelkezik a parlament európai uniós tevékenységéről – az alkotmányban foglaltak szerint a Saeima a kormány kontrollját az európai uniós ügyekre is kiterjesztheti – mindazonáltal kiemelendők a Saeima bizottságairól szóló 25., 27. cikkelyek.

A letti parlament (Saeima) hatásköre

Az alkotmány 25. cikkelye értelmében a Saeima bizottságokat állít fel, meghatározva azok létszámát és feladatait. A bizottságoknak joguk van arra, hogy a miniszterektől vagy helyhatóságoktól a bizottság munkájához elengedhetetlen tájékoztatást, magyarázatot kérjenek, valamint üléseikre további magyarázat céljából meghívják a minisztériumok, illetve a helyi önkormányzatok felelős képviselőit, továbbá a Saeima ülésébe közötti időszakban is folytathatják munkájukat. A Saeima a miniszterelnökhöz, miniszterekhez kérdéseket és kéréseket intézhet, melyeket vagy ők vagy egy felelős kormánytag kötelező jelleggel megválaszol ill. eleget tesz, továbbá megküld minden releváns dokumentumot és

¹⁶³ Sajó András: Az EU-csatlakozás alkotmányosságra gyakorolt hatása az új tagállamokban. *Fundamentum*, 2003/2. p.15.

¹⁶⁴ A szuverenitás-átruházás „problematikáját” a következőkben szabályozza a lett alaptörvény 68. pontjának második bekezdése:

„Nemzetközi szerződésekhez való csatlakozással Lettország, a demokrácia megerősítésének szándékával, állami intézményi hatásköreinek egy részét átruházhatja nemzetközi szervezetekre. Az olyan nemzetközi szerződések ratifikációjához, amelyek esetében az állami intézményi hatásköröknek nemzetközi szervezetekre történő átruházása történik, a Saeima ülésén, minimum a képviselők kétharmadának jelenlétében, a jelen levő képviselők kétharmados többségi szavazata szükséges.”

¹⁶⁵ Lettország alkotmánya (a hatályos módosításokkal együtt) angol nyelven elérhető:
http://www.saeima.lv/Likumdosana_eng/likumdosana_satversme.html

csatolmányt, melyet a Saeima illetve bizottságai megjelölnek. A Saeima európai uniós szerepe az Európai Ügyek Bizottság tevékenységében fejeződik ki.

A Saeima európai ügyekkel foglalkozó bizottsága

Az Európai Ügyek Bizottságát a 6. Saeima állította fel és határozta meg kompetenciáit a Hárszabályában 1995. novemberében, s azóta ez az a bizottság, amely a legfőbb szerepet tölti be az európai uniós ügyeket illetően. A bizottság a következő feladatokat látja el: irányítja a jogszabálytervezeteknek az acquis-hoz való igazítását; átvizsgálja és jóváhagyja a Lett Köztársaság hivatalos tárgyalási álláspontjait, mielőtt azok előterjesztésre kerülnének az Európai Unió intézményeiben; megszervezi és irányítja a Saeima képviselők, a bizottságok alkalmazottjai és jogászai képzését az Európai Unióról és egyes jogszabálytervezetekkel kapcsolatos kérdésekben; rendszeres találkozókat szervez a miniszterekkel az egyes minisztériumok európai uniós előrehaladását illetően, továbbá véleményalkotás céljából a tárgyban illetékes szociális partnereket is meghívja; véleménycsere céljából kapcsolatot tart fenn a Külügyminisztériummal és más intézményekkel; a lett európai parlamenti képviselőkön és a lett állandó képviseleten keresztül kapcsolatot tart fenn az Európai Parlament bizottságaival és képviselőivel; tanácsokkal látja el a lett európai parlamenti képviselőket és tájékoztatja őket a lett pozícióról az európai uniós jogalkotásról érintő kérdésben; együttműködik a tagállamok és tagjelölt államok parlamentjeinek európai ügyekkel foglalkozó bizottságaival és informálja azokat az aktuális lett eseményekről; együttműködik a lett tudományos akadémiával és a lett tudományos tanáccsal figyelembe véve a tudósok véleményét Lettország fejlődését érintő kérdésekben.¹⁶⁶; egyik prioritása a nem kormányzati szervezetek és civil társadalom szorosabb bevonása az EU jogalkotási folyamatokba.

A bizottság összetétele

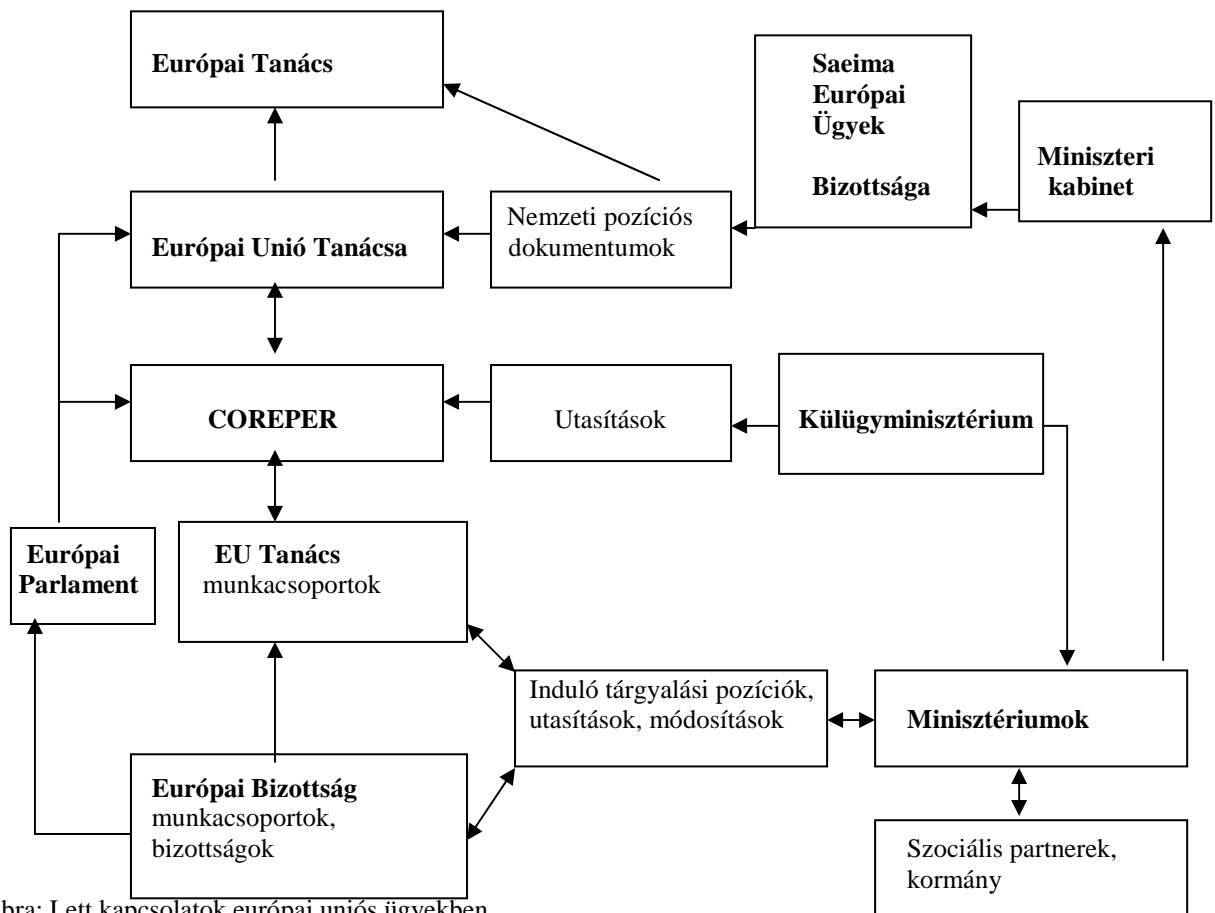
Az Európai Ügyek Bizottságának jelenleg 17 tagja van, élén az elnökkel, egy alelnökkel, munkájukat segíti egy titkár. A bizottságban a hárszabály 185.² pontjában foglaltaknak megfelelően minden frakció legalább egy képviselővel rendelkezik, összetételében arányosan tükrözve a Saeima összetételét.

¹⁶⁶ Lásd a Saeima Európai Unió Információs Központ honlapján: http://www.eiuroinfo.lv/pages/SEUIC/content_list.jsp?category_id=260, letöltés ideje: 2008. június 24.

A lett nemzeti pozíció kialakítása

A lett kormány Európai Unióval kapcsolatos koordinációs tevékenysége

Az európai uniós ügyek lett koordinációs rendszerét számos jogszabály rendezi, amik biztosítják a lett képviselők hatékony részvételét az európai uniós döntéshozatal minden szintjén. A jelenlegi európai uniós koordinációs rendszer 2005. szeptember 1-jétől hatályos. Főszereplők a kormányon belül: az európai uniós ügyek központi koordinációját a külügyminisztérium látja el, ezen kívül minden minisztériumnak megvan a saját belső EU koordinációs rendszere, s mindegyik rendelkezik EU főosztállyal, vagy több EU osztállyal, és megalkotja az EU dokumentumok forgalmának belső mechanizmusát. Minden minisztériumban van egy vagy több koordinátor, aki felügyeli az európai uniós ügyeket.¹⁶⁷



2. ábra: Lett kapcsolatok európai uniós ügyekben

¹⁶⁷ Lásd a lett Külügyminisztérium honlapján: <http://www.am.gov.lv/en/eu/Coordination/>, letöltés ideje: 2008. június 24.

A lett kormány és a Saeima együttműködése európai uniós ügyekben¹⁶⁸

Jogszabálytervezetek köre és megküldésük határideje

A bizottság rendszeres tájékoztatást kap a fontos európai uniós ügyekről és előrehaladásukról az Európai Unió Tanácsának formációiban. Az Európai Ügyek Bizottsága rendszerességgel és állandó jelleggel a Tanács napirendjén szereplő aktuális kérdésekre összpontosít. Ugyanakkor a bizottság felállított egy adatbázist az EU dokumentumok elektronikus verziójának kezelésére, amely adatbázis tartalmazza a dokumentum kibocsátásának dátumát, kibocsátóját, a lett nemzeti pozíciókat, a parlamenti állandó bizottságokban való megvizsgálásukat, a bizottsági napirendeket, jegyzőkönyveket és a kapcsolatokat más adatbázisokhoz (IPEX, PRE-LEX).

A nemzeti pozíció kialakításának folyamata

Az Európai Ügyek Bizottsága a kormány által kialakított, az EU tanácsi formációiban, munkacsoportokban képviselendő tárgyalási álláspontját veszi a scrutiny alapjául és tárgyául és így jóváhagyja a lett nemzeti pozíciót, mielőtt azt a kormány előterjesztené az EU Tanácsa vagy az Európai Tanács ülésein. Az Európai Ügyek Bizottsága az európai uniós döntéshozatali eljárás különböző szintjein lép be, a kérdéses ügy fontosságától függően. A nagyon fontosnak bizonyuló ügyekben az Európai Bizottság által kibocsátott jogszabálytervezet után, az elő-jogalkotási fázisban rendkívüli üléseket tart a bizottság a kérdéses ügy tárgyában, de az ilyen korai vizsgálatok nagyon ritkák, a dokumentumok zömét azután veti kontroll alá, miután megszületett a kormány tárgyalási álláspontja.

Az Európai Ügyek Bizottsága a következőképpen kezeli, illetőleg hagyja jóvá a nemzeti pozíciót: a tárgyalási álláspontot a kormányban való elfogadása után előterjeszti a Saeima részére. A miniszterek minden fontos európai uniós ügyben – jogszabálytervezetek és stratégiai kérdések – beterjesztik a tárgyalási álláspontokat az Európai Ügyek Bizottsága részére, még mielőtt EU szinten megkezdődnének a tárgyalások.

¹⁶⁸ A lett kontrollmodellről hiányosabb információmennyiség állt rendelkezésemre, ugyanis a parlamentnek hosszú ideig csak „tervezett” scrutinyje volt, továbbá a kutatómunkát nehezítette, hogy egyes jogszabályok a hárszabályon és a kormány ügyrendjén kívül csak lett nyelven érhetők el. A lett kontrollmodell ismertetéséhez és elemzéséhez a jogszabályokon kívül segítségemre volt még: Liene Liepina előadása, mely elhangzott az Országgyűlés által szervezett Egyeztetési eljárás a tíz új európai uniós tagállamban című konferencián, 2005. június 3-án (írásos változatát lásd az Országgyűlés honlapján: http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_szerv=182&p_fomenu=11&p_almenu=9&p_ckl=&p_rec=I&p_nyelv=HU, letöltés ideje: 2007. június 12.); továbbá Maris Ozols, az Európai Ügyek Bizottsága munkatársának a kérdéseimre megküldött válaszai; valamint a COSAC féléves jelentéseinek lett parlamenti válaszai, valamint ugyancsak a COSAC honlapján elérhető, 2007. szeptember 5-i keltezéssel ellátott, Development of the scrutiny procedures in Latvia c. ismertetés. Lásd: www.cosac.eu/en/info/scrutiny/countryspecific/latvia/Latvia.doc, letöltés ideje: 2008. június 5.

A házszabály értelmében a bizottság a hivatalos álláspontokat, valamint a jogszabálytervezeteket és más európai uniós intézményi dokumentumokat megküldhet a Saeima bizottságainak átvizsgálás és véleményalkotás céljából.¹⁶⁹

Az Európai Ügyek Bizottsága szavazás útján elfogadhatja vagy elutasíthatja a tárgyalási álláspontot. Amennyiben jóváhagyja, a miniszter mandátumot kap Lettország nemzeti pozíciójára a tárgyalásokon. Ha az Európai Ügyek Bizottsága elutasítja a kormány tárgyalási álláspontját, a felelős minisztérium módosításokat hajt végre az állásponton figyelembe véve a bizottság véleményét.

A kormány utólagos és egyéb tájékoztatási kötelezettségei

A parlament házszabálya értelmében a miniszterelnök vagy a miniszteri kabinet felhatalmazott tagja félévente legalább egyszer jelentést ad a Saeima számára a kormány addigi és tervezett jövőbeni európai uniós ügyekkel kapcsolatos tevékenységéről. A jelentést vita követheti a parlamentben.¹⁷⁰

Lett parlamenti kapcsolatok az európai uniós intézményekkel

Európai Bizottság

Az EB-től közvetlenül érkező iratok csak megnövelik a parlamenthez érkező dokumentumok számát, ugyanis a Saeima ugyanezeket az információkat megkapja az EU Dokumentumok Nemzeti Adatbázisából, amelyet a Külügyminisztérium felügyel. Az éves politikai stratégiát az európai uniós bizottság a lett nemzeti pozíció tükrében vette vizsgálat alá, és kérte a kormányt a lett nemzeti pozíció felülvizsgálatára. Az Európai Ügyek Bizottsága az EB éves politikai stratégiáját a lett európai parlamenti képviselőkkel is megvitatja, de javasolja a COSAC napirendre tűzését is a különböző nézőpontok begyűjtése és összehasonlítása céljából.

Európai Parlament, interparlamentáris találkozók

A Saeima Európai Ügyek Bizottsága szerint a közös parlamenti találkozók és a közös bizottsági ülések közvetlen pozitív hatást gyakorolnak a parlament európai ügyekkel kapcsolatos munkájára, ugyanis a Lisszaboni Stratégia és Európa jövőjével kapcsolatos interparlamentáris találkozót követően mind az Európai Ügyek Bizottsága, mint a szakbizottságok sokkal aktívabbak lettek a Lisszaboni Stratégiához fűződő nemzeti

¹⁶⁹ A lett Saeima házszabálya: 185.⁴ cikk.

¹⁷⁰ A lett Saeima házszabálya: 185.⁵ cikk.

program és a nemzeti fejlesztési terv kiértékelésében. A Saeima szerint az Európai Parlament képviselői gyakrabban tehetnének látogatást a nemzeti parlamentekben, felhívva a parlamentek figyelmét az új fontos jogszabálytervezetekre és naprakész információkkal szolgálhatnak a jelentős ügyekkel kapcsolatban, sőt, az EU szempontjából fontossággal bíró egyes ügyekben kifejezhetik az Európai Parlament álláspontját.

Litvánia

A litván alkotmány és a nemzetközi szerződések/EU

Litvániában az alkotmányt 1992 óta többször módosították, de európai uniós vonatkozásban itt sem kerültek bele cikkelyek sem a szuverenitás-átruházás kérdéskörével.

Az alaptörvény 136. § -ának tervezett módosítása egy biztonsági klauzulát is beiktat:

„A Litván Köztársaság részt vesz a nemzetközi szervek munkájában, ha ez nem mond ellent az állam érdekeinek és függetlenségének.”

Az alkotmányból kiemelendő a 150. cikkely, melyben taxatív felsorolásra kerültek azok a jogszabályok, melyek az Alkotmány részét képezik – tehát szervesen hozzátartoznak, attól függetlenül, hogy nem épültek be az alaptörvénybe. Ezek: az 1991. február 11-i alkotmánytörvény a Litván Államról; az 1992. június 8-i alkotmánytörvény a Litván Köztársaság el nem kötelezettségéről a szovjet utódállamok keleti szövetségei vonatkozásában; valamint, ami az európai unióhoz történő tartozást illeti, az alkotmány kiegészítő részét képezi a 2004. július 13-i alkotmányos törvény a Litván Köztársaság európai uniós tagságáról.¹⁷¹

Ez az a jogszabály, melyben Litvánia rendelkezik a szuverenitás kérdésköréről az Európa-klauzulában, továbbá az uniós jogszabályok elsőbbségéről, kötelező jellegéről és közvetlen alkalmazandóságáról, valamint a kormány és a parlament kapcsolatáról európai uniós ügyeket illetően. Tehát nem cikkelyeket illesztettek az alaptörvénybe, hanem az egyes szabályozások külön alkotmányos törvényben kaptak helyet.

Az alkotmányos törvény első pontjában szabályozza a szuverenitás-átadás/megosztás kérdéskörét:

„A Litván Köztársaság az Európai Unió tagállamaként megosztja vagy átruházza állami intézményeinek hatásköreit az Európai Unió számára azon területeken, amelyekről az

¹⁷¹ A Litván Köztársaság Alkotmányának kiegészítéséről szóló törvényt [(A Litván Köztársaság európai uniós tagságáról) IX-2343] és az Alkotmány 150. cikkelyének kiegészítését a litván parlament (Seimas) fogadta el. Az alkotmányos törvényt a köztársasági elnök, Valdas Adamkus szignálta az Alkotmány módosításáról és kiegészítéséről szóló 148-149. cikkelyeinek értelmében.

Európai Unió alapító szerződése rendelkeznek és olyan mértékig, az Európai Unió többi tagállamával együtt, teljesíti azon területekből fakadó tagállami kötelezettségeit, valamint élvezi a tagságból fakadó jogokat.”

Az alkotmányos törvény második pontjában deklarálja az Európai Unió joganyagának szupremáciáját: „Az Európai Unió normarendszere a Litván Köztársaság jogrendszerének alkotóegységét képezi. Az Európai Unió alapszerződesei által érintett területeken az Európai Unió jogszabályait közvetlenül kell alkalmazni, a jogszabályok ütközése esetén pedig elsőbbséget kell élvezniük a Litván Köztársaság törvényei és más jogszabályai felett.”

Szintén alkotmányerővel rendezi a Litván Köztársaság a végrehajtó és a törvényhozó hatalom együttműködését is a Seimas tájékoztatásáról, a törvényhozó hatalom hatáskörébe tartozó európai uniós ügyekkel kapcsolatos konzultációs kötelezettségről, a parlament nemzeti pozíció javaslattételi jogáról, valamint a kormány utólagos tájékoztatási kötelezettségéről is, tehát gyakorlatilag a scrutiny minden elemét lefedi:

„A kormánynak kötelessége a Seimas tájékoztatása az Európai Unió jogszabálytervezeteiről. Azon jogszabálytervezetek esetében, amelyek a Litván Köztársaság Alkotmányának értelmében a Seimas hatáskörébe tartoznak, a kormány kötelező jelleggel egyeztetést végez a Seimas-szal. A Seimas ezen jogszabálytervezetekkel kapcsolatban javaslatot tehet a kormány részére a Litván Köztársaság nemzet pozíciójára. A Seimas Európai Ügyek Bizottsága és a Seimas Külügyi Bizottsága a Seimas házszabályában rögzített eljárás értelmében a Seimas nevében véleményt bocsáthat ki a kormány részére az európai uniós jogszabálytervezeteivel kapcsolatban. A Seimas vagy Bizottságai által előterjesztett javaslatokat vagy véleményeket a kormány kötelező jelleggel figyelembe veszi és a jogszabályokban előírt eljárás szerint tájékoztatja a Seimast azok foganatosításáról.

A kormány a jogszabályokban rögzített szabályok alapján köteles megvizsgálni az európai uniós jogszabálytervezeteket. Azon jogszabálytervezetekkel kapcsolatban a kormány döntéseket vagy határozatokat hozhat, amelyek esetében az Alkotmány 95. cikkelye¹⁷² nem alkalmazandó.”

¹⁷² „95. cikk. (1) A Litván Köztársaság Kormánya ülésein dönt az államigazgatás ügyeiről, döntéseiről a Kormány tagjainak többsége által elfogadott rendeletet alkot. Az Állami Főszámvevő jogosult a Kormány ülésein részt venni.

(2) A kormányrendeletet a miniszterelnök és az illetékes miniszter írja alá.”

A litván parlament (Seimas) hatásköre¹⁷³

A litván parlament alapelvek szerint állítja fel a scrutiny eljárást. Ezek:

- Jól informáltság: a Seimas rendszeresen megkapja az európai uniós ügyekkel kapcsolatos minél korábbi tájékoztatást
- Széleskörűség: a Seimas hatásköre kiterjed mind a jogszabálytervezetekre mind pedig más európai uniós dokumentumra
- Teljeskörű beavatás: a Seimas minden tagja részt vesz az európai uniós ügyek tárgyalásában (a megfelelő állandó bizottságokban)
- Aktivitás: a Seimas nemcsak megtárgyalja a nemzeti pozíciót, hanem annak alakításában is közreműködik
- Konstruktivitás: a Seimas nagyfokú konszenzussal törekszik az európai uniós ügyekkel kapcsolatos nemzeti pozíció kialakítására
- Folyamatosság: a Seimas elvégzi a scrutiny-t, majd elfogadja az európai uniós jogi aktusokat átültetve Litvánia jogrendszerébe.

A Seimas európai ügyekkel foglalkozó bizottsága

Az Európai Ügyek Bizottsága összetétele

A parlament házszabálya értelmében¹⁷⁴ az Európai Ügyek Bizottságának nem kevesebb mint 15 és nem több, mint 25 tagja van¹⁷⁵, amiről a parlament külön határozatban rendelkezik. A bizottság összetétele a parlamenti politikai csoportok arányát követi. A parlamenti állandó bizottságok tagjai az Európai Ügyek Bizottságának is lehetnek a tagjai. Elnöke a parlament Elnökségének egyik alelnöke, az egyik elnökhelyettesnek egyikének pedig főszabály szerint a Külügyi Bizottság elnökének kell lennie.

Az Európai Ügyek Bizottsága hatásköre¹⁷⁶

A bizottság általános tevékenységi területei a következők: a Seimas kompetenciájába tartozó ügyek vizsgálata abból a szempontból, hogy azok érintik-e Litvánia európai uniós tagságát, akkor az azokkal az ügyekkel kapcsolatos vélemények benyújtása; a tagsággal kapcsolatos szuverenitás, jogok és kötelezettségek végrehajtásával kapcsolatos parlamenti scrutiny biztosításában való részvétel; a litván érdekek helyes képviselésének

¹⁷³ <http://www.lrs.lt/>

¹⁷⁴ Az Európai Ügyek Bizottságának megalakításáról szóló 44¹ cikk

¹⁷⁵ A 2004-2008-as parlamenti időszakban az Európai Ügyek Bizottságának 25 tagja van: élén az elnökkel, és hat alelnökkel.

¹⁷⁶ A Seimas házszabálya, 61. cikk, 1-13. pontok

biztosításában való segítség; a Seimas segítése a kormány és más intézmények európai uniós ügyekkel kapcsolatos tevékenységének parlamenti kontrolljában; az EU jogalkotási eljárásából következő jogszabályokat implementáló jogszabályok időbeli és megfelelő elfogadásának felügyelete; a Seimas bizottságai tevékenységének irányítása az európai uniós ügyek vizsgálata és az azokkal kapcsolatos vélemény kialakítása folyamatában; az Európai Parlamenttel és más európai uniós intézményekkel-, valamint a tagállamok és más európai államok európai uniós ügyek bizottságaival való együttműködés; a Seimas képviselője a COSAC ülésein; az EU napirendjén szereplő nagy ügyekkel kapcsolatos vita megszervezése a Seimas plenáris ülésére, továbbá európai hetek szervezése; a nyilvánosság Európai Unióval kapcsolatos tájékoztatásával kapcsolatos feladatok.

A fentiekén túl a bizottság fő európai uniós feladatai a következők¹⁷⁷: annak megvitatása, hogy az európai uniós jogszabálytervezetek összhangban vannak-e a szubszidiaritás elvével – kivéve a Külügyi Bizottság kompetenciájába tartozó ügyeket; más EU-s dokumentumok megvizsgálása és amennyiben szükséges, állásfoglalás kialakítása; az EU-s jogszabálytervezetek megvizsgálása és amennyiben szükséges, állásfoglalás kialakítása a kormány részére (a Seimas nevében) – kivéve a Külügyi Bizottság hatáskörébe tartozó ügyekben; a kormány kéréseinek megvizsgálása, amelyek egyes európai uniós jogszabálytervezetekkel kapcsolatos bizottsági állásfoglalás kialakítására vonatkoznak, s amennyiben szükséges, az állásfoglalás kialakítása.

A litván nemzeti pozíció kialakításának folyamata

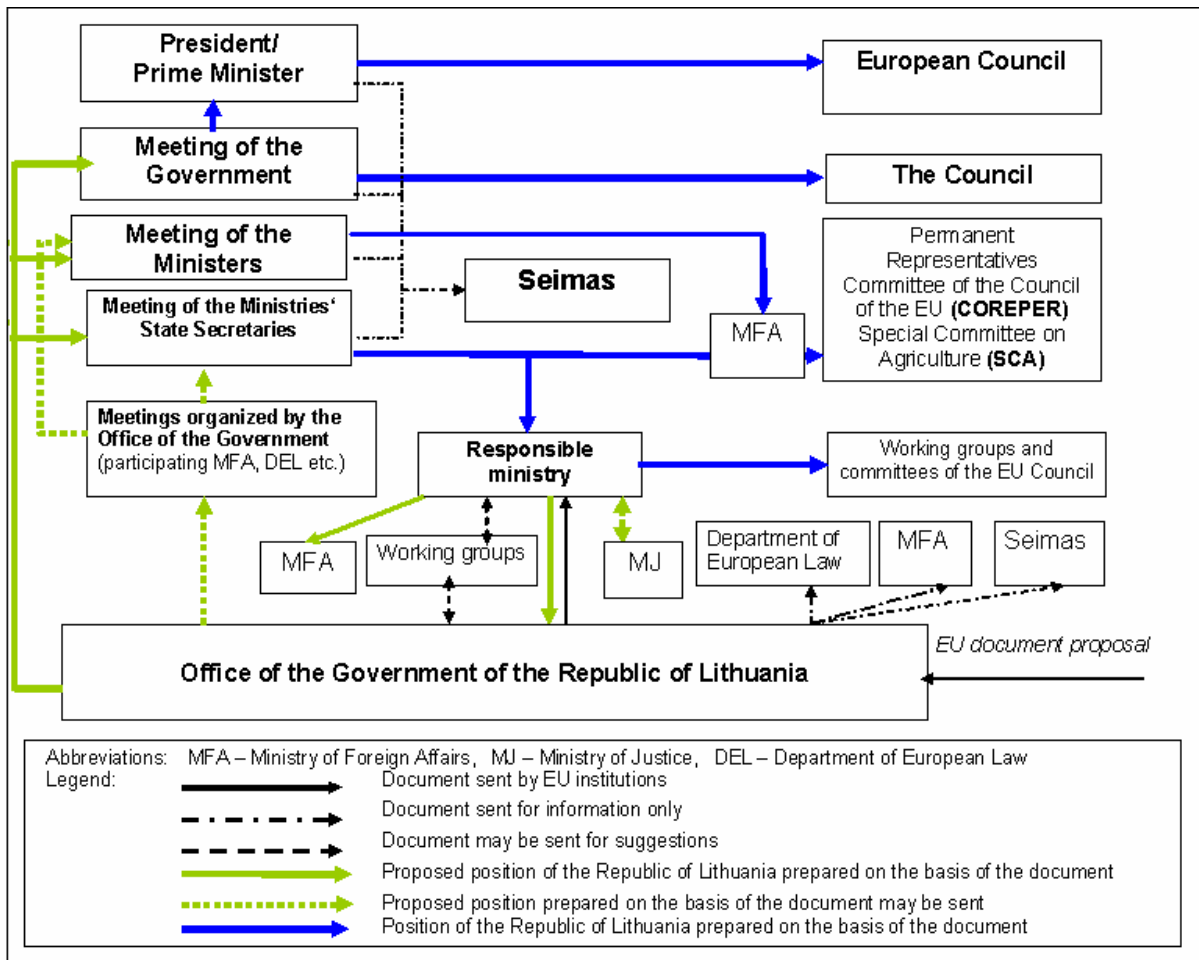
A litván kormány európai ügyekkel kapcsolatos koordinációja

Főszereplők a kormányon belül: a Kormány Európai Unió Ügyek Titkársága; Európai Unió politikaelemző és intézményközi koordináció Főosztálya; Európai Unió politikaelemző osztály; Intézményközi koordináció osztálya, továbbá az Európai jog implementálásának irányító és monitoring Főosztálya; az Acquis Communautaire átültetésének koordinációs osztálya; az európai jogközelítés (jogharmonizáció) notifikációs és monitoring osztálya, valamint az Adminisztrációs Ügyek Főosztálya; Európai uniós dokumentumok elosztásának osztálya.

A Külügyminisztériumon belül az Európai Unió Főosztály: Európai uniós szakpolitikai koordinációs osztály; Politikai és intézményi koordináció osztálya; Közös kül-és

¹⁷⁷ A Seimas házszabálya, 180². cikk (1) bekezdés, 1-4. pontok

biztonságpolitikai osztály. Az Igazságügyi minisztériumban pedig az Európai Jogi Főosztály.

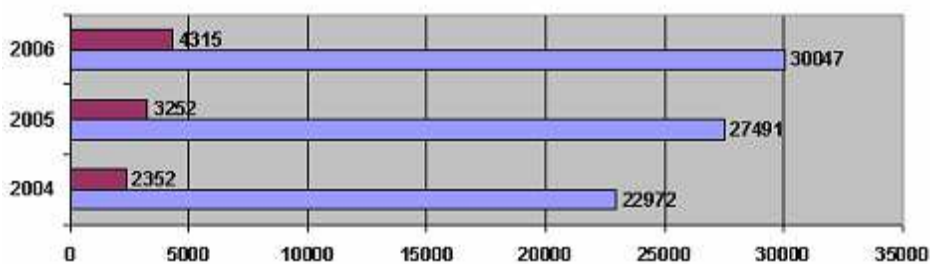


3. ábra: A kormány tárgyalási álláspontja elkészítésének¹⁷⁸ sémája¹⁷⁹

Az alábbi diagramon látható néhány adat az Európai Uniótól 2004 és 2006 közötti időszakban beérkezett dokumentumok számáról és az ezekhez a dokumentumokhoz kialakított nemzeti pozíciókról. Amint az ábrából is kitűnik, átlagosan majdnem 100 dokumentum érkezik naponta az EU intézményektől. A bejövő információk megfelelő kezelése jelentős terhet jelent a litván kormány, s a többi kisebb EU tagállam számára is.

¹⁷⁸ A litván kormány 2005. április 29-én jóváhagyott rendelkezései értelmében az európai uniós ügyek koordinálására

¹⁷⁹ Forrás: <http://www.euro.lt/en/lithuanians-membership-in-the-eu/coordination-of-eu-affairs-in-lithuania/lithuanians-positions-regarding-eu-issues/>, letöltés ideje: 2008. június 28.



4. ábra: Az Európai Uniótól beérkező dokumentumok száma és a kialakított nemzeti pozíciók száma 2004-2006 között¹⁸⁰

A litván kormány és a Seimas együttműködése európai uniós ügyekben¹⁸¹

A törvényhozó és a végrehajtó hatalom együttes részvételének és kooperációjának szabályozásáról elsősorban az alkotmányhoz csatolt alkotmányos törvény rendelkezik, további fontos jogforrások: a Seimas házszabálya (különösen a 44¹., 49., 61. és 180¹-180⁴⁰ és a kormány ügyrendje (különösen a 11. fejezet az európai ügyek tárgyalásáról és megoldásáról: 47-52. cikkelyek).

Jogszabálytervezetek köre és megküldésük határideje

A kormány a litván EU-jogalkotási információs rendszeren keresztül azonnal és írásban tájékoztatja a parlamentet az európai uniós jogszabálytervezetekről és más európai uniós dokumentumokról.

A bizalmas információkat tartalmazó iratokat, különösen, amelyek a COREU¹⁸² és az ESDP-Net¹⁸³ hálózaton keresztül érkeztek a kormányhoz, a vonatkozó törvényi szabályozások értelmében szolgáltatathatók. A Seimas állandó bizottságai és tagjai bármikor kérhetnek a kormánytól bővebb tájékoztatást az európai uniós jogszabálytervezetekkel és más EU-s dokumentumokkal kapcsolatosan, melyek az intézményekben, vagy a kormányban vagy pedig az európai ügyekkel foglalkozó munkacsoportokban tárgyalás

¹⁸⁰ Forrás: <http://www.euro.lt/en/lithuanian-membership-in-the-eu/coordination-of-eu-affairs-in-lithuania/lithuanian-positions-regarding-eu-issues/>, letöltés ideje: 2008. június 28.

¹⁸¹ A litván parlament kontrollmodelljének ismertetéséhez a jogszabályokon kívül segítségemre volt még: Petras Austrevicius előadása, mely elhangzott az Országgyűlés által szervezett Egyeztetési eljárás a tíz új európai uniós tagállamban című konferencián, 2005. június 3-án (írásos változatát lásd az Országgyűlés honlapján: http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_szerv=182&p_fomenu=11&p_almenu=9&p_ckl=&p_rec=I&p_nyelv=HU, letöltés ideje: 2007. június 12.); továbbá Aina Būdvytyte, az Európai Ügyek Bizottsága tanácsadójának kérdéseimre megküldött válaszai; valamint a COSAC féléves jelentéseiből a litván parlament válasza.

¹⁸² Telex Network of European Correspondents – az EU tagállamok külügyminisztériumaiban dolgozó EU-levelezők telephálózata

¹⁸³ European Security and Defence Policy Network. Ehhez a hálózathoz a többi között az EU-25-ök külügyminisztériumai is hozzáférhetnek

alatt állnak. Amennyiben a kormány úgy ítéli meg, hogy a születendő jogszabálytervezet Litvániában törvényi szabályozást igényel, erről minél korábban¹⁸⁴ értesíti a parlamentet.

A litván európai parlamenti képviselők kötelezettségei

A litván EP képviselők rendszeresen tájékoztatják a parlamentet, annak bizottságait, az Elnökséget az Európai Parlamentben zajló eseményekről, különösen a nagy horderejű és a fontos kategóriába sorolt jogszabálytervezetek vitájáról, valamint más európai uniós dokumentumokról, melyen az Európai Parlament napirendjén szerepelnek.

A parlament elnökének, alelnökeinek, képviselőinek kötelezettségei

Az Európai Unió intézményeiben az Európai Unióról tanácskozó elnök, alelnökök, parlamenti képviselők jelentések mellékelésével tájékoztatást adnak a parlament, az Európai Ügyek Bizottsága és a Külügyi Bizottság részére.

Az Európai Bizottság éves jogalkotási programját és munkatervét a parlament titkársága továbbküldi a parlament bizottságainak, amelyeknek egy hónapjuk van arra, hogy ezt a dokumentumot megvitassák és megindokolva a jogszabálytervezetek Litvániára vonatkozó fontossági sorrendjét, döntéseiket előterjesszék az Európai Ügyek Bizottsága és a Külügyi Bizottság részére. Litván nézőpontból fontosnak ítélt jogszabálytervezeteket a bizottságok három kategória egyikébe sorolhatják:

1. nagy horderejű (piros)
2. fontos (sárga)
3. közepesen fontos (zöld)

A bizottságok döntéseinek kézhezvételét követően, a Seimas Európai Ügyek Bizottsága és a Seimas Külügyi Bizottsága közös ülésen arról összefoglalót készít és továbbítja azt a kormánynak. Amennyiben a Seimas Európai Ügyek Bizottsága vagy a Külügyi Bizottság úgy dönt, olyan európai uniós jogszabálytervezeteket és más európai uniós dokumentumokat is megjelölhet „nagy horderejű” vagy „fontos” kategória valamelyikével, amelyek nem képezik az Európai Bizottság éves jogalkotási programjának részét.

Az európai uniós intézményektől közvetlenül érkező dokumentumok

Azok a jogszabálytervezetek és más európai uniós dokumentumok, amelyek direkt az Európai Unió intézményeiből érkeznek a parlamentbe, a Seimas titkárságán kerülnek

¹⁸⁴ A kormány ügyrendje értelmében: azonnal (48. cikk, 2. bek.)

nyilvántartásba, majd a titkárság megtárgyalásra továbbítja azokat a Seimas Európai Ügyek Bizottságába és témájuktól függően a többi állandó bizottsághoz illetőleg a Külügyi Bizottsághoz valamint: a Seimas ezekről a dokumentumokról tájékoztatást nyújt be a kormány részére.

A Seimas állásfoglalásának kialakítása

A kormány álláspontját a parlament titkársága veszi nyilvántartásba majd továbbítja az állandó bizottságnak, a Seimas Európai Ügyek Bizottságának vagy a Külügyi Bizottságnak. Amennyiben a Seimas Európai Ügyek Bizottsága/a Külügyi Bizottság, vagy az állandó bizottság elnöke szükségesnek tartja, az állásfoglalás kialakításának előkészületeire és lefolytatására felelőst nevezhet ki, viszont a „nagy horderejű” és a „fontos” európai uniós jogszabálytervezetek tekintetében köteles kinevezni egy felelőst.

Jogszabálytervezetek olvasata

Az állandó bizottságok, a Seimas Európai Ügyek Bizottsága és a Külügyi Bizottság, amennyiben úgy ítéli meg, hogy arra szükség van, olvasatokban tárgyalhatja a jogszabálytervezeteket. Ezeknek az olvasatoknak az a célja, hogy információt adjon az Európai Unió jogalkotói kezdeményezéseiről, megismerje a nyilvánosság, a szakértők, az érdekcsoportok indoklással ellátott véleményét, állásfoglalását a vonatkozó jogszabálytervezetekkel kapcsolatban illetve azok lehetséges hatása tekintetében Litvániára nézve. Ezek az olvasatok nyilvánosak, a helyi média köteles közölni az olvasatok időpontját. Az olvasatokon a bizottsági tagokon kívül részt vehetnek szakértők, a litván európai parlamenti képviselők, szociális partnerek, állami intézmények, nem állami szervezetek és más képviselők.

A kormány álláspontjának olvasata

Amennyiben szükségesnek tartja, a Seimas Európai Ügyek Bizottsága, a Külügyi Bizottság és az állandó bizottság az állásponttal kapcsolatban is olvasatokban tárgyalhat. Az állandó bizottság ülésére meghívhatja a kormánynak az álláspont kialakításáért felelős képviselőjét, vagy az álláspont kialakításáért felelős munkacsoport vezetőjét és a kormány más képviselőit is. Az olvasatokon a bizottsági tagok mellett részt vehetnek szakértők, a litván európai parlamenti képviselők, a Seimas Európai Ügyek Bizottsága és a Külügyi Bizottság képviselői is. Ezek az ülések zártak, továbbá az olvasatok előkészítését és lebonyolítását is bizalmasan kell kezelni.

Véleményalkotás az állandó bizottságokban

Az állandó bizottságokban minden esetben prioritást élveznek az európai uniós ügyek. Az álláspont tárgyalására a bizottság véleményének megalkotására felelősöket neveznek ki – ők lesznek a bizottság által kialakított vélemény fogalmazói. A bizottság a véleményét szakértők meghallgatásával alakítja ki. Valamint: megkérhetik más állandó bizottságok, állami intézmények határozatát, tájékoztatását, illetőleg a jogi főosztály határozatát az európai uniós jogszabálytervezetnek a nemzeti jogra gyakorolt lehetséges hatásával kapcsolatban. Ezeknek az észrevételeknek és javaslatoknak azelőtt kell megérkezniük, mielőtt a fogalmazók előterjesztenék az első vélemény-tervezetet a bizottság ülésére. A bizottság ülésének időpontjáról és helyéről a bizottsági tagok, a kormány és a köztársasági elnöki hivatal legkésőbb 2 munkanappal a bizottság ülése előtt tájékoztatást kapnak. Az ülésre meghívót kaphat a kormánynak az álláspont kialakításáért felelős képviselője, vagy az álláspont kialakításáért felelős munkacsoport vezetője és a kormánynak és intézményeinek más képviselői is, a bizottság által meghívott szakértők, a Seimas Európai Ügyek Bizottsága és a Külügyi Bizottság képviselői is. Az állandó bizottság teljes ülése vagy annak részei zártak, amikor az álláspont tárgyalása zajlik. Az állandó bizottság üléseit hangfelvételen rögzítik és jegyzőkönyvet készítenek róla. A bizottság azon ülései viszont nyitottak, amelyeken az az európai uniós jogi aktus szerepel napirenden, amellyel kapcsolatban álláspont kialakítására kerül sor. Ezekben az ülésekben nem a kormányhoz tartozó szervezetek, érdekcsoportok és más érdekelt képviselők vehetnek részt.

A bizottság ülésén a következőkről dönt: jóváhagyja az álláspontot; módosításokat és helyesbítéseket javasol az álláspontra vonatkozóan.

Az állandó bizottság üléseit követően az ülésen megszületett vélemény(ek)e)t egy munkanappal az ülése előtt a Seimas Európai Ügyek Bizottsága és/vagy a Külügyi Bizottság elnöke megkapja, továbbá, az állandó bizottság véleményét megküldi a kormánynak az álláspont kialakításáért felelős képviselőjének, vagy az álláspont kialakításáért felelős munkacsoport vezetőjének is.

Amennyiben az állandó bizottság ülésén nem kevesebb, mint három bizottsági tag nem ért egyet a többség határozatával, különvéleményt alkothat, melyet alternatív véleményként tárgyal a Seimas Európai Ügyek Bizottsága, a Külügyi Bizottság vagy a plenáris ülés.

Sürgős esetben más eljárás is előfordulhat: az állandó bizottság elnökének döntése értelmében hivatalos bizottsági ülés elmaradhat, az álláspont megtárgyalása a bizottsági tagok megkérdezésével történik.

Az állandó bizottság a fenti eljárásnak megfelelően ismételt tárgyalást is tarthat az állásponttal kapcsolatban. Az állandó bizottságok közötti, vagy az álláspont kialakítói és az állandó bizottság közötti egyet nem értés esetén az állandó bizottság értesíti a Seimas Európai Ügyek Bizottságát vagy a Külügyi Bizottságot, amely megtárgyalja az álláspontot a fent ismertetett eljárás értelmében.

A Seimas Európai Ügyek Bizottsága/a Külügyi Bizottság állásfoglalásának kialakítása

Amikor a Seimas dönt a parlament állásfoglalásáról, a Seimas Európai Ügyek Bizottsága/Külügyi Bizottság állásfoglalása kialakításakor az állandó bizottságok véleményének figyelembevételével jár el. Egyedül sürgős ügyekben dönthet úgy a parlament elnöke, vagy a Seimas Európai Ügyek Bizottsága illetőleg a Külügyi Bizottság elnöke javaslatára zárt plenáris ülésen tárgyal és fogadja el a Seimas állásfoglalását. Ez az állásfoglalás nem jelenik meg a Valstybės žiniuosban sem.

Amennyiben az állandó bizottság, a Seimas Európai ügyek Bizottsága vagy a Külügyi Bizottság három nappal az Európai Tanács vagy az Európai Unió Tanácsának ülése előtt másképp nem határoz, a kormány álláspontja jóváhagyottnak vélelmezhető a parlament által azokban az ügyekben, amelyeket a „közepesen fontos” ügyek kategóriájába soroltak.

Az egyeztetési eljárás

A kormány álláspontjának megtárgyalása a Seimas Európai Ügyek Bizottságában/Külügyi Bizottságban az alábbi menetrend szerint zajlik:

- a) A miniszterelnök¹⁸⁵ vagy miniszter ismerteti a kormány álláspontját a bizottság ülésén és válaszol a bizottság tagjainak kérdéseire
- b) Az ülésen elnöklő személy ismerteti az állandó bizottság véleményét
- c) Megkezdődik az általános vita az álláspont lényeges pontjairól: ide tartoznak a bizottsági tagok, a miniszterelnök, a miniszter, meghívott szakértők, az állandó bizottság képviselőinek, más résztvevők felszólalásai, véleményalkotása.

Az általános tárgyalás idejében időarányosan szólalhatnak fel a parlamenti frakciók. Amennyiben valamelyik parlamenti csoport nem tölti ki a rendelkezésére álló időintervallumot, a tárgyalást a tervezettnél korábban is befejezhetik. Az álláspont megtárgyalását követően közös beleegyezéssel döntenek arról, hogy a bizottság a parlament nevében alkotja-e meg állásfoglalását. Amennyiben nem sikerül erről közös

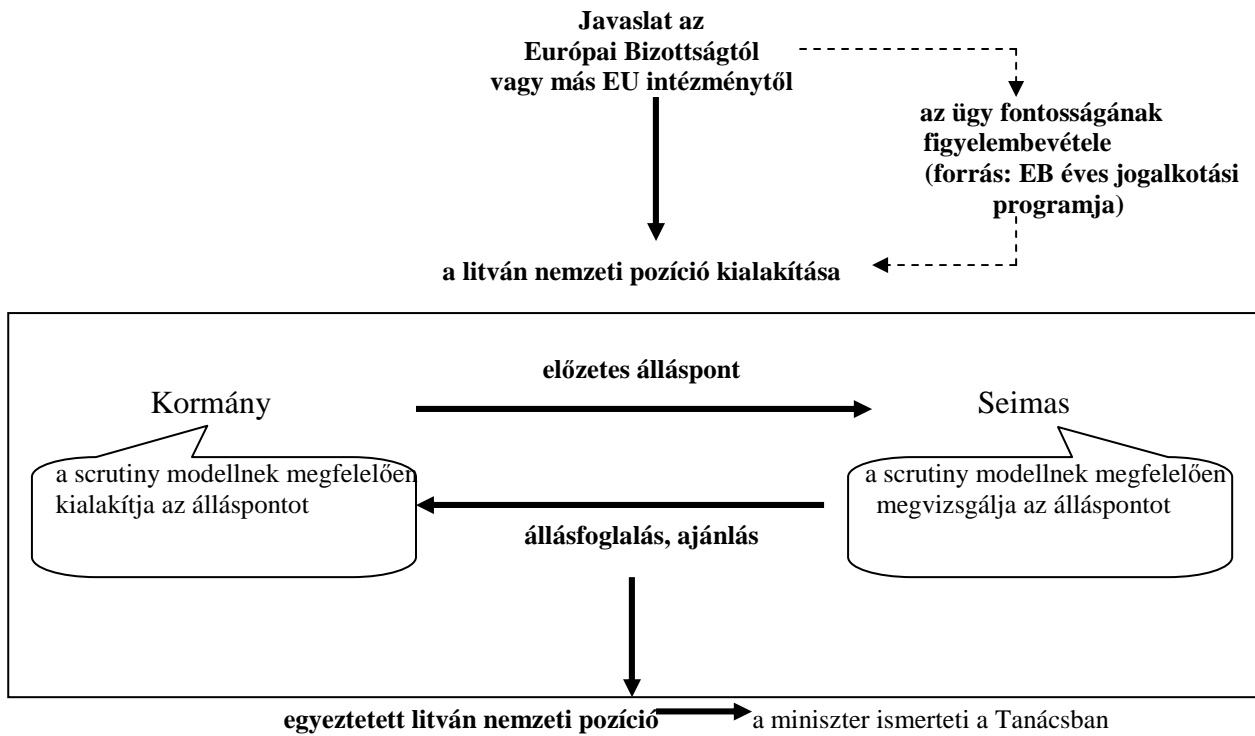
¹⁸⁵ A kormány ügyrendje értelmében a minisztert csak kivételes esetben helyettesítheti miniszter-helyettes [49. cikk (4) bekezdés]

megegyezésre jutni, nyílt szavazásra kerül sor, melyen a bizottsági tagok egyszerű többséggel szavaznak. Általában a bizottsági állásfoglalást szóban ismertetik meg a miniszterelnökkel és/vagy a miniszterrel, valamint jegyzőkönyvbe is kerül.

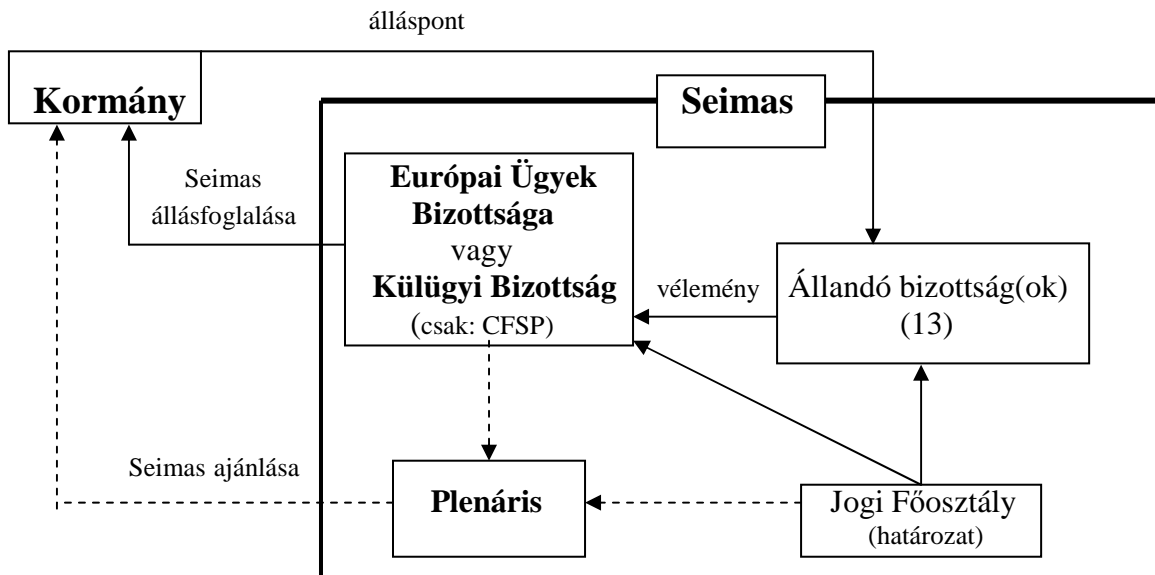
Az európai uniós intézményektől közvetlenül a parlamenthez érkező dokumentumokról állandó bizottsági szinten kezdeményezhetnek tárgyalást, valamint a Seimas Európai Ügyek Bizottságában és a Külügyi Bizottságban – mielőtt még az álláspont kormány szinten megszületne. Az ilyen dokumentumok napirendre kerüléséről a bizottság elnöke dönt, illetve a bizottsági tagok egyharmadának írásos kérelme alapján kerülnek napirendre. Ezen európai uniós dokumentumok vitája is a fentebb részletezett bizottsági eljárás alapján történik.

A parlamenti fenntartás intézménye

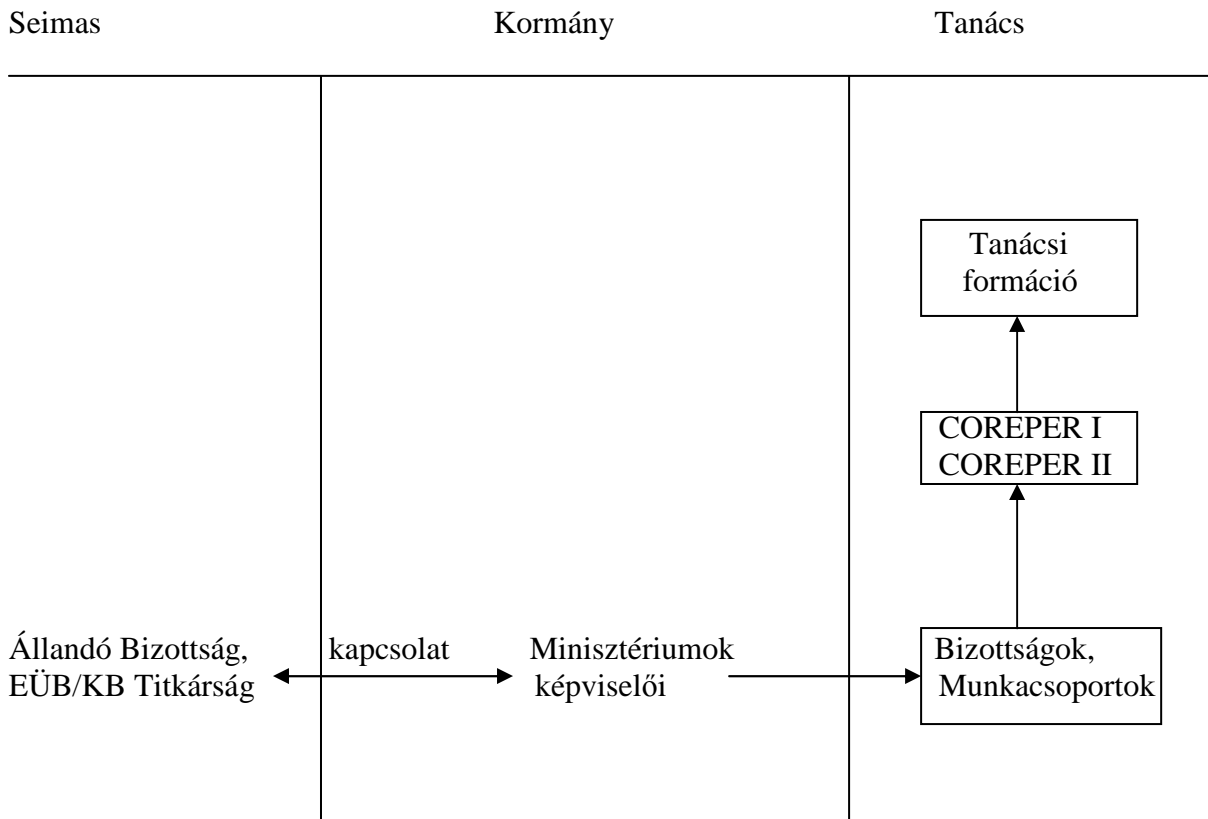
Litvániában a parlamenti fenntartás a következőképpen szabályozott: a kormány vagy képviselője kijelenti az Európai Unió intézményeiben, hogy a Litván Köztársaság addig nem terjeszti elő az európai uniós jogszabálytervezettel kapcsolatos nemzeti pozícióját, ameddig a parlamenttel nem egyeztette az álláspontját. A Seimas Európai Ügyek Bizottsága/ a Külügyi Bizottság kötelezheti a minisztert, hogy a nagy horderejű és a fontos kategóriába sorolt jogszabálytervezetek tekintetében kifejezze a parlamenti fenntartást az Európai Unió intézményeiben. A kormány kérést intézhet a Seimas Európai Ügyek Bizottságához / a Külügyi Bizottsághoz, hogy kötelezze a minisztert a parlamenti fenntartással való élésre.



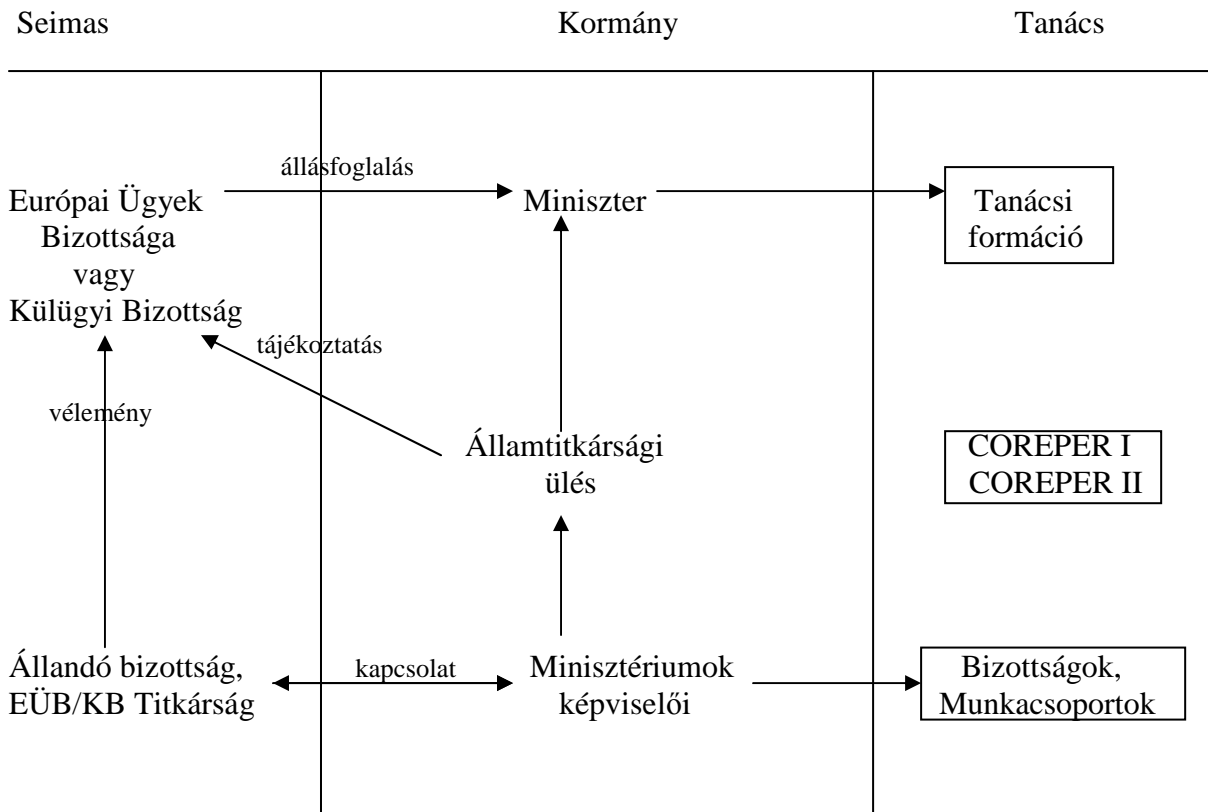
5. ábra: A litván nemzeti pozíció kialakításának alapsémája



6. ábra: A kormány és a parlament együttműködése a „nagy horderejű” ügyekben



7. ábra: A kormány és a parlament együttműködése a „kevésbé fontos” európai uniós ügyekben



8. ábra: A kormány és a parlament együttműködése a „fontos” ügyekben

Azon esetek kivételével, amikor a plenáris teszi meg az ajánlását a nemzeti pozícióra, amennyiben a Seimas Európai Ügyek Bizottsága/a Külügyi Bizottság vagy az állandó bizottság a kormány álláspontjának az információs rendszeren történő megjelenését követő 15 munkanapon belül de legkésőbb három nappal az Európai Unió Tanácsának tanácsi, munkacsoporti, vagy bizottsági ülése előtt nem alkotja meg állásfoglalását, a kormány álláspontja a Seimas által jóváhagyottnak vélelmezhető.

Egyéb európai uniós dokumentumok

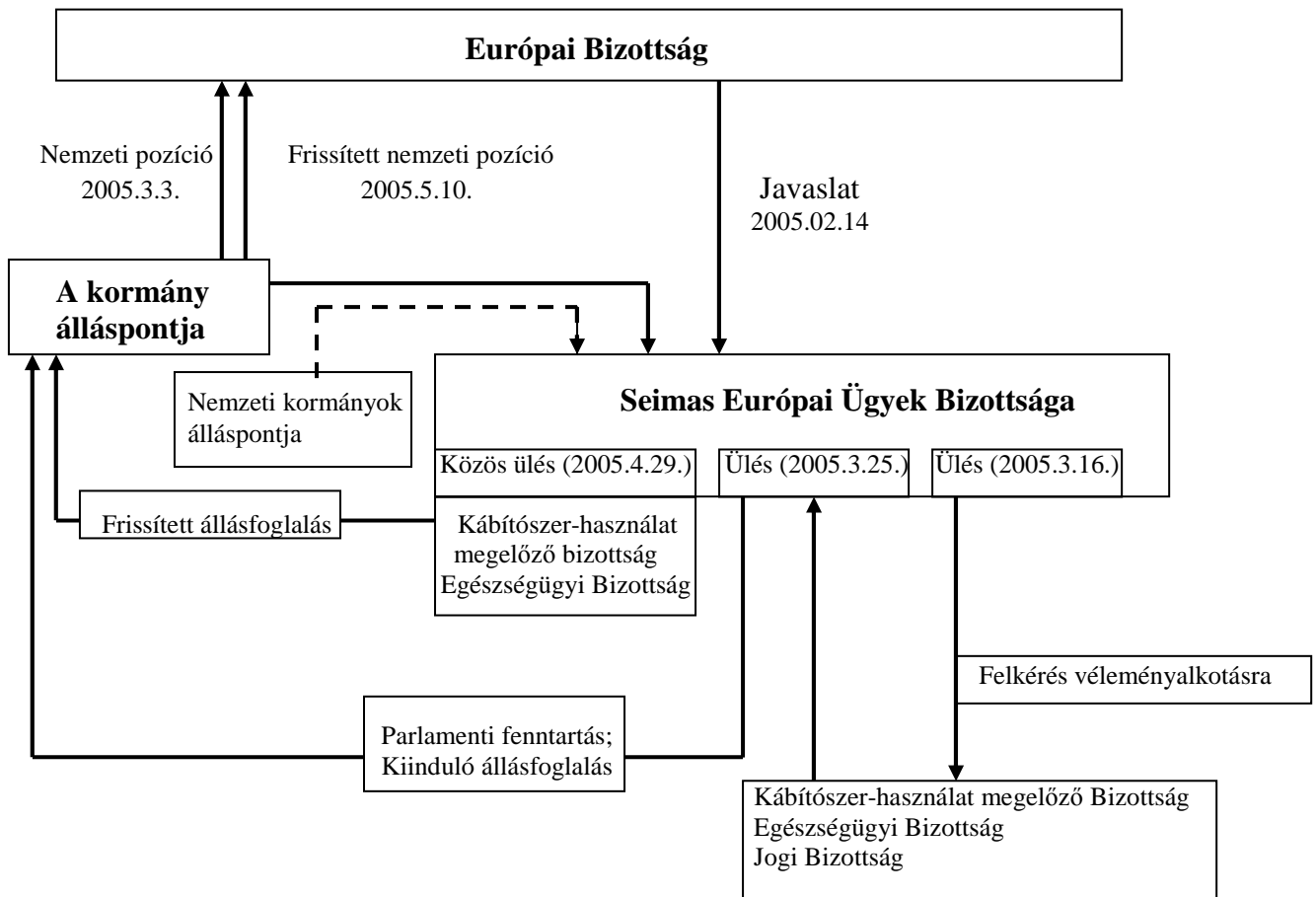
Amennyiben a kormány úgy dönt, hogy a fentiekben ismertetett európai uniós dokumentumokon kívül egyéb más európai uniós dokumentummal kapcsolatban is kívánja alakítani álláspontját, erről saját megítélése szerint tájékoztatja a parlamentet és megkéri, hogy az álláspontjával kapcsolatban a parlament hozzon döntést vagy terjesszen elő javaslatokat. A Seimas Európai Ügyek Bizottsága/a Külügyi Bizottság saját belátása szerint, a bizottsági eljárásnak megfelelően megtárgyalja a kormány álláspontját és véleményalkotásra kérheti fel az illetékes állandó bizottságot. Szükség szerint a Seimas Európai Ügyek Bizottsága/a Külügyi Bizottság állásfoglalást fogadhat el a kormány álláspontjával kapcsolatban. Az egyéb fontosnak ítélt dokumentumok esetében a Seimas Európai Ügyek Bizottsága / a Külügyi Bizottság állásfoglalásáról értesíti a kormányt, mely azután tájékoztatja a parlamentet az állásfoglalás figyelembevételéről.

A kormány folyamatos és utólagos tájékoztatási kötelezettsége

A miniszterelnök, a miniszter, illetve a kormány további képviselője főszabály szerint a Seimas Európai Ügyek Bizottsága/Külügyi Bizottság ülésén szóbeli és írásbeli jelentést tesz az Európai Tanács és az Európai Unió Tanácsa üléseiről. A nagyon fontosnak ítélt európai uniós kérdésekben a miniszterelnök, illetve a kormány további képviselői a parlament elnökének, a Seimas Európai Ügyek Bizottsága/a Külügyi Bizottság elnökének javaslatára a Seimas plenáris ülésén számol be az Európai Tanács és a Tanács üléseiről.

A litván Seimas Európai Ügyek Bizottsága egyik legfőbb kihívásnak az információrengeteget tartja, ami időbeli korlátokat is jelent: a vizsgálat hiányossága, az időbeli fordítás hiánya, sikerül-e az állandó bizottságokban a napirendet tartani, valamint a hazai és az európai ügyek közötti különbözőség, mely maga után vonja a hazai szabályozás módosításának szükségességét.

A litván scrutiny egy példája



9. ábra: Az EU kábítószer-ellenes cselekvési terve (2005-2008)¹⁸⁶

Az uniós jogi aktusok és a litván nemzeti jog

Az európai uniós jog transzpozíciójának és implementálásának rendszere eljárások részletes szabályozásán alapul, az intézmények közötti kötelezettségek és a problémamegoldás rugalmas mechanizmusának világos megkülönböztetésével.

Főszabály szerint¹⁸⁷ a Kormány hivatala irányítja az Európai Unió jogi aktusainak átültetését és végrehajtását és tájékoztatja az Európai Unió intézményeit az átültetés folyamatáról, valamint az európai uniós jogi aktusok végrehajtásáról.¹⁸⁸

A kormányhivatal megalkotja és fejleszti az EU jog implementálási rendszerét, biztosítva a feladatok tervezését és a határidők figyelemmel követését, foglalkozik a felmerülő problémákkal, metodológiai segítséget nyújt más intézményeknek. A kormányhivatalon

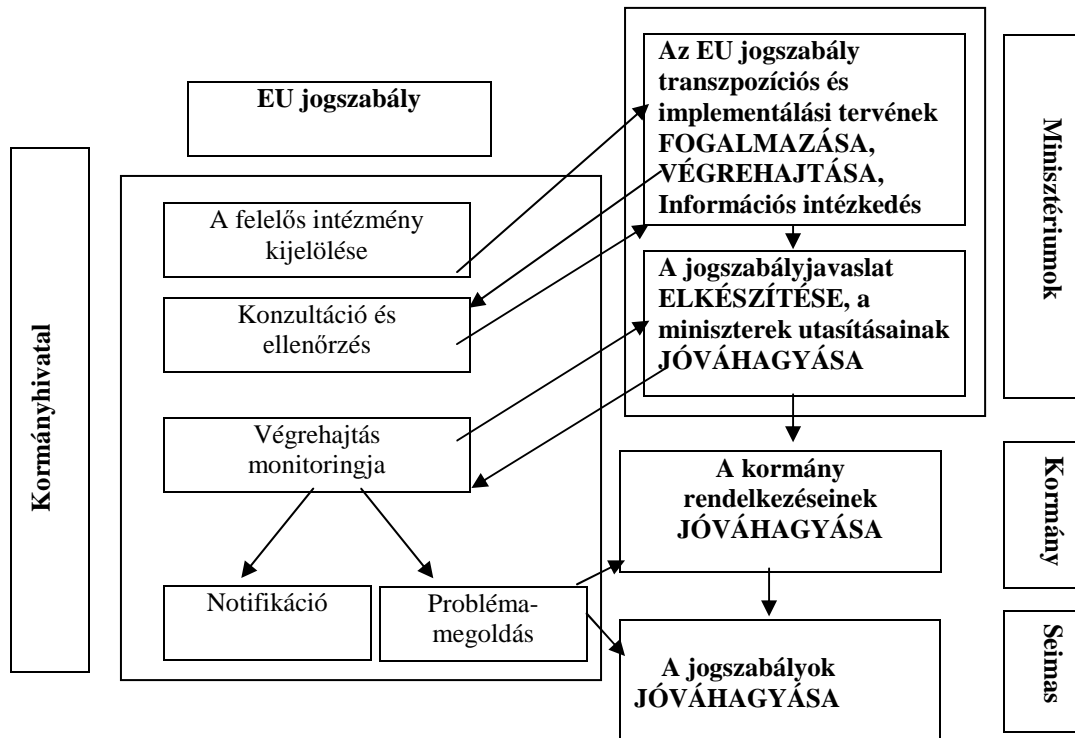
¹⁸⁶ 2005/C 168/01 (2005.7.08.) Elérhető:

<http://www.emcdda.europa.eu/index.cfm?fuseaction=public.Content&nNodeID=10360&sLanguageISO=EN>

¹⁸⁷ Az Európai Uniós ügyek koordinációjáról szóló, No. 21. (2004. január 9.) kormányhatározat. Csak litván nyelven olvasható.

¹⁸⁸ Az 1994. augusztus 11-én kelt No 728. kormányhatározat a Litván Köztársaság kormánya ügyrendjének jóváhagyásáról - a Kormány ügyrendje: 160¹ cikk.

belül az Európai jog végrehajtása koordinációjának és monitoringjának osztálya felelős ezekért a feladatokért. Az Igazságügyi Minisztérium Európai jogi osztálya szakértői következtetéseket készít a nemzeti jognak az EU joggal való konformitásáról és képviseli Litvániát az Európai Bíróság előtt.¹⁸⁹



10. ábra: a litván nemzeti jog és a közösségi jog viszonyának sémája.¹⁹⁰

¹⁸⁹ Lásd: <http://www.euro.lt/en/lithuanian-membership-in-the-eu/coordination-of-eu-affairs-in-lithuania/implementation-of-eu-law-in-lithuania/>, letöltés ideje: 2008. június 28.

¹⁹⁰ Forrás: <http://www.euro.lt/en/lithuanian-membership-in-the-eu/coordination-of-eu-affairs-in-lithuania/implementation-of-eu-law-in-lithuania/>, letöltés ideje: 2008. június 28.

KÖZÉP-EURÓPA

A bokor és a nyúl esete, avagy a lengyel Sejm és Szenátus európai uniós ügyei

A kelet-európai országok között Lengyelország és Csehország kezdte el legkövetkezetesebben a gazdasági átalakulást egyfajta Masterplan szerint. Mindketten az úgynevezett Bing Bang-stratégiát vagy „sokterápiát” követték. A tulajdonképpeni úttörő szerepet Lengyelország vállalta, amikor az akkori pénzügyminiszterről elnevezett Balcerowitz-terv nyomán ezt a stratégiát néhány hónap alatt kidolgozta és 1990 elején érvénybe is léptette.¹⁹¹ Mindazonáltal nagyon hosszú ideig az egyetlen közép-kelet-európai állam volt demokratikus alkotmány nélkül. Az alkotmányt 1997-ben fogadták el formálisan, viszont kemény politikai küzdelmek és kompromisszumok előzték meg a létrejöttét, amelyeknek az eredete 1980. augusztusáig nyúlik vissza: a lengyel demokratikus átmenet folyamata és az alkotmányozás voltaképpen egybefonódott.¹⁹² Az alkotmányban elsősorban a nyugatnémet, egyes megoldásaiban francia alkotmány hatásai fedezhetők fel. Némileg gyengítette az államfő hatáskörét, a miniszterelnök jogállásának súlyát növelte, bevezette a konstruktív bizalmatlansági indítványt, továbbá a kormány csak a Sejmnek, a parlament alsóházának tartozik politikai felelősséggel, a Szenátus nem járhat el bizalmatlansági ügyben – a törvényhozás két kamarája nincs egyenlő helyzetben, a Szenátusnak csak felfüggesztő hatályú vétójoga van az alsóház által megszavazott törvényekkel szemben, amit a Sejm kétharmados többséggel felülbírálnak.¹⁹³

A lengyel alkotmány és a nemzetközi szerződések/Európai Unió

A lengyel alkotmányban nincs kifejezett utalás az Európai Unióra, mindösszesen egyetlen cikkely (90. cikk (1) bekezdés) rendelkezik a szuverenitás-átruházásról, mégpedig

¹⁹¹ Jakob Juchler: Lengyelország és Csehország: kelet-európai sikertörténetek? Európai Szemle, 1996/1. p.33.

¹⁹² A fejezetben nem foglalkozom kiterjedten a lengyel alkotmányozási folyamatokkal, mindösszesen a legfontosabb állomásokat említem meg. Az 1997-es lengyel alkotmány körüli vitákról, koncepciókról, az alaptörvény kidolgozásáról bővebben lásd: Krysztof Wojtyczek: A politikai rendszerváltás és alkotmányozás Lengyelországban. In: Tóth Károly szerk.: Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae: Acta Juridica et Politica, Tomus XLVII.: Alkotmány és jogtudomány. Szeged, 1996. p.257-276.; Pawel Spiewak: The Battle for a Constitution. East European Constitutional Review, 1997/2-3.; Wiktor Osiatynski: A Brief History of the Constitution. East European Constitutional Review, 1997/2-3.; Ewa Letowska: A Constitution of Possibilities. East European Constitutional Review, 1997/2-3.; Irena Grudzinska Gross: When Polish Constitutionalism Began. East European Constitutional Review, 1997/2-3.; Mirosław Wyrzykowski: Legitimacy: The Price of a Delayed Constitution in Poland. In: Jan Zielonka szerk.: Democratic Consolidation in Eastern Europe. Vol. I.: Institutional Engineering. Oxford University Press, 2001.

¹⁹³ Szente Zoltán: Európai alkotmány-és parlamentarizmus-történet 1945-2005. Budapest: Osiris, 2006. 474-475.

nemzetközi szinten és meghatározott ügyekben, tehát, mint a legtöbb alkotmányban, nem feltétlenül és nem korlátlanul.¹⁹⁴

Egyetemesen kötelező erejű jogforrást alkotnak a nemzetközi szervezetek jogszabályai, ha az ilyen szervezeteket létrehozó nemzetközi megállapodás előírja, hogy az adott szervezet által hozott jogszabályok a hazai jogban is jogi hatással bírnak. Ez a cikk a másodlagos közösségi jogra vonatkozik: a lengyel alkotmány 91. cikke határozza meg a közösségi jog helyét a hazai jogrendben. Az Európai Unió elsődleges joga, amely nemzetközi megállapodások formáját ölti, a hazai jogrend részét képezi, és közvetlenül alkalmazandó, valamint elsőbbséget élvez a törvényekkel szemben. Az Európai Unió másodlagos joga közvetlenül alkalmazandó, és ha ellentétes a törvényekkel, elsőbbséget élvez.

A lengyel alkotmány nem foglalkozik a parlament európai uniós szerepével, a kormánnyal szembeni, európai uniós ügyekben megvalósítandó kontroll sem jelenik meg az alaptörvényben. Az alaptörvény 95. cikkelye pedig a parlament alsó házát jogosítja fel általánosságban a kormány felett gyakorolt kontrollmechanizmus hatáskörével, a Szenátust nem is említi. A Szenátus szempontjából tulajdonképpen egyenlőtlen erőviszonyként jelenik meg az alkotmány ilyen szabályozása, és a 2004. évi együttműködésről szóló törvény tovább gyengítette a felsőházat az alsóház javára – ebbe a Szenátus nem nyugodott bele, a Sejmmel egyforma hatásköröket követelt magának európai uniós ügyekben.¹⁹⁵ Az Európai Szenátusok Szövetségének Varsói találkozásánál¹⁹⁶ Longin Pastusiak, a lengyel Szenátus elnöke szerint szükséges lenne az alkotmánynak az európai ügyekkel kapcsolatos parlamenti scrutinyvel való közeljövőbeli kiegészítése, mivel ez az alkotmányos norma kényszerítheti ki egyedül a kormánytól, hogy számba vegye a parlament véleményét.¹⁹⁷

A lengyel parlament (Sejm és Szenátus) hatásköre

Lengyelország európai uniós csatlakozását követően¹⁹⁸ a lengyel parlament munkája mennyiségileg és minőségileg is megnövekedett, és megváltozott a kapcsolata is a kormánnyal az európai uniós ügyeket illetően. A csatlakozás előtt nem sokkal a parlament elfogadta Minisztertanácsnak a Sejmmel és a Szenátussal való együttműködéséről szóló

¹⁹⁴ A lengyel alkotmánybíróság 2005-ben tovább foglalkozott a szuverenitás-átruházás, és korlátozás problémakörével, határozatait lásd az alkotmánybíróság honlapján:

http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/wstep_gb.htm, letöltés ideje: 2008. június 12.

¹⁹⁵ Az ezzel kapcsolatos alkotmánybírósági határozatot lásd a Szenátusról szóló részben.

¹⁹⁶ 2004. május 24-26.

¹⁹⁷ Longin Pastusiak szenátusi elnök felszólalását lásd: <http://www.senat.pl/aes/a/16.htm>, letöltés ideje: 2005. február 14.

¹⁹⁸ Lengyelország útját az Európai Unióba lásd: Király Andrea: A bokor és a nyúl esete, avagy a lengyel Sejm és Szenátus európai uniós ügyei. *De iurisprudentia et iure publico*, 2008/3.

törvényt európai uniós ügyekben. Mivel ennek az együttműködési formának nincs alkotmányos alapja, ezért ez a törvény képezi az elsődleges forrást. A törvény elfogadását követően így a kormány nemcsak jogilag köteles együttműködni a parlament mindkét házával, hanem köteles a fontos dokumentumokat is megküldeni a parlamentnek. Ezek a dokumentumok az európai uniós jogalkotás, az európai uniós jog végrehajtásához szükséges lengyel jogalkotás körébe tartoznak, valamint egyes európai uniós pozíciókra pályázó jelöltekkel kapcsolatos vélemények megalkotásának körébe. A képviselőház egyébként több hatáskörrel rendelkezik, mint a Szenátus. A Sejm végzi el a jogalkotási és a kontroll funkciót, míg a Szenátus hatásköre a jogalkotás terén limitált. Továbbá, a hatáskörök megosztása is egyenlőtlen, és a Szenátus gyakran érzi magát az „elmékedések kamarájának” a Sejmmel szemben. A törvényben eredetileg nem fektették le azt, hogy a kormány az Európai Unió Tanácsának ülései előtt ismerteti álláspontját a Szenátus előtt. A szenátorok ezt kifogásolták, megfosztva érezték magukat az európai uniós ügyekkel kapcsolatos hatáskörüktől. A Sejm és a Szenátus közötti konfliktusnak az alkotmánybíróság K 24/04. számú határozata¹⁹⁹ vetett véget 2005. január 12-én. Az alkotmánybíróság döntése értelmében a Szenátussal is konzultálni kell európai politikai ügyekben, és mindkét kamarát egyforma jogokkal kell felruházni az európai politikai koordinációs folyamatban, és az elsődleges jogi előírásokat ebben a tekintetben módosítani kell. Attól kezdve a parlament kétkamarás jellege sokkal egyenlőbb a lengyel európai uniós tagsággal kapcsolatos tevékenységeket illetően, amelybe beletartozik az európai uniós jogszabálytervezetek scrutinyje, az európai uniós jogának transzpozíciója, mint ahogyan az is, hogy megpróbáljon nyomást gyakorolni a kormányra a parlamenti határozatok és tárgyalások által. Ezeknek a tárgyalásoknak és határozatoknak jelentős hatással kell rendelkezniük a kormány tevékenységére nézve, mint ahogyan általánosságban a parlament erős pozíciót tölt be a lengyel politikai rendszerben. A parlament fontosságát tovább erősítették a gyenge kormánykoalíciók és a kisebbségi kormányzások. Továbbá a parlament részt vesz kétoldalú és multilaterális kapcsolatok ápolásában az Európai Unió többi tagországának parlamentjével.

A lengyel nemzeti pozíció kialakítása

A csatlakozás a Sejm és a Szenátus szempontjából a „status quo” megváltozását idézte elő. A csatlakozás előtt a két ház európai, illetve külügyi és integrációs bizottsága foglalkozott

¹⁹⁹ Lásd a lengyel alkotmánybíróság honlapján: http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/wstep_gb.htm, letöltés ideje: 2008. június 12.

a jogharmonizációs ügyekkel, ám 2004. májusától az alsóház ellenőrzési jogköre elvileg kizárólagossá vált az alkotmány 95. cikk (2) bekezdése alapján, miszerint a Sejm ellenőrzi a Minisztertanács tevékenységét. Ezt vonakodott tudomásul venni a felsőház, így mindkettőben, párhuzamos hatáskörrel egy-egy bizottság jött létre, az európai uniós jogszabálytervezetekkel kapcsolatos parlamenti állásfoglalás kialakítása céljából. Viszont a két ház közötti működési, hatásköri rendszer aszimmetrikus lett, mivel a Sejm volt az, amelynek kapcsolata meghatározóbb volt a kormánnyal az európai uniós dokumentumokkal kapcsolatos véleményformálásban – amelyet a Szenátus sérelmezett is, és amelynek a végeredménye egy alkotmánybírói ítélet lett.²⁰⁰ Másfelől a kormány számára nem kötött mandátum és ennek rugalmas regulája a kormány mérlegelési jogkörét és ezzel szerepét növelte, mennyiben és mikor kéri ki, követi az alsóház álláspontját, figyelemmel az uniós intézményben a szavazás egyhangúságára, a tervezett költségvetési kihatásaira, a közösségi jog kötelező alkalmazására. Lengyel becslés szerint 60-80%-kal csökkent a törvényhozó közjogi és gazdasági szabályozási hatásköre, tehát az európai integráció nagy vesztese a tagállamok törvényhozása, nyertese pedig a még több végrehajtói feladatot nyerő kormányzat.²⁰¹ A következőkben a kormány európai uniós jogszabálytervezetekkel kapcsolatos tevékenységét ismertetem, bemutatva a fő szereplőket a kormányon belül, majd a 2004. márc. 11-i törvény alapján részletezem a törvényhozó és a végrehajtó hatalom közötti együttműködést mindkét ház vonatkozásában, a közös szabályozásokkal, majd pedig a két kamara európai uniós munkájával foglalkozom külön-külön.

Főszereplők a kormányon belül²⁰²: Minisztertanács, Európai Bizottság (KERM)²⁰³, az Európai Integrációs Bizottság hivatala (UKIE)²⁰⁴. A Külügyminiszter és az UKIE egyik tagja (Minister Mikołaj Dowgiewiciz államtitkár) tervei szerint 2009. január 1-jétől a Külügyminisztérium és az UKIE egyesül, eszerint: a Minisztertanács veszi át az európai ügyek koordinálását és munkaszinten pedig a Minisztertanács Európai Bizottsága. A KERM vezetősége változatlan marad: elnöke a Minisztertanács elnöke, a miniszterelnök,

²⁰⁰ Bővebben lásd a parlament hatásköréről szóló pontban

²⁰¹ Tóth Judit – Legény Krisztián szerk.: Összehasonlító alkotmányjog. Budapest: Complex, 2006. 360-361.

²⁰² Bővebben lásd: Király Andrea: A bokor és a nyúl esete, avagy a lengyel Sejm és Szenátus európai uniós ügyei. *De iurisprudencia et iure publico*, 2008/3.

²⁰³ Office of the Committee for European Integration

<http://www.ukie.gov.pl/WWW/en.nsf/0/2C6B7B2BEB176D13C1256E970032A047?Open>, letöltés ideje: 2008. május 22.

²⁰⁴ Office of the Committee for European Integration:

[http://www.ukie.gov.pl/www/en.nsf/0/FD3E837173275164C1256E8300256BE9?Open&RestrictToCategory=Office%20of%20the%20Committee%20for%20European%20Integration%20\(UKIE\)>General%20information%20about%20UKIE](http://www.ukie.gov.pl/www/en.nsf/0/FD3E837173275164C1256E8300256BE9?Open&RestrictToCategory=Office%20of%20the%20Committee%20for%20European%20Integration%20(UKIE)>General%20information%20about%20UKIE), letöltés ideje: 2008. május 22.

alelnöke pedig Minister Mikołaj Dowgielewicz lesz, aki a Külügyminisztérium államtitkára marad, és akinek fő feladata az európai politika irányítása és a 2011. második felében induló lengyel elnökség előkészítése.²⁰⁵

A kormány és a parlament együttműködése európai uniós ügyekben

A kormány (minisztertanács) és a kétkamarás parlament európai uniós ügyeket illető kapcsolatának jogszabályi alapja a 2004. március 11-i törvény a minisztertanács valamint a Sejm és a Szenátus közötti együttműködésről a Lengyel Köztársaság európai uniós tagságát érintő ügyekben. Mindkét kamara saját házsabályában tovább rendezi az illetékes bizottság(ok) munkáját, valamint a bizottságok is kialakították saját rendjüket, üléselési szokásukat. A következőkben a törvény alapján ismertetem a két kamarára vonatkozó közös szabályokat, eljárási rendet, majd a felsőház és az alsóház európai uniós munkájának sajátosságait részletezem.

Jogszabálytervezetek, dokumentumok köre és megküldésük határideje

A minisztertanács a kézhezvételt követően azonnal megküldi a Sejm és a Szenátus részére a következő európai uniós dokumentumokat: zöld-és fehér könyvek, kommunikációk, valamint ezeknek a kompetens európai uniós intézmények általi értékelését, továbbá az Európai Unió Tanácsának tevékenységével kapcsolatos munkaprogramokat, az Európai Bizottság éves jogalkotási terveit, valamint ezek európai parlamenti és tanácsi értékelését. A minisztertanács megküldi a parlament mindkét háza részére a kézhezvételtől számítva azonnal az európai uniós jogszabálytervezeteket, az ezekkel kapcsolatos minisztertanácsi álláspont-tervezeteket – figyelembe véve az uniós határidőket, de legkésőbb – 14 napon belül a jogszabálytervezet kézhezvételét követően. A minisztertanács ehhez az álláspont-tervezethez csatolja: a jogszabálytervezetek lényegi összefoglalását beleértve azoknak a lengyel jogrendszerre való előrelátott következményeinek értékelését, csakúgy, mint társadalmi, gazdasági és pénzügyi következményeit Lengyelországra nézve. Ezen kívül a csatolmány tartalmazza a jogszabálytervezetre vonatkozó európai uniós döntéshozatali és szavazási eljárást.²⁰⁶

A Sejm és a Szenátus a minisztertanácstól megkapja még: a nemzetközi megállapodás-tervezeteket, amelyeknek felei az Európai Unió/Európai Közösségek vagy tagállamai, a

²⁰⁵ Office of the Committee for European Integration:
<http://www.ukie.gov.pl/www/en.nsf/DocByNews?Open&Count=-1&RestrictToCategory=Current%20news>Press%20releases>, letöltés ideje: 2008. május 22.

²⁰⁶ 2004. március 11-i törvény: 4-5. cikk, 6. cikk (1)-(2) bekezdés.

tagállamok kormányai képviselőinek a Tanácsban összegyűjtött döntéstervezeteit, a jogilag nem kötelező erejű európai uniós tervezeteket, különösen a gazdasági és monetáris unióra és a foglalkoztatásra vonatkozó iránymutatás-javaslatokat, és az európai uniós jog értelmezési/átültetési jelentését magukban foglaló uniós jogszabályokat.²⁰⁷ A dokumentumokat a kormány által 2004-ben kialakított U32 csatornán keresztül kapja meg a parlament.

A lengyel nemzeti pozíció kialakítására vonatkozó közös szabályok

A Sejm és a Szenátus illetékes bizottsága a minisztertanács állásponttervezetének kézhezvételétől számított 21 napon belül kifejezheti véleményét az európai uniós jogszabálytervezetokről. Amennyiben az Európai Bizottság a véleményalkotás határidejéül kevesebb mint 42 napot határoz meg, a minisztertanács a jogszabálytervezetet és az állásponttervezetet is azonnal megküldi a parlament mindkét házában abból a célból, hogy az illetékes bizottságok számára rendelkezésre álljon az Európai Bizottság által megszabott határidő legalább 2/3 része a véleményük megalkotására. Amennyiben a bizottságok a határidő lejártáig elmulasztják a véleményalkotást, azt a jogszabálytervezetre vonatkozó megjegyzések hiányának kell tekinteni.²⁰⁸

A jogszabálytervezetnek az Európai Unió Tanácsában való megvitatása előtt a minisztertanács megkéri a Sejm illetékes bizottságának véleményét, és tájékoztatás ad a minisztertanács által képviselendő álláspontról. Ehhez a tájékoztatóhoz mellékeli az álláspont lényegi összefoglalását, valamint az adott jogszabálytervezetnek a lengyel jogrendszerre való előrelátott következményeinek értékelését, csakúgy, mint társadalmi, gazdasági és pénzügyi következményeit Lengyelországra nézve. Azon ügyek kivételével, amelyekről az Európai Unió Tanácsában egyhangúlag döntenek, valamint azok kivételével, amelyek alapján véve terhelik az állami költségvetést, a minisztertanács az illetékes parlamenti bizottságok véleményének kikérése nélkül is elfogadhatja képviselendő álláspontját. Ilyen esetben a minisztertanács képviselője köteles a Sejm bizottságának előadni a képviselt álláspontot és megmagyarázni annak okát, miért nem kérte ki a bizottság véleményét az ügyben.

Amennyiben a Sejm bizottsága döntést fogadott el a fenti ügyekben, ez az állásfoglalás képezi a minisztertanács álláspontjának alapját. Abban az esetben, ha minisztertanács álláspontjához nem vette figyelembe a Sejm bizottságának állásfoglalását, a

²⁰⁷ 2004. március 11-i törvény: 7. cikk

²⁰⁸ 2004. március 11-i törvény: 6. cikk (3)-(5) bekezdés

minisztertanács képviselője köteles megmagyarázni és megindokolni a bizottság állásfoglalásától való eltérést.²⁰⁹

A kormány utólagos és egyéb tájékoztatási kötelezettségei

A törvény értelmében a minisztertanács írásbeli tájékoztatást ad a Sejm és a Szenátus részére az európai uniós jogalkotási folyamatban történő előrehaladásról, valamint az ebben a folyamatban képviselt minisztertanácsi álláspontokról.²¹⁰ A minisztertanács félévente legalább egyszer tájékoztatást ad a parlament mindkét kamarájának Lengyelország európai uniós tevékenységével kapcsolatban. A Sejm, a Szenátus, azok illetékes bizottságai kérésére a minisztertanács Lengyelország európai uniós tagságával összefüggő bármely ügyben külön-külön is tájékoztatja a kamarákat.²¹¹

A lengyel nemzeti jog és a közösségi jog viszonya

A minisztertanács legkésőbb három hónappal a határidő lejárta előtt jogszabályt terjeszt elő a Sejm részére az európai uniós jog implementálására. Amennyiben a határidő meghaladja a hat hónapot, a minisztertanács legkésőbb a határidő lejárta előtt öt hónappal terjeszti elő az európai uniós jog implementálásához szükséges jogszabályt. Kivételesen indokolt esetben a Sejm illetékes bizottsága véleményének kikérése után előterjeszti az implementáláshoz szükséges jogszabályt, figyelmen kívül hagyva a fenti határidőket.²¹²

A lengyel Szenátus és európai uniós ügyei²¹³

Az európai uniós ügyekkel foglalkozó bizottság

A bizottság felépítése

Az Európai Unió Ügyek Bizottságának jelenleg (2007. november 28-tól) 14 tagja van, élén az elnökkel és két alelnökkel. Munkájukat segíti a három fős titkárság és a négy fős elemzői csoport.

²⁰⁹ 2004. március 11-i törvény: 9., 10. cikk

²¹⁰ 2004. március 11-i törvény: 8. cikk

²¹¹ 2004. március 11-i törvény: 3. cikk (1)-(2) bekezdés

²¹² 2004. március 11-i törvény: 11. cikk

²¹³ A Szenátus európai uniós ügyeinek ismertetéséhez a jogszabályokon túl segítséget nyújtottak még a következő dokumentumok: Malgorzata Korzeniowska, a Szenátus Európai Unió Ügyek Bizottsága szakértőjének előadása, mely elhangzott az Országgyűlés által szervezett Egyeztetési eljárás a tíz új európai uniós tagállamban című konferencián, 2005. június 3-án (írásos változatát lásd az Országgyűlés honlapján: http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_szerv=182&p_fomenu=11&p_almenu=9&p_ckl=&p_rec=I&p_nyelv=HU), letöltés ideje: 2008. április 17.; továbbá a COSAC féléves jelentésekhez csatolt kérdőívekre a Szenátus által megküldött válaszai.

A bizottság hatásköre

Az Európai Unió Ügyek Bizottsága elsősorban állásfoglalásokat és véleményeket alkot az európai uniós jogszabálytervezetekkel, a minisztertanács tárgyalási álláspontjával, nemzetközi egyezmény-tervezetekkel, az Európai Unió Tanácsának munkaprogramjával, az Európai Bizottság éves jogalkotási tervével kapcsolatban, valamint a minisztertanács tájékoztatói, illetve az általa megküldött egyéb dokumentumok vonatkozásában.²¹⁴

Munka a bizottságban: véleményalkotás európai uniós ügyekben

A Szenátus elnöke a kézhezvételtől számítva az Európai Unió Ügyek Bizottságának azonnal megküld minden olyan előterjesztett dokumentumot, amely tárgyában a Lengyel Köztársaság európai uniós tagságát érinti.²¹⁵ A bizottság véleményt fogadhat el az európai uniós jogszabálytervezetről, a minisztertanács álláspontjáról az EU jogalkotás folyamatában, és a minisztertanács részére javasolt állásponttól a Tanács tárgyalásai alkalmával.²¹⁶

Az Európai Unió Ügyek Bizottsága hetente, csütörtökönként ülészik.

A bizottság az ülése előtt az elnök és a három alelnök úgynevezett előzetes szelekciót végez. Ezeken az üléseken részt vesz a bizottság titkársága azzal a feladattal, hogy a kéznél levő európai uniós jogszabálytervezetekkel kapcsolatban tájékoztatást és előzetes észrevételeket adjon. A bizottsági üléseken minden egyes megvizsgálandó európai uniós jogszabálytervezethez egy-egy raportőrt neveznek ki a szenátorok közül, aki elkészíti a bizottság véleménytervezetét, amelyhez kérheti a szakértők segítségét is – a házszabály felhatalmazása alapján a bizottság másik bizottság véleményét is kikérheti az ülésein megvitatandó tárgyakban.²¹⁷ Továbbá az EUÜB kérésére a minisztertanács bármely olyan ügyben tájékoztatást ad a Szenátus részére, amely Lengyelország európai uniós tagságával kapcsolatos.²¹⁸

A kormány képviselőinek és a raportőr végighallgatása után a bizottság meghozza döntését. Ez a döntés megvalósulhat abban, hogy a bizottság tartózkodik a jogszabálytervezettel kapcsolatos véleményalkotástól, avagy határozott állásfoglalást közvetítsen a kormány felé, viszont ez az állásfoglalás nem bír kötelező erővel a

²¹⁴ Lásd a lengyel Szenátus Házszabályának mellékletében a bizottságok ügyeinek ismertetésében, a 11) pont alatt.

²¹⁵ A lengyel Szenátus Házszabálya, 67a. cikk

²¹⁶ A lengyel Szenátus Házszabálya, 67b. cikk

²¹⁷ A lengyel Szenátus Házszabálya, 67c. cikk

²¹⁸ A lengyel Szenátus Házszabálya, 67d. cikk

kormányra nézve. A bizottság véleményeit a kormány álláspontjával együtt minden szenátor megkapja.

A bizottság indítványára²¹⁹ a Szenátus elnöke napirendre tűzi a minisztertanács tájékoztatóját azokban az ügyekben, amelyek érintik Lengyelország európai uniós tagságát.²²⁰ A Szenátus megvizsgálja a minisztertanácsnak Lengyelország európai uniós tevékenységével kapcsolatos tájékoztatóját, mielőtt azt a szenátorok megkapják.²²¹

Közösségi jog és a nemzeti jog viszonya

Az elfogadott, megszavazott európai uniós jogszabályok átültetésével, implementálásával kapcsolatosan a Szenátus elnöke az illetékes bizottságoknak megküldi azt a jogszabály-javaslatot, amelyet a Sejm jóváhagyott és átküldött a Szenátusnak. Az ilyen, az Európai Unió jogát implementáló jogszabály-javaslat vizsgálatakor az illetékes bizottság megkérheti az Európai Unió Ügyek Bizottságát a teljes jogszabály vagy annak egy részével kapcsolatos véleményének kialakítására.²²² A bizottságok a jogszabály-javaslat megvitatását követően legkésőbb 18 napon belül, illetve ha sürgős esetről van szó, akkor a Szenátus elnöke által meghatározott határidőn belül egy határozattervezetet terjesztenek elő, amelyben a következőkre tesznek javaslatot: a Szenátus módosítás nélkül elfogadja a jogszabály-javaslatot, módosítást eszközöl a szövegben vagy visszautasítja a jogszabály-javaslatot. A bizottság elnöke kérheti a Szenátus elnökét, hogy a meghatározott határidőt meghosszabbítsa. A Szenátus elnöke, mielőtt módosítást terjesztene elő az európai uniós jogot implementáló lengyel jogszabállyal kapcsolatban, véleményalkotás céljára kérheti fel az Európai Unió Ügyek Bizottságát.²²³

A Szenátus kapcsolata az európai uniós intézményekkel

Európai Bizottság

A Szenátus hasznosnak tartja az Európai Bizottság által közvetlenül a parlamentnek megküldött dokumentumokat, mert ez lehetővé teszi a szenátorok számára, hogy az illető jogszabálytervezetet tanulmányozza mielőtt a kormány álláspontját kézhez kapná. A lengyel jog előírja, hogy mielőtt az Európai Unió Ügyek Bizottsága megküldené véleményét az Európai Bizottság részére, köteles hogy ismerje a kormány álláspontját.

²¹⁹ A bizottság ezen tárgyú indítványának az ülés előtt legkésőbb 10 nappal meg kell érkeznie a marsallhoz.

²²⁰ A lengyel Szenátus Hárszabálya, 34. cikk (2a)-(3) bekezdés

²²¹ A lengyel Szenátus Hárszabálya, 45a. cikk.

²²² A lengyel Szenátus Hárszabálya, 68. cikk (1)-(1a) bekezdés

²²³ A lengyel Szenátus Hárszabálya, 54. cikk (4a) bekezdés

Továbbá az együttműködés minőségét emeli az Európai Bizottság visszacsatolása a nemzeti parlamentek által megküldött véleményekre és kommentárokra. A Szenátus véleménye szerint fontos lenne ezeknek a parlamenti véleményeknek és az Európai Bizottság reakcióinak a hozzáférhetősége a többi parlament számára való hozzáférhetősége. A Szenátus szerint továbbá a berlini COSAC elnökök ülésén előterjesztett javaslat – miszerint éves jelentés készüljön az Európai Bizottság reagálásairól – nagy segítség lenne, sőt a Szenátus a féléves jelentések elkészítését még hasznosabbnak tartja.

Európai Parlament, interparlamentáris találkozók

A Szenátus különös fontosságúnak ítéli meg az interparlamentáris találkozókat, elsősorban az Európai Parlament és az Európai Unió soros elnökének parlamentje között. A Szenátus szerint az Elnökök konferenciája lehet a fóruma megállapodások létrehozásának és a figyelemmel követésnek, éppen ezért javasolta az ilyen együttműködések jobb koordinációját. Továbbá, a Szenátus véleménye, hogy az Európai Parlament nemzeti parlamentekkel való kapcsolatok igazgatósága készítsen feljegyzéseket az EP bizottságok nyílt üléseiről, valamint az ülések dokumentációját célszerű lenne az EP honlapján is közzétenni: fontos annak biztosítása, hogy a nemzeti parlamentek hozzáférjenek a lehető legteljesebb információkhoz az aktuális ülésekről és azok kimeneteléről.

A lengyel képviselőház (Sejm) európai uniós ügyei²²⁴

Az európai uniós ügyekkel foglalkozó bizottság

A bizottság felépítése

A Sejm házszabályának értelmében az Európai Unió Ügyek Bizottságának nem lehet több tagja 46 főnél, összetételben pedig arányosan tükröznie kell a Sejmben képviselettel rendelkező képviselői klubok és szövetségek összetételét, tagjainak számát pedig a Sejm elnöksége határozza meg.²²⁵ Jelenleg, 2007. november 14-e óta a bizottságnak 44 tagja van

²²⁴ A Sejm európai uniós ismertetéséhez a jogszabályokon túl segítséget nyújtottak még a következő dokumentumok: Joanna Kowalska, a Sejm Unió Ügyek Bizottsága szakértőjének előadása, mely elhangzott az Országgyűlés által szervezett Egyeztetési eljárás a tíz új európai uniós tagállamban című konferencián, 2005. június 3-án (írásos változatát lásd az Országgyűlés honlapján: http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_szerv=182&p_fomenu=11&p_almenu=9&p_ckl=&p_rec=I&p_nyelv=HU, letöltés ideje: 2008. április 17.; továbbá a COSAC féléves jelentésekhez csatolt kérdőívekre a Sejm által megküldött válaszai.

²²⁵ A Sejm egyik sajátossága, hogy a házszabály értelmében létrehozhatók képviselői klubok – szövetségi mintán – vagy képviselőcsoportok. Az előbbinek minimum 15, az utóbbinak minimum három tagja lehet. A bizottság tagjai megválasztásának meglehetősen bonyolult rendszerének szabályozását lásd a házszabály 148a. cikkében.

élén az elnökkel és négy alelnökkel.²²⁶ A lengyel európai parlamenti képviselők is részt vehetnek a bizottság ülésén, és fel is szólalhatnak.²²⁷

A bizottság hatásköre, funkciói

Az Európai Unió Ügyek Bizottsága foglalkozik azon ügyekkel, amelyek Lengyelország európai uniós tagságával kapcsolatosak: állásfoglalást fogadhat el és véleményét fejezheti ki az európai uniós jogszabálytervezetekről, a nemzetközi megállapodás-tervezetekről (amelyeknek az Európai Unió/Európai Közösségek és a tagállamok a felei), az Európai Unió Tanácsának munkaprogramjáról, az Európai Bizottság éves jogalkotási tervéről. Ajánlásokat tehet a minisztertanács részére a jogszabálytervezetnek a Tanácsban való megvitatása folyamán kialakítandó álláspontjával kapcsolatban, továbbá megvizsgálja a minisztertanács tájékoztatóit és más általa megküldött dokumentumot, valamint véleményezi az Európai Unió intézményeibe javasolt jelölteket.²²⁸

Munka a bizottságban: állásfoglalások kialakítása európai uniós ügyekben

A Sejm elnöke, a kézhezvételtől számítva azonnal megküldi a bizottság részére az alábbi dokumentumokat: a minisztertanács tájékoztatóját Lengyelországnak az Európai Unió munkájában való részvételéről; az Európai Unió Tanácsának munkaprogramját, az Európai Bizottság éves jogalkotási tervét és az azzal kapcsolatos európai parlamenti illetve tanácsi értékelést; az európai uniós jogszabálytervezeteket; a minisztertanács tájékoztatóját az uniós jogalkotás előrehaladásáról és ebben a folyamatban a minisztertanács képviselői által képviselt álláspontokról; a minisztertanács tájékoztatóját arról, hogy milyen álláspontot szándékozik képviselni a Tanácsban a jogszabálytervezet tárgyalása során, ezzel együtt a minisztertanács indokait és a leendő jogszabály lengyel jogra vonatkozó következményeinek, társadalmi, gazdasági következményeinek, és pénzügyi hatásainak értékelését; nemzetközi megállapodás-tervezeteket; a tagállamok kormányai képviselőinek döntéstervezeteit; a jogilag kötelező erővel nem bíró jogszabálytervezeteket; azon európai uniós jogszabályokat, amelyek fontossággal bírnak az európai uniós jog értelmezéséhez vagy átültetéséhez; az Európai Unió intézményeibe történő jelöléseket; más dokumentumokat, amelyek a bizottság tevékenységének tárgyát képezik.

²²⁶ Lásd az Európai Unió Ügyek Bizottsága honlapján (lengyelül olvasható): <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/skladkom6?OpenAgent&SUE>, letöltés ideje: 2008. május 31.

²²⁷ A lengyel Sejm Hárszabálya, 154. cikk (1a.) bekezdés

²²⁸ A lengyel Sejm Hárszabálya, melléklet a bizottságok hatásköréről, 3a. pont

A dokumentumok megküldésével a Sejm elnöke az egyes határidőket figyelembe véve felállíthatja a Sejm munkatervét: azon európai uniós dokumentumokról, amelyek a tagállamokkal való konzultációk tárgyát képviselik; az európai uniós jogszabálytervezetekről; a minisztertanács tájékoztatójáról a Tanács ülésén képviselni szándékolt álláspontjával kapcsolatban; az intézményekbe javasolt jelöltekről.

A bizottság állásfoglalást fogadhat el az európai uniós jogszabálytervezetről, valamint a minisztertanács által képviselni kívánt álláspontról. Az állásfoglalásnak tartalmaznia kell a bizottságnak az ügyben jóváhagyott állásfoglalását kifejezve azt, hogy elfogadja vagy nem fogadja el a minisztertanács tárgyalási álláspontját, valamint ajánlást tehet a minisztertanács számára.²²⁹ Az Európai Uniós Ügyek Bizottsága az EU döntéshozatali folyamata három szintjén alkot állásfoglalást: az EU jogalkotás legelején, az Európai Bizottság által kibocsátott jogszabálytervezetekre vonatkozóan; az Európai Unió Tanácsa munkacsoportjának szintjén, a kormánynak az EU jogalkotási folyamatával kapcsolatos tájékoztatója, valamint a minisztertanács állásponttervezetének vonatkozásában; a jogszabálytervezetek vonatkozásában, amelyekről az Európai Unió Tanácsában tárgyalnak. Ebben a folyamatban a minisztertanács írásban tájékoztatja a bizottságot az Európai Unió Tanácsában képviselni kívánt álláspontjáról.

Azokban az esetekben, ha a bizottsági szavazáson egyenlő a szavazatok száma, az elnök szavazata dönt, hacsak nem a tartózkodás mellett döntött. A bizottság állásfoglalását a kormánynak küldi meg.

Az Európai Ügyek Bizottsága által zárt ajtók mögötti üléseken jóváhagyott véleményeknek a képviselőkhez való eljuttatásáért a Sejm elnöke felelős.²³⁰ A Sejm plenáris ülésén pedig megvitatja a minisztertanács rendszeres tájékoztatóját Lengyelország európai uniós tevékenységével kapcsolatban.²³¹

A lengyel nemzeti pozíció képviseletének parlamenti ellenőrzése

Az együttműködésről szóló törvény 10. cikke értelmében a bizottság által megalkotott állásfoglalás a minisztertanács tárgyalási álláspontjának alapját képezi. Amennyiben az állásfoglalást nem veszi figyelembe, a kormány felelős tagja azonnal köteles megindokolni a bizottság állásfoglalásától való eltérést.

²²⁹ A lengyel Sejm Hárszabálya, 148b. cikk, 148c. cikk

²³⁰ A lengyel Sejm Hárszabálya, 35. cikk (1) bekezdés

²³¹ A lengyel Sejm Hárszabálya, 169. cikk (2) bekezdés 15a. pont

A kormány utólagos és egyéb tájékoztatási kötelezettségei

A Sejm házszabálya értelmében a Sejm tárgyalja a minisztertanács tájékoztatóját az Európai Unió munkájában való lengyel részvételről. Ezt a tájékoztatót minden képviselő kézhez kapja, valamint az Európai Unió Ügyek Bizottsága is megvitatja és ezt követően határozattervezetet nyújt be a Sejmnek a tájékoztató elfogadásáról vagy elutasításáról, amiről a Sejm egy határozatot hagy jóvá. A Sejm határozata tartalmazhatja a minisztertanács tájékoztatójának lényegi összefoglalását is.²³²

A közösségi jog és a nemzeti jog viszonya

A közösségi jog implementálása a házszabály szerinti jogszabályalkotásnak felel meg, néhány további, speciális részlettel. Amikor a minisztertanács javaslatot terjeszt elő a Sejm részére, abban meg kell jelölnie, hogy az a javaslat európai uniós jog implementálására vonatkozik-e vagy sem. A többi javaslat esetében a Sejm elnöke dönti el az első olvasatra bocsátás előtt, hogy az európai uniós jog implementálására vonatkozik-e. Ilyen esetekben a Sejm munkatervet állít össze, amelyben szem előtt tartja az európai uniós jog átültetésének határidejét.²³³

A közösségi jog implementálásakor nemzeti szinten a parlamenti állandó bizottságok a főszereplői, munkájuk eredményét a Sejm plenáris ülése elé terjesztik. Részletes megvitatását megelőzően az illetékes bizottság saját munkatervét a Sejm munkarendjéhez igazítja és megküldi a Sejm elnökének. A legkevesebb három képviselő által írásban a bizottsági ülésre átnyújtott módosító javaslatokat különvéleményként csatolják a bizottsági jelentéshez. Az európai uniós jogszabályt átültető jogszabály-javaslat második olvasatára a Sejm ülésén kerül sor, a bizottság jelentésének a képviselőkhez történt eljuttatását követően, hacsak a Sejm elnöke a bizottság elnöksége véleményének kikérését követően nem határoz meg hosszabb határidőt a második olvasatig.

A lengyel Sejm kapcsolata az európai uniós intézményekkel

Európai Bizottság

A Sejm közvetlenül az Európai Bizottság által a parlamenteknek megküldött dokumentumok részére az U32 csatornához hasonló adatbázist alakított ki. A közvetlenül megküldött dokumentumok mechanizmusa nem változtatta meg a Sejm scrutiny gyakorlatát, csak annak tudatát, hogy az EB-től érkező dokumentumok megnöveli azok

²³² A lengyel Sejm Házszabálya, 125a. cikk (1)-(4) bekezdés

²³³ A lengyel Sejm Házszabálya, 95a.-95f. cikk

számát. Az információk mennyiségében sincs változás, mindazonáltal az EB-vel való közvetlen kapcsolat pozitív hatással a nemzeti parlament elkötelezettségére az európai uniós ügyek vonatkozásában. Ezt a kapcsolatot még szélesítheti az EB-től érkező visszacsatolás a dokumentumokkal kapcsolatos álláspontjait és akcióit illetően.

Európai Parlament, interparlamentáris találkozók

A Sejm véleménye szerint az Európai Parlamenttel való kapcsolatok jelenlegi formái kielégítőek, az EP bizottságok által szervezett meghallgatások és a nemzeti parlamentekkel való kapcsolatok fenntartása céljára szervezett találkozók hosszabb távú kapcsolatokhoz vezethetnek. A közös bizottsági ülések rendszeresebb megszervezése, valamint a többi állandó bizottság bevonása lenne célszerű a Sejm szerint. Mindazonáltal a közös parlamenti találkozók ad hoc összehívott EU parlamentáris összejövetelekké vagy új konventté alakulhatnak át.

Lengyel parlamenti kontroll-tapasztalatok EU-s ügyekben

A lengyel parlament eddigi tapasztalatai²³⁴ azt mutatják, hogy attól függetlenül, hogy előnyös jogi keretei és kapacitása ellenére mégsem mondhatja el magáról hogy hatékony szerepet tud játszani EU-s ügyekben. A Sejm 2005. december 16-án naprendre került az Európai Bizottság 2006-os jogalkotási-és munkaprogramja, a jegyzőkönyvből viszont az derül ki, hogy ez a vita nagyon felületes volt, és egyes képviselők arra használták ki, hogy alkalmat teremtsenek euroszeptikus nézeteik kifejezésére, amely euroszeptikusság nem is volt kapcsolatban a vita tárgyával. Az EU-tárgyú vitanapok mellett a kérdések órája nyújt jó lehetőséget az EU-s ügyek kontrolljára és amely lehetővé teszi a Sejm számára, hogy befolyásolja a kormánydöntéseket. Ami a parlamenti határozatokat illeti, már a csatlakozás előtt is erős eszközként szolgált a csatlakozási ügyek és az EU alkotmányról folyó tárgyalások kontrolljának. A csatlakozást követően a határozatok a folyamatban levő EU-s ügyekkel kapcsolatos kormánydöntések befolyásolására szolgálnak. Például a tejkvótával kapcsolatos határozatában 2006. január 27-én a Sejm azonnal felkérte a kormányt, hogy kezdjen tárgyalásokat az EB-vel a tejkvóta megemelésére. Ami a Sejm EU ügyek bizottságát illeti, a csatlakozást követően majdnem hetente meghallgatja a kormány képviselőit. A Sejm jelenlegi ciklusában bizottsági ülésein megvitatta a kérdéses, függőben

²³⁴ Łazowsky, Adam: The Polish parliament and EU affairs. An effective actor or an accidental hero? In: O'Brennan, John – Raunio, Tapio: National Parliaments within the enlarged European Union. From 'victims' of integration to competitive actors? Routledge, London, New York, 2007. 203-219.

levő EU-s jogszabálytervezeteket, a 22. ülésén, 2006. április 27-én például a kormány képviselőivel együtt tárgyalta meg az EU-s támogatási alapokra vonatkozó jogszabálycsomagot, 2008-ban pedig 21 állásfoglalást alakított ki az, 2009 első félévére pedig 21 ülés megtartását tervezi.

Ami a Szenátust illeti, szintén változott a szerepe és hatásköre a csatlakozást követően. Az EU-s bizottság elsősorban a folyamatban levő jogszabálytervezetekre, illetve az EU ügyekkel kapcsolatos kormánydöntésekre összpontosít. A Szenátus új hagyományt teremtett azzal, hogy félévente vitanapot rendez Lengyelország EU-s tagságáról szóló kormányjelentésekről. 2006-ban 3x2 napot, 2007-ben 2x2 napot szentelt a plenáris vitáknak. Az Európai Unió Ügyek Bizottsága 2008-ban összesen 39 alkalommal ülésezett, és 14 állásfoglalást alakított ki.

Mindezekon túl a gyakorlat azt mutatja, hogy a papíron erős lengyel parlament elszalasztotta egyes lehetőségeinek kihasználását mindennapi parlamenti munka, valamint a képviselők és szenátorok EU-s ügyekkel kapcsolatos meglehetősen korlátozott szakértelme, az EU-s ügyeknek ugyancsak korlátozott megértése révén, ami által a parlament inkább elszenvedője, mint aktív részese az európai ügyeknek.

Vitákkal teli békés elválás után egy közösségben: Csehország és Szlovákia az Európai Unióban

Csehország és Szlovákia a szövetségi parlament által megszavazott, 1992. november 25-i törvénnyel Csehszlovákia szétválásáról²³⁵ gyakorlatilag mindössze alig több mint egy évtizedig vezetett önálló politikát, ugyanis 2004. május 1-jétől újra egy közösségben, az Európai Unióban alakítja és gyakorolja a politikaformálást és a közös döntéshozatalt.

A csehszlovák szövetségi állam megszűnésének két olyan oka is volt, amelyek a cseh és a szlovák társadalom eltérő politikai kultúrájára vezethetők vissza: az egyik az ország geopolitikai orientációjának meghatározása, a másik a két társadalom eltérő politikai értékrendje,²³⁶ ugyanakkor komoly hatással volt rá a nemzetközi, regionális környezet is.

²³⁵ A Cseh és Szlovák Szövetségi Gyűlésnek a Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaság megszűnéséről szóló 542/1992. sz. alkotmányerejű törvénye értelmében, az államszövetség 1992. december 31-én szűnt meg létezni. Utóállamokként a Cseh és a Szlovák Köztársaságot jelölték meg. A következő napon, a CSSZSZK hatásköreit az utódló államokra ruházták át és az alanyok területükhöz független és teljes államhatalom hordozói lettek.

²³⁶ A két társadalom eltérő politikai értékrend szerint, eltérő módszerrel, eltérő társadalmi-gazdasági rendszert, államot kívánt felépíteni: míg a cseh társadalom politikai kultúrájára és gondolkodására a polgári jobboldali érték- és eszmerendszer határozottabb támogatása, addig a szlovák társadalomra inkább a baloldali

Mi több, az alkotmányos rendszer 1989 utáni fejlődése gyorsította a csehek és a szlovákok közötti kapcsolatok alakulását is, formálta az ezekre a kapcsolatokra alkalmazandó alkotmányjogi formákra vonatkozó elképzeléseket, mint például hogy ez a forma „igazi” államszövetség legyen-e vagy másképpen gondolják-e újra, konföderáció, vagy megállapodáson alapuló, más kapcsolat formájában. A két köztársaság felbomlásához vezető politikai-jogi úton érdekes azt is megemlíteni, hogy a közvélemény-kutatások milyen eredményekre vezettek az 1990-es évek első három esztendejében. 1990. májusában a megkérdezettek 66%-a volt elégedett az akkori politikai helyzettel – a megkérdezettek közel fele érezte úgy, hogy a „bársonyos forradalom” az elején még jól zajlott, de később „keserűbbre” fordult. A változások eredményeivel kapcsolatos elégedetlenség tovább nőtt 1990-92 folyamán is, különösen Szlovákiában. 1991. szeptemberében a megkérdezettek közül Csehországban 61%, míg Szlovákiában 78% volt inkább elégedetlen és csalódott. A két köztársaságban a lakosság mindössze 3%-a volt maximálisan elégedett. A cseh és szlovák elégedettségi mérleg nyelve elsősorban a gazdasággal és az életminőséggel kapcsolatos szlovák elégedetlenség felé mozdult ki erőteljesen. A lakosság bizalma a politikai intézmények és a politikai vezetők iránt 1991-92-ben lényegesen csökkent mindkét köztársaságban. A Független Társadalmi Elemző Szövetség (AISA) felmérései alapján 1992. áprilisában, a választások előtt, Szlovákiában a válaszadók 73%-a, Csehországban 16%-a gondolta úgy, hogy egy föderális államberendezkedés a Cseh Köztársaság javát szolgálná. Továbbá, ha referendum²³⁷ döntene az állam jövőjével kapcsolatban, 1991 végén mindkét köztársaságban a többség úgy gondolta, hogy közös államban szeretne élni, míg 1992. júliusában változott az arány: a cseheknek már alig több mint fele (58%), a szlovákoknak pedig még annyi sem (42%) támogatta a közös államot, s megduplázódott azon válaszadók száma, akik az állam különválását preferálták. A csehek közül közel 20%, a szlovákoknál viszont mindössze 7% gondolta úgy, hogy a különválás Szlovákia demokratizálódása és gazdasági prosperitása felé vezető út teljességgel ellehetetlenül. A gazdasági reformról is máshogy vélekedtek a köztársaságok megkérdezettei: a szlovákok 72%-a nem volt elégedett, míg a csehek 51%-ának voltak negatív meglátásai. A reformok abbahagyását sokkal inkább a szlovákok támogatták – a csehek inkább csak módosítást javasoltak. Szlovákia lakosait 1992 első

A lábjegyzet folytatása a 96. oldalról:

– szocialisztikus és paternalista politikai és társadalmi értékekhez való vonzódás és ragaszkodás volt jellemző. Lásd: Hamberger Judit: A szlovák alkotmányos rendszer és politikai kultúra összefüggései. In: Hamberger Judit: Szlovákokról és csehekről magyar szemmel. Pozsony: Kalligram, 2000. 113.

²³⁷ A népszavazás nem szolgált Csehszlovákia szétválásának alapjául, jóllehet erre az alkotmány lehetőséget adott.

félévében ugyanakkor nagyban érintette a munkanélküliség és az életszínvonal csökkenése – ezek az attitűd-eltérések a júniusi parlamenti választások eredményeiben is megmutatkoztak.²³⁸ 1992. közepére a csehek és a szlovákok közötti kapcsolatok elértek arra a pontra, hogy felbontsák az addig is voltaképpen egyfajta erőszakkal egybetartott házasságot, ami az egykori Jugoszláviát is jellemezte. Csehszlovákia megszűnése a választások nyomán létrejött objektív helyzet eredménye volt, aminek a két országban a választásokon győztes politikai csoportosulások meg nem alkuvó törekvései is nyomatékot adtak – annak ellenére, hogy egyetlen (párt)koalíció sem hirdette meg a választások előtt, a győztesek gyakorlati lépéseket kezdeményeztek az államszövetség megosztása iránt – a folyamat külföldön való megjelenítéséhez pedig erőfeszítéseket tettek arra, hogy Jugoszláviával ellentétben a cseh-szlovák szétválás erőszak és háború nélkül folytatódjon le. Eredendően arra tettek kísérletet, hogy az államszövetséget alkotmányos úton osszák két államra. Már 1992. szeptember 22-e után nemzetközi szerződéseket készítettek elő a Cseh és Szlovák Köztársaság között megoldandó, a Csehszlovákia két utódállama közötti kapcsolatokat a társadalmi, gazdasági, politikai, állampolgári, nemzetközi jogi élet területén. A jó szomszédságról, a baráti kapcsolatokról szóló általános szerződést is előkészítették, amely a Csehszlovákia utódjába lépő alanyok közötti kölcsönös kapcsolatokat szabályozta a szétválás után. Csehszlovákia szétválásának alkotmányos alapja a Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaság javainak a Cseh Köztársaság és a Szlovák Köztársaság számára való átadásáról szóló 1992. november 13-i törvény és a megszűnéséről szóló, a november 25-én, második olvasatban jóváhagyott törvény volt. A Csehszlovákia szétválásáról szóló alkotmányerejű törvény bizonyos kötelezettséget írt elő az utódállamok számára, a szövetségi parlament képviselőinek a két köztársaság parlamentjébe való tervezett átadásáról, vagy a Csehszlovákia utódjába lépő alanyok számára a nemzeti jelképek használatának megtiltásáról.²³⁹

Sem a csehek, se a szlovákok nem halogatták az alkotmányos reformot, valamint az új alaptörvény elfogadását: Szlovákiában 1992. július 17-én a Nemzeti Tanács nyilatkozatot

²³⁸ A közvéleménykutatásokról bővebben lásd: Sharon L. Wolchik: *The Politics of Transition and the Break-Up of Czechoslovakia*. In: Jiří Musil: *The End of Czechoslovakia*. Budapest: Central European University Press, 1995. 225-244.

²³⁹ Bővebben lásd: Karel Klíma: *Az alkotmányfejlődés és gyakorlati tapasztalatai a Cseh Köztársaságban*. In: Tóth Károly szerk.: *Alkotmány és jogtudomány. Acta Universitatis Szegediensis De Attila József Nominatae. Acta Juridica et Politica. Tomus XLVII*. Szeged, 1996. 231-243.; továbbá: Václav Žák: *The Velvet Divorce – Institutional Foundations*. In: Jiří Musil ed.: *The End of Czechoslovakia*. Budapest: Central European University Press, 1995.; Petr Kopecký: *The Czech Republic: From the Burden of the Old Federal Constitution to the Constitutional Horse Trading among Political Parties*. In: Jan Zielonka ed.: *Democratic Consolidation in Eastern Europe: Institutional Engineering*. Oxford University Press, 2001.

fogadott el a szuverenitásról, 1992. szeptember 1-jén, két és fél hónappal a választásokat követően és négy hónappal a föderáció felbomlása előtt a szlovák Nemzeti Tanács már önálló alaptörvényt fogadott el a Szlovák Köztársaság egykamarás törvényhozásával, ami október 1-jén hatályba is lépett – még a felbomlás előtt három hónappal de facto kimondta Szlovákia függetlenségét. Az alkotmány kiegyensúlyozott hatalommegosztást, egyenlő és titkos választójogot deklarál, de a miniszterelnöknek kiemelkedő szerepet biztosít, ugyanakkor alkotmányjogi szempontból ellentmondásos volt, mivel a Csehszlovák államszövetség de iure még létezett. A csehek, tudatában annak, hogy jövődöbéli államuknak szüksége lesz önálló alkotmányra, két alkotmányozó csoport gyors munkájának köszönhetően a cseh alkotmányt, mint az új és a független cseh állam alaptörvényét 1992. december 16-án a Nemzeti Tanács el is fogadta, és az 1/1993. sz. törvénnyel 1993. január 1-jén lépett hatályba, Csehszlovákia szétválása után.

A Cseh és a Szlovák Köztársaság nem csupán a föderális Csehszlovákia két alkotóegysége, a Cseh és a Szlovák Köztársaság egyszerű folytatásában nyilvánult meg: eltérő jogrendszerrel, politikai és ideológiai összetevőkkel, koncepciókkal járták külön útjaikat. Az utolsó láncszem több évvel a különválás kimondása után szakadt el a két köztársaság több évtizedes együttélésében: a Cseh Köztársaság Képviselőháza 1997. február 26-án fogadta el a parlamentben a határról szóló alkotmányos törvényt, és csak ekkor zárták le a cseh – szlovák határ és határőrizet vitáit.²⁴⁰

Csehország

Csehszlovákia különválását követően a fennálló cseh kormány folytatta hatalomgyakorlását, immáron az új, kisebb államban. Az 1992. évi alkotmányra nagy hatással volt az 1920-as csehszlovák alaptörvény – Petr Krejci, polgári demokrata párti politikai tanácsadó szerint ez a többi között azzal magyarázható, hogy a tervezet készítőinek sürgősen kellett prezentálniuk egy alaptörvényt, mivel a Szlovák Köztársaság már megalkotta a magáét, így némely rendelkezést szó szerint átemeltek az 1920. évi alkotmányból.²⁴¹ Ugyanakkor természetesen újításokat is bevezetett: különböző képviseleti rendszert a képviselőház összetétele és a Szenátus összetételére vonatkozóan, valamint a

²⁴⁰ Hamberger Judit: „Nem lehet mindent pénzre átszámolni” – Csehország útja az Európai Unióba. In: Kiss J. László szerk.: A Huszonötök Európái. Budapest: Osiris, 2005. 626.

²⁴¹ Milos Calda: Constitution-Making in Post-Communist Countries: A Case of the Czech Republic. Elhangzott: Center for the Study of the Constitution, American Political Science Association Convention, Atlanta, Georgia, 1999. szeptember 2-5. 19.

cseh választási rendszer amerikai típusú előírást is tartalmaz, miszerint a szenátorok egyharmadát minden két évben meg kell választani. Ami a felsőház kérdését illeti, két összekapcsolódó ügyben folytak a viták: először is, hogy milyen hatáskörökkel ruházzák fel a Szenátust, vagy egyáltalán legyen-e Szenátus. A másik ügy azt a metódust foglalta magában, ami szerint majd a Szenátus megalakul, és különösen, hogy a feloszlott szövetségi képviselőház parlamenti képviselői automatikusan első szenátorokká válnak-e.²⁴² A Szenátus végül bekerült a cseh intézményi struktúrába az új alaptörvényben, de hogy hogyan alakítsák meg az első Szenátust, 1996-ig megoldatlan probléma maradt: 1993 és 1996 között négy, az ellenzéki pártokból érkező javaslat is megszületett a Szenátusnak az alkotmányból való törlésére. Kompromisszumra végül 1995-ben sikerült jutni: a hatályos választási törvény értelmében az első szenátusi választásokra 1996. novemberében került sor, első plenáris ülését 1997. januárjában tartotta meg.

A cseh alkotmány és a nemzetközi szerződések/Európai Unió

A cseh alkotmány, kutatásom szempontjából fontosabb pontjai a következők: 10. cikk, 10/A. cikk, 10/B. cikk, 38. cikk (2) bekezdés, 39. cikk (4) bekezdés, 49. cikk.

Az alkotmány fenti cikkelyeit vizsgálva megállapítható, hogy inkább nemzetközi, ugyanis nem szerepel benne kifejezetten az Európai Unió – mind a közvetlen hatály, elsőbbség és a parlamenti kontroll, ratifikáció, referendum szabályozása is a nemzetközi szervezetek alatt történik, utalás sincs az Európai Unióra. Ami az Európa-klauszult illeti, a 10/A. cikk (1) bekezdése röviden rendezi – a többi között – az EU-s kapcsolatokat úgy, hogy a Cseh Köztársaság átruházhatja szervei egyes jogainak gyakorlását nemzetközi szervezetre vagy intézményre, továbbá a kötelező nemzetközi szerződések a jogrend részét képezik, és ha a nemzetközi szerződés ellentétes törvénnyel, a nemzetközi szerződést kell alkalmazni, továbbá a 39. cikk (4) bekezdése értelmében az ilyen nemzetközi szerződés jóváhagyásához a képviselők háromötödös többségének és a jelenlevő szenátorok többségének szavazata szükséges.²⁴³ A kormány és parlament kapcsolatát alaptörvényi

²⁴² A föderáció felbomlása előtt a pártvezetők megegyeztek abban, hogy a cseh szövetségi képviselőket automatikusan szenátori helyekkel „jutalmazza meg” a cseh Szenátusban cserébe a szövetség felbomlására adott szavazatukért. Mindazonáltal a cseh nemzeti parlament képviselői néhány nappal a föderáció felbomlásáról történő szavazást követően kivonták magukat az egyezségből. A szövetségi képviselők levelet intéztek a cseh parlamenti képviselőknek, jóindulatú javaslattal élve, hogy kerüljék a versengést és hogy fogadják el áthelyezésüket a szövetségi képviselőházból az újonnan felállított Szenátusba. Lásd: Petr Kopecký: The Czech Republic: From the Burden of the Old Federal Constitution to the Constitutional Horse Trading among Political Parties. In: Jan Zielonka ed.: Democratic Consolidation in Eastern Europe: Institutional Engineering. Oxford University Press, 2001. 334-335., 343.

²⁴³ Az alaptörvény 49. cikke értelmében a parlament mindkét kamarájának jóváhagyása szükséges nemzetközi szerződések ratifikálásához.

szinten a 10/B. cikk rendezi: a tájékoztatás szempontjából a kormány rendszeresen és előzetesen tájékoztatja a parlamentet a nemzetközi szervezetben vagy intézményben való részvételből eredő kötelezettségekkel kapcsolatos kérdésekről. Tehát az alkotmány tágabb megfogalmazása alapján azokról az ügyekről, amelyekkel kapcsolatosan álláspontot alkot, valamint a döntésekről, a transzpozícióról, implementálásról is – hiszen mindez tagságból eredő kötelezettség, a parlament tájékoztatásáról pedig Szerződéshez csatolt protokoll is rendelkezik. Az alaptörvény előírja a parlament véleményalkotási jogát is, viszont a 10/B. cikk (2) bekezdése nemzetközi szervezetek és intézmények „döntéseiről” beszél, ami a parlament európai uniós tevékenységének voltaképpen csupán egy részét képezi, ami nem a legfontosabb tevékenysége – sokkal inkább az előzetes kontroll megvalósítása lenne a cél, a döntések megszületése után alkotott vélemény már nem releváns, a parlament azáltal már nem tud beleszólni effektíven a kormány európai uniós tevékenységébe. Ezért az alkotmányban találóbb lenne a „javaslat”, „tervezet” megfogalmazás, ami az európai uniós jogszabálytervezetek kibocsátásától kezdődő parlamenti kontroll garanciáját is magában foglalja. Az egyeztetési fázisról nem rendelkezik a nemzetközi szerződések vonatkozásában az alaptörvény, viszont az a 38. cikk (2) bekezdése alkotmányosan felhatalmazza a parlamentet arra, hogy a kormány tagja köteles személyesen megjelenni a Képviselői Kamara ülésén annak határozata alapján, s ez érvényes az állandó és ideiglenes bizottságok – tehát az európai uniós ügyekkel foglalkozó bizottságok – üléseire is, amelyeken azonban a kormány tagját képviselheti helyettese vagy a kormány más tagja, amennyiben a kormány tagját nem kifejezetten személyes részvételre kérték fel. Ebben pedig az az érdekes, hogy csak a képviselőházat határozza meg, a szenátust kihagyja az alkotmány.

A parlament hatásköre

A Szenátus a Képviselőházzal együtt alkotja azt az együttműködési formát a kormánnyal, amelyben a parlament két kamarája külön-külön alkot partnerséget a végrehajtó hatalommal az európai uniós ügyekkel kapcsolatos kontroll megvalósítása terén, attól függetlenül, hogy az alaptörvény értelmében lehetőség lenne egy közös parlamenti bizottság felállítására. Mindkét ház megvizsgálja az európai uniós dokumentumokat és a kormány kapcsolódó álláspontját, mindkét ház megvalósítja a scrutiny intézményét a tájékoztatást, egyeztetést és ellenőrzést illetően és megállapítja, hogy a kormány által képviselni kívánt álláspont egyezik meg a Cseh Köztársaság érdekeivel.

A cseh nemzeti pozíció kialakításának folyamata

Az Európai Unióval foglalkozó főszereplők a cseh kormányon belül: a kormány ügyrendjének 7. cikkelye²⁴⁴ értelmében az európai ügyekkel foglalkozó miniszterelnök-helyettes a kormány tevékenységének koordinációjáért felelős. A kormányhivatalon belül két főosztály foglalkozik az európai uniós ügyekkel²⁴⁵: az európai ügyekkel foglalkozó miniszterelnök-helyettes főosztálya, amelynek két szakosztálya van, a Cseh EU elnökség osztálya, illetve az Európai ügyek osztálya. Az Európai ügyek osztályának vezetője (2007-től Marek Mora) két további osztályt irányít: Stratégiai és elemzői osztályt (OKA)²⁴⁶ és az Európai politikák koordinációs osztályát. A másik főosztály az Európai ügyek információs főosztálya. A jogalkotásért felelős miniszterhez tartozik a „Kompatibilitás főosztálya”²⁴⁷, amely a Cseh Köztársaságnak európai uniós tagságából fakadó jogalkotási kötelezettségeiért felelős és emellett működteti a Jogharmonizációs Információs Rendszert (ISAP).²⁴⁸ A kormányon belül működik még az Európai Unió Bizottság, amely munkacsoport meghatározza és koordinálja a cseh álláspontokat az Európai Unióban.²⁴⁹ Továbbá: az Európai politikák koordinációs osztálya (OKE), a Kompatibilitás főosztálya, Európai uniós jogalkotási eljárási egység.²⁵⁰

A cseh kormány és a parlament együttműködése európai uniós ügyekben

A törvényhozó és a végrehajtó hatalom közötti e tárgyú kooperáció jogszabályi alapja az 1/1993. számú alkotmányos törvény, a Cseh Köztársaság alkotmánya; a kormány 2005.

²⁴⁴ Lásd a Cseh Köztársaság kormányának honlapján:

<http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=20989>, letöltés ideje: 2008. április 16.

²⁴⁵ Lásd a Cseh Köztársaság kormányának honlapján:

<http://www.vlada.cz/en/eu/default.html>, letöltés ideje: 2008. április 16.

²⁴⁶ Az OKA hivatott előkészíteni a cseh elnökséget, ennek keretében a többi között: közreműködve az OKE-val részt vesz a cseh elnökséggel kapcsolatos kulcsfontosságú témák és álláspontok megfogalmazásában, részletes analitikus álláspontokat dolgoz ki az Európai Unió intézményi reformjával kapcsolatosan.

Részletesen lásd a Cseh Köztársaság kormányának honlapján: <http://www.vlada.cz/en/eu/oeu.html>, letöltés ideje: 2008. április 18.

²⁴⁷ A Cseh Köztársaság kormánya 1994. november 9-i, 631/1994. számú döntése értelmében egy speciális testületet hozott létre az európai jogalkotás számára, mint egy független egységet a cseh jognak az Európai Unió jogával való kompatibilitás céljára a Jogalkotási és közigazgatási hivatalon (ÚLVS) belül Csehországnak az Európai Megállapodásban foglalt kötelezettségek végrehajtására. 1996-ban a testület átkerült az Igazságügyi Minisztérium kötelékébe, 1997-ben vált önálló főosztállyá. 1999 márciusától a főosztály a kormányhivatal keretein belül működik. Négy egységből áll: az Elemző és konzultációs egység; az EK joggal való kompatibilitás információs egysége; Koordinációs és felülvizsgálati központ; valamint az Európai uniós jogalkotási eljárási egység. Lásd a Cseh Köztársaság kormányának honlapján:

<http://www.vlada.cz/en/eu/okom/defaulta.html>, letöltés ideje: 2008. április 18.

²⁴⁸ Lásd a Cseh Köztársaság kormányának honlapján:

<http://www.vlada.cz/en/eu/oeu.html>, letöltés ideje: 2008. április 16.

²⁴⁹ Lásd a Cseh Köztársaság kormányának honlapján:

<http://www.vlada.cz/en/rvk/vyboreu.html>, letöltés ideje: 2008. április 18.

²⁵⁰ Lásd a Cseh Köztársaság kormányának honlapján:

<http://www.vlada.cz/en/eu/okom/defaulta.html>, letöltés ideje: 2008. április 18.

április 13-i 415. számú kormányhatározatának melléklete, a kormány irányelve az EK/EU jogszabálytervezetek és az Európai Bizottság dokumentumainak a Cseh Köztársaság parlamentje két házának, a Képviselőháznak és a Szenátusnak való továbbításáról; a Szenátus 107/1999. számú határozata a Házsabályról, 12. rész: a Szenátus és a kormány együttműködése a Cseh Köztársaság európai uniós tagságából eredő kötelezettségekkel kapcsolatos ügyekben; a Képviselőház 2004. május 7-i határozata a házsabály (90/1995. sz. határozat) módosításáról.

Az alkotmány 10/B. cikkelye szabályozza a kormány tájékoztatási kötelezettségét, valamint a parlament véleményalkotási jogát. Az alkotmány értelmében: a kormány rendszeresen és előzetesen tájékoztatja a parlamentet a tagságból eredő kötelezettségekkel kapcsolatos kérdésekről; a parlament mindkét kamarája kifejezheti véleményét az európai uniós intézmények döntéseivel kapcsolatban – ugyanakkor az alkotmány lehetővé teszi azt, hogy a két kamara egy együttes szerv által gyakorolja véleménynyilvánítási jogát a vezetés elveiről és a kamarák egymás közötti és belső viszonyáról szóló jogszabály alapján. A parlamenti kontrollt a két ház külön-külön valósítja meg, egy közös európai uniós bizottság felállításáról eddig nem született döntés. A Képviselőház véleménye szerint a kamarák különböző politikai összetétele, az egyes dokumentumokkal kapcsolatos állásfoglalásai és reakciói jelentősen különbözhetnek egymástól.

A kormányhatározathoz csatolt irányelv részletesen szabályozza a kormány által a parlament mindkét házával való együttműködést az európai uniós ügyeket illetően: vagyis kidolgozottak a parlamenti kontroll tájékoztatás, egyeztetés, ellenőrzés elemeire vonatkozó rendelkezései. Az irányelv 1. cikkelye értelmében a kormány feladatai a következők:

- az EK/EU jogszabálytervezetek, európai uniós intézmények által kibocsátott dokumentumok, valamint az ezekkel a tervezetekkel és dokumentumokkal kapcsolatos kormány-álláspontok megküldése a Szenátus és a Képviselőház számára
- a miniszter részvétele a parlament bizottsági ülésein, amelyeken a jogszabálytervezetek és más európai uniós dokumentumok megvitatása zajlik, vagy éppenséggel az Európai Unió Tanácsának és az Európai Tanács üléseiről kell beszámolni a bizottság tagjainak.

A kormány tájékoztatási kötelezettsége

A külügyminisztérium az Extranet EU hálózaton keresztül minden, az Európai Unió Tanácsa által kibocsátott dokumentumot haladéktalanul megküld a Képviselőház és a Szenátus számára.

A kormány álláspontjának/állásponttervezetének elkészítése a parlament számára

A felelős hatóság azonnal, de a kijelölésétől számítva maximum tíz napon belül álláspontot terjeszt elő a Képviselőház és a Szenátus illetékes bizottságai számára a Cseh Köztársaság szempontjából döntő fontosságú jogszabálytervezettel kapcsolatban, vagy a közös kül-és biztonságpolitika pillérébe tartozó tervezetekkel kapcsolatban. Amennyiben a jogszabálytervezet a Cseh Köztársaságot is érinti, a felelős hatóság automatikusan álláspontot terjeszt fel a parlamentnek. A felelős hatóság ezt az álláspontot az IC adatbázisba tölti fel, amely automatikus e-mail értesítést is küld. A parlament által külön megkért álláspontot is hasonló eljárással és mihelyt lehet – de legkésőbb 14 munkanapon belül az álláspontra vonatkozó kérelem kézhezvételétől számítva –, megküldik a Képviselőház és a Szenátus illetékes, európai ügyekkel foglalkozó bizottságának, figyelembe véve különösen a dokumentum természetét és terjedelmét. Amennyiben az álláspont több főosztály bevonását igényli vagy különösen fontos ügyre vonatkozik, a felelős hatóság a kormány Európai uniós bizottsága részére terjeszti elő az álláspontot mielőtt azt a Képviselőház vagy a Szenátus részére megküldené. Az európai uniós intézmények egyéb dokumentumaival kapcsolatos álláspontokat a felelős hatóság csak akkor terjeszt elő a parlament számára, amennyiben a kormányt erre a parlament vagy annak bizottságai megkérlik. Az álláspontokra vonatkozó kérelmeket a Kompatibilitás főosztály rögzíti és értesíti az illetékes felelős szervet, megjegyezve a kérelem kormányhoz való beérkezésének idejét. Amennyiben a kérelem beérkezése előtt nem került kijelölésre egy felelős hatóság sem, azt a fentiekben ismertetett szabályok alapján ki kell jelölni.

Egy felelős hatóság saját kezdeményezésre is megalkothatja álláspontját egy-egy dokumentummal kapcsolatban, különösen, ha az a dokumentum alapvető fontossággal bír a Cseh Köztársaság számára, illetőleg ha az a jogszabálytervezet, amellyel kapcsolatban saját kezdeményezésre alkot álláspontot, jelentősen módosult az európai uniós tárgyalások alkalmával, így szükséges annak naprakész állapotba hozása. A felelős hatóság ugyancsak aktualizálja álláspontját – saját kezdeményezésére, vagy a parlament kérésére – amennyiben a dokumentumot a parlament bizottsága megvizsgálta és a plenáris ülés elé terjesztette. Ezen álláspont megalkotásában a felelős hatóság figyel arra, hogy az álláspont a dokumentáció részét képezi a parlament plenáris ülésére.

A kormány irányelve értelmében a kormány állásponttervezetét a „Állásponttervezet/Álláspont a cseh parlament számára” elnevezésű űrlapon rögzíti. Az álláspontot a főosztály koordinációs csoport eljárása szerint kell megszövegezni és a felelős hatóság irányítása alatt a közreműködő felelős hatóságokat is be kell vonni az

álláspont elkészítésébe. Mihelyt az illetékes miniszter, illetve az államigazgatás más szerve, a központi bank kormányzója vagy az adatvédelmi hivatal elnöke jóváhagyta az álláspontot, az általuk felhatalmazott személy azt az 1C adatbázisba történő feltöltéssel és a rendszer által generált elektronikus levél útján történő értesítéssel előterjeszti a Képviselőház Európai ügyek bizottsága és a Szenátus Európai uniós bizottsága számára. Az álláspontot tartalmazó szöveges fájlt a felelős hatóság a Kompatibilitás főosztály által, az 1C adatbázisnak „Az Európai Bizottság és az Európai Unió Tanácsa által kibocsátott dokumentumok felelős hatóságai” elemének mellékleteként javasolt irányadó módszer szerint nevezheti el. A Kompatibilitás főosztály felelős továbbá a Szenátus és a Képviselőház által elfogadott, az álláspontokkal kapcsolatos határozatok²⁵¹ feltöltéséért a Jogharmonizációs Információs Rendszerbe. A Kompatibilitás főosztály késedelem nélkül értesíti az illetékes felelős hatóságot ezekről a határozatokról. Amennyiben a felelős hatóság a parlament bármelyik házától olyan döntést kap, hogy a parlament megvizsgál egy dokumentumot, a vonatkozó európai uniós üléseken ez a felelős hatóság él a parlamenti fenntartás intézményével. A felelős hatóság megfontolás tárgyává teszi a parlament által megkapott állásfoglalásokat az európai uniós tárgyalások alkalmával. A miniszterek és más államigazgatási hatóságok vezetői elszámoltathatók a kormány előtt a kormánynak, az irányelvben lefektetett, parlamenttel szembeni kötelezettségeinek teljesítéséről, különösen a következőkben: az álláspont minőségi és időbeli elkészítése és annak képviselete a parlamentben; a parlament állásfoglalásának figyelembe vétele az európai uniós intézményekben való tárgyalások alkalmával; a parlament bizottságai ülésein való részvétel annak érdekében, hogy tájékoztatást adjon a jogszabálytervezetetről vagy más, az Európai Unió intézményei által kibocsátott dokumentumokról.

2.2.2.1.5. Szenátus és európai uniós ügyei

A Cseh Köztársaság Szenátusa, csakúgy, mint bármely parlament az Európai Unió tagállamaiban, hozzájárul az európai uniós politikák formálásához. Megtárgyalja és véleményt formál az európai jogszabálytervezetetről, mielőtt azokról döntés születik az Európai Unió Tanácsában, továbbá minden más, az európai uniós intézmények által kibocsátott, stratégiaileg fontos dokumentumot is megvizsgál. Továbbá a Szenátus az Európai Bizottság partnere is, amelynek közvetlenül is megküldheti észrevételeit. A Szenátus az európai uniós ügyekkel két bizottságban dolgozik: az Európai Uniós Ügyek

²⁵¹ A kormány álláspontjának megtárgyalásáról a Képviselőház, illetve a Szenátus házszabálya rendelkezései alapján történik, lásd a parlament két háza kontrollmodelljének ismertetésénél.

Bizottságában és a Kül-, védelmi- és biztonsági Ügyek Bizottságában. Mindamellet a Szenátus más bizottságait is bevonják az európai jogalkotási folyamat előzetes monitoringjába, különös tekintettel a plenáris ülésekre, amelyeken megvitatják – és a megbízott bizottságok egyikének javaslatára – jóváhagyják bizonyos európai uniós dokumentumokkal kapcsolatos határozatokat. A szenátorok mindezen túl további aktivitást fejtenek ki Európa-szerte: részt vesznek az interparlamentáris találkozók, az Európai Unió Ügyek Bizottsága pedig delegálja tagjait a COSAC üléseire is. Az európai integrációval foglalkozó parlamenti bizottságok fokozatosan, lépésről lépésre épültek ki a cseh parlamentben. Az 1993. októberében aláírt Európai Megállapodás 110-112. cikkelyében egy közös cseh-európai parlamenti bizottság létrehozását látta elő, amelybe a cseh parlament mindkét háza és az Európai Parlament is küld képviselőket. A Közös Parlamentáris Szövetségi Bizottság a Szövetségi Tanáccsal szemben egy specifikus mandátumot kapott és egy platformot alakított ki a nemzeti és európai jogalkotók közötti információcsere céljára a csatlakozási tárgyalásokkal kapcsolatos ügyekben. A bizottság cseh delegációja a Cseh Parlament Európai Parlamenttel való Együttműködésének Állandó Delegációja néven 15 képviselőházi tagból és 5 szenátorból állt.

A Szenátus európai tevékenysége később az Európai Integrációs Bizottság munkájában összpontosult, amit az 1998-as választásokat követően állítottak fel.²⁵² Ez a bizottság vállalta magára a Szenátus Kül-, Védelmi-és Biztonsági Bizottsága Európai Integrációs albizottságának munkáját. Habár a Szenátus bizottságát nem vonták be a végrehajtó és a törvényhozó hatalom előzetes egyeztetéseibe, a bizottság tevékenységének tömérdek részét a közösségi *acquis* és a jogszabályjavaslatok kompatibilitásának vizsgálata tette ki: elsősorban a cseh jogi norma kompatibilitásának monitoringjára fókuszálva, a csatlakozási tárgyalások áttekintésére és a COSAC keretein belül a többi európai parlament képviselővel való egyeztetésre terjedt ki. 2001-től pedig a bizottság egyre több figyelmet szentelt az európai uniós intézmények reformjára, különös tekintettel az Európai Konvent munkájára: 2002. február 13-án az Európai Integrációs Bizottság 17 szenátorral létrehozta a 2004. évi Kormányközi Konferencia Albizottságot a Konvent által tárgyalt kérdések megvitatására. Az Európai Integrációs Bizottság 2002-ben új honlappal jelentkezett, amelyen a többi között a bizottság üléseiről, a Szenátus delegációjának a Konventben betöltött tevékenységéről szóló tájékoztatók; valamint az Európai Unió fejlődésével

²⁵² Az Európai Integrációs Bizottság 11 tagot számlált és tevékenységének prioritásait a „Bizottság munkájának fókuszpontja” címen 1999. január 13-án határozta meg, amelynek értelmében az európai integráció hazai és külügyi aspektusait vizsgálta.

kapcsolatos viták monitoringjáról szóló információk kaptak helyet, továbbá a Szenátusnak az európai uniós feladatai is nyilvánosan elérhetők.²⁵³

Az európai uniós ügyekkel foglalkozó bizottság

A Cseh Köztársaság Európai Unióhoz történő csatlakozását követően a Szenátus munkája az alkotmány módosítására, az úgynevezett „Euro-módosítására” összpontosult, az Európai Integrációs Bizottságot pedig felváltotta az Európai Uniós Ügyek Bizottsága. A csatlakozás után a bizottság munkájának oroszánrészt az európai uniós intézményekben meghozott döntések megvitatása képezi. Habár az alkotmány 10b. cikkely (3) bekezdése előrelátja annak lehetőségét, hogy a parlament két házában egy közös európai bizottsága foglalkozzon az európai uniós ügyekkel, az erről szóló külön jogszabály még nem készült el, így mindkét kamara saját uniós bizottsággal dolgozik. A Szenátus európai uniós bizottságának jogszabályi alapját a Szenátus házszabályának módosítása adja, a XII. címmel való kiegészítéssel.²⁵⁴

A Szenátus döntésének értelmében az 1. és a 3. pillérbe tartozó dokumentumokat az Európai Uniós Ügyek Bizottsága, a 2. pillérbe tartozó ügyeket a Külügyi, Védelmi és Biztonsági Ügyek Bizottsága vizsgálja meg.

A bizottság felépítése

Az Európai Uniós Ügyek Bizottsága 11 tagú, élén az elnökkel, akinek három alelnök segíti a munkáját. A Kül-, Védelmi-és Biztonsági Ügyek Bizottságának 10 tagja van, élén az elnökkel és négy alelnökkel. Az ülésen részt vehetnek a cseh európai parlamenti képviselők is, tanácsadói szavazatra jogosultak, kifejezhetik véleményüket a vizsgálat tárgyát képező ügyvel kapcsolatban és javaslatokat is benyújthatnak azokkal kapcsolatosan.

A bizottság hatásköre, funkciói

Az Európai Uniós Ügyek Bizottsága a házszabály értelmében Csehország európai uniós tagságával kapcsolatos ügyeket vizsgálja meg, az alkotmány 10/B. cikkelye (1) bekezdésében foglaltak szerint, a kormány tájékoztatása alapján.

²⁵³ A cseh Szenátus honlapján: http://www.senat.cz/evropa/formovani-eng.php?ke_dni=11.01.2008&O=6, letöltés ideje: 2008. január 11.

²⁵⁴ A cseh Szenátus honlapján: http://www.senat.cz/evropa/formovani-eng.php?ke_dni=11.01.2008&O=6, letöltés ideje: 2008. január 11.

Scrutiny a Szenátusban

Jogszabálytervezetek köre és megküldésük határideje

A Szenátus házszabálya értelmében különösen a következő dokumentumokkal kapcsolatosan végzi el a kontroll intézményét:

- a kormány által, évente legalább egyszer benyújtott jelentését az Európai Unió előző évi és jövőbeni fejlődésével kapcsolatban
- a kormány által, évente legalább egyszer benyújtott jelentését az európai uniós tagságból eredő kötelezettségeknek a jogrendszerbe történő foglalásával kapcsolatban, különösen a transzpozíciót igénylő jogszabályok végrehajtásáról
- a kormány előzetes tájékoztatását az Európai Tanács bármely ülésének napirendjéről és az ülések eredményeiről
- a kormány tájékoztatását az Európai Unió alapítószerződéseinek módosításával kapcsolatos tárgyalásokról
- az európai uniós jogszabálytervezeteket, amelyeket a kormány késedelem nélkül – rögtön azután, hogy az Európai Bizottság vagy más európai uniós intézmény kibocsát – megküld a Szenátus részére
- a kormánynak a jogszabálytervezetekkel kapcsolatos, a Szenátus részére előterjesztett előzetes álláspontját.

A Szenátus továbbá a kormány saját kezdeményezésére vagy a Szenátus illetve bizottsága által a kormányhoz intézett kérésére megvizsgálja a tagállamokra nézve kötelező erővel bíró javaslatokat, valamint a naprakész információkat és a kormány álláspontját a jogszabálytervezetekkel vagy más európai uniós dokumentumokkal kapcsolatosan, beleértve a dokumentumok vizsgálatának adott pillanatnyi állását. A Szenátus az Európai Unió intézményeinek közvetlenül a Szenátus számára megküldött dokumentumai is vizsgálat tárgyát képezik, ezek közül is különösen a kommunikációs dokumentumok.

A Szenátus Európai Uniós Ügyek Bizottsága fájlokban rögzíti a jogszabálytervezeteket és a kötelező intézkedéseket, valamint a Szenátushoz közvetlenül megküldött dokumentumokat. Ezek az adatbázisok nyitottak a Szenátus más bizottságai és a szenátorok számára.

A nemzeti pozíció kialakításának folyamata²⁵⁵

Az Európai Unió Ügyek Bizottsága az elnök indítványozására a kézhezvételtől számított öt munkanapon belül dönt arról, hogy a jogszabálytervezetről lefolytatja a vizsgálatot vagy az vizsgálat nélkül lesz „tudomásul véve”. A megvizsgálandó jogszabálytervezettel kapcsolatban az elnök egy raportört jelöl ki a bizottság tagjai közül, majd ezt követően megindítják a vizsgálati eljárást. A bizottság elnöke a vizsgálódás megkezdéséről értesíti a Szenátus elnökét, aki tájékoztatja a kormányt. A jogszabálytervezet vizsgálatának megkezdése megakadályozza a kormány tagjának részvételét az európai uniós intézmény által javasolt jogszabállyal kapcsolatos döntéshozatali eljárásban – avagy parlamenti fenntartással él. Ez az „akadályoztatás” nem alkalmazható abban az esetben, ha a javaslat kézhezvételétől számított 35 nap elmúlt a Szenátus reagálása nélkül. Az Európai Unió Ügyek Bizottsága kérheti a kormányt, hogy a vizsgálat tárgyát képező jogszabálytervezettel kapcsolatosan tájékoztatást adjon. Ezt a tájékoztatást a kormány az arra vonatkozó kérelem megküldésétől számított 14 napon belül biztosítja. A bizottság kérheti a Szenátus tárgyban illetékes hatáskörrel rendelkező bizottságát, hogy alkossa meg véleményét a jogszabálytervezettel kapcsolatban, az Európai Unió Ügyek Bizottsága elnökével és az érintett bizottság elnökével egyeztetett határidőn belül.

A Szenátus Külügyi, Védelmi és Biztonsági Ügyek Bizottsága a bizottsági elnök javaslatára eldönti, hogy a kül-és biztonságpolitika körébe tartozó döntéstervezeteket²⁵⁶ vizsgálat nélkül „tudomásul vesz” vagy lefolytatja a vizsgálatot. Amennyiben a vizsgálódás mellett dönt, a bizottsági elnök raportört nevez ki a bizottság tagjai közül a döntéstervezet vizsgálatának lefolytatására. A bizottság kérheti a kormányt hogy a vizsgálat alatt levő döntéstervezettel kapcsolatosan további információkkal szolgáljon. Ezt a tájékoztatást a kormány a kérelem kézhezvételétől számítva késedelem nélkül biztosítja. A jogszabálytervezet illetve a döntéstervezet vizsgálatakor jelen van a kormány képviselője, a kijelölt raportörök, és a bizottság által meghívott további személyek, akik érdemi információval szolgálhatnak a vizsgálat tárgyát képező üggyel kapcsolatosan.

²⁵⁵ A cseh Szenátus európai uniós ügyekkel kapcsolatos kontrollmodelljének ismertetéséhez a következő dokumentumok nyújtottak segítséget: Luděk Sefzig, a cseh Szenátus Európai Unió Ügyek Bizottsága elnökének az Országgyűlés által szervezett Egyeztetési eljárás a tíz új európai uniós tagállamban című konferencián, 2005. június 3-án elhangzott előadása (írásos változatát lásd az Országgyűlés honlapján: http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_szerv=182&p_fomenu=11&p_almenu=9&p_kcl=&p_rec=I&p_nyelv=HU, letöltés ideje: 2008. április 17., továbbá a Cseh Köztársaság Szenátusának és Götthansovának, a Szenátus munkatársának kérdéseimre megküldött válaszai, valamint a COSAC fél éves jelentéseihez a cseh Szenátus által beküldött válaszai. A vonatkozó forrásokat lásd a lábjegyzetekben.

²⁵⁶ A kül-és biztonságpolitika, valamint a védelmi politika körébe tartozó ügyekkel a gyakorlatban ritkán foglalkoznak, elsősorban a rövid határidők miatt, ami nem ad elegendő időt arra, hogy scrutiny alá vegyék.

Az ülésen először a kormány képviselője ad magyarázatot a jogszabálytervezettel illetve döntéstervezettel kapcsolatban, majd a bizottsági riportőr következik. Vitát akkor kezdeményeznek, amennyiben javaslatot tesznek a jogszabálytervezet, illetve a döntéstervezet „tudomásul vételére”, vagy ha javaslatot tesznek arra, hogy az ügyet a Szenátus plenáris ülésére nyújtsák be megvizsgálás céljából. A vita lefolytatása után a bizottság hoz döntést az előterjesztett javaslatról. Ha a Szenátus plenáris ülése elé javasolja az ügyet, erről tájékoztatás céljából értesíti a kormányt és felterjeszti a Szenátus elnökéhez, aki a Szenátus soron következő ülésének napirendjére tűzi a bizottság javaslatát, amennyiben a jogszabálytervezettel kapcsolatos vélemény megalkotására rendelkezésre álló hat hét nem telik le és így élhet a parlamenti fenntartás intézményével, azaz a kormány akadályoztatva van az európai uniós intézmények döntéshozatali tárgyalásain. A Szenátus elnöke a jogszabálytervezet kézhezvételétől számított 32 napon belül köteles az ülés összehívásának kezdeményezése, és erről értesíti a bizottság elnökét. A Szenátus legalább 17 szenátor írásos kérésére is a plenárison vizsgálja meg a jogszabálytervezetet illetően a döntéstervezetet mielőtt arról az Európai Unió Ügyek Bizottságában vagy a Külügyi, Védelmi, Biztonsági Ügyek Bizottságában határozatot fogadnának el arról. A Szenátus javasolhatja, hogy a jogszabálytervezetet vagy a döntéstervezetet „vegyék tudomásul” vagy vizsgálják meg. A Szenátus elnöke a vizsgálat eredményéről azonnal értesíti a kormányt.

Amennyiben a jogszabálytervezetet sürgősnek minősítik, gyorsított eljárással folytatják le a vizsgálatot, amennyiben a kormány ezt kéri. Ezen eljárás alkalmával az Európai Unió Ügyek Bizottsága vagy a Külügyi, Védelmi és Biztonsági Ügyek Bizottsága olyan indítványt fogadhat el, amelyben javasolhatja, hogy az ügyet a Szenátus plenáris ülésén vitassák meg, s az erre vonatkozó határozatot azonnal megküldik a kormánynak. Az ilyen határozatokat egyidejűleg a Szenátus elnöke is megkapja, aki továbbküldi azokat a szenátorok számára is.

A Szenátushoz beérkezett együttes fellépésekre, közös álláspontokra, a közös stratégiákra vonatkozó ajánlásokra vonatkozó javaslatok mind részét képezik a dokumentumok heti rendszerességgel történő általános áttekintésének. A bizottságok ezek közül választják ki azokat a javaslatokat, amelyeket a scrutiny intézménye alá vetnek.

A Szenátus nem vizsgálja meg az Európai Bizottság által kibocsátott hatásvizsgálatokat. Mindazonáltal a hatásvizsgálatokat a szakértők áttanulmányozzák és írásbeli tájékoztatást adnak, amik a Szenátus scrutiny tevékenységéhez háttéranyagok megalkotásához használatosak. Mivel a Szenátus különösebben még soha nem tárgyalt a

hatásvizsgálatokról, nincs hivatalos véleménye azokról: a hatásvizsgálatok maguktól értetődően a scrutiny eljárás dokumentációjának a részét képezik, így nem vetik alá bármilyen más speciális eljárásnak.

A cseh nemzeti pozíció képviselőinek parlamenti ellenőrzése

A kormány az Európai Unió Tanácsában folytatandó tárgyalások alkalmával figyelembe veszi a Szenátus állásfoglalását.

A kormány utólagos és egyéb tájékoztatási kötelezettségei

A kormány évente legalább egyszer jelentést ad az Európai Unió előző évi és jövőbeni fejlődésével kapcsolatban; valamint ugyancsak évente legalább egyszer jelentést nyújt be a Szenátusnak az európai uniós tagságból eredő kötelezettségeknek a jogrendszerbe történő foglalásával kapcsolatban, különösen a transzpozíciót igénylő jogszabályok végrehajtásáról.

Cseh szenátusi kapcsolatok az európai uniós intézményekkel

Európai Bizottság

Az Európai Bizottsággal való közvetlen kapcsolat a Szenátus szerint megnöveli az európai ügyekkel való foglalatosságát. Ennek mértéke és terjedelme függ attól, hogy mennyire veszi komolyan az EB a nemzeti parlamentek véleményének figyelembevételét és hogy milyen valódi hatása lesz a lesz a politikaformálásra. A Szenátus egyúttal melegen fogadta az EB kezdeményezését és pozitív politikai lépésnek tartja, ugyanakkor megjegyzi, hogy újabb információkat nem kap az azt megelőzőkhöz képest, és korainak tartja kijelenteni, hogy az EB-vel való közvetlen kapcsolat megerősítené a cseh Szenátus európai uniós tevékenységét – a Szenátus szerint ilyen megerősödést akkor lehetne kimutatni, ha a Szenátus véleményei hatással vannak az EB politikaformálására, továbbá hasznosnak tartaná, ha az EB válaszai és a parlamentek kommentjei is hozzáférhetőek lennének konzultációk céljára (például az IPEX-ben vagy a COSAC honlapján).

Európai Parlament, interparlamentáris találkozók

A cseh Szenátus nagyra értékeli a többi parlamentbéli kollégákkal történő találkozókat – a közös ülések új lendületet visznek a Szenátus munkájába. Ugyanakkor a Szenátus szerint nem lehet mechanikusan eldönteni, hogy tanácsi elnökségenként hány közös parlamenti

találkozót tartsanak meg, inkább a tanácsi elnökség napirendjén szereplő témák fontossága lehetne az ülések elve.

A Képviselőház európai uniós ügyei

A cseh Képviselőház és a kormány együttműködését az európai uniós dokumentumokat illetően a kormány ügyrendjéhez csatolt irányelv és a házszabály 109a-c. §-a szabályozza. Mivel a kormánynak a parlamenttel történő általános együttműködése már a fentiekben ismertetésre került, a Szenátus példáján a következőkben a Képviselőházra vonatkozó speciális eljárásrendet ismertetem.

Az európai uniós ügyekkel foglalkozó bizottság

Az Európai Ügyek Bizottságát a Képviselőház 2004. május 12-én alakította meg ebben a formájában a házszabály (90/1995. törvény) módosításával, amely 2004. május 7-én lépett hatályba.

A bizottság felépítése

A bizottságnak 21 tagja van, arányosan képviselve a Képviselőház politikai csoportjait. A bizottság ülései általában nyitottak, és van egy albizottsága a regionális –, és határmenti együttműködések irányítása céljából. A Képviselőház házszabálya értelmében a Cseh Köztársaság európai parlamenti képviselői részt vehetnek az Európai Ügyek Bizottsága és más bizottság(ok) ülésein bármely javaslat megvitatásakor.

A bizottság hatásköre, funkciói

A bizottság elsődleges feladatai a következők: a kormány által előterjesztett EU jogszabálytervezetek és dokumentumok megtárgyalása a kormány előzetes álláspontja alapján; a kormány kontrollja a Tanácsban való tárgyalások előtt; az uniós intézményekbe jelölt tisztségviselők jelölésének megtárgyalása, mielőtt azokról a kormány végső döntést fogadna el. A parlamenti kontroll gyakorlásán kívül a bizottság a többi állandó bizottsággal együtt részt vesz a Képviselőház szokásos jogalkotási eljárásában – ebben a folyamatban a bizottság egy úgynevezett „garantáló” funkciót tölt be az európai jognak a cseh jogba való transzpozíciójára.²⁵⁷

²⁵⁷ A bizottság az európai jogot átültető jogszabály javaslatok megvitatásakor ugyanazon eljárási rend szerint jár el, mint a többi állandó bizottság: a jogszabály javaslatot a bizottság tárgyalás céljára megkaphatja és saját kezdeményezésére megvitathatja.

Scrutiny a Képviselőházban

Jogszabálytervezetek köre és megküldésük határideje

A házszabály értelmében a kormány minden, az Európai Bizottság által kibocsátott vagy más európai uniós jogszabálytervezetet előzetes álláspont kíséretében az Európai Ügyek Bizottságán keresztül küldi meg a Képviselőház számára. A kormány az Európai Közösségek/Európai Unió minden jogszabályát köteles megküldeni a Képviselőháznak, azoknak az Európai Unió Tanácsa általi kibocsátásakor. A kormány továbbá saját döntése értelmében vagy a Képviselőház illetőleg bizottságai kérésére az Európai Közösségek/Európai Unió más jogszabályait és dokumentumait is megküldi. A Képviselőház megvizsgálja a közös kül-és biztonságpolitika valamint a védelmi politikához tartozó ügyeket is, továbbá folyamatosan nyomon követi a közös akciókat, közös álláspontokat a közös stratégiára vonatkozó ajánlásokat is.

Az Európai Bizottság által kibocsátott hatásvizsgálatok jogszabálytervezethez kapcsolódó hatásvizsgálatok keretein belül kerülnek kontroll alá, és ezek a hatásvizsgálatok részét képezik a jogszabálytervezettel kapcsolatos bizottsági állásfoglalásnak.²⁵⁸ Ugyanakkor a kommunikációs dokumentumok és a munkaanyagok is elég gyakran vizsgálat tárgyát képezik.

A nemzeti pozíció kialakításának folyamata²⁵⁹

Az Európai Közösségek/Európai Unió minden egyes jogszabálytervezetét és dokumentumát késedelem nélkül, a kormány előzetes álláspontjának megfelelően az

A lábjegyzet folytatása a 112. oldalról:

Lásd az Európai Ügyek Bizottsága honlapján: <http://www.psp.cz/cgi-bin/eng/sqw/hp.sqw?k=510>, letöltés ideje: 2008. július 7

²⁵⁸ A hatásvizsgálatokat a Parlamenti Intézetben szakértők vizsgálják meg, némely esetben összedolgozva a kormánnyal, ritkán parlamenten kívüli szakértők bevonásával.

²⁵⁹ A cseh Képviselőház európai uniós ügyekkel kapcsolatos kontrollmodelljének ismertetéséhez a következő dokumentumok nyújtottak segítséget: Petr Lachnit, a Képviselőház Európai Ügyek Bizottságának alelnöke által tartott előadás az Országgyűlés által szervezett Egyeztetési eljárás a tíz új európai uniós tagállamban című konferencián, 2005. június 3-án elhangzott előadása (írásos változatát lásd az Országgyűlés honlapján: http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_szerv=182&p_fomenu=11&p_almenu=9&p_ckl=&p_rec=I&p_nyelv=HU, letöltés ideje: 2008. április 18.; továbbá Magdaléna Svobodová, a Parlamenti Intézet munkatársa által kérdéseimre megküldött válaszai; valamint a COSAC féléves jelentéseire az a cseh Képviselőház által beküldött válaszai; végül „előtanulmányként” Magdaléna Zralá (lásd: Svobodová) előadása a Szabad Európa Központ szervezésében, az Andrassy Egyetemen, 2004. március 4-én Nemzeti parlamentek az Európai Unióban – Feladatok a csatlakozó országok számára c. konferencián. A vonatkozó forrásokat lásd a lábjegyzetekben.

Európai Ügyek Bizottsága megvizsgálja, de bármely javaslatot megvizsgálás céljából, határidő megjelölésével tovább küldhet más, kompetens bizottságok számára.

Az Európai Ügyek Bizottsága elnöke, illetve a releváns bizottság(ok) elnöke(i) a jogszabálytervezetekkel, dokumentumokkal kapcsolatos összes határozatot (állásfoglalást) továbbítja a Képviselőház elnökének, akit megkérhet arra, hogy bármely határozatot, annak elfogadásától számított nyolc napon belül a Ház soron következő ülésének napirendjére tűzze. A Ház soron következő ülésének napirendjére a kormány is kérheti bármely határozat felvételét. Mindegyik esetben a határozatokat a plenáris ülésen történő megvitatásuk előtt 24 órával minden képviselő megkapja. Amennyiben a határozat a Képviselőház soron következő ülésének napirendjén nem szerepel, vagy ha a Képviselőház nem dönt napirendre tűzéséről, egyenértékűnek kell tekinteni a Ház határozatával. A Ház, illetve a bizottságok összes, az Európai Közösségek/Európai Unió jogszabálytervezeteivel és más dokumentumaival kapcsolatban alkotott határozatait megküldi a kormánynak, amely az európai uniós intézményekben való tárgyalásaira megalkotandó anyagainak elkészítésekor kötelezően figyelembe veszi a Képviselőház által megküldött határozatokat. A kül-és biztonságpolitika és a védelmi politika körébe tartozó ügyeket a Képviselőház nyílt politikai eljárással vizsgálja meg, eltérően az első pillérbe tartozó dokumentumokkal kapcsolatos tevékenységétől, ebből következően a scrutiny intézménye is másképpen működik. A CFSP/ESDP ügyeket, mint ténykérdéseket veszik a scrutiny alapjául. A parlament és bizottságai (az Európai Ügyek Bizottsága, a Külügyi Bizottság) folyamatosan figyelemmel követi az Európai Unió Tanácsa munkacsoportjainak az összes, CFSP/ESDP-vel kapcsolatos tevékenységét, majd a kiválasztott ügyeket a Ház bizottsága megtárgyalja a kormány jelenlétében. A Ház ezen ügyek közül különösen az európai biztonsági stratégiára és az Európai Unió harmadik országokkal való kapcsolatára fókuszál, de foglalkozik a bővítési folyamattal is.

A cseh nemzeti pozíció képviseletének parlamenti ellenőrzése

Az Európai Unió Tanácsának üléseit megelőzően, amelyek napirendjén a Képviselőház illetőleg bizottságai által tárgyalt ügyek megvitatása szerepel, az illetékes miniszter az Európai Ügyek Bizottsága kérésére személyesen tájékoztatja a bizottságot a Cseh Köztársaság hivatalos tárgyalási álláspontjáról az érintett ügyekben. A miniszter kiegészítő információkkal illetve magyarázatokkal is ellátja a bizottsági tagokat, továbbá, amely ügyben indokolt, kérheti az Európai Ügyek Bizottságát zárt ülések tartására. A házszabály

37. §-a értelmében ezeken a zárt üléseken részt vehetnek a képviselők, a köztársasági elnök, a minisztériumok tagjai és más, a Képviselőház által feljogosított személyek.

A különösen sürgős dokumentumokat kivéve a kormány a Képviselőházban lefolytatott eljárás nélkül nem alkotja meg állásponyját az Európai Unió Tanácsa ülésére.

A kormány továbbá megkéri az Európai Ügyek Bizottságát, a Cseh Köztársaság következő európai uniós intézményi posztokra történő személyi jelöléseinek vizsgálatát: európai biztosok, az Európai Bíróság bírái, az Európai Beruházási Bank és az Európai Ujjáépítési és Fejlesztési Bank tagjai vonatkozásában. Az Európai Ügyek Bizottsága a kormány végleges döntésének meghozatala előtt folytatja a személyi jelölések vizsgálatát.

A kormány utólagos és egyéb tájékoztatási kötelezettségei

Amennyiben a parlament európai ügyekkel foglalkozó bizottságai kérik, a kormány minisztere az Európai Unió Tanácsa illetőleg az Európai Tanács ülése előtt részt vesz a bizottsági ülésen, és tájékoztatja a bizottságot a kormány állásponyjáról, vagy a miniszteri álláspontról, amelyet az ülésen képviselni kíván. A miniszterek az Európai Unió Tanácsának, illetve az Európai Tanács üléseiről – a kormánynak való előterjesztést követően – azonnali tájékoztatást küld a parlament számára.

A Képviselőház házszabálya értelmében a kormány tárgyban felelős tagja jelentést küld az Európai Ügyek Bizottsága részére a tanácsi ülésekről – a jelentés kormány általi jóváhagyását követően azonnal.

A közösségi jog és a nemzeti jog viszonya

Az európai uniós tagságból adódó jogalkotási kötelezettségekkel kapcsolatos csehországi feladatok megszervezését és végrehajtását a 1304/2005. számú (kelt. 2005. október 12.) kormányhatározat mellékletében foglalt metodikai iránymutatások szabályozzák (hatályos: 2006. január 1.) A főszerepet pedig a Kompatibilitás Főosztálya tölti be, amely kijelöli a Hivatalos Lapban megjelent európai uniós jogszabály koordinátorát és kezeli az ISAP adatbázist ebből a szempontból is: feltölti a jogszabályt és a hozzá tartozó koordinátor nevét. Az európai uniós jogával az Elemző és konzultációs osztály, valamint az EK joggal való kompatibilitás információs osztálya foglalkozott 1998-ig, majd a 645/1998. számú kormánydöntés (1998. szeptember 30.) létrehozta a Koordinációs és ellenőrző központot, majd 2005. júniusában a főosztály negyedik osztálya is megalakult, Az európai uniós jogalkotási eljárás osztálya néven. Az első két osztály relevánsabb az uniós jognak a cseh jogrendszerbe való átültetésében. Az Elemző és konzultációs osztály az európai uniós

jognak a cseh jogrendszerbe való implementálásának folyamán konzultációs szolgálati szerepet tölt be, az EK joggal való kompatibilitás információs osztálya az ISAP adatbázison keresztül információs segítséget nyújt az összes napirendhez, amely az EK/EU jognak a Cseh Köztársaság jogába való átültetésével kapcsolatos. A jogszabálynak a Hivatalos Lapban való megjelenését követően az osztály figyelemmel követi a jogszabály implementálásának intézkedéseit és ezen intézkedéseknek az EK/EU joggal való kompatibilitását. Továbbá ez az osztály biztosít az Európai Bizottság Általános Titkárságához megküldendő nemzeti transzpozíciós intézkedések notifikációjával kapcsolatos minden tevékenységet.²⁶⁰

Csehországi képviselőházi kapcsolatok az európai uniós intézményekkel

Európai Bizottság

Ami az EB által kibocsátott hatásvizsgálatokat illeti, a cseh Képviselőház azon az állásponton van, hogy az EB-nek még a jogszabálytervezet megszövegezése előtt bele kell fognia a hatásvizsgálatok elkészítésébe, valamint a jogszabálytervezetekkel kapcsolatos tárgyi módosítások esetén vizsgálja is felül azokat. Továbbá, a Képviselőház véleménye szerint a hatásvizsgálatnak folyamatosnak kell lennie az EU jogalkotás egyszerűsítése céljából is.

Az Európai Bizottság által közvetlenül a Képviselőháznak megküldött dokumentumok mennyisége jelentős. Amióta a Képviselőháznak közvetlen elérése van a Tanács EU Extranet hálózatához, ez az új kommunikációs csatorna csak ugyanazon dokumentumokhoz való alternatív hozzáférést jelenti. Az EB-től érkező dokumentumok fogadására és archiválására egy speciális e-mail fiókot nyitott meg a Képviselőház. A dokumentumok közvetlen megküldését (összehasonlítva a Tanács Extranet hálózatával korábban) a Képviselőház értékesnek tartja, és azt a lehetőséget is, hogy az Európai Bizottsághoz közvetlenül kommunikálhatja véleményeit. Az éves politikai stratégiát a Képviselőház az Európai Bizottság jogalkotási és munkaprogramja keretében vizsgálja meg az Európai Ügyek Bizottságában, ahol az éves politikai stratégiának nagyobb figyelmet szentelnek, mint magának a jogalkotási programnak annak általánosabb volta miatt. Viszont az igazi előnyét a közvetlenül megküldött dokumentumoknak a Ház akkor látná, ha azok cseh nyelven és késedelem nélkül lennének elérhetők, továbbá a

²⁶⁰ Lásd a Cseh Köztársaság kormányának honlapján: <http://www.vlada.cz/en/eu/okom/defaulta.html>, letöltés ideje: 2008. április 18.

dokumentumok korlátozott tárgyi szétválogatását nehezteli: minden dokumentumhoz „metaadat-csomagot”, az ügyben illetékes DG és/vagy személy-, valamint a tárgyi megjelölést tartaná hasznosnak.

Európai Parlament, interparlamentáris találkozók

A Képviselőház nagyra értékeli az Európai Parlamenttel való kapcsolatokat, valamint a közös parlamenti és bizottsági üléseket, mint a rendszeres együttműködés és kommunikáció bázisát. Szerinte két közös parlamenti – európai parlamenti ülés elegendő a rendszeres együttműködéshez, a többi találkozót inkább ad hoc fontosságúnak tartja.

Cseh európai uniós scrutiny számokban

Ami a Szenátus csatlakozást követő scrutiny tevékenységét illeti, 2005-ben az Európai Unió Ügyek Bizottsága 54 dokumentumot vitatott meg, ebből 12 került a plenáris ülés elé (7 jogalkotási és 5 konzultációs dokumentum). A bizottság javaslata alapján a Szenátus többi bizottsága 20 uniós dokumentummal foglalkozott, míg a Külügyi Bizottság három uniós ügyet tárgyalta, és hét kormányjelentést kapott kézhez és tárgyalta meg. 2006-ban az Európai Unió Ügyek Bizottsága 40 javaslatot vitatott meg, míg a Külügyi Bizottság mindössze kettőt. 2007-ben 24 dokumentum szerepelt a plenárison (ebből 7 jogalkotási, 15 konzultációs dokumentum), továbbá az Európai Unió Ügyek Bizottsága 22 alkalommal ülésezett, 58 uniós dokumentumot vitatott meg, ebből 17 jogalkotási 35 konzultációs dokumentumot.²⁶¹ A csatlakozást követően a Szenátus plenárisa elsősorban az Európai Unió fejlődésével kapcsolatos ügyekben hozott határozatokat (mint például a pénzügyi perspektíva, a Lisszaboni Stratégia, a csatlakozási tárgyalások megkezdése Törökországgal) vagy az ahhoz szorosan tartozó jogszabályokkal kapcsolatban (mint a szolgáltatási irányelv, a vízum információs rendszer rendelet, a házassági törvényt érintő jogszabályok). A Szenátus több más tárgynak is rendszeres figyelmet szentel: ide tartoznak például az európai alapok felhasználása, az Európai Unió kompetenciája a demográfiai változások következményeit illetően. A Szenátus stratégiai célja egy-egy ügy teljes körű „kézben tartása” a zöld vagy a fehér könyvektől kezdve a jogszabálytervezet megszületéséig. Az európai napirend nem tárgyalható felelős módon egy professzionális segítség nélkül, amelynek eredményeképp a szenátorok rövid feljegyzéseket kapnak az

²⁶¹ A Szenátus éves jelentései olvashatók a Szenátus honlapján, a 2007-es jelentés csak cseh nyelven érhető el, csakúgy mint az EUÜB jelentése:
http://www.senat.cz/cinnost/zpravy/vyrzpr2007/veu.php?ke_dni=06.03.2009&O=7, letöltés ideje: 2009. február 22.

európai ügyekről. Ezt a szolgálatot a Szenátus hivatalának Külkapcsolatok főosztályán belül működő Európai Unió Egység végzi el. Továbbá a Szenátus brüsszeli állandó képviselője – aki az Európai Unió Egység személyzetéhez tartozik – megkönnyíti az európai intézményekkel való közvetlen kapcsolat ápolását.²⁶²

A cseh Képviselőház európai ügyekkel foglalkozó bizottsága munkája is jelentősen gyarapszik a tagság előrehaladásával: 2006-ban 70, 2007-ben 116, 2008-ban pedig 159 határozatot fogadott el, 2007-ben 23, 2008-ban pedig 14 jegyzőkönyv olvasható a Képviselőház honlapján, valamennyi cseh nyelven.

Szlovákia

Az 1992-es szlovák alkotmány egyes meglátások szerint több sebből vérzett: a sietősen elkészített alkotmány nemzetállami és szocialisztikus jegyeket hordozott magán. Az alkotmányos rend kiépítésének problémái azt mutatják, hogy az alkotmány megalkotói magasabbra tették a mércét, mint amit a társadalom politikai kultúrája és politikai gondolkodása alapján el tud fogadni és működtetni tud: például az államnak erős pozíciókat biztosított és erre vonatkozóan eltérő értelmezéseket tett lehetővé. Legsúlyosabb hibája pedig, hogy a demokratikus garanciák terén sok hiányosságot mutatott. Az alkotmányban általánosan deklarált elvek a tényleges politikai gyakorlatnak és a társadalom értékrendjének gyakran nem feleltek meg. A demokrácia, a piacgazdaság, a szabadság, az emberi és kisebbségi jogok deklaratív elismerése és a társadalom értékrendje a közvélemény-kutatások szerint gyakran nem feleltek meg egymásnak.²⁶³ A szlovák kormánykoalíció 1995. szeptember-október folyamán két figyelmeztetést is kapott az Európai Uniótól, egyet pedig az Egyesült Államok kormányától: ezekben a szlovák belpolitikai folyamatok demokráciaellenességére hívták fel a figyelmet és óva intették a szlovák kormányt e folyamatok további térnyerésétől, valamint figyelmeztettek a nemzetközi dokumentumokban vállalt eddigi kötelezettségekre.²⁶⁴

Az európai uniós csatlakozás szempontjából is fontos alkotmánymódosításra 2001-ben került sor a 90/2001. sz. alkotmányos törvénnyel, amely módosítás több kulcsfontosságú

²⁶² A cseh Szenátus honlapján: http://www.senat.cz/evropa/formovani-eng.php?ke_dni=11.01.2008&O=6, letöltés ideje: 2008. január 11.

²⁶³ Bővebben lásd: Hamberger Judit: A szlovák alkotmányos rendszer és politikai kultúra összefüggései. In: Hamberger Judit: Szlovákokról és csehekről – magyar szemmel. Pozsony: Kalligram, 2000. 108-120.

²⁶⁴ Hamberger Judit: Szlovákia geopolitikája. In: Hamberger Judit: Szlovákokról és csehekről – magyar szemmel. Pozsony: Kalligram, 2000. 101.

aspektusból jelentősen megváltoztatta a Szlovák Köztársaság alkotmányos rendjét. A módosítás egyúttal a független Szlovák Köztársaság alkotmányos fejlődésének következő lépcsőjét jelentette. Az alkotmány módosításának alapját a következők adták: az európai és integrációs trendek erősítése; a demokratikus állam alapelveinek megszilárdítása; a Szlovák Köztársaság nemzetközi kötelezettségeinek elfogadását szolgáló alkotmányos mechanizmusok megteremtése; a bírói hatalom sokkal következetesebb elválasztása a törvényhozói és végrehajtói hatalomtól; az alkotmánybíróság függetlenségének, hatalmának és elfogulatlanságának megerősítése; a hatalom delegálása a helyi önkormányzatok felé.

A módosított alaptörvény a kutatásom témája szempontjából, a módosításokat szemügyre véve a következőkben releváns: a 7. cikk. (1) első bekezdésében kijelenti, hogy a Szlovák Köztársaság szabad elhatározása alapján államközösségbe léphet más államokkal. Az államközösségbe való belépésről, valamint az abból való kilépésről népszavazással megerősített alkotmányos törvény rendelkezik. Továbbá: az alkotmány módosításának bevezetőjében a Szlovák Köztársaság kijelenti, hogy a nemzetközi jog általános szabályai szerint elfogadja és tiszteletben tartja a kötelező erejű nemzetközi dokumentumokat és azokból eredő további nemzetközi kötelezettségeket. Ez voltaképpen előírja a parlament számára azt a kötelezettséget, hogy fenti szabályoknak, eszközöknek, és további kötelezettségeknek megfelelően alkosson jogrendet. És ami fontos: belekerült az Európa-klauzula is, a 7. cikkely 2001. évi módosítása által, melyet lásd később A szlovák alkotmány és a nemzetközi szerződések/Európai Unió c. pontban.²⁶⁵

A szlovák alkotmány és a nemzetközi szerződések/Európai Unió

A Szlovák Köztársaság alaptörvényéből a következő pontokat érdemes odafigyelni: 7. cikk, 13. cikk (1) bekezdés, 84. cikk (3)-(4) bekezdés, 85. cikk, 86. cikk, 87. cikk, 93. cikk, 120. cikk. A szuverenitás átruházásáról a 7. cikk (2) bekezdése rendelkezik, ez az Európa-klauzula. Megjegyzendő, hogy a cseh alkotmánnyal ellentétben egy mozzanatban „európaizálódott” a szlovák alaptörvény, mégpedig a tekintetben, hogy néven nevezi az Európai Közösségeket/Európai Uniót. Ugyanebben a cikkelyben rendelkezik az európai uniós jogszabályok elsőbbségéről és a transzpozícióról is. A tagságból eredő

²⁶⁵ Ján Mazák: Republic of Slovakia: Further Constitutional Developments (Amendments to the Constitution of the Republic of Slovakia from 2001). A Velencei Bizottság CDL(2001) 109. sz. dokumentuma olvasható: [http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL\(2001\)109-e.asp?PrintVersion=True](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL(2001)109-e.asp?PrintVersion=True), letöltés ideje: 2008. január 12.

kötelezettségeket²⁶⁶ a 120. cikk (2) bekezdése szabályozza, miszerint törvény felhatalmazására a kormány rendeletet adhat ki az Európai Közösség és tagállamai, valamint a Szlovák Köztársaság által kötött Társulási Megállapodás alkalmazására, valamint a nemzetközi szerződések (Európai Unió) végrehajtására, azaz ha a jogilag kötelező aktusok alkalmazása érdekében szükséges, törvényt vagy kormányrendeletet kell alkotni a 120. cikk (2) bekezdésének megfelelően.

A parlamenttel való együttműködésről európai uniós ügyeket illetően nincs külön szabályozás, az alkotmány 85. cikkelye értelmében a Nemzeti Tanács, vagy valamely szervének felkérésére a Szlovák Köztársaság Kormányának tagja vagy más központi államigazgatási szerv vezetője köteles az ülésen, vagy a szerv ülésén részt venni. Ez az általános megfogalmazás alapján a parlament és európai uniós ügyekkel foglalkozó bizottságai meghívhatják üléseikre a kormányt vagy annak bármely tagját. A cseh alkotmányhoz képest kevesebb viszont abban, hogy még a scrutiny tájékoztatás eleméről sem rendelkezik. Ugyanakkor a 86. cikk h) pontjában általánosságban biztosítja a parlament jogát a többi között a nemzetközi politika kérdéseinek megvitatásához.

A parlament hatásköre

Az alkotmány 84. cikk (3) bekezdés értelmében a fent említett nemzetközi szerződés jóváhagyásához a képviselők háromötödének szavazata szükséges.²⁶⁷ Továbbá a 86. cikk b) pontja szerint a Nemzeti Tanács különösen alkotmányos törvénnyel jóváhagyja azt a szerződést, amellyel a Szlovák Köztársaság más államokkal unióba lép, valamint felmondja ezen szerződéseket – a más államokkal való unióról, és az abból való kilépésről szóló alkotmányos törvényt pedig népszavazás hagyja jóvá.

A Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa az Európai Unió intézményeitől származó jogilag kötelező erejű jogszabálytervezeteket és a kormány tárgyalási álláspontját meghatározó dokumentumokat vizsgálja meg.

A Nemzeti Tanács kontrolljának elsődleges tárgya inkább a kormány – mivel a miniszterek az európai uniós döntéshozatali eljárások főszereplői, a parlament a kormány álláspontjait képes befolyásolni, mégpedig kötött mandátummal. A képviselőház véleményezi a konzultációs-és munkaanyagokat is és más jogszabályokat azokon a területeken, amelyek különös fontosságúak Szlovákia számára.

²⁶⁶ Lásd az alkotmány 13. cikk (1) bekezdés b), c) pontjában.

²⁶⁷ Lásd még az alkotmány 84. cikk (4) bekezdését, és a 86. cikk d) pontját

A parlament megvizsgálja a kül-és biztonságpolitika, valamint a védelmi politika területéhez tartozó ügyeket is. A Nemzeti tanács Kancellária hivatala 2004. március 1-jén létrehozta az Európai Ügyek Főosztályát, amely Nemzeti Tanács és az Európai Ügyek Bizottsága Titkársága részére előkészíti a koordinációt, a Nemzeti Tanács és az Európai Ügyek Bizottsága Titkársága új szerepével kapcsolatos professzionális, konceptuális és végrehajtási feladatok előkészítését. A főosztály figyelemmel követi az Európai Unióban végbemenő jogalkotási folyamatot, és a Nemzeti Tanácsnak ebbe a jogalkotási folyamatba való aktív bevonásának lehetőségeire fókuszál.

Az európai uniós ügyekkel foglalkozó bizottság

A Nemzeti Tanács Európai Ügyek Bizottságát a ház 893. számú határozata hozta létre 2004. április 29-én. A bizottság voltaképpen az 1996-ban felállított Európai Integrációs Bizottság jogutódja.

A bizottság felépítése

A bizottság tagjait és elnökét a parlament választja meg a politikai pártok arányos képviseletét figyelembe véve.²⁶⁸ A Nemzeti Tanács bizottságai közül egyedülállóan – a folyamatos működőképesség garanciája érdekében – ebben a bizottságban mindegyik tagnak van helyettese, akiket szintén a Nemzeti Tanács választ meg. A helyettes tag a rendes tag nevében részt vehet az üléseken s erről tájékoztatja a bizottság elnökét vagy alelnökét. Ilyenkor a helyettes tag szavazati joggal is élhet, ellenben ha a rendes tag mellett vesz részt az ülésen, vagy a helyettesítésről az elnök nem értesül, a helyettes tagot nem számítják be a jelenlévők közé és szavazati joga sincs. A bizottság elnökének és alelnökének helyettese rendes tagként vesz részt az üléseken. A szlovák európai parlamenti képviselők jelen lehetnek az üléseken és ha szót kérnek, kifejezhetik véleményüket a tárgyalás alatt álló ügyekkel kapcsolatosan, viszont nem szavazhatnak. Jelenleg a bizottságnak 20 tagja van, élén az elnökkel és két alelnökkel.

A bizottság hatásköre, funkciói

A bizottság hatásköréről a 397/2004. számú alkotmányos törvény a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa és a Szlovák Köztársaság kormánya közötti európai uniós ügyekben

²⁶⁸ Az arányos képviselet elvére azért van szükség, mivel a parlament bizottsága kötött mandátumot és kötelező erejű ajánlásokat ad a kormánynak, szükséges annak biztosítása, hogy a Nemzeti Tanácsban képviselettel rendelkező mindegyik politikai párt és politikai mozgalom be legyen vonva a döntéshozatalba.

történő együttműködésről, valamint a Nemzeti Tanács házszabálya, a 253/2005. számú törvény rendelkezik.

A bizottság: megtárgyalja az Európai Közösségek/Európai Unió jogilag kötelező erejű és más jogszabálytervezeteket, amelyekről a tagállamok kormányainak képviselői folytatnak tárgyalásokat, jóváhagyja a Szlovák Köztársaság nemzeti pozícióit az Európai Közösségek/Európai Unió jogilag kötelező erejű és más jogszabálytervezeteivel kapcsolatban, amelyekről a tagállamok kormányainak képviselői folytatnak tárgyalásokat, megvitatja a kormány és a kormány tagjai által a Nemzeti Tanácsnak megküldött jelentéseket és tájékoztatókat, megkérheti a Nemzeti Tanács más bizottságait, hogy vélemény-javaslatokat terjesszenek elő a jogszabálytervezetekkel kapcsolatban, a Nemzeti Tanács részére jelentést készít a tevékenységeiről.

A szlovák kormány és a parlament együttműködése európai uniós ügyekben

A Nemzeti Tanács és a kormány közötti kapcsolatot európai uniós ügyekben az alábbi jogszabályok és egyéb dokumentumok rendeznek:

- a Nemzeti Tanács által 2004. június 24-én elfogadott, augusztus 1-jétől hatályos 397/2004. számú alkotmányos törvény a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa és a Szlovák Köztársaság kormánya közötti európai uniós ügyekben történő együttműködésről, aminek célja a parlament státuszának rendezése egy erős parlamenti modellel a kormánnyal való kapcsolatában. A törvényt keretszabályozásnak tekintik a törvényhozó és a végrehajtó hatalom európai uniós ügyekkel kapcsolatos együttműködéséhez, amely két alapvető elemet foglal magában: a kormány tájékoztatási kötelezettségét és a Nemzeti Tanács illetve bizottsága hatáskörét a Szlovák Köztársaság nemzeti pozíciójának jóváhagyásához.
- a 350/1996. számú (253/2005. számú törvénnyel módosított) törvény a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának Házszabályáról, 58a. §.
- az Európai Bizottság által kibocsátott jogszabálytervezetekre vonatkozó álláspontok kidolgozásának mechanizmusa – az 1120/2004. számú kormányhatározat értelmében
- a Minisztertanács statútuma európai uniós ügyekben – a 981/2005. számú kormányhatározat értelmében.

A szlovák nemzeti pozíció kialakítása²⁶⁹

Jogszabálytervezetek köre és megküldésük határideje

A kormány vagy felhatalmazott kormánytag késedelem nélkül megküldi a Nemzeti Tanácsnak – az Európai Ügyek Bizottsága számára – az Európai Közösségek/Európai Unió jogilag kötelező erejű és más jogszabálytervezeteit, amelyekről a tagállamok kormánytagjai folytatnak tárgyalásokat; valamint minden olyan ügrről is tájékoztatja a parlamentet, amelyek a Szlovák Köztársaság európai uniós tagságával kapcsolatosak. A kormány vagy felhatalmazott kormánytag azonnal megküldi a fenti jogszabálytervezetekkel kapcsolatos álláspontját is, a leendő jogszabályoknak a Szlovák Köztársaságra gyakorolt hatásvizsgálataival együtt.

A nemzeti pozíció kialakításának folyamata

A parlament az Európai Bizottság által kibocsátott jogszabálytervezetet követően kapcsolódik be a folyamatba, és végigkíséri azt egészen az Európai Unió Tanácsában és az Európai Parlamentben történő megvitatásáig. A szakbizottságokat pedig (az Európai Ügyek Bizottsága kivételével) a rendes jogalkotási folyamatnak megfelelően az implementálási fázisba is bevonják.

A Nemzeti Tanácsnak módjában áll a fentiekben felsorolt jogszabálytervezetekkel kapcsolatos szlovák nemzeti pozíciók jóváhagyása. Ugyanakkor ezt a hatáskörét törvény által ráruházhatja a bizottságra is. A Nemzeti Tanács jóváhagyhat más, Európai Unióval kapcsolatos ügyet is, amennyiben erre a kormány vagy a parlamenti képviselők egyötöde kéri. Az európai uniós dokumentumokat elsősorban az Európai Ügyek Bizottsága vizsgálja meg. A Szlovákia szempontjából különös fontossággal bíró jogszabálytervezetek esetén az Európai Ügyek Bizottsága megkérheti más bizottság véleményét a jogszabálytervezettel kapcsolatban, amely bizottság ebben az esetben (a házszabály módosításának értelmében) köteles lefolytatni a scrutiny eljárást. Ezután a jogszabálytervezetet újra megtárgyalja az Európai Ügyek Bizottsága figyelembe véve a szakbizottságok vizsgálódásainak

²⁶⁹ A szlovák Nemzeti Tanács európai uniós ügyekkel kapcsolatos kontrollmodelljének ismertetéséhez a következő dokumentumok nyújtottak segítséget: a 397/2004. számú alkotmányos törvény a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa és a Szlovák Köztársaság kormánya közötti európai uniós ügyekben történő együttműködésről; Karol Ondrias, a Nemzeti Tanács Európai Ügyek Bizottságának scrutiny modelljéről az Országgyűlés által szervezett Egyeztetési eljárás a tíz új európai uniós tagállamban című konferencián, 2005. június 3-án elhangzott előadása (írásos változatát lásd az Országgyűlés honlapján: http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_szerv=182&p_fomenu=11&p_almenu=9&p_ckl=&p_rec=I&p_nyelv=HU, letöltés ideje: 2008. április 17., továbbá a Nemzeti Tanács honlapján elérhető információk, valamint Eva Kicinová, a Nemzeti Tanács Kancellárahivatala Európai Ügyek Főosztály igazgatójának kérdéseimre megküldött válaszai.

eredményét. Amennyiben szükséges, az Európai Ügyek Bizottsága végső scrutiny céljára a plenáris elé viheti az ügyet.

A kormány a kézhezvételtől számított három héten belül egy előzetes álláspontot terjeszt az Európai Ügyek Bizottsága elé, a következő tartalommal: a jogszabálytervezet tartalmának és céljának rövid összefoglalója, az európai uniós döntéshozatali eljárás típusát és ütemtervét, a szubszidiaritás elvének érvényesülését, valamint a jogszabálytervezetnek a Szlovák Köztársaságra vonatkozó politikai, jogi, gazdasági, társadalmi és környezeti hatását.

Az Európai Unió Tanácsa bármely formációjának a kérdéssel kapcsolatos ülése előtt legkésőbb két héttel a kormány a Szlovák Köztársaság javasolt álláspontját terjeszti az Európai Ügyek Bizottsága elé. A kormány tagja kérheti a bizottságot, hogy a jogszabálytervezet tárgyalásának bármely fokán módosítson a Szlovák Köztársaság álláspontján. Amennyiben a kormány tagja a bizottság által előzetesen jóváhagyott állásponttól való eltérő álláspontot képvisel vagy támogat, ezen döntéséről magyarázatot és indoklást kell adnia. Az erről szóló megállapodást az álláspontok kötelező jellegénél fogva az Európai Ügyek Bizottsága hagyja jóvá.

A Nemzeti Tanács által elfogadott szlovák nemzeti pozíció kötelező erejű arra a kormánytagra nézve, aki a Szlovák Köztársaságot képviseli az európai uniós intézményi tárgyalásokon. Amennyiben a Nemzeti Tanács a kézhezvételtől számított két héten belül nem alkotja meg saját állásfoglalását a javasolt állásponttal kapcsolatban, illetve ha nem is javasol és hagy jóvá bármely más állásfoglalást az ügyel kapcsolatban, a kormány felhatalmazott tagja a Szlovák Köztársaság eredeti álláspontjának figyelembe vételével jár el.

A szlovák nemzeti pozíció képviselésének parlamenti ellenőrzése

A kormány tagja a szlovák állásponttól, vagy a javasolt állásfoglalástól csak elkerülhetetlen esetben és a Szlovák Köztársaság érdekeit szem előtt tartva kellően alapos megfontolással térhet el. Ilyen esetben a kormány tagja késedelem nélkül tájékoztatja a parlamentet és indoklást ad. A kormánytag megkérheti a parlamentet, hogy módosítsa a szlovák nemzeti pozíciót.

A kormány utólagos és egyéb tájékoztatási kötelezettségei

A kormány rendszeresen tájékoztatja az Európai Ügyek Bizottságát az ügyeknek az európai uniós intézményekben történő tárgyalásairól. Ha a Nemzeti Tanács másképp nem

határoz, a kormány március végéig jelentést terjeszt a parlament elé a Szlovák Köztársaság előző évi európai uniós tagságával kapcsolatos ügyeket illetően.

A kormány évi jelentéseit alapul véve a Nemzeti Tanács évente legalább egyszer megvitatja a Szlovák Köztársaság európai uniós tagságával kapcsolatos ügyeket és ajánlásokat fogad el, amelyeket követendőnek tart a kormány számára a következő időszakra vonatkozóan.

Az Európai Ügyek Bizottsága bármikor kérheti a kormányt, hogy jelentést tegyen vagy tájékoztatást, indoklást, magyarázatot adjon a Szlovák Köztársaság európai uniós tagságát érintő ügyekben.

A közösségi jog és a nemzeti jog viszonya

Az európai uniós jogszabályok szlovák jogba való átültetéséért és végrehajtásáért a szlovák Igazságügyi Minisztérium, Nemzetközi és Európa-jogi osztálya felelős. Tevékenységi területei: részt vesz az európai unió jogszabályait átültető hazai jogszabályok megalkotásában, végrehajtja Szlovákia európai uniós tagságából eredő feladatokat, valamint összegyűjti, hozzáférhetővé teszi és archiválja az európai uniós jogalkotással kapcsolatos információkat.²⁷⁰

Az Európai Ügyek Bizottsága kivételével az implementálási szakaszban részt vesznek a parlament állandó bizottságai is a rendes jogalkotási eljárásnak megfelelően.

Szlovák parlamenti kapcsolatok az európai uniós intézményekkel

Európai Bizottság

Közvetlenül az Európai Bizottságtól érkező dokumentumok számára a Nemzeti Tanács kifejlesztett egy speciális adatbázist, az Európai Ügyek Monitoring Rendszerét (EAMS), amely nagyban megkönnyíti a munkát, és a parlament és az Európai Ügyek Bizottsága jelen eljárási rendjét a közvetlenül megküldött dokumentumok nem változtatják meg. Ugyanakkor a Nemzeti Tanács állítja, hogy ez a bizottsági kezdeményezés javítja az Európai Bizottság dokumentumaihoz való hozzáférést – különösen a szlovák nyelvűekhez. A parlament szerint hasznos lenne egy egyszerű eljárás kidolgozása a megjegyzéseknek, véleményeknek az EB-hez való megküldésére, valamint ezeknek a nemzeti parlamenti véleményeknek a bizottsági válaszokkal együtt való megjelentetése például az IPEX rendszerben.

²⁷⁰ Lásd a Szlovák Igazságügyi Minisztérium honlapján: <http://www.justice.gov.sk/a/wfn.aspx?pg=h053&htm=h0/h05/siel.htm>, letöltés ideje: 2008. június 17.

Európai Parlament, interparlamentáris találkozók

A közös parlamenti találkozók az együttműködés új formáját alakítják ki, amely lehetőséget ad arra, hogy a különböző európai uniós ügyekkel kapcsolatban találkozzanak az egyes parlamenti megoldások. Továbbá lehetőséget ad olyan kollégákkal való találkozásra, akikkel egyébként személyesen nem találkoznának, és különös fontossággal bír, amikor egy-egy biztost is meghívnak, aki a megosztja a bizottsági véleményt.

Szlovák parlamenti adatok

A szlovák európai uniós ügyekkel foglalkozó bizottság honlapján szlovák nyelven követhetők nyomon a bizottság ülései, jegyzőkönyvei, adatbázis alapú információforrás által. Az adatbázis szerint a bizottság 2007-ben 18, 2008-ban pedig 24 alkalommal ülésezett. Tekintetbe véve a 2009-es parlamenti ülésezési rendet, a naptárban plenáris ülés 69 napon lesz, az állandó bizottságok pedig 30 alkalommal ülhetnek össze.

Kettős elsőség az egyenlők között: Szlovénia az Európai Unióban

„Szlovénia kiváló példája a sikeres bővítésnek, és mára az Unió magjához tartozik”²⁷¹, s ez a kis²⁷², fiatal demokratikus köztársaság, amely egyike a legsikeresebb (hacsak nem a legeredményesebb: a többi között ő vezette be a 2004. május 1-jén csatlakozott kelet-közép-európai államok közül az eurót, mint fizetőeszközt 2007. január 1-jén) újonnan csatlakozott európai uniós tagállamoknak, új oldaláról mutatkozhat be 2008 első félévében: mint az Európai Unió soros elnöke irányíthatja a közösségi politikaformálást. A szlovén elnökség főbb prioritásai közé tartozik a Lisszaboni Szerződés tagállami ratifikálása²⁷³, Koszovó státuszának rendezése²⁷⁴ – a nyugat-balkáni csatlakozási folyamat fontossága, továbbá ötödik szabadságként fogadtatná el a tudás szabad áramlását.

²⁷¹ Az Európai Bizottság elnöke, José Manuel Barroso nyilatkozata az Európai Parlament strasbourgi plenáris ülésén. Lásd: Sokat remél a Parlament Szlovéniától. Bruxinfo, 2008. január 17.

²⁷² Szlovénia a lakosságszám (2,008,516 a 2006. évi statisztikai adatok alapján – bővebben lásd a szlovén statisztikai hivatal honlapján: http://www.stat.si/eng/pub_slovenija.asp, letöltés ideje: 2008. március 3.) és a nagyság tekintetében is az Európai Unió legkisebb országainak csoportjába tartozik: Málta, Luxemburg, Ciprus, Észtország után hátulról az ötödik a lakosságszámot nézve, és negyedik a sorban visszafelé Málta, Luxemburg és Ciprus után az ország nagyságát szempontul véve.

²⁷³ Szlovénia, Magyarországot követően, 2008. január 29-én ratifikálta a Lisszaboni Szerződést, ugyanezen a napon Málta parlamentje is egyhangúlag támogatta a reformszerződést. A szlovén Nemzetgyűlés kilencven tagja közül 74 képviselő szavazott igennel.

²⁷⁴ A szerbiai déli tartomány, Koszovó 2008. február 17-én egyoldalúan kikiáltotta függetlenségét, amit azóta több európai uniós tagállam is elismert. Szlovénia kormánya 2008. február 21-i ülésén elfogadta Koszovó

A dolgozatban a szlovén politikai – európai integrációs – útvonalat²⁷⁵ európai uniós szemmel a független Szlovén Köztársaság kikiáltása és nemzetközi elismerése utáni időszakban vizsgálom, mindazonáltal a teljesebb bemutatás céljából a Jugoszlávia széteséséhez vezető politikai, jogi, gazdasági, valamint az alkotmánymódosítási viták és Szlovéniának a hat tagköztársaság közül való kiszakadását megelőző politikai, jogi (alkotmányos) események mindenképpen említést érdemelnek, továbbá, nem elhanyagolható a szlovén alkotmányfejlődés vonala fontosabb állomásainak megemlézése egészen az európai uniós csatlakozást megelőző alkotmánymódosításig, az úgynevezett Európai Unióról szóló cikkellyel történő kiegészítéséig, ugyanis a független, önálló szlovén állam alkotmányfejlődése voltaképpen az 1974. évi jugoszláv szövetségi alkotmányra vezethető vissza, amivel a föderáció és a konföderáció közötti sajátos forma jött létre – a teljes önállóság és a föderációs elv közötti kompromisszumként jelentős önállóságot adva az egyes tagköztársaságoknak.²⁷⁶

A 80-as évek elején elkezdődtek az alkotmányos viták, 1986-ban felszínre került az alkotmány-átalakítás szükségessége, a lavinát mégis az 1986 őszen a szerbiai Tudományos és Művészeti Akadémia által napvilágot látott Memorandum indította el, amire válaszul a Jože Pučnik, France Bučar nevével fémjelzett, 16 tanulmányt magban foglaló Nova Revija 57. számában – amely Adalékok a szlovén nemzeti programhoz címet viselte – megjelent a szlovénok saját nemzeti programjavaslata: tizenhat szerző önálló tanulmánya arról, milyen lehetőségek állnak a szlovénok előtt, a többi között felvetve a teljes állami szuverenitás, az önálló szlovén államiság gondolatát. 1987 februárjában a jugoszláv elnökség alkotmánymódosítási javaslatokat adott be, a szövetségi parlament 1987. december 29-én elfogadta az alkotmány-kiegészítések tervezetét. 1988. áprilisában jelent meg a köztársasági alkotmány, mely tartalmazta a szlovén alkotmány téziseit. 1989 márciusában történt meg a szerb alkotmánymódosítás, amire „válaszul” a szlovén vezetés 1989.

A lábjegyzet folytatása a 126. oldalról:

szuverenitásának és függetlenségének elismeréséről szóló tervezetet, amelyet benyújtott a Nemzetgyűlésnek. Erről lásd bővebben a szlovén kormány honlapján:

http://www.vlada.si/index.php?&i1=UVI&i2=ang&i3=1&i4=sjv&i5=ter_dvl_021&i10=artic&i12=10DB78774D7D4756C12573F7002E5EF2&i15=on_Gnovica&j1=utf-8&j2=content&j3=gids&j4=. Letöltés ideje: 2008. március 3.

²⁷⁵ Szlovénia útját az Európai Unióba bővebben lásd: Király Andrea: Kettős elsőség az egyenlők között: Szlovénia az Európai Unióban. *De iurisprudencia et iure publico*, 2008/2.

²⁷⁶ Külön szlovén tagállami alkotmányt már 1947-ben és 1963-ban is elfogadtak, de azok a jugoszláv szövetségi alkotmány keretei között maradtak. A szlovén alkotmányfejlődést részletesen lásd: Szilágyi Imre: A szlovén nemzettudat elemeinek változásai. In: Ábrahám – Gereben – Stekovics szerk.: Nemzeti és regionális identitás Közép-Európában. Piliscsaba: PPKE BTK, 2003. 193-195., Szilágyi Imre: Az önálló és demokratikus Szlovénia létrejötte. Budapest: Teleki László Alapítvány, 1998. 58-89., 162-176., Tóth Károly: Új alkotmányok előkészítése és elfogadása Közép-Kelet-Európa államaiban. In: Tóth Károly szerk.: Kelet-Európa új alkotmányai. JATE Állam-és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék, 1997. 29-34.

szeptember 27-én alkotmány-kiegészítéseket fogadott el: megteremtették a piacgazdaság bevezetéséhez szükséges legfontosabb keretet, előkészítették a többpártrendszer bevezetését és a szabad választások megtartását, 6 olyan pontot tartalmaztak, amelyet a JKSZ KB és a szövetségi képviselőház küldöttei elutasítottak. Az alkotmány-kiegészítések azt a célt szolgálták, hogy biztosítsák az európai fejlődés irányába mutató szlovén gazdasági és politikai rend védelmét, megmutatták, hogy milyen jellegű Jugoszláviát tartanának a szlovénok kívánatosnak, s az elszakadást arra az esetre helyezték kilátásba, ha ezt nem lehet Jugoszlávián belül megvalósítani.²⁷⁷

A szlovén parlament 1990. március 9-én, Jugoszlávia területén elsőként, a köztársasági alkotmányból törölte a szocialista jelzöt és javaslatot tett a konföderációs berendezkedés előkészítésére. Az első szabad választásokon (1990. április 8. és 22.) megválasztott parlament 1990. július 2-án elfogadott egy szuverenitási nyilatkozatot²⁷⁸, majd folyamatosan fogadták el azokat a törvényeket, amelyekkel Szlovénia levált a föderációról.²⁷⁹ 1990. október 4-én a szlovén parlament a köztársaság területén hatályon kívül helyezett 27 szövetségi törvényt. Az 1990. december 23-án megtartott referendumon a megjelent lakosság (93,2%) 88,2%-a válaszolt igennel arra a kérdésre, hogy „akarja-e, hogy a Szlovén Köztársaság önálló és független állam legyen?”. A parlament 1991. február 20-i nyilatkozata kimondta, hogy a szövetségi szervektől visszavonja a szuverenitásából ráruházott jogokat.²⁸⁰

A teljes függetlenséget a szlovén parlament az 1991. június 25-i törvényekkel²⁸¹ mondta ki, ami Függetlenségi Nyilatkozat néven is vált ismertté. 1991. június 26-án Szlovénia határain a Szlovén Köztársaság feliratú táblákat helyeztek el. Az Európai Közösségek június 28-án erős nyomást gyakorolt a szlovénokra, akik a függetlenségi nyilatkozat felfüggesztéséről hallani sem akartak, s mindent elkövettek, hogy ezt elkerüljék. A Jugoszláv Néphadsereg Szlovénia ellen indított fegyveres támadást, ami „tíznapos háborúként” került be a történelembe. Ezt követően az 1991. július 7-i Brioni

²⁷⁷ A szlovén képviselőház 1990. elején újabb javaslatokat készített, amelyek a szövetségi alkotmányt a gazdasági és politikai liberalizáció irányába kívánták módosítani, a fejletlen területek segítésére szolgáló alap eltörlését szorgalmazta, s ezeket a javaslatokat március 8-án törvénybe is iktatták.

²⁷⁸ Teljes címe: Szlovénia Köztársaság szuverenitásáról szóló Deklaráció – kimondta, hogy a jugoszláv alkotmány és törvények csak annyiban lehetnek hatályosak Szlovéniában, amennyiben nem állnak ellentétben a köztársaság alkotmányával és törvényeivel.

²⁷⁹ A legfőbb cél a rendszer megváltoztatása volt, ha lehetséges, akkor Jugoszlávián belül, ha másképp nem megy, akkor Szlovénián belül, pl. 1990. szeptemberi törvények: Jugoszláviával ellentétben Szlovéniában nem lehet halálos ítéletet hozni.

²⁸⁰ A népszavazással megerősített függetlenségi törekvések bekerültek Szlovénia alkotmányába is, az ún. függetlenségi kiegészítéssel.

²⁸¹ Szlovénia Köztársaság önállóságáról és függetlenségéről szóló alkotmánytörvény, alkotmány és a Szlovén Köztársaság alkotmánya végrehajtásáról szóló alkotmánytörvény.

Deklarációban a felek megegyeztek abban, hogy három hónapig elhalasztják a függetlenségi nyilatkozatot. 1991. október 7-én, a három hónapos határidő lejárta után a szlovénok gyakorlati lépéseket tettek a függetlenség megvalósítására: bevezették az új szlovén pénzt, átvették Szlovénia határainak ellenőrzését. 1991. október 25-én elhagyta Szlovéniát a JNH utolsó katonája is, az ország ténylegesen független lett. Az Európai Közösségek kijelentette, hogy Szlovénia elismerésének feltétele olyan alkotmány elfogadása, amely biztosítja az emberi szabadságjogok érvényesülését és a kisebbségek védelmét. Az alkotmányozás folyamata 1991. őszén gyorsult fel, s 1991. december 23-án elfogadta az új szlovén alaptörvényt, amely szakított az előző időszak öngazgatásos szocialista felfogásával. A sajátos háromkamarás parlament mindhárom házában kétharmados többség szavazta meg az alkotmányt, de az új szlovén alkotmány az előző alkotmány szellemében kialakított, háromkamarás parlament helyett egy, a német rendszerhez hasonló de egyedi szerkezetű törvényhozást alakított ki a 90 tagú nemzetgyűléssel és a 40 tagú Nemzeti Tanáccsal. Az új alkotmány alapján 1992. decemberében választottak először parlamentet és köztársasági elnököt. Az Európai Közösségek 1992. január 11-én megállapította, hogy Szlovénia megfelel a feltételeknek, s ezt követte Szlovénia elismerése január 15-én.²⁸²

A szlovén alkotmány és a nemzetközi szerződések/Európai Unió

„A szlovénok nem léphetnek a nemzetalattiból egyből a nemzetfölötti szintre. Nem hagyhatják ki a nemzeti szintet identitásuk veszélyeztetése nélkül. A nemzetfölötti folyamatoknak nemzeti feltételeik vannak. Csak egy szuverén nemzet mondhat le önként szuverenitásának egy részéről, és adhatja azt át egy nemzetfölötti közösségnek.”²⁸³

A Szlovén Köztársaság alaptörvényéből²⁸⁴ európai uniós tekintettel a következő cikkelyek lehetnek fontosak: 3/A. cikk a nemzetközi szerződésekről (Európai Unió); 8., 153. és 160. cikk a jogszabályok összhangjáról, jogharmonizációról.

A szlovén alkotmányba a 2003. március 7-i alkotmányos törvénnyel került be a 3/A cikkely: a Szlovén Köztársaság alkotmányos törvénnyel rendezte a legfontosabb,

²⁸² Németország már az EK több országának döntése előtt, még 1992. decemberében elismerte Szlovénia önállóságát, így nyomást gyakorolt a többi tagországra is.

²⁸³ Idézet: Valentin Hribar szlovén filozófustól. Magyar nyelven megjelent: Limes: Közép-és Kelet Európai Figyelő, 1991/szeptember.

²⁸⁴ A szlovén alkotmány elérhető a többi között a szlovén Nemzetgyűlés honlapján is: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=351&docid=25&showdoc=1>

szuverenitás átruházásáról szóló kérdéskört, illetőleg a kormány és a parlament együttműködését európai uniós ügyekben.²⁸⁵

A szlovén alaptörvény 3/A. cikkelye az Európa-klauszula. Voltaképpen egyetlen cikkelyben rendelkezik az Európai Unióról és a NATO-ról is. A cikkely egyik bekezdése sem rendelkezik kifejezetten, és nem is nevezi meg az Európai Uniót – nemzetközi szerződésekről beszél – habár a cikkely az Európai Unió „címet” kapta. A cikkely értelmezésében a következőkről rendelkezik: szuverenitás-átruházás, referendum, ratifikáció, elsőbbség, közvetlen hatály, parlamenti kontroll.

Ami a szuverenitás kérdéskörét illeti, az alaptörvény úgy rendelkezik, hogy a szuverenitásnak csak egyes részei –, és azok gyakorlása is csak átruházható (nem átruházandó és nem is átadandó), ahogyan az alkotmány fogalmaz: „olyan nemzetközi szervezetekre, melyek az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartásán, a demokrácián és a jogállamiság elvén alapulnak.” Az ilyen átruházott jogköröket érintő aktusok és határozatok, amelyeket a nemzetközi szervezetek – az Európai Unió – alkotnak, az ezen nemzetközi szervezetek szabályai szerint alkalmazandók²⁸⁶ – ami az európai uniós aktusok tekintetében magában foglalja a közvetlen hatály és az elsőbbség fogalmát is. Az alkotmány szabályozza azt is, hogy ilyen nemzetközi szerződés – mint amilyen az Európai Unióhoz történő Csatlakozási Szerződés is volt – parlamenti, kétharmados ratifikációját megelőzően népszavazást kell tartani, amelynek eredménye kötelezi a Nemzetgyűlést.

A 3/A. cikkely (4) bekezdése szabályozza alkotmányosan a kormány és a parlament együttműködését európai uniós ügyekben. A részleteket kétharmados törvénnyel dolgozzák ki, viszont maga az alkotmány is rendelkezik a parlamenti kontroll minden eleméről, a tájékoztatásról, az egyeztetésről és az ellenőrzésről is – a parlament két kamarája közül a Nemzetgyűlést nevezi meg. Ami a tájékoztatást illeti, a kormánynak haladéktalanul kell értesítenie a Nemzetgyűlést a jogszabálytervezetek tartalmáról. Az egyeztetési eljárással kapcsolatosan alkotmányban rögzített, hogy a jogszabálytervezetekről a Nemzetgyűlés állást foglal, amelyet a kormány megfontolás tárgyává tesz. Azaz, kifejezetten nem jelenik meg a dán mintájú kötött mandátum, inkább egy erős ajánlás a kormány felé, aminek alapulvételével jár el a tanácsi tárgyalásokon. Az ellenőrzés, de ugyanakkor a tájékoztatás körébe is tartozik, hogy a kormány nemcsak a jogszabálytervezetek tartalmáról értesíti a Nemzetgyűlést, hanem az azokkal kapcsolatos

²⁸⁵ Official Gazette of the Republic of Slovenia No.24/03.

²⁸⁶ Az alkotmány 8. cikkelyének második mondata rendelkezik arról, hogy a ratifikált és közzétett nemzetközi szerződések közvetlenül alkalmazandók.

saját tevékenységéről is – tehát az uniós intézményekben képviselendő nemzeti tárgyalási álláspont kidolgozásáról, képviseléről beleértve az uniós intézményekben történő eseményekkel, döntésekkel kapcsolatos jelentést is.

Az alkotmány 3/A. cikkelye tehát, attól függetlenül, hogy európai uniós cikkelyként szerepel, végig nemzetközi szerződésekről beszél, igaz, Szlovénia is, mint mindegyik az újonnan csatlakozott tagállamok közül nemzetközi szerződéssel tagja az Európai Uniónak. A parlament európai uniós szerepét tekintve erős szabályozás olvasható ki belőle, ugyanis a scrutiny a maga teljes egészében alkotmányos alapokon nyugszik. Kitűnik, hogy nem „parlamentet” említ, hanem az alsó kamarát, a Nemzetgyűlést nevezi meg, ebből is az következik, hogy a felsőháznak, a Nemzeti Tanácsnak inkább konzultációs, véleményformáló szerepe van az uniós dokumentumokkal kapcsolatos hazai munkában és feltételezi a kormány maximális együttműködését a törvényhozással.

A parlament hatásköre

A szlovén parlamenti működéssel kapcsolatosan mindkét kamarával foglalkozni kell, ami az európai uniós ügyeket érinti. A szlovén kétkamarás rendszer egy „csonka kétkamarás rendszer”, ami azt jelenti, hogy a felsőháznak nincsenek egyenlő jogosítványai az alsóházzal, kevesebb hatáskörrel rendelkezik, mindazonáltal rendelkezik bizonyos kompetenciákkal, amelyekkel egyes, más európai felsőházak nem – az alaptörvény értelmében a többi között kérheti hogy a Nemzetgyűlés a törvény kihirdetése előtt erről ismételten döntést hozzon; népszavazás elrendelését kérheti; vizsgálatot kérhet közérdekű ügyben.²⁸⁷

A szlovén Nemzeti Tanács és európai uniós ügyei²⁸⁸

Az öt évre közvetetten választott, 40 tagú Nemzeti Tanács alkotja a parlament felsőházát, ahol az alkotmány rendelkezéseinek megfelelően a szociális, gazdasági, szakmai és helyi

²⁸⁷ Szlovén Köztársaság alkotmánya: 97. cikk.

²⁸⁸ A szlovén Nemzeti Tanács európai uniós ügyekkel történő munkájának ismertetéséhez és elemzéséhez elsősorban a következő dokumentumok nyújtottak segítséget: Marko Juvančič: Role of the National Council of the Republic of Slovenia in EU Affairs. Elhangzott az Országgyűlés által szervezett Egyeztetési eljárás a tíz új európai uniós tagállamban című konferencián, 2005. június 3-án (írásos változatát lásd az Országgyűlés honlapján: http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_szerv=182&p_fomenu=11&p_almenu=9&p_ckl=&p_rec=I&p_nyelv=HU; a Nemzeti Tanács hárszabályának vonatkozó cikkelyei; továbbá a COSAC által a tagállamok parlamentjeihez intézett kérdőívekre adott válaszok. Ezek a féléves jelentések olvashatók a COSAC honlapján: <http://www.cosac.eu/en/documents/biannual/>; a Nemzeti Tanács honlapja: <http://www.ds-rs.si/en/>, valamint a Nemzeti Tanács munkatársának, Ana Ivasnak a kérdéseimre megküldött szíves válaszai.

érdekeket képviselő tagok foglalnak helyet. Az alaptörvény nem rendelkezik a Nemzeti Tanács európai uniós ügyekkel kapcsolatos hatásköréről – a 3/A. cikkelyben csak a Nemzetgyűlést említi, mindazonáltal az alkotmány felhatalmazza azzal a jogkörrel, hogy a Nemzeti Tanács véleményt nyilváníthat a Nemzetgyűlés hatáskörébe tartozó ügyekről²⁸⁹, továbbá: a Nemzetgyűlés kérésére a Nemzeti Tanács köteles véleményt nyilvánítani egyes ügyekben.²⁹⁰ Mivel az alkotmány értelmében az európai ügyek a Nemzetgyűlést illetik, a Nemzeti Tanács az alkotmányt alapul véve kialakított házszabályában általánosan rendelkezik a két kamara együttműködéséről²⁹¹, mindazonáltal az alaptörvény felhatalmazása alapján a törvényhozási tárgykört érintő ügyekben, tehát az európai uniós ügyekben is a házszabályban foglaltakat tekinti irányadónak, továbbá külön fejezet szól a Nemzeti Tanács és a kormány együttműködéséről is²⁹².

Ami kifejezetten az európai uniós ügyeket illeti, a Nemzeti Tanács közvetlenül tehát a Nemzetgyűléssel áll kapcsolatban, rajta keresztül vesz részt az európai uniós tevékenységben az erre a szerepkörre létrehozott bizottsága, a Nemzetközi Kapcsolatok és Európai Ügyek Bizottsága által. A bizottság jelenleg 11 tagot számlál, élén az elnökkel, és egy elnökhelyetessel. Ez a bizottság hivatott azoknak a dokumentumoknak a kontrolljára, amelyek a Nemzetgyűlés Európai Uniós Ügyek Bizottsága illetve Külügyi Bizottsága napirendjén szerepelnek. A Nemzeti Tanács elsősorban a kormány tárgyalási álláspontját tartalmazó dokumentumokat vizsgálja meg, mindazokat, amelyeket a kormány a tanácsi ülések előtt megküld a parlament számára. A Nemzetközi Kapcsolatok és Európai Ügyek Bizottsága a döntéshozatali folyamat bármelyik fázisába beléphet, akár a kezdetén, akár a későbbiek folyamán. Mindazonáltal a Nemzeti Tanács csak a Nemzetgyűlés Európai Uniós Ügyek Bizottsága felé lehet befolyással.

A Nemzeti Tanács a Nemzetgyűlés elnökétől kapja meg az európai uniós dokumentumokat, nem a kormánytól közvetlenül. A Nemzetgyűlés elnöke mindazon munkaanyagokat megküldi a Nemzeti Tanács részére, amelyek a Nemzetgyűlés tervezett üléseivel kapcsolatosak. Mivel nem közvetlenül a kormánytól érkeznek be a dokumentumok, a Nemzeti Tanácsnak kevesebb ideje marad az európai ügyekkel való foglalkozásra – mindamellett a házszabály értelmében a Nemzeti Tanács és bizottságai kérésére közvetlenül a kormánytól is megkaphat minden szükséges adatot és anyagot²⁹³,

²⁸⁹ Szlovén Köztársaság alkotmánya: 97. cikk (1) bekezdés b) pont.

²⁹⁰ Szlovén Köztársaság alkotmánya: 97. cikk (2) bekezdés.

²⁹¹ Nemzeti Tanács házszabálya, XIV. fejezet.

²⁹² Nemzeti Tanács házszabálya, XV. fejezet.

²⁹³ Nemzeti Tanács házszabálya, 96. cikk (1) bekezdés.

így az európai uniós ügyekkel foglalkozó dokumentumokat, amennyiben ez az egyetlen járható út arra, hogy hatékonyan alkossa meg véleményét a Nemzetgyűlés számára – a Nemzeti Tanács megkérheti a kormányt és a minisztériumokat, hogy rendszeresen tájékoztassák európai uniós ügyekben, mindazonáltal a kormány erre nem kötelezett, ha ezt a Nemzeti Tanács külön nem kéri. A Nemzeti Tanácsról szóló törvény értelmében a Tanács és munkacsoportjai kérhetik a kormányzati szerveket arra, hogy azokban az ügyekben, amelyekkel foglalkoznak, magyarázó dokumentumokkal és adatokkal lássák el a Tanácsot. A Nemzeti Tanács legkésőbb két nappal az illetékes, a Nemzetgyűlésnek az európai ügyekkel foglalkozó bizottsága ülése előtt megküldi az általa kialakított véleményt. A Nemzeti Tanács házszabálya rendelkezése szerint a két kamara bizottságai együttműködnek egymással és a hatáskörükbe tartozó ügyekben véleményt alkotnak egymás számára. A Nemzetgyűlés Európai Uniós Ügyek Bizottsága és Külügyi Bizottsága üléseire meghívja a Nemzeti Tanács illetékes bizottságának tagját – ami előtt a Nemzeti Tanács megkap minden szükséges dokumentumot a célból, hogy a kijelölt tagja (raportőr) a már kialakított véleményt tudja képviselni a Nemzetgyűlés bizottságának ülésén. Amennyiben az európai uniós ügyekkel kapcsolatos nemzeti tanácsi vélemény nem készül el határidőre, az egyenértékű, azaz a Nemzeti Tanács véleménye megegyezik a kormánynak a szlovén nemzeti pozíció képviselőjére kialakított javaslatával.

A szlovén Nemzetgyűlés

A Nemzetgyűlés házszabályának értelmében az európai uniós ügyeket²⁹⁴ az Európai Uniós Ügyek bizottságában vitatják meg és hoznak róluk döntést, míg a kül-és biztonságpolitika körébe tartozó tervezetekkel a Külügyi Bizottság foglalkozik, hacsak törvény vagy a házszabály úgy nem rendelkezik, hogy az állásfoglalást a Nemzetgyűlés hozza meg.

A bizottság felépítése

Az Európai Uniós Ügyek Bizottsága (Odbor za zadeve Evropske unije) jelenleg 15 tagú, élén az elnökkel és két alelnökkel. Minden képviselőcsoport legalább egy taggal képviselteti magát, az elnök és a két alelnök közül egyiküknek az ellenzék valamely képviselőcsoportjából kell kikerülnie.

²⁹⁴ Lásd Szlovén Köztársaság Nemzetgyűlésének házszabálya: 154a-m pontokban.

A bizottság hatásköre, funkciói

A Nemzetgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködésről szóló törvény és a Nemzetgyűlés házszabálya értelmében a bizottság tárgyalja az európai uniós ügyeket, kivételt képeznek ez alól a kül-és biztonságpolitika, részben az EK/EU alapítószerződések módosító tervezetei, minden bővítési ügy, az Európai Unióhoz csatlakozó államok csatlakozási szerződésének tervezete, beleértve a tárgyalási pozíciókat. A bizottság továbbá megtárgyalja olyan szerződések megkötését, amelyek az Európai Közösségek vagy az Euratom kizárólagos hatáskörébe tartoznak, valamint a Szlovén Köztársaság más európai uniós tagállammal és az Európai Közösségekkel vagy az Euratommal kötött szerződéseket. A bizottság továbbá együttműködik az európai uniós intézményekkel és csoportokkal, valamint a többi nemzeti parlamenttel, a Nemzetgyűlés többi munkacsoportjaival a hatáskörükbe tartozó európai uniós ügyekkel kapcsolatban. Mindezen túl megvitatja Szlovéniának az Európai Unió intézményeiben zajló működését, az ezen intézmények napirendi pontjait, és jelentést készít a szlovén képviselők tevékenységéről. A bizottság a megvitatott európai uniós ügyekről nyilvántartást vezet.²⁹⁵

A szlovén nemzeti pozíció kialakításának folyamata

A szlovén nemzeti tárgyalási pozíció kialakításának intézményét az Alkotmány, 3/A. (4) bekezdése, a Nemzetgyűlés és a kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről szóló törvény, a kormány ügyrendje és a Nemzetgyűlés házszabálya rendezi. A Nemzetgyűlés és a kormány európai uniós együttműködéséről szóló törvény 3. cikkelye értelmében európai uniós ügyekben a kormánynak kell képviselnie és kitartania – szem előtt tartva az alkotmányt és a vonatkozó törvényt – Szlovén Köztársaság nemzeti pozíciója mellett az Európai Unió intézményeiben. A törvény értelmében a Nemzetgyűlés azon európai uniós ügyekkel kapcsolatban vesz részt a nemzeti pozíció kialakításában, amelyeknek tárgya az alkotmány és a törvények szerint a hatáskörébe tartoznak.

A szlovén kormány Európai Unióval kapcsolatos koordinációs tevékenysége

2002. február 27-én a ljubljanai társadalomtudományi egyetemen tartott előadásában Dimitrij Rupel szlovén külügyminiszter az Európai Unió jövőjével kapcsolatosan a többi között kitért a nemzeti és az európai ügyek irányítására is: „... A jelenlegi európai architektúrában tapasztalható demokratikus deficit megszüntetése érdekében meg kell

²⁹⁵ Lásd a Nemzetgyűlés honlapján: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=268&docid=DT032>, letöltés ideje: 2008. február 6.

teremteni a nemzeti politikai folyamatok és az európai ügyek közötti összeköttetést. Szlovénia érdeke, hogy megmaradjon a kisebb és a nagyobb államok közötti hatalmi viszony, hogy a kisebb államok ereje ne csökkenjen tovább. Szlovénia érdeke az, hogy bekapcsolódjon a közös jövőről szóló döntési folyamat valamennyi elemébe...²⁹⁶

A szlovén kormány egy európai ügyeket koordináló rendszert hozott létre, amelyben együttműködnek a kompetens hatóságok, a központi koordinációs szereplők, a brüsszeli állandó képviselő, a nemzeti tárgyalási pozíciót kialakító munkacsoportok, az Európai Ügyek Munkacsoportja, valamint maga a kormány. A főszereplők: Európai Ügyek kormányhivatal; Külügyminisztérium Európai Ügyek és Kétoldalú Kapcsolatok Igazgatósága, Európai Unió Főosztály (a Főosztály három osztályra tagozódik: Intézményi Ügyek Osztálya²⁹⁷, a Kül-és Biztonságpolitika és Politikai Biztonság Osztálya²⁹⁸, Horizontális Ügyek Osztálya²⁹⁹); Belügyminisztérium, Európai Ügyek és Nemzetközi Együttműködés Osztálya³⁰⁰; Igazságügyi minisztérium, Nemzetközi Együttműködés és Nemzetközi Jogi Segítség Igazgatósága.³⁰¹

²⁹⁶ Szilágyi Imre: Szlovén dilemmák a bezárkózás és a nyitottság között. In: Kiss J. László szerk.: Nemzeti identitás és külpolitika Közép-és Kelet-Európában. Budapest: Teleki László Alapítvány, 2003. 340.

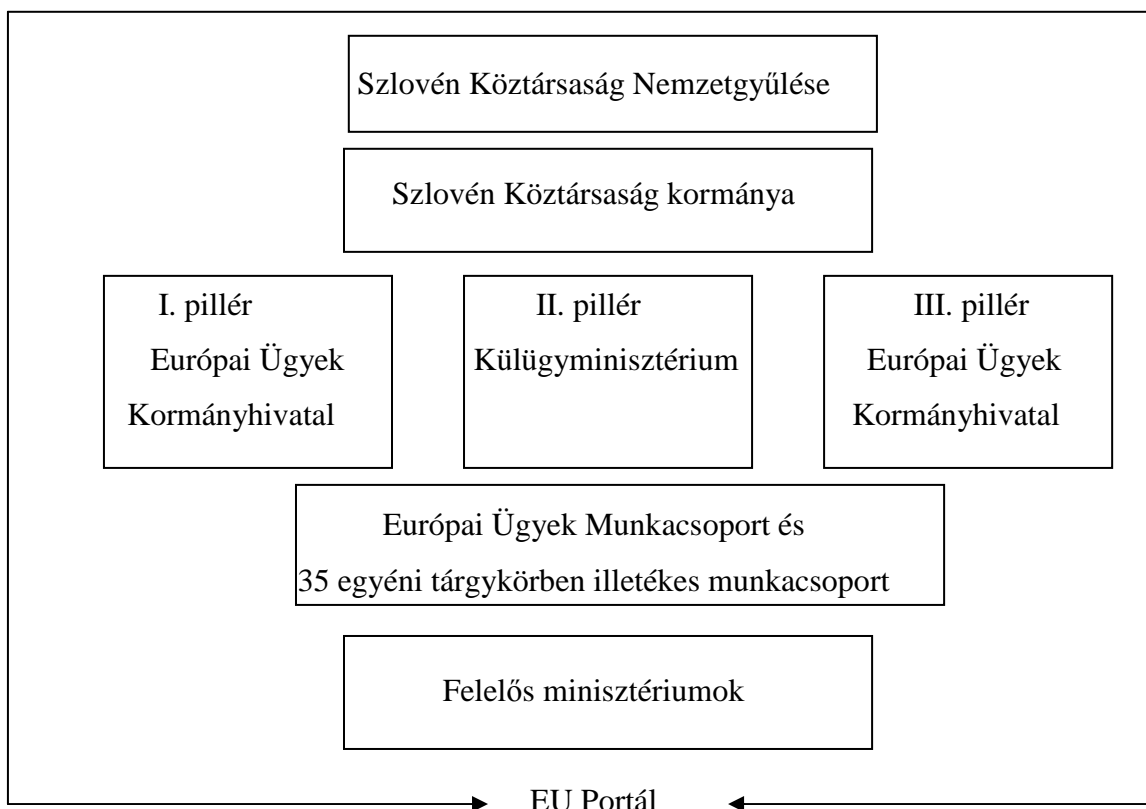
²⁹⁷ Ez az osztály felelős Szlovénia Európai Unióban betöltendő általános politikai érdekei védelmére vonatkozó anyagok kidolgozásáért és irányításáért, szakértői háttérmunka kialakításáért Szlovénia tárgyalási álláspontjának meghozatalára és érdekeinek védelmére az Európai Unióban, különösen az európai unió intézmények reformjára vonatkozó tárgyalásokon, továbbá: a kapcsolatok tagok közötti elmélyítése, valamint figyelemmel követi az unió kibővülését, a szlovén elnökségi előkészületeket, az Európai Unió intézményeinek foglalkoztatáspolitikáját és az EU ügynökségek szlovén érdekekkel kapcsolatos tevékenységét.

²⁹⁸ Ez az osztály felelős az EU közös kül-és biztonságpolitikájának (CFSP) koordinálásáért a minisztériumon belül. Felügyeli a CFSP ügyek technikai és tartalmi irányítását, koordinálja a bilaterális-, tárgyalapú- és európai unió ügyeket, elkészíti a beszámolókat és a tárgyalási pozíciókat az Európai Tanács, az Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsa ülésére, továbbá a politikai igazgatók, az állandó képviselő, a Politikai és Biztonsági bizottság, és a felelős minisztériumi munkacsoportok számára. Az osztály figyelemmel követi a CFSP és az európai védelmi politika alakulását, valamint a 37 munkacsoport tevékenységét.

²⁹⁹ Ez az osztály felelős az Európai Unióban a horizontális ügyek figyelemmel követéséért – ide tartozik: belső piac, igazságügyek és belügyek, foglalkoztatás és szociálpolitika, versenypolitika, közlekedés, telekommunikáció és energia, mezőgazdaság és halászat, környezetvédelem; valamint a bővítéssel kapcsolatos horizontális politikák és a Lisszaboni Stratégia. Lásd a szlovén Külügyminisztérium honlapján: http://www.mzz.gov.si/en/ministry_of_foreign_affairs/organisation/direktorat_za_evropske_zadeve_in_politi_cno_bilateralo/sektor_za_evropsko_unijo/, letöltés ideje: 2008. február 4.

³⁰⁰ Lásd a szlovén Belügyminisztérium honlapján: http://www.mnz.gov.si/en/areas_of_work/european_affairs_and_international_cooperation/, letöltés ideje: 2008. február 8.

³⁰¹ Lásd a szlovén Igazságügyi minisztérium honlapján: http://www.mp.gov.si/en/areas_of_work/international_cooperation_and_international_legal_assistance/, letöltés ideje: 2008. február 8.



11. sz. ábra: Szlovén kapcsolatok európai uniós ügyekben

A szlovén kormány és a Nemzetgyűlés együttműködése európai uniós ügyekben

A nemzeti parlamentek scrutiny modelljei (dokumentum-, vagy ügynevezett eljárás-alapú) közül a szlovén parlament kontrollmodellje az „eljárás-alapú” csoportba tartozik. Ez azt jelenti, hogy a scrutiny alapjául nem az Európai Bizottságtól közvetlenül beérkező jogszabálytervezetek szolgálnak, hanem a kormány által, a jogszabálytervezetre kialakított, a Nemzetgyűléshez eljuttatott állásponttervezet, vagy álláspont.

A nemzeti pozíció kialakításának folyamata

A tárgyalási álláspont inter-miniszteriális megalkotása

A koordinációs mechanizmus magában foglalja az illetékes hatóságokat, központi irányító egységeket, a brüsszeli állandó képviselőket, a tárgyalási álláspont elkészítésében közreműködő munkacsoportokat³⁰², az Európai Ügyek Munkacsoportját³⁰³ és a kormányt.

³⁰² Az európai ügyek koordinációs mechanizmusában az Európai Ügyek Munkacsoportja mellett 35 munkacsoport dolgozik, ezek kiegészítő koordinációs mechanizmusként egyes tárgykörökért felelősek. Valamennyi munkacsoport bevonásra kerül az európai uniós jogszabálytervezetekkel kapcsolatos szlovén tárgyalási álláspont kialakításába a döntéshozatali eljárás teljes folyamatában: ezért üléseket tartanak bizonyos álláspont kialakítása céljából, vagy szélesebb tárgykört illető ügyeket is megvitathatnak és

Az Európai Ügyek Kormányhivatal, mint a központi koordináló egység gondoskodik az Európai Unió Tanácsának döntésére váró európai uniós jogszabálytervezetekkel kapcsolatos szlovén nemzeti tárgyalási álláspont pontos előkészítéséért és előterjesztéséért – kivételt képeznek ez alól a közös kül-és biztonságpolitika alá tartozó ügyek, amelyek a Külügyminisztérium hatáskörébe tartoznak.

Az EÜKH kijelöli az illetékes minisztériumot vagy hivatalt egyes európai uniós jogszabálytervezetekre való tárgyalási álláspont elkészítésére. Ezzel egy időben kijelöli a közreműködő minisztériumokat és a kompetens munkacsoportokat a pozíció kialakítása céljából. Amennyiben vita merülne fel afelől, hogy ki illetékes az álláspont kialakításában, az EÜKH elkészít egy javaslatot a konfliktus megoldására, valamint, ha szükséges megszervez egy koordináló ülést. Amennyiben nem jön létre megegyezés, a kompetencia-problémakörben a kormány dönt az EÜKH ajánlása alapján. A tárgyalási álláspontok koordinálása és jóváhagyása a kormány információs rendszerében, az EU-Portálon keresztül történik, valamint más koordinációs mechanizmusokkal, mint a munkacsoportok összehívásával a tárgyalási álláspont kialakítása céljából, az Európai Ügyek Munkacsoportjával vagy informális inter-miniszteriális találkozókkal. Az EÜKH javaslatot tehet további koordinációs mechanizmusok kialakítására is. Általában az illetékes minisztérium készíti el az álláspontot az európai uniós jogszabálytervezet első változatával kapcsolatban. Az álláspontot az Európai Unió Tanácsa munkacsoportjaiban lezajlott tárgyalásokat követően rögzített határozatoknak megfelelően módosítják, tekintettel az új tényállásokra vagy módosult körülményekre. Az illetékes minisztérium közzéteszi az EU-

A lábjegyzet folytatása a 136. oldalról:

javaslatot tehetnek a megfelelő eljárásra. A munkacsoportok tagjai közötti kapcsolattartás legtöbbször elektronikus formában zajlik. Az egyes munkacsoportok hatáskörébe tartozó tárgykört illetően az illetékes állami hatóságok képviselői is részt vesznek a munkában. Amennyiben szükséges, valamely munkacsoport együttműködés céljára meghívhat más szerveket is, amelyek azt megelőzően nem voltak a munkacsoport tagjai.

Lásd: a szlovén kormány európai ügyek hivatala honlapján:

<http://www.svez.gov.si/index.php?id=1029&L=1>, letöltés ideje: 2008. február 4.

³⁰³ Az Európai Ügyek Munkacsoportja Szlovénia európai uniós tagságával kapcsolatos stratégiai jelentőségű ügyeivel foglalkozik. 2005-től működik mai formájában, élén az Európai Ügyek Államtitkárával (jelenleg: Janez Lenarčič). Munkáját segíti az Európai Ügyek Kormányhivatal, valamint adminisztrációs és technikai feladatokkal látja el. Továbbá rendszeresen tájékoztatja a miniszterelnököt a Munkacsoport ülésein elért eredményekről, és amennyiben szükséges, tájékoztatja a kormányt is. A Munkacsoportnak két fő feladata van: az európai ügyekkel kapcsolatos inter-miniszteriális anyagok rendszeres koordinációja, valamint más, Európai Unióval kapcsolatos stratégiai ügyek megvitatása. A Munkacsoport ezen kívül tájékoztatást kap minden olyan tárgyhoz tartozó anyagról, amelyet az Európai Bizottság az Európai Unió Tanácsa elé terjeszt. Ez lehetővé teszi a Munkacsoport számára a problémák időbeli azonosítását, különböző érdekek és kompetenciák minisztériumok közötti rendszerezésének lehetőségét, ami az ügyek hatékonyabb megoldásához vezet.

Lásd: a szlovén kormány európai ügyek hivatala honlapján:

<http://www.svez.gov.si/index.php?id=1028&L=1>, letöltés ideje: 2008. február 4.

Portálon a tárgyalási állásponttervezet. Amennyiben a határidő lejártáig nem érkezett kifogás az állásponttervezettel kapcsolatban, illetőleg egyik kormánytag sem él ellenvéleménnyel, az állásponttervezet képezi Szlovénia tárgyalási álláspontját. A kormány vagy hivatala csak abban az esetben tárgyalja az állásponttervezet, ha annak kialakítása nem volt sikeres, vagy a kormánytag kéri a kormányülésen vagy a kormány valamely bizottságában való megvitatását, vagy ha az állásponttervezet a kormánytag által az Európai Unió Tanácsa vagy az Európai Tanács ülésén ismertetésre kerül. A szlovén tárgyalófeleknek kötelezően védelmezniük kell a kialakított, elfogadott és EU-Portálon publikált álláspontot, mint a Szlovén Köztársaság nemzeti pozícióját az Európai Unió Tanácsának ülésein.

Az Európai Uniónak új tagállamok csatlakozási tárgyalásaival kapcsolatos aktusait illető tárgyalási álláspont kialakítása, koordinálása különbözik a fentiektől. Az EÜKH készíti el az álláspont „technikai dimenzióját” az egyes fejezetek tárgyában illetékes minisztériumok közreműködésével, míg a Külügyminisztérium feladata a „politikai dimenzió” megalkotása. Amennyiben munkacsoporti szinten nem sikerült az ügy végére járni, az Európai Ügyek Munkacsoportja dönt a pozícióról. Viszont ha az Európai Ügyek Munkacsoportja szintjén nem sikerül döntést hozni, vagy ha a Munkacsoportot időszüke miatt nem sikerül összehívni, a kormány vagy a miniszterelnök hozza meg a döntést.³⁰⁴

A kormány tárgyalási álláspontját a kormány általános titkársága küldi meg a Nemzetgyűlés részére azokban az ügyekben, amelyek a Nemzetgyűlés hatáskörébe tartoznak.

Munka a Nemzetgyűlésben: a jogszabálytervezetek köre és megküldésük határideje

A Nemzetgyűlés elsősorban a jogszabálytervezetekkel és más dokumentumokkal kapcsolatosan a kormány által kialakított tárgyalási álláspontot képező dokumentumokat vizsgálja meg.

Az európai uniós ügyekben történő együttműködésről szóló törvény 4. cikke értelmében a Nemzetgyűlés (Európai Uniós Ügyek Bizottsága) megvitatja a szlovén tárgyalási állásponttervezet, vagy kifejezheti szándékát hogy ezt megtegye az európai uniós intézmények által megkövetelt határidőn belül. A kormány javaslatára, vagy a Nemzetgyűlés saját kezdeményezésére megvitathat más európai uniós ügyeket is. Az

³⁰⁴ Lásd a szlovén kormány európai ügyek hivatala honlapján: http://www.svez.gov.si/en/activities/coordination_of_european_affairs/inter_ministerial_coordination_and_drafting_of_positions/, letöltés ideje: 2008. február 4.

Európai Unió intézményeiben történő döntéshozatalt megelőzendő az Európai Unió alapító szerződéseit érintő módosításokat is megtárgyalja a szlovén Nemzetgyűlés, és elfogadja a Szlovén Köztársaság vonatkozó tárgyalási pozícióját. Évente legalább egy alkalommal a Nemzetgyűlés (Európai Unió Bizottsága) a miniszterelnök bevezető előadását alapul véve megvitatja az európai uniós ügyek pillanatnyi állapotát és az egyes ügyekhez kapcsolódó szlovén tárgyalási pozíciókat. A Nemzetgyűlés (Európai Unió Bizottsága) továbbá elfogadja Szlovéniának az európai uniós intézményekben a jövőben betöltendő tevékenységeire vonatkozó politikai irányvonalával kapcsolatos pozícióit.

A kormány haladéktalanul tájékoztatja a Nemzetgyűlést a törvényhozást érintő európai uniós ügyekről, valamint más ügyekről, amelyek alkotmányos erejüknel fogva fontossággal bírnak és kapcsolódnak az Európai Unió tevékenységének politikai aspektusaihoz. A kormány a jogszabálytervezetekhez a következő kiegészítő információkat is csatolja: a jogszabály elfogadásának európai uniós menetrendje; a jogszabálytervezetben szereplő alapvető megoldási lehetőségek és célok; a jogszabály tárgyalásának és elfogadásának várható időpontja az Európai Unióban.

Ezekhez a kiegészítő információkhoz csatolja továbbá a kormány a jogszabálytervezetre vonatkozó kialakított állásponttervezetet, amely magában foglalja a hatásvizsgálatokat és a következményeket. Ennek a dokumentumnak különösen a következőket kell magában foglalnia: szükségesen módosítandó jogszabályok; a költségvetésre-, a gazdaságra-, a közigazgatásra-, és a környezetvédelemre gyakorolt hatás.

A kormány ezt a memorandumot annak jóváhagyását követően azonnal, de a jogszabálytervezet kézhezvételétől számított legkésőbb 5 héttel továbbítja a Nemzetgyűlés elnökének. A kormány továbbá módosíthatja és kiegészítheti a hatásvizsgálatokat és az általa kialakított állásponttervezetet is.

A jogszabálytervezet és a kormány dokumentumainak vizsgálata a Nemzetgyűlésben

A Nemzetgyűlés elnöke megbízza a kompetens bizottságot (Európai Unió Bizottsága) az európai uniós jogszabálytervezet megvitatására, továbbá a jogszabálytervezet tárgyától függően kijelölheti az illetékes bizottságo(ka)t is. A Nemzetgyűlés elnöke az európai uniós jogszabálytervezeteket megküldi a Nemzeti Tanácsnak, valamint a Jogalkotási és Jogi osztálynak.

Az Európai Unió Bizottságának elnöke legkésőbb egy héttel az ülés időpontja előtt értesítést küld a bizottság tagjainak. Általános szabály szerint a bizottság kétszer ülésezik hetente, amelyik közül az egyiket péntekenként délután 2 órakor tartják. Sürgős esetben

viszont az elnök nagyon rövid határidővel is összehívhatja a bizottságot. Az ülés napirendjét a bizottság elnöke határozza meg, és legkésőbb 24 órával az ülés kezdete előtt közzéteszi – azzal a céllal, hogy felkerüljenek a napirendre azok az európai uniós ügyek is, amelyekkel kapcsolatban az illetékes szakbizottságok véleményt fogalmaztak meg. Az ülés elején a bizottság elnöke kiegészítheti a napirendet azokkal az európai uniós ügyekkel, amelyekkel kapcsolatban – tekintettel a döntéshozatali tárgyalások alakulására – a kormány javaslatot tesz a már egyszer elfogadott szlovén nemzeti pozíció módosítására, illetve, amennyiben a kormány megindokolta, hogy miért nem vette figyelembe az egyeztetett szlovén nemzeti pozíciót. A bizottság elnöke az ülés kezdetén le is vehet az ülés napirendjéről egyes tárgyalási pontokat. A szakbizottságok ülésrendjére ugyanezek a szabályok vonatkoznak az ülés napjáról és időpontjáról szóló rendelkezéseken kívül. Meghívást kap a bizottság ülésére a kormány részéről a kormányelnök, valamint a miniszterek (távollétük esetén államtitkárok helyettesítik) valamint más kormánytagok (illetve helyetteseik). Továbbá meghívást kapnak az illetékes szakbizottságok képviselői, a Nemzeti Tanács képviselője, valamint a jogalkotási és jogi osztály képviselője, aki előadja és értelmezi az előterjesztett vagy elfogadott véleményeket. Szakértők, továbbá a civil társadalom, és az üzleti szféra képviselőit a bizottság ülésének napirendjén szereplő, egyes egyedi, az ő tevékenységükhöz illeszkedő ügyek esetén hívják meg véleménynyilvánítás céljára. Továbbá, a bizottság ülésén és a vitában is részt vehetnek a szlovén európai parlamenti képviselők.

Az Európai Uniót alapító szerződésekkel kapcsolatos módosítások, és a Szlovén Köztársaság európai uniós intézményekben való jövőbeni szerepének megvitatása

Az Európai Uniót alapító szerződések módosításával kapcsolatos jogszabálytervezeteket a kormány megtárgyalás céljára akkor terjeszti elő, amikor az Európai Unió Tanácsa elindította a tárgyalási eljárást. Az ügyeknek az Európai Unió intézményekben való állása és az azokhoz kapcsolódó szlovén nemzeti pozíció vitájához, valamint Szlovénia jövőbeni európai uniós szerepére vonatkozó irányelvek megtárgyalásához a kormány a szükséges dokumentumokat – illeszkedve az Európai Bizottság éves jogalkotási programjához és az Európai Unió Tanácsának programjához – a kormány a Szlovén Köztársaságnak az Európai Unió intézményeiben való működésének irányvonalairól szóló nyilatkozattervezet kíséretében terjeszti elő. A Nemzetgyűlés ülésén a vitaindítót a kormány elnöke tartja, a miniszterek és kormányzati képviselők részt vesznek a vitában. Mielőtt a fenti dokumentumokat a Nemzetgyűlés plenáris ülése megvitatná, az Európai Unió Ügyek

Bizottsága vizsgálja meg azokat, és jelentést készít a módosított szlovén állásponttervezetről, illetve a módosított nyilatkozattervezetről. A szakbizottságok véleményt alakítanak ki a módosított szlovén állásponttervezettel illetőleg nyilatkozattervezettel kapcsolatban, amit legkésőbb két nappal az EUÜB ülése előtt megküldenek. Amennyiben a határidő lejártáig nem érkezik meg a dokumentum az EUÜB-hez, a szakbizottság véleményét megegyezőnek kell tekinteni a kormány által kialakított javaslattal. A Nemzetgyűlésben helyet foglaló képviselők is élhetnek módosítási javaslatokkal az EUÜB ülése előtt két nappal, vagy a bizottság ülésének végéig – feltéve, hogy a döntés tárgyát képező dokumentumok az ülés összehívását követően be is érkeztek. A képviselőcsoportok a Nemzetgyűlés plenáris ülése előtt legkésőbb 5 nappal terjeszthetnek elő módosítási javaslatokat – ezekről a módosítási javaslatokról az EUÜB alkot állásfoglalást.

Ezekkel a módosítási javaslatokkal kapcsolatban a kormány is megalkothatja véleményét. A Nemzetgyűlés ülésén megvitatásra kerülnek a szerződésekre vonatkozó módosító javaslatok, a módosított szlovén állásponttervezetek, az ügyek és a vonatkozó szlovén tárgyalási pozíciók állása az Európai Unió intézményeiben, a módosított nyilatkozattervezet, az előterjesztett módosítási javaslatok a módosított tervezetekkel kapcsolatban, majd következik a szavazás az összes javaslatról és jogszabálytervezetről. Az elfogadott nyilatkozatot a szlovén hivatalos lapban teszik közzé.

A Nemzetgyűlés hatáskörébe tartozó európai uniós ügyek megvitatása

Ezeket az európai uniós ügyeket az EUÜB tárgyalja egyfelől a kormány által előterjesztett dokumentumok és állásponttervezetek alapján, másfelől a szakbizottságok, a Nemzeti Tanács és a Jogalkotási és Jogi osztály által megküldött vélemények alapján – amennyiben utóbbiak beérkeztek az EUÜB-hez. A szakbizottságok legkésőbb az EUÜB ülése előtt két nappal megküldik az általuk kialakított véleményt a szlovén tárgyalási állásponttervezetre vonatkozó módosítási javaslatokkal együtt. Amennyiben határidőre ez nem érkezik be a bizottsághoz, egyetértést jelent a kormány által előterjesztett állásponttervezettel. Ugyanez az eljárási rend vonatkozik a Nemzeti Tanácsra is, amennyiben véleményalkotási joggal él a Nemzetgyűlés felé.

A Nemzetgyűlés képviselői is benyújthatnak módosító javaslatokat az állásponttervezettel kapcsolatban – aminek a bizottság ülése előtt két nappal meg kell érkeznie – de legkésőbb az ülés végéig, feltéve, hogy a döntés alapját képező dokumentumot az ülés összehívását követően megküldték a bizottság részére. A kormány a fent említett módosító javaslatokkal

kapcsolatban véleményt formálhat. A módosító javaslatokról szóló vitát és a szavazást követően az EUÜB elfogadja a megvitatott európai uniós ügyekkel kapcsolatos szlovén tárgyalási pozíciót és azt haladéktalanul megküldi a kormánynak, amely az európai uniós intézményekben ezen kialakított szlovén nemzeti pozíció figyelembevételével jár el.

A kormány és a Nemzetgyűlés európai uniós ügyekben történő együttműködéséről szóló törvény 11. cikkelye értelmében a képviselők egynegyedének, vagy az EUÜB kérésére vagy a Nemzetgyűlés elnökségének döntése értelmében a Nemzetgyűlés hatáskörébe tartozó európai uniós ügyeket a Nemzetgyűlés ülésén tárgyalja és fogadja el a szlovén nemzeti tárgyalási pozíciót. Az erre vonatkozó kérelmet az EUÜB hagyja jóvá a bizottsági tagok többségének szavazatával. A kérelemnek tartalmaznia kell az európai uniós ügyre vonatkozó szlovén tárgyalási állásponttervezetet, valamint annak indoklását, hogy miért szükséges az európai uniós ügynek a Nemzetgyűlés ülésén való megvitatása. A Nemzetgyűlés ülését megelőzően az ezekre az európai uniós ügyekre vonatkozó, kormány által a kísérő dokumentumokkal és adatokkal³⁰⁵ megküldött szlovén állásponttervezetet az EUÜB vizsgálja meg csakúgy, mint a külön kérésre vagy döntés értelmében kialakított állásponttervezeteket. Módosítási javaslatokkal élhetnek a képviselők a fent említett állásponttervezetekkel kapcsolatban, legkésőbb a Nemzetgyűlés ülése előtt öt nappal. Ebben az időintervallumban a kormány is előterjeszthet módosításokat az állásponttervezetekkel kapcsolatban. Amennyiben nem az EUÜB kérésére történik a vizsgálat, a bizottság is élhet módosító javaslatokkal – legkésőbb a Nemzetgyűlés ülése előtt két nappal.

Az EUÜB állásfoglalást fogad el az európai uniós ügyekkel kapcsolatos állásponttervezetéről, a kérésre vagy döntés értelmében megkért állásponttervezetéről és a vonatkozó módosítási javaslatokról – erről jelentést készít a Nemzetgyűlés ülésére. Az előterjesztett módosítási javaslatokkal kapcsolatban a kormány is álláspontot dolgozhat ki. A Nemzetgyűlés plenáris ülésén először azokról a módosítási javaslatokról és állásponttervezetéről tárgyal és szavaz, amelyek a külön kérés tárgyát képezik. Ezután következnek a további európai uniós ügyekkel kapcsolatos tárgyalási állásponttervezetek és módosítási javaslatok megvitatása. Az elfogadott szlovén nemzeti pozíciót azonnal megküldik a kormánynak.

³⁰⁵ Lásd: a jogszabálytervezetek köre és megküldésük határideje c. pontban

Egyéb európai uniós ügyek tárgyalása

Ezek az ügyek is az EUÜB hatáskörébe tartoznak, a fentiekben taglalt eljárási rend alapján vitatja meg és hozza meg állásfoglalását, amelyet megküld a kormány részére. A tárgyalás alapjául szolgál a kormány javaslata, vagy a bizottság tagjainak többségi döntése, vagy a felelős szakbizottság tagjainak többségi döntése. A kormány a törvény értelmében rendelkezésre bocsátja a vonatkozó fontos dokumentumokat. A szakbizottságok továbbá megvitathatnak más, az Európai Unió működésével kapcsolatos ügyeket és ezekkel kapcsolatban együttműködhetnek a kormánnyal.

Az EUÜB vagy az ügyet megvitató illetékes szakbizottság elnöke megfogalmazza az üléssel kapcsolatos hivatalos nyilatkozatot, amelyet az ülés végeztével közzétesz a nyilvánosság számára, valamint biztosítja azon európai uniós ügyek hozzáférhetővé tételét, amelyek napirendjén szerepelnek, hacsak a törvény értelmében azok nem bizonyulnak bizalmasan kezelendőkné.

A szlovén nemzeti pozíció képviselésének parlamenti ellenőrzése

A kormány haladéktalanul jelentést tesz az EUÜB számára az Európai Unió Tanácsában megvalósított aktivitásáról, és a Tanácsban lezajlott döntésekről, valamint az ezekkel kapcsolatos szlovén nemzeti pozíció érvényesítéséről.

A kormány utólagos és egyéb tájékoztatási kötelezettségei

A kormány és a Nemzetgyűlés európai uniós ügyekkel kapcsolatos együttműködéséről szóló törvény értelmében amennyiben a kormány úgy látja, hogy az egyeztetett szlovén nemzeti pozíció teljességében vagy részben történő érvényesítése nem lehetséges, másként is dönthet a Tanácsi tárgyalásokon. Erről a lépésről azonban haladéktalanul értesíti a Nemzetgyűlést és ismerteti azokat a körülményeket, amelyek a döntéséhez vezettek, az EUÜB soron következő ülésén pedig magyarázatot ad. A kormány erről írásos jelentést készíthet az EUÜB ülésére.

A közös kül-és biztonságpolitika körébe tartozó ügyek

A közös kül-és biztonságpolitika valamint a védelmi politika (CFSP/ESDP) körébe tartozó ügyek esetében is a kormány és a parlament európai uniós ügyekben történő együttműködéséről szóló törvény, valamint a parlament házszabályának vonatkozó cikkelyei az irányadók. A kormány tájékoztatja a parlamentet az Általános Ügyek és Külföldi Kapcsolatok Tanácsa (GAERC) ülésein született döntésekről és az azokkal kapcsolatos

álláspontjáról. A Nemzetgyűlés Külügyi Bizottsága ezekben az ügyekben alapesetben nem adhat mandátumot a kormánynak, hacsak bizonyos ügy nem tartozik a Nemzetgyűlés hatáskörébe. A kormány élhet azzal a hatáskörrel, hogy előterjeszti a Külügyi Bizottság számára a javasolt álláspontját, amelyet a bizottság formálisan jóváhagy, mint szlovén nemzeti tárgyalási pozíciót. Ezáltal a döntés által a kormány tulajdonképpen formálisan mandátumot kap, és amennyiben a tanácsi tárgyalásokon másként dönt, vagy úgy ítéli meg, hogy nem tudja megfelelően/hatékonyan érvényesíteni az odahaza egyeztetett nemzeti pozíciót, erről azonnal értesíti a Nemzetgyűlést és megindokolja a döntéséhez vezető körülményeket.

Mivel a Nemzetgyűlés alkotmányos és törvényben rögzített hatáskörénél fogva külpolitikai irányvonalakat állíthat fel, s ha a kormány valamely CFSP/ESDP tárgykörben kialakított álláspontja eltér a parlament által meghatározottól, köteles javaslatot előterjeszteni a parlament számára (a Külügyi Bizottságnak) és javaslat megerősítésért folyamodnia.

A Nemzeti Tanács (vagy bizottsága) a Nemzetgyűlés hatáskörébe tartozó összes ügygel kapcsolatban véleményt küldhet meg a Nemzetgyűlés (vagy a Külügyi Bizottság) számára. A Nemzetközi Kapcsolatok és Európai Ügyek Bizottsága azokat a dokumentumokat vizsgálja meg, amelyek a Nemzetgyűlés Európai Unió Ügyek Bizottsága vagy a Külügyi Bizottság napirendjén szerepelnek.

A közösségi jog és a nemzeti jog viszonya

A közösségi jog és a szlovén nemzeti jog viszonyát tekintve a szlovén alaptörvény következő cikkelyeit kell elsősorban megvizsgálni: a 8. cikkely mindkét mondata, a 153. cikkely (2) bekezdése, a 160. cikkely (1) bekezdés b) pontja. Az alkotmány a fentiekben feltüntetett cikkelyek alapján kimondja, hogy a szlovén törvényeknek és más előírásoknak összhangban kell állniuk a Szlovéniát kötelező nemzetközi szerződésekkel (az európai uniós Csatlakozási Szerződés is egyfajta nemzetközi szerződés), a Nemzetgyűlés által ratifikált, hatályos nemzetközi szerződésekkel; más jogszabálynak és általános aktusnak a többi ratifikált szerződéssel is. Továbbá, a ratifikált és közzétett nemzetközi szerződések közvetlenül alkalmazandók Szlovéniában és az alkotmánybíróság dönt arról, hogy a törvény és más jogszabály összhangban van-e a ratifikált nemzetközi szerződésekkel.

A kötelezettségszegési eljárások

A szlovén kormány ügyrendje 49. cikkely j) pontja értelmében az Európai Ügyek kormányhivatala irányítja egyes, kötelezettségszegési eljárásokkal kapcsolatos szlovén

nemzeti tárgyalási pozíció fogalmazását. Az Európai Bizottság által kezdeményezett kötelezettségzegési eljárások koordinálása – úgymint a szlovén nemzeti jogba való transzpozíciós feladatokból fakadóan az irányelvekkel kapcsolatos késedelmes notifikáció, vagy a notifikációk elmaradása – a kormány Jogalkotási Osztályának felelősségi körébe tartozik. Az Európai Bírósághoz küldendő írásos beadvány elkészítése során a jogi eljárásban az Európai Ügyek Kormányhivatala együttműködik a kompetens minisztériumokkal, a kormányhivatallal, valamint a Szlovén Köztársaság illetékes hivatalos szerveivel. Végül, a kötelezettségzegési eljárások koordinációja magában foglalja az Európai Bizottságnak a Szlovén Köztársaság ellen indított, az *acquis* cikkelyeivel kapcsolatban nem teljesített feladatokból eredő összes eljárásainak monitoringját is.³⁰⁶

Szlovén parlamenti kapcsolatok az európai uniós intézményekkel

Az Európai Bizottság

A parlament egyik kamarája sem vizsgálja meg az Európai Bizottság által kibocsátott hatásvizsgálatokat. A Nemzetgyűlés véleménye szerint az Európai Bizottságnak javasolt, hogy inkább a jogszabálytervezet fogalmazása előtt kezdjen hozzá a hatásvizsgálatok elvégzéséhez. S amennyiben a jogszabálytervezet a döntéshozatali eljárás során módosul vagy változik, az Európai Bizottság feladata lenne, hogy felülvizsgálja a korábbi hatásvizsgálatokat.

Az európai uniós dokumentumoknak közvetlenül a parlamenthez való megküldése csak bizonyos mértékben növeli meg a dokumentumok számát a szlovén törvényhozásban, mivel többségüket a kormány a közös európai uniós adatbázison (EU Portál) keresztül megküldte a parlament számára. Mindamellet a szlovén parlament véleménye szerint a dokumentumok közvetlen megküldése lehetővé teszi az új jogszabálytervezetek és más dokumentumok napi szintű nagyobb transzparenciáját. Továbbá a parlament felállított egy új levelesládát (e-mail) minden beérkező dokumentum számára.

Az Európai Parlament és interparlamentáris találkozók

A Nemzetgyűlés ezeket a találkozókat nagyon hasznosnak tartja, mivel ezek gyakran egy specifikus európai uniós anyagra összpontosítanak és emiatt nagyobb érdeklődésre

³⁰⁶ Lásd a szlovén kormány európai ügyek hivatala honlapján: http://www.svez.gov.si/en/activities/coordination_of_european_affairs/infringement_procedures_in_the_eu/, letöltés ideje: 2008. február 4.

tarthatnak számot a parlamenti képviselők körében, akik általában nincsenek bevonva napi jelleggel az európai uniós ügyekbe. Ily módon segítve őket, hogy kapcsolatban legyenek az Európai Unió napirendjén szereplő fontos ügyekkel. Továbbá úgynevezett szakembercserére is lehetőség nyílik az Európai Parlament és a nemzeti parlament között – egyrészt a szakbizottságok tagjai, másrészt pedig protokoll vagy PR osztályokról is. Ezáltal a parlamentben, de nem kifejezetten a szakbizottságokban dolgozó személyek is áttekintést kaphatnak az Európai Parlament munkájáról, ami segíti őket a napi tevékenységükben, valamint a féléves elnökségre való felkészülésben.

Szlovén scrutiny tapasztalatok

Ami a szlovén Nemzetgyűlés eddigi scrutiny gyakorlatát illeti³⁰⁷, kiemelendő, hogy a Nemzetgyűlés európai uniós ügyekkel foglalkozó bizottságának döntése a tanácsi munkacsoportok szintjén kötelezi a kormány képviselőjét. További érdekesség, hogy a gyakorlatban az is működni látszik, hogy az európai parlamenti vitát követően, még a Tanácsban való tárgyalás előtt a kompetens állandó bizottság és az európai uniós bizottság újra megvizsgálja az ügyet, a kormány pedig szükség esetén kiegészítő információkat ad, valamint az illetékes miniszter magyarázatot ad a képviselő álláspontjáról és a szavazási stratégiáról. A tanácsi döntést követő, kormány általi írásos jelentés magában foglalja az tanácsi ülés tárgyalását, a szavazást valamint az EU-s jogszabály végső változatát. A tapasztalatok viszont azt mutatják, hogy attól függetlenül, hogy egy professzionálisan kidolgozott alkotmánymódosítás, együttműködésről szóló törvény és házsabály rendelkezik az európai uniós ügyekkel való tevékenységről, nem minden esetben valósul meg a leírtaknak megfelelően. Ez abból ered, hogy új tagállam lévén, különösen a parlamenti képviselők körében időre van szükség az európai ügyek komplexitásának és ebben a törvényhozás és a kormány kapcsolatának megértésére. Attól függetlenül, hogy a parlament nem tudja azt a szerepkört játszani, amit a kormány az EU-s döntéshozatal folyamán, erős befolyással bír egyrészt a kormány tevékenységére irányuló hazai parlamenti kontroll, másrészt az EU-s együttműködésből származó jogszabályok tekintetében. Ennek az az ára az EU ügyek bizottsága tagjai számára, hogy péntekenként délután is üléseznek – ezek az ülések mind a sajtó, mind a nyilvánosság számára zártak.

³⁰⁷ Vehar, Primož: The National Assembly of the Republic of Slovenia and EU affairs before and after accession. In:

„Középerősen felemás” parlamenti jogosítványok: az európai uniós ügyek koordinációja Magyarországon³⁰⁸

Magyarországon az Országgyűlés 2002. december 17-én fogadta el a 2002. évi LXI. törvényt - az alkotmánymódosítás közjogi szempontból is lehetővé tette a Magyar Köztársaság számára az Európai Unióhoz történő csatlakozást: bekerült az alaptörvénybe az Európa klauzula (2/A. §), valamint a 35/A³⁰⁹. cikkely, mely a Kormány és az Országgyűlés közötti együttműködésről rendelkezik az európai uniós ügyeket illetően. Az alaptörvény a következőképpen szabályozza a két hatalom együttműködését: az Országgyűlésnek illetve bizottságainak ellenőrzési jogköre, az Országgyűlés és a Kormány közötti egyeztetési eljárás, a Kormány tájékoztatási kötelezettsége, a napirenden szereplő javaslatok Kormány általi megküldése, kétharmados törvény.

Magyarországon is kialakult a törvényhozó és a végrehajtó hatalom közötti, európai uniós kérdéseket érintő sajátos együttműködés. Ennek a kapcsolatnak nagyfokú kooperációt és bizalmat kell feltételeznie és megvalósítania mindkét fél részéről, amely két szempontból is nagyon fontos: az egyik az, hogy a Kormány a parlamenti többség támogatásához kötött, tehát a törvényhozó hatalom bizalmát élvezzi; a másik pedig az, hogy a parlament se veszítsen tekintélyéből – európai uniós ügyekben kiterjedt ellenőrzési hatásköre legyen a Kormány felett, mely képviseli az országot az európai uniós döntéshozatalban.

A fejezet az európai uniós ügyekkel kapcsolatos magyar nemzeti pozíció megalkotása folyamatának elméleti síkját mutatja be a vonatkozó jogszabályok alapján: 2004. évi LIII. tv. Az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről, 1123/2006. (XII. 15.) Kormányhatározat az Európai Unió döntéshozatali tevékenységében való részvételéről és az ehhez kapcsolódó kormányzati koordinációról; az 1073/2006. (VII. 26.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről szóló 1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat módosításáról; Az európai uniós tagságból eredő jogharmonizációs feladatok meghatározásának, programozásának és teljesítésük ellenőrzésének rendjéről szóló

³⁰⁸ A Magyarország európai uniós tevékenységét bemutató fejezet rendhagyó felépítésű, ugyanis nem részletezem az alkotmányfejlődés mérföldköveit, a fejezet túlnyomórészt a Kormány és az Országgyűlés európai uniós ügyekkel kapcsolatos együttműködése jelenlegi, a 2006. évi parlamenti választások után hatályos szabályozásának bemutatására összpontosít. Az európai uniós csatlakozást megelőző, az értekezés szempontjából releváns alkotmánymódosítást, valamint a magyar parlamenti kontrollmodell kialakításának előkészületeit, folyamatát egészen a törvény elfogadásáig lásd a Mellékletben.

³⁰⁹ „35/A. § (1) Az európai integrációval összefüggő ügyekben az Országgyűlés vagy bizottságai ellenőrzési jogkörének, az Országgyűlés és a Kormány között folytatott egyeztetésnek, továbbá a Kormány tájékoztatási kötelezettségének részletes szabályairól a jelenlegi országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény rendelkezik.

(2) A Kormány az Országgyűlés részére megküldi azokat a javaslatokat, amelyek az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntéshozatali eljárásában napirenden szerepelnek.”

1036/2004. (IV.27.) Kormányhatározat, illetőleg az Országgyűlés 47/2004. (V. 18.) OGY határozata (a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házsabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat módosításáról) vonatkozó cikkelyei, különösen az európai uniós ügyekkel kapcsolatos eljárás (134/A.§-134/D.§) fejezete.³¹⁰

A Kormány 2006 nyári megalakulásával megváltozott az európai ügyek kormányzaton belüli felelőssége. A Kormány megszüntette az európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszteri posztot, az Európai Ügyek Hivatala a Külügyminisztériumba került vissza, és az európai uniós tagságból fakadó kormányzati koordinációval kapcsolatos feladatok a külügyminiszter feladataként lettek meghatározva. Emellett megváltoztak az egyes miniszterek feladat- és hatáskörei is, ami szintén érintette az egyes európai uniós politikákkal kapcsolatos felelősségi rendet. A fentieknek túl megszűnt az Európai Ügyek Kabinetje, azonban a Kormány ügyrendjének módosításával az európai uniós tagsággal összefüggő aktuális kérdések az Államtitkári Értekezlet, valamint a Kormány ülésének állandó napirendi pontjai lettek. Fentiek alapján szükségessé vált a 2004-ben elfogadott, az európai ügyekre vonatkozó kormányzati koordinációs renddel összefüggő kormányhatározatok módosítása és kiegészítése, figyelembe véve Magyarország két és fél éves tagságából levonható tapasztalatokat is.

Ennek megfelelően a Kormány a 1123/2006. (XII. 15.) Korm. határozattal módosította Magyarországnak az Európai Unió döntéshozatali tevékenységében való részvételéről és az ehhez kapcsolódó kormányzati koordinációról szóló 1007/2004. (II. 12.) Korm. határozatot, valamint a 2219/2006. (XII. 15.) Korm. határozattal Magyarországnak az Európai Unió intézményeiben való részvételéről, valamint a tagállamként való működés szervezeti és személyi feltételei megteremtésének további feladatairól szóló 2025/2004. (II. 5.) Korm. határozatot.

Az 1007/2004. (II. 12.) Korm. határozatban³¹¹ szabályozott koordinációs rendet az új kormányhatározat lényegileg nem módosítja, azonban a tapasztalatok alapján annak egyes szabályait egyszerűsíti, illetve kiegészíti olyan elemekkel (pl.: az uniós döntéshozatal és a Kormány napi munkájának szorosabb integrálása, az Európai Koordinációs Tárcaközi

³¹⁰ Megjegyzés: a jogszabályokban, határozatokban, irányelvben szereplő Igazságügyi Minisztérium elnevezése megváltozott a 2006. évi parlamenti választásokat követően, a 2006. évi LV. tv. a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról 1§ e) pontja értelmében Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium nevet viseli.

³¹¹ A Korm.határozat az 1123/2006. (XII. 15.) Korm.határozat hatályba lépésével egyidejűleg hatályát veszítette.

Bizottság szakértői csoportjai munkájának erősítése), amelyek az egységes rend működését segítik.³¹²

A Külügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló utasítás³¹³ értelmében az új apparátusban az európai uniós ügyek tekintetében az alábbi szereplők a relevánsak:

Európai igazgató: az Európai Unió döntéshozatali eljárásában képviselendő tárgyalási álláspont kialakításának koordinálásáért, az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság működtetéséért és koordinálásáért (ő az EKTB elnöke), továbbá a feladat-és hatáskörébe tartozó uniós politikákkal kapcsolatos ügyekért felelős szakállamtitkár. Közvetlenül irányítja a szakállamtitkár titkárságát, valamint az Európai Unió Koordinációs és Jogi Főosztály, az Európai Unió Gazdaságpolitikai Főosztály és az Európai Unió Ágazati és Kereskedelmi Főosztály tevékenységét. Fontosabb feladatai: gondoskodik a Kormány és az Országgyűlés együttműködéséről szóló törvény (2004:LIII.) végrehajtásából eredő kormányzati feladatok tárcaközi összehangolásáról, ellátásáról; továbbá: felel az Európai Unió döntéshozatali eljárásában való részvételről és az ehhez kapcsolódó kormányzati koordinációról szóló Korm.határozatban [1007/2004. (II.12.)] foglalt tárcaközi koordinációs rendszer kialakításáért, működtetéséért és a szabályozásával összefüggő feladatokért. Ezen kívül: szakmai irányítást gyakorol az Európai Unió mellett működő Állandó Képviselőlet tekintetében és ellátja az Európai Tanács és az Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsa ülései előkészítésének szervezési, illetve tartalmi feladatait.

EU Koordinációs és Jogi Főosztály: az európai igazgató közvetlen irányítása és felügyelete alatt működő szakmai főosztály, vezetője az EKTB titkára. Feladatai: a közös kül-és biztonságpolitika kivételével, az európai uniós tagságból fakadó feladatok kormányzati koordinációja; közreműködik az európai igazgató feladat-és hatáskörébe tartozó uniós politikák kidolgozásában és végrehajtásában, valamint a magyar tagállami álláspont kidolgozásában és képviselésében; a horizontális kormányzati koordináció biztosítása céljából részt vesz az Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsa ülésein; kijelölt vezetője ellátja az EKTB Intézményi kérdések szakértői csoport és az Egyebek csoport elnöki teendőit; ellátja az Európai bírósági és kötelezettségszegési eljárások szakértői

³¹² Az Európai Unió döntéshozatali eljárásában képviselendő magyar tárgyalási pozíció kialakításának főszereplőit a Kormány oldaláról, valamint az európai uniós ügyek koordinációját és a Kormány és az Országgyűlés közötti együttműködést a 2006. évi országgyűlési választások előtti időszakban lásd: Király Andrea: Az EU döntéshozatalában képviselendő magyar nemzeti pozíció kialakításának elmélete. Jogelméleti Szemle, 2005/4., illetőleg rövid összefoglalását: Király Andrea: A 35/A. §-hoz. In: Trócsányi László főszerk.: A mi alkotmányunk. Budapest: Complex, 2006. 268-270.

³¹³ 13/2006. (MK 94.) KüM utasítás a Külügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról

csoportjának elnöki és titkársági funkcióit; összeállítja az európai uniós tagsággal összefüggő aktuális kül-és Európa-politikai kérdésekről, valamint az azokból eredő hazai feladatokról szóló heti kormányjelentést.

EU Koordinációs és Jogi Főosztály – EKTB Titkárság Osztály: feladata az EKTB titkársági feladatnak ellátása, részleteiben: ülések előkészítése, lebonyolítása, tárgyalási mandátumok koordinálása, a jóváhagyott tárgyalási mandátumok megküldése az Állandó Képviseletnek, továbbá: általános tájékoztatás az EKTB munkájáról, valamint az Államtitkári Értekezlet és a Kormány tájékoztatása az EKTB munkájáról, emlékeztető és tájékoztató készítése az EKTB üléséről; feladata még az Európai Unióból érkező tanácsi dokumentumok fogadása, szétosztása, kezelése a kormányzaton belül.

EU Koordinációs és Jogi Főosztály – Koordinációs Osztály: feladata a többi között az Európai Tanács üléseinek szervezési előkészítése, feladat-és hatáskörében mandátumok koordinálása; az Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsának szervezési előkészítése, feladat-és hatáskörében a mandátumok koordinálása; a társtárcák és a nagykövetségek tájékoztatása az Európai Tanács és az Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsán képviselendő mandátumról; az EU soros elnökségei programjából adódó hazai feladatok kormányzati koordinációja.

EU Koordinációs és Jogi Főosztály – Kötelezettségszegési és Európai Bírósági Osztály: az Európai Bizottság által Magyarország ellen indított eljárások nem peres szakaszában koordinálja és irányítja a magyar álláspont kialakítását, ellátja a magyar Kormány képviselét a bizottsági eljárásokban; fogadja, szétosztja és nyilvántartja az Európai Bíróságtól érkező peres iratokat, továbbítja a Bíróság részére a magyar peres iratokat; az Igazságügyi és Rendészeti Minisztériummal együttműködve részt vesz az európai bírósági eljárásokban, biztosítja az EKTB, valamint szükség szerint az Államtitkári Értekezlet és a Kormány tájékoztatását; ellátja az EKTB európai bírósági szakértői csoportjának társvezetését és titkársági feladatait.

EU Koordinációs és Jogi Főosztály – Intézményi és Jogi Osztály: az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről szóló törvényben (2004:LIII. tv.) meghatározott kormányzati feladatok koordinálása érdekében biztosítja a feladatokból adódó kormányzati rend kialakítását, kapcsolatot tart az Országgyűlés Európai ügyek bizottságával, valamint ellátja az egyeztetési eljárásból és a törvényből adódó kormányzati feladatokat. Valamint: előkészíti az európai uniós ügyekhez kapcsolódó tárcaközi koordinációra és jogharmonizációra vonatkozó jogszabályokat és kormányhatározatokat, az EKTB ügyrendjét. A jogharmonizációs feladatok ellátása keretében: nyomon követi az

európai uniós tagságból fakadó jogharmonizációs kötelezettségek teljesítését, erről az Igazságügyi és Rendészeti Minisztériummal együttműködésben tájékoztatja a Kormányt; gondoskodik az irányelveket átültető magyar jogszabályok Európai Bizottsághoz történő bejelentéséről, valamint ellátja az egyéb notifikációs kötelezettségeket az Európai Bizottság és a Tanács felé; részt vesz a kormány-előterjesztések közösségi jogi szempontú véleményezésében és részt vesz az Unió nemzetközi szerződéseivel kapcsolatos hazai munkában, együttműködve a minisztérium illetékes főosztályával. Ami az intézményi kérdéseket illeti, az Intézményi és Jogi Osztály koordinálja az Európai Unió intézményeinek fejlődésével kapcsolatos magyar álláspont kialakítását; kialakítja az Európai Unió intézményeinek szabályozására és az intézményekhez kapcsolódó egyéb kérdésekre vonatkozó magyar álláspontot.

Politikai igazgató: az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikai ügyeiért, a biztonságpolitikáért, valamint a kormányzati Európa-politikáért felelős szakállamtitkár. Közvetlenül irányítja a szakállamtitkár titkárságát, valamint az európai Kül- és Biztonságpolitikai Főosztály, az Európa-politikai Főosztály, valamint a Biztonságpolitikai és Non-proliférációs Főosztály tevékenységét. Biztosítja az Európai Unió közös kül-és biztonságpolitikai kérdéseiben az egységes kormányzati álláspont kialakítását; a közigazgatási egyeztetés minden szakaszában véleményezi az Európa-politikával, illetve az európai uniós tagsággal összefüggő kormány-előterjesztéseket, továbbá ellátja az EKTB hatáskörébe tartozó szakértői csoportjainak tevékenységét.

Európai Levelező: a politikai igazgató irányítása és felügyelete alatt működő osztály. Feladatai közé tartozik a többi között: kapcsolattartás az EU tagállamok európai levelezőivel, tájékoztatást ad a magyar álláspontokról, illetve az illetékes szervezeti egységeknek továbbítja a partnerek pozícióit, továbbá rendszerezi és összefoglalja a COREU rendszeren beérkező közös kül-, biztonság-és védelempolitikai vonatkozású információkat, dokumentumokat; koordinálja az EU Politikai és Biztonsági Bizottságában képviselendő magyar pozíciók kialakítását.

EU Kül-és Biztonságpolitikai Főosztály: a politikai igazgató irányítása és felügyelete alatt működő szakmai főosztály, mely közreműködik a kül-és biztonságpolitikai kérdésekben a magyar álláspont kialakításában – részt vesz az ehhez kapcsolódó döntések előkészítésében, illetve végrehajtásában, az egyes témákhoz kapcsolódóan az érintett szervezeti egységekkel együttműködve kialakítja, illetve koordinálja az irányítása alá tartozó munkacsoportokban, az Európai Unió Politikai és Biztonsági Bizottságában, az Állandó Képviselők Bizottságában, illetve az EU más döntéshozó szerveiben képviselendő

magyar álláspontot. Kidolgozza a politikai igazgató és a minisztérium más vezetői számára az EU közös kül-és biztonságpolitikájával, annak lehetséges fejlődési irányjaival, politikai és pénzügyi vetületeivel, tagállami végrehajtásával kapcsolatos magyar konzultációs és tárgyalási álláspontokat. A feladatkörébe tartozó kérdésekben a magyar álláspont képviselésében is közreműködik az európai testületekben. Továbbá: vezeti az EKTB kül-, biztonság-és védelempolitikai szakértői csoportját.

Európa-politikai Főosztály – Politikai Osztály: feladatai közé tartozik az európai integráció fejlődésével összefüggő kérdések – különösen Európa jövőjének problémaköre, alkotmányozási folyamat – figyelemmel kísérése, elemzése. Ezzel kapcsolatosan: koordinálja kormányzati szinten és a minisztériumon belül az Európa-politikával összefüggő feladatokat, biztosítja a magyar álláspont kialakítását és közreműködik annak képviselésében. Továbbá: közreműködik az Európai Unió mellett működő Állandó Képviselő Irányításában.

Európa-politikai Főosztály – Belső és Külső Biztonság Osztálya: koordinálja kormányzati szinten és a minisztériumon belül a bel-és igazságügyi együttműködés megvalósításával összefüggő feladatokat, biztosítja a magyar álláspont kialakítását és közreműködik annak képviselésében.

Jogi Főosztály – Nemzetközi és Európai Unió Jogi Osztály: az államtitkár szakmai irányítása és felügyelete alatt működik. Ellátja Magyarország két-és többoldalú nemzetközi szerződéseinek az Európai Unió joganyagával való összhangja megteremtésére irányuló feladatokat; véleményezi egyrészt az Európai Közösségek/Európai Unió, illetve azok tagállamai, másrészt valamely harmadik állam, államok vagy nemzetközi szervezetek, valamint közösségi jogszabály alapján a tagállamok között létrejövő nemzetközi szerződéseket, javaslatot tesz a megfelelő belső jogi eljárás kiválasztására és közreműködik annak lefolytatásában. Továbbá: figyelemmel kíséri az uniós jogalkotás nemzetközi közjogi vonatkozásait és végrehajtja az ebből eredő nemzetközi közjogi feladatokat, ideértve új eljárások nemzetközi közjogi elemeinek kidolgozását, valamint figyelemmel kíséri és szükség szerint véleményezi az EU Kül-és Biztonságpolitikai jogi, intézményi és pénzügyi kérdéseit, egyeztetési és kidolgozza a Külkapcsolati Tanácsosok, illetve a Külkapcsolati Tanácsosok Szankciós tanácsi munkacsoportüléseken képviselendő magyar álláspontot és szükség esetén részt vesz az üléseken.

A Magyar Köztársaság Európai Unió mellett működő Állandó Képviselete³¹⁴ (Állandó Képviselet): folyamatos és állandó szakmai kapcsolatot tart a kormányzati szervekkel, részt vesz az Európai Unió intézményeiben képviselendő tárgyalási álláspontok tervezeteinek kialakításában és gondoskodik a magyar részvétel elősegítéséről. Az Állandó Képviselet vezetője elősegíti a Kormánynak az Európai Unió intézményeiben való képviseletét. Képviselet a Kormányt a COREPER II munkájában, részt vesz az Európai Unió Tanácsának a COREPER II által előkészített ülésein, illetőleg a feladat-és hatáskör szerint illetékes miniszter vagy államtitkár távolléte esetén képviseli a Kormányt. Az Állandó Képviselet vezetőjének általános ügyekért felelős nagyköveti rangú szakmai helyettese képviseli a Kormányt a COREPER I munkájában, részt vesz az Európai Unió Tanácsának a COREPER I által előkészített ülésein, illetőleg a feladat-és hatáskör szerint illetékes miniszter vagy államtitkár távolléte esetén képviseli a Kormányt. Az Állandó Képviselet szakdiplomatai az állandó képviselő, illetve általános ügyekért felelős szakmai helyettesének vagy kül-és biztonságpolitikai kérdésekért felelős szakmai helyettesének irányítása alatt végzik munkájukat. Az Állandó Képviselet diplomatai a szakértői csoport vezetőjének kijelölése alapján képviselik a kormányzati álláspontot a tanácsi munkacsoportokban és arról jelentést tesznek.

Az Európai Unió döntéshozatali tevékenységében való részvételről és az ehhez kapcsolódó kormányzati koordinációról szóló új kormányhatározat szabályozza tovább Az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság (EKTB) valamint a szakértői csoportok munkáját. Az 1123/2006. (XII. 15.) Korm.határozat értelmében:

Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság (EKTB): feladata a kormányzati integrációs politika, valamint az európai uniós tagságból fakadó feladatok előkészítésének, végrehajtásának koordinálása és ellenőrzése, továbbá a képviselendő tárgyalási álláspontok előkészítése, kidolgozása és – a stratégiai kérdések kivételével – annak meghatározása. Az EKTB elnöke a külügyminiszter által kijelölt szakállamtitkár, tagjai a miniszterek és az államtitkári értekezleten képviselettel rendelkező kormánybiztosok, illetve központi államigazgatási szervek vezetői által kijelölt állami vezető vagy vezető beosztású köztisztviselő. Az EKTB-tagot más állami vezető vagy felhatalmazással rendelkező

³¹⁴ Lásd az Európai Unió döntéshozatali tevékenységében való részvételről és az ehhez kapcsolódó kormányzati koordinációról szóló 1123/2006. (XII. 15.) Korm.határozat VI. fejezetét. Korábban a [1007/2004. (II.12.)] Korm. határozat, [1023/2005. (III. 10.)] Korm.határozat rendezte az Állandó Képviselet szervezeti szabályainak alapelveit.

köztisztviselő helyettesítheti. Az EKTB hetente legalább egyszer egyeztető ülést tart, napirendjét az EKTB tagjai javaslatainak figyelembevételével és az EKTB elnökének jóváhagyásával az EKTB Titkársága határozza meg, igazodva az uniós döntéshozatali eljárás rendjéhez, valamint az Európai Tanács, a Tanács, a COREPER, az egyéb tanácsi döntés-előkészítő bizottságok vagy az egyéb bizottságok munkatervéhez, az európai uniós tagsággal kapcsolatos aktuális kérdésekhez.

Szakértői csoport: a kormányzati integrációs politika, valamint az európai uniós tagságból fakadó feladatok előkészítésére és az uniós döntéshozatali eljárások során képviselendő tárgyalási álláspontok kialakítására, az uniós politikák alakulásának követésére és a szükséges kormányzati intézkedések koordinálására működő csoportok. A szakértői csoport vezetője a tárgykör szerint első helyen felelős miniszter vagy központi államigazgatási szerv vezetője által kijelölt állami vezető vagy köztisztviselő. Tagjai minden esetben Külügyminisztérium, az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium, a Pénzügyminisztérium valamint az Állandó Képviselőtilletékes köztisztviselői.³¹⁵ A szakértői csoport az uniós döntéshozatali eljárás napirendjén szereplő kérdésekhez igazodva ülést tart vagy írásbeli egyeztetést folytat. Tagjai között szakmai kérdésekben a feladatmegosztás a kormányzati feladat-és hatáskörmegosztás általános rendjéhez igazodik.

Az Európai Unió döntéshozatali eljárásában képviselendő magyar tárgyalási pozíció kialakításának főszereplői a parlament oldaláról:

Országgyűlés elnöke: javaslatot tehet az európai uniós ügyekkel foglalkozó állandó bizottságnak (EÜB), illetve más állandó bizottságnak európai uniós stratégiai jelentőségű kérdés megtárgyalására. Továbbá: Kormány az Országgyűlés elnökének küldi meg az európai uniós jogszabálytervezettel kapcsolatos, tanácsi döntéshozatalban képviselni kívánt tárgyalási álláspontját, részt vesz az EÜB zárt ülésein, kézhez kapja az EÜB állásfoglalását, tájékoztatást kap a tárgyalási, döntéshozatali folyamatokról, eredményekről

Európai ügyek bizottsága (EÜB): az Országgyűlés európai uniós ügyekkel foglalkozó állandó bizottsága, mely ügydöntő hatáskörrel rendelkezik az európai uniós jogszabálytervezetek kapcsán kialakítandó parlamenti állásfoglalásról.

³¹⁵ Tagjait részletesen lásd az 1123/2006. (XII. 15.) Korm.határozat 2. számú mellékletében.

Országgyűlés állandó bizottságai és azok európai uniós albizottságai: részvételük indokolt és javasolt az EÜB európai uniós jogszabálytervezettel kapcsolatos állásfoglalásának kialakítása céljából.

Országgyűlés Külügyi Hivatala – Európai Uniós Főosztály³¹⁶: az Országgyűlés elnökének és alelnökeinek Magyarország európai Uniós csatlakozásából és tagságából adódó feladatai ellátásához biztosítja a tárgyalási tematikákat, háttéranyagokat, átfogó szakértői elemzéseket, jelentéseket. Konkrétan: ellátja a 2004. évi LIII. Törvény 7. § (1) bekezdés alapján megrendezésre kerülő konzultációs ülés titkársági feladatait a Főtitkárság és az Elnöki Kabinet bevonásával; elvégzi az integrációs stratégiai tervezéssel kapcsolatos feladatokat. Ennek keretében Magyarország csatlakozásától kezdve az Országgyűlés elnökének félévente javaslatot készít az Országgyűlés EU integrációs tevékenységének stratégiai szempontjaira; az állandó bizottságok nemzetközi kapcsolatainak keretében folytatott integrációs tárgyú megbeszéléseihez biztosítja a hivatali előkészítést és a háttéranyagokat; a Főtitkársággal együttműködve segíti az Európai ügyek bizottságát nemzetközi feladatának végrehajtásában; folyamatosan segíti a képviselők integrációs felkészülését – ennek keretében az Országgyűlés ülészekai alatt heti rendszerességgel kiadja az Európai Értesítő c. hírlevelet, amely az uniós döntéshozatal magyar szempontból meghatározó fejleményeiről számol be (a képviselők részére készült kiadvány); ellátja az Európai Parlamenttel a kapcsolattartó, összekötő feladatokat; kapcsolatot tart az Európai Parlament magyar képviselőivel; biztosítja a folyamatos kapcsolattartást az Európai Unió nemzeti parlamentekkel kapcsolatot tartó intézményeivel és működteti az Országgyűlés brüsszeli irodáját.

Plénium: az Európai Tanács üléséről a miniszterelnök szóbeli tájékoztatást nyújt az Országgyűlés plenáris ülésén, valamint a Magyar Köztársaság európai uniós tagságával összefüggő kérdésekről és az európai integráció helyzetéről a Kormánytól minden év március végi határidővel tájékoztatót kap az Országgyűlés plenáris ülése.

A Kormány Európai Unióval kapcsolatos koordinációs tevékenysége

A következőkben elsőként a Kormányon belüli, európai uniós jogszabálytervezetekkel kapcsolatos tevékenység részletes bemutatására, a végrehajtó hatalom által képviselendő, az Európai Unió kormányzati intézményeiben a tárgyalások során érvényre juttatni kívánt álláspont megtervezésének és képviseletének menetére kerül sor.

³¹⁶ Az Országgyűlés Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzata: 12.§

A Kormány álláspontjának kialakítása

Az Európai Unió döntéshozatali mechanizmusában a magyar nemzeti pozíció képviselét és az ehhez kapcsolódó kormányzati koordinációt, a képviselni kívánt tárgyalási álláspont kialakítását az 1123/2006. (XII. 15.) Korm. határozat szabályozza.

Az Európai Unió intézményeitől a tanácsi döntéshozatalhoz kapcsolódó uniós jogszabálytervezeteknek az érintett minisztériumokhoz történő elektronikus továbbításáról a külügyminiszter gondoskodik. Az Európai Unió intézményeitől érkező egyéb dokumentumokat az Állandó Képviselő a Külügyminisztérium útján vagy a Külügyminisztérium egyidejű tájékoztatásával küldi meg az érintett minisztériumnak. Amennyiben az Európai Unió intézményeitől az uniós tagsággal, különösen az uniós tagságból fakadó kötelezettségekkel összefüggő bármilyen dokumentum, megkeresés érkezik közvetlenül valamelyik minisztériumhoz, azt a minisztérium tájékoztatásul megküldi a Külügyminisztériumnak.

A szakértői csoport minden a feladatkörébe tartozó, az uniós döntéshozatali eljárás során napirenden szereplő kérdéssel kapcsolatban naprakész írásbeli tárgyalási álláspontot fogad el, ami azt jelenti, hogy minden napirendi ponthoz³¹⁷ tárgyalási álláspont³¹⁸ készül a tanácsi munkacsoporti ülésekre, a COREPER ülésekre, az egyéb tanácsi döntés-előkészítő bizottságok üléseire, a Tanács üléseire és az egyéb bizottságok üléseire, valamint az Országgyűlés részére az egyeztetési eljárás keretében. A szakértői csoport a tárgykör szerint felelős EKTB-tag jóváhagyásával alapmandátumot³¹⁹ terjeszt az EKTB elé – főszabály szerint a tervezet tanácsi munkacsoportban való tárgyalásának megkezdéséig.³²⁰

A tárgyalási álláspont-tervezetben meghatározza az adott ülés célját és a tárgyalások során érvényesíteni kívánt célokat és érdekeket, továbbá legkésőbb a COREPER ülésekre készített tárgyalási álláspontban kitér az uniós tervezet magyar nyelvű szövegének elfogadhatóságára, és – szükség szerint – csatolja a magyar szövegre vonatkozó addig el

³¹⁷ Az EKTB kijelöli a tárgyalási napirendi pontok közül azokat, amelyekre vonatkozóan kommunikációs tervet kell készíteni és végrehajtani. A kommunikációs tervet – a Külügyminisztériummal és a tárgykör szerint felelős EKTB-taggal, illetve az illetékes szakértői csoporttal együttműködve – a tárgykörért első helyen felelős minisztérium készíti el és szükség szerint elfogadásra az EKTB elé terjeszti.

³¹⁸ A tárgyalási álláspont tartalma: az uniós tervezet rövid leírása, a tárgyalások addigi menetének összefoglalása, a pontosan megfogalmazott álláspont és annak rövid indoklása, az uniós tervezet várható költségvetési hatásai, és amennyiben szükséges, a társadalmi, gazdasági hatásainak, valamint az abból következő hazai jogalkotási, intézményfejlesztési feladatoknak a rövid bemutatása.

³¹⁹ Az alapmandátumra, ha a határozat másként nem rendelkezik, a tárgyalási álláspontokra vonatkozó rendelkezéseket megfelelően kell alkalmazni.

³²⁰ Az uniós döntéshozatalban képviselendő tárgyalási álláspontot a szakértői csoport vezetője egyeztetés céljából, határidő megjelölésével megküldi a szakértői csoport tagjainak. Ha a határidő lejártáig nem érkezik válasz, az az egyetértés kifejezését jelenti.

nem fogadott módosítási javaslatokat is.³²¹ Az EKTB ülésére nyújtja be a tárgyalási álláspontot ha az alapmandátumra vonatkozik; ha a tanácsi munkacsoportban, az egyéb tanácsi döntés-előkészítő bizottságban és egyéb bizottságban képviselendő tárgyalási álláspont tekintetében a szakértői csoportban az egyeztetések ellenére véleményeltérés maradt fenn, vagy annak EKTB elé terjesztését bármelyik szakértői csoporttag kezdeményezi; ha a kérdés a COREPER vagy a Tanács soron következő ülésének napirendjén szerepel, vagy ha az álláspont meghatározása stratégiai jelentőségű kérdést érint, ezért a kormány döntésére van szükség. Más esetekben az egyéb tanácsi döntés-előkészítő bizottságok ülésén³²² képviselendő tárgyalási álláspontot a szakértői csoport – az egyeztetést követően – fogadja el.

Az EKTB a megtárgyalást követően a tárgyalási álláspontot, vagy bármely, az uniós tagsággal összefüggésben készült előterjesztést, amennyiben az stratégiai kérdést érint³²³, vagy ha az EKTB-ben véleményeltérés maradt fenn a Kormánynak nyújtja be elfogadás céljából. Ezeket az előterjesztéseket, valamint az európai uniós politikával kapcsolatos, és az uniós tagságból fakadó feladatokkal összefüggő előterjesztéseket³²⁴ a feladat-és hatáskör szerint illetékes miniszter a külügyminiszterrel közösen nyújtja be a kormánynak, s legkésőbb az EKTB ülését megelőző második munkanap végéig az EKTB Titkársága útján az EKTB megkapja. Indokolt esetben ezek az előterjesztések az EKTB elnöke és a Miniszterelnöki Hivatal Kormányiroda vezetőjének egyeztetése alapján közigazgatási egyeztetésre bocsáthatóak.

Az EKTB ülésére benyújtott tárgyalási álláspont-tervezeteket és egyéb dokumentumokat, előterjesztéseket az EKTB Titkársága nyilvántartja, elektronikus úton továbbítja az EKTB tagoknak, továbbá az EKTB, illetve a Kormány által elfogadott tárgyalási álláspontokat elektronikusan megküldi az Állandó Képviselő részére.

A közös kül-és biztonságpolitika tárgykörébe tartozó ügyek

A közös kül-és biztonságpolitika, valamint az európai biztonság-és védelempolitikai kérdésekben a tárgyalási álláspontot az érintett miniszterekkel egyeztetve a

³²¹ A szakértői csoport vezetője gondoskodik arról, hogy az uniós tervezet magyar szövegét a tanácsi munkacsoportbeli egyeztetések alatt a szakértői csoport véleményezze – a véleményt a szakértői csoport vezetője megküldi a Tanács Főtitkárságának.

³²² Ezen bizottságok napirendjéről a szakértői csoport vezetője az EKTB-t az EKTB Titkársága útján előzetesen tájékoztatja.

³²³ Azaz politikai, gazdasági, költségvetési vagy társadalmi jelentőségénél fogva a magyar érdekek szempontjából kiemelkedő jelentőségű vagy a kormányzat általános integrációs politikája szempontjából meghatározó fontosságú kérdéssről van szó.

³²⁴ Ez alól kivételt képeznek a jogharmonizációs tárgyú jogszabályalkotásra vonatkozó előterjesztések

külgügyminiszter határozza meg³²⁵ s képviselője szükség szerint tájékoztatja az EKTB-t a tárgyalási álláspontokról. A tárgyalási álláspontot a Külgügyminisztérium közös kül-és biztonságpolitikai, valamint az európai biztonság-és védelempolitikai kérdések tekintetében felelős szakállamtitkára nyilvántartásba veszi és küldi meg az Állandó Képviseletnek.

A Kormány tárgyalási álláspontjának képviselete

A Tanács ülésén a Kormányt az elfogadott tárgyalási álláspontban foglaltaknak megfelelően az egyes tanácsi formációk kormányzati felelősségi rendje szerint felelős miniszter, akadályoztatása esetén a helyettes állami vezető vagy az Állandó Képviselet vezetője, vagy helyettese képviseli. A COREPER ülésén a Kormányt, az elfogadott tárgyalási álláspontban foglaltaknak megfelelően az Állandó Képviselet vezetője, vagy helyettese képviseli. Akadályoztatásuk esetén az általuk az Állandó Képviselet diplomatái közül kijelölt diplomata helyettesíti. Az egyéb tanácsi döntés-előkészítő bizottságban, a tanácsi munkacsoportban³²⁶ és az egyéb bizottságban³²⁷ a szakértői csoport vezetője által kijelölt szakértői csoporttag képviseli a tárgyalási álláspontot.

Tájékoztatási kötelezettségek a Kormányon belül

A részt vevő szakértői csoporttag az egyéb tanácsi döntés-előkészítő bizottság, tanácsi munkacsoport és az egyéb bizottsági ülést követő két munkanapon belül írásbeli jelentésben tájékoztatja az ülésen elhangzottakról a szakértői csoport vezetőjét és tagjait, az érintett EKTB-tagot, valamint szükség esetén az EKTB Titkárságát.

A COREPER-ben a tárgyalási álláspontot képviselő Állandó Képviselő egy munkanapon belül írásbeli jelentést ad az ülésről az EKTB Titkárságának. Az Állandó Képviselet diplomatája az Állandó Képviselet illetékes vezetőjének és az EKTB elnökének (EKTB Titkárságának) – illetve a kül-és biztonságpolitikai, valamint biztonság-és védelempolitikai kérdésekben a Külgügyminisztérium felelős szakállamtitkárának – egyidejű tájékoztatásával írásban jelentést ad a szakértői csoport vezetőjének, tagjainak, a tárgykör szerinti felelős

³²⁵ A tárgyalási álláspontot az EKTB akkor tárgyalja, ha az álláspont meghatározása stratégiai jelentőségű kérdést érint, s ekkor a Kormány dönt

³²⁶ Főszabály szerint ezekben a csoportokban és bizottságokban az első helyen felelős minisztérium kijelölt szakértői csoporttagja vesz részt. Amennyiben ez nem lehetséges, a szakértői csoport vezetője kijelölheti más minisztérium szakértői csoporttagját vagy ha ez sem lehetséges, az Állandó Képviselet illetékes diplomatáját.

³²⁷ Főszabály szerint ezekben a bizottságok ülésein a közösségi jogi aktus végrehajtásáért első helyen felelős minisztérium köztisztviselője vesz részt. Ettől csak kivételes és indokolt esetben lehet eltérni.

EKTB-tagnak. Az EKTB emlékeztetőjét a külügyminiszter az Államtitkári Értekezlet napirendjére terjeszti elő.

A Kormány ügyrendje 57/A. pontja értelmében a külügyminiszter az államtitkári értekezletre rendszeresen írásbeli jelentést nyújt be: ennek értelmében a külügyminiszter hetente tájékoztatja a Kormányt az európai uniós tagsággal összefüggő aktuális kül-és Európa-politikai kérdésekről, valamint az azokból eredő hazai feladatokról. Ebben a jelentésben a külügyminiszter beszámol az adott heti EKTB-üléshez kapcsolódó legfontosabb kérdésekről is. A jelentés mellékletét képezi az adott időszakban lezajlott tanácsulésekről és uniós szintű miniszteri találkozókról készített miniszteri jelentések, valamint a külügyminiszter tájékoztat a tanácsülés döntéseiből adódó feladatokról is.

2005-ben 44 EKTB ülésre került sor (2006. január 31-én volt az EKTB sorrendben 100. ülése). A COREPER I. üléseinek előkészítésével összefüggésben heti átlag 24 napirendi ponthoz, a COREPER II. ülések előkészítésével összefüggésben heti átlag 8 napirendi ponthoz készült magyar tárgyalási álláspont. A 2005. első (luxemburgi) és második félévi (brit) elnökségi időszak alatt – informális tanácsokkal együtt – összességében közel 100 tanácsülésre került sor. Ebből legnagyobb gyakorisággal az Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsa, a Gazdasági és Pénzügyi Tanács és a Mezőgazdasági és Halászati Tanács ülésezett.³²⁸

2006-ban 42 EKTB ülésre került sor. Az Állandó Képviselők Bizottsága COREPER I. üléseinek előkészítésével összefüggésben heti átlag 24 napirendi ponthoz, a COREPER II. ülések előkészítésével összefüggésben heti átlag 8 napirendi ponthoz készült tárgyalási álláspont. A 2006. első félévi (osztrák), és második félévi (finn) elnökségi időszak alatt közel 100 tanácsülésre került sor (informális tanácsokkal együtt). Ebből legnagyobb gyakorisággal az Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsa (ÁKÜT), a Gazdasági és Pénzügyek Tanácsa (ECOFIN), a Mezőgazdasági és Halászati Tanács, valamint a Bel- és Igazságügyi Tanács (BIÜT) ülésezett. Az Európai Tanács az osztrák elnökség alatt 2006. március 23-24-én és 2006. június 15-16-án ült össze. A finn elnökség alatt a 2006. december 14-15-ei csúcstalálkozó mellett 2006. október 20-án Lahtiban került megrendezésre az állam- és kormányfők informális csúcstalálkozója. Az Állandó Képviselők Bizottsága üléseinek előkészítése mellett az EKTB fogadta el a tárgyalási

³²⁸ Magyar Köztársaság Kormánya: J/185. számú jelentés a Magyar Köztársaság európai uniós tagságával összefüggő kérdésekről és az európai integráció helyzetéről. Budapest, 2006. június. Az Európai Ügyek Bizottság ülésének napirendjére megtárgyalásra 2006. október 10-én került.

álláspontokat a tanácsülésekre, illetve megtárgyalta az uniós tagsággal összefüggő egyéb kérdéseket, előterjesztéseket.³²⁹

2007-ben 44 EKTB-ülésre került sor. Az Állandó Képviselők Bizottsága COREPER I. üléseinek előkészítésével összefüggésben heti átlag 24 napirendi ponthoz, a COREPER II. ülések előkészítésével összefüggésben heti átlag 15 napirendi ponthoz készült tárgyalási álláspont.³³⁰

A Kormány és az Országgyűlés együttműködése európai uniós ügyekben

Az Országgyűlést az Alkotmányban, különösen annak 35/A cikkelyében meghatározott jogosítványai mellett a 2004. évi LIII. törvény rendelkezései, továbbá a Kormány 1123/2006. (XII. 15.) Korm.határozatának VII. fejezete, illetőleg az Országgyűlés 47/2004. (V. 18.) OGY határozata (a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Hárszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat módosításáról) vonatkozó cikkelyei, különösen az új, 5. fejezete [Az európai uniós ügyekkel kapcsolatos eljárás (134/A.§-134/D.§)] szerint illeti meg a Kormánynak az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeiben folytatott tevékenysége feletti ellenőrzés joga, az egyeztetéshez, valamint a Kormány tevékenységéről szóló tájékoztatásához való jog.

A továbbiakban három elem vizsgálata alapján mutatom be a törvényhozó és a végrehajtó hatalom közötti európai uniós ügyeket illető kooperációt – mely elemek lefedik a „scrutiny” terminust, vagyis a Kormány információátadási (európai uniós jogszabálytervezetek, konzultációs és egyéb dokumentumok), egyeztetési (álláspontjavaslat – állásfoglalás – nemzeti pozíció) valamint folyamatos-és utólagos tájékoztatási (tanácsi ülésekről, döntésekről, az ország európai uniós tagságával kapcsolatos feladatokról) kötelezettségét – a nemzeti pozíció EU döntéshozatala során történő képviselétének ellenőrzését - az Országgyűlés felé, biztosítván a teljes körű parlamenti kontrollt.

³²⁹ Magyar Köztársaság Kormányának jelentése a Magyar Köztársaság európai uniós tagságával összefüggő kérdésekről és az európai integráció helyzetéről. Budapest, 2007. április. Lásd a Külügyminisztérium honlapján:

http://www.kulugyminiszterium.hu/NR/rdonlyres/B3F510C4-2D2A-42E7-9EF5-CBF1B1A1531D/0/070413_eujelentes_ogy.pdf, letöltés ideje: 2008. június 18.

³³⁰ Magyar Köztársaság Kormányának jelentése a Magyar Köztársaság európai uniós tagságával összefüggő kérdésekről és az európai integráció helyzetéről. Budapest, 2008. április. Lásd a Külügyminisztérium honlapján:

http://www.kulugyminiszterium.hu/NR/rdonlyres/BB8C3567-ED6B-48E9-8893-AA7A670C05A0/0/OGY_jelentes_080425.pdf, letöltés ideje: 2008. június 18.

Jogszabálytervezetek köre és megküldésük határideje

A törvény értelmében a Kormány az Országgyűlés részére a kézhezvételt követően haladéktalanul megküld minden uniós jogszabálytervezetet, javaslatot és dokumentumot, amely az EU kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntéshozatali eljárásában napirenden szerepel, továbbá, az Országgyűlés kérésére minden további, pontosan megjelölt dokumentumot is. A Kormány részéről a Külügyminisztérium továbbítja a fent említett dokumentumokat. A minősített adatot tartalmazó uniós tervezetekről a külügyminiszter listát állít össze, melyet rendszeresen megküld az Országgyűlésnek. Az Országgyűlés kérésére a listán szereplő dokumentumok a Külügyminisztérium NATO-EU Nyilvántartójában hozzáférhetők. Az Országgyűlésben az Európai Ügyek Bizottsága által vezetett európai uniós dokumentum-nyilvántartásba kerülnek a fent említett dokumentumok, valamint a más európai uniós intézmények által kiadott és az Országgyűléshez beérkezett egyéb dokumentumok is. Ez a nyilvántartás hozzáférhető az országgyűlési képviselők és a képviselőcsoportok, valamint az Országgyűlés Hivatalának munkatársai számára is.

Az EUDOC adatbázis³³¹

Az EUDOC a Magyarország számára hivatalosan megküldött dokumentumokat tárolja és teszi visszakereshetővé és nem az uniós döntéshozatalt képezi le, hanem az egyeztetési eljárást. Az EUDOC a kormánytól elektronikus úton megküldött, nem minősített tanácsi dokumentumokat tartalmazza.³³² Az adatbázis 2004. júniusi elindítása óta folyamatos fejlesztés alatt áll annak érdekében, hogy az egyes uniós tervezetekkel kapcsolatban indított egyeztetési eljárások az elektronikus nyilvántartáson keresztül is nyomon követhetők legyenek.³³³ Az adatbázis az Országgyűlés belső hálózatán (intranet) keresztül érhető el, és hozzáféréssel az országgyűlési képviselők és az Országgyűlés Hivatalának munkatársai rendelkeznek. A nyilvános dokumentumok minden intranet minden felhasználója számára elérhető, a nem nyilvános dokumentumok ún. „limité” jelzést

³³¹ Az adatbázis a kormány által a titkárság részére hivatalosan megküldött európai uniós tervezetek nyilvántartása, amely biztosítja a dokumentumok strukturált kereshetőségét, illetve az egyeztetési eljárás támogatását.

³³² A minősített adatot tartalmazó tanácsi dokumentumokat az Országgyűlés nem kapja meg, de a képviselő kérésére a listán szereplő dokumentumokat a KÜM NATO-EU Nyilvántartójában hozzáférhetővé kell tenni.

³³³ Az adatbázisba kerülő dokumentumok minden verziója, illetve nyelvi változata elérhető. Vö.: Juhász László: Az egyeztetési eljárás. Az egyeztetési eljárást szabályozó 2004. évi LIII. Törvény előkészítése, elfogadása és alkalmazásának tapasztalatai. Budapest: Országgyűlés Hivatala, 2007. p.57-58.

kapnak – ezekhez a titkárság, és a Külügyi Hivatal EU Főosztálya munkatársai férhetnek hozzá.³³⁴

A megküldést követően az európai uniós döntéshozatali napirendre figyelemmel a külügyminiszter az érintett miniszterekkel együttműködve előkészíti és megküldi az Országgyűlésnek (az Európai Ügyek Bizottságához) szóló értesítést, melyben indoklás kíséretében a következő jogszabálytervezeteket jelöli meg:

- 1) A törvényhozási tárgykörbe tartozó jogszabálytervezetek, különösen amelyek
 - Olyan tárgykört érintenek, amelyről az Alkotmány szerint minősített többséggel elfogadott törvény vagy külön törvény rendelkezik
 - Az alapvető jogok és kötelességek tartalmának meghatározását és érvényesülésének lényeges biztosítékait érintik, vagy
 - Hatályos törvénnyel ellentétes rendelkezést tartalmaznak
- 2) A Magyar Köztársaság szempontjából rendkívüli jelentőségű jogszabálytervezetek, melyek esetében indokolt, hogy az Országgyűlés tárgyalja azokat.

Az Országgyűlési értesítés része az Európai Unió soros elnökségének programjáról és az ahhoz kapcsolódó magyar prioritásokról és kormányzati feladatokról szóló kormány-előterjesztésnek.

Az országgyűlési értesítés az uniós tervezetek felsorolása mellett lehetőség szerint tartalmazza azok tartalmának rövid bemutatását, és annak megjelölését, hogy az együttműködésről szóló törvény mely pontja alapján tartoznak az Országgyűlés hatáskörébe.

A nemzeti pozíció kialakításának folyamata

A Kormány álláspontjavaslatának megküldése és tartalma

A törvény rendelkezése szerint az Országgyűlés bármely európai uniós jogszabálytervezettel kapcsolatban tájékoztatást kérhet a Kormány által képviselni kívánt tárgyalási állásponttól. Ugyanakkor, a Kormány bármely európai uniós jogszabálytervezettel kapcsolatban megküldheti a tanácsi döntéshozatalban képviselni kívánt tárgyalási álláspontját az Országgyűlés elnökének, az EÜB-nek és a megküldött tárgyalási állásponttól megkezdheti az egyeztetést. Ezek minősülnek a továbbiakban a nemzeti pozíció kialakításának folyamatában a Kormány által, az EÜB állásfoglalásával

³³⁴ Járadi Judit: The EUDOC database. Elhangzott az Országgyűlés által szervezett Egyeztetési eljárás a tíz új európai uniós tagállamban című konferencián, 2005. június 3-án.

történő egyeztetés során képviselendő álláspontjavaslatnak, mely dokumentumok az eljárás során nem nyilvános iratként kezelendők.

Amennyiben az Országgyűlés EÜB-je álláspontjavaslatot kér a Kormánytól, illetőleg amennyiben a Kormány maga kezdeményezi álláspontjavaslatának az Országgyűlés részére történő megküldését, az előkészítés kormányzati koordinációját a külügyminiszter EKTB Titkársága útján látja el. Az EKTB Titkársága az álláspontjavaslatra vonatkozó kérést haladéktalanul továbbítja az illetékes szakértői csoportnak és a felelős EKTB-tagnak. Az illetékes szakértői csoport a Kormány álláspontjának kialakítására vonatkozó eljárási szabályok szerint és a törvényben foglaltaknak megfelelő tartalommal alakítja ki az álláspontjavaslatot, amelyet a felelős EKTB-tag útján elfogadás céljára az EKTB elé terjeszt.

Az EKTB által elfogadott álláspontjavaslatot a külügyminiszter a Kormány részére az uniós jelentés mellékleteként tájékoztatásul benyújtja. Az EKTB által elfogadott álláspontjavaslatot a külügyminiszter az EKTB elnöke útján továbbítja az Európai Ügyek Bizottságának.

Ha az álláspontjavaslat tartalmát érintően az EKTB-ben vita alakul ki, vagy stratégiai kérdést érint, azt döntésre az első helyi felelős miniszter és a külügyminiszter a Kormány elé terjeszti.

A Kormány álláspontjavaslata az alábbi adatokat tartalmazza:

- Az európai uniós jogszabálytervezet tartalmának összefoglalása
- Az európai uniós döntéshozatal során alkalmazandó döntéshozatali eljárás megjelölése
- Az európai uniós jogszabálytervezet elfogadásának várható uniós menetrendje és lehetőség szerint a jogszabálytervezet tanácsi tárgyalásának kezdő időpontja
- A Kormány európai uniós jogszabálytervezettel kapcsolatos álláspontja, az EU döntéshozatali eljárásában elérni kívánt célok és azok indokai
- Az európai uniós jogszabálytervezetből esetlegesen következő jogalkotási feladatok bemutatása
- Az első helyi felelős miniszter megjelölése.
- Az Országgyűlés a Kormánytól bővített álláspontjavaslatot is kérhet, mely a fentiekben felsoroltakon kívül tartalmazza még:
 - Az európai uniós jogszabálytervezet tárgykörére vonatkozó, hatályos magyar és európai uniós szabályozását tartalmazó jogszabályok megjelölését
 - Az európai uniós jogszabálytervezet Magyarországra vonatkozó várható gazdasági, költségvetési és társadalmi hatásainak rövid bemutatását

- Az európai uniós jogszabálytervezettel kapcsolatosan az európai uniós intézményeknek és tagállamoknak a kormány számára az álláspontjavaslat elkészítésekor ismert véleményét.

A törvény nem határoz meg pontos határidőt a Kormány álláspontjavaslatának megküldésére, annyiban szabályoz, hogy a Kormány álláspontjavaslatának olyan időpontban kell megérkeznie az Országgyűlésbe, hogy az európai uniós döntéshozatali napirendre figyelemmel érdemi egyeztetést lehessen biztosítani.

Az álláspontjavaslatot az EÜB zárt ülésén részvételre jogosult, valamint a bizottság elnöke által erre felhatalmazott személy ismerheti meg.

Az egyeztetési eljárás

Az Országgyűlés az egyeztetés keretében az európai uniós döntéshozatali napirendre figyelemmel ésszerű határidőn belül az európai uniós tervezettel kapcsolatban állásfoglalást fogadhat el.

Az európai uniós jogszabálytervezeteket főszabály szerint az Országgyűlés állandó bizottságai tárgyalják. A Kormány álláspontjavaslatával kapcsolatos állásfoglalás kialakítása pedig az EÜB feladata.³³⁵ Az EÜB a Kormány álláspontjavaslatának ismeretében vagy az európai uniós jogszabálytervezetre figyelemmel az EÜB elnökének javaslatára dönt arról, hogy mely európai uniós jogszabálytervezetéről kíván egyeztetést kezdeményezni.³³⁶ Erről az EÜB tájékoztatja az Országgyűlés elnökét és az állandó bizottságok elnökeit. Az EÜB tagjai kétötödének indítványára is egyeztetést kezdeményezhet a megjelölt jogszabálytervezetről.³³⁷

Ha az Országgyűlés az adott álláspontjavaslattal kapcsolatosan egyeztetést kezdeményez, ennek lefolytatásáról a Kormány részéről a tárgykör szerint első helyi felelős miniszter a külügyminiszterrel együttműködésben gondoskodik.

Munka a bizottságban: az EÜB állásfoglalásának kidolgozása

Az Országgyűlés részéről az Országgyűlés elnöke az EÜB javaslatára határidő megjelölésével felkéri a tárgykör szerint illetékes állandó bizottságot az európai uniós jogszabálytervezetekre vonatkozó vélemény kidolgozására s erről tájékoztatja a bizottsági

³³⁵ Az Országgyűlés a Kormány álláspontjavaslatának ismeretében vagy az európai uniós tervezetre figyelemmel egyeztetést kezdeményezhet.

³³⁶ Az EÜB szóbeli eljárás keretében vizsgálja meg az európai uniós jogszabálytervezeteket és az azokra vonatkozó álláspontjavaslatokat.

³³⁷ Ilyen indítványt rendes ülészakonként legfeljebb négy európai uniós jogszabálytervezet egyeztetésére lehet tenni.

elnöki értekezletet. Az állandó bizottság maga is kérheti kijelölését vélemény elkészítésére – ilyen esetben kötelező a bizottság kijelölése. Az állandó bizottság nyilvános üléseire meghívhatja az Országgyűlés főtitkára által vezetett jegyzékben szereplő bejegyzett, országos érdekképviselők és társadalmi szervezetek képviselőit is.

Az EÜB az illetékes vagy a parlamenti eljárásban részt vevő más állandó bizottság(ok) véleményének ismeretében és figyelembe vételével, az európai uniós döntéshozatali napirendjére tekintettel, zárt ülésen alakítja ki az európai uniós jogszabálytervezetre vonatkozó állásfoglalását.³³⁸ Megjegyzendő, hogy az EÜB az állandó bizottság véleményének hiányában is állást foglalhat a jogszabálytervezetről. Az EÜB zárt ülésén a köztársasági elnök, az Országgyűlés elnöke, a bizottság tagjai, továbbá a bizottság elnöke által, az adott napirendi ponthoz meghívott személyek vehetnek részt. A bizottság szótöbbséggel más - nem bizottsági tag - országgyűlési képviselő jelenlétéhez is hozzájárulhat. Ha a bizottság másként nem dönt, a zárt ülésen az Országgyűlés hivatali szervezetének oda beosztott munkatársai és a jegyzőkönyvvezetők részt vehetnek.³³⁹ Részt vehet továbbá a véleményezésre felkért állandó bizottság elnöke is, valamint képviselőcsoportonként egy-egy szakértő.

Az EÜB állásfoglalásában megjelöli azokat a szempontokat, amelyeket az EU döntéshozatali eljárásában szükségesnek tart érvényre juttatni. Az EÜB szóbeli eljárás keretében vizsgálja meg az európai uniós tervezeteket és az arra vonatkozó tárgyalási álláspontjavaslatot. A tárgyalási álláspontjavaslat vitáján az európai uniós jogszabálytervezet elfogadásáról döntést hozó Tanács ülését megelőzően az Országgyűlés kérésére az illetékes miniszter vagy politikai államtitkár, egyéb esetekben pedig a Kormány nevében érdemi nyilatkozat megtételére feljogosított személy megjelenik az EÜB ülésén és ismerteti a Kormány tanácsi ülésen képviselni kívánt tárgyalási álláspontját s kezdetét veszi a Kormány álláspontjavaslatának vitája. Az EÜB állásfoglalása kialakításánál figyelembe veszi a parlamenti eljárásban részt vevő más állandó bizottságok véleményét is.³⁴⁰ De az EÜB az állandó bizottság véleményének hiányában is állást foglalhat a tervezetről.

Az EÜB állásfoglalása a jegyzőkönyvbe foglalt elnöki összefoglaló, melyet az Országgyűlés elnöke és a Kormány a bizottsági ülést követő 24 órán belül írásban megkap.

³³⁸ Sem a törvény, sem az Országgyűlés Házsabálya nem határoz meg konkrét időintervallumot. A törvényben az „ésszerű határidő” terminus, a Házsabályban pedig az „európai uniós döntéshozatali rendje által megkívánt határidőig” terminus szerepel.

³³⁹ Az Országgyűlés Házsabálya 69. § (3) bekezdésében meghatározott személyek.

³⁴⁰ Ha az európai uniós tervezet elfogadásához többszöri tanácsi döntés szükséges, az EÜB dönti el, hogy a további olvasatoknál kikéri-e a korábban felkért állandó bizottság véleményét.

Az EÜB által az uniós tervezettel kapcsolatban elfogadott állásfoglalást az EKTB Titkársága továbbítja az illetékes szakértői csoport és a felelős EKTB-tag részére.

A törvény értelmében a Kormány az európai uniós döntéshozatal során képviselni kívánt tárgyalási álláspontját az EÜB állásfoglalásának alapulvételével alakítja ki, mely tárgyalási álláspont ezáltal képezi a tanácsi üléseken képviselendő magyar nemzeti pozíciót.³⁴¹ Ellenben a Kormány az EÜB állásfoglalásának hiányában (amennyiben az EÜB a Kormány álláspontjavaslatával kapcsolatban az európai uniós döntéshozatal napirendje által megkívánt határidőig nem alakítja ki állásfoglalását – tehát a parlamenti fenntartás mindaddig a pillanatig él) is dönthet az európai uniós döntéshozatal során képviselendő tárgyalási álláspontról.

A törvény rendelkezik arról is, hogy az európai uniós döntéshozatal során, amennyiben az európai uniós jogszabálytervezet olyan tárgykört érint, amelynek szabályozásához az Országgyűlés minősített többségű döntése szükséges, a Kormány az állásfoglalástól csak indokolt esetben térhet el.

Fontos, hogy a Kormány álláspontjavaslatát az EU döntéshozatali eljárására figyelemmel módosíthatja, de az álláspontjavaslatának, illetőleg az európai uniós jogszabálytervezeteknek tartalmilag lényeges változásairól folyamatosan tájékoztatja az Országgyűlést.³⁴² Ez alapján az EÜB is módosíthatja a korábbi állásfoglalását.

2005 volt az első olyan teljes esztendő, amelynek során az Országgyűlés és a Kormány együttműködése európai uniós ügyekben a 2004. évi LIII. törvény alapján valósult meg. A Kormány, összhangban az uniós csatlakozással elkezdett gyakorlattal a 2005-ös luxemburgi és brit elnökségi programhoz igazodva átadta az Országgyűlés részére azoknak az uniós tervezeteknek a listáját, amelyek megítélése szerint a törvény alapján törvényhozási tárgykörbe tartoznak.

Az Országgyűlés Európai ügyek bizottsága 2005-ben 26 európai uniós jogszabálytervezettel kapcsolatban kezdeményezett egyeztetési eljárást. A Kormány az egyeztetési eljárás keretében eljuttatta az EÜB-nek tárgyalási álláspontjavaslatát. Az Országgyűlés összesen 16 állásfoglalást fogadott el. A konstruktív egyeztetéseket követően az uniós döntéshozatalban képviselendő álláspontok tekintetében a Kormány és a parlamenti pártok is egyetértettek. Az egyes tervezetekről és a velük kapcsolatos magyar

³⁴¹ Tehát az EÜB nem ad kötött mandátumot a Kormánynak, viszont elvárja, hogy a Kormány lehetőleg az EÜB állásfoglalása alapján járjon el a tanácsi tárgyalások folyamán.

³⁴² A Kormány ugyanazon menetrend szerint tájékoztatja erről az Országgyűlést és azokat a (módosított) dokumentumokat bocsátja rendelkezésére, mint amelyeket az Országgyűlésnek az első egyeztetés indításakor megküldött. Lásd a Kormány álláspontjavaslatának megküldése és tartalma c. pontban

álláspontjavaslatról, valamint az uniós tervezettel kapcsolatos aktuális helyzetről az érintett tárcák vezetői, vezetői tisztviselői tájékoztatták az EÜB tagjait, illetve vitatták meg közösen az uniós fórumokon képviselendő magyar nemzeti pozíciót. A Bizottság 2006-ban 30, 2007-en 46, 2008-ban eddig 23 alkalommal ülésezett.

A fejezet lezárásakor 29 folyamatban levő egyeztetési eljárás szerepel az Európai Ügyek Bizottságában, 2006-tól idáig 34 egyeztetési eljárás zárult le.³⁴³

A magyar nemzeti pozíció képviselésének parlamenti ellenőrzése

A brüsszeli tárgyalásokon főszabály szerint tehát az EÜB által elfogadott állásfoglaláson alapuló magyar nemzeti pozíció érvényesül a kormány képviselője által. De mi történik, ha a Kormány képviselője valamilyen oknál fogva mégsem tudja tartani a magyar nemzeti pozíciót? A továbbiakban a Kormány folyamatos és utólagos tájékoztatási kötelezettségeit ismertetem.

A folyamatos tájékoztatási felelősség az európai uniós jogszabálytervezetekben történt lényeges változtatások esetében nyilvánvaló, ugyanis a szövegezés folyamán érvényesülő módosítások meghatározzák a Kormány tárgyalási álláspontjának, illetőleg az EÜB állásfoglalásának kialakítását is. Az utólagos tájékoztatási kötelezettség pedig az EU kormányzati részvétellel működő intézményének döntése után lép fel. A törvény értelmében a kormány írásban tájékoztatja az Országgyűlést arról a döntésről³⁴⁴, amellyel kapcsolatosan az Országgyűlés állásfoglalást fogadott el, vagy amelyet az Országgyűlés pontosan megjelöl.

Ezt a tájékoztatót az első helyi felelős miniszter küldi meg az EÜB részére és egyidejűleg tájékoztatja az EKTB Titkárságát. Ha a tájékoztató olyan döntésre vonatkozik, amelynek elfogadása során a Kormány eltért az EÜB állásfoglalásától, akkor azt az EKTB-ben történő megtárgyalását követően a Kormány elé terjeszti.

A törvény arról is rendelkezik, hogy az írásbeli tájékoztatáson túl a Kormánynak szóbeli indoklási kötelezettsége is van, ha az általa képviselt tárgyalási álláspont eltért az EÜB állásfoglalásától. Ez esetben ennek ellátásáról a tanácsi ülésen részt vevő miniszter gondoskodik. Amennyiben az eltérés olyan tárgykört érint, amelynek szabályozásához az

³⁴³ Lásd az Európai Ügyek Bizottsága honapján:

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_szerv=182&p_fomenu=31&p_almenu=10&p_ckl=&p_rec=I&p_nyelv=HU, letöltés ideje: 2008. június 23.

³⁴⁴ Ez lehet: politikai megállapodás, közös álláspont elfogadása, a jogi aktus elfogadása.

Országgyűlés minősített többségi döntése szükséges, az indoklás elfogadásáról az EÜB dönt.³⁴⁵

A Kormány egyéb tájékoztatási kötelezettségei

Az Európai Tanács üléseit megelőző tájékoztatás

A törvény módosított pontja³⁴⁶ előírja, hogy a miniszterelnök az Országgyűlés elnökének kezdeményezésére az Európai Tanács üléseit megelőzően tájékoztat az érvényre juttatni kívánt tárgyalási álláspontokról. Az üléseket megelőző tájékoztatást a külügyminiszter és a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter az érintett miniszterekkel együttműködve készíti elő. A miniszterelnök együttesen tájékoztatja az Országgyűlés elnökét, az országgyűlési képviselőcsoportok vezetőit, az EÜB elnökét és alelnökeit, az alkotmányossággal foglalkozó bizottság elnökét, a külügyekkel foglalkozó bizottság elnökét, valamint az Országgyűlés elnöke által meghívott országgyűlési tisztségviselőket, állandó bizottsági elnököket, állandó bizottságok integrációs albizottságainak elnökeit.

Az Európai Tanács üléseit követő beszámoló

Az Európai Tanács üléséről a miniszterelnök szóbeli tájékoztatást nyújt az Országgyűlés plenáris ülésén. A beszámolót a külügyminiszter és a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter az érintett miniszterekkel együttműködve készíti elő.

A stratégiai kérdések

A stratégiai jellegű integrációs politikai eseményekről főszabály szerint a Kormány rendszeresen tájékoztatja az Országgyűlést. E tájékoztató előkészítésének összehangolásáról a külügyminiszter az érintett miniszterekkel együttműködve gondoskodik.

Ilyen konzultációs ülésre rendszerint negyedévenként az Európai Tanács ülését megelőző napokban, zárt ülés keretében kerül sor. A 2004:LIII. tv. életbe lépése óta 13 alkalommal került sor konzultációs ülésre.³⁴⁷

³⁴⁵ Azt nem szabályozza a törvény és a Házaszabály sem, hogy milyen következményekkel jár a tanácsi ülésen részt vevő miniszterre nézve az indoklás nem elfogadása.

³⁴⁶ A 2004: LIII. tv. 7. §-át a 2007: CXXXIX. tv. módosította (a T/3971 sz. tervezet 2007. október 2-án lett benyújtva), amelyet az Országgyűlés 2007. november 12-én 343 igen, ellenszavazat nélkül és tartózkodás nélkül elfogadta, 2007. november 29-én lett kihirdetve.

³⁴⁷ Lásd az Európai Ügyek Bizottsága honlapján:

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_szerv=182&p_fomenu=11&p_almenu=7&p_ckl=&p_rec=I&p_nyelv=HU, letöltés ideje: 2008. június 23.

Éves tájékoztatási kötelezettség

A Magyar Köztársaság európai uniós tagságával összefüggő kérdésekről és az európai integráció helyzetéről a Kormány évente³⁴⁸ tájékoztatja az Országgyűlés plenáris ülését. Ezt az országgyűlési tájékoztatót a Kormány részére a külügyminiszter terjeszti be az érintett miniszterek bevonásával.

Az elnökség előkészítésével kapcsolatos tájékoztatás³⁴⁹

Az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyeket érintő együttműködéséről szóló törvény 2007. november 12-én elfogadott módosítása értelmében a 2011. első félévi magyar EU-elnökséggel kapcsolatos felkészülés kérdéseiről a Kormány legalább félévente, illetve szükség szerint tájékoztatja az Országgyűlés ún. Konzultációs Bizottságát. A Kormány az EU-elnökséggel kapcsolatos folyamatos tájékoztatási kötelezettségének egyebekben az európai uniós ügyekkel foglalkozó bizottság, továbbá szükség szerint az Országgyűlés más hatáskörrel rendelkező bizottságai útján tesz eleget.

Uniós intézmények magyar tisztségviselői

A törvény értelmében az Európai Bizottság, az Európai Bíróság, az Elsőfokú Bíróság, a Számvevőszék és az Európai Beruházási Bank igazgató bizottsága magyar tagjainak személyére a Kormány tesz javaslatot, az Országgyűlés pedig meghallgathatja a Kormány által javasolt személyt. Az ezzel kapcsolatos kormányzati feladatokat a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter hangolja össze.

³⁴⁸ Sem a törvény, sem a Kormány határozata nem határozza meg a tájékoztató elkészítésének határidejét, a gyakorlat szerint ezeket a jelentéseket minden év áprilisában elkészíti a Kormány, az EÜB pedig napirendre tűzi. A jelentések a Külügyminisztérium honlapján is olvashatók.

³⁴⁹ A Kormány 2079/2007. (V. 11.) Korm.határozatában a 2011. első félévi magyar EU-elnökség előkészítésével összefüggő feladatokról 6. pontjában rendelkezik az Országgyűlés e tárgyú folyamatos tájékoztatásának feladatáról.

Az európai uniós és a magyar jog közelítése a taggá válás után³⁵⁰

Az európai uniós tagságból fakadó jogharmonizációs feladatokról és teljesítésük ellenőrzéséről Magyarországon első helyen a Kormány 1036/2004. (IV. 27.) Korm.határozata és annak 1023/2005. (III. 10.) Korm.határozat általi módosított pontjai, továbbá a Kormány ügyrendjéről szóló 1088/1994. (IX. 20.) Korm.határozatának a vonatkozó pontokat módosító 1007/2004. (II. 12.) Korm.határozata, 1023/2005. (III. 10.) Korm.határozata és 1073/2006. (VII. 26.) Korm.határozata rendelkezik, valamint egy gyakorlatias nézőpontú útmutatás a jogharmonizációs célú jogszabálytervezetek előkészítéséhez szükséges követelményrendszernek való megfelelés céljából a jogszabály-előkészítés számára az Igazságügyi Minisztérium által kibocsátott, 7001/2005. (IK 8.) IM irányelv [MK, 117., II. köt. (2005. augusztus 31.)] formájában a jogharmonizációs célú jogalkotásról, a tartalmi és a formai követelményrendszer ismertetésével.

A Külügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló utasítás³⁵¹ és az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló utasítás³⁵² értelmében az új apparátusban az európai uniós jogi aktusok hazai koordinációjának tekintetében az: KÜM EU Koordinációs és Jogi Főosztály –Jogi, Kötelezettségsegzési és Európai Bírósági Osztály; IRM Európai Uniós Jogi Főosztály felelős az európai uniós jogi aktusokból fakadó jogharmonizációs feladatokért.

A jogharmonizációs kötelezettségből adódó feladatok már az uniós döntéshozatali folyamat során, a tagállami részvétel keretében jelentkeznek – az uniós jogalkotás mindennapi ritmusához igazodóan: nem csupán a tanácsi döntéshozatalban való kormányzati részvételre, az abban képviselendő tárgyalási álláspont kialakítására, de az Európai Bizottság mellett tagállami részvétellel működő bizottságokban képviselendő álláspont kialakítására és képviselétére is megfelelően alkalmazni indokolt a vonatkozó

³⁵⁰ A 2006. évi országgyűlési választások után a kormány ügyrendjéről szóló 1088/1994. (IX.20.) Korm.határozat módosított pontjai illetve az ügyrend új, 100. ponttal történő kiegészítése az irányadó, miszerint: „100. Az Európai Unió döntéshozatali tevékenységében való részvételről és az ehhez kapcsolódó koordinációs eljárásrendről, valamint az európai uniós tagságból eredő jogharmonizációs feladatok meghatározásának, programozásának és teljesítésük ellenőrzésének rendjéről külön kormányhatározat rendelkezik.” Lásd: 1073/2006. (VII. 26.) Korm.határozat 23. pontja. A Korm.határozat által említett kormányhatározat – amennyiben új kormányhatározat születik, illetve a meglévők módosulnak - a tanulmány lezárásáig nem készült el. Ezért a tanulmány a jelenleg hatályos kormányhatározatokat vette alapul. Mivel az európai uniós ügyekkel újra a Külügyminisztérium foglalkozik, az Európai Ügyek Hivatala helyébe a jogharmonizációs ügyekért felelős EU Koordinációs és Jogi Főosztály lép. A kormány 1068/2006. (VII. 13.) Korm.határozata a Kormány kabinetjeiről értelmében az Európai Ügyek Kabinetjének létrehozásáról szóló 1022/2005. (III.10.) Korm.határozat 1. pontja hatályát veszíti. Továbbá: az 1073/2006. (VII.26.) Korm.határozat értelmében hatályát veszíti az 1036/2004. (IV. 27.) Korm.határozat 15. pontja; a 1023/2005. (III. 10.) Korm.határozatának 22-25. pontja.

³⁵¹ 9/2007. (MK 122.) KüM utasítás a Külügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról

³⁵² 10/2007. (MK 130.) IRM utasítás az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról

rendelkezéseket. Ezáltal is előrelátható, hogy az uniós jogi aktusokból fakadó kötelezettségekből eredően mikor és milyen jogalkotási feladatot kell elvégezni, következésképpen a jogharmonizációs feladatok az adott időszakokra vonatkozó törvényalkotási programokban, illetve a kormány munkaterveiben úgy válnak tervezhetőkké, hogy az egyes uniós jogi aktusokból eredő feladatok pontos felmérése már rendelkezésre állhat egy alapos előkészítő munka révén.

Magyar Köztársaság alkotmányos rendjében a jogharmonizáció felelőse a Kormány. Fontos feladat e körben a jogharmonizációs jogszabály-tervezetek elkészítése: ezért az a minisztérium, vagy más állami szerv a felelős, amely az adott kérdésben részt vett az Unió döntéshozatali eljárásában, ill. a kormány álláspontjának kialakításában. A kormányzaton belül kiemelt szerep jut az igazságügy-miniszternek, aki a jogharmonizációs feladatok összehangolásáért, koordinációjáért felelős. Ennek keretében jogharmonizációs javaslatokat meg kell jeleníteni a Kormány féléves munkatervében, ill. törvényalkotási programjában. A miniszter felelős továbbá a jogharmonizációs kötelezettségek teljesítésének figyelemmel kíséréseért; egyetértési joggal rendelkezik a jogharmonizációs tervezetekkel kapcsolatban; jogharmonizációs adatbázist tart fenn. A teljesítést (a jogharmonizációs jogszabály elfogadását) a Külügyminisztérium jelenti az Európai Bizottság felé. Az ellenőrzést és a visszakereshetőséget segíti, hogy minden jogharmonizációs céllal készült jogszabály záró rendelkezései között fel kell tüntetni, hogy az mely uniós jogszabály szabályainak átvételét szolgálja (jogharmonizációs záradék).

A jogharmonizációs jogszabályokat olyan szinten kell meghozni, amilyen szintű jogszabályban tisztán nemzeti eredetű jogalkotás esetén az adott kérdést szabályozni kellene. A jogharmonizációs tervezetek tényleges elfogadása ennek megfelelően (elsősorban) törvényi, kormányrendeleti, vagy miniszteri rendeleti formában történhet. Az Országgyűlés abban az esetben felelős a jogharmonizációs kötelezettség ellátásáért, ha az adott ügy törvényhozási tárgykörbe tartozik. Ezeket az ügyköröket belső, alkotmányos szabályok tartalmazzák. Törvényhozási hatásköröket állapít meg az Alkotmány, vagy a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény. Amennyiben valamely, átültetésre szoruló uniós jogszabály ilyen kérdést érint, az Országgyűlés köteles új törvényt hozni, illetőleg hatályos törvényt módosítani. A csatlakozás után születő irányelvek törvényi szintű átvétele folyamatosan, a törvényalkotás általános szabályainak megfelelő eljárásban zajlik. (A Kormány által beterjesztett törvényjavaslatot az illetékes állandó bizottságban tárgyalják, majd plenáris ülésen, általános és részletes vita után, szavazással döntenek annak elfogadásáról). A jogharmonizációs feladatok megfelelő elvégzése érdekében az ilyen

jellegű törvényjavaslatokat a hatáskörrel rendelkező állandó bizottságok mellett az Európai ügyek bizottsága is megtárgyalja.

A jogharmonizációs adatbázis

A jogharmonizációs adatbázis tartalma³⁵³ alapján elérhető az adatbázis webes megjelenítő modulja³⁵⁴: tartalmazza az egyes uniós jogi aktusok és az átültető/végrehajtó magyar jogszabályok közti jogharmonizációs relációkat - a notifikációs bejelentések, illetve a jogszabályokban szereplő jogharmonizációs klauzulák alapján, valamint a tárcák által készített és egyeztetett végleges jogharmonizációs javaslatok alapján programozott jogharmonizációs célú jogalkotási folyamatok (nyitott átültető magyar jogszabály megalkotását célzó jogalkotási folyamatról, illetve az ennek során esetlegesen módosítandó, illetve hatályon kívül helyezendő magyar jogszabályokról. folyamatok) adatait.

A megjelenítő modul felületei ennek megfelelően kettős célt szolgálnak: megjelenítik a közösségi jogi aktusok és az átültető magyar jogszabályok közti jogharmonizációs relációkat (befejezett JH-folyamatok); hozzáférhetővé teszik a jogharmonizációs javaslatokban programozott ,még le nem zárult jogharmonizációs célú jogalkotási folyamatok adatait (nyitott JH-folyamatok).

A befejezett jogharmonizációs folyamatokhoz hasonlóan, a még nyitott jogharmonizációs folyamatok esetében is megfelelő információk találhatóak az átültető magyar jogszabály megalkotását célzó jogalkotási folyamatról, illetve az ennek során esetlegesen módosítandó, illetve hatályon kívül helyezendő magyar jogszabályokról. A megjelenítő modul webes felületein az egyes magyar jogforrások azonosítására speciális kódok szolgálnak. Az adatbázis³⁵⁵ feltöltése rendszeres, naponta történik.³⁵⁶

³⁵³ <http://www.jogharmonizacio.hu> Az oldal az IRM honlapjáról is elérhető.

³⁵⁴ Az adatbázis az európai uniós tagságból eredő jogharmonizációs feladatok meghatározásának, programozásának és teljesítésük ellenőrzésének rendjéről szóló 1036/2004. (IV. 27.) Korm. határozat 9. pontjában előírt jogharmonizációs adatbázis tartalmán alapul.

³⁵⁵ Az adatbázis felépítése: azonosítószám (pl.: 32005L0047); az uniós jogi aktus címe (pl.: A Tanács 2005/47/EK irányelve (2005. július 18.) az Európai Vasúti Közösség (CER) és az Európai Közlekedési és Szállítási Dolgozók Szövetsége (ETF) között létrejött, a vasúti szektorban a határokon átnyúló interoperábilis szolgáltatásokat ellátó utazó munkavállalók alkalmazási feltételeinek egyes szempontjairól szóló megállapodásról); Hivatalos Lap (HL) hivatkozási adatai – Celex-szám (pl.: HL L 195., 2005.07.27., 015. o.); Kihirdetés dátuma (pl.: 2005-07-27); Átültetési határidő (pl.: 2008-07-27); Hatályon kívül kerülés dátuma; Directory fejezet száma. Ezeket az adatokat követik a hazai szabályozásra vonatkozó adatok: jogalkotás típusa (pl.: törvény); átültetés típusa (pl.: módosítás); felelős (pl.: GKM); módosítás – a módosítandó jogszabályra vonatkozó speciális kód (pl.: J1993T0095P – ahol a J= típus (jogszabály); 1993= kiadás éve négyjegyű számmal; T=jogforrás rövidítése (törvény); 0095=jogforrás mindig négyjegyű száma; P=kibocsátó rövidítése (parlament)).

Kapcsolat az Európai Parlament magyar képviselőivel

Mivel a közvetlenül megválasztott európai parlamenti (EP) képviselők vannak legközelebb a „tűzhöz”, vagyis a brüsszeli folyamatokhoz, indokolt és egyben nagyon fontos a magyar képviselőkkel történő folyamatos és szoros kapcsolattartás, amely ugyanakkor nem nevezhető egységes gyakorlatnak az EU tagállamaiban. Ennek oka elsősorban az, hogy a képviselők az EP frakcióiba tömörülve a pártjaik érdekeit és nem a nemzeti érdekeket képviselik az EU döntéshozatala során. Ellenben az EP tagok „haza is figyelnek”, szemmel tartják a magyar választói háttérrel is.

Az Országgyűlés a 2004. évi LVII. törvényben szabályozta az EP magyarországi képviselőinek jogállását. A törvény értelmében létrejött az Európai Parlamenti Képviselők Fóruma, mint a képviselők konzultatív testülete, melynek tagja minden európai parlamenti képviselő. A fórum azzal a céllal alakult meg, hogy az EP napirendjén szereplő, a Magyar Köztársaság számára különösen fontos, stratégiai jelentőségű kérdésekben véleménycsere jöhessen létre. A fórum munkáját az Állandó Képviselősegítség segíti. A törvény előírja, hogy az EP képviselők tanácskozási joggal részt vehetnek az Országgyűlés állandó bizottságainak ülésein, valamint a plenáris ülés európai integrációval összefüggő napirendi pontjainak tárgyalásán. Továbbá az EP képviselő az Országgyűlés bizottságainak tájékoztatást adhat a tevékenységéről és az EP Magyarországot érintő kérdéseiről.

A Kormány az 1123/2005. (XII. 15.) Korm.határozatba építette bele az EP képviselőkkel való kormányzati együttműködés szabályait. Eszerint egyfelől a külügyminiszter az érintett miniszterekkel együttműködve az Európai Unió soros elnökségének elején konzultál az EP-képviselőkkel az elnökségi programról és a magyar prioritásokról. Másfelől a külügyminiszter az uniós döntéshozatali eljárás rendjéhez, valamint a napirenden levő kérdésekhez igazodóan egyeztet az EP-képviselőkkel a Kormány adott uniós tervre vonatkozó tárgyalási álláspontjáról.

Magyar parlamenti kapcsolatok az európai uniós intézményekkel

Európai Bizottság

Az EÜB az EB dokumentumaihoz már korábban is hozzájutott a kormányon keresztül³⁵⁷ – a közvetlenül érkező dokumentumok köre annyiban jelent többet, hogy nagyobb számú

A lábjegyzet folytatása a 172. oldalról:

Maga a jogszabály nem érhető el az adatbázisból, de a száma alapján kikereshető más jogforráskereső módszerekkel.

³⁵⁶ A teljes adatbázis a fejezet lezárásakor (2008. június 23.) és a legutolsó feltöltés (2008. június 11.) alapján 3114 rekordot tartalmazott, ebből 175 a nyitott folyamat.

³⁵⁷ Az Országgyűlésnek hozzáférése van minden olyan EB dokumentumhoz, amelyet a Tanácsnak megküld.

dokumentum érkezik be (mint például a bizottsági vélemények, mint a C sorozat, valamint az EB munkaanyagai) és valamivel korábban. Az EB kezdeményezése, miszerint közvetlenül a parlamenteknek küldi meg a dokumentumokat, nem változtat az EÜB munkájának mechanizmusán. Mindazonáltal az Országgyűlés úgy véli, hogy az EB kezdeményezése nagyon fontos gesztus volt, amivel kihangsúlyozta abbéli kívánalmát, hogy tovább fejlessze a nemzeti parlamentekkel való együttműködését és hogy mélyrehatóbban vonja be azokat az EU döntéshozatali folyamatába. A 2007. első félévi tapasztalatok azt mutatták, hogy a munkaanyagok és a vélemények – amelyeket nem küld meg a Tanácsnak – jelentették a hozzáférhető dokumentumok számának megnövekedését. Az Országgyűlés még nem élt azzal a lehetőséggel, hogy véleményt küldjön vissza az EB-nek valamely jogszabálytervezetről.

Európai Parlament, interparlamentáris találkozók

Az EÜB kifejezetten hasznosnak tartja az interparlamentáris találkozókat, egyrészt a mindennapi munkájához, másrészt a nemzeti parlamentekben és az Európai Parlamentben dolgozó kollégáikkal való hosszú távú együttműködés céljából. Ezek a közös ülések az EU napirendjén szereplő fontos ügyekre irányítják a politikai vezetők figyelmét – olyan ügyekre, amelyek hamar a nemzeti jogalkotás napirendjére kerülhetnek. Az Országgyűlés a hágai irányvonalakra hivatkozva³⁵⁸ javasolja, hogy az abban a keretben meghatározott ügyek kiindulópontként szolgálhatnak az Európai Parlament által szervezendő együttes üléseken kidolgozandó témákhoz. Az EÜB további javaslata, amely már több parlament részéről is megfogalmazódott: a nemzeti parlamentek tagjainak legyen lehetőségük az EP bizottsági üléseken való ad hoc részvételre, amikor bizonyos ügyekben fontosnak vélik a véleményük kifejezését, ugyanakkor az EP képviselőknek is legyen arra lehetőségük, hogy ad hoc alapon részt vegyenek a parlamentek szakbizottságainak ülésein, mivel az információáramlásnak ez a kétirányú csatornája mindkét oldal számára hasznos lehet.

³⁵⁸ Elnökök Konferenciája, 2004. július 2-3. Az abban foglaltak szerint az általános titkárságoknak lehetőségük van arra, hogy közös érdeklődésre számot tartó ügyeket terjesszenek elő az Elnökök Konferenciájára, amikre a következő periódusban összpontosítani indokolt.

Betekintés az Európai ügyek bizottsága munkájába³⁵⁹

Ebben a fejezetben megkísérlem annak felvázolását, hogy a fentiekben ismertetett, papíron létező kontrollmodell vajon hogyan állja meg helyét a gyakorlatban? Hogyan kezeli, él vele az Európai ügyek bizottsága mindennapos tevékenysége során? A fejezetet a kérdéscsoportok alapján felállított szempontok szerint állítottam össze.

Előzetesen elmondható, hogy nagyon sokszereplős eljárásról van szó, ugyanis amíg a bizottságokban jószérivel ugyanazok a szereplők (amennyiben nem történik túl gyakran vándorlás az EÜB-ből a kormányba vagy egyes volt kormánytagok érkezése az EÜB-hez), addig a kormány oldaláról természetesen figyelembe véve a szakpolitikákat, ezzel együtt azt is, hogy a tárgyalási álláspontjavaslatok más és más tárcához tartoznak, változnak a szereplők. Akkor lehet ideális az együttműködés, akkor gördülékeny a munka, ha mindkét fél, azaz az összes szereplő a helyzet magaslatán áll, amennyiben nem így van, akadozik.

Az EÜB az európai uniós döntéshozatal korai szakaszaiba is be tud kapcsolódni, 2008-ban is a jogszabálytervezet kibocsátását követő 2-3 hónapon belül voltak egyeztetések.

A Kormány álláspontjavaslata, képviselőnek személye az EÜB-ben

Az EÜB tapasztalatai azt mutatják, hogy minőségükben és kidolgozásuk szempontjából nagyon eltérő színvonalúak a kormány álláspontjavaslatai. Ennek oka lehet például az, hogy aki megbízást kapott az álláspontjavaslat elkészítésére, mennyire tapasztalt a tárgykörben, mennyiben értette, látta át az ügyet, illetőleg mennyi ideje volt az álláspontjavaslat megszerkesztésére – erre természetesen nincs befolyása az EÜB-nek. Az EKTB-től ezt a kész anyagot kapja meg az EÜB, amely az álláspontjavaslatához képest tud dolgozni, azaz, ha a kialakított álláspontjavaslatban valamilyen hiányosságot vél felfedezni, akkor azt jelzi az EKTB felé, de ez nem fordul elő gyakran. A fél éves indikatív lista alapján dolgozó tárcáktól az EKTB-n keresztül 2-3 hét elteltével érkezik meg az EÜB-hez az első álláspontjavaslat. Praktikussági szempontból az egy minisztériumhoz tartozó ügyek együtt futnak.

³⁵⁹ A magyar kontroll gyakorlati alkalmazásának ismertetését az Európai ügyek bizottságához intézett kérdőív szerint történő személyes interjú, Dr. Juhász László főtitkárral történt beszélgetés (2009. február 26.) alapján állítottam össze, és csak az EÜB EU-s tevékenységére vonatkoztatom kitekintéssel az Országgyűlés által eszközölt elszámoltathatóságra. Utóbbihoz segítségemre volt: Juhász-Tóth Angéla: Európai ügyek az Országgyűlésben. A csatlakozás óta eltelt időszak tapasztalatai. Budapest: Országgyűlés Hivatala, 2008., illetve Kovács, Agneta et al: The activities of the Hungarian National Assembly regarding European Affairs. Special focus on the scrutiny procedure. Budapest: Hungarian National Assembly, 2008., Győri, Enikő: The role of the Hungarian National Assembly in EU policy-making after accession to the Union. A mute witness or a true controller? In: O'Brennan, John – Raunio, Tapio: National Parliaments within the enlarged European Union. From 'victims' of integration to competitive actors? Routledge, London, New York, 2007.

Mivel politikai vita folyik az ügyekben, az EÜB-nek az a törekvése, hogy amikor egyeztetési eljárásra kerül sor, vagy a miniszter vagy államtitkár legyen jelen, de nem könnyű elérni, hogy a megfelelő időpontban pl. egy államtitkár ráérjen az EÜB-ben megjelenni. Előfordult olyan eset, hogy államtitkár helyett egy szakértő³⁶⁰ jelent meg az ülésen³⁶¹, de volt olyan is, hogy a miniszter ment el a jelzett államtitkár helyett.

Az állandó bizottságok szerepe

Véleményalkotás céljából minden esetben kijelölésre kerül legalább egy állandó bizottság, a tapasztalatok szerint vannak olyan bizottságok, amelyek ódzkodnak a kijelöléstől, de vannak olyanok is, amelyek kérik a kijelölésüket, ezt automatikusan meg is kapják és amelyek törekszenek is arra, hogy ki legyenek jelölve, leggyakrabban teszi ezt pl. a Gazdasági bizottság és a Környezetvédelmi bizottság. Az, hogy milyen keretben tárgyalják az európai uniós ügyeket a szakbizottságok, saját hatáskörük, az EÜB erre nincs befolyással. Van, amelyeknél egy uniós albizottság dolgozza ki a véleményt, amelyet az állandó bizottság jóváhagy. Továbbá egyes bizottságok szóbeli tájékoztatás céljára meghívják az illetékes tárca képviselőjét, de van olyan bizottság is, ahol csak néhány percet töltenek az ügyel. A szakbizottságok véleményük kialakítása során többnyire a kormány álláspontjavaslatára támaszkodnak, de amennyiben nincs elegendő információjuk, munkájukhoz az EÜB Titkársága is segítséget nyújt. Az állandó bizottság azután véleményét az EÜB-nek továbbítja.³⁶²

Az egyeztetési eljáráson

Az EÜB Titkársága e-mailen jogszabálytervezeteket, háttéranyagokat is megküld az EÜB tagjainak, továbbá, ha van olyan információ, amelyet a kormány álláspontjavaslata nem tartalmaz, azt is továbbítják a képviselőknek. Az EÜB-ben 25-30 eljárás folyik egy időben és általában jogszabálytervezet-csomagokkal dolgozik (előfordul, hogy egy csomag 2-3-4 jogszabálytervezetet fog át, és ha tárgyukban nem érnek el egymástól, egy álláspontjavaslat érkezik az EÜB-hez). Napirendje kialakításakor az Európai Unió féléves menetrendjén, tervén kívül figyelemmel kíséri, merre tart az uniós döntéshozatal, mikor

³⁶⁰ Igazából a szakértők értenek hozzá az ügyekhez, ők vesznek részt a munkacsoporti üléseken is, ellenben egy szakértővel nem lehet politikai vitát folytatni az egyeztetési eljáráson.

³⁶¹ Például azon az ülésen, amelynek napirendjén sok IRM-es téma volt, az államtitkár néhány szakértővel jelent meg, adott egy néhánymondatos bevezetést, majd egyéb teendőire hivatkozva eltávozott, később visszament a tárgyalásra.

³⁶² Kezdetben (2005 folyamán is) az állandó bizottságok az ülésekről készült jegyzőkönyvet küldték meg az EÜB-hez, amely jelezte, hogy számára ebből nem világlik ki pontosan, miről döntött a bizottság, s kérte, hogy a jövőben inkább véleményt küldjön.

várható döntés – ennek fényében mikor tud az EÜB ülésezni. Mivel az EÜB minden ügyet legalább kétszer tárgyal, megnehezítheti munkáját az, ha EU szinten gyorsan történik a döntéshozás.

Amennyiben egy ügyet először tárgyal az EÜB, az iránytűt egy jól megszerkesztett álláspontjavaslat képezi, amelyhez hozzájárul az állandó bizottsági vélemény. Ha már többször kerül napirendre ugyanaz az ügy, az előbbiekhöz sorakoznak a korábbi bizottsági jegyzőkönyvek is. Ezek alapján dolgozza ki az EÜB az állásfoglalását, azaz mi az, amit az EÜB a konkrét üggyel szeretne elérni.

A 2006-os parlamenti ciklus kezdetén vezette be az EÜB a riportóri rendszert, mely szerint minden európai uniós tervezethez jelöl egy kormánypárti és egy ellenzéki riportórt, akinek személyéről a frakciók döntenek. A riportőr az EÜB ülésén szóban ismerteti frakciója álláspontját a tervezetről és elsőként szólalhat fel a kormány képviselőjének előterjesztését követően, illetve a vita lezárásakor joga van utoljára szót kérni. Az nehezíti meg az EÜB munkáját, ha a kijelölt riportőr valamilyen okból nem tud megjelenni. A gyakorlatban a kormánypárti képviselők jobban hozzáférnek a kormányzati belső döntés előkészítő anyagokhoz, az ellenzék képviselője inkább a szakértőire támaszkodik, továbbá mindkét oldalt befolyásolják a magyar EP képviselők. További tapasztalat, hogy a riportőr csak akkor aktív, ha személyes érdekeltsége, vagy választókerületének érdekeltsége van az ügyben. Ha nincs érdekeltsége, akkor kerül előtérbe a szakértők tevékenysége.

Az EÜB számára az ülésen ismertté válik a fenti dokumentumokon túl két szóbeli tájékoztatás, a kormány tagjé és a riportoré, valamint a bizottság tagjainak esetleges hozzászólásai. Mindezeket figyelembe véve, szintetizálva az egyes véleményeket, az EÜB megpróbál 3-4 fontosabb elemet kiemelni az ügyből, elsősorban az álláspontjavaslatból vagy magából a jogszabálytervezetből és eldönti, mi az, amit nagyon támogat és mit utasít el – ez egyébként mindaddig mozog, változhat, ameddig a jogszabályt el nem fogadják uniós szinten. Az EÜB – zárt ülésen – állásfoglalásának kialakításakor a rugalmasságra törekszik, inkább több szempontot jelöl meg, amit célszerűek tart elérni. Az EÜB állásfoglalásokat minősítik, így több évig tartó védelmi idő lejárta után, utólagosan válhatnak nyilvánossá – az ülések jegyzőkönyveinek azon részlete, amely az állásfoglalást tartalmazza.³⁶³

³⁶³ A csalakozás időpontjától számítva az első állásfoglalások a közeljövőben kerülhetnek nyilvánosságra. Ezek megjelenési helye az EÜB honlapja lehet.

Folyamatos, „ongoing” tájékoztatás

Amikor az EÜB útjára bocsátotta a kormány képviselőjét, aki a törvény értelmében az uniós döntéshozatal folyamán az EÜB állásfoglalásának alapulvételével jár el, amennyiben nem tudja kellőképpen képviselni azon szempontokat, amelyeket az EÜB fontosnak ítélt meg és módosítania kell álláspontján, arról nem tájékoztatja folyamatosan az EÜB-t, vagyis nem telefonál haza és kér új felhatalmazást az EÜB-től.³⁶⁴ Itt utalok vissza a bizottság rugalmasságára, amikor azt mondhatja a kormány képviselőjének, hogy törekedjen rá, vagy támogatja abban, hogy érje el azokat a pontokat, amelyeket az EÜB az álláspontjavaslatból kiemel.

Az EÜB egyébként, tekintettel az uniós döntéshozásra, amennyiben ideje van rá, egy ügyet többször elővesz, mint ahogy a fentiekben utaltam rá, legalább kétszer tűzi napirendjére. A gyakorlatban, amikor a miniszter vagy államtitkár más ügyben szóbeli tájékoztatást ad az EÜB ülésén, a bizottság rákérdez a korábbi ügy(ek)re is, vagy ha az uniós menetrend megengedi, néhány hónap múlva újra napirendre tűzik és ilyenkor történik meg az ügyek frissítése.

Az elszámoltatás

A kormány képviselője, amennyiben nem tudta hatékonyan képviselni az EÜB által megjelölt szempontokat az uniós döntéshozatalban, hazatértét követően írásban beszámol róla, valamint el is látogat az EÜB ülésére szóbeli tájékoztatás céljából. Az EÜB tapasztalatai szerint ezeket az indoklásokat korrekten le szokta írni a kormány képviselője, amit szóban is kiegészít. Az EÜB tagjai e-mailen kapják meg az írásos indoklással ellátott utólagos tájékoztatást, és a törvény életbe lépése óta eddig nem volt arra példa, hogy a bizottság az indoklást nem fogadta volna el, vagy azt mondta volna, hogy nem jó.

Egyéb tájékoztatások

Mivel a törvény a csatlakozást követően lépett hatályba, az európai uniós intézményekbe kinevezett magyar tisztségviselők meghallgatását illetően az EÜB teljes egészében nem tudott élni a törvény adta lehetőségeivel, mivel még akkor kerültek oda, amikor a törvény rájuk nem vonatkozott, de az Európai Bizottság által 2004-ben kinevezett magyar biztost meghallgatta, de csak a kinevezés után, valamint egy évvel a hivatalba lépését követően,

³⁶⁴ Természetesen uniós szinten is változhat az egyes jogszabálytervezetek sorsa: az EB visszavonhatja, a Tanács leveszi a napirendről vagy ugyan napirenden marad az ügy, de a kormányok valamilyen okból nem tárgyalták.

továbbá a Számvevőszék magyar tagja kétszer (2005, 2007) számolt be az EÜB-nek a tevékenységéről.

A miniszterelnök az Európai Tanács ülése előtt a törvény 7. § (1) bekezdésében foglalt kötelezettségének többségében eleget tesz. Külön az EÜB-ben nem jelenik meg. Az Európai Tanács üléseit követően tájékoztatást ad az EÜB-nek.

Az EÜB tagjainak aktivitása, európaizálódása

A tapasztalatok azt mutatják, hogy a bizottságban helyet foglaló képviselők 1-2 kivételtől eltekintve nem „európaiak”. A tagság nagyon vegyes képet mutat: a kormánypártból jelenleg (2009. február) két megyei jogú város polgármestere, továbbá kisebb városok polgármesterei vannak jelen, akik inkább a városfejlesztésre koncentrálnak, az ülésekre sok esetben helyetteseiket küldik, továbbá technokraták, és ún. „backbencherek” képezik a 21 (jelenleg 20) fős tagságot. Az egyeztetési eljárások alkalmával az, hogy egy téma mekkora aktivitást, érdeklődést vált ki, függ attól is, hogy a bizottságban milyen a hangulat. A Jegyzőkönyvekbe való betekintés is elárulja, mennyit foglalkozik a bizottság egy-egy ügy megtárgyalásával, vagy éppen a teljes ülés meddig tart: előfordul több mint 2 óras tanácskozás, de olyanra is van példa, hogy gyakorlatilag néhány perc, fél óra után véget ér az ülés. Az EÜB sajnálatos módon nem aszerint állítódik össze, hogy kik azok, akik elkötelezettek az európai ügyek iránt. Az idegen nyelv tudása nem mindenkire jellemző és a gyakorlatban minden második tag tud elfogadható szinten angolul, tehát ha a Titkárság angol nyelvű jogszabálytervezetet küld ki a tagoknak, a többség nem tud vele mit kezdeni.

Az EÜB kapcsolata a magyar EP képviselőkkel

Az EÜB rendszeresen meghívja üléseire a magyar EP képviselőket, de ők nagyon ritkán jelennek meg, évente kb. két alkalommal, nincs is folyamatos együttműködés, mint például lehetnének informális egyeztetések egy-egy jogszabálytervezetről, amennyiben az EP képviselő valamilyen plusz információ birtokába jut, amely fontos lehet az EÜB állásfoglalásának kialakításakor, mindösszesen hírleveleket küldenek meg az EÜB számára.

Interparlamentáris együttműködés

A többi EU tagállam parlamentjével jó kapcsolatot ápol az EÜB, többnyire e-mailen tartják a kapcsolatokat, s előfordult már, hogy az EÜB e-mailen kért és kapott információkat. Ezen kívül az interparlamentáris találkozók, konferenciák nyújtanak lehetőséget a

tapasztalat-és információcserére. Továbbá, az IPEX rendszerbe mára a magyar egyeztetések is fel lettek töltve. Ami az egyes államok olyan minőségű találkozókat illeti, amelynek célja egy közös álláspont kialakítása a közös érdekek védelmében, magyar részvétellel a visegrádi négyek között parlamenti szinten is volt egyeztetés az energia-és klímavédelmi csomag ügyében³⁶⁵: előzetes együttműködés volt, de amikor döntéshozatalra került a sor és a partnerek közül mindenki elérte a saját célját, a magyar tárgyalófél mellett már nem tartottak ki.

A 2011. első félévi magyar elnökség

Az Európai ügyek bizottsága kiemelkedő feladata lesz két COSAC találkozó megszervezése is, az első COSAC találkozó – mint általában – az elnökség első felében kerül megrendezésre és magában foglalja a bizottsági elnökök konferenciáját, míg a másikon a parlamentek delegáltjai vesznek részt. A konferencia megszervezésén és lebonyolításán túl feladata lesz a következő féléves jelentés előkészítése is, azaz a témák meghatározása, a vonatkozó kérdőívek összeállítása, kiküldése a parlamenteknek, majd a kitöltött kérdőívek összegyűjtése, feldolgozása és a jelentés elkészítése is. Továbbá a konferenciával kapcsolatos dokumentumok megfogalmazása, közzététele. A COSAC találkozókön kívül az elnökség folyamán a tagállamok parlamentjeinek külügyi bizottságainak, valamint 3-4 állandó bizottságának ülésére is sor kerül.

Ami a kormánynak a magyar elnökséggel kapcsolatos tájékoztatását illeti, az EÜB először 2007. májusában hallgatta meg a kormány képviselőjét az elnökség előkészítésének aktuális fázisával kapcsolatban, majd a következő meghallgatásra 2007 szeptemberében került sor, december 4-én pedig egy konferencia került lebonyolításra a Külügyminisztériummal közös szervezésben. 2008. október 17-én az EÜB elnökének kezdeményezésére információcsere, valamint az elnökségi trió idejére megvalósítandó együttműködés céljából együttes ülést tartott a spanyol, belga és a magyar európai ügyekkel foglalkozó állandó bizottság.

Kitekintés: az Országgyűlés elszámoltatási lehetőségei

Az a fentiekből kiderült, hogy az európai uniós ügyekkel foglalkozó állandó bizottság tagjai nem érzik túlságosan magukénak az európai ügyeket, a kérdés az, hogy

³⁶⁵ 2008. március 19. Eger. A közösen elfogadott állásfoglalás szövege angolul olvasható az Országgyűlés európai uniós honlapján:
http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_szerv=182&p_fomenu=11&p_almenu=9&p_ckl=38&p_rec=&p_nyelv=HU, letöltés ideje: 2009. március 3.

Országgyűlés szinten mennyire foglalkoztatja a képviselőket az Európai Unió. A kutatások a következőket mutatják: az azonnali kérdések, kérdések, interpellációk tekintetében 2004. május 1-jétől 2007. december 31-ig összesen 29 azonnali kérdés (az 1120-ból), 146 kérdés (a 8564-ből) és 26 interpelláció (a 771-ből) volt európai uniós témájú, azon belül is elsősorban a mezőgazdaságra és a regionális politikára (uniós forrásokra) vonatkozó. A napirenden kívüli felszólalások (1235) közül 74 volt EU-s tárgyú: a felszólalók csaknem fele az EÜB tagja közül került ki. Ami a politikai vitákat illeti, 3 közvetlenül és 1 közvetve volt európai uniós témájú a lezajlott 22 közül. Vagyis, ha a plenáris adatokat összegezzük, látható, hogy összesen az 11712 felszólalásból 279 volt európai uniós témájú, ami a plenáris munka mindössze 2,38 százaléka.

Sajnos kevés az Európai Ügyek Bizottsága felé a polgároktól, a lakosságtól közvetlenül érkező figyelem a bizottság munkájával kapcsolatban, a civil szférából akad érdeklődés, de nem informálódási célzattal, valamint a felsőoktatási intézmények hallgatóitól érkeznek kérdések. Ennek oka az is lehet, hogy maga a sajtó nem szentel elegendő figyelmet a bizottság európai uniós tevékenységének, a média figyelmének középpontjában inkább a hazai jellegű, nemzeti parlamenti események szerepelnek, az európai uniós ügyek iránt nem érdekeltek megfelelő módon – kiszolgálva az igényeket, de véleményem szerint ideje lenne az európaizálódás, az európai identitás igényének is – ezért valószínűsíthető, hogy a polgárok nem is tesznek erőfeszítéseket arra, hogy megértsék az uniós folyamatok hazai kezelését – s így a kormányi kezdeményezésnek tulajdonítja az uniós kötelezettségeket, sőt az európai parlamenti választások alkalmával is a kormány iránti elégedetlenségét fejezheti ki.

MEDITERRÁNEUM

Gulliver és Lilliput a XXI. században: Ciprus és Málta európai uniós ügyei

A továbbiakban arra a kérdésre keresem a választ, hogy Málta és Ciprus, mint a legkisebb tagállamok, s mint a „központtól” legtávolabb fekvő, tengerekkel körülölelt, ugyanakkor gazdag harmadik országbeli kapcsolatokkal rendelkező „határállamok” kis méretükből és távolságukból hogyan tudnak előnyt kovácsolni, hogyan kompenzálják méretükből fakadó „hátrányukat”, s hogyan válik például Málta példaértékűvé az európai ügyekkel foglalkozó bizottsági munkáját illetően. A tanulmányban megvizsgálom, mire koncentrálnak ezek az európai uniós mini államok, melyek az erősségeik, amelyek akár a többi tagállam fölé emelhetik őket, hogyan védik ki sebezhetőségüket? Kérdésként tevődik fel az is, hogy ezek a mediterrán államok, egyúttal szigetállamok milyen kapcsolatok kialakítása válik lehetővé a számukra, számíthatnak-e szövetségesekre az európai uniós tárgyalások folyamán, s melyek a legérzékenyebb pontjaik. Valamint kitérek a scrutiny megvalósulására e két tagállamban: hogyan dolgoznak az európai uniós ügyekkel törvényhozó és végrehajtó szinten, hogyan alakulnak a kapcsolatok a kormányok és a parlamentek között, s egyáltalán, mennyire erős a kormány európai uniós tevékenysége felett megvalósuló parlamenti kontroll.

Kicsi, mini vagy mikro államok?

Gazdag szakirodalom rendelkezik arról, vajon mekkora is számít kis államnak és milyen paraméterekkel kell rendelkeznie egy államnak ahhoz, hogy azt mininek, vagy mikro nagyságúnak nevezzük. S ha több szemszögből vizsgáljuk ezeket az államokat, több különböző eredményre is juthatunk. A kapcsolódó szakirodalom teljes áttekintésének igénye nélkül megkísérlem néhány irányvonal meghatározását az általános nézetektől a konkrét, európai uniós adatokig.

Robert O. Keohane volt egyike az elsőknek, aki részletezte annak a meghatározásnak a bonyolultságát, vajon mi értendő a kis állam terminus alatt.³⁶⁶ Hans Vogel véleménye szerint a kis méret és a gyengeség minden bizonnyal nem bír azonos jelentéssel, továbbá úgy véli, hogy a szerzők két csoportra oszthatók, miszerint többségük az úgynevezett „kapacitás koncepció” alapján egy állam méretét a gazdasági és katonai teljesítménye

³⁶⁶ Wilhelm Christmas – Møller: Some Thoughts on the Scientific Applicability of the Small State Concept: a Research History and a Discussion. In: Otmar Höll (Ed.): Small States in Europe and Dependence. Wien, 1983. 37.

alapján határozzák meg, míg kevesebben vannak azok, akik a méretet csupán „fizikai fogalomként” értelmezik.³⁶⁷ Raimo Väyrynen úgy véli, rendszerint a nagy és a közepes méretű hatalmaknak jobb lehetőségeik vannak a politikai és gazdasági alternatívák tekintetében, mint kisebb társaiknak, és döntéseikkel is nagyobb eséllyel fosztják meg a kisebb nemzeteket számos választási lehetőségtől, ami egyéb esetben hozzáférhető lenne a számukra.³⁶⁸ Továbbá, a kicsi államoknak nagyobb a függőségük: a nemzetközi gazdasági és politikai kapcsolatokban beálló változások sokkal erősebben hatnak a belső politikai rendszerükre, és számukra sokkal költségesebb a függőségi viszony elutasítása.³⁶⁹ Ugyanakkor a kis állam – a szigorú szankcióktól való félelem nélkül – külügyeit, illetőleg külgazdasági politikáit illetően több kockázatot vállalhat a nagyobb hatalmaknál.³⁷⁰ Egy államhatalom megerősödése feltételez bizonyos gazdasági erőfokot is, ami voltaképpen előfeltétele annak, hogy egy állam emelkedő tendenciát mutasson a nemzetközi hierarchiában.³⁷¹

A tizenkilencedik század Európájában egy állam sikerességét a védelmi kapacitásában valamint a területi expanziójában látták, előtérbe helyezve ezzel a katonai potenciált. A külterületi hódítások a huszadik század közepéig fontossággal bírtak és ez a szemlélet megőrizte súlyát a hidegháború idején is. A lakosságszám is inkább katonai, valamint a gazdasági prosperitás biztosítása szempontjából – egy életképes katonai kapacitás kiépítése céljára – volt fontos. Az 1960-as és 1970-es évek idején, főleg a dekolonizációs folyamatok során a tudósok a kis államok sebezhetőségével és erejével voltak elfoglalva, de kérdésként szerepelt ugyanakkor a kis államok nemzetközi függetlensége is, mivel politikai és gazdasági nyomás általi sebezhetőségüket vélték. A kis államokat mint korlátozott diplomáciai hatalommal és szintén limitált katonai erővel felruházott entitásként említették azzal a meglátással, hogy képtelenek megvédeni magukat a nagyobb

³⁶⁷ Hans Vogel: Small states' efforts in international relations enlarging the scope. In: Otmar Höll (Ed.): Small States in Europe and Dependence. Wien, 1983. 55-56.

³⁶⁸ Raimo Väyrynen: Small states in different theoretical traditions of international relations research. In: : Otmar Höll (Ed.): Small States in Europe and Dependence. Wien, 1983. 95.

³⁶⁹ Raimo Väyrynen: Small states in different theoretical traditions of international relations research. In: : Otmar Höll (Ed.): Small States in Europe and Dependence. Wien, 1983. 94.

³⁷⁰ Hans Vogel: Small states' efforts in international relations enlarging the scope. In: Otmar Höll (Ed.): Small States in Europe and Dependence. Wien, 1983. 67.

³⁷¹ Raimo Väyrynen: Small states in different theoretical traditions of international relations research. In: : Otmar Höll (Ed.): Small States in Europe and Dependence. Wien, 1983. 91.

szomszédjaiktól. Az elmúlt évek kutatásaiban is a tudósok³⁷² arra az eredményre jutottak, hogy a kis államok a mai napig is sebezhetőek a „kis gazdaságuk” miatt.³⁷³

A rövid elméleti bevezetőt tekintve melyek lehetnek azok a tényezők, amelyek meghatározhatják vagy behatárolhatják egy-egy állam valamely csoportba sorolását? Milyen mért és nem mérhető tulajdonságok szükségesek ahhoz, hogy egy államot „nagyak” vagy „kicsinek” tulajdonítsunk? A „nagy” és „erős” nem feltétlenül egybefüggő fogalmak, ugyanis ha csak az Európai Unió tagállamait nézzük, az sem mindegy, hogy az állam mennyire rendelkezik erős tárgyalási pozícióval, mennyiben tudja befolyásolni a döntéshozatali folyamatokat, milyen „szövetségeseket” sikerül megnyernie ahhoz, hogy a döntések az ő javát szolgálják, s nem utolsósorban: mennyire felkészült az Európai Unió aktuális napi ügyeit illetően. Napjaink szakirodalmából válogatva Baldur Thorhallsson szerint hat kategória alapján állapítható meg egy állam „nagysága”³⁷⁴, ezek pedig: a rögzített méret (lakosság és terület); a szuverenitás-kiterjedés (az állam területén gyakorolt tényleges szuverenitás); politikai méret (katonai és adminisztrációs adottság); gazdasági méret (GDP, piaci méret, fejlődési sikerek); „érték-méret” (a hazai és külső szereplők hogyan tekintenek az államra); preferencia-méret (a kormányzó elit ambíciói, prioritásai, nemzetközi rendszerrel kapcsolatos tervei). Az utóbbi kettő kétségtelenül elméleti megközelítést igényel, viszont nem elhanyagolandó egy állam európai uniós magatartása szempontjából. Ha a négy alapvető szempontot – a terület nagyságát, a lakosságot, GDP-t, katonai kiadásokat – vesszük górcső alá, általánossággal kijelenthető, hogy azok az államok bizonyulnak kicsiknek, amelyeknek GDP-je kevesebb, mint 30,000 000 000 EUR, továbbá, azok az államok, amelyeknek amerikai dollárban számított katonai kiadása – mint a katonai kapacitás indikátora – sokkal kevesebb (kevesebb, mint 400 millió USA dollár), mint a többieké, nem elégséges arra, hogy magukat megvédjék. Ha a lakosságot nézzük, akkor azok a kicsik, amelyeknek lélekszáma 11 milliónál kevesebb, viszont amelyeknek a lélekszáma 0,4 és 2 millió között van, mikro államoknak is nevezhetők.³⁷⁵ Amennyiben ez a feltételezés megállja a helyét, akkor ennek a kritériumnak olyan államok tesznek eleget, mint Szlovénia, Észtország, Ciprus, Luxemburg, és Málta az európai uniós tagállamokat tekintve. Mindazonáltal ha Európában gondolkodunk, akkor olyan államok felelnek meg a

³⁷² Mint például: Alesina, Neumann, Gstöhl, Archer, Nugent, Griffiths

³⁷³ Bővebben lásd: Baldur Thorhallsson: The Size of States in the European Union: Theoretical and Conceptual Perspectives. European Integration, 2006/1, 8-9.

³⁷⁴ Baldur Thorhallsson: The Size of States in the European Union: Theoretical and Conceptual Perspectives. European Integration, 2006/1, 8.

³⁷⁵ Roderick Pace: Malta and EU Membership: Overcoming 'Vulnerabilities', Strengthening 'Resilience'. European Integration, 2006/1, 35.

fenti szempontnak, mint Izland, de sokkal inkább lényeges ebből a megközelítésből San Marino, Vatikán, Monaco, Liechtenstein és Andorra, amelyek inkább nevezhetők mikro államoknak, mint Ciprus vagy Málta. Viszont ha leszűkítjük a kört csak az Európai Unió tagállamaira, akkor az EU-27-ek sorát mindenképpen Ciprus, Luxemburg és Málta zárja. Ezért a tagállamok között mikro nagyságúaknak is nevezhetők, de ha ezt a jelzőt a fenti „ötösfogat” sajátítja ki, akkor a mini vagy a nagyon kicsi államok elnevezést kaphatják. Kelstrup, a mérhető jellemzők alapján, mint a lakosságszám, terület, GDP alapján azokat az államokat nevezi kicsiknek, amelyek nagyon korlátozott erőforrásbázissal rendelkeznek.³⁷⁶ A kvalitatív megközelítés pedig számokkal nem mérhető adatokkal dolgozik, ebből következőleg kevésbé objektív és inkább impressziókon nyugszik. Baechler viszont éppen ebből a nézőpontból állapítja meg, hogy a kis állam fogalma specifikus állampozíciót jellemez, bizonyos befolyásból fakadó hiánnyal és relatív autonómiával a nagy hatalmakkal szemben.³⁷⁷

Ciprus és Málta

A dolgozat folytatásában a két, Európai Unió déli-, dél-keleti határán elhelyezkedő szigetállam tulajdonságait, társadalmi, gazdasági, politikai és védelmi jellemzőit vizsgálom, valamint az ezekből a tulajdonságokból fakadó sebezhetőségüket és/vagy erősségüket, különös tekintettel az európai uniós csatlakozásukra. Először is, ha biztonsági szempontból közelítjük meg őket, Málta és Ciprus nem tagja a NATO-nak. Továbbá, Málta semlegességét az alkotmányában is rögzítette, Ciprus pedig az EI nem kötelezettek mozgalmát választotta. Mindkettő fenyegetett a közel-keleti konfliktusok okozta instabilitástól, valamint periferikusságuk miatt fokozottan veszélyeztetve vannak az illegális bevándorlóktól, mi több, Ciprus a megosztottságból eredő problémával is küzd.

Következésképpen mi szolt a két mediterrán szigetállam európai uniós csatlakozása mellett? Elsősorban gazdasági, biztonsági és politikai okok. Ami Ciprust illeti, a többi között a következők miatt döntött tagfelvételi kérelme mellett: gazdaság terén része lehet egy nagy piacnak, részese lehet az európai uniós alapoknak; továbbá, a csatlakozás politikai okai: befolyásolni tudja az európai uniós döntéseket, része lehet egy európai „szuperhatalomnak”, segíteni tudja az Európai Unió a világ többi részére irányuló kapcsolatainak alakulását; végül pedig ugyancsak fontos volt a biztonsági szál: a harc

³⁷⁶ Neill Nugent: Cyprus and the European Union: The Significance of its Smallness, Both as an Applicant and a Member. *European Integration*, 2006/1, 53.

³⁷⁷ Neill Nugent: Cyprus and the European Union: The Significance of its Smallness, Both as an Applicant and a Member. *European Integration*, 2006/1, 53.

nélküli védelem és a biztonságérzet. A csatlakozási tárgyalások folyamatában, majd pedig a 2004. május 1-jével kezdődő tagsággal további akadályok leküzdésére volt/van/lesz szüksége mind Ciprusnak, mind Máltának, ez pedig valamilyen szinten a lakosságszámból is fakad. Luxemburggal együtt ez a három állam sorakozik népességszám tekintetében az Európai Unió tagállamai listájának legvégén. Ebből következik, hogy nagyon ügyesen meg kell oldani az emberi és anyagi erőforrást odahaza is és az európai uniós intézményekben történő szolgálatokra, mivel nincs akkora költségvetési vagy személyi forrásuk, amivel velük ellentétben a nagy államok rendelkeznek.

A kis méretű államoknak nincs akkora erőforrásuk, hogy lefedjenek minden egyes európai uniós témakört, emiatt prioritásokat kell felállítaniuk, mégpedig sokkal szigorúbb módon, mint ahogyan azt a nagy méretű tagállamok teszik. Sokszor lehetetlen a tanácsi munkacsoportokban való aktív részvétel is, mivel az fizikailag nem kivitelezhető, különösen azokban az esetekben, amikor az állandó képviselő tagjainak más üléseken kell megjeleníteniük. A legjobb esetben is egy ciprusi képviselő van jelen a tanácsi munkacsoportok tárgyalásain, míg a nagyobb tagállamok három-négy taggal is képviseltethetik magukat. Továbbá, a fizikai jelenlét ellenére a képviselő minősége nem a legerősebb, aminek három oka lehet: a ciprusi kis létszámú adminisztrációból kell biztosítani a megfelelő személyeket; a legtöbb ciprusi tisztviselőnek, aki részt vesz a munkacsoportok munkájában, sokkal szélesebb körben kell foglalkoznia az európai uniós politikai aktivitással, mint nagyobb méretű tagállambéli kollégájának; végül pedig azon ciprusi tisztviselők, akik európai uniós vonatkozású gyakorlattal és tudással rendelkeznek, inkább az Európai Unió intézményei kínálta állásokhoz vonzódnak. Akadályt jelent még az effektív európai uniós tevékenységben, az, hogy a nicosiai minisztériumok nincsenek olyan mértékben erőforrásilag ellátva, hogy gyors és hatékony visszacsatolást tudjanak biztosítani. A legtöbb minisztériumban mostanra sikerült kijelölni legalább egy tisztviselőt, aki tartja a kapcsolatot a brüsszeli állandó képviselővel. Az időbeli eltérések is megnehezítik a Brüsszellel való hatékony együttműködést, ugyanis Nicosiában helyi idő szerint a munkaidő 7 óra 30-tól 15 óra 30-ig tart a minisztériumokban, ami brüsszeli idő szerint a 6 óra 30 és 14 óra 30 közötti időintervallumot jelenti – ami szintén gátolja a gyors és eredményes kommunikációt a főváros és a brüsszeli képviselő között. Végül, Nicosia a Brüsszeltől legtávolabb fekvő főváros az Európai Unióban, ami azt jelenti, hogy egy út az EU „fővárosába” legalább hét óra hosszát vesz igénybe, és amellet igen költséges – mind az időt mind pedig a költségvetési forrásokat tekintve egy másfél órás tanácsi, bizottsági, vagy más tanácsadó és/vagy szakértői munkacsoportbeli tárgyalásra történő kiutazás

szempontjából – kivételt képeznek ez alól azok az ülések, amelyek Ciprus szempontjából különös fontossággal bírnak. Nicosiának éppen ezért fel kell térképeznie Ciprus specifikus jellemzőit, amelyekkel erősítheti Ciprus pozícióját az Európai Unióban, s e tekintetben prioritási sorrendet kell meghatározni a tekintetben, hogy melyek azok a politikai területek, amelyekben a ciprusi részvétel elengedhetetlen. Ciprus földrajzi elhelyezkedése (Kelet-Mediterráneum) és politikai pozíciója (Törökországgal való kapcsolatai) révén a hídfő szerepét töltheti be a szomszédos Közel-Kelettel, illetve Észak-Afrika országaival történő kapcsolattartásban. Ami az Európai Unió intézményeiben és döntéshozatali eljárásában való jelenlétet illeti, Ciprus ott tud „némi előnyre” szert tenni, ahol tagállamonként egy képviselő van jelen, az Európai Parlamentben pedig az arányosságot tekintve a kis tagállamoknak több képviselői hely jut, mint a nagy méretű társaiknak.

Ciprusnak hat képviselője van az Európai Parlamentben, mint ahogyan Észtországnak és Luxemburnak is³⁷⁸, Málta pedig öt képviselői helyet foglal el³⁷⁹, a Tanácsban Ciprus négy szavazattal rendelkezik, csakúgy, mint Észtország, Lettország, Luxemburg és Szlovénia; Máltának pedig három szavazata van. A ciprusi kormány két fő vonalon igyekezett eddig maximalizálni hatékonyságát az európai uniós politikaformáló fórumokon: az állandó képviselőlet feltöltésével és a politikáknak prioritások felállítása alapján történő rendezésével. Jelenleg Ciprusnak 50 képviselője dolgozik a brüsszeli állandó képviselőlet kötelékében,³⁸⁰ Málta 35 tagot számlál.³⁸¹ Ciprus kompenzálандó a „kicsiségéből” fakadó hátrányokat, azokra az európai uniós ügyekre koncentrál, amelyek különösen az érdeklődési körébe tartoznak.

Milyen lehetőségeik vannak ezeknek az államoknak az Európai Unió „nagyüzemében”?

Valamennyi tagállam számára fontos – elsősorban a közös érdekeket érintő tárgyalások miatti, de akár minden jövőbeni tárgyalás céljára – a „szövetségesek” megtalálása, megkeresése, de a kis államok szempontjából nagy jelentősége van akár a formális, akár az informális stratégiai partnerségek kialakításának, amire a 2004. évi kibővülést követően még nagyobb hangsúly helyeződik, és motiváló ereje a többi tagállam számára is

³⁷⁸ Lásd az Európai Parlament honlapján:

<http://www.europarl.europa.eu/members/public/geoSearch/search.do?country=CY&language=HU>

³⁷⁹ Lásd az Európai Parlament honlapján:

<http://www.europarl.europa.eu/members/public/geoSearch/search.do?country=MT&language=HU>

³⁸⁰ Lásd az Európai Unió hivatalos honlapján:

<http://europa.eu/whoiswho/public/index.cfm?fuseaction=idea.hierarchy&nodeID=173464&lang=en>

³⁸¹ Lásd az Európai Unió hivatalos honlapján:

<http://europa.eu/whoiswho/public/index.cfm?fuseaction=idea.hierarchy&nodeID=172686>

megnövekedett. Ezek az együttműködések különbözőek lehetnek időbeli hosszúságuk (ad hoc vagy hosszú távú), mélységük (formális keretek közötti vagy informális) valamint kiterjedésük (ügy-specifikus vagy széleskörű) szerint. Az Európai Unióban öt meghatározó „szövetség” működik: Benelux államok, Visegrád Csoport, Északi Együttműködés, Balti Együttműködés, Regionális Partnerség.³⁸²

Mivel egy egyszerű kis állam gyengébb pozícióban van, mint egy nagy állam, és nem csak a minősített többségi szavazás miatt, hanem figyelembe véve az adminisztrációs és más erőforrásbeli kapacitást is, kevesebb lehetősége adódik a tárgyalásoknak és tárgyalási álláspontoknak a maga javára történő fordítására, s így gyakran sokkal jobban függ az európai uniós döntésektől: inkább „politika-fogadó”, mint „politika-adó” egy tárgyalás folyamán. Ennélfogva a kis államok hajlamosak bizonyos koalíciók kialakítására, mivel egymagukban nem képesek a javaslatok blokkolására és elfogadására sem. Viszont egy jól szervezett kis államok alkotta „érdekcsoport” megnövelheti a nagy államok általi, ám számukra kedvezőtlen kezdeményezések blokkolását, sőt esélyük lehet arra is, hogy megragadják a kezdeményezés lehetőségét is. Fontosakká válnak az informális megbeszélések, az úgynevezett folyosói eszmecserek, munkaebédek, és mivel ezek az informális találkozók nem esnek a nyilvános scrutiny intézménye alá, két kimenetük lehet: egyfelől a szereplők jobban hajlanak a kompromisszumra, másfelől az alkudozások keményebbek is lehetnek, mivel nincs nyílt kontroll. Ezek a kapcsolatok koalíciós együttműködéseké alakulhatnak, ha egy bizonyos tárgyalás alkalmával megfelelőek és kölcsönösen egymás hasznára válnak – mivel az ügyek és a döntéshozatali folyamatok komplexitása megnehezíti egy egyedüli kormány dolgát abban, hogy döntsön saját lépéseiről megfelelő megoldásokat találva a szóban forgó problémákra.

Az Európai Unióban kétoldalú és multilaterális együttműködési formációkról beszélhetünk. Ami a formális stratégiai kapcsolatokat illeti, közös, formalizált intézményeket alkotnak, és a kormányhivatalnokok közötti rendszeres egyeztetések jellemzik. A kormányok döntenek a megalakulásukról, amennyiben számos politikai területen és ügyben együtt szeretnének működni egymással. A formális együttműködési struktúrák költségesek – ami az adminisztrációs erőforrásokat illeti – és kockázatosak – a más államokkal történő esetleges együttműködés lehetőségének elvesztése miatt. Az informális stratégiai kapcsolatokat nem kötik a formális megállapodások vagy struktúrák, ellenben több vagy kevesebb szabályozott interakciók tartják életben. Több ilyen stratégiai

³⁸² Manja Klemenčič: Strategic relationships of small states in the European Union. Elhangzott: Conference on Small States, Section: Small States in the European Union. University of Birmingham, 4-5 April, 2007.

kapcsolat informális regionális csoportban ölt testet, amelyek rendszeresen találkoznak és megbeszéléseket folytatnak az ügyek széles skálájáról, viszont nem adnak formális struktúrát az együttműködésüknek. Inkább stratégiai multilaterális kapcsolatokat részesítenek előnyben, aminek oka általában a tagok méretbeli, gazdasági erejének vagy európai uniós tagsága idejének eltéréséből ered. Ami az Európai Unió kis államainak választási lehetőségét illeti, az adminisztrációs, diplomáciai kapacitás, a földrajzi elhelyezkedés és kapcsolódó történelmi és kulturális kötelek, a hazai politikai körülmények, aspirációk, érdeklődési körök határozzák meg az Európai Unión belül kialakítandó stratégiai kapcsolatokat. Ezeket az íratlan kritériumokat szem előtt tartva Ciprus és Görögország esetében kölcsönös informális bilaterális kapcsolatokról beszélhetünk, Málta pedig az Egyesült Királysággal gyakorol ilyen együttműködési formációt. Ciprus számára a legfontosabb politikai területek a következők: a ciprusi problémához közvetlenül kapcsolódó ügyek; szomszédsági ügyek; a 2006. évet követő pénzügyi perspektíva; közösségi jog és adózás; szolgáltatóipar; tengeri közlekedés.³⁸³

Málta érzékeny pontjait már a csatlakozási tárgyalások folyamán hangsúlyozta, s ezekre azóta is komolyan figyel, erős identitás-érzékenységet mutatva: máltai nyelv elismerése hivatalos EU-nyelvként; a domináns katolikus identitás elismerése; az abortusz tilalomban megvalósítandó abszolút állami szuverenitás.³⁸⁴

Voltaképpen – akár szövetségesekkel, akár szövetségesek nélkül – amikor olyan európai uniós jogszabálytervezetről van szó, amely érdemben foglalkozik a fent említett prioritásokkal, ezen kis államoknak a döntéshozatali folyamat lehetőség szerinti legelső lépcsőjén kell belépniük (tervezési, fogalmazási szakasz), ugyanis érdemben itt még tudnak változtatni, módosítani a tárgyalások tartalmában. A tárgyalási folyamatba bevonandó munkacsoportok nagy száma miatt viszont előfordulhat, hogy ezen kis államoknak egyszerűen nincs elég emberi erőforrásuk arra, hogy mindenütt jelen legyenek. Ugyanakkor elmondható, hogy 2004. május 1-jét követően a tagállamok közötti ilyen irányú „játékok” megváltoztak avagy változóban vannak: az új szereplők új koalíciók megjelenését is jelentik, más egyensúlyokat és a speciális érdeklődési területek megjelenésének teljesen új körét, mint európai arányosságot befolyásoló tényezők. A várakozásokkal ellentétben a tíz újonnan csatlakozott állam nem egy összefüggő blokként

³⁸³ Neill Nugent: Cyprus and the European Union: The Significance of its Smallness, Both as an Applicant a Member. *European Integration*, 2006/1, 64-65.

³⁸⁴ Roderick Pace: Malta and EU Membership: Overcoming 'Vulnerabilities', Strengthening 'Resilience'. *European Integration*, 2006/1, 42.

jelent meg, nem is a német pozíciókat erősítőkként – amitől többen tartottak.³⁸⁵ Innentől kezdve természetesen ezek a mediterrán államok egymással is és a tapasztaltabb, „öreg róka” tagállamokkal is kialakíthatnak ad hoc stratégiai kapcsolatokat, szövetségeket az őket különösen érintő, speciális regionális érdekeket és ügyeket illetően.

A továbbiakban a két mediterrán tagállamot külön-külön vizsgálom meg abból a szempontból, hogyan öltetek testet politikai rendszerükben az európai ügyek, nemzeti parlamentjük miként valósítja meg a kontroll intézményét, valamint mennyire hatékony a végrehajtó és a törvényhozó hatalom közötti együttműködés az európai uniós ügyeket illetően.

Ciprus

Ciprus az 1960. évi alkotmány értelmében amerikai típusú elnöki rendszerű köztársaság, az 1985-ös alkotmánymódosítás értelmében a törvényhozó hatalom letéteményese az egykamarás képviselőház.³⁸⁶

A Ciprusi Köztársaság – az egyik utolsó európai gyarmati jogállású területként – 1960. augusztus 16-án nyerte el függetlenségét. Az ENSZ BT 1960. augusztus 24-i, 155-ös határozatával az ENSZ, és 1961-től a Brit Nemzetközösség tagjává vált, nemzetközi jogi státusa több, Nagy-Britannia, Görögország és Törökország közötti szerződésen alapszik.³⁸⁷

Az 1960. évi alapító, szuverenitásról és annak korlátozásáról szóló szerződésben Nagy-Britannia, Görögország és Törökország megállapodott két brit katonai támaszpont megőrzésében (Akrotiri, Dhekelia), azzal, hogy azok területén az Egyesült Királyság felségjogot gyakorol. Az ország belső közjogi rendjét az 1960. évi alkotmányban határozták meg, amit a négy fél által aláírt Garanciaszerződés a Ciprusi Köztársaság, valamint az Egyesült Királyság, Görögország és Törökország című dokumentum egészített ki.³⁸⁸ Az alkotmány legfőbb tartalmi elemeit a három külső állam döntötte el, s bizonyos

³⁸⁵ Josef Janning: Leadership coalitions and change: the role of states in the European Union. *International Affairs*, 2005/4., 830.

³⁸⁶ Forgács András: Ciprusi Köztársaság. In: Kardos József – Simándi Irén szerk.: *Európai politikai rendszerek*. Budapest: Osiris, 2004. 151.

³⁸⁷ Az önállóság hosszú küzdelmek és az 1954-1959 közötti fegyveres felkelés nyomán jött létre. 1959. február 11-én Zürichben két anyaország a (Görögország – Ciprus lakosságának legnagyobb része, csaknem 80 százaléka görög; és Törökország – a sziget lakosságának nem egészen 20 százaléka török nemzetiségű), megegyezett a rendezés tervzetéről, majd 19-én Londonban – Nagy-Britannia és Ciprus képviselőivel kiegészülve – aláírták a végleges megállapodást.

³⁸⁸ A Garanciaszerződésre az Enosis (a ciprusi görög többség törekvése az anyaországgal, Görögországgal való egyesülés célja volt, amelyben a Ciprusi Harcosok Nemzetközi Szervezete – EOKA – nevű illegális szervezet is tevékeny volt: fegyveres harcot hirdetett a brit gyarmatosítók ellen a Görögországgal való

vonatkozásban meg is őrizték alkotmányozó hatalmukat – ennél fogva a ciprusiak csak az ezeket nem érintő cikkelyeket módosíthatták, szigorú feltételek mellett: mindkét népcsoport kétharmados támogatásával. A hatalommegosztáson alapuló, kétnemzetiségi, paritásos kormányzást illetően az alkotmány értelmében a végrehajtó hatalom feje az államfő. A köztársasági elnököt és a török alelnököt az alkotmányban rögzítettek szerint ötévenként a két népközösség általános közvetlen és titkos szavazás útján, két fordulóban választja meg – viszont 1963 óta a török népközösség nem vesz részt a választásokon, képviselői kivonultak a központi szervekből.³⁸⁹ Az 1960-as alkotmányt hivatalosan is megszüntnek nyilvánították, a köztársasági elnök (Makariosz érsek) egyoldalúan hatályba léptette az alkotmány módosítására előterjesztett 1963-as és 1964-es javaslatát. Az 1967-ben Görögországban hatalomra került szélsőjobboldali junta 1974 júniusában fegyveres puccsal megbuktatta Makariosz érsek kormányát, július 20-án a török ciprióták védelmére hivatkozva török csapatok elfoglalták a sziget 36 százalékát, a török etnikum arányát meghaladó részét, majd augusztus 13-án második inváziót hajtották végre. Az 1974 óta gyakorlatilag is megosztott szigeten a török közösség 1976-tól saját törvényei szerint rendezte el a közhatalom gyakorlását, 1983. november 15-én kikiáltották az Észak-Ciprusi Török Köztársaságot, majd 1985-ben külön alkotmányt fogadtak el, amit nagy részben az 1960-as közös ciprusi, valamint az 1982. évi török alkotmány alapján fogalmaztak.³⁹⁰ A Ciprusi Köztársaság kormányának területi fennhatósága csak a főleg görögök lakta déli részre terjedt ki.³⁹¹ Ez azt is jelenti, hogy a kettészakadás óta nincs török alelnöke Ciprusnak, mely tény az európai uniós csatlakozási folyamat során külön meg kellett vizsgálni az alkotmányban foglaltak alapján.

A ciprusi alkotmány és a nemzetközi szerződések/Európai Unió

A Ciprusi Köztársaság európai uniós csatlakozása³⁹² kapcsán az alkotmány megfelelő cikkelyeit és az 1960. augusztus 16-án megkötött Garanciaszerződés a Ciprusi Köztársaság, valamint az Egyesült Királyság, Görögország és Törökország között

A lábjegyzet folytatása a 190. oldalról:

egyesülés érdekében), illetve a Taksim (a sziget északi részén élő török kisebbség célkitűzése a kiválás, az önállósodás volt) miatt volt szükség: ezekkel a törekvésekkel szemben kívánt biztosítékot adni Ciprus közös és demokratikus kormányzása érdekében.

³⁸⁹ Sente Zoltán: Európai alkotmány-és parlamentarizmustörténet 1945-2005. Budapest: Osiris, 2006. 377.

³⁹⁰ Az Észak-Ciprusi Török Köztársaságot Törökországon kívül a diplomáciában egyik állam sem ismerte el.

³⁹¹ A ciprusi problémáról lásd tovább Torma Tamás: Ciprus az EU-ban: a megalakulástól a csatlakozásig. Külügyi Szemle, 2004/1-2, 157-188.

³⁹² Ciprus útját az Európai Unióba lásd: Király Andrea: Gulliver és Lilliput a XXI. században: Ciprus és Málta európai uniós ügyei. De iurisprudentia et iure publico, 2008/1.

(továbbiakban: Garanciaszerződés) megfelelő cikkelyeit vizsgálom. Az alkotmány 169. cikkelye³⁹³ adja az alapját Ciprus európai uniós csatlakozásának. A cikkely értelmében a Ciprusi Köztársaság nemzetközi szerződéseket köthet más államokkal és nemzetközi szervezetekkel, azzal, hogy a cikkely kétféle nemzetközi szerződést különböztet meg: a 169. cikk (1) bekezdés értelmében a kereskedelmi, gazdasági együttműködési (ideértve a kifizetéseket és a hiteleket) és kérdést ideiglenesen rendező egyezmények megkötéséhez a Minisztertanács határozata szükséges. A nemzetközi szerződések fent említett típusainak megkötése és hatályba léptetése nem von maga után további átültetési formalitásokat. A nemzetközi szerződések másik típusát alkotja az alkotmány 169. cikk (2) bekezdés szerinti minden más nemzetközi szerződés és egyezmény, amelynek tárgyalásához és aláírásához a Minisztertanács határozata szükséges, és a Köztársaságra csak akkor kötelező és akkor alkalmazható, ha azt a Képviselőház törvénnyel megerősíti. Ez utóbbihoz tartozik a 2003. április 16-án Athénban aláírt Csatlakozási Szerződés, amelyet a Képviselőház, az alkotmány 169. cikk (2) bekezdése értelmében 2003. július 14-én ratifikált, aminek eredményeként megszületett a 35(III)/2003. törvény.³⁹⁴

Annak megvizsgálása céljából, hogy vajon jogilag Ciprus sajátos helyzetében alkalmas volt-e az európai uniós tagságra, mindenek előtt két jogszabály három cikkelye értelmezésére van szükségünk, mégpedig a Garanciaszerződés 1. cikkelyére, valamint az Alkotmány 50. és 170. cikkelyére. A Garanciaszerződés 1. cikkelyének³⁹⁵ értelmezése alapjául az 1969-es Nemzetközi szerződések jogáról szóló bécsi konvenció 31-33. cikkelye szolgál.

A Garanciaszerződés 1. cikkelye nem tiltja, hogy Ciprus tagja legyen olyan regionális szervezetnek, mint az Európai Unió, az európai uniós tagság pedig nem jelenti más állammal való politikai vagy gazdasági célból való egyesülésében való részvételt, mint ahogyan az 1. cikkely rendelkezik. Ami az alaptörvény 50. cikkelyét³⁹⁶ illeti, az

³⁹³ Lásd: Trócsányi László – Badó Attila szerk.: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban, Budapest: KJK-KERSZÖV, 2005. 201.

³⁹⁴ Christos G. Patsalides: Accomodating the Principle of Supremacy of Community Law to the Cypriot Legal Order – The Necessity for a Constitutional Amendment. European Public Law, 2006/3. 365.

³⁹⁵ Garanciaszerződés,

„1. cikk

A Ciprusi Köztársaság vállalja függetlensége, területi épsége és biztonsága fenntartásának biztosítását és az Alkotmány tiszteletben tartását. Vállalja, hogy nem egyesül – részben vagy egészben – semmilyen politikai vagy gazdasági célból más állammal. Ebből kifolyólag megtilt minden olyan tevékenységet, amely közvetve vagy közvetlenül a sziget egyesítését vagy részekre szakadását célozza.”

³⁹⁶ Alkotmány,

„50. cikk (1) Az elnököt és az alelnököt, külön-külön vagy együttesen, megilleti a végleges vétó joga a Képviselőház törvényeivel vagy azok egy részével kapcsolatban, a következő esetekben:

a)

nyilvánvaló, hogy az alelnök személye nem létezik.³⁹⁷ Tehát, még ha feltételezhető is, hogy a török közösség ellenszenvébe is ütközne Ciprusnak az európai Unióhoz történő csatlakozása, az 50. cikkelyben deklarált vétőjog nem kifejezhető, mivel nincs alelnök, így az 50. cikkely egyszerűséggel nem alkalmazható, amiből az következik, hogy Ciprus alkalmas az európai uniós csatlakozásra.³⁹⁸ Az Alkotmány 170. cikkelyében³⁹⁹ szereplő legnagyobb kedvezmény szerződés megkötése a három garantáló állammal nem akadályozza meg Ciprus abban, hogy csatlakozzon olyan szerződésekhez, amelyek harmadik országok javát is szolgálja. Csak azt írja elő, hogy a legnagyobb kedvezmény szerződést ki kell terjeszteni a három garantáló államra is. Így a 170. cikkely voltaképpen nem akadályozza meg Ciprust abban, hogy más szerződésekhez is csatlakozzék. Görögország és az Egyesült Királyság már az Európai Unió tagja, Törökország pedig egyfelől soha nem tartott igényt a 170. cikkely „előnyeire”, másrészt maga is tagjelölt állam, GATT szerződő fél és WTO tag, harmadsorban a Ciprus és Törökország közötti, 1963-ban megkötött kereskedelmi egyezmény előrelátja azt, hogy Ciprus csatlakozzék gazdasági közösséghez, mint amilyen az Európai Gazdasági Közösség. A 170. cikkely nem szabja meg Ciprus számára, hogy bármilyen további, európai uniós tagságból eredő kedvezményt terjesszen ki Törökország számára.⁴⁰⁰

A lábjegyzet folytatása a 192. oldalról:

- a) a külügyek, kivéve az olyan nemzetközi szervezetekben és szövetségi szerződésben való részvétel, amelynek mind Görögország, mind Törökország tagja. Jelen bekezdés értelmében a külügyek magukban foglalják:
- i) az állam elismerését, a más államokkal való diplomáciai és konzuli kapcsolatok létesítését és azok megszakítását; a diplomáciai és konzuli képviselők elismerését; a már hivatalban lévő diplomáciai és konzuli képviselők kijelölését és a különleges követek diplomáciai szolgálatra való megbízását; a még hivatalban nem lévő személyek diplomáciai és konzuli szolgálattal való megbízását és a különleges követek kijelölését;
 - ii) a nemzetközi szerződések és más egyezmények megkötését;
 - iii) a hadiállapot kinyilvánítását és a békekötést,
 - iv) a Köztársaság állampolgárainak és azok érdekeinek védelmét külföldön;
 - v) a külföldiek jogállásának és érdekeinek védelmét a Köztársaság területén;
 - vi) a Köztársaság állampolgárainak külföldi állampolgárságszerzését és a külföldi államok általi közszolgálati viszonyt.”

³⁹⁷ A Köztársaság első és egyben egyetlen alelnökét Kutchuk személyében választották meg az alkotmány 39. cikkelyének értelmében 1959. decemberében. Azt követően nem történt több alelnök-választás.

³⁹⁸ Amennyiben megállná a helyét az 50. cikkelyben foglalt jogalap, ez azt jelentené, hogy a Ciprusi Köztársaság által 1963 óta aláírt szerződések nem lennének érvényesek. Viszont az említett dátum óta Ciprus több szerződés aláírója volt, és azok érvényét soha sem kérdőjelezték meg annak ellenére, hogy az alaptörvény 50. cikkelyét gyakorlatilag lehetetlen alkalmazni.

³⁹⁹ Alkotmány,

„170. cikk (1) A Köztársaság, meghatározott feltételek mellett legnagyobb kedvezmény szerződést köthet Görögországgal, Törökországgal és az Egyesült Királysággal.

(2) Az (1) bekezdés rendelkezése nem alkalmazható a Ciprusi Köztársaság létrehozásáról szóló, a Köztársaság, Görögország, Törökország és az Egyesült Királyság által megkötött szerződés brit katonai csapatok és felszerelések állomásoztatására vonatkozó rendelkezésére.”

⁴⁰⁰ James Crawford – Gerhard Hafner – Alain Pellet: Opinion: Republic of Cyprus: Eligibility for EU Membership. Forrás: The Republic of Cyprus Press and Information Office.

A fentiek alapján tehát alkotmányosan szabad volt az út a Ciprusi Köztársaság európai uniós csatlakozása előtt.

Az alaptörvény 169. cikk (3) bekezdése értelmében a Ciprus által megkötött nemzetközi szerződések és nemzetközi egyezmények a hivatalos lapban való kihirdetésüket követően elsőbbséget élveznek minden belső törvénnyel szemben. A belső törvény terminus voltaképpen azokra a törvényekre vonatkozik, amelyek törvényhozás által keletkeztek, és nem foglalja magában az Alkotmányt, azzal szemben nem rendelkezhet elsőbbséggel.⁴⁰¹ A 169. cikk alapján tehát megvizsgálandó, vajon a Csatlakozási Szerződés a 35(III)/2003. törvénnyel egyetemben rendelkezik-e a közösségi jognak a ciprusi jogrendszerbe történő sikeres átültetésével. A módosított törvény⁴⁰² 4. cikkelye szabályozza a közösségi jog közvetlen hatályát és elsőbbségét: a Szerződésből eredő jogok és kötelezettségek közvetlen hatállyal bírnak a Köztársaságban és elsőbbséget élveznek minden törvénnyel és rendelettel szemben. Ugyanakkor a 4. cikkely megtartja azt a szabályt, ami megakadályozhatja a 169. cikkelyben foglaltak felülírását, azaz azt hogy az alkotmány a legfőbb törvény. Ezzel elérkeztünk a szuverenitás kérdésköréhez. Ahhoz, hogy a ciprusi alkotmány teljesen konform lehessen az elsőbbség és a közvetlen hatály elvével, alkotmánymódosításra van szükség. Mindazonáltal a képviselőház nem döntött még a szükséges alkotmánymódosításról⁴⁰³, amit ellenben meg kell tennie oly módon, hogy az lehetővé tegye a közösségi jog szükséges elsőbbségét a ciprusi alkotmányos rend felett. Amint az látható, a jövőbeni alkotmánymódosítás hasonlóképpen fogalmazna, mint a magyar alaptörvény „szükséges mértékig” terminus technikusa. A ciprusi alkotmánymódosítás értelmében szuverenitás szükséges mértékig történő átruházásáról lenne szó, ami magában foglalná azt a megfelelést, miszerint azok a közösségi jogszabályok élveznének elsőbbséget az alkotmányos előírások felett, amelyek közvetlen hatállyal bírnak. Vagyis a politikai nyilatkozatok, és más nem kötelező erővel bíró döntések vagy jogszabályok nem élveznének alkotmányos elsőbbséget. Ez a megoldás megnyugtatón azon nézeteket, melyek ellenzik az afféle alkotmánymódosítást, amely közvetetten módosítaná a ciprusi alkotmányos jellemzőket bizonyos, a ciprusi probléma megoldásával kapcsolatos európai uniós politikai döntések és nyilatkozatok által. Viszont a

⁴⁰¹ G. Patsalides: Accomodating the Principle of Supremacy of Community Law to the Cypriot Legal Order – The Necessity for a Constitutional Amendment. *European Public Law*, 2006/3. 365.

⁴⁰² 4(III)/2004. törvény, mely egy jegyzőkönyvvel egészítette ki a törvényt.

⁴⁰³ Az alkotmánymódosítást lehetővé tevő „szükségesség” doktrínáját a legfelsőbb bíróság vezette be a ciprusi jogrendszerbe, amikor a török ciprióták megtagadták a végrehajtó és a törvényhozó hatalmon belüli feladataikat. A képviselőház az alaptörvény első módosításával (95/1989) módosította az alkotmány 111. cikkelyét a legfelsőbb bíróságra hivatkozva annak lehetőségével, hogy a török ciprióta képviselők szavazata nélkül lehessen módosítani az alkotmányt.

Ciprusi Köztársaság további, zökkenőmentes európai uniós tagsága céljából az alkotmánymódosítás elkerülhetetlen, a „szükségesség” kérdéséről pedig a ciprusi bíróságok döntenek.⁴⁰⁴

A parlament hatásköre

A Zürich és London közötti megállapodások, valamint a Ciprusi Köztársaság alkotmánya előrelátja a két (görög és török), választott népkamarát, amelyek az összes, a két közösséget érintő oktatási, kulturális és egyházi ügyekkel foglalkoznak. Az első parlamenti (a két népkamarai) választások 1960. július 31-én és augusztus 7-én voltak, a képviselők száma ötven volt és a „kolóniai” jogszabály szerinti többségi elvnek megfelelően 35 választott képviselője (70%) volt a görög és 15 választott képviselője a török közösségnek. Az 1963. decemberében történt közösségek közötti viszályt követően a török képviselők kivonultak a képviselőházból, azóta a helyük üres. A parlament tovább működött, mivel az alkotmányos előírásoknak megfelelően a tárgyalások folytatásához a képviselők egyharmadának kell jelen lennie. A következő parlamenti választásokra nem 1965-ben került sor, hanem 1970. július 5-én. Az 1974-es események miatt a soron következő parlamenti választások ismét elmaradtak. A Ciprusi Köztársaság 1976. szeptember 5-én tartotta meg a parlamenti választásokat. A Képviselőház 1985. július 20-i határozata értelmében döntött a képviselők számának 80 főre történő megnöveléséről. Közülük 56 képviselőt választana a görög közösség, és 24-et a török közösség annak érdekében, hogy megőrizze az alkotmányban rögzített 70:30 százalékos arányt. A képviselők számának megnövelését a parlament megsokszorozódott munkája, valamint a különböző nemzetközi parlamentáris szervezetekben történő részvétele indokolta, amit az ötven választott képviselő már nem tudott ellátni.⁴⁰⁵

A Ciprusi Köztársaság parlamentje tehát egykamarás (Képviselőház), jelenleg 56 képviselő foglal helyet benne; további 24 hely a török közösség képviselői számára van fenntartva, az alkotmány értelmében a Képviselőház megbízatása öt évre szól.

A 2004. május 1-jei csatlakozást követően az európai jogszabályalkotás és a kormánynak a Tanácsi részvételt illető parlamenti kontrollját illetően három lehetséges opciót vázolt fel a parlament:

- a meglévő Európai Ügyek Bizottságát bízta meg ezekkel a feladatokkal

⁴⁰⁴ G. Patsalides: Accomodating the Principle of Supremacy of Community Law to the Cypriot Legal Order – The Necessity for a Constitutional Amendment. *European Public Law*, 2006/3. 370.

⁴⁰⁵ Forrás: Ciprusi Köztársaság Képviselőháza:

<http://www.parliament.cy/parliamenteng/index.htm>, letöltés ideje: 2007. november 14.

- az állandó parlamenti bizottságok saját hatáskörükben látják el a fenti feladatokat, az Európai Ügyek Bizottsága pedig koordinációs szerepet tölt be

- egy új bizottságot állít fel és bíz meg európai uniós ügyekkel.

Elméletileg az 1999-ben megalakított Európai Ügyek Szolgálat látná el a szükséges segítséget az európai jogszabályalkotás és a kormánynak az európai uniós döntéshozatalban való részvétele parlamenti kontrollja során történő véghezvitelének politikai eljárásában.

A Képviselőház az Alkotmány hatalmazza fel a végrehajtó hatalom tevékenységeinek kontrolljára vonatkozó hatáskörrel. A scrutiny két módon valósulhat meg: közvetlenül – amikor a parlamentnek jogában áll a kormány által előterjesztett törvénytervezetek módosítása vagy visszautasítása; illetve közvetetten – amikor a parlament kérdéseket intézhet a minisztériumoknak, javaslatot tehet a jogszabályalkotás módosítására, tárgyalhatja és elfogadhatja a költségvetést. A parlament bizottságainak kérésére a miniszterek vagy a minisztériumok alkalmazottai további tájékoztatást adnak a releváns parlamenti bizottság ülésén szereplő megvizsgálandó ügyeket illetően.

A Hárszabály 42. cikk (4) bekezdése értelmében a vita tárgyát képező bármely törvényjavaslat vagy egyéb ügyben a bizottságnak jogában áll bármely érdekelt fél megidézése tájékoztatás, információkérés vagy vélemény kialakítása céljából. A Hárszabály 42. cikk (3) bekezdése szerint pedig a miniszterek jelen lehetnek a bizottsági üléseken és kifejezhetik véleményüket. Amennyiben a bizottsági ülés napirendjén a kormány által előterjesztett törvényjavaslat megvitatása szerepel, a kompetens bizottság egy notifikációt küld annak a miniszternek, aki az előterjesztést megtette, vagy amely miniszternek a hatáskörébe tartozik az ügy (Hárszabály, 42. cikk (2) bekezdés). Amennyiben a bizottság megidézte valamely minisztériumot – vagy mást a kormányból, más szervezetet –, a bizottsági ülésen történő képviselői szintjét az illetékes minisztérium – vagy a kormány, vagy a meghívott szervezet – dönti el. Ez nem jelenti azt, hogy ez a szabály megfosztaná a bizottságot attól a jogától, hogy ha fontosnak ítéli meg, akkor meghallgatásra megidézzen bizonyos kormánytagokat vagy a civil szolgálat tagjait. A bizottság a Hárszabály értelmében a minisztérium véleményével egyeztetve, a vita tárgyát képező ügyben kérheti memorandum előterjesztését: ezekben az esetekben a meghívott személyek írásban is megerősíthetik véleményüket a bizottság előtt – ezt a dokumentumot a bizottságnak is kézhez kell kapnia a vonatkozó ülés határozatához. A bizottságban a döntések meghozatalához többségi szavazás szükséges, a határozatképességhez pedig a bizottság teljes taglétszáma felének jelen kell lennie. A

bizottság ülései nyitottak, kivéve, ha a bizottság másképpen nem dönt – mindazonáltal a végső döntés és állásfoglalás elfogadása zárt ajtók mögött történik. A bizottság dönthet úgy, hogy megbíz egy vagy több albizottságot azzal, hogy valamely ügyet tanulmányozza át – az albizottságok tagjai a bizottság tagjai közül kerülnek ki. Munkájuk végeztével az albizottságok a vizsgálatuk eredményét a kérdéses tárgyban hozandó döntés céljára összehívandó ülés előtt átadják a bizottság tagjainak. A bizottság üléseinek jegyzőkönyvei összefoglaló jellegűek és a bizottság minden tagja megkapja, továbbá a bizottság jelentést küld meg a plenáris számára, amit a bizottság tagjai előzetesen elfogadtak.

Az európai uniós ügyekkel foglalkozó állandó bizottság

Mivel külön jogszabály nem rendelkezik a parlament és a kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről, a házszabály rendelkezései az irányadóak a parlament munkáját illetően.

Az európai ügyekkel kapcsolatos parlamenti kontrollt elsősorban az Európai Ügyek Bizottsága valósítja meg. Mindazonáltal felkérheti valamely parlamenti állandó bizottságot valamely speciális ügy megvizsgálására, amely terület a bizottság hatáskörébe tartozik.

A plenáris ülés döntése értelmében 1999. február 25-én a Külügyek Bizottsága tagjainak létszámát megnövelték, és felruházták azzal a felelősséggel, hogy megvizsgálja a jogszabályokat a jogharmonizáció szempontjából, valamint az európai uniós ügyeket is. Ezt a bizottságot nevezték át Külügyi és Európai Ügyek Bizottságának. 2001. június 14-i plenárison a parlament arról döntött, hogy a Külügyi és Európai Ügyek Bizottsága szétválik Európai Ügyek Bizottságára és Külügyek Bizottságára.

A bizottság felépítése

Az Európai Ügyek Bizottsága az elnökkel együtt a jelen parlamenti ciklusban⁴⁰⁶ 10 tagból áll, átlagosan négy ülést tartanak egy hónapban, és a bizottság részt vesz a hagyományos törvényhozási munkában is. A bizottság titkárságát az Európai Ügyek Szolgálat képezi.

A bizottság hatásköre, funkciói

Az Európai Ügyek Bizottsága elvégzi a kormány európai uniós ügyekkel kapcsolatos tevékenységének parlamenti kontrollját. Üléseire meghívhatja az illetékes minisztert, aki

⁴⁰⁶ 2006-2011. A 2006. május 21-i választási eredmények megtekinthetők:

<http://www.vouleftikes2006.gov.cy/index.aspx> illetve:

[http://www.moi.gov.cy/moi/pio/pio.nsf/6645bc8e70e73e2cc2257076004d01c1/93b46a8b04e9d352c22571760023ceb6/\\$FILE/ISLAND-WIDE%20\(Votes\).doc](http://www.moi.gov.cy/moi/pio/pio.nsf/6645bc8e70e73e2cc2257076004d01c1/93b46a8b04e9d352c22571760023ceb6/$FILE/ISLAND-WIDE%20(Votes).doc) oldalakon, letöltés ideje: 2007. november 25.

válaszol a bizottság tagjai által feltett kérdésekre az egyes európai ügyekre vonatkozóan. A bizottság tagjai javaslatokat tehetnek a jogharmonizációs feladatokból eredő hazai jogszabályok módosítására is.

A bizottság ülései általában nyitottak, az Európai Ügyek Bizottsága megítélése szerint meghívhat érdekelt feleket is az üléseire, vagy véleményük szóbeli kinyilvánítása vagy pedig írásban nyújtják be azt a célból, hogy megkönnyítsék egy-egy releváns, a parlament hatáskörébe tartozó jogszabály, európai uniós javaslat vagy bármely más európai ügy megvizsgálásának folyamatát. A szakbizottságok tagjai javaslatokat tehetnek a parlamentnek elfogadásra előterjesztett jogszabályok vagy rendeletek módosítására vonatkozóan a jogharmonizációt érintő, lehetséges hiányosságok kijavítása érdekében.

A ciprusi kormány és a parlament együttműködése európai uniós ügyekben

Jogszabálytervezetek köre és megküldésük határideje

Az Európai Ügyek Bizottsága által megvizsgálendő dokumentumok, valamint a szakbizottságokhoz eljuttatott dokumentumok a 2006-ban kialakított elektronikus rendszeradatbázisba kerülnek. A kormány – mielőtt az Európai Bizottság bevezette volna a dokumentumoknak a parlamentekhez való közvetlen megküldését – nem küldött át időben az Európai Ügyek Bizottsága számára minden fontos dokumentumot, így a parlamentnek nem volt lehetősége ezen dokumentumok megvizsgálására és mindegyik ügyre vonatkozó állásfoglalás kialakítására.

A ciprusi nemzeti pozíció kialakításának folyamata

Az Európai Ügyek Bizottsága elsősorban az európai uniós intézményekből származó dokumentumokat vizsgálja meg mélységükben, amelyekkel kapcsolatosan üléseikre meghívják a kompetens minisztériumokat, melyeknek az illető európai uniós ügygel foglalkozó alkalmazottai ismertetik a kormánynak az adott ügyben kialakított, indoklással ellátott álláspontját. Az Európai Bizottságtól származó dokumentumok esetében az Európai Ügyek Bizottsága először megvizsgálja a dokumentumokat, majd meghívja a kompetens minisztériumokat, hogy fejtsék ki véleményüket az adott tárgyban. Ezekben az esetekben a parlamenti kontroll tárgya maga a dokumentum, valamint a kormánynak az ügygel kapcsolatos álláspontja. Az Európai Ügyek Bizottsága kiválogathat bizonyos dokumentumokat még a jogszabályalkotás előtti fázisban, illetőleg azok tanácsi munkacsoportokban történő tárgyalási folyamata során – alapos és részletes megtárgyalás céljából a parlamenti kontroll gyakorlásának hatáskörében. Ami azokat az ügyeket illeti,

melyeket a jogszabályalkotás előtt tárgyal a bizottság, a bizottság ülésére meghívhatja a kormány képviselőit tájékoztatás céljából, milyen álláspontot határozott meg EU szinten. Továbbá, amikor az európai bizottsági javaslat jogszabállyá kulminálódik, amikor a releváns átültető jogszabály a képviselőház elé kerül elfogadásra, a bizottság elvégezheti a scrutiny intézményét a kormány döntéseit és az Európai Unió szintjén képviselt álláspontját illetően, amely európai az uniós intézkedést eredményezte. A ciprusi parlament úgy véli, a jogszabálytervezetekkel kapcsolatos nézetei befolyásolni tudják az Európai Unió döntéshozatali eljárását, amennyiben a kérdéses jogszabálytervezeteket megvizsgálás céljára a parlament haladéktalanul megkapja. Mindazonáltal a ciprusi hatalmi ágak világos szétválasztásának folyamatként a parlament nem adhat mandátumot a kormánynak az európai uniós döntéshozatalban képviselendő nemzeti pozíciót illetően, ily módon garantálva befolyását az Európai Unió szintjén elfogadott döntésekre. A ciprusi képviselőház a kormányra nézve politikai befolyást gyakorolhat annak biztosítékául, hogy véleményét figyelembe veszik a ciprusi kormány által formálandó politikában. Valamint nincs parlamenti fenntartás sem.

A képviselőház jelenleg nem veszi kontroll alá a közös kül-és biztonságpolitika, a közös védelmi politika terén keletkező dokumentumokat. Mindazonáltal a parlament kompetens bizottságai, mint Külügyi Bizottság és a Védelmi Bizottság a parlamenti kontroll gyakorlása során üléseire megidézheti a minisztereket és más tisztviselőket, hogy tájékoztatást adjanak a közös kül-és biztonsági-, valamint védelmi politikával kapcsolatos ügyekben.

A képviselőház ezen túlmenően, a scrutiny intézményének keretében megvizsgálja az Európai Bizottság által közreadott hatásvizsgálatokat is, amelyeket kielégítőnek tart, és amelyekkel kapcsolatosan az a véleménye, hogy az Európai Bizottság még a jogszabálytervezet megszövegezése előtt kezdjen bele kialakításukba, s a továbbiakban pedig vizsgálja felül, amennyiben a javaslat lényegi voltában módosul vagy változik. Az Európai Ügyek Bizottsága megvitatta még az Európai Bizottság éves jogalkotási programját is és tervei között szerepel az éves politikai stratégia megvizsgálása is, valamint érdekelt annak interparlamentáris megtárgyalásában is.

A ciprusi nemzeti pozíció képviseletének parlamenti ellenőrzése

Az Európai Tanács üléséről utólag számol be a kormány, tájékoztatja az Európai Ügyek Bizottságát a csúcstalálkozón elfogadott konklúzióról és a kormány által képviselt álláspontról.

A közösségi jog és a nemzeti jog viszonya

Ami a jogszabályok közelítését illeti, a ciprusi politikai pártok vezetőinek döntése értelmében, a jogharmonizációs eljárás alá tartozó jogszabályokat a plenáris már nem az Európai Ügyek Bizottságának, hanem a jogszabály szerint illetékes szakbizottságoknak küldi meg átvizsgálás céljára. A szakbizottságok jogharmonizációs tevékenységének segítése céljából az Európai Ügyek Bizottsága információval látja el azokat a jogharmonizációt igénylő jogszabályok átültetésének határidejére, valamint a kormánynak az Európai Unió felé vállalt kötelezettségeire vonatkozóan. Az átvizsgálást követően a szakbizottság jelentést fogalmaz meg, amelyet megküld a plenáris részére a végső döntés (elfogadás, módosítás, visszautasítás) meghozatala céljából.⁴⁰⁷

A ciprusi parlament kapcsolatai az európai uniós intézményekkel

Az Európai Bizottság

Az Európai Bizottságtól származó dokumentumok közvetlen megküldése a ciprusi képviselőház szerint nagyon pozitív fejlődést jelent: növeli a transzparenciát és megerősíti a parlamentek szerepét az európai uniós döntéshozatali eljárásban. És mivel Ciprus prezidenciális köztársaság, a hatalmi ágak teljes körű szétválasztásával, a dokumentumoknak a parlamenthez való közvetlen megküldésük lényegesen hozzájárul az időszerű és megbízható információhoz való hozzájutáshoz. Az Európai Ügyek Bizottsága eddig nem küldött meg az Európai Bizottságnak véleményeket, megjegyzéseket, észrevételeit a COSAC Titkársága részére juttatta el. Az Európai Bizottságtól közvetlenül érkező anyagok megnövelték a dokumentumok számát, viszont a Képviselőház nem tervezi új adatbázis bevezetését specifikusan az Európai Bizottság dokumentumai számára.

⁴⁰⁷ Elhangzott Nicos Cleanthous Európai Ügyek Bizottsága elnökének előadásában az Országgyűlés által szervezett Egyeztetési eljárás a tíz új európai uniós tagállamban című konferencián, 2005. június 3-án (írásos változatát lásd az Országgyűlés honlapján:

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_szerv=182&p_fomenu=11&p_almenu=9&p_ckl=&p_rec=I&p_nyelv=HU, letöltés ideje: 2007. november 11.

A ciprusi parlament kontrollmodelljének ismertetéséhez a következő dokumentumok nyújtottak még segítséget:

a ciprusi Európai Ügyek Szolgálat összefoglalója Note ont he Cyprus House of Representatives and the European Union (2004. december 15-i dátummal); valamint Tasos Georgiou, a ciprusi képviselőház tagjának kérdéseimre megküldött válaszai.

Az Európai Parlament, interparlamentáris találkozók

A ciprusi képviselőház véleménye szerint a különböző együttes ülések nagy jelentőséggel bírnak a nemzeti parlamentek közötti együttműködés további megerősítését illetően. Az, hogy ezek a találkozók szabályozott formában léteznek a nemzeti parlamentek között, lehetőséget teremt egy értékes véleménycserére a nemzeti parlamentek tagjai között, csakúgy mint egy lehetőséget kínál akciók és intézkedések programozására a különböző, vita tárgyát képező ügyekre vonatkozóan. A képviselőház javasolta, hogy az Európai Parlament bizottságai rendszeresebben tegyenek látogatást a nemzeti parlamentekben. Továbbá, a nemzeti parlamentek közötti kapcsolatok elősegítése céljából hasonló találkozókra van szükség a tagállamok nemzeti parlamentjeiben. Ciprus európai uniós csatlakozásával a Képviselőház egyébként is folytatja szoros kapcsolatainak alakítását az Európai Parlamenttel, különösen az alábbi tevékenységek által, amelyekben mind a plenáris, mind a szakbizottságok illetékesek: a parlamenti elnökök és az Európai Parlament konferenciái; a COSAC ülései; a parlamentek Külügyi Bizottságai elnökeinek és az Európai Parlament közös konferenciái; a parlamentek védelmi bizottságai elnökeinek és az Európai Parlament közös konferenciái; az Európai Parlament különböző bizottságainak ülése a nemzeti parlamentek képviselőinek részvételével. A Képviselőház tagjai továbbá részt vesznek a TAIEX⁴⁰⁸ különböző tematikus szemináriumain, valamint aktívan kiveszi a részét a nemzetközi parlamentáris tevékenységekből hangsúlyt helyezve a mediterrán régióra és az Euro-Mediterrán együttműködés megerősítésére. A Képviselőház ezért a következő nemzetközi parlamentáris szervezetekben és/vagy mechanizmusokban érdekelt: Euro-mediterrán Parlamentáris gyűlés; Euro-Mediterrán parlamentek elnökeinek konferenciája; Női parlamenti képviselők Euro-mediterrán fóruma; a Dél-Mediterrán régió fiatal parlamenti képviselőinek találkozói; a NATO Mediterrán speciális csoportjának Mediterrán dialógus szemináriumai.

A ciprusi Képviselőház nem utolsósorban résztvevője a dél-kelet európai stabilitási paktumban közreműködő államok parlamenti konferenciájának.⁴⁰⁹

⁴⁰⁸ Technical Assistance and Information Exchange Office, <http://www.taiex.cec.eu.int>. Magyarul: Technikai segítségnyújtási iroda.

⁴⁰⁹ Forrás: Ciprusi Köztársaság Képviselőháza: <http://www.parliament.cy/parliamenteng/index.htm>, letöltés ideje: 2007. november 14.

Málta

Málta államformája köztársaság, kormányformája parlamentáris demokrácia. A függetlenség elnyerése után⁴¹⁰ alkotmányos monarchia lett: 1800 és 1964 közötti alkotmánytörténetét a brit fennhatóság határozta meg – 1814 óta Málta koronagyarmatként kapcsolódott Nagy-Britanniához, és 1945-ben kapott ideiglenes, majd 1947-ben rendes alkotmányt az ország, amely bevezette az általános választójogot és egykamarás parlament jött létre. Az 1956-os népszavazás, melynek kérdése az Egyesült Királyságba való integrálódás volt, megkérdőjelezhető eredményeket mutatott, ugyanis a kérdés megosztotta a máltai belpolitikát és a csatlakozás ellenzői híveiket a referendum bojkottjára szólították fel, melynek következményeként a választásra jogosultak mintegy fele nem is vett részt. A belpolitikai krízis miatt – amely eredetileg a katolikus egyház jövőbeli jogállása miatt alakult ki – 1958-ban felfüggesztették az alkotmányt. Viszont a korszak dekolonizációs tendenciának megfelelően Máltán valamennyi párt a függetlenség mellett kötelezte el magát, aminek eredményeként 1961-ben önálló máltai alkotmányt hirdettek ki, amely a kül-és védelmi ügyek kivételével minden közhatalmat a máltai kormányra ruházott. 1964-ben az ország formailag is függetlenné vált és az 1974-es alkotmánymódosítással vált önálló demokratikus köztársasággá: az államfő a köztársasági elnök lett, akit a parlament választ öt évre.⁴¹¹ A végrehajtó hatalom a miniszterelnök és a kabinet kezében van, Westminster-modell szerint⁴¹²; a minisztereket pedig a miniszterelnök nevezi ki a parlament tagjai közül. A törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalom egymástól független, és 1995-től működik az ombudsmani hivatal is. Az 1987. évi alkotmánymódosítással Málta katonai értelemben deklarálta semlegességét.

Máltán két meghatározó párt létezik, a Nemzeti Párt (kereszténydemokrata jellegű) és a Munkáspárt (mérsékelt baloldal), 1966-tól voltaképpen kettejük közül kerül ki a kormányzó párt Máltán. A harmadik, Demokratikus Alternatíva elnevezésű tömörülés jellemzően zöld párt. A máltai identitás az arab és a maghrebi gyökerek miatt nem egyértelműen európai, ami megmutatkozik az arab szomszédokkal kialakított szoros kapcsolatokban is, különösen Líbiával, amely országgal jószomszédsági egyezményeket kötött, és részt vesz a rajta kívül még négy európai államot és a Maghreb Unió öt afrikai országát tömörítő gazdasági együttműködésben is. A líbiai, illetve keleti orientáció

⁴¹⁰ 1964. szeptember 21.

⁴¹¹ Szente Zoltán: Európai alkotmány-és parlamentarizmus-történet 1945-2005. Budapest: Osiris, 2006. 340-341.

⁴¹² Málta máig a brit Nemzetközösség tagja, hivatalos nyelve is kettő van: a máltai és az angol. A máltai kormányrendszer átvette a westminsteri modell legtöbb elemét a miniszterelnök parlamentfelosztási jogától a kormánytagok kötelező parlamenti tagságáig.

felváltása nyugatira az 1987-es alkotmánymódosítással, a semlegesség kinyilvánításával jutott kifejezésre, amikor is a munkáspárti vezetést a Nemzeti Párt kormányzása váltotta fel.

A máltai alkotmány és a nemzetközi szerződések/Európai Unió

Az európai uniós csatlakozásra⁴¹³ való tekintettel és annak való megfelelés céljára Málta 2003-ban módosította az alkotmányt. Továbbá, külön aktussal rendelkezett az Európai Unióról⁴¹⁴, melyet 2006-ban módosított. Még a máltai jogszabályok közül érdemes kiemelni az értelmező aktust és a szerződések ratifikációjáról szóló aktust.⁴¹⁵

A következőkben, a máltai jogszabályok közül először az alkotmányt vizsgálom európai uniós vonatkozásban. A 2003. évi alkotmánymódosítás a parlament hatásköreire és eljárására vonatkozó rész, 65. cikk (1) bekezdését a következőképpen deklarálja:

„Jelen Alkotmány rendelkezései alapján a Parlament Málta békéje, rendje és jó kormányzata érdekében törvényeket alkothat összhangban az emberi jogok teljes mértékű tiszteletben tartásával, általánosan elfogadva a nemzetközi jog elveit és Málta nemzetközi és regionális kötelezettségeit, különösen azokat, amelyeket a 2003. április 16-án Athénban aláírt, Európai Unióhoz történő Csatlakozási Szerződésben vállalt.”

Az alaptörvény vonatkozó cikkelye teszi tehát alkotmányosan is lehetővé Málta csatlakozását az Európai Unióhoz, mindazonáltal alkotmányos szinten nem rendelkezik bővebben a „vállalt kötelezettségek” terén, a „nemzetköziség” mellett azonban kiolvasható az Európai Unióhoz való tartozás szándéka is. Utóbbiról rendelkezik részletesen a 2003. július 16-i (2004. május 1-jétől hatályos) Európai Uniós aktus, tulajdonképpen, ha sarkítva fogalmaznánk, az aktusban fogalmazódik meg maga az „Európa-klauzula” azzal, hogy Málta is azon új tagállamok közé tartozik, amely külön törvényben részletezi az európai uniós tagságból eredő feladatait. Málta kifejezetten a szuverenitásának európai uniós szintre történő átruházásáról, átadásáról, limitálásáról nem szól, viszont az aktus 3. cikk (1)-(2) bekezdésében konkrétan megfogalmazódik a közösségi jog elsőbbsége, kötelező jellege, közvetlen hatálya:

⁴¹³ Málta útját az Európai Unióba részletesen lásd: Györi Enikő: A megosztottság nem akadály a sikerességnek – Málta EU-csatlakozása. *Külügyi Szemle*, 2004/3-4. 41-79., valamint: Király Andrea: Gulliver és Lilliput a XXI. században: Ciprus és Málta európai uniós ügyei. *De iurisprudentia et iure publico*, 2008/1.

⁴¹⁴ Chapter 460: European Union Act – To provide for Malta’s accession to the European Union and to make provision consequent and ancillary thereto.

⁴¹⁵ Chapter 249: Interpretation Act; Chapter 304: Ratification of Treaties Act

„3. (1) 2004. májusának első napjától a Szerződés⁴¹⁶, az Európai Unió által elfogadott meglévő és jövőbeni aktusok⁴¹⁷ Máltára nézve kötelezők és a nemzeti jog részét képezik a Szerződésben foglalt feltételek szerint.

(2) Bármely törvény bármely rendelkezése, amely a nevezett dátumtól kezdődően összeférhetetlen Málta Szerződésben foglalt kötelezettségeivel, vagy amely csorbítja bármely személy bármely adott, vagy a Szerződés szerinti jogát, annak a törvénynek a terjedelméig kötelezettségeivel együtt vagy a jogok csorbításának mértékéig, összeegyeztethetetlen, hatályon kívül kerül és ki nem kényszeríthető.”

A parlament hatásköre

Az Európai Unió aktus 1. cikk (2) bekezdésében rendelkezik a parlament szerepvállalásáról az európai uniós ügyeket illetően. Eszerint: amennyiben a miniszterelnök rendelet formájában kinyilvánítja, hogy a rendeletben szereplő szerződés, amelyet 2003. április 16-a után Málta hatályba léptetett, és úgy tartja, hogy az a korábban meghatározott Szerződés részét képezi, a rendeletet döntőnek kell tekinteni: semmilyen rendelet nem alkotható addig, ameddig annak tervezetét a Ház határozat formájában el nem fogadja, továbbá bármely tervezetről szóló elfogadandó határozatot megvizsgálás céljából meg kell küldeni a Külügyi Bizottsághoz (vagy bármely olyan állandó bizottsághoz, amely időközönként helyébe lép), amely a javaslatot annak benyújtásától számított tizenöt napon belül összeül és bizottság elnöke a javaslatról és a bizottságban lefolytatott vitáról jelentést készít a Ház részére, amely a bizottsági jelentés előterjesztése révén azonnali, vita nélküli szavazást folytat le.

Az európai uniós ügyekkel foglalkozó parlamenti állandó bizottság⁴¹⁸

A Kül – és Európai Ügyek Állandó Bizottsága (The Standing Committee on Foreign and European Affairs – SCFEA, máltaiul: Kumitat Permanenti dwar l-Affarijiet Barranin u

⁴¹⁶ A „Szerződés” kifejezés a törvény 2. cikk (1) bekezdésében részletezett értelmezése szerint jelenti a Csatlakozási Szerződést és magában foglalja bármely más szerződést, megállapodást vagy jegyzőkönyvet, amelynek Málta részese, vagy amelyek a magukból származó erejükénél fogva Máltán alkalmazhatók.

⁴¹⁷ Az aktus 2006. évi módosítása [2. cikk (1) bekezdés]) értelmében magában foglalja a rendeleteket, irányelveket és más aktusokat, amelyek Máltára nézve európai uniós tagságából fakadóan kötelezőek, továbbá ide tartoznak szerződések és nemzetközi konvenciók, amelyekhez Málta európai uniós tagságából fakadóan hozzájárulhat, valamint olyan szerződések és nemzetközi konvenciók, amelyeket Málta, mint az Európai Unió tagja, saját nevében, vagy az Európai Közösségek nevében kötelező jelleggel ratifikál.

⁴¹⁸ Elérhető a máltai parlament honlapján:

<http://parliament.gov.mt/information/Committee%20-%20Foreign%20and%20European%20Affairs%20Committee/Foreign%20and%20European%20Affairs%20Committee.asp>, letöltés ideje: 2007. június 11.

Ewropej) összetétele: az elnökön kívül nyolc tagja van, a tagság összetétele pedig biztosítja a máltai parlament két legnagyobb politikai csoportjának (kormány és ellenzék) arányos képviselését: a kormány részéről öt tagot, az ellenzék részéről négy tagot számlál. A máltai parlament a házszabály 120F⁴¹⁹ pontjában, 2003. október 8-i, 67. számú parlamenti határozatával állította fel a Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottságát, ami felváltotta az addig működő, 1995-ben felállított Külügyi Bizottságot. A házszabály értelmében a bizottságnak nem lehet kilencnél több tagja, akik közül öt jelenlevő szükséges a határozatképességhez. A külügyminiszter szavazati joggal bíró tagja a bizottságnak, máltai európai parlamenti képviselők (Máltának öt képviselője van az Európai Parlamentben: ketten az Európai Néppárt, hárman a Szocialista képviselőcsoport tagjai a 2004-2009-es, 6. parlamenti ciklusban⁴²⁰) szavazati jog nélkül vehetnek részt a bizottsági üléseken, nem nyújthatnak be sem önálló, sem módosító javaslatokat.

A bizottság felépítése

A házszabály 120F. (3) bekezdése értelmében a bizottság vizsgáló-albizottságokat jelölhet ki, és hatáskörökkel ruházhatja fel azokat. A Kül- és Európai Ügyek Állandó Bizottságának három munkacsoportja van: az úgynevezett 1., 2., és 3. Munkacsoport; továbbá a munkába a Szociális Ügyek Állandó Bizottságát is bevonja. A bizottságot egy ötfős titkárság segíti, aminek tagjai közül négy tudományos szakértő és egy titkár. A tudományos szakértők fő feladata a „pipeline acquis”, vagyis a közösségi jogot alkotó, a scrutiny folyamatban részt vevő európai bizottsági és más dokumentumokkal kapcsolatos tevékenységek, úgymint az egyes jogszabálytervezetekhez/dokumentumokhoz csatolandó rövid elemzések készítése; a bizottsági titkár pedig a bizottság által meghatározott feladatokat és kéréseket koordinálja.

A bizottság hatásköre, funkciói

A házszabály 120F. (5) bekezdése értelmében a bizottság a következő hatáskörökkel bír:

- foglalkozik azon kül-és európai uniós ügyekkel, amelyeket maga a Ház, vagy a gazdasági bizottság küld meg a számára

⁴¹⁹ Olvasható a máltai parlament honlapján:

http://parliament.gov.mt/information/sta_ord_eng.htm#a120f, letöltés ideje: 2007. június 11.

⁴²⁰ Lásd az Európai Parlament honlapján:

<http://www.europarl.europa.eu/members/public/geoSearch/search.do?country=MT&language=HU>, letöltés ideje: 2007. június 19.

- saját kezdeményezésére elvégezheti a scrutinyt azon az európai uniós ügyekben, melyekkel kapcsolatosan az Európai Unió Tanácsában döntés várható, és ennek értelmében hat pontban vizsgálódhat, mégpedig: a közösségi jogszabályalkotásba tartozó bármely olyan javaslatról, melyben a Tanács dönt, vagy az Európai Parlamenttel közösen; azon európai uniós ügyekben, melyek az Európai Tanács, a Tanács vagy az Európai Központi Bank elé kerülnek előterjesztésre; bármely, az Európai Unióról szóló Szerződés V. címében foglaltak szerinti, közös stratégiát, közös akciót vagy közös álláspontot érintő javaslatokról, amely a Tanács vagy az Európai Tanács ülésén kerülnek előterjesztésre; bármely, a Maastrichti Szerződés VI. címében foglaltakban szereplő javaslatról; bármely olyan dokumentumról, amelyet valamely európai uniós intézmény kibocsátott, és amely nem kifejezetten kapcsolódik a jogszabályalkotásba tartozó jogszabálytervezetek közé; bármely más, Európai Unióhoz kapcsolódó ügyről, amelyet valamely miniszter a plenáris ülés napirendjére tűz.

- Mindezen kívül a házszabály 120F. (5) iii) pontja értelmében a bizottság képviseli a máltai parlamentet a COSAC ülésein is.

A Kül – és Európai Ügyek Állandó Bizottsága plenáris üléseinek hatáskörébe tartoznak a következő európai uniós ügyek: alkotmányügyek, bővítés, fejlesztés, külkapcsolatok, kereskedelem, vállalkozáspolitikai, információs társadalom, versenypolitika.

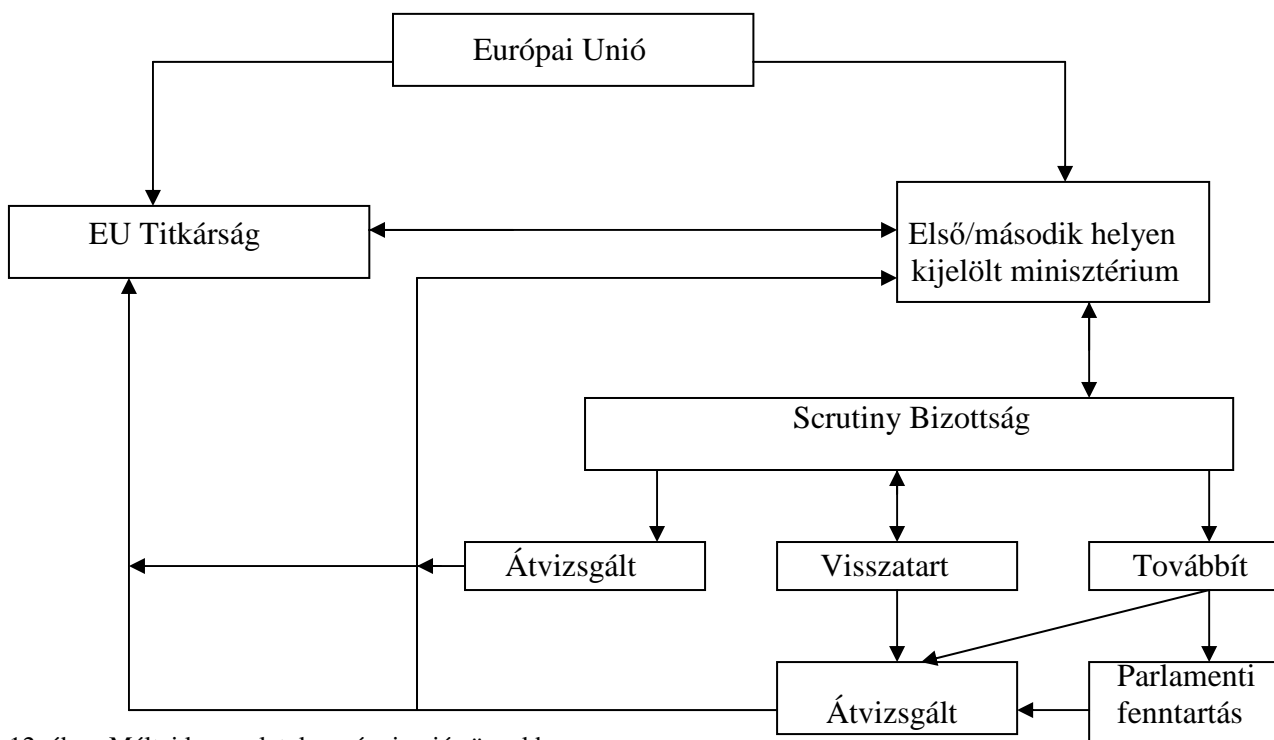
A máltai nemzeti pozíció kialakításának folyamata⁴²¹

A scrutiny eljárás fő célja az, hogy az európai uniós jogszabálytervezetekre vonatkozó részletes elemzéssel hozzájáruljon a jogszabályalkotáshoz és megvizsgálja a kormánynak az európai uniós jogszabályalkotásban betöltött szerepét. A parlamenthez érkező európai uniós dokumentumokat jogi és politikai jelentőségük szerint kerülnek elemzésre. Továbbá döntés születik arról, hogy vajon a konkrét dokumentummal kapcsolatban szükséges-e részletes vita lefolytatása, vagy közvetlen átvizsgálásra kerül.

Az európai uniós ügyek a máltai kormányon belül a miniszterelnöki hivatalban központosulnak.⁴²² Főszereplők: EU Titkárság⁴²³ koordinálja az előkészítő munkálatokat

⁴²¹ A máltai parlament kontrollmodelljének ismertetéséhez a következő dokumentumok nyújtottak segítséget: Jason Azzopardi, a máltai parlament Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottsága elnökének az Országgyűlés által szervezett Egyeztetési eljárás a tíz új európai uniós tagállamban című konferencián, 2005. június 3-án elhangzott előadása (írásos változatát lásd az Országgyűlés honlapján: http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_szerv=182&p_fomenu=11&p_almenu=9&p_ckl=&p_rec=I&p_nyelv=HU, letöltés ideje: 2007. június 13.), továbbá a máltai parlament, a máltai kormány honlapján található dokumentumok, ismertetések és információk, valamint azok a dokumentumok, amelyeket a bizottság munkatársától kaptam meg, továbbá a COSAC féléves jelentéseknek Málta által beküldött adatai. A vonatkozó forrásokat lásd a lábjegyzetekben.

az EU Ügyek Kabinet Bizottsága és az EU Ügyek Minisztériumközi Bizottsága számára⁴²⁴; továbbá az Igazságügyi-és Belügyminisztérium, Általános Titkárság, Európai Ügyek Igazgatósága.⁴²⁵



12. ábra: Máltai kapcsolatok európai uniós ügyekben

A máltai kormány és a Kamra tad-deputati együttműködése európai uniós ügyekben Jogszabálytervezetek köre és megküldésük határideje

A máltai parlament európai uniós ügyekkel kapcsolatos kontrollmodellje az Egyesült Királyság House of Commons (Képviselőház) scrutiny modelljének alapulvételével került kialakításra. A dokumentum-alapú modell magában foglalja az Európai Bizottság által kibocsátott minden jogszabálytervezetet vagy javaslatot, amellyel kapcsolatosan a Tanácsban döntés várható, rendelet-és irányelv-javaslatot, költségvetési dokumentumokat, illetőleg bármely más dokumentumot, amelyet az európai uniós intézmények egymásnak

⁴²² Részletesebben lásd: Király Andrea: Gulliver és Lilliput a XXI. században: Ciprus és Málta európai uniós ügyei. De iurisprudencia et iure publico, 2008/1.

⁴²³ Az EU Titkárság a máltai kormány honlapján:

http://www.gov.mt/frame.asp?l=2&url=http://www.doi.gov.mt/en/ministries_and_departments/default.asp,
letöltés ideje: 2007. június 11.

⁴²⁴ Directory on Malta in the European Union – 2006. p.25. Angol nyelven olvasható a Malta EU Information Centre honlapján:

http://www.forummalta.gov.mt/Portals/FME/Documents/Malta-EU_Directory_E.pdf, letöltés ideje: 2007. június 21.

⁴²⁵ A máltai kormány honlapján:

http://www.gov.mt/frame.asp?l=2&url=http://www.doi.gov.mt/en/ministries_and_departments/default.asp,
letöltés ideje: 2007. június 14.

megküldenek, így az Európai Bizottság Zöld-és Fehér Könyvei, jelentések, Európai Parlament módosító javaslatai, tanácsi döntéseket és ajánlásokat. A scrutiny eljárásba tartoznak még azok a dokumentumok, melyek a jogszabályalkotás későbbi fázisában keletkeznek, mint a módosított javaslatok, elnökségi dokumentumok, az Európai Parlament módosítási javaslatai, a nem kötelező erővel bíró dokumentumok. Továbbá, a Maastrichti Szerződés V., és VI. címében foglaltak értelmében magában foglalja az Európai Unió második⁴²⁶ és harmadik pillérébe tartozó dokumentumokat is. A Számvevőszék jelentéseit, valamint bármely miniszter által a bizottsághoz eljuttatott európai uniós ügyet is megvizsgálja a Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottsága, utóbbi függ a kormány megítélésétől és olyan dokumentumokat tartalmaz, amelyek nem képezték volna a scrutiny eljárás tárgyát.

A nemzeti pozíció kialakításának folyamata

A Brüsszelből érkező dokumentumokat a máltai kormányon belül a miniszterelnöki hivatal EU Titkársága fogadja, majd megküldi a releváns minisztériumoknak dokumentumonként külön-külön magyarázó memorandum elkészítése céljára. Az első helyen kijelölt minisztériumnak két hét (tíz munkanap) áll rendelkezésére a memorandum elkészítésére, és a többi között tartalmazza a jogszabálytervezetre vonatkozó háttérinformációkat, a jogszabálytervezet jogi hátterét, Málta álláspontját a dokumentummal kapcsolatosan, a gazdasági és pénzügyi hatásait, nemzeti jogban várható változásokat, valamint a minisztérium által vezetett belső és külső konzultációkat. A memorandumot közvetlenül az eredeti európai uniós dokumentummal együtt továbbítja a Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottsága részére. A bizottság tudományos szakértői a beérkezett dokumentumokról azok jogi vagy politikai fontosságuktól függetlenül jelentést készítenek, gyakran az arra vonatkozó ajánlást is tartalmazva, hogy a dokumentumot javasolja megvizsgálni, vagy vita tárgyát képezze.

Az Európai Unió jogszabályalkotásának parlamenti kontrollja az 1. Munkacsoport (Scrutiny Committee, a továbbiakban: Scrutiny Bizottság) feladata. A scrutiny eljárás első lépcsőfoka a Scrutiny Bizottság azon feladata, hogy politikai és jogi fontossága szerint megvizsgáljon minden európai uniós jogszabálytervezetet, majd minden dokumentummal kapcsolatosan jelentés formájában számoljon be a dokumentumok jogi és politikai

⁴²⁶ A Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottsága 2004., 2005., 2006. évi éves jelentése szerint még nem fordult elő a Kül-és Biztonságpolitikához tartozó javaslatok részletes megvitatása a bizottság keretei között.

fontosságáról. Véleményében a Scrutiny Bizottság (melynek elnöke a Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottságának elnöke) a következőkről dönthet:

- nincs szükség további tevékenységre a dokumentummal kapcsolatban, és ezáltal a vizsgálat lezárható
- az európai uniós dokumentumot további vitára bocsátja a téma illetékessége szerinti 2., vagy 3. Munkacsoportban (mindkét munkacsoport 4-4 tagot számlál, akik közül a tárgyban felelős miniszter is tag), vagy a Szociális Ügyek Állandó Bizottságában (tagjainak létszáma: hét fő)
- Scrutiny Bizottság szintjén visszatartja a dokumentumot további információk kérése szempontjából
- javasolja a dokumentum Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottsága plenáris ülésén való megvitatását. Ugyanakkor a parlament elé is kerülhet, amennyiben elegendő ok mutatkozik a dokumentum nemzeti fontosságára.

Amennyiben a Scrutiny Bizottság mellett dönt, hogy tovább küldi a dokumentumot, a Scrutiny Bizottság a dokumentumot vagy a 2. Munkacsoport (felelős területei: gazdasági és monetáris ügyek, adózás, kutatás, foglalkoztatás, oktatás és kultúra, közlekedés és energia, költségvetés, regionális politika, belső piac, vámunió), 3. Munkacsoport (felelős területei: egészségügy, fogyasztóvédelem, fejlesztés, humanitárius segélyek, vidékfejlesztés, halászat, bel-és igazságügyek, környezetvédelem) részére vagy a Szociális Ügyek Állandó Bizottsága (elsősorban a szociálpolitikába tartozó ügyekkel foglalkozik, beleértve a szociális segélyeket és a családjárgyeket) részére küldi meg, illetve a parlament napirendjére javasolja. Abban az esetben, ha a két munkacsoporthoz vagy a Szociális ügyek bizottságához kerül a dokumentum, a munkacsoport/bizottság elnöke ülést hív össze, amelyen a dokumentumért felelős miniszter válaszol a munkacsoport/bizottság tagjai által feltett kérdésekre. Az illetékes miniszter a bizottság ülésére a felügyelete alá tartozó minisztériumból szakértőket vonhat be. A bizottsági ülésen a dokumentumért felelős miniszter és az ellenzéknek a vonatkozó ügyben eljáró raportőre tagként vesz részt. A releváns munkacsoport ülését követően a munkacsoport elnöke alapul véve az ülésen elhangzottakat, az alábbiakat állapíthatja meg:

- a dokumentum megvizsgálása megtörtént, ami azt jelenti, hogy a munkacsoport tagjai azon a véleményen vannak, hogy a kérdések/bizonytalanságok kielégítő megválaszolást kaptak, elégedettek a vita kimenetével és nincs szükség további konzultációk vagy tárgyalások megtartására a napirenden levő jogszabálytervezettel kapcsolatban.
- a dokumentumot visszatartja, amíg nem érkeznek kiegészítő információk

- él a parlamenti fenntartás intézményével, melynek során az illetékes minisztertől a parlament a következőket várja:

- kiegészítő magyarázó memorandum elkészítése,
- a bizottság folyamatos informálását bármely fejleményről,
- valamint a vizsgálat alatt tartott dokumentummal kapcsolatos bármely felmerülő kérdés megválaszolását.

Szavazásra akkor kerül sor, ha a tagok nem jutnak konszenzusra.

Amennyiben a dokumentum vizsgálata megtörténtnek minősül, a tudományos szakértő egy végső, rövid összefoglalót (notifikációt) állít össze a dokumentum scrutinyjéről.

Minden ülés után – ide értendő mindhárom munkacsoport, valamint a Szociális Ügyek Állandó Bizottsága ülése is – a megvizsgált dokumentumokkal kapcsolatosan a dokumentumban illetékes testület notifikációban tájékoztatja az első helyen kijelölt minisztert az állásfoglalásáról. Ez a tájékoztatás akkor is megtörténik, amikor valamelyik munkacsoport él a parlamenti fenntartás intézményével. A megvizsgálatnak minősített dokumentumokról szóló notifikációt megkapja a Miniszterelnöki Hivatal EU Titkársága is.

A Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottsága feljegyzései eljárások és lépések sorozatának eredménye, aminek során a dokumentum kormány-és ellenzéki tagokat számláló bizottságban és tudományos munkatársai által került parlamenti kontroll alá, ami következésképpen megerősítheti a miniszter alku-álláspontját a tanácsi tárgyalások során.

Amint megtörtént a dokumentumok megvizsgálása, a Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottságának elnöke valamennyi fontos dokumentumot megküldi a parlamentnek. Következésképpen minden dokumentum (beleértve a kormánynak az álláspontját is tartalmazó magyarázó memorandumát és a szakértői elemzést is) nyilvánosan elérhető a Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottságának honlapján megerősítve ezzel is a bizottság munkájának transzparenciáját.

A máltai nemzeti pozíció képviselésének parlamenti ellenőrzése

A parlamenti fenntartás egy informális megegyezés a kormány és a parlament között és elméletileg megakadályozza a miniszterek számára a javasolt jogszabállyal kapcsolatosan beleegyezését adja a Tanács és az Európai Tanács ülésein és mivel Máltán a parlamenti fenntartás intézménye jogilag nem köti a minisztert, mindazonáltal egy erős ajánlás a miniszterek felé a bizottság vonatkozó dokumentummal kapcsolatos véleményének

figyelembe vétele céljából a Tanács bármely formációjában történő tárgyalások során.⁴²⁷ Ez alatt értendő, hogy a parlamenti fenntartás korlátozza a minisztereket abban, hogy beleegyezésüket adják az európai uniós jogszabályalkotásba tartozó javaslatokat, ajánlásokat illetően, továbbá a közös kül-és biztonságpolitika területén hozandó fontosabb döntések, valamint a bel-és igazsági ügyek terén történő kormányközi együttműködés vonatkozásában abban az esetben, ha a Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottsága még nem fejezte be vizsgálódásait, kivételt képeznek ez alól az úgynevezett speciális körülmények, amelyekről a miniszter köteles beszámolni a Scrutiny Bizottságban a dokumentumra vonatkozó döntéseket követő első adandó alkalommal.

A kormány utólagos és egyéb tájékoztatási kötelezettségei

A Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottsága bevezette a Tanács üléseit követő üléseinek megtartását, amelyeken a Tanács tárgyalásán részt vevő miniszter beszámol a tanácsi ülés eredményéről. Ezek a post-tanácsi üléseken a bizottság kontrollmechanizmusához kapcsolódóan ellenőrizték a bizottság konkrét magyarázó dokumentummal kapcsolatosan kialakított állásfoglalásának hatékonyságát és érvényesülését. Ezeken az üléseken azokat az ügyeket tárgyalják meg, amelyek közvetlen hatással bírnak a helyi politikákra, így a többi között: tengerészeti és környezetvédelmi szektor, az európai szomszédságpolitika, az igazságügyek és belügyek, beleértve a legális és illegális migrációt.

A közösségi jog és a nemzeti jog viszonya

Az Európai Unió törvény rendelkezik a közösségi jognak a máltai nemzeti jogba történő általános átültetési szabályairól is. A törvény 4. cikkének (2) bekezdése értelmében minden olyan jog, hatáskör, felelősség, kötelezettség és korlátozás, ami időről időre a Szerződés értelmében kerül megalkotásra vagy abból ered, és minden olyan jogorvoslat és eljárás, ami időről időre a Szerződés értelmében elrendelésre kerül, amivel kapcsolatban a Szerződés szerint további jogalkotásra nincs szükség ahhoz, hogy Máltán használatba kerüljön vagy hatályba lépjen, törvény formájában kell elismerni és hatályba léptetni, annak megfelelően kell engedélyezni és követni. Továbbá, a cikkely (2) bekezdése a 2006. évi törvénymódosítással kiegészült azzal a rendelkezéssel, miszerint: a szerződések és

⁴²⁷ A Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottságának egyik tagja, Jose Herrera, viszont még a máltai európai uniós tagság első hónapját követően azon a véleményen volt, hogy mind a máltai demokrácia, mind pedig a parlamenti szuverenitás megőrzése érdekében olyan mechanizmus elfogadására van szükség, amelyben a miniszterek tanácsi szavazata függ a bizottság szavazatától. Lásd: Jose Herrera: Various approaches to scrutinising EU legislation. Malta Today, 2004. május 30.

nemzetközi konvenciók értelmében, amelyeket Málta, mint az Európai Unió tagja teljesít, és a szerződések és nemzetközi konvenciók, amelyek ratifikálása Máltára nézve saját nevében vagy a közösségi tagságból eredően kötelezőek, azoknak a Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottságának megtárgyalás céljára való megküldésétől számított egy hónapos határidővel lépnek hatályba.

Máltai parlamenti kapcsolatok az európai uniós intézményekkel

Az Európai Bizottság

Az Európai Bizottság általi kezdeményezés, miszerint 2006. szeptemberétől közvetlenül a nemzeti parlamenteknek küldi meg a jogszabálytervezeteket és egyéb más dokumentumokat, a máltai parlament számára is információ-többletet jelent. Mindazonáltal a Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottsága hasonló eljárási rend keretében kívánja megvizsgálni ezen dokumentumok mindegyikét, beleértve a jogszabálytervezeteket és egyéb más dokumentumokat, viszont figyelembe veszi azt, hogy a jogszabálytervezetet önmagában vizsgálja meg – a kormány hivatalos álláspontja hiányában. Az Európai Bizottsághoz az észrevételeket a Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottságának elnöke küldi meg. Az Európai Bizottság éves politikai stratégiáját pedig interparlamentáris (például COSAC) formában is megtárgyalná. A komitológiával a jövőben sem kíván foglalkozni a máltai parlament európai uniós ügyeivel foglalkozó bizottsága, eddig sem vizsgálta meg a komitológia eljárása keretében született döntéseket. Az Európai Bizottság által megküldött hatásvizsgálattal sem foglalkozik, a parlament bizonyos abban, hogy a máltai kormány által összeállított hatásvizsgálat minden aspektust mérlegre tesz, úgymint a politikai, jogi, gazdasági, társadalmi, környezeti stb. hatásokat, mindazonáltal úgy véli, hogy az Európai Bizottság által a jogalkotás folyamán folyamatosan összeállított hatásvizsgálatok megbeszélések kezdőpontját jelentik, azonban nem mindig tükrözik a máltai valóságot.

Az Európai Parlament, interparlamentáris találkozók

A nemzeti parlamentek és az Európai Parlament közötti együttműködéssel kapcsolatosan a máltai parlament azon a véleményen van, hogy az együttes ülések a döntő fontosságú tárgyakról való tárgyalás értékes fórumainak bizonyulnak és elősegítik a tagállamok parlamentjei és az Európai Parlament közötti együttműködést.

Máltai parlamenti scrutiny számokban

A Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottsága 2006. évi jelentésében⁴²⁸ foglaltak szerint 2006-ban a Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottsága 370 új, a parlamenthez eljuttatott európai uniós jogszabálytervezetet tárgyalt meg. Az Scrutiny Bizottság 10 alkalommal ülésezett és 357 európai uniós dokumentum scrutinyjét végezte el, míg 2005-ben ez a szám 311 új dokumentum volt. A 2., és 3. Munkacsoportot három alkalommal hívták össze és kétszer külön-külön. A Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottsága egy ízben ült össze, míg a Szociális Ügyek Állandó Bizottsága hét alkalommal tanácskozott. 2007-ben a teljes bizottságban 22 formális ülésre került sor, valamint nyolc informális találkozóra, de ez a szám meg sem közelíti például a 2005. évi adatokat, amikor is átlagosan hetente sor került bizottsági tanácskozásokra, és 2006-ban is többször ültek a bizottság tagjai. Mindazonáltal a scrutiny bizottság 375 dokumentumról tárgyalt. Az évről-évre történő megnövekedett munkamennyiség indokolta a bizottság szakértői gárdájának megnövelését. Amíg az 1. pillérbe tartozó, szinte összes dokumentumot (jogalkotásit és nem jogalkotásit is) megvizsgálja a bizottság, a 3. pillérbe tartozó dokumentumok tárgyalása a kormány megítélésén múlik és olyan dokumentumokat foglal magában, amelyek egyébként nem képezik a scrutiny eljárás tárgyát. A kormány minden európai uniós jogszabály javaslattal kapcsolatban megvizsgálás és elfogadás céljára megküldte az álláspontját. Ami az ülések gyakoriságát illeti, 2007-ben a Scrutiny Bizottság 9 alkalommal ülésezett, ebben az évben 350 új dokumentumról (jogalkotási és nem jogalkotási) tartott vitát.⁴²⁹ A 2. Munkacsoport 2007-ben egyáltalán nem ülésezett, a 3. Munkacsoportot mindössze egy alkalommal hívták össze. A Szociális Bizottság 19 ízben ült össze. A Scrutiny Bizottság 353 dokumentumról, a 3. Munkacsoport 2 dokumentumról, a Szociális Bizottság 5 dokumentumról zárta le a vizsgálódást.

⁴²⁸ Lásd: a máltai parlament honlapján, <http://www.parliament.gov.mt/information/Committee%20-%20Foreign%20and%20European%20Affairs%20Committee/SCFEA%20annual%20report%202006.pdf>, letöltés ideje: 2007. június 14.

⁴²⁹ 2004. májusától 2007. végéig összesen 1144 javaslatot és egyéb EU-s dokumentumot vizsgált meg.

Összefoglalás, kitekintés, következtető gondolatok

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 mindenkori kormány – mindenkori parlament 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 éreznek 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 legerrealistábbnak 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 foglalatosság érdekel, vagy ha az is előfordul, hogy a szakbizottságok 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 példajaként 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 parlamentek scrutiny modelljeit célzó kutatásaim alapján – elsősorban a vonatkozó jogszabályok vizsgálatával a következő eredményekre jutottam:

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 alakítottak ki szorosabb együttműködést, például a szlovén alkotmányban a Nemzetgyűlés a kormány partnere az uniós ügyekben, de ezt „problémát” a szlovén parlament ügyesen 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, riportörként 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.

Jogsabályi 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 általánossággal 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.

A kontroll típusa

A parlamentek ún. dokumentum-, eljárás alapú, illetve vegyes kontrollt gyakorolhatnak. A dokumentum alapú scrutiny alkamával 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 kormányunak 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 észti 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 észti 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, munkacsoprti szinten az észti Riigikogu, a lett Saeima különböző szinten az ügy fontosságától függően, a magyar Európai ügyek bizottsága tekintetében a bekapcsolódás változó, de igyekszik 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.

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 uniós (1., 3. pillér) –, illetve a külügyi bizottság (2. pillér) között. Mindegyiket titkárság segíti, valamint van ahol komoly hivatal is működik a parlament és uniós ügyekkel foglalkozó bizottsága mögött mint például Csehországban, Magyarországon vagy Szlovákiában. Némely bizottság soraiból albizottságot hozott létre, megosztva az uniós 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). 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 uniós 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 ajtó 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).

A kormány tájékoztatása, elszámoltatás

A kormánytól származó információk köréből a Lisszaboni Szerződés hatályba lépéséig fontos szerepet játszanak az uniós jogszabálytervezeteknek a parlamentekhez való, még olyan időben való megküldése, ameddig érdemi állásfoglalást ki lehet alakítani az uniós döntéshozatalra figyelemmel (a parlamentek az Európai Bizottság és jogalkotási programja és a tanácsi féléves 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, amellett, hogy azonnal tájékoztatja a parlamentet eltérés esetén, meg is kérheti, hogy módosítson a nemzeti pozíción.

Egy ideális kontrollmodell felállításának kísérlete

Az, hogy milyen is lehet egy ideális kontrollmodell, véleményem szerint, ahányan járatosak benne, vagy kutatási témájként választották vagy a mindennapokban gyakorolják, mindannyian másképpen gondolják. Azt gondolom, nincs egy olyan modell, amelyben valamennyi érintett fél egyet értene.

Dolgozatom végén én is kísérletet teszek egy ideális kontrollmodell felvázolására, amely kellő elhivatottsággal a gyakorlatban is megállja a helyét, voltaképp egy saját nézőpontú, egyéni álláspontot tükröző scrutiny alapsémán keresztül mutatok be egy hatékony parlamenti munkát az európai uniós dokumentumokkal történő foglalkozásakor.

A parlament nagyon korán kezdi 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, 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 formába került és érdemes róla egyeztetést kezdeményezni a kormánnyal, megkérni az álláspontját, erről a titkárság értesíti az uniós ügyekkel foglalkozó 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 iromány 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 a az ország érdekeinek megfelelő, társadalmi, gazdasági szempontokat (0. stáció). Ezután következik az uniós dokumentum további figyelemmel követése, s amint jogszabálytervezet formjában 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 újra napirendre tűzi az ügyet és az ülésre meghívja a tárgyban illetékes szakbizottság tagját, aki képviseli a véleményt, továbbá a kormány képviselőjét (aki a tanácsi formációkban képviseli a tagállam álláspontját), valamint raportőrököt nevez ki a scrutiny bizottság által összeállított írásos vélemény és az előzetesen megküldött képviselendő kormányálláspont alapján az ügygel kapcsolatos további információk 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 szempontrendszer a raportőrök 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 raportőröknek 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 álláspontról 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, amelyre meghívja a kormány tagját (miniszter vagy államtitkár)

Tagállam	Törvényhozás	Európai uniós ügyekkel foglalkozó állandó bizottság			
		Neve	Megalakulása	Összetétele	Munkáját segítő testület
Ciprus	Képviselőház (ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΑΝΤΙΠΡΟΣΩΠΩΝ)	Európai Ügyek Bizottsága (Ευρωπαϊκών Υποθέσεων)	2001 (előtte: 1999. Külügyi és Európai Ügyek Bizottsága)	10 tag	Európai Ügyek Szolgálat (1999- tól) (Titkárság); albizottság(ok) az EÜB tagokkal
Csehország	Szenátus (Senát)	Európai Integrációs Bizottság, majd Európai Unió Ügyek Bizottsága (Výbor pro evropské záležitosti)	1998	11 tag (EP képviselők is részt vehetnek, tanácsadás, véleményalkotás)	Európai Unió Egység (Hivatal, Külvicseolatok Főosztálya)
	Képviselőház (Poslanecká Sněmovna)	Európai Ügyek Bizottsága (Výbor pro evropské záležitosti)	1998, majd: 2004. 5. 12.	21 tag (EP képviselők is részt vehetnek)	Albizottság (regionális és határmenti együttműködések, + jelenleg: cseh elnökséggel foglalkozó)
Észtország	Képviselőház (Riigikogu)	Európai Unió Ügyek Bizottsága (Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjon)	1997. január, majd: 2004. 3. 15.	legalább 15 tag	Titkárság
Lengyelország	Szenátus (Senat)	Európai Unió Ügyek	1991. 11. 26.,	Jelenleg 14 tag	Titkárság (3 fő),

		Bizottsága (Komisja do Spraw Unii Europejskiej)	majd: 2004. 4. 22.		Elemzői csoport (4 fő)
	Képviselőház (Sejm)	Európai Unió Ügyek Bizottsága (Komisja do Spraw Unii Europejskiej)	2001. okt., de: 2004. 5. 14.	Nem több mint 46, jelenleg 44 tag (EP képviselők felszólalhatnak)	Jelenleg 4 albizottság, Titkárság
Lettország	Képviselőház (Saeima)	Európai Ügyek Bizottsága (Eiropas lietu komisija)	1995. majd: 2004.	Jelenleg 17 tag	Titkár
Litvánia	Képviselőház (Seimas)	Európai Ügyek Bizottsága (Europos reikalų komitetas)	1997. 9. 18.	Nem kevesebb mint 15 és nem több mint 25, jelenleg (2008- 12): 25 tag, olvasatokon: EP képviselők is	10 tagú Titkárság
Magyarország	Országgyűlés	Európai Integrációs Ügyek Bizottsága, majd: Európai Ügyek Bizottsága	1992. majd: 2004.	21 tag	Titkárság, Hivatal: EU Főosztály
Málta	Képviselőház (Kamra Tad- Deputati)	Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottsága (Kumitat Permanenti dwar l-Affarijiet Barranin u Ewropej)	1995. majd 2003. 10. 8.	9 tag (külügyminiszter is szavazati joggal), EP képviselők is látogathatják az üléseket	Titkárság (titkár + 4 szakértő) + 3 albizottság
Szlovákia	Nemzeti Tanács (Národná Rada)	Európai Ügyek Bizottsága (Výbor Národnej rady Slovenskej republiky pre európske záležitosti)	1996, majd: 2004. 4. 29.	Jelenleg 20 tag+ EP képviselők véleményezhetnek, nem szavazhatnak	Titkárság+ Európai Ügyek Főosztálya (2004. 3. 1.-től)
Szlovénia	Nemzeti Tanács (Državni Svet)	Nemzetközi Kapcsolatok és Európai Ügyek Bizottsága (Sestava komisije za mednarodne odnose in evropske zadeve)	1993.	11 tag	Titkárság
	Nemzetgyűlés (Državni Zbor)	Európai Unió Ügyek Bizottsága (Odbor za zadeve EU)	1996, majd: 2004. április	16 tag, EP képviselők részt vehetnek a vitában	Titkárság

		Parlamenti kontroll európai uniós ügyekben				
Tagállam	Törvényhozás	Jogszabályi alap	Kontroll típusa	Döntéshozatalba való bekapcsolódás	Parlamenti főszereplő	Állandó bizottságok bevonása (vélemény)
Ciprus	Képviselőház	Házaszabály: 42. cikk	Dokumentum+ eljárás alapú	korai, előzetes	EUÜB, állandó bizottságok, plenáris	igen
Csehország	Szenátus	Alkotmány: 10/B; kormány 415/2005. határozatának melléklete, Szenátus 107/1999 határozata (házaszabály); Képviselőház 2004. 5. 7. határozata (házaszabály)	Dokumentum+ eljárás alapú (a Szenátus utóbbi jobban preferálja)	Jogszabálytervezet kibocsátása után	EUÜB, állandó bizottságok, plenáris	igen
	Képviselőház	határozata (házaszabály); Képviselőház 2004. 5. 7. határozata (házaszabály)	Dokumentum+ Eljárás alapú (utóbbi előnyben részesíti)	Jogszabálytervezet kibocsátása után	EUÜB, állandó bizottságok, plenáris	igen
Észtország	Képviselőház	Házaszabály	Eljárás alapú, mandátumadó (elsődleges tárgy: kormányálláspont)	Korai, betekintéssel a munkacsoportok észt tisztségviselőinek álláspontjába	Elnökség, EUÜB, állandó bizottság, plenáris	Igen, erős
Lengyelország	Szenátus	2004. 3. 11-tv., Szenátus és Sejm házaszabálya	Eljárás alapú	Dokumentumok megérkezésétől	EUÜB	igen
	Képviselőház		Eljárás alapú, mandátumadó	3 szinten: az EU-s jogalkotás legelején, munkacsoporti és Tanács szinten	EUÜB	igen
Lettország	Képviselőház	Házaszabály	Eljárás alapú, mandátumadó	Különböző szinten, az ügy fontosságától függően, ritkán rendkívüli ülések az elő-jogalkotási fázisban	EUÜB	Igen
Litvánia	Képviselőház	Alkotmányos törvény (2004. 7. 13.), Házaszabály, kormány ügyrendje	Dokumentum+ Eljárás alapú, mandátumadó	Korai, az állandó bizottságok megállapítása alapján	EUÜB, állandó bizottság, plenáris	Igen, erős
Magyarország	Országgyűlés	Alkotmány	Doku-	Változó, de	EUÜB,	Igen

		(35/A), 2004:LIII. tv., Házaszabály: (134/A-134/D)	mentum+ eljárás alapú (utóbbi előnyben)	meglehetősen korai	állandó bizottság, plenáris	
Málta	Képviselőház	Európai Unió Aktus (Chapter 460)	Doku- mentum alapú	Jogszabály- tervezet kibocsátása után	KEÜÁB, Szociális Ügyek Bizottsága, plenáris	Igen, Szociális Ügyek Bizottsága
Szlovákia	Nemzeti Tanács	397/2004. alkotmányos tv., Házaszabály	Eljárás alapú, mandátum- Adó	Jogszabály- tervezet kibocsátása után	EÜB, plenáris	Igen, különösen fontos ügyekben
Szlovénia	Nemzeti Tanács	Alkotmány 3/A (4); 2004. 3. 25. törvény; Nemzeti Tanács és Nemzetgyűlés Házaszabálya	Eljárás alapú	Változó	NKEÜB, EUÜB, Nemzetgyűl és plenáris	Igen
	Nemzetgyűlés		Eljárás alapú, mandátum- adó	Jogszabály- tervezet kibocsátása után		Igen, erős

Tagállam	Törvényhozás	Európai uniós ügyekkel foglalkozó állandó bizottság			
		Dokumentumok köre	Ülések gyakorisága	Ülések nyitottsága	Adatbázis működtetése
Ciprus	Képviselőház	1, 3 pillér; EB hatásvizsgálatok, éves jogalkotási program	Átlagosan 4 ülés/hó	Nyitott, de: állásfoglalás elfogadásakor zárt	Igen, 2006- tól
Csehország	Szenátus	1, 3 pillér, kommunikációs dok.	Átlagosan kéthetente	Állásfoglalásokkor: zárt	Igen (fájlrögzítés)
	Képviselőház	Teljes (a 2. pillér: nyílt politikai eljárással)	Átlagosan hetente	Nyitott, de a kormány kérésére: zárt is lehet	Igen
Észtország	Képviselőház	1, 3 pillér	2/hét (H, P)	Zárt, emlékeztetők nyilvánosak	Közvetlen hozzáférés a kormány adatbázisához
Lengyelország	Szenátus	1,3 pillér	Hetente (CS)	n.a.	Igen
	Képviselőház	1,3 pillér	Átlagosan hetente	Állásfoglalás elfogadásakor zárt	
Lettország	Képviselőház	1,3 pillér			Igen
Litvánia	Képviselőház	1,3 pillér	2/hét (Szerda, P), szükség esetén 3/hét	Olvasatok alkalmával: nyitott, kormány álláspontja olvasatokkor: zárt	Igen
Magyarország	Országgyűlés	1,3 pillér	Hetente	Nyitott, egyeztetési eljárás alkalmával, állásfoglalás elfogadásakor zárt	Igen, EUDOC
Málta	Képviselőház	Teljes: 1,2,3 pillér, de: 2. pillérbe tartozó dokumentumokról eddig nem		Általában nyitott, zárt ülés a Máltára különösen érzékeny dokumentumokról	Igen
Szlovákia	Nemzeti Tanács	1,3 pillér	Átlagosan kéthetente	Állásfoglalás elfogadásakor zárt	Igen, EAMS
Szlovénia	Nemzeti	1,2,3 pillér a	-	n.a.	Igen (EU)

	Tanács	Nemzetgyűlés illetékes bizottságainak napirendje alapján			portál), a kormányval közös
	Nemzetgyűlés	1,3 pillér	2/hét, az egyik péntekenként	zárt	

		Parlamenti kontroll európai uniós ügyekben			
		Kormány tájékoztatása EU-s ügyekről; meghallgatása			
Tagállam	Törvényhozás	Előzetes	Ongoing	Utólagos	EU-s tisztségviselők
Ciprus	Képviselőház	2006-ig hiányos, késedelmes	Igen, tanácsi munkacsoportok idején	Munkacsoportok, Európai Tanács ülés után	n.a.
Csehország	Szenátus	Rendszeres	Igen, jelentős változások alkalmával	Igen, jelentések	n.a.
	Képviselőház				igen
Észtország	Képviselőház	Rendszeres, heti több alkalom (jogalkotást igénylő jsztervezetek)	-	Igen, memorandum	n.a.
Lengyelország	Szenátus	Kézhezvétel követően, széleskörű	Igen, a jogalkotási folyamat előrehaladásáról, írásban	Igen, jelentés, magyarázat, indoklás	n.a.
	Képviselőház				Igen, házaszály alapján
Lettország	Képviselőház	Rendszeres, fontos EU-s ügyekről	Igen, az ügyek előrehaladásáról	Igen, jelentések	n.a.
Litvánia	Képviselőház	Eu-jogalkotási információs rendszeren azonnal, írásban, széleskörű	Igen, kérésre	Igen, szóbeli és írásbeli jelentés	Igen, IX- 1165/2002; X- 454/2005. tv. alapján
Magyarország	Országgyűlés	Jogszabálytervezetek, javaslatok+kérésre	Kérésre szóbeli frissítés	Igen, írásbeli, szóbeli	Igen, a 2004:LIII. tv. alapján
Málta	Képviselőház	Széleskörű	Nincs	Tanács ülési után, szóban	n.a.
Szlovákia	Nemzeti Tanács	Késedelem nélkül, jogszabálytervezetek	-	Igen, rendszeresen	n.a.
Szlovénia	Nemzeti Tanács	Külön kérésre	Külön kérésre	-	n.a.
	Nemzetgyűlés	Rendszeres, törvényhozást érintő és fontos ügyek, haladéktalanul	Igen, a kormány javaslata alapján	Igen, jelentések; eltérés esetén: magyarázat, írásos jelentés	n.a.

		Parlamenti kontroll európai uniós ügyekben			
Tagállam	Törvényhozás	Állásfoglalás	Döntés az	Mandátumadás	Parlamenti

		jellege	állásfoglalásról		fenntartás
Ciprus	Képviselőház	ajánlás	EÜB vagy plenáris	Nincs	Nincs
Csehország	Szenátus	ajánlás	EUÜB vagy plenáris	Nincs	Van, 35 napig
	Képviselőház	Erős ajánlás: kötelezően figyelembe veendő	EÜB vagy plenáris	Nincs	Van
Észtország	Képviselőház	mandátum	EUÜB	Van, politikailag kötelező	Van, az eljárás része
Lengyelország	Szenátus	Erős ajánlás	EUÜB	Nincs	Van, az eljárás része
	Képviselőház	mandátum	EUÜB	Van	Van, az eljárás része
Lettország	Képviselőház	mandátum	EÜB	Van, kötelező	Nincs
Litvánia	Képviselőház	mandátum	EÜB, bizottság javaslatára zárt plenáris	Van, kötelező	Van, az eljárás része, nagy horderejű és fontos ügyekben
Magyarország	Országgyűlés	Erős ajánlás	EÜB	Nincs	Van
Málta	Képviselőház	Erős ajánlás	Munkacsoportok	Nincs	Van
Szlovákia	Nemzeti Tanács	Mandátum (két héten belüli állásfoglalás kialakítása esetén)	EÜB (átruházott hatáskörben), szükség esetén végső döntés: plenáris	Van	Van, az eljárás része
Szlovénia	Nemzeti Tanács	Vélemény a Nemzetgyűléshez	NKEÜB	Nincs	Nincs
	Nemzetgyűlés	mandátum	EUÜB, plenáris	Van	Nincs

Következtető gondolatok

A nemzeti parlamentek erősödési, szerepnövekedési tendenciája a fentiekben ismertetettek alapján négy fontos síkon valósulhat meg, először: európai uniós szinten, szerződéses garanciával és az intézményekkel – elsősorban a Tanács, Európai Tanács, Európai Bizottság, Európai Parlament – történő kapcsolattartással, másodsor: a parlamentek egymás közötti intenzív együttműködésével, harmadszor: a tagállamokon belül, a kormányok és parlamentjeik minél hatékonyabb kooperatív kapcsolatával, és negyedszer: a nemzeti parlamentek belső eljárási rendjével, a bizottsági tagjainak, a parlamentek mellett működő, illetékes hivatal elhivatottságával, elkötelezettségével az európai uniós ügyek iránt.

Az információs aszimmetria európai szintű, „alkotmányos szabályozása” sokban javíthat az információkhoz való közvetlen hozzájutásban, a többlet információk és dokumentumok egyszerre nehezítik – ugyanis a naponta érkező információmennyiség intenzív feldolgozást igényel – és könnyítik a parlamentek, különösen az európai ügyek bizottságának munkáját. Mivel közösségi szintű szabályozásról van szó, az abban foglaltak kötelező erővel bírnak minden tagállam kormányára és a jogszabályban szereplő közösségi intézmény(ek)re is. Felmerülhet a kettős információtovábbítás kérdése, mindazonáltal csak így biztosítható a parlamentek teljes körű tájékoztatása a készülő európai uniós jogszabálytervezetekről, egyéb javaslatokról és munkaanyagokról, kivédendő hogy a kormányok csak a különleges, az ország társadalmi-, politikai- és gazdasági szempontjából különösen fontos jogszabálytervezeteket küldje meg a parlamenteknek véleményezés céljára, amennyiben eddig is tette.

Ami az Európai Unió intézményeivel való kapcsolatok fejlődését jelenti, az Európai Bizottság 2006. évi kezdeményezése a parlamentek felé jelzi azt a szándékot, nem csupán jogszabálytervezeteket küldi meg a parlamentekhez, hanem ettől szorosabb kapcsolatot kíván ápolni a parlamentekkel attól függetlenül, hogy utóbbira semmilyen közösségi szintű szabályozás nem kötelezi. Voltaképpen ez az új kapcsolat a nemzeti parlamentekkel egy lehetőséget ad az Európai Bizottság számára, hogy jobban megindokolja a javaslatait, mindazonáltal továbbra sem az a járható út a nemzeti parlamentek számára az Európai Bizottság végleges verziójának befolyásolására. Ugyanakkor az Európai Bizottság kezdeményezése megkönnyíti a parlamentek munkáját – általában jó hatással van a parlamenten belüli működő bizottságok közötti együttműködés és párbeszéd ösztönzésére, másrészt a parlamentek és kormányuk közötti intenzívebb, kibővített kapcsolatra, illetőleg annak megerősítésére, egyfajta fontosság tudatosítása történik meg ezzel az Európai Unió törvényhozásaiban: a nemzeti parlamentek számára részvételi lehetőség a politikaformálási folyamatban. Mivel nem lesznek a parlamentek az európai intézményi rendszer „nemzeti komponensei” – azaz egy második kamara intézménye vitás kérdéseket és az Európai Parlamenttel esetleges versengő, konfrontációs helyzetet teremthetne – mégiscsak az az út marad a parlamentek számára, hogy erősítsék a kapcsolatot a nemzeti és az európai intézmények között.

Az interparlamentáris együttműködések is folyamatosan előremutató fejlődésen mennek keresztül: a parlamentek is érzik a szoros kooperáció súlyát, a hatékonyság érdekében történő együttműködés komplexebbé válása a parlamentek egyértelmű elhatározása. Ezt

mutatja a különböző, parlamentek közötti fórumok számának és érdemi munkájának növekedése, konkrétan, a parlamentek mindennapi európai uniós ügyeket érintő munkájával kapcsolatos napirendek megvitatása. Különösen fontosak azok közös konferenciák, amelyeken az Európai Parlament is képviselteti magát, továbbá az Európai Unió soros elnökségét betöltő tagállam parlamentje által szervezett és elnöklő ülések, valamint nagyon fontosak a szakbizottságok megbeszélései, ugyanis az ott helyet foglaló szakemberek tudnak leginkább véleményt formálni a területükhöz tartozó európai uniós javaslatról. A COSAC és az Elnökök Konferenciája összehangolt kapcsolatával elkerülhetők a felesleges idő-és energiaveszteség terhei, a COSAC féléves jelentések kiindulópontjául szolgálhatnak az Elnökök Konferenciája éves ülésének napirendjének összeállításához: a kutatási eredmények alapján mely kérdéseket szükséges elnöki szinten is megvitatni az eredményesebb scrutiny megvalósítása érdekében. Ugyan az Elnökök Konferenciája feljegyzéseiben, elnöki következtetéseiben folyamatosan olvashatók nagy elhatározások a szorosabb együttműködés iránt, véleményem szerint a „Hágai Irányvonalak” módosítása, átdolgozása – mint egy belső „hárszabály” működne –, és annak a tagállamok parlamentjei által történő betartása előremutató hatékonyságot eredményezne a jövőben.

Az intenzív együttműködéshez és kapcsolattartáshoz elkerülhetetlen az aktív, rendszeres kommunikáció – erre hivatott az IPEX rendszer. A megújult (2006-tól) platformon minél több információ elhelyezése, tartalommal való feltöltése – ezalatt értendő a közösségi és a nemzeti információk kölcsönös megismerése. Az előbbinél különösen fontos, hogy a közösségi intézmények, elsősorban az Európai Bizottság, Európai Parlament is használja ezt a hálózatot, itt kerüljenek elhelyezésre az Európai Bizottság által, a parlamenteknek adott válaszai is, és a fontosabb európai uniós javaslatok, jogszabálytervezetek, a Tanács napirendje, az intézmények fontosabb dokumentumai. Továbbá: a parlamentek/bizottságaik számára kitűnő fórum az állásfoglalások megismerésére, megvitatására, nemkülönben informális/formális információcsere céljára.

A nemzeti parlamenteknek kifelé arra kell törekedniük, hogy minél hatékonyabb kapcsolatrendszer alakítsanak ki az uniós intézményekkel, továbbá a saját európai parlamenti képviselőikkel – ők állnak legközelebb a „tűzhöz”, a nemzeti parlamentek számára minden „központban zajló” európai uniós esemény információértékű lehet. Másfelől egy saját iroda működtetése is indokolt Brüsszelben, szintén a parlamentek és a bizottsági munka könnyítését szolgáló információk, háttéranyagok megszerzésére a minél

hatékonyabb és sikeres, az európai ügyekkel kapcsolatos állásfoglalás kialakítása és kormánnyal történő megvitatása céljából. Nem utolsósorban a parlamenteknek egy jól működő, rugalmas együttműködést kell vezetniük a saját kormányukkal is, ami feltételezi a kormánytól érkező rendszeres információkat, kooperációs szándékot, valamint előzetes – közbeni – utólagos beszámolást, jelentést az európai ügyek bizottsága felé, nemkülönben tudatosítani a bizottság részvételi fontosságát európai ügyekben, akár a Tanácsi formációk ülése közben történő „hazatelefonálás” lehetőségét is kihasználva véleménycsere, az előzetesen illetve ideális esetben folyamatosan egyeztetett nemzeti pozíció esetleges módosítása céljából.

Több fórumon elhangzott az is, hogy valósuljon meg a jogszabálytervezeteknek az Európai Unió hivatalos nyelvein (voltaképpen a tagállamok nemzeti nyelvén) történő hozzáférésre. Véleményem szerint nem indokolt azzal időt veszíteni, hogy minden tagállam nemzeti nyelvére lefordításra kerüljenek az európai uniós javaslatok, jogszabálytervezetek, sokkal inkább helyesebb, ha a munkában részt vevő hazai szereplők – elsősorban az európai ügyek bizottsága és a többi parlamenti szakbizottság tagjai magas szintű nyelvismerettel rendelkezzenek (itt elsősorban az „elsőek az egyenlők között” elve szerint elfogadott angol és/vagy francia nyelvek ismerete releváns) – tulajdonképpen a munka súlya megköveteli és feltételezi egy olyan apparátus meglétét, amely amellett, hogy magas szinten ismeri az Európai Unió működését, felsőfokú írás és beszédképességgel rendelkezik az említett nyelvekből, valamint ismeri a saját szakterülete hivatalos európai uniós kifejezéstárát.

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 institutions 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.

IRODALOM

Agostini, Maria Valeria: The Role of National Parliaments in the Future EU. The International Spectator, Vol. XXXVI, No.4, October – December 2001. 29-41.

Albi, Anneli: Estonia's Constitution and the EU: How and to What Extent to Amend It? Juridica International, VII/2002.

Archer, Clive – Nugent, Neill: Introduction: Does the Size of Member States Matter in the European Union? European Integration, 2006/1.

Arday Lajos: Reformok és kudarcok. Jugoszlávia utolsó évtizedei és ami utána következett. Budapest: BIP, 2002. 287.

Auel, Katrin: Democratic Accountability and National Parliaments: Redefining the Impact of Parliamentary Scrutiny in EU Affairs. *European Law Journal*, Vol. 13, No. 4, July 2007. 487-504.

Auers, Daunis: Referendums and initiatives in Latvia. Relics from the past? Financing Referendum Campaigns Conference, Zürich, 27-29 October, 2006.

Barbier, Cécile: Laeken Declaration. *Tomorrow Europe*, December 2003, No. 3.
http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/contrib/cont001201_en.pdf, 2007.
február 27.

Barrett, Gavin: „The king is dead, long live the king”: the recasting by the Treaty of Lisbon of the provisions of the Constitutional Treaty concerning national parliaments. *European Law Review*, Vol. 33. No.1. February 2008.

Benz, Arthur: Path-Dependent Institutions and Strategic Veto Players: National Parliaments in the European Union. *West European Politics*, Vol.27, No.5, November 2004. 875-900.

Bilinsky, Yaroslav: Toward the West: Baltic Realignment and Russia’s Reply. *Harvard International Review*, Spring 2006.

Bruxinfo: <http://www.bruxinfo.eu>

Bukowski, Charles: Slovenia’s Transition to Democracy: Theory and Practice. *East European Quarterly*, 1999/1. p.69-96.

Calda, Milos: Constitution-Making in Post-Communist Countries: A Case of the Czech Republic. Elhangzott: Center for the Study of the Constitution, American Political Science Association Convention, Atlanta, Georgia, 1999. szeptember 2-5.

Christmas - Møller, Wilhelm: Some Thoughts on the Scientific Applicability of the Small State Concept: a Research History and a Discussion. In: Höll, Otmar (Ed.): Small States in Europe and Dependence. Wien: Braumüller, 1983. p.35-53.

Chronowski Nóra: Az „integrációs hatalom” horizontális és vertikális megosztása. Európai Jogi Fórum, 2002/4. 9-14.

Chronowski Nóra: Az Országgyűlés és a Kormány integrációs ügyekkel kapcsolatos együttműködésének szabályozásáról. Magyar Közigazgatás, 2003/9.

Chrysochoou, Dimitris N.: EU democracy and the democratic deficit. In: Cini, Michelle (Ed.): European Union Politics. Oxford University Press, 2003. 365-382.

Crawford, James et al: Opinion: Republic of Cyprus: Eligibility for EU Membership. Forrás: The Republic of Cyprus Press and Information Office.

Crum, Ben: Tailoring Representative Democracy to the European Union: Does the European Constitution Reduce the Democratic Deficit? European Law Journal, Vol.11 No.4. July 2005. 452-467.

De Witte, Bruno: The Nice Declaration: Time for a Constitutional Treaty of the European Union? The International Spectator, Vol. XXXVI, No.1, January - March 2001. 21-30.

Decker, Frank: Governance Beyond the nation-state. Reflections on the democratic deficit of the European Union. Journal of European Public Policy, April 2002. 256-272.

Dezső Márta – Vincze Attila: Magyar alkotmányosság az európai integrációban. HVG-ORAC, Budapest, 2006.

Dimitrova, Antoaneta L., Mastenbroek, Ellen: Involving Parliament in EU affairs: The usefulness of the Danish model for the new member states. Kézirat.

Drechsler, Wolfgang et al: Managing Europe from Home: The Europeanisation of the Estonian Core Executive. EU Framework V., Organising for EU Enlargement Project, Dublin: University College, 2003.

Duina, Francesco – Oliver, Michael J.: National Parliaments in the European Union: Are There Any Benefits to Integration? European Law Journal, Vol.11. No.2. March 2005. 173-195.

Ehin, Piret: Estonian Euroskepticism: A Reflection of Domestic Politics? East European Constitutional Review, Winter 2002/Spring 2003

Evriviades, Euripides L.: Cyprus in the European Union: Prospects for Reunification, Peace with Turkey, and Regional Stability. Mediterranean Quarterly, Summer 2005

Figel, Ján: Szlovákia az EU és a NATO kapujában. Európai Szemle, 2003/1-2.

Fink-Hafner, Danica – Lajh, Damjan: Managing Europe from home. The Europeanization of the Slovenian Core Executive. University of Ljubljana, 2003.

Forgács András: Ciprusi Köztársaság. In: Kardos József, Simándi Irén: Európai politikai rendszerek. Budapest: Osiris, 2004.

Gelazis, Nida: Institutional Engineering in Lithuania: Stability through Compromise. In: Jan Zielonka ed.: Democratic Consolidation in Eastern Europe. Vol. I.: Institutional Engineering. Oxford University Press, 2001.

Grudzińska Gross, Irena ed.: Constitutionalism in East Central Europe. Discussions in Warsaw, Budapest, Prague, Bratislava. Bratislava: Czecho-Slovak Committee of the European Cultural Foundation, 1994

Grudzińska Gross, Irena: When Polish Constitutionalism Began. East European Constitutional Review, 1997/2-3.

Győri Enikő: Hogyan őrizheti meg szuverenitását az Országgyűlés az EU csatlakozás után? Politikatudományi Szemle, 2003/4. 23-52.

Győri Enikő: A nemzeti parlamentek és az Európai Unió. Osiris, Budapest, 2004.

Győri Enikő: A megosztottság nem akadály a sikerességnek – Málta EU-csatlakozása. Külügyi Szemle, 2004/3-4.

Győri, Enikő: The role of the Hungarian National Assembly in EU policy-making after accession to the Union. A mute witness or a true controller? In: National Parliaments within the enlarged European Union. From 'victims' of integration to competitive actors? Routledge, London, New York, 2008.

Haenel, Hubert: National Parliaments, a Bulwark for Europe. Foundation Robert Schuman, No.34. June 2006. 6-79.

Hamberger Judit: A csehországi előrehozott választás okai. In: Hamberger Judit: Szlovákokról és csehekről – magyar szemmel. Pozsony: Kalligram, 2000

Hamberger Judit: A szlovák alkotmányos rendszer és politikai kultúra összefüggései. In: Hamberger Judit: Szlovákokról és csehekről – magyar szemmel. Pozsony: Kalligram, 2000

Hamberger Judit: Szlovákia geopolitikája. In: Hamberger Judit: Szlovákokról és csehekről – magyar szemmel. Pozsony: Kalligram, 2000

Hamberger Judit: Nem alternatíva, hanem szükségszerűség – a szlovákok kacskaringós útja az Európai Unióba. In: Kiss J. László szerk.: A Huszonötök Európái. Budapest: Osiris, 2005

Hamberger Judit: „Nem lehet mindent pénzre átszámolni” – Csehország útja az Európai Unióba. In: Kiss J. László szerk.: A Huszonötök Európái. Budapest: Osiris, 2005

Hamberger Judit – Szilágyi Imre: Föderációk bomlása. Csehszlovákia és Jugoszlávia esete. Politikatudományi Szemle, 2000/1-2., p. 55-85.

Hanley, Seán: A Nation of Sceptics? The Czech EU Accession Referendum of 13-14 June 2003. West European Politics, 2004/4.

Henderson, Karen: EU Accession and the New Slovak Consensus. West European Politics, 2004/4.

Henderson, Karen: The Slovak Republic: Explaining Defects in Democracy. Democratization, 2004/5.

Herrera, Jose: Various approaches to scrutinising EU legislation. Malta Today, 2004. május 30.

Holzacker, Ronald: National Parliamentary Scrutiny over EU Issues. European Union Politics, 2002, Vol. 3 (4). p.459-479.

Horváth Zoltán – Ódor Bálint: Az Európai Unió Alkotmánya. Mi és hogyan változik az Alkotmány szerződés hatására? HVG-ORAC, Budapest, 2005.

Ikstens, Janis: Latvia. European Journal of Political Research 44., 2005.

Ilonzski Gabriella: Parlament az Európai Unióban és Magyarországon. Politikatudományi Szemle, 1998/1. 71-85.

Jakubek, Jowanka K.: The Polish Experience: Dealing with European Policy Coordination. Kézirat

Janning, Josef: Leadership coalitions and change: the role of states in the European Union. International Affairs, 2005/4., p.821-833.

Járádi Judit: The EUDOC database. Elhangzott az Országgyűlés által szervezett Egyeztetési eljárás a tíz új európai uniós tagállamban című konferencián, 2005. június 3-án

Jasiewicz, Krzysztof & Jasiewicz-Betkiewicz, Agnieszka: Poland. *European Journal of Political Research* 43., 2004.

Juchler, Jakob: Lengyelország és Csehország: kelet-európai sikertörténetek? *Európai Szemle*, 1996/1.

Juhász József: Szlovénia. In: Kardos József – Simándi Irén szerk.: *Európai politikai rendszerek*. Budapest: Osiris, 2004. p.893-901.

Juhász László: *Az egyeztetési eljárás: az egyeztetési eljárást szabályozó 2004. évi LIII. Törvény előkészítése, elfogadása és alkalmazásának tapasztalatai*. Budapest: Országgyűlés Hivatala, 2007

Juhász-Tóth Angéla: *A nemzeti parlamentek és a kormányok együttműködése európai uniós ügyekben Magyarországon és az Európai Unió többi új tagállamában*. Budapest: Magyar Országgyűlés Európai Ügyek Bizottsága, 2005.

Juhász-Tóth Angéla: *Európai uniós ügyek az Országgyűlésben. A csatlakozás óta eltelt időszak tapasztalatai*. Budapest: Országgyűlés Hivatala, 2008.

Kapustans, Janis: *Baltic States and EU Accession Negotiations: An Assessment*. Seminar Report, Riga, December 14, 2001.

Katz, Richard S.: *Models of Democracy. Elite attitudes and the Democratic Deficit in the European Union*. *European Union Politics*, Vol.2 (1), 2001. 53-79.

Ker-Lindsay, James: *Presidential Power and Authority in the Republic of Cyprus*. *Mediterranean Politics*, 2006/1.

Kietz, Daniela: *What accounts for national divergence: The Baltic Parliaments in EU Affairs*. Elhangzott: EU-CONSENT PhD Summer School, Budapest, 2006. május

Kiiver, Philipp: European scrutiny in national parliaments. Individual efforts in the collective interest? In: National Parliaments within the enlarged European Union. From 'victims' of integration to competitive actors? Routledge, London, New York, 2008. 66-78.

Kirchhof, Paul: The Balance of Powers Between National and European Institutions. European Law Journal, Vol.5. No.3. September 1999. 225-242.

Király Andrea: The Role of National Parliaments in European Issues: How the New Member States Scrutinize Their Governments? Jogelméleti Szemle, 2005/1.

<http://jesz.ajk.elte.hu/kiraly21.html>, 2007. február 15.

Kiss J. László: A nemzetállamtól az integrált nemzetállamig. Külpolitika, 2000/1-2. p.57-79.

Kissné Barkaszi Zsófia: Észtország európai uniós integrációjának története. In: Kiss J. László szerk.: A Huszonötök Európái. Budapest: Osiris, 2005

Kissné Barkaszi Zsófia: Lettország európai uniós integrációjának története. In: Kiss J. László szerk.: A Huszonötök Európái. Budapest: Osiris, 2005

Kissné Barkaszi Zsófia: Litvánia európai uniós csatlakozása, avagy európai kistigris születőben. In: Kiss J. László szerk.: A Huszonötök Európái. Budapest: Osiris, 2005

Klemenčič, Manja: Strategic relationships of small states in the European Union. Elhangzott: Conference on Small States, Section: Small States in the European Union. University of Birmingham, 4-5 April, 2007.

Klíma, Karel: Az alkotmányfejlődés és gyakorlati tapasztalatai a Cseh Köztársaságban. In: Tóth Károly szerk.: Alkotmány és jogtudomány. Acta Universitatis Szegediensis De Attila József Nominatae, Acta Juridica et Politica. Tomus XLVII., Szeged, 1996.

Kopecký, Petr: The Czech Republic: From the Burden of the Old Federal Constitution to the Constitutional Horse Trading among Political Parties. In: Zielonka, Jan: Democratic Consolidation in Eastern Europe: Institutional Engineering. Oxford University Press, 2001

Kovács, Agneta et al.: The activities of the Hungarian National Assembly regarding European affairs. Special focus on the scrutiny procedure. Budapest: Hungarian National Assembly, 2008.

Krajczár Gyula: Akasszunk mindennap tengelyt. A ciprusi megosztottság történetében mindenkinek igaza van. Népszabadság, 2007. augusztus 25.

Krašovec, Alenka – Lajh, Damjan: The Slovenian EU Accession Referendum: A Cat-and-Mouse Game. West European Politics, 2004/4. p.603-623.

Kukorelli István: Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban. Budapest: Századvég, 2006.

Laczkóné Tuka Ágnes: Európai Parlament. A meg-megújuló intézmény, Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2004.

Lagzi Gábor: Észtország. In: Kardos József – Simándi Irén szerk.: Európai politikai rendszerek. Budapest: Osiris, 2004.

Lagzi Gábor: Lettország. In: Kardos József – Simándi Irén szerk.: Európai politikai rendszerek. Budapest: Osiris, 2004.

Lagzi Gábor: Litvánia. In: Kardos József – Simándi Irén szerk.: Európai politikai rendszerek. Budapest: Osiris, 2004.

Landfried, Christine: Difference as a Potential for European Constitution making. European Law Journal, Vol. 12, No. 6, November 2006. p.764-787.

Łazowski, Adam: The Polish parliament and EU affairs. An effective actor or an accidental hero? In: O'Brennan, John – Raunio, Tapio: National Parliaments within the enlarged European Union. From 'victims' of integration to competitive actors? Routledge, London, New York, 2007.

Letowska, Ewa: A Constitution of Possibilities. *East European Constitutional Review*, 1997/2-3.

Lux Ágnes: A kormányközi konferenciák összehasonlító perspektívában. *Politikatudományi Szemle*, 2004/1-2. p.97-116.

MacCartaigh, Muiris: Accountability through national parliaments. Practice and problems. In: *National Parliaments within the enlarged European Union. From 'victims' of integration to competitive actors?* Routledge, London, New York, 2008. 29-65.

Malová, Darina: Slovakia: From the Ambiguous Constitution to the Dominance of Informal Rules. In: Zielonka, Jan: *Democratic Consolidation in Eastern Europe: Institutional Engineering*. Oxford University Press, 2001

Maurer, Andreas: National Parliaments after Amsterdam: Adoption, Re-Calibration and Europeanisation by process. Paper for: Working Group Meeting, XXIVth COSAC. April 8-9. 2001. 1-28.

Maurer, Andreas: The Convention and the national parliamentary dimension. ARENA Working Papers, WP 05/01. http://www.arena.uio.no/publications/papers/wp05_01.pdf, 2008. december 5.

Maurer, Andreas – Bühler, Tina: National Parliaments in the European Architecture: Elements for Establishing a democratic and efficient Mechanism. Federal Trust, November 2002. 1-29. http://www.fedtrust.co.uk/eu_constitution, 2008. december 5.

Maurer, Andreas: Less Bargaining – More Deliberation. The Convention Method for Enhancing EU Democracy. IPG, 2003. 167-190.

Maurer, Andreas – Kietz, Daniela: EU Parliaments post-2004. Elements for comparative analysis of national parliamentary participation in EU affairs. Paper prepared for the Conference „National Parliaments in the European Union – Lessons for the Accession Countries”, Budapest, 4th March 2004. 1-34.

Mazák, Ján: Republic of Slovakia: Further Constitutional Developments (Amendments to the Constitution of the Republic of Slovakia from 2001). A Velencei Bizottság CDL(2001) 109. sz. dokumentuma.

[http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL\(2001\)109-e.asp?PrintVersion=True](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL(2001)109-e.asp?PrintVersion=True)

Mejdahl, Christian: Denmark takes a closer look at EU laws. European Voice, 17-23 March, 2005. p.8.

Navracsics Tibor: A demokrácia problémája az Európai Unióban. Politikatudományi Szemle, 1998/1. 47-70.

Németh András: Lengyelország az EU-népszavazás előtt: Piros-fehér igen-nem. HVG, 2003/23. (június 7.)

Norton, Philip: National Parliaments and the European Union: where to from here? In: Paul Craig and Carol Harlow ed. Lawmaking in the European Union. Kluwer Law International, London, 1998.

Norton, Philip: A nemzeti parlament alkalmazkodása az integrációhoz. Európai Szemle, 1998/1. 21-30.

Nugent, Neill: Cyprus and the European Union: The Significance of its Smallness, Both as an Applicant and a Member. European Integration, 2006/1.

O'Brennan, John – Raunio, Tapio: National Parliaments within the enlarged European Union. From 'victims' of integration to competitive actors? Routledge, London, New York, 2007.

Osiatynski, Wiktor: A Brief History of the Constitution. East European Constitutional Review, 1997/2-3.

Az Országgyűlés külügyi hivatala EU osztályának munkatársai: A nemzeti parlamentek szerepének változása az Európai Konvent javaslatai alapján. Európai Tükör, 2003/4-5. p.172-181.

Özersay, Kudret: Separate Simultaneous Referenda in Cyprus: Was it a “Fact” or an “Illusion”? *Turkish Studies*, 2005/3.

Pace, Roderick: Malta and EU Membership: Overcoming ‘Vulnerabilities’, Strengthening ‘Resilience’. *European Integration*, 2006/1.

Pace, Roderick: Malta’s EU Membership: Chapter 1 Concluded, Chapter 2 Just Started. In: *Mediterranean Politics*, 2004/1.

Paczolay Péter: Az alkotmányelmélet fejlődése és az európai kihívás. Budapest: Szent István Társulat, 2003.

Pap Norbert: Málta. In: Kardos József, Simándi Irén: *Európai politikai rendszerek*. Budapest: Osiris, 2004.

Patsalides, Christos G.: Accomodating the Principle of Supremacy of Community Law to the Cypriot Legal Order – The Necessity for a Constitutional Amendment. *European Public Law*, 2006/3.

Pettai, Vello: Estonia: Positive and Negative Institutional Engineering. In: Jan Zielonka ed.: *Democratic Consolidation in Eastern Europe. Vol. I.: Institutional Engineering*. Oxford University Press, 2001.

Pienkos, Donald E.: Consensus and Division over Poland’s Entry into the European Union. *East European Quarterly*, XXXVII, No. 4, January 2004

Pokol Béla: Az uniós csatlakozás és a magyar parlamentarizmus. *Politikatudományi Szemle*, 1998/1. 87-98.

Raunio, Tapio – Hix, Simon: Backbenchers Learn to Fight Back: European Integration and Parliamentary Government. *West European Politics*, 2000. 142-168.

Raunio, Tapio: Two Steps Forward, One Step Back? National Legislatures in the EU Constitution. The Federal Trust for Education and Research, August 2004, <http://www.fedtrust.co.uk/uploads/constitution/Raunio.pdf>, 2006. február 15.

Raunio, Tapio: Much Ado About Nothing? National Legislatures in the EU Constitutional Treaty. EioP, Vol.9. No.9. 2005. 1-20.

Raunio, Tapio: Learning to Play the Multi-Level Game? National Parliaments and the Future of European Integration. Democracy and multi-level governance in the EU and Canada. Center for European Studies, Carleton University, Ottawa, September 21-22, 2005. http://www.carleton.ca/ces/research/conference_papers/september05/Raunio05.pdf

Rupel, Dimitrij: Slovenia's Shift from the Balkans to Central Europe. In: Jill Benderly – Evan Kraft ed.: Independent Slovenia. Origins, movements, prospects. London: Macmillan, 1994. p.183-199.

Rupnik, Jacques: The International Context. In: Musil, Jiří ed.: The End of Czechoslovakia. Budapest: Central European University Press, 1995

Sajó András: Az EU-csatlakozás alkotmányosságra gyakorolt hatása az új tagállamokban. Fundamentum, 2003/2.

Salamun, Michaela: The Laws on the Organization of the Administration in the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia: A Comparative Analysis in the Context of European Integration. Review of Central and East European Law 32, 2007.

Sallai Gergely: Szlovákia. In: Kardos József, Simándi Irén szerk.: Európai politikai rendszerek. Budapest: Osiris, 2004.

Sepos, Angelos: The Europeanisation of the Cyprus central government administration: the impact of EU membership negotiations. Journal of Southern Europe and the Balkans, 2005/3.

Skapska, Grażyna: *The Paradigm Lost? The Constitutional Process in Poland and the Hope of a 'Grassroots Constitutionalism'*. Collegium Budapest: Institute for Advanced Study, 1997

Slomczynski, Kazimierz M. & Shabad, Goldie: *Dynamics of support for European integration in post-communist Poland*. *European Journal of Political Research* 42, 2003

Spiewak, Pawel: *The Battle for a Constitution*. *East European Constitutional Review*, 1997/2-3.

Sprudz, Adolf: *Rebuilding Democracy in Latvia: Overcoming a Dual Legacy*. In: Jan Zielonka ed.: *Democratic Consolidation in Eastern Europe. Vol. I.: Institutional Engineering*. Oxford University Press, 2001.

Szabó Orsolya: *Cseh Köztársaság*. In: Kardos József, Simándi Irén szerk.: *Európai politikai rendszerek*. Budapest: Osiris, 2004.

Szalay, Klára: *Scrutiny of EU Affairs in the National Parliaments of the New Member States: Comparative Analysis*. Budapest: Hungarian National Assembly, 2005.

Szente Zoltán: *Európai alkotmány-és parlamentarizmustörténet 1945 – 2005*. Budapest: Osiris, 2006.

Szilágyi Imre: *Az Európai Unió és a szlovén szuverenitás*. *Limes*, 1999/3-4., p.238-243.

Szilágyi Imre: *Az önálló és demokratikus Szlovénia létrejötte*. Budapest: Teleki László Alapítvány, 1998.

Szilágyi Imre: *Szlovén dilemmák a bezárkózás és a nyitottság között*. In: Kiss J. László szerk.: *Nemzeti identitás és külpolitika Közép-és Kelet-Európában*. Budapest: Teleki László Alapítvány, 2003. p.323-343.

Szilágyi Imre: A szlovén nemzettudat elemeinek változásai. In: Ábrahám et al szerk.: Nemzeti és regionális identitás Közép-Európában. Piliscsaba: PPKE BTK, 2003. p. 193-195.

Szilágyi Imre: Szlovénia. A Balkánról az Európai Unióba. In: Kiss J. László szerk.: A huszonötök Európái. Budapest: Osiris, 2005. p.855-881.

Szokolay Katalin – Tóth Péter: Lengyelország. In: Kardos, Simándi szerk.: Európai politikai rendszerek. Budapest: Osiris, 2004.

Szili Katalin: Az európai parlamentek és az Európa jövőjét formáló Konvent. Európai Tükör, 2003/4-5. p.3-11.

Tóth Péter: Egy atlantista européer esete, avagy Lengyelország útja az Európai Unióba. In: Kiss J. László szerk.: A Huszonötök Európái. Budapest: Osiris, 2005

Thorhallsson, Baldur: The Size of States in the European Union: Theoretical and Conceptual Perspectives. European Integration, 2006/1.

Torma András: Ciprus az EU-ban: a megalakulástól a csatlakozásig. Külügyi Szemle, 2004/1-2.

Tóth Judit – Legény Krisztián szerk.: Összehasonlító alkotmányjog. Budapest: Complex, 2006.

Tóth Károly: Új alkotmányok előkészítése és elfogadása Kelet-Közép Európa államaiban. In: Tóth Károly szerk.: Kelet-Európa új alkotmányai. JATE Állam-és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszék, 1997. p. 7-59.

Trócsányi – Badó szerk.: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. Budapest: KJK-KERSZÖV, 2005.

Učeň, Peter: Slovakia. European Journal of Political Research, 2004., p.1121-1129.

Valentinavicius, Virgis: Lithuania: A Fragile Democracy on the Road West. East European Constitutional Review, Winter 2002/Spring 2003.

Väyrynen, Raimo: Small states in different theoretical traditions of international relations research. In: Höll, Otmar (Ed.): Small States in Europe and Dependence. Wien: Braumüller, 1983. p.83-104.

Vehar, Primož: The National Assembly of the Republic of Slovenia and EU affairs before and after accession. In: National Parliaments within the enlarged European Union. From 'victims' of integration to competitive actors? Routledge, London, New York, 2008. 241-254.

Vitkus, Gediminas: National Parliamentary Control of EU Policy in Lithuania. Interneten elérhető: <http://www.lfpr.lt/uploads/File/1998-2/Vitkus.pdf>, letöltés ideje: 2008. május 21.

Vogel, Hans: Small states' efforts in international relations: enlarging the scope. In: Höll, Otmar (Ed.): Small States in Europe and Dependence. Wien: Braumüller, 1983. p.54-68.

Walker, Neil: Central Europe's Second Constitutional Transition: The EU Accession Phase. In: Czarnota, Adam et al ed.: Rethinking the Role of Law after Communism. Budapest – New York: Central European University Press, 2005

Wojtyczek, Krzysztof: A politikai rendszerváltás és alkotmányozás Lengyelországban. In: Tóth Károly szerk.: Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae. Acta Juridica et Politica, tomus XLVII.: Alkotmány és jogtudomány. Szeged, 1996

Wolchik, Sharon L.: The Politics of Transition and the Break-Up of Czechoslovakia. In: Musil, Jiří ed.: The End of Czechoslovakia. Budapest: Central European University Press, 1995

Wyrzykowski, Mirosław: Legitimacy: The Price of a Delayed Constitution in Poland. In: Jan Zielonka szerk.: Democratic Consolidation in Eastern Europe. Vol. I.: Institutional Engineering. Oxford University Press, 2001

Zajac, Peter: Másnapos ország. Pozsony: Kalligram, 2002

Žák, Václav: The Velvet Divorce – Institutional Foundations. In: Musil, Jiří ed.: The End of Czechoslovakia. Budapest: Central European University Press, 1995

JOGFORRÁSOK, JAVASLATOK, MUNKAANYAGOK JEGYZÉKE

A COSAC dokumentumai:

[1st Bi-annual Report on EU Practices and Procedures \(May 2004\): Report on developments in European Union procedures and practices relevant to parliamentary scrutiny](#)

[2nd Bi-annual Report on EU Practices and Procedures \(November 2004\)](#)

[3rd Bi-annual Report on EU Practices and Procedures \(May 2005\)](#)

[4th Bi-annual Report on EU Practices and Procedures \(October 2005\)](#)

[5th Bi-annual Report on EU Practices and Procedures \(May 2006\)](#)

[6th Bi-annual Report on EU Procedures and Practises \(November 2006\)](#)

[7th Bi-annual Report on EU Procedures and Practises \(May 2007\)](#)

[8th Bi-annual Report on EU Procedures and Practises \(October 2007\)](#)

[Responses from national parliaments to questionnaire for 4th Bi-annual Report](#)

[Responses from national parliaments to questionnaire for 5th Bi-annual Report](#)

[Responses from national parliaments to questionnaire for 6th Bi-annual Report](#)

[Responses from national parliaments to questionnaire for 7th Bi-annual Report](#)

[Responses from national parliaments to questionnaire for 8th Bi-annual Report](#)

<http://www.cosac.eu/en/documents/biannual/>

Az Elnökök Konferenciája dokumentumai:

Presidency Conclusions:

http://www.eu-speakers.org/en/conferences/athens/athens_conclusions

Guidelines on interparliamentary cooperation between parliaments in the European Union. 2004. július 3.:

<http://www.eu-speakers.org/upload/application/pdf/a8670b7d/guidelines.pdf>, letöltés ideje: 2007. május 19.

Presidency Conclusions:

<http://www.eu-speakers.org/upload/application/pdf/17a57ceb/hague.pdf>

Interparliamentary coordination. Summary report of Mrs Katalin Szili, Speaker of the Hungarian National Assembly:

http://www.eu-speakers.org/upload/application/pdf/1ab926b3/Szili_en.pdf

Presidency Conclusions:

<http://www.eu-speakers.org/upload/application/pdf/270746a2/Conclutoins%20-%20final%20-%20rev.pdf>

Szlovák parlament munkacsoportjának jelentése:

<http://www.euspeakers.org/upload/application/msword/965ac195/WG%20IPC%20Report%20FINAL%2011.5.07.doc>

Elnökök Konferenciája feljegyzése:

<http://www.euspeakers.org/upload/application/pdf/c92ab674/EUSC%20Conclusions%202007.06.05.pdf>

<http://www.eu-speakers.org/en>, 2007. május 15.

Az Európai Bizottság dokumentumai:

Az Európai Bizottság közleménye: COM(2005) 494 végleges

A Bizottság közleménye az Európai Tanácsnak – Polgárközpontú program eredményeket Európának. COM(2006) 211 végleges, p. 10.

Az Európai Bizottság D(2005) 465 számú dokumentuma

A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Bizottság hozzájárulása az elméleti útkeresési szakasz munkájához, és azon túl: D-terv a Demokrácia, Dialógus és Diszkusszió érdekében. COM(2005) 494 végleges, 2005. október 13.

Európai Közösség Nizzai Szerződéssel módosított Alapító Szerződése, 207. cikk, (3) nem módosított bekezdés

Nizzai Szerződéshez csatolt nyilatkozatok, Nyilatkozat az Unió jövőjéről, (3) illetve (5) bekezdés

Európai Füzetek (szerk. biz. elnök: Palánkai Tibor): Szerződés egy Európai Alkotmány létrehozásáról. Tervezet amelyet 2003. június 13-án, illetve július 10-én az Európai Konvent konszenzussal fogadott el. MEH Kormányzati Stratégiai Elemző Központ – KÜM, Budapest, 2003.

Az európai integráció alapszerződesei 2. (szerk. Fazekas Judit), KJK-KERSZÖV, Budapest, 2002.

Az Európai Konvent dokumentumai:

The role of national parliaments in the European architecture. CONV 67/02, 2002. május 29.

Mandate of the Working Group on National Parliaments. CONV 74/02.

Summary of the meeting held on 26 June 2002. CONV 128/02. WG IV.

Andreas Maurer: National Parliaments in the European Architecture: Elements for Establishing a Best Practice Mechanism. WG IV – WD 8.

Summary of the meeting held on 10 July 2002. CONV 198/02. WG IV.

Summary of the meeting held on 19 September 2002. CONV 290/02, WG IV 12.

Summary of the meeting held on 26 September 2002. CONV 304/02, WG IV 14.

Final report of Working Group IV on the role of national parliaments. CONV 353/02. WG IV 17, 2002. október 22.

Draft Protocols on: - the application of the principles of subsidiarity and proportionality
- the role of national parliaments in the European Union. CONV 579/03, 2003. február 27.

Reactions to the draft protocol on the role of National Parliaments in the European Union – Analysis. CONV 611/03, 2003. március 1.

The role of national parliaments in the draft Constitution. CONV 738/03, 2003. május 14.

Az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződés tervezete. CONV 850/03, 2003. július 18.

http://european-convention.eu.int/doc_register.asp?lang=EN&Content=WGIV, 2007. február 28.

Az Európai Tanács dokumentuma:

Elnökségi következtetések, 11177/07 CONCL 2, Brüsszel, 2007. június 23.

Jegyzőkönyv a nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről. HL C 310/204, 2004. december 16.

Koppenhágai Irányvonalak. HL C 154/01, 2003. július 2.

Laekeni Nyilatkozat:

http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/offtext/doc151201_en.htm, 2007. február 27.

Lisszaboni Szerződés:

Az Európai Unió Hivatalos Lapja, 2007/C 306/01, 2007. december 17.

<http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/index.htm>

Államok fontosabb dokumentumai

Ciprus:

Ciprus alkotmánya

Garanciaszerződés a Ciprusi Köztársaság, valamint az Egyesült Királyság, Görögország és Törökország között

A Képviselőház házszabálya

Csehország:

Cseh Köztársaság alkotmánya

1/1993. számú alkotmányos törvény

A cseh kormány 2005. április 13-i 415. számú kormányhatározatának melléklete

A cseh kormány ügyrendje: <http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=20989>

A cseh kormány irányelve az EK/EU jogszabálytervezetek és az Európai Bizottság dokumentumainak a Cseh Köztársaság parlamentje két házának, a Képviselőháznak és a Szenátusnak való továbbításáról

A Szenátus 107/1999. számú határozata a házszabályról, 12. rész: a Szenátus és a kormány együttműködése a Cseh Köztársaság európai uniós tagságából eredő kötelezettségekkel kapcsolatos ügyekben

A Képviselőház 2004. május 7-i határozata a házszabály (90/1995. sz. határozat) módosításáról

A Szenátus házszabálya

A Képviselőház házszabálya

A 1304/2005. számú (kelt. 2005. október 12.) kormányhatározat mellékeltében foglalt metodikai iránymutatások az európai uniós tagságból adódó jogalkotási kötelezettségekkel kapcsolatos csehországi feladatok megszervezéséről és végrehajtásáról

Észtország:

Az Észt Köztársaság Alkotmánya.
Az észt parlament házszabálya:
<http://www.legaltext.ee/text/en/X70029K2.htm>

Lengyelország dokumentumai:

Lengyel Köztársaság alkotmánya

A lengyel alkotmánybíróság K 24/04. számú határozata

2004. március 11-i törvény a minisztertanács valamint a Sejm és a Szenátus közötti együttműködésről a Lengyel Köztársaság európai uniós tagságát érintő ügyekben

A lengyel Szenátus házszabálya

A lengyel Sejm házszabálya

Lettország dokumentumai:

Lett Köztársaság alkotmánya (a hatályos módosításokkal együtt):

http://www.saeima.lv/Likumdosana_eng/likumdosana_satversme.html

A lett Saeima házszabálya

Litvánia dokumentumai:

Litván Köztársaság alkotmánya

2004. július 13-i alkotmányos törvény a Litván Köztársaság európai uniós tagságáról [IX-2343]

A litván parlament (Seimas) házszabálya

A litván kormány ügyrendje

Az Európai Unió ügyek koordinációjáról szóló, No. 21. (2004. január 9.) kormányhatározat

Az 1994. augusztus 11-én kelt No 728. kormányhatározat a Litván Köztársaság kormánya ügyrendjének jóváhagyásáról

Magyarország:

2002. évi LVI. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról

2004. évi LIII. törvény az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről

2007: CXXXIX. tv. az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről szóló 2004. évi LIII. törvény módosításáról

2004. évi LVII. törvény az Európai Parlament magyarországi képviselőinek jogállásáról

334/2004. (XII. 15.) Korm.rendelet az európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszter feladat-és hatásköréről

356/2004. (XII. 23.) Korm.rendelet az Európai Ügyek Hivataláról

1088/1994. (IX. 20.) Korm.határozat a Kormány ügyrendjéről

1107/2002. (VI. 18.) Korm.határozat a Kormány kabinetjeiről

1007/2004. (II. 12.) Korm.határozat az Európai Unió döntéshozatali tevékenységében való részvételről és az ehhez kapcsolódó kormányzati koordinációról

1036/2004. (IV. 27.) Korm.határozat az európai uniós tagságból eredő jogharmonizációs feladatok meghatározásának, programozásának és teljesítésük ellenőrzésének rendjéről

1022/2005. (III. 10.) Korm.határozat a Kormány kabinetjeiről szóló 1107/2002. (VI. 18.) Korm.határozat módosításáról

1023/2005. (III. 10.) Korm.határozat az európai uniós tagságból fakadó kormányzati koordinációval kapcsolatos egyes kormányhatározatok módosításáról
1123/2006. (XII. 15.) Korm.határozat Európai Unió döntéshozatali tevékenységében való részvételről és az ehhez kapcsolódó kormányzati koordinációról
2219/2006. (XII. 15.) Korm.határozat
2079/2007. (V. 11.) Korm.határozat a 2011. első félévi magyar EU-elnökség előkészítésével összefüggő feladatokról
1073/2006. (VII. 26.) Korm.határozat a kormány ügyrendjéről szóló 1088/1994. (IX.20.) Korm.határozat módosításáról
1068/2006. (VII. 13.) Korm.határozata a Kormány kabinetjeiről
47/2004. (V. 18.) OGY határozat a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házsabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat módosításáról
Az Országgyűlés Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzata
7001/2005. (IK 8) IM irányelv a jogharmonizációs célú jogalkotásról
13/2006. (MK 94.) KÜM utasítás
9/2007. (MK 122.) KüM utasítás a Külügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról
10/2007. (MK 130.) IRM utasítás az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról
Magyar Köztársaság Kormánya: J/185. számú jelentés a Magyar Köztársaság európai uniós tagságával összefüggő kérdésekről és az európai integráció helyzetéről. Budapest, 2006. június
Magyar Köztársaság Kormányának jelentése a Magyar Köztársaság európai uniós tagságával összefüggő kérdésekről és az európai integráció helyzetéről. Budapest, 2007. április
Magyar Köztársaság Kormányának jelentése a Magyar Köztársaság európai uniós tagságával összefüggő kérdésekről és az európai integráció helyzetéről. Budapest, 2008. április

Málta:

Málta alkotmánya

Chapter 460: European Union Act – To provide for Malta's accession to the European Union and to make provision consequent and ancillary thereto

Chapter 249: Interpretation Act

Chapter 304: Ratification of Treaties Act

A máltai parlament házsabálya

A Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottsága 2004., 2005., 2006. évi éves jelentése

Szlovákia:

A Szlovák Köztársaság alkotmánya

397/2004. számú alkotmányos törvény a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa és a Szlovák Köztársaság kormánya közötti európai uniós ügyekben történő együttműködésről

350/1996. számú (253/2005. számú törvénnyel módosított) törvény a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának Házsabályáról

253/2005. számú törvény a Nemzeti Tanács házsabályáról

1120/2004. számú kormányhatározat az Európai Bizottság által kibocsátott jogszabálytervezetekre vonatkozó álláspontok kidolgozásának mechanizmusáról

981/2005. számú kormányhatározat a Minisztertanács statútuma európai uniós ügyekben

Szlovénia:

A Szlovén Köztársaság alkotmánya

Nemzetgyűlés és a kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről szóló törvény

A Nemzeti Tanács házszabálya

A Nemzetgyűlés házszabálya

A szlovén kormány ügyrendje

MELLÉKLET

A MAGYAR SCRUTINY MODELL ELŐZMÉNYEI

ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÁS

A Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozása megkívánta az Alkotmány módosítását, mivel a csatlakozási szerződés megerősítése és kihirdetése csak akkor történhetett meg, ha a szerződés megfelel az Alkotmány rendelkezéseinek. Az alkotmány ugyanis nem tartalmazott előírásokat arra nézve, hogy az Alkotmányból fakadó egyes hatáskörök gyakorlásának átengedése milyen feltételek mentén történhet. Az Európai Unióhoz történő csatlakozás megköveteli a közjogi feltételek megteremtését is – először is a szuverenitás-átruházásról: meg kellett fogalmazni az ún. Európa-klauzulát – a csatlakozáshoz szükséges mértékű hatáskörgyakorlás átengedésének lehetővé-, s ezzel alkotmányossá tétele. Az Európai Közösségeket és az Európai Uniót alapító szerződések Magyarországon az Alkotmány felhatalmazása alapján kötelezőek, mivel az alaptörvény teremt meg annak lehetőségét, hogy a csatlakozási szerződés (nemzetközi szerződésként) hazánkban érvényesüljön. A 30/1998. (VI. 25.) AB határozat szerint az akkor hatályos Alkotmány nem ad lehetőséget arra, hogy a Magyar Köztársaság a főhatalomból eredő joghatóságának kizárólagosságáról lemondjon⁴³⁰. Az Európai Unió alapító szerződésai alapján alkotott közösségi jog külön tagállami aktus nélkül állapíthat meg jogokat és kötelezettségeket közvetlenül a tagállamok főhatalma alá tartozó személyek számára, ami egyértelműen a kizárólagos jogalkotó joghatóság korlátozását jelenti. Az Alkotmánybíróság határozata alapján tehát a csatlakozási szerződés alkotmányosságához az Alkotmány szintjén kell a joghatóság korlátozására felhatalmazást adni. Az Európai Unióra átruházott hatáskörök a jogalkalmazó joghatóságot is korlátozzák, ami szintén megköveteli az alkotmánymódosítást. A főhatalom korlátozásáról mindenképpen rendelkeznie kellett az Alkotmánynak, ugyanakkor a szuverenitás korlátozásának általános szabályairól is.

A 2002. december 31-ig terjedő időszakra vonatkozó jogharmonizációs programról és a program végrehajtásával összefüggő feladatokról szóló 2212/1998. (IX.30.) Korm.határozat 7. pontja alapján előterjesztést kellett készíteni az Európai Unióhoz való csatlakozásnak a magyar jogrendszert érintő kérdéseiről, különös tekintettel az Európai Unió alapszerződéseiből és az Európai Bíróság joggyakorlatából adódó követelményekre, az Alkotmány-módosítási igényekre, a hazai és a közösségi döntéshozatal kapcsolatára, az igazságszolgáltatást és a helyi önkormányzati rendszert érő hatásokra.

A 2000. decemberében, az Igazságügyi Minisztériumnak és a Külügyminisztériumnak a Kormány részére elkészült előterjesztés⁴³¹ célja az volt, hogy az Alkotmányt és általában a magyar jogrendszert és közjogi intézményrendszert befogadó képessé tegye az Európai Unióhoz történő csatlakozásra, továbbá az Európai Unió intézményeiben és döntéshozatali mechanizmusaiban való részvétellel kapcsolatos kérdéseket bemutassa. Egyik lényegi eleme a csatlakozással összefüggő alkotmánymódosítási kérdések elemzése volt. Az előterjesztés javaslatot tett a csatlakozási (Európa-) klauzula Alkotmányban történő megfogalmazására azzal összefüggésben, hogy az uniós csatlakozás legfontosabb alkotmányossági feltétele egy olyan alkotmányi rendelkezés léte, amely felhatalmazást ad bizonyos nemzeti hatáskörök átengedésére, illetve más formában való gyakorlására. Az előterjesztés további lényeges eleme azoknak a kérdéseknek a vizsgálata, melyek az Európai Unió intézményeiben és döntéshozatali mechanizmusaiban való majdani

⁴³⁰ [ABH 1998, 220,232.]

⁴³¹ Az Európai Unióhoz való csatlakozásnak a magyar jogrendszert érintő egyes kérdései. Igazságügyi Minisztérium, Külügyminisztérium: IM/EUR/2000/TERVEZET/228/8. A 2001. januárjában közzétett nyilvános változata elérhető az IM honlapján: www.im.hu

részvétellel kapcsolatos: az előterjesztés szakmai javaslatot tartalmaz az európai uniós ügyek parlamenti ellenőrzésének magyar modelljére is, hangsúlyozva a jogszabályi megalapozás szükségességét az Országgyűlés ezzel kapcsolatos feladatkörét szabályozandó (részletesen lásd a Törvényalkotás c. fejezetben), de a kérdés alkotmányos rendezését nem szorgalmazza.

Ez a Tervezet szolgált alapjául a Kormányon belüli további munkálatoknak, melyet kormányhatározat formájában fogadott el a Kormány.

A Kormány 2319/2000. (XII. 21.) Korm.határozata⁴³² az Európai Unióhoz való csatlakozásnak a magyar jogrendszert érintő egyes kérdéseivel kapcsolatos feladatokról a többi között a következő (a dolgozat szempontjából relevánsakat sorolom fel) feladatokat határozta meg:

„Előterjesztést kell készíteni a csatlakozáshoz szükséges alkotmánymódosításról, aminek felelőse az igazságügyi miniszter és a külügyminiszter, határidejét pedig 2001. október 31-ében határozta meg a Kormány

Előterjesztést kell készíteni a jogalkotásról szóló törvény módosításának koncepciójáról – felelőse az igazságügyi miniszter, a határidő pedig 2001. augusztus 31.

Előterjesztést kell készíteni az EK-szerződés 234. cikkén alapuló előzetes határozathozatali eljárással kapcsolatban szükséges jogszabálymódosításokról és intézkedésekről – felelőse az igazságügyi miniszter bevonva az Országos Igazságszolgáltatási Tanácsot és a Legfőbb Ügyészséget, határidő: 2001. december 31.

Előterjesztést kell készíteni a hazai intézményeknek az Európai Unió döntéshozatali mechanizmusához való illeszkedéséről, alkalmazkodásáról – felelőse a külügyminiszter és az Igazságügyi miniszter az érintett miniszterek bevonásával, határidő: a csatlakozási tárgyalások lezárultát követő 30. nap.”

Az Alkotmányt módosító törvényjavaslat megszületését a Kormány részéről is és a parlament részéről is szakértői, szakmai munkanyagok előzték meg. A teljesség igénye nélkül: az Országgyűlés Alkotmány- és Igazságügyi Bizottságának és Európai Integrációs Ügyek Bizottságának, Az alkotmányozás és az Európai Unió címmel megtartott nyílt napja 2002. július 10-én⁴³³; az Igazságügyi Minisztériumban, folytatandó a korábbi munkálatokat, 2002 augusztusában megszületett egy tervezet (továbbiakban: Tézisek)⁴³⁴, valamint a miniszterelnök felkérésére megalakult szakértői Munkabizottság álláspontja a bizottság 2002. augusztus 21-i ülésén, továbbá az Országgyűlésben, kifejezetten az integrációs ügyekre létrehozott konzultációs fórum, az Európai Unió Nagybizottság négypartii konszenzusos közös nyilatkozata⁴³⁵, mely 2002. szeptember 19-én került elfogadásra, a Nagybizottság alakuló ülésén.

⁴³² Határozatok Tára: 2000/56. sz.

⁴³³ Az alkotmányozás és az Európai Unió - Országgyűlés Alkotmány- és Igazságügyi Bizottságának és Európai Integrációs Ügyek Bizottságának együttes nyílt ülése a parlament Delegációs termében. Elnökök: Szent-Iványi István (EIÜB elnök) és Vastagh Pál (AIB elnök). Az ülés jegyzőkönyve megtalálható a következő URL címen: http://www.alkotmany.ngo.hu/2002_szept_13_nyilt_nap_parl_jul_10.htm#_ftn1

⁴³⁴ Tézisek az Európai Unió csatlakozásunkkal összefüggésben az Alkotmány és a jogalkotási törvény módosításáról.

⁴³⁵ Az Országgyűlésben képviselt pártok és a Kormány közös nyilatkozata Magyarország európai uniós csatlakozásának küszöbén. Elérhető az Országgyűlés honlapján: http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_szerv=182&p_fomenu=11&p_almenu=15&p_rec=I&p_nyelv=

A két parlamenti állandó bizottság közösen szervezett nyílt napján elhangzott annak fontossága, hogy a Kormány és az Országgyűlés integrációs ügyeket érintő kapcsolatát az Alkotmányban is rögzíteni kell, alkotmányos garanciákat kell biztosítani az integrációs politika formálása szempontjából, a mindenkori Kormányt és ellenzéket szem előtt tartva olyan alkotmányos alapokra van szükség, amely bizonyos értelemben függetlenné teszi a pozíciókat attól a tényről, hogy az adott időszakban milyen kormányzati politika érvényesül, és annak milyen a szemlélete. Megfogalmazódott az az igény, hogy alkotmányos lehetőségként kell biztosítani azt, hogy az Országgyűlés képes legyen befolyásolni a mindenkori Kormány integrációs politikáját, továbbá a közösségi jogalkotás előzetes véleményezését. A kötött mandátummal kapcsolatosan mindkét érv megfogalmazódott meg: egyrészt az, hogy nagyon behatárolná és nehezítené a jogalkotást, tehát nem lenne célszerű a szigorú kötöttség, másrészt a törvényhozási tárgykörben az Országgyűlést megilletné a véleménynyilvánításnál erősebb, a Kormány mandátumának meghatározására is kiterjedő jogosultság.

A Tézisek is felismerte annak fontosságát, hogy a parlamentnek jelentős szerepe van az integrációs politikára vonatkozóan, viszont nem fogalmazott meg konkrét szabályozást a végrehajtó és a törvényhozó hatalom együttműködésére vonatkozóan az európai uniós csatlakozást követően.

A miniszterelnök által megbízott Munkabizottság álláspontjában pedig egyáltalán nem tért ki az Országgyűlés szerepére, vagyis a két hatalom integrációs ügyeket érintő viszonyáról szó sem esik.

A Nagybizottság nyilatkozatából a Kormány és a pártok a többi között „kifejezve egyetértésüket abban, hogy az európai uniós tagság a rendszerváltozás egyik alapvető céljának megvalósítása, és négy, szabadon választott Országgyűlés egybeeső törekvése, valamint hogy a nemzeti érdekek érvényesítésének záloga hazánk európai uniós csatlakozásának a kérdésében a társadalmi és a politikai erők között megnyilvánuló egyetértés, és annak fenntartása”, valamint a „nemzet boldogulásáért viselt felelősségük tudatában, mindezekre figyelemmel az Országgyűlésben képviselt pártok és a Kormány megerősítik együttműködési készségüket”, az alkotmánymódosításra, illetőleg a Kormány és az Országgyűlés közös európai uniós munkájára a következő pontok olvashatók ki:

„Meg kell teremteni az európai uniós csatlakozáshoz nélkülözhetetlen alkotmányos és törvényi feltételeket. A pártok felkérlik a Kormányt, hogy az ehhez szükséges törvényjavaslatokat mielőbb terjessze az Országgyűlés elé.

A magyar nemzet alapvető érdeke hogy a hazánk európai uniós csatlakozásáig rendelkezésre álló időben a felkészülés befejeződjön. Az Országgyűlésben képviselt pártok felkérlik, és egyúttal támogatják a Kormányt, hogy ennek érdekében tegyen meg minden szükséges intézkedést.”

Amint az a fentiekből kiolvasható, csak általánosságban fogalmazódik meg a két hatalom közötti együttműködési forma, konkrét szabályozási elképzelések nem születtek meg a Nagybizottság ülésén, az Országgyűlés is inkább a Kormány kezdeményezését várta.

A szakértői munkaanyagok alapul vételével az Alkotmány módosítására⁴³⁶ 2002 októberében készült egy törvényjavaslat a Kormány (előadó: Bárándy Péter, igazságügy-miniszter) részéről (T/1114. sz. törvényjavaslat, 2002. október 15-én nyújtotta be a

⁴³⁶ A rendszerváltástól (1989: XXXI. tv.) számítva ez volt sorrendben az alaptörvény tizenhatodik módosítása.

Kormány az Országgyűlésnek), majd egy újabb változattal állt elő a Kormány 2002 novemberében (T/1270. sz. törvényjavaslat), visszavonva az előzőt.

Az alkotmánymódosítást igénylő kérdések közül a dolgozatom szempontjából továbbra is a Kormány és az Országgyűlés együttműködésére, illetve a jogharmonizációs feladatokra vonatkozó cikkelyek relevánsak, a továbbiakban csak a vonatkozó cikkelyt vizsgálom. Az alkotmánymódosító törvényjavaslat első változata (továbbiakban: T/1114. sz. törvényjavaslat) a szuverenitás-átruházás kérdését szabályozta⁴³⁷, érintve a jogharmonizációs kötelezettségeket⁴³⁸, a ratifikációs eljárást (Magyarországon nem népszavazás dönt az alapító szerződések módosításáról és az Alkotmányos Szerződés megerősítéséről, hanem a parlament kétharmados többséggel)⁴³⁹, valamint rendelkezett a referendum intézményéről⁴⁴⁰ a csatlakozás függvényében, továbbá az európai parlamenti képviselők megválasztásáról. Nem szólt viszont több szabályozandó területről⁴⁴¹, közöttük a végrehajtó és a törvényhozó hatalom viszonyáról sem az integrációs ügyeket illetően.

A T/1114. sz. törvényjavaslatot a Kormány visszavonta, és helyette a T/1270. sz. törvényjavaslatot terjesztette elő az Országgyűlés részére 2002. november 5-én (előadó: Bárándy Péter, igazságügy-miniszter). Ebbe már bekerült a „scrutiny” magyarországi alkotmányos szabályozása is, melynek kulcsszerepe van a tagság szempontjából: a parlamenti deficit csökkentése, megoldása a parlament minél kiterjedtebb integrációs szerepvállalása által – hiszen, ha egy európai uniós pozíció kialakításában nincs a nemzeti parlament számára befolyásolási lehetőség, akkor ez az egész európai integráció hazai belső demokratikus legitimitációját veszélyeztetheti. Sőt, az Európai Unióra átruházott, illetve az Európai Unió többi tagállamával közösen gyakorolt hatáskörök terjedelme és fontossága elengedhetetlenné teszi, hogy az Alkotmány rendelkezzen az Európai Unió döntéshozatali eljárásban való nemzeti részvételről. Ezért volt tehát szükséges egy általános integrációs politikai irányvonal meghatározása, valamint előzetes véleménynyilvánítás útján a parlament részvételi lehetősége a közösségi jogalkotásban.⁴⁴² Mivel a törvényjavaslat szövege és az alaptörvényt módosító 2002:LXI. tv. vonatkozó rendelkezései eltérőek, érdemes közelebbről is megvizsgálni magát a törvényjavaslatot, a kapcsolódó módosító indítványokat, és a „végeredményt” a törvényalkotásnak a két hatalom közötti európai uniós együttműködésére vonatkozó szövegezését illetően.

⁴³⁷ 1. § Az Alkotmány a következő 2/A. §-sal egészül ki:

„2/A. § (1) A Magyar Köztársaság nemzetközi szerződéssel – az Európai Uniót, illetőleg az Európai Közösségeket (a továbbiakban: Európai Unió) alapító szerződésekből fakadó követelmények teljesítéséhez szükséges mértékig – az Európai Unió részére egyes, az Alkotmányból eredő hatásköreinek gyakorlását átengedheti, illetőleg azokat a tagállamokkal közösen gyakorolhatja.”

⁴³⁸ „2/A. § (2) A Magyar Köztársaságban a közösségi jog és az Európai Unió egyéb vívmányai az Európai Unió alapító szerződéseinek és az azokból fakadó jogelveknek megfelelően érvényesülnek.”

⁴³⁹ „2/A. § (3) Az (1) bekezdés szerinti nemzetközi szerződés megerősítéséhez és kihirdetéséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

⁴⁴⁰ 2. § Az Alkotmány 28/C. §-ának (2) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„(2) Országos népszavazást kell tartani:

1. legalább 200 000 választópolgár kezdeményezésére, továbbá
2. a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz való csatlakozásáról.”

⁴⁴¹ A hiányzó szabályokról lásd: Czuczai Jenő: Kritikai meglátások a kormányban a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. Tv.-nek az EU csatlakozást érintően szükséges módosításáról szóló T/1114 számú törvényjavaslatáról. In: Európa 2002. III. évf. 4. sz. 2002. december, 26-32. p., illetőleg: Chronowski Nóra – Petrétei József: EU-csatlakozás és alkotmánymódosítás: minimális konszenzus helyett politikai kompromisszum. In: Magyar Jog. 2003/8., 454.

⁴⁴² Vastagh Pál: Magyar jogalkotás, jogalkalmazás az EU-csatlakozásunk küszöbén. In: Európa 2002. III. évf. 2. sz. 2002. június, 3-7.

A T/1270. sz. törvényjavaslat 7. §-ában a következőképpen látja elő a fentiekben hivatkozott szabályozást:

„Az Alkotmány a következő 35/A. §-sal egészül ki:

’35/A. § (1) Az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeiben a Magyar Köztársaságot a Kormány képviseli.

(2) A Kormány az Országgyűlés részére megküldi azokat a javaslatokat, amelyek az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntéshozatali eljárásában napirenden szerepelnek. Az Országgyűlés vagy annak kijelölt bizottsága a javaslatokkal kapcsolatos véleményéről tájékoztathatja a Kormányt. Ha olyan tárgykörben, amelyet az Alkotmány szerint törvényben kell szabályozni, az Országgyűlés vagy kijelölt bizottsága véleményt alakít ki, a Kormány e vélemény ismeretében vesz részt az Európai Unió intézményeinek döntéshozatali eljárásában.

(3) A Kormány az Európai Unió intézményeinek döntéseit követően az Országgyűlés vagy bizottsága kérésére tájékoztatást ad azok tartalmáról, illetőleg a döntéshozatali eljárásban képviselt álláspontjáról.”

A cikkely olvasatomban öt pontban tér ki a két hatalom viszonyának rendezésére európai uniós ügyeket illetően. Sorjában:

A parlamentáris demokráciára való tekintettel a törvényjavaslat az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeiben a nemzeti pozíció képviselőjére a Kormánynak ad felhatalmazást – tehát az Európai Bizottság, a Tanács munkacsoportjaiban is, a jogszabálytervezetek alakuló folyamatában a tárgyalási álláspont és a magyar nemzeti érdekek érvényesítésére a Kormány által kiküldött megbízott szakértői képviselő lenne jogosult, valamint a tárgyalások finisében is természetesen az illetékes miniszter vagy helyette a politikai államtitkára járna el, szavazna a Tanácsban az illető közösségi jogszabályról. Ez a gyakorlat valósul meg az Európai Unió többi tagállamaiban is (azzal, hogy Németországban az erős felsőháznak köszönhetően másként valósul meg az érdekek hatékony képviselője, melyet az alkotmányban is rögzítettek⁴⁴³).

Ezzel párhuzamosan azonban szükséges meghatározni a Kormány hatékony parlamenti ellenőrzésének feltételeit is. A törvényjavaslat, szem előtt tartva az Amszterdami Szerződéshez csatolt, a nemzeti parlamentek szerepéről szóló Jegyzőkönyvben szabályozottakat, előírja az Országgyűlés tájékoztatását a döntés-előkészítés tekintetében. A Kormány feladata tehát a napirenden szereplő jogszabály-tervezetek, javaslatok megküldése lenne. Az Országgyűlés részére megküldendő dokumentumok körének így meghatározása nem kielégítő, ugyanis, így az Országgyűlés nem szerezne tudomást a jogszabály-tervezetek szövegezési folyamatáról, így nem tudna érdemben hozzászólni a jogszabály-alkotáshoz. Helyesebb megfogalmazás lett volna, ha a rendelkezés az összes európai uniós dokumentumokra (tehát

⁴⁴³ A német alkotmány 23. cikk (6) bekezdése értelmében: „Ha a kizárólagos törvényhozási hatáskör szabályozási tárgya a tartományok érdekeit érinti, a Szövetség azon jogok gyakorlását, melyekkel Németország az Európai Unió tagállamaként rendelkezik, a Szövetség a Szövetségi Tanács által megnevezett tartományi képviselőre ruházhatja”. Tehát az alaptörvény feljogosítja a felsőházat, hogy képviselőjük vegyen részt a tanácsi tárgyalásokon Németország nevében. Az alkotmány szerint „e jogok gyakorlása a Szövetségi Kormány részvételével és beleegyezésével történik, a szövetségi szintű felelősséget meg kell őrizni.”

a konzultációs dokumentumokra, Zöld és Fehér könyvekre, munkacsoporti dokumentumokra) is kiterjedt volna az Országgyűlés minél szélesebb körű tájékoztatását biztosítandó.

A törvényjavaslat a Jegyzőkönyvben rögzítetteknel továbbmegy, ugyanis lehetővé teszi, hogy a döntés-előkészítés során az Országgyűlés állásfoglalásáról tájékoztassa a Kormányt. Valamint: tesz egy megszorítást a Kormány részére - azokat az ügyeket illetően, melyek az alkotmány szerint törvényileg szabályozandók, a parlament állásfoglalását mindenképpen figyelembe kell venni. Ez nem jelent kötött mandátumot, mindössze a parlamenti állásfoglalás tulajdonképpeni tudomásul vételét a Kormány részéről.

Továbbá: mivel az Európai Unió jogalkotásának terjedelme és mélysége megnehezítené az Országgyűlés ellenőrző szerepének gyakorlását, a törvényjavaslat felvázolja annak lehetőségét, hogy az Országgyűlés a Hárszabályban az Európai Unióval összefüggő, az Alkotmány új, 35/A. §-ában megjelölt jogosítványait akár teljes egészében egy kijelölt bizottságra ruházza.

A törvényjavaslat az Alkotmány új, 35/A. § (3) bekezdésében a Kormány Európai Unióval kapcsolatos tevékenységének ellenőrzését az Alkotmány 21. § (3)⁴⁴⁴ bekezdésében foglaltakkal összhangban teremtené meg. A törvényjavaslat indoklásában kifejezi azt, hogy a Kormány Országgyűlés előtti felelősségének végső eszközeként az Európai Unió döntéshozatali eljárásában való nemzeti részvétellel összefüggésben is alkalmazható lenne az Alkotmány 39/A. § (1) bekezdése⁴⁴⁵, de erről nem szól az Alkotmányt módosító javaslatában, konkrétan az európai uniós ügyekre megfogalmazva. Voltaképpen a Kormány beszámolója „fakultatív” lenne, csak akkor tartozik tájékoztatási kötelezettséggel, ha az Országgyűlés vagy a bizottság erre igényt tart – tehát nem kötelező jelleggel, minden tanácsi ülést követően.

A törvényjavaslat 7. §-át érintő módosító javaslatok

A továbbiakban az alaptörvényt módosító javaslatnak a Kormány és az Országgyűlés európai uniós együttműködésére vonatkozó, beterjesztett módosító javaslatokat vizsgálom meg a kapcsolódó indoklással együtt. A törvényjavaslat szövegéből elhagyni javasolt szöveget [] zárójel közé téve, az új szövegrészeket pedig aláhúzással jelölöm. A törvényjavaslat 7. §-ára vonatkozóan négy módosító javaslat érkezett az Országgyűlés elnökéhez.

1. Herényi Károly és Ékes József képviselők (MDF) a törvényjavaslat 7. §-át **új (1) bekezdéssel** - az Alkotmány 19. § (3) bekezdése n) pontját érintően - javasolták kiegészíteni (T/1270/16)⁴⁴⁶:

⁴⁴⁴ „21. § (3) Az országgyűlési bizottságok által kért adatokat mindenki köteles a rendelkezésükre bocsátani, illetőleg köteles előttük vallomást tenni.”

⁴⁴⁵ „39/A. § (1) A képviselők legalább egyötöde a miniszterelnökkel szemben írásban - a miniszterelnöki tisztségre jelölt személy megjelölésével - bizalmatlansági indítványt nyújthat be.”[...]

⁴⁴⁶ Az iromány 2002. november 12-i keltezésű. Aláírók: Herényi Károly, Ékes József

"7. §

(1) Az Alkotmány 19.§-ának (3) bekezdése a következő n) ponttal egészül ki:

"n) az Országgyűlés tájékozódik az európai integrációval kapcsolatos feladatokról és állást foglal a Magyar Köztársaság szempontjából kiemelkedő jelentőségű integrációs kérdésekben."

(2) Az Alkotmány a következő 35/A. §-sal egészül ki:

"35/A. § (1) Az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeiben a Magyar Köztársaságot a Kormány képviseli.

(2) A Kormány az Országgyűlés részére megküldi azokat a javaslatokat, amelyek az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntéshozatali eljárásában napirenden szerepelnek. Az Országgyűlés vagy annak kijelölt bizottsága a javaslatokkal kapcsolatos véleményéről tájékoztat[hat]ja a Kormányt. **[Ha olyan] Kizárólagos törvényhozási** tárgykörben [, **amelyet az Alkotmány szerint törvényben kell szabályozni,**] az Országgyűlés vagy kijelölt bizottsága véleményt alakít ki, a Kormány e véleményt képviselve **[ismeretében]** vesz részt az Európai Unió intézményeinek döntéshozatali eljárásában.

(3) A Kormány az Európai Unió intézményeinek döntéseit követően az Országgyűlés vagy bizottsága kérésére tájékoztatást ad azok tartalmáról, illetőleg a döntéshozatali eljárásban képviselt álláspontjáról.

(4) A Kormány és az Országgyűlés közötti egyeztetés rendjét európai integrációs ügyekben külön törvény tartalmazza."

A javaslat indoklásában kifejezi, hogy ezáltal az Országgyűlés feladata és hatásköre is szabályozva lenne: integrációs ügyekben a Kormány és az Országgyűlés közötti folyamatos kommunikációt garantálja az alaptörvényi szabályozás – ezért az Országgyűlés számára nem lehetőségként kell meghatározni a Kormány informálását a parlamenti véleményről, hanem ezt alkotmányos kötelezettségként kell megállapítani. Az indoklásban fogalmazottak szerint nem megfelelő és kielégítő a törvényjavaslat szövegében található szabályozási megoldás, amely kötelez a parlamenti véleménynyilvánítást az Alkotmányban rögzített törvényhozási tárgykörre szűkíteni, valamint nem egyezik meg a „vélemény ismeretében” fordulattal sem – mivel, mint fogalmaz: ez semmiféle kötelező erőt nem teremt, vagyis nem garantálja, hogy a Kormány a parlamenti véleményt tiszteletben tartva vesz részt az európai döntéshozatali eljárásban. Valamint szükségesnek tartja, hogy ezt az alkotmányos jellegű kérdéskört külön törvény szabályozza a jövőre nézve.

A módosító javaslatot nem támogatta az Alkotmányügyi bizottság (egyharmada sem), az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága, az Emberi jogi bizottság, a Külügyi bizottság (egyharmada sem), és az Előterjesztő képviselője sem értett vele egyet, kivéve a (4) bekezdésben megfogalmazottakat: valamennyi bizottság támogatását élvezi és az Előterjesztő is egyet értett vele.

2. Salamon László képviselő (FIDESZ) a A törvényjavaslat 7. §-ának módosítását javasolta az alábbiak szerint (T/1270/28)⁴⁴⁷:

"7.§ (1) Az Alkotmány 35. § (1) bekezdése a következő k) ponttal egészül ki a korábbi k) pont pedig l)-re változik:

/A Kormány/

"35.(1) k) képviseli a Magyar Köztársaságot az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeiben."

(2) Az Alkotmány a következő 35/A. §-sal egészül ki:

["(1) Az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeiben a Magyar Köztársaságot a Kormány képviseli.]

[(2)] (1) A Kormány az Országgyűlés részére megküldi azokat a javaslatokat, amelyek az Európai Unió [kormányzati részvétellel működő] intézményeinek döntéshozatali eljárásában napirenden szerepelnek. Az Országgyűlés vagy annak kijelölt bizottsága a javaslatokkal kapcsolatos [véleményéről] álláspontjáról tájékoztathatja a Kormányt. [Ha olyan tárgykörben, amelyet az Alkotmány szerint törvényben kell szabályozni, az Országgyűlés vagy kijelölt bizottsága véleményt alakít ki, a Kormány e vélemény ismeretében vesz részt az Európai Unió intézményeinek döntéshozatali eljárásában.]

Azon tárgykörökben, amelyeket törvény szabályoz, a Kormány az Országgyűlés vagy annak kijelölt bizottságának álláspontját képviseli az Európai Unió intézményeinek döntéshozatali eljárásában.

[(3)] (2) A Kormány az Európai Unió intézményeinek döntéseit követően [az Országgyűlés vagy bizottsága kérésére tájékoztatást ad] sonon kívül tájékoztatja az Országgyűlést azok tartalmáról, illetőleg a döntéshozatali eljárásban képviselt álláspontjáról."

A módosító javaslat indoklásában kifejezi annak fontosságát, hogy a nemzeti parlament a Kormány által képviselt álláspontokról tájékoztatást kapjon, illetve egyes esetekben meg is határozhatja a Kormány által képviselendő álláspontot. Az indoklásban fogalmazottak szerint: mivel az uniós intézmények legnagyobb részében a Kormányok képviselik a tagállamokat, a hazai jogban kell lehetővé tenni, hogy az Országgyűlés tájékozódhasson, illetve befolyással rendelkezzen a Kormány által képviselendő álláspontra, így végső soron az uniós döntésre. Ezt az garantálja, ha a törvény által szabályozott tárgykörökben a Kormány az Országgyűlés álláspontját képviseli az Unióban (értsd: kötött mandátum).

A módosító javaslat azon pontjával, mely a Kormányt hatalmazza fel arra, hogy képviselje Magyarországot az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeiben – valamennyi bizottság (Alkotmányügyi, Európai Integrációs Ügyek Bizottsága, Emberi jogi, Külügyi) támogatta, az Előterjesztő is egyet értett vele. A második szabályozandó tárgykört illetően viszont egyik bizottság sem támogatta a módosító javaslatot és az Előterjesztő sem értett vele egyet.

⁴⁴⁷ Az iromány 2002. november 20-i keltezésű. Aláíró: Salamon László.

3. Horváth János képviselő (FIDESZ) a törvényjavaslat **7. §-ában az Alkotmány 35/A. § (2) bekezdésének a módosítását** javasolta (T/1270/10)⁴⁴⁸:

/Az Alkotmány a következő 35/A. §-sal egészül ki:/

"(2) A Kormány az Országgyűlés részére **[megküldi]** beterjeszti azokat a javaslatokat, amelyek az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntéshozatali eljárásában napirenden szerepelnek. Az Országgyűlés vagy annak kijelölt bizottsága a javaslatokkal kapcsolatos **[véleményéről]** álláspontjáról tájékoztathatja a Kormányt. Ha olyan tárgykörben, amelyet az Alkotmány szerint törvényben kell szabályozni, az Országgyűlés vagy kijelölt bizottsága **[véleményt]** állásfoglalást alakít ki, a Kormány **[e vélemény]** ezen állásfoglalás ismeretében vesz részt az Európai Unió intézményeinek döntéshozatali eljárásában."

A módosító javaslatot egyik bizottság sem támogatta és az Előterjesztő képviselője sem értett vele egyet.

4. Ékes József (MDF), Fodor Gábor (SZDSZ), Szájer József (FIDESZ) és Vastagh Pál (MSZP) képviselők kapcsolódva Herényi Károly és Ékes József képviselők (MDF) által T/1270/16. számon benyújtott módosító javaslatához a törvényjavaslat 7. §-ában az Alkotmány **35/A. § (2)-(3) bekezdésének a módosítását** javasolták (T/1270/50)⁴⁴⁹:

/7. § Az Alkotmány a következő 35/A. §-sal egészül ki:/

"(2) **[A Kormány az Országgyűlés részére megküldi azokat a javaslatokat, amelyek az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntéshozatali eljárásában napirenden szerepelnek. Az Országgyűlés vagy annak kijelölt bizottsága a javaslatokkal kapcsolatos véleményéről tájékoztathatja a Kormányt. Ha olyan tárgykörben, amelyet az Alkotmány szerint törvényben kell szabályozni, az Országgyűlés vagy kijelölt bizottsága véleményt alakít ki, a Kormány e vélemény ismeretében vesz részt az Európai Unió intézményeinek döntéshozatali eljárásában.]** Az európai integrációval összefüggő ügyekben az Országgyűlés vagy bizottságai ellenőrzési jogkörének, az Országgyűlés és a Kormány között folytatott egyeztetésnek, továbbá a Kormány tájékoztatási kötelezettségének részletes szabályairól a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény rendelkezik.

(3) [A Kormány az Európai Unió intézményeinek döntéseit követően az Országgyűlés vagy bizottsága kérésére tájékoztatást ad azok tartalmáról, illetőleg a döntéshozatali eljárásban képviselt álláspontjáról.] A Kormány az Országgyűlés részére megküldi azokat a javaslatokat, amelyek az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntéshozatali eljárásában napirenden szerepelnek."

A javaslat indoklásában kifejezi, hogy Nem szükséges az Alkotmány szintjén részletesen szabályozni az Európai Unióval kapcsolatos ügyekben az Országgyűlés és a Kormány közötti viszonyt, garanciális szempontból azonban elengedhetetlen, hogy az erről szóló külön törvényt az Országgyűlés minősített többséggel fogadja el.

⁴⁴⁸ A szöveget lásd: Az Országgyűlés Külügyi Bizottságának ajánlása a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. Törvény módosításáról szóló T/1270. számú törvényjavaslat részletes vitájához. [PAIR: T/1270/39]

⁴⁴⁹ Az iromány 2002. november 27-i keltezésű. Aláírók: Ékes József, Fodor Gábor, Szájer József, Vastagh Pál.

A módosító javaslatot az Alkotmányügyi Bizottság támogatta, az Előterjesztő képviselője pedig egyet értett vele.

A Kormány (Bárándy Péter, igazságügy-miniszter) a fenti módosító javaslatok ismeretében, az egyeztetések eredményeként 2002. december 5-én előterjesztette egységes javaslatát az Országgyűlés részére a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. Törvény módosításáról (T/1270/55.). Az egységes javaslatba a törvényjavaslat 7. §-a a következőkben módosult:

„7. §

(1) Az Alkotmány 35. § (1) bekezdése a következő k) ponttal egészül ki, a korábbi k) pont pedig l) pontra változik:

(A Kormány)

"k) képviseli a Magyar Köztársaságot az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeiben;"

(2) Az Alkotmány a következő 35/A. §-sal egészül ki:

"35/A. § (1) Az európai integrációval összefüggő ügyekben az Országgyűlés vagy bizottságai ellenőrzési jogkörének, az Országgyűlés és a Kormány között folytatott egyeztetésnek, továbbá a Kormány tájékoztatási kötelezettségének részletes szabályairól a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény rendelkezik.

(2) A Kormány az Országgyűlés részére megküldi azokat a javaslatokat, amelyek az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntéshozatali eljárásában napirenden szerepelnek."

A törvényjavaslatához (T/1270) képest az egységes javaslat szegényebben fogalmazza meg a 7.§-t. A következőkben a „scrutiny” intézménye alapelemeinek, az alaptörvényben előlátott szabályozását vizsgálom a módosító javaslatokkal egyetemben.⁴⁵⁰

Informálódás az európai uniós dokumentumokról, a Kormány tájékoztatási kötelezettsége

Nem vált általános alkotmányos szabályozássá az, hogy az Országgyűlés maga is tájékozódhat európai uniós ügyekben, valamint állásfoglalást alakíthat ki – vagyis az alkotmány 19. § (3) bekezdése nem bővült ki az Országgyűlés azon jogkörével, melyet a T/1270/16 módosító javaslat szorgalmazott, ugyanakkor a dokumentumok pontosabb megjelölése is elmaradt. Alkotmányilag csupán az lenne szabályozott, hogy a napirenden szereplő jogszabály-tervezetek jutnának el az Országgyűléshez, és az Európai Unió azon intézményeiből, melyek kormányzati részvétellel működnek – tehát a javaslattételi joggal élő Európai Bizottság, az Európai Unió Tanácsának napirendjén szereplő dokumentumokról van szó. A határidő meghatározása sem került bele az alaptörvénybe.

A Kormány megbízása tárgyalási álláspont képviselésére

Nem kerülnek alkotmányos szabályozásra további fontos kérdések: míg az T/1270 törvényjavaslat megfogalmazódik a parlament számára mindenképpen valamennyire is garanciát biztosító szabályozás, miszerint egyrészt a parlament kialakíthatja állásfoglalását európai uniós ügyekben és arról tájékoztatja a

⁴⁵⁰ A T/1270 sz. törvényjavaslat részletes kritikájáról lásd még: Chronowski Nóra – Petrétei József: EU-csatlakozás és alkotmánymódosítás: minimális konszenzus helyett politikai kompromisszum. In: Magyar Jog. 2003/8., 455-457.

Kormányt, másrészt pedig, hogy a Kormány ezen állásfoglalás ismeretében jár el a brüsszeli tárgyalásokon akkor, ha olyan kérdéstről van szó, melyet az alaptörvény szerint törvény útján kell szabályozni, az egységes javaslatba nem került bele, hogy mennyire és milyen esetben kell tartania magát a Kormánynak a parlament által kialakított állásfoglaláshoz. A módosító javaslatok a törvényileg szabályozandó kérdések terén kötött mandátumot adnának, ami tehát többet jelentene annál, hogy a parlamenti állásfoglalás „ismeretében” jár el a Kormány tagja, hanem azt „képviseli” is. Tehát nem alkotmányilag lett szabályozott, hanem egy felhatalmazás született arra vonatkozóan, hogy a kérdéskört (tehát a törvényhozó és a végrehajtó hatalom közötti, európai uniós ügyeket érintő tárgyalások, egyeztetések, viták és megbízások) majdan kétharmados törvény rendezze.

A Kormány folyamatos és utólagos tájékoztatási kötelezettsége, elszámoltathatósága a parlament által

A brüsszeli tárgyalásokat követő kormányi beszámoló sem szabályozott alkotmányosan, vagyis, az T/1270-es törvényjavaslathoz képest visszalépés történt ezen feladatkör konkrét meghatározásában is, annak ellenére, hogy a módosító indítványok szorgalmazták a Kormány megjelenési kötelezettségét az Országgyűlés előtt. Mint az előző kérdéskört, ezt is törvényileg látja szabályozni az Alkotmány. Tehát: egy újabb alkotmányos garanciától fosztódott meg így az Országgyűlés.

Az alkotmánymódosító törvényjavaslat általános vitája 2002. november 13-án kezdődött, lezárására november 20-án került sor az Országgyűlésben. Ezt követően, november 27-én megtörtént a törvényjavaslatról szóló részletes vita lefolytatása⁴⁵¹, majd december 3-án került sor a módosítókról szóló határozathozatalra, s ezt követte december 17-én a záróvita, majdan a zárószavazás⁴⁵² a sürgős kihirdetés kérésével egyetemben.

Az Alkotmányba imígyen bekerült a 35/A. § a Kormány és az Országgyűlés európai uniós ügyeket érintő viszonyát rendezendő. A 35/A.§ jogilag biztosítja a parlament és annak bizottságai számára a kontroll lehetőségét, előírja, hogy a két hatalom köteles állandó egyeztetési kapcsolatot kiépíteni, a Kormány számára meghatározza, mely dokumentumokat kell kötelező jelleggel továbbítania az Országgyűlés számára, illetőleg folyamatos tájékoztatási feladattal látja el a végrehajtó hatalom de: mindezt kétharmados törvénnyel kell a törvényhozó hatalomnak kodifikálnia. Tehát: nem az alkotmányban, hanem külön törvényben kell meghatározni az európai integrációs kérdésekkel összefüggő ügyekben a parlamenti ellenőrzési jogkör részletes szabályait; az Országgyűlés és a Kormány között folytatott egyeztetések részletes szabályait és a Kormány tájékoztatási kötelezettségét.

Az Alkotmány „EU-kompatibilis” lett azáltal, hogy a kiterjedt szakértői munkálatok előzték meg az Európa-klauzula beillesztését, voltaképpen túlnyomórészt a szuverenitás átruházásának problematikájáról, illetőleg a referendum intézményéről folytak szakmapolitikai viták. Ugyanakkor az „eredeti elképzelésekhez” képest az Alkotmányba került cikkely a Kormány és az Országgyűlés európai uniós ügyekben történő együttműködésére vonatkozóan visszalépést mutat: a kérdéskör ugyan „EU-kompatibilis”, amennyiben rendelkezik arról, hogy a Kormánynak milyen dokumentumokat kell

⁴⁵¹ A részletes vitára bocsátásról november 26-én szavazott az Országgyűlés: 211 igen, 150 nem szavazat és 5 tartózkodás mellett fogadta el.

⁴⁵² Az Alkotmány módosítását az Országgyűlés 361 igen, 4 nem szavazattal, 0 tartózkodással fogadta el, a sürgős kihirdetés kérését 366 igen, 1 nem szavazat, 0 tartózkodás mellett fogadták el a parlament, a törvényt december 18-án az Országgyűlés elnöke, december 19-én pedig a köztársasági elnök látta el aláírásával, a Magyar Közlönyben december 23-án került kihirdetésre.

továbbítania a parlament számára. Megjegyzendő, hogy a dokumentumok megküldése alkotmányi szabályozás nélkül is kötelező a Kormány részéről, hiszen az Amszterdami Szerződéshez csatolt Jegyzőkönyv a nemzeti parlamentek szerepéről az Európai Unióban a maga nemében protokoll, tehát kötelező erővel bír a tagállamok számára. Helyesebb megfogalmazás lett volna a Kormány tájékoztatási kötelezettségeinek részletesebb megfogalmazására – alapul véve a Jegyzőkönyv vonatkozó rendelkezéseit. Például:

Továbbá: a határidők meghatározása is fontos lenne, a Kormány mikori határidővel lenne köteles megküldeni a dokumentumokat a parlament számára, hogy elegendő ideje legyen az állásfoglalásának kialakítására, annak a Kormány képviselőjével való megtárgyalására – a tárgyalásokon képviselni kívánt nemzeti pozíció kialakítására. Például:

A fenti garanciákon kívül szerencsés lenne beilleszteni az alaptörvénybe az Országgyűlésnek állásfoglalás kialakítására és annak Kormánnyal való közlésének lehetőségét/módját. Pontosan megfogalmazni a Kormánynak is és az Országgyűlésnek is a felelősségét a nemzeti pozíció kialakításának folyamatában. Például:

Végezetül: alkotmányos biztosítékként kellene megfogalmazni az Országgyűlés ellenőrzési jogkörét, vagyis a kialakított, egyeztetett tárgyalási álláspont Kormány általi képviselésének nyomon követését, ezzel együtt a Kormány elszámoltathatóságát.⁴⁵³

TÖRVÉNYALKOTÁS

A magyar scrutiny modell előkészületei

A Kormány szakértői munkaanyaga

Az alkotmánymódosítás kapcsán már említett kiterjedt szakértői munkaanyaghoz csatolt függelék⁴⁵⁴ foglalkozik részletesen a parlament ellenőrző funkciójával, a lehetséges magyarországi modellel. A felvázolt elképzelés érdekes módon sokkal kiterjedtebben kívánja szabályozni a két hatalom európai uniós ügyekkel kapcsolatos viszonyát, mint a későbbiekben megszövegezett előterjesztés a Kormány részéről. A scrutiny-t az alábbi elemek alapján szabályozza a munkaanyag:

tájékoztatási kötelezettség: milyen dokumentumok szerepelnek azon a listán, amit ténylegesen megküld a Kormány a parlamentnek?

Közösségi jogszabály-tervezetek

⁴⁵³ A Kormány és az Országgyűlés európai uniós együttműködésének lehetséges alkotmányos rendezéséről lásd még:

Chronowski Nóra: Az Országgyűlés és a Kormány integrációs ügyekkel kapcsolatos együttműködésének szabályozásáról. Magyar Közigazgatás, 2003/9. 534.

„Az alkotmányi szabályozás kiegészítésre szorul az integrációs ügyekben való együttműködés garanciális szabályainak meghatározásával. Ebbe a körbe az alábbi kérdések tartoznak:

3. Ki kellene mondani, hogy mind az Országgyűlés, mind a Kormány együttesen felelős az integrációs ügyekért
4. A Kormány esetében szélesebb körű és részletesebb tájékoztatási köteletség írandó elő (pl. politikai kérdésekben a saját álláspont vonatkozásában) az ésszerű határidő kikötésével

Az országgyűlési képviselők hivatali összeférhetlensége bővítendő az EP-képviselői megbízás esetével.”

⁴⁵⁴ Az Európai Unióhoz való csatlakozásnak a magyar jogrendszert érintő egyes kérdései. Igazságügyi Minisztérium, Külügyminisztérium: IM/EUR/2000/TERVEZET/228/8., 5. sz. függelék.

Közös kül- és biztonságpolitika körébe eső dokumentumok
Bel- és igazságügyi együttműködés körébe eső dokumentumok.⁴⁵⁵

A munkaanyag szerint mely dokumentumokat „kellene” még továbbítani a Kormánynak a parlament felé?

Konzultációs jellegű dokumentumok (fehér és zöld könyvek)

Tanács munkadokumentumai

Folyamatban levő uniós tárgyalásokról, kormányközi konferenciákról, nemzetközi szerződések előkészítéséről szóló beszámolók

Az Európai Bizottság saját körben hozott szabályairól történő tájékoztatás

+ a fontos és újdonságot tartalmazó dokumentumok mellé magyarázó szöveg mellékelése, továbbá folyamatos tájékoztatás az uniós dokumentumok sorsáról.

Határidők megjelölése is szerepel: mikorra kell a dokumentumokat a törvényhozásnak megkapnia?

megjelenési kötelezettség
konzultációs kötelezettség

Az Országgyűlés Európai Uniói Nagybizottsága (továbbiakban: Nagybizottság) 2003. július 27-én úgy foglalt állást, hogy a törvény megalkotásáról szóló törvényjavaslatot a Kormány dolgozza ki. Ez összhangban van az Alkotmány 78.§ (2) bekezdésével.⁴⁵⁶ Az európai integrációs ügyek koordinációjáért felelős tárca nélküli miniszter, az igazságügyi miniszter és a külügyminiszter 2003. augusztusára elkészítette előterjesztés – tervezetét a Nagybizottság részére az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről szóló törvényjavaslatról, ugyanakkor a Nagybizottság által megbízott munkacsoport is kidolgozta saját koncepcióját.

Az Előterjesztés – a Kormány nézőpontja

A dokumentum részletesen tárgyalja a három alapelemet. A tájékoztatásra vonatkozóan a Kormány kijelenti, hogy az Országgyűlés felé fennálló tájékoztatási kötelezettsége teljes körű, vagyis a törvényjavaslat szerint azokat az uniós jogszabálytervezeteket és javaslatokat (európai uniós tervezet), amelyek az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntéshozatali eljárásában napirenden szerepelnek, a kézhezvételt követően haladéktalanul megküldi az Országgyűlésnek, amely ezekkel kapcsolatban bármilyen tájékoztatást kérhet a Kormánytól. A két hatalom közötti dokumentumforgalom egysátozás jellegű. Az egyeztetésre vonatkozóan a törvényjavaslat szerint az Országgyűlés megállapítja és dönt arról, hogy a napirenden szereplő mely kérdésekkel kapcsolatban kívánja megismerni a Kormány által képviselni kívánt álláspontot (= álláspontjavaslat), továbbá annak ismeretében bármely kérdésben egyeztetést kezdeményezhet a végrehajtó hatalommal. Továbbá a törvényjavaslat annak lehetőségét is biztosítja, hogy a Kormány álláspontjának kialakítása előtt, amennyiben szükségesnek tartja, saját kezdeményezésére egyeztessen a parlamenttel. Az előterjesztésben foglaltak szerint a Kormány egyes esetekben⁴⁵⁷ – álláspontjavaslatának megküldésével – köteles

⁴⁵⁵ Lásd: 3. pillér: Büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés

⁴⁵⁶ „A Kormány köteles az Alkotmány végrehajtásához szükséges törvényjavaslatokat az Országgyűlés elé terjeszteni.”

⁴⁵⁷ Ide tartoznak először: azok az európai uniós tervezetek, amelyek közvetlenül és lényeges mértékben kihatnak az Alkotmányban foglalt alapvető jogok gyakorlására. Másodszor: amikor az európai uniós tervezet olyan kérdéssel foglalkozik, amelyre vonatkozó törvény megalkotása az Alkotmány hatályos rendelkezései szerint minősített többséggel lehetséges. Harmadszor: ha az európai uniós tervezet elfogadása esetén annak hazai alkalmazása vagy közvetlenül alkalmazandó közösségi jogforrás esetében annak végrehajtása a

egyeztetést kezdeményezni a parlamenttel. Az álláspontjavaslatnak tartalmaznia kell az európai uniós tervezet tartalmának összefoglalását, a magyar tárgyalási pozíciót (= a Kormány álláspontja), valamint az Európai Unió döntéshozatali eljárásában elérni kívánt célokat is. A Kormány a törvényjavaslatban tartózkodik attól, hogy pontos határidőt írjon elő sem maga, sem pedig a Parlament számára, mindösszesen annyit határoz meg, hogy olyan időpontban küldi meg álláspontjavaslatát az Országgyűlésnek, hogy az európai uniós döntéshozatali napirendre figyelemmel az érdemi egyeztetést biztosítani lehessen. A Kormány az „ésszerű határidő” terminus technikust javasolja a Parlamentnek, amelyen belül kialakíthatja ajánlásait⁴⁵⁸. Sőt abban az esetben is ki kell alakítania a tervezettel kapcsolatos álláspontját, amennyiben az Országgyűlés nem fogalmaz meg ajánlást. Az előterjesztés – tervezet arról rendelkezik, hogy a Kormánynak szem előtt kell tartania az Országgyűlés ajánlásának lényegi elemeit, ellenben az ajánlás nem tartalmaz a Kormány részére kötött tárgyalási mandátumot. Amennyiben az egyeztetett tárgyalási pozíciótól az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményének döntése eltért, a Kormánynak kötelessége indokokkal együtt tájékoztatnia a Parlamentet még akkor is, ha az általa képviselt álláspont megegyezett az ajánlással. Az üléseket követő, utólagos tájékoztatási kötelezettség összhangban áll az Alkotmány 39.§ (1) bekezdésével, mely előírja, hogy a Kormány munkájáról az Országgyűlésnek rendszeresen köteles beszámolni. A Kormány általi törvényjavaslat nem tartalmazza a Parlament Kormány fölötti ellenőrzését – a Kormány jogait szabályozza, a Parlament szerepét nem részletezi.

A Koncepció – az Országgyűlés kívánalmai

Az Országgyűlés Nagybizottsága által megbízott munkacsoport révén kidolgozott koncepcióban⁴⁵⁹ foglalt javaslat tájékoztatásra vonatkozó része egyezik az előterjesztéssel abban, hogy a parlamentnek hozzá kell jutnia azokhoz a javaslatokhoz, amelyek az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntéshozatali eljárásában napirenden szerepelnek, viszont a koncepcióban ennél több is szerepel: a Kormány köteles minden olyan dokumentumot is továbbítani, amely tekintetében az EB, a Tanács vagy más uniós intézmény tagállami álláspontot kér. Az Országgyűléshez beérkezett uniós dokumentumok címéről és hivatkozási számáról minden képviselőnek hetente elektronikus úton listát kell kapnia. A Kormány ezután, az első napirendre kerüléskor irányadó jelleggel megjelöli azokat a napirendi pontként szereplő javaslatokat, amelyek véleménye szerint az Országgyűlés törvényalkotási hatáskörét érintik, majd írásban, négy héttel (ill. amennyiben nem tudja magát a határidőhöz tartani, sürgősséggel, a lehető leggyorsabban) a Tanács ülésén várható döntés előtt megküldi azokkal kapcsolatos kormányzati álláspontját, mely az Országgyűlés kívánalmi szerint az összefoglaláson és a képviselni kívánt magyar tárgyalási pozíción túl tartalmaz egy elemzést a szabályozás várható magyarországi társadalmi, gazdasági és jogi hatásairól, a szubszidiaritás figyelembe vételéről, szükség esetén más tagállamok álláspontját. A koncepció megállapítja, hogy az Országgyűlés Európai Integrációs Ügyek Bizottsága (EIÜB) hatásköre az a döntés, hogy mely jogszabály-tervezeteket kívánja parlamenti ellenőrzés alá vonni, továbbá kikérheti a Kormány álláspontját az Európai Unió intézményei által tárgyalt egyéb tervezetekről is, és amelyeket kezdetben nem vont parlamenti vizsgálat alá. Az Országgyűlés elnöke a stratégiaileg fontosnak ítélt kérdésekben megfogalmazott javaslatait szintén megküldi az

hatályos magyar szabályozáshoz képest alapvető változást jelentene. Negyedszer: az ország szempontjából stratégiai fontosságúnak ítélt kérdések esetében.

⁴⁵⁸ Az ajánlás terminust a törvényjavaslatban állásfoglalás terminus váltja fel

⁴⁵⁹ Az Országgyűlés és a Kormány európai integrációs kérdésekben történő együttműködését szabályozó törvény koncepciója

EIÜB számára, mely a kézhezvételt követően dönt, hogy azt milyen mélységben kívánja figyelembe venni. A kormány álláspontjáról az EIÜB (szakvélemény kidolgozására felkérhet állandó bizottságokat is, melyek maguk is kérhetik kijelölésüket szakvélemény elkészítésére) ülését követő 24 órán belül írásbeli állásfoglalást küld a Kormánynak. A munkacsoport az Országgyűlés politikai felelősségen alapuló ellenőrzését tartotta működőképesnek, s két alternatívát javasolt: a Kormány a tanácsi tárgyalásokon csak indokolt esetben (amennyiben az adott helyzetben a Kormány a magyar érdekeket hatékonyabban tudja érvényesíteni) térhet el az EIÜB állásfoglalásától; illetve: a Kormány az EIÜB álláspontját figyelembe véve, annak lényegi elemeit (jelentős társadalmi, gazdasági, jogi változást vonnának maguk után) szem előtt tartva jár el a Tanács ülésein. Az üléseket követően a Kormánynak beszámolási kötelezettsége van a tanácsi döntésről és a tárgyalás+szavazás során képviselt pozíciójáról és megindokolja, ha eltért az EIÜB állásfoglalásától. A szóbeli beszámoló alapján az EIÜB dönt, hogy milyen további lépéseket tart szükségesnek (tájékoztatja a Nagybizottságot – amennyiben a Nagybizottság a csatlakozást követően is fennállna, vagy: táájékoztatja az Országgyűlést). A szubszidiaritás parlamenti ellenőrzésére vonatkozó eljárást a munkacsoport részleteiben nem dolgozta ki, mivel az Alkotmányos Szerződést még nem ratifikálták a tagállamok.

Az előterjesztés és a koncepció vitája, a négypárti egyeztetés

A két dokumentumnak megtárgyalása, a nézőpontok (Parlament – Kormány) egymáshoz való közelítése, egyeztetése kezdődött meg a Nagybizottság törvény – előkészítő testületének ülésein. A 2003. szeptember 11-i ülésen a koncepció és az előterjesztés érdemi megtárgyalására nem került sor, inkább tárgyalás előkészítő egy óra vita zajlott a négypárti egyeztetésen. A munka a két dokumentum (koncepció és előterjesztés) ismeretében zajlott. A politikai legitimitációhiányt kiküszöbölendő, a felszólalók a kormányzó párti és ellenzéki frakciók közötti törésvonal áthidalására tettek kísérletet, hiszen a normaszöveg megalkotása szempontjából releváns, hogy az a mindenkori Kormány és Országgyűlés európai uniós ügyeket illető viszonyát rendezze, ne pedig a pillanatnyi helyzetre legyen tekintettel. Az ülésen a határidőkre (menetrend), a politikai mérlegelés hangsúlyozására, és az érdekeltségek különbözőségének megfogalmazására történtek reagálások a Kormány és az Országgyűlés négy frakciója részéről. A FIDESZ kezdeményezésére valamennyien megegyeztek abban, hogy szóbeli tartalmi és politikai egyeztetésre van szükség az egyik és a másik fél álláspontja között, ahol minden frakció kifejtene a maga álláspontját a koncepcióval és az előterjesztéssel kapcsolatban – elkerülendő a többféle változatot, mely megnehezítené a kodifikálók munkáját, inkább a szóbeli egyezséget preferálják. Konkrétan nem fogalmaztak meg a két dokumentum közötti eltérési pontokat a képviselők, mindösszesen jelezték, hogy az érdekeltség nem egyezik a Kormány és a Parlament részéről.⁴⁶⁰ Egy lényegi pontot definiáltak az ülés során, azt, hogy a legnagyobb különbség a Kormány és az Országgyűlés álláspontja között a parlamenti állásfoglalás politikai következményei. A képviselők (Szent-Iványi István – SZDSZ, Szájer József – FIDESZ) az alábbi kérdéseket fogalmazták meg: milyen erejű legyen a parlamenti állásfoglalás szerepe, illetőleg annak következményei – a Kormány milyen mértékben térhet el attól? Milyen utólagos beszámolási és értelmezési kötelezettsége van a Kormánynak abban az esetben,

⁴⁶⁰ Szili Katalin házelnök megjegyezte, hogy valamennyi frakciótól írásban megkérte, hogy augusztus 25-ig bocsássa rendelkezésre azokat a sarokpontokat, amelyeket a kodifikáció során politikailag is kívánatosnak tartanak, ellenben csak a Kormány részéről kapta meg az írásos anyagot, egyetlen egy frakció sem küldte meg az álláspontját. A munkacsoport kilenc pontos jegyzéket állított össze arról, ami a koncepcióhoz képest a kormányzati álláspont különbségét jelzi.

ha eltért a parlamenti illetékes bizottság vagy a plenáris ülés döntésétől? Mi a kormányoldalnak az álláspontja azokban a kérdésekben, melyek alternatívászerűek? A kérdésekre válaszul a Kormány részéről Juhász Endre tárca nélküli miniszter elmondta, hogy a törvényjavaslat három miniszter egyetértését élvezzi, abban kizárólag a Kormány kötelezettségei vannak megfogalmazva. A miniszter egy lényegi eltérésre mutatott rá a koncepció és az előterjesztés között, hogy az említett kötelezettség mennyire erős, illetőleg mennyire determináló a Parlament álláspontja [4.§ (3)].

A két négypartii egyeztetés között az Országgyűlés és a Kormány európai integrációs kérdésekben történő együttműködését szabályozó koncepcióval – előterjesztéssel kapcsolatosan 2003. szeptember 25-éig mind a négy parlamenti képviselőcsoport kifejtette véleményét.

Az MSZP részéről készült iromány⁴⁶¹ a Koncepció és az Előterjesztés eltérései kapcsán 11 pontban fejtette ki véleményét, melyeket összevontan, a legfontosabb pontokat ismertetem. Előzetesen leszögezi, hogy a törvényjavaslat megalkotásával párhuzamosan, azzal szoros összefüggésben – a törvény és a végrehajtási jogszabályok mintájára – kell kialakítani a Házaszabály módosításának javaslatát is. Továbbá: rugalmas tárgyalási stratégia kialakítása lenne indokolt a magyar érdekek képviseletében – ami miatt az iromány elfogadhatatlannak tartja a jogilag kötelező parlamenti álláspont koncepcióját. A magyar modell kialakítására vonatkozó észrevételek és javaslatok az MSZP részéről:

Az Országgyűlés hozzáférése az információkhoz

Az iromány szerint követendő az Európai Konventnek a nemzeti parlamentek szerepével foglalkozó munkacsoportjában megfogalmazott elv, miszerint a nemzeti parlamentek a tagállami kormányokkal egyidőben kapják meg az összes előterjesztést, mely feladat az átmeneti periódusban a Kormány közvetítésével valósulhat meg. Ezen belül a Kormány által egyébként is véleményezett javaslatok esetén, ahol a tagállami álláspont kialakítása szükséges, elvárható lenne annak közlése a parlamenttel is.

Az európai uniós jogszabálytervezetek országgyűlési szelekciója

A vélemény szerint előnyösebb a napirendre kerülést rugalmasan követő kormányzati tájékoztatás modellje – mivel az uniós elnökség programján szereplő tárgykörök időközben módosulhatnak.

Az európai uniós jogszabálytervezetekről döntésre jogosult testület

Konkrét szervezeti egységek nevesítése mellett száll síkra az MSZP, mint fogalmaz: jogdogmatikai szempontból is aggályos kétharmados törvénybe beemelni nem minősített törvényi szinten megalkotott – és ezért garanciálisan kevésbé védett, változásnak jobban kitett – jogintézményeket. Az iromány szerint a problematika feloldását az jelenti, ha a mindenkori házelnök, vagy a parlament plenáris ülése alkotja meg és látja el a hatáskörrel a kérdéses testületet.

Az európai uniós jogszabálytervezetekre vonatkozó kormányálláspont, annak tartalma és megküldésének határideje

Az elképzelés szerint valószínű, hogy a kormányzat első kialakított álláspontját küldi meg a parlamentnek, majd azok fontosabb változásait, majd a Tanács ülése előtt a lényegében véglegesnek tekinthető konkrét tárgyalási álláspontot. A vélemény megjegyzi, hogy a

⁴⁶¹ Előzetes vélemény Az Országgyűlés és a Kormány európai integrációs kérdésekben történő együttműködését szabályozó törvény négypartii egyeztetéséhez. Aláíró: Vastagh Pál

törvényalkotási témakörök fogalmának nincs zárt törvényi meghatározása, a Kormány által vázolt pontok lényegében elfogadható tájékoztatási kört vázolnak fel. Ami a kormányálláspont tartalmát illeti, Vastagh kiemeli, hogy komplett társadalmi, gazdasági, jogi hatásvizsgálat mellékelése csak kivételes, komoly belpolitikai-nemzeti érdekeket érintő esetben várható el, illetve akkor, ha a Kormány ezt egyéb okból is elkészíti. A parlamentnek pedig – az egyoldalú tájékoztatás elkerülése végett – saját szakértői bázisára támaszkodva ki kell alakítania saját szakmai véleményét. Ugyanakkor a vélemény szerint a mindennapi, kis súlyú jogalkotás nyomon követése esetén a részletes hatástanulmány készítése általános szabályként nehezen alkalmazhatónak tűnik. Fontos továbbá a stabil határidők kitűzése, különösen a szubszidiaritási kérdésekben, ahol a parlament számára hat hetes reagálási, véleményalakítási határidő állna rendelkezésre a javaslat értelmében.

Az Országgyűlés állásfoglalásának határideje és az állásfoglalás jogi jellege

Az iromány az „ésszerű határidő” mellett áll ki – de javasolja ennek pontosabb megfogalmazását is a parlamenti döntéshozatal munkarendjét is figyelembe véve. Valamint: a Kormány a parlamentnek csak politikai kötelezettséget jelentő állásfoglalását figyelembe véve, annak lényegi elemeit szem előtt tartva járna el.

A Kormány utólagos tájékoztatási kötelezettsége és az Európai Tanács tevékenységével kapcsolatos ellenőrzés

A vélemény szerinti követendő főszabály az írásbeli tájékoztatás és annak csak külön kérésre a szóbeli meghallgatás. Ami az Európai Tanács üléseit illeti, ezek esetében az előzetes meghallgatás és az utólagos beszámolás ajánlatos.

Az SZDSZ részéről készült iromány⁴⁶² az előterjesztett két törvénytervezet közül a Nagybizottság által jóváhagyott koncepció szövegét tartotta alkalmasnak a további vita szempontjából és ennek értelmében az Országgyűlés megbízását javasolta a törvénytervezet kidolgozásával. A vélemény az alábbi pontok elfogadását javasolta:

Az adott jogszabálytervezetre vonatkozó kormányálláspont ne csak a jogszabálytervezet szövegét és a magyar tárgyalási pozíciót tartalmazza, hanem mutassa be a tervezet alapján megvalósuló szabályozás várható magyarországi társadalmi, jogi és gazdasági hatásait is

A parlamenti állásfoglalás jellegével kapcsolatban: a Kormány a tanácsi tárgyalásokon és szavazásokon csak indokolt esetben térhessen el az integrációs bizottság állásfoglalásától. Ez nem korlátozza a Kormány mozgásterét a tárgyalások és a döntéshozatal tekintetében, csak indokláshoz köti az eltérést, annak érdekében, hogy a parlament ne csak látszatellenőrzési jogkört gyakoroljon az aktuális Kormány felett közösségi ügyekben

Amennyiben a Kormány eltér az európai integrációs bizottság állásfoglalásától, erről szóbeli tájékoztatást adjon az Európai Integrációs Ügyek Bizottságának, melyről a bizottság tájékoztatja az Országgyűlést

Az Európai Integrációs Ügyek Bizottságát fel kell hatalmazni arra, hogy eldöntse, mely jogszabálytervezeteket kívánja a parlament ellenőrzése alá vonni, valamint: az EIÜB-t fel kell jogosítani arra, hogy szakmai kérdésekben más illetékes bizottságot is felkérhessen az adott jogszabálytervezet tárgyalására

⁴⁶² Vélemény az Országgyűlés és a Kormány európai integrációs kérdésekben történő együttműködését szabályozó törvény koncepciójával kapcsolatban. Az iromány 2003. szeptember 16-i keltezésű. Aláíró: Szent-Iványi István, a négypartú munkacsoport SZDSZ által delegált tagja

A nem jogalkotási kérdésekkel kapcsolatban az SZDSZ azt támogatja, hogy a stratégiai fontosságú ügyekben, az Európai Tanács napirendjén lévő kérdésekben a jelenlegi Nagybizottságra épülő ellenőrzési rendszer maradjon fenn. Az SZDSZ nem tartja elfogadhatónak a tárca nélküli miniszter azon javaslatát, miszerint a Kormánynak csak utólagos tájékoztatási kötelezettsége legyen az Európai Tanács keretein belül hozott döntésekkel kapcsolatban. Az SZDSZ szükségesnek tartja hogy zárt ülés keretében kerüljön meg tárgyalásra az egyes kérdésekben az Európai Tanács ülésén érvényre juttatni kívánt kormányzati álláspont, és ezáltal esetlegesen lehetőség legyen annak befolyásolására. Az SZDSZ szerint a Nagybizottság nyújtana a terepet ehhez és ugyanez lenne a fóruma az Európai Tanács napirendjén nem szereplő egyéb, kiemelkedő fontossággal bíró stratégiai kérdésekben történő konszenzusteremtésnek

A Kormány és az Országgyűlés közötti dokumentumforgalom tekintetében az SZDSZ szerint biztosítani kell, hogy az adott dokumentumok még az érkezésük napján, iktatószámmal eljussanak az illetékes bizottsághoz (Európai Integrációs Ügyek Bizottsága). Továbbá: biztosítani kell az esetlegesen kapcsolódó kormányálláspont bizalmas kezelését. Az SZDSZ azt javasolja, hogy ezen kérdés szabályozására a Hárszabály keretein belül kell megoldást találni

Az SZDSZ javaslata az, hogy az Országgyűlés az Európai Unió előtt álló kérésekről félévente politikai vitanapot tartson

Az SZDSZ végül fontosnak tartja, hogy ne csak a Hárszabály, hanem a törvénytervezet is nevesítse az Európai Integrációs Ügyek Bizottságát, mint az Országgyűlés európai integrációs ügyekben elsősorban illetékes bizottságát és biztosítsa számára a hatékony, gyors és konzekvens véleményalkotáshoz szükséges jogosítványokat és feltételeket.

A FIDESZ részéről készült beadvány⁴⁶³ javaslatai és észrevételei a koncepcióval kapcsolatban:

A parlament hozzáférése az információkhoz

A FIDESZ fontosnak tartja, hogy a parlament a lehető legszélesebb körben hozzájusson az uniós dokumentumokhoz – javasolja az Országgyűlésnek megküldendő dokumentumok körének pontosítását – valamennyi, uniós intézmények által kibocsátott dokumentumra kiterjedően. Az Országgyűlésnek kell megkapnia mindazokat a dokumentumokat, amelyeket az Európai Unióról szóló szerződéshez, az Európai Közösséget létrehozó szerződéshez és az Európai Atomenergia – közösséget létrehozó szerződéshez csatolt, a nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről szóló jegyzőkönyv 1.1-3. pontjai nevesítenek – ezáltal biztosított az, hogy az Országgyűlés mindhárom pillér esetében hozzájut a jogszabály –és jogi aktus tervezetekhez, valamint az ún. konzultációs dokumentumokhoz. Ezen túl, a FIDESZ javaslata szerint a Kormány felelősségi rendjébe kell utalni, hogy a törvényhozáshoz eljusson minden olyan, az Európai Unió bármelyik intézménye által kibocsátott dokumentum, melynek az Unió fejlődése vagy Magyarország szempontjából döntő jelentősége van, illetve hogy az ilyen kérdésekről folyamatosan tájékoztatást kapjon az Országgyűlés. A javaslat szerint az EIÜB csak akkor lesz hatékony, ha az Országgyűlés a vonatkozó javaslatot akkor kapja meg, mielőtt a Tanács illetékes munkacsoportja megkezdi róla az egyeztetést – a javaslat szövegének érdemi

⁴⁶³ Az Országgyűlés szerepe az EU-csatlakozás után. A Fidesz – Magyar Polgári Szövetség álláspontja a legfontosabb, politikai döntést igénylő kérdésekről. Az iromány 2003. szeptember 19-i keltezésű. Aláíró: Szájer József

befolyásolására csak így van esély. A nem elektronikus formátumú uniós dokumentumokat papíron kell eljuttatni a parlamentnek.

Az uniós jogszabálytervezetek országgyűlési feldolgozása, szelektálása

A FIDESZ javaslata szerint a Kormány az Európai Unió Tanácsa előkészítő testületeinek napirendjére kerülés előtt megjelöli azokat a javaslatokat, amelyek az Országgyűlés törvényalkotási hatáskörét érintik, vagy a Magyar Köztársaság nemzeti érdekei szempontjából fontosak – ezekkel kapcsolatosan készítsen hatásvizsgálat-elemzést, alakítson ki álláspontot, s ezeket legalább négy héttel azt megelőzően küldje meg a parlamentnek, mielőtt megkezdődik a javaslat tárgyalása a Tanács vonatkozó (legalacsonyabb) fórumán. Amennyiben a munkacsoport vagy COREPER-beli vita során lényeges fejlemények történnek, s emiatt módosul a kormányzati álláspont, vagy más tagállamok pozíciójában van döntő elmozdulás, a Kormány tájékoztatja az Országgyűlést. A kormányzati álláspont ily módon történő folyamatos frissítése elengedhetetlen ahhoz, hogy a scrutinyt végző EIÜB feladatát megfelelően láthassa el.

A Kormány álláspontjának tartalma

A kormányálláspont tartalmára nézve a FIDESZ az alábbiakat tartja a legszükségesebbeknek:

- az uniós javaslat tartalmi összefoglalója
- az alkalmazott döntéshozatali eljárás (egyhangú vagy minősített többségi döntés, illetve az EP-nek mi a szerepe – konzultáció vagy együttdöntés)
- a javaslat elfogadásának várható uniós menetrendje
- a hatályos magyar és uniós szabályozás
- a javaslat várható gazdasági, költségvetési, társadalmi, politikai, jogi hatása Magyarországra
- a magyar kormány álláspontja
- amint lehetséges, a többi tagállam álláspontja
- valamint: a folyamatos frissítés.

A közösségi jogszabály-tervezetek országgyűlési tárgyalása

A FIDESZ javaslata az, hogy az uniós jogszabály-tervezeteket az EIÜB tárgyalja, de: fontosnak tartja, hogy ebbe a munkába a szakbizottságok is jelentős mértékben közreműködjenek – a Kormány szakértői szinten képviselteti magát. Ezek szerint az EIÜB kötelező jelleggel (megfelelő határidővel) kikéri a szakbizottságok véleményét. Elengedhetetlen továbbá, hogy a fontos uniós tervezetek vitájának utolsó fordulóján (tehát a döntést meghozó Tanács-ülés előtt) az illetékes miniszter személyesen (rendkívüli akadályoztatás esetén politikai államtitkára) vegyen részt a konzultáción (tehát köztisztviselő nem helyettesítheti) az EIÜB (esetleg szakbizottság ülésén).

A parlamenti állásfoglalás jellege

A FIDESZ javaslata értelmében az Országgyűlés tagjainak egyszerű többségét igénylő, törvényhozási körbe tartozó tervezetek esetében az Országgyűlés álláspontot fogalmaz meg, s az köti a végrehajtó hatalmat, mely politikai felelősséggel tartozik a törvényhozásnak – a parlament döntésének függvénye, hogy születik-e minden egyes törvényhozási tárgykörbe eső kérdésben parlamenti pozíció. A FIDESZ véleménye szerint, amennyiben ezen tervezetekkel kapcsolatosan az EIÜB nem kíván, vagy megfelelő időben nem tud állást foglalni, az a Kormányt nem gátolja a Tanácsban, illetve előkészítő testületeiben a tárgyalásokban, és a döntésben való részvételben (egyébként a parlament

által lefektetettéktől csak rendkívül indokolt esetben térhet csak el a Kormány és a történekről haladéktalanul beszámol a törvényhozásnak).

Ami az ún. kétharmados törvényhozási körbe tartozó tervezeteket illeti (ilyenek lehetnek: média, rendőrség és rendészeti szervek működésére, állampolgárságra, utazási és letelepedési szabadságra, vagy a menedékjogra vonatkozó jogszabálytervezetek), a FIDESZ azt tartja szükségesnek, hogy az EIÜB állásfoglalása ebben a körben legyen mindenkor kötelező a Kormány számára, attól nem térhet el az uniós tárgyalások során. Ilyenkor a javaslat szerint az EIÜB kétharmados többséggel döntene az állásfoglalásról – amennyiben ez a többség nem jön létre a bizottságban, a Kormánynak meg kell vétóznia a jogszabálytervezetet. Ha a Tanács ülésén a Kormány módosítani kíván az Országgyűlés által jóváhagyott álláspontján, azonnal kapcsolatba kell lépnie az EIÜB-vel, s előzetes felhatalmazást kell kapnia a testülettől a pozíció megváltoztatására.

A törvényhozási tárgykörön kívül eső kérdésekben kötelező álláspont megfogalmazásának nincs jogalapja – véleményt, pozíciót ezekről is hozhat az Országgyűlés, de azt a Kormány nem köteles figyelembe venni.

A Kormány tájékoztatási kötelezettsége a Tanács ülésén történekről

A FIDESZ javaslata szerint a Tanács üléseit követően az illetékes miniszter a történekről, a meghozott döntésekről köteles írásban tájékoztatni a bizottságot, különös tekintettel azokra a kérdésekre, amelyekről a parlament korábban állásfoglalást bocsátott ki – amennyiben a bizottság szükségesnek látja, a soron következő ülésére meghívhatja a Kormány képviselőjét, hogy az írásban megküldötteket szóban kiegészítse, esetleg magyarázattal szolgáljon. Ha a Kormány a parlamentétől eltérő álláspontot képviselt Brüsszelben, az illetékes miniszter (politikai államtitkár) a FIDESZ javaslata szerint köteles megjelenni az EIÜB ülésén, és ott szóban indokolni a parlamenti állásfoglalástól történt eltérést – a bizottság szavaz, hogy elfogadja-e a miniszter magyarázatát és dönthet úgy, hogy az ügy kerüljön a plenáris ülés napirendjére. Amennyiben kétharmados ügyekben a kötött mandátum ellenére egy miniszter eltér az EIÜB által elfogadott állásponttól, a kérdést azonnal az EIÜB napirendjére kell tűzni.

Az Európai Tanács üléseivel kapcsolatos parlamenti ellenőrzés

A FIDESZ javaslata a következő: az Európai Tanács ülései előtt a miniszterelnök és a külügyminiszter az EIÜB ülésén tart beszámolót, illetve konzultációt a bizottság tagjaival a napirenden szereplő kérdésekről, az ezekben képviselendő magyar állásponttól – a bizottság, ha igényt tart rá, ezekkel kapcsolatban is megfogalmazhat véleményt. Az állam- és kormányfők tanácskozását követően pedig a FIDESZ javaslata értelmében a miniszterelnöknek az Országgyűlés plenáris ülésén kell számot adnia a történekről (ún. Európa-nap keretében), továbbá, ez lenne az alkalom arra is, hogy a megelőző félév EU-beli fejleményeiről, a magyar uniós részvételről a parlament minden tagja első kézből kapjon tájékoztatást. A javaslat szerint a miniszterelnöki beszámolót vita követné, de a parlament (hacsak azt valaki külön nem kezdeményezné) nem hozna a vita végén határozatot. Rendkívüli EU csúcs esetén az esemény előtt és után a Kormánynak az EIÜB előtt kellene beszámolnia.

A FIDESZ szükségesnek tartja, hogy a Kormány évente nyújtson be jelentést a törvényhozásnak az integrációs politikáról, különösen arról, hogyan hat az ország külső és belső helyzetére az EU tagság. A jelentésnek számot kell adnia az uniós jogszabályok magyarországi alkalmazásáról is – azt az EIÜB és a szakbizottságok tárgyalják meg, majd a végső döntést a jelentés elfogadásáról a plenáris ülés hozná meg. A tárgyalás egy olvasatos, a határozat pedig azt tartalmazza, hogy az Országgyűlés elfogadja vagy sem a

Kormány beszámolóját – a jelentés elutasításának nem lenne jogi, csak politikai következménye. A jelentés benyújtásának javasolt határideje minden év február vége.

A FIDESZ nem tartja indokoltnak a Nagybizottság 2004. májusa utáni működését – az európai uniós ügyek megvitatása az EIÜB feladata lenne. Továbbá a javaslatban szerepel az ún. „próbascrutiny” – az EIÜB minél hamarabb kezdje meg (még a csatlakozást megelőzően) a Kormányhoz folyamatosan érkező jogszabálytervezetek megtárgyalását.

Az MDF országgyűlési képviselőcsoportja részéről készült iromány⁴⁶⁴ a törvénytervezet 4. § (3) pontjához⁴⁶⁵ fűzött észrevételt. Az iromány megjegyzi, hogy a szakértői bizottság javaslata a parlamenti eljárás jellegét, kötőerejét tekintve két alternatívát határozott meg – az előterjesztés azonban, már csak az egyik lehetséges megoldást tartalmazta. Az MDF fontosnak tartotta (igazodva a szakértői csoport javaslatához) hogy az előterjesztés a parlamenti állásfoglalás jellegét és kötőerejét tekintve tartalmazza a már kialakított két alternatívát, annak érdekében, hogy a politikai egyeztetés erre is kiterjedhessen.

A következő, 2003. szeptember 26-án megtartott ülés már sokkal eredményesebb volt az előzőnél, a jelenlevők nyolc vitapontban fejtették ki állásfoglalásukat a koncepció és az előterjesztés közötti eltérések politikai egyeztetésében, melyek közül a legfontosabbakat emeltem ki:

- Az Országgyűléshez eljuttatott dokumentumok köre, meghatározása, a tevékenység felelőse
- Az európai uniós jogszabálytervezetek országgyűlési szelekciója
- A kormányálláspont megküldésének határideje
- A kormányálláspont tartalma, az Országgyűlés állásfoglalásának jellege, a Kormány utólagos tájékoztatási kötelezettsége

A továbbiakban sorra veszem az egyes kérdéseket, megjelölve a koncepció és az előterjesztés vonatkozó pontjait, majd azt, hogy milyen javaslatok merültek fel a frakciók és a kormány részéről az álláspontok közelítésére, illetőleg miben sikerült megegyezniük a jelenlevőknek.

1. Az Országgyűléshez eljuttatott dokumentumok köre, meghatározása, a tevékenység felelőse⁴⁶⁶

⁴⁶⁴ Az iromány 2003. szeptember 16-i keltezésű. Aláíró: Herényi Károly

⁴⁶⁵ Előterjesztés:

„4.§ (3) A Kormány az ajánlás lényegi elemeit szem előtt tartva alakítja ki az európai uniós döntéshozatali eljárás során képviselendő álláspontját.”

Koncepció: „A kormányálláspont két részből áll. Egyrészt elemzést ad a közösségi jogszabály – tervezet alapján megvalósuló szabályozás várható magyarországi társadalmi, gazdasági és jogi hatásairól, illetve a szubszidiaritás elvének figyelembe vételéről. Másrészt tartalmazza a magyar tárgyalási pozíciót, szükség esetén más tagállamok álláspontját.”

⁴⁶⁶ Előterjesztés: „2.§ (1) A Kormány az Országgyűlés részére a kézhezvételt követően haladéktalanul megküld minden uniós jogszabálytervezetet és javaslatot, amely az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntéshozatali eljárásában napirenden szerepel (a továbbiakban: európai uniós tervezet).”

Koncepció: „1. A parlament hozzáférése az információkhoz. A Kormány az Országgyűlés részére megküldi azokat a javaslatokat, amelyek az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntéshozatali eljárásában napirenden szerepelnek. A Kormány köteles továbbá megküldeni minden olyan dokumentumot, amely tekintetében az Európai Bizottság, a Tanács vagy más uniós intézmény tagállami álláspontot kér.”

A Kormány mindösszesen jogszabálytervezetekről beszél, tehát azokról a dokumentumokról, amelyek szinte csak a Tanács döntésére várnak. Ehhez képest a koncepció tágabb kört jelöl meg: benne vannak a konzultációs dokumentumok, valamint az Európai Unió más intézményei által kibocsátott dokumentumok. A FIDESZ ún. taxációs jegyzék felállítását javasolta a megküldendő dokumentumok tekintetében, továbbá, hogy minden dokumentumot a Kormány küldjön meg, annak ellenére, hogy az EB az amszterdami szabályozás értelmében a konzultációs anyagot közvetlenül a parlamentnek küld meg. A FIDESZ védőhálóként javasolja a dokumentumok ilyen formájú megküldését, mint fogalmaz, „amennyiben ezeket a bizottságtól nem kapja meg” a parlament. A frakció taxációja az előterjesztésben megjelölteken túl tartalmazza még az Unió bármelyik intézménye által kibocsátott dokumentumot, amelynek az Unió fejlődése vagy Magyarország szempontjából döntő jelentősége van, illetőleg a parlament kérhet más dokumentumokat is, amelyek az Unióval kapcsolatosak. A Kormány (Dr. Juhász Endre, tárca nélküli miniszter) rugalmasan kezelte ezt a kéréskört és nem ellenezte egy olyan mondat megfogalmazását a normaszövegben, „hogy az Országgyűlés bármely dokumentum megküldését kérheti” illetőleg „megnevezett dokumentum megküldését vagy azonosított dokumentum megküldését bármikor kérheti a parlament.” A házelnök a normaszöveg – alapjául szolgáló összefoglalóját, - miszerint a Kormány „megküld minden uniós jogszabálytervezetet, javaslatot és azt, amit egyébként a Ház kér, amit a parlament igényel, illetőleg ami Magyarország szempontjából fontos” – az MSZP, MDF, SZDSZ elfogadta, a FIDESZ még finomítást kért. Abban mind a négy frakció megegyezett a Kormánnyal együttesen, hogy a dokumentumokat haladéktalanul küldje meg a végrehajtó hatalom.

2. Az európai uniós jogszabálytervezetek országgyűlési szelekciója⁴⁶⁷

A Parlament túlzott leterhelését elkerülendő az alábbi kérdések fogalmazódtak meg az egyeztető ülésen:

Melyek azok a tervezetek, amelyek az Országgyűlés törvényalkotási hatáskörét érintik?

⁴⁶⁷ Előterjesztés: „3.§ (1) Az Országgyűlés bármely európai uniós tervezettel kapcsolatban tájékoztatást kérhet a Kormány által képviselni kívánt állásponttól (a továbbiakban: álláspontjavaslat), és az álláspontjavaslat ismeretében arról egyeztetést kezdeményezhet.

(2) A Kormány bármely európai uniós tervezettel kapcsolatban megküldheti álláspontjavaslatát az Országgyűlésnek, és arról egyeztetést kezdeményezhet.

(3) A Kormány – álláspontjavaslatának egyidejű megküldésével – egyeztetést kezdeményez az Országgyűléssel azzal az európai uniós tervezettel kapcsolatban, amely

- b) Az Alkotmányban foglalt alapvető jog gyakorlására közvetlenül és lényegesen kihat,
- c) Olyan kérdésre vonatkozik, amely az Alkotmány értelmében az Országgyűlés minősített többséggel elfogadott döntését igényli,
- d) Elfogadása esetén hazai alkalmazása vagy végrehajtása tekintetében a hatályos magyar szabályozás tartalmának alapvető megváltozását eredményezi, vagy
- e) Egyébként a Magyar Köztársaság számára stratégiai jelentőséggel rendelkezik.”

Koncepció: „3. Az uniós jogszabály – tervezetek országgyűlési feldolgozása, szelektálása. Az Európai Unió Tanácsa és az Állandó Képviselők Bizottsága, továbbá egyéb, a Tanácsot előkészítő bizottságok és munkacsoportok (továbbiakban: előkészítő testületek) napirendjén szereplő jogszabály – tervezetek tekintetében – az első napirendre kerüléskor – a Kormány irányadó jelleggel megjelöli azokat a napirendi pontként szereplő javaslatokat, amelyek véleménye szerint az Országgyűlés törvényalkotási hatáskörét érintik. Az Országgyűlés Európai Integrációs Ügyek Bizottsága (továbbiakban: EIÜB) dönt arról, hogy mely jogszabály – tervezeteket kívánja parlamenti ellenőrzés alá vonni.

A Kormány az általa megjelölt jogszabály – tervezetekkel kapcsolatos kormányzati álláspontját írásban megküldi az Országgyűlésnek. Az EIÜB ezen túlmenően kikérheti a Kormány álláspontját az Európai Unió intézményei által tárgyalt egyéb tervezetekről is.”

Ki dönti el, hogy mely tervezetek tartoznak a törvényhozási jogkörbe?

A törvényhozási jogkörbe tartozó jogszabály-tervezeteket tartalmazó lista elkészítése a Kormány és a Parlament részéről

Milyen lehetőségei vannak az Országgyűlésnek: nem foglalkozik vele; a listán nem szereplő, de a Parlament szerint törvényhozási kérdést érintő tervezetek egyeztetésre történő megkérése; nem törvényhozási hatáskört érintő tervezetek politikai döntéseinek ellenőrzése, befolyásolása

A FIDESZ konkrét megfogalmazást kért arról, hogy melyek azok a tárgykörök az európai uniós jogszabályok között, amelyek törvényhozási jogkört, vagy adott esetben kétharmados törvényhozási jogkört érintenek, illetőleg a Kormány részéről ki az, aki dönt arról, hogy mely tervezetek tartoznak a törvényhozás jogkörébe. A FIDESZ és az SZDSZ is megegyezett abban, hogy ezen felül, amennyiben a parlament ténylegesen ellenőrizni akarja a Kormány működését (a törvényalkotási hatáskörbe tartozó ügyeken felül más, nem törvényhozási jogkört érintő politikai döntésekben is), dönthet úgy, hogy esetlegesen bármelyiket a parlament hatáskörébe vonja – tehát a koncepciót követve: a Parlament eldöntheti, hogy esetlegesen bármelyiket a hatáskörébe vonja (garancia arra, hogy minden kérdés oda kerüljön, amit az Országgyűlés politikailag fontosnak ítél), dönthet úgy, hogy vannak még olyanok, amelyek törvényhozási kérdést érintenek, de elkerülték a Kormány figyelmét. Ugyanakkor legyen meg az a lehetősége is az Országgyűlésnek, hogy nem foglal állást bizonyos kérdésekben. A Kormány javaslata: első lépésben mindent automatikusan megküld az Országgyűlés részére, majd megjelöli azokat a jogszabályokat, amelyek véleménye szerint törvényhozási kompetenciát érintenek, majd kezdeményezi az egyeztető eljárást. Ugyanakkor a Parlamenttől is elvárja, hogy miben szeretne egyeztetési eljárást kezdeményezni.

3. A kormányálláspontról megküldésének határideje⁴⁶⁸

Nagyon fontos kérdés a tárgyalási pozíciók kialakításának időbeli rendje is: a magyar álláspontról még „használható” legyen az európai uniós tárgyalásokon. A Kormány az ésszerű határidőt jelölte meg, viszont a Koncepció ezt az intervallumot 4 hétben konkretizálja – a tanácsi döntés előtt. A FIDESZ ennél tovább megy: négy héttel azelőtt, hogy a javaslat tárgyalása a Tanács legalacsonyabb fórumán megkezdődne. Az MSZP az „ésszerű határidőt” javasolja, a Kormány pedig ebből a szempontból egy nagyon rugalmas kapcsolatot javasolt az EIÜB-vel: adott esetben 24 órán belüli konzultáció lehetősége az érdemi befolyásolás szempontjából. Felmerült a két határidő kérdése is: először (a benyújtást követően), amikor az alapszövegről foglal állást, másodsorban pedig közvetlenül a COREPER ülés előtti érdemi tárgyalás időpontja. Az ülésen pontos határidő meghatározása nem történt, a FIDESZ „nem később, mint három hetet” javasolt, a Kormány pedig majd az Országgyűléstől várja egy-egy kérdés esetében a határidő megjelölését a Kormány felé, amely adott esetben dönthet úgy is, hogy annál rövidebbet kér – tekintettel az uniós menetrendre.

4. Konkrét felelősség: a kormányálláspontról tartalma⁴⁶⁹, az Országgyűlés állásfoglalásának jellege⁴⁷⁰, a Kormány utólagos tájékoztatási kötelezettsége⁴⁷¹

⁴⁶⁸ Előterjesztés: „3.§ (5) A Kormány az álláspontról javaslatát olyan időpontban küldi meg az Országgyűlésnek, hogy az európai uniós döntéshozatali napirendre figyelemmel az érdemi egyeztetést biztosítani lehessen.

(6) A Kormány az álláspontról javaslatának megküldésével egyidejűleg az európai uniós döntéshozatali napirendre figyelemmel ésszerű határidőt javasol az Országgyűlés ajánlásának kialakítására.”

Koncepció: „A Kormány a közösségi jogszabály – tervezetekre vonatkozó álláspontról 4 héttel azelőtt köteles megküldeni az Országgyűlésnek, hogy az adott kérdésben a Tanácsban, illetve annak előkészítő testületeiben döntés várható.”

Abban valamennyi frakció és a Kormány is egyet értett, hogy a felelősség alapvetően politikai természetű legyen és nem célszerű a jogi kötelező erő. A FIDESZ a kétharmados törvények esetében – mivel azok mind a bel-és biztonsági, bel-és igazságügyi együttműködést érintik (tehát alapvető szuverenitási kérdések) - speciális kötelezést javasolt, tehát ezek esetében meglehetősen erős álláspont kialakítására lenne szükség az Országgyűlés részéről, amelyhez a Kormánynak kötelessége lenne tartania magát, ettől csak indokolt esetben térhet el. Ez nem jelentené azt, hogy a Kormány álláspontja nem juthat érvényre a pozícióval kapcsolatos döntésben, de külön indoklási kötelezettsége van. Az SZDSZ szerint viszont nincs értelme különbséget tenni a kétharmados és nem kétharmados törvények között⁴⁷², így nem választaná ketté a két eljárást, ugyanakkor a FIDESZ-hez hasonlóan kiáll amellett, hogy az állásponttól a Kormány csak indokolt esetben térhet el, komoly, szigorú számonkérés mellett. Az MDF sem preferálja a kötött mandátumadást, mivel véleménye szerint az nagyon korlátozná a Kormány mozgásterét. A Kormány válasza: elfogadja az indoklási kötelezettséget, a kötelező jellegű előírást nem tartja szerencsésnek, mivel az véleménye szerint a Magyar Köztársaság érdekei szempontjából súlyos károkat okozhat, ugyanakkor bizonyos fokig egyetért az eltérés lehetőségének szűkítésével. Javaslat: egy nem kétharmados törvénytől könnyebb, a kétharmados törvények esetében pedig nehezebb legyen eltérni az állásponttól.

⁴⁶⁹ Előterjesztés: „3.§ (4) A Kormány álláspontjavaslata tartalmazza az európai uniós tervezet tartalmának összefoglalását, valamint a Kormány által az Európai Unió döntéshozatali eljárásában elérni kívánt célokat is.”

„4.§ (3) A Kormány az ajánlás lényegi elemeit szem előtt tartva alakítja ki az európai uniós döntéshozatali eljárás során képviselendő álláspontját.”

Koncepció: „A kormányálláspont két részből áll. Egyrészt elemzést ad a közösségi jogszabály – tervezet alapján megvalósuló szabályozás várható magyarországi társadalmi, gazdasági és jogi hatásairól, illetve a szubszidiaritás elvének figyelembe vételéről. Másrészt tartalmazza a magyar tárgyalási pozíciót, szükség esetén más tagállamok álláspontját.”

⁴⁷⁰ Előterjesztés: 4.§ (1) Az Országgyűlés az európai uniós tervezetekkel kapcsolatban ajánlást fogadhat el. (2) Az ajánlásban az Országgyűlés megjelöli azokat az alapvető társadalmi és gazdasági célokat, amelyeket az Európai Unió döntéshozatali eljárásában szükségesnek tart elérni.”

Koncepció: „6. A parlamenti állásfoglalás jellege.

5. Amennyiben az EIÜB a Kormány álláspontjával kapcsolatban állást foglal, a Kormány a tanácsbeli tárgyalásokon és szavazáson csak indokolt esetben térhet el
6. Amennyiben az EIÜB a Kormány álláspontjával kapcsolatban állást foglal, úgy a Kormány tanácsbeli tárgyalásokon és szavazáson az EIÜB álláspontját figyelembe véve, annak lényegi elemeit szem előtt tartva jár el. Megjegyzés: Az álláspont lényegi elemének tekintendők azok a pontok, amelyek az adott közösségi döntés azon részére vonatkoznak, amelyek jelentős társadalmi, gazdasági, jogi változásokat vonnának maguk után.”

⁴⁷¹ Előterjesztés: 5.§ A Kormány az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményének döntése után indoklással ellátott tájékoztatást ad az Országgyűlésnek, ha az általa képviselt tárgyalási álláspont eltért az Országgyűlés által ajánlottól, vagy ha bár annak megfelelő álláspontot képviselt a tárgyalás során, mégis attól eltérő tartalmú döntés született.”

Koncepció: „7. A Kormány tájékoztatási kötelezettsége a Tanács ülésen történekről. A Kormánynak minden parlamenti állásfoglalással járó előterjesztés esetén a tanácsi döntést követően írásbeli tájékoztatási kötelezettsége van. Tájékoztatójában a Kormány beszámol a tanácsi döntésről, valamint a tárgyalás és szavazás során képviselt pozíciójáról. Amennyiben a Kormány képviselője a tanácsi tárgyalásokon és szavazáson eltért az EIÜB álláspontjától, az írásbeli tájékoztatóban döntését indokolnia kell... Amennyiben a Kormány képviselője a tanácsi tárgyaláson és szavazáson eltért az EIÜB álláspontjától, minden esetben sor kerül szóbeli beszámolóra is. A szóbeli beszámoló alapján az EIÜB eldönti, milyen további lépéseket tart szükségesnek.”

⁴⁷² Az Európai Unió döntéshozatalában számos döntés minősített többséggel történik, ugyanaz Magyarországon kétharmados döntést igényel

A 2003. november 4-i ülést követően megszületett egy négy párti konszenzusos szöveg, mely tartalmazta a legutóbbi ülésen elfogadott módosításokat.⁴⁷³
(Módosításokat leírni)

Az előterjesztéstől a törvényjavaslatig

Mivel nem került sor több négy párti egyeztetésre, 2004. március 18-i keltezéssel a FIDESZ képviselői önálló indítvány formájában benyújtotta az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről szóló törvényjavaslatát (T/9457)⁴⁷⁴. Ugyanakkor ezután, tehát 2004 márciusában a Magyar Köztársaság Kormánya is elkészítette az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről szóló törvényjavaslatát (T/9588).

A következőkben a Kormány előterjesztése és a törvényjavaslata közötti lényegesebb eltéréseket, változtatásokat ismertetem.

Általánosságban elmondható, hogy a törvényjavaslat szélesebb mértékben kitágítja az Országgyűlés hatásköreit. Számos olyan rendelkezés bekerült a törvényjavaslatba, amely nem szerepelt az előterjesztésben, illetőleg némely pontok kiegészültek, pontosabb meghatározást kaptak. Fontosabb pontok, amelyek az előterjesztéshez képest újak minősülnek a törvényjavaslatban:

Az Országgyűlés európai uniós bizottsága az európai uniós tervezetekkel kapcsolatos eljárás során üggyöntő hatáskörrel rendelkezik

A Kormány az Országgyűlés részére a jogszabálytervezeteken és javaslatokon túl minden más, továbbá az Országgyűlés kérésére további, megjelölt dokumentumot is megküld

A Kormány az európai uniós döntéshozatali napirendre figyelemmel a megküldést követően megjelöli a szerinte törvényhozás keretébe tartozó tervezeteket és megindokolja, hogy az illető dokumentumok miért tartoznak törvényalkotási hatáskörbe, illetve miért rendkívüli jelentőségűek

A Kormány álláspontjavaslatának tartalma további három ponttal egészült ki: tartalmaznia kell az európai uniós döntéshozatal során alkalmazandó döntéshozatali eljárás megjelölését, a tervezet elfogadásának várható uniós menetrendjét, az esetleges jogalkotási feladatok bemutatását

Az Országgyűlést erősíti, hogy amennyiben igényli, bővített álláspontjavaslatot kérhet, amelynek a fentiekén túl tartalmaznia kell: a tervezet tárgykörére vonatkozó hatályos magyar és európai uniós szabályozást, Magyarországra vonatkozó várható gazdasági, költségvetési és társadalmi hatásainak bemutatását, az európai uniós intézményeknek és tagállamoknak a tervezettel kapcsolatos ismert véleményét

A Kormány az Országgyűlés állásfoglalásának hiányában dönthet a képviselendő álláspontról

Amennyiben olyan jogszabálytervezetről van szó, amelyhez az Országgyűlés minősített többségű döntése kell – a Kormány az állásfoglalástól csak indokolt esetben térhet el

A Kormány módosíthat az álláspontjavaslatán, de erről folyamatosan tájékoztatja az Országgyűlést

⁴⁷³ A törvényjavaslat szövegét az Országgyűlés elnökének megbízásából az Országgyűlés főtitkára, Dr. Soltész István küldte meg az Országgyűlés alelnökeinek (2003. november 6-i keltezéssel)

⁴⁷⁴ Aláírók: Dr. Szájer József, Dr. Salamon László

A Kormány az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményének döntése után tájékoztatja az Országgyűlést arról a döntésről, amellyel kapcsolatban az Országgyűlés állásfoglalást fogadott el, valamint amelyet az Országgyűlés megjelöl

A Kormány írásbeli, – és az Országgyűlés kérésére szóbeli – indoklással ellátott tájékoztatást ad az Országgyűlésnek, amennyiben az általa képviselt álláspont eltért az Országgyűlés állásfoglalásától

Jelentősebb különbségek a két törvényjavaslatban (T/9457 vs. T/9588)

Az Országgyűléshez megküldendő dokumentumok köre:

A Kormány törvényjavaslata (továbbiakban: T/9588 javaslat) annyiban szabályozza az európai uniós dokumentumok körét, hogy azokat küldi meg, amelyek az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntéshozatali eljárásában napirenden szerepelnek. A FIDESZ javaslata (továbbiakban: T/9457 javaslat) pontosabban fogalmaz: azokról a dokumentumokról beszél, amelyeket a módosított alapító szerződésekhez csatolt jegyzőkönyv a nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről I. 1-3. pontjai nevesítenek. Továbbmenve, az uniós tervezeteken kívül a T/9457 javaslat szerint a Kormánynak kötelessége lenne megküldeni minden, az Európai Unió bármelyik intézménye által kibocsátott dokumentumot, amelynek az Európai Unió fejlődése vagy a Magyar Köztársaság szempontjából döntő jelentősége van. Az Országgyűlés tehát ezáltal is biztosítaná a maga számára azt, hogy a dokumentumoknak a lehető legszélesebb köréhez hozzá tud jutni a Kormány által.

A dokumentumok megküldésének határideje:

Mindkét javaslat egyezik abban, hogy a dokumentumokat a kézhezvételt követően haladéktalanul megkapja az Országgyűlés. Viszont abban már eltérés van, hogy a Kormány a megküldést követően mekkora időintervallumon belül köteles megjelölni az álláspontja szerint törvényhozási tárgykörbe tartozó tervezeteket, valamint az ország számára rendkívüli jelentőséggel bíró tervezeteket. A T/9588 javaslat nem határoz meg pontos határidőt, rugalmasan kezeli a kérdést és csak annyiban szabályoz, hogy a Kormány az európai uniós döntéshozatali napirendre figyelemmel küldi meg az Országgyűlés részére a fent nevezett értesítést, míg a T/9457 javaslat konkrét határidőt szab: a Kormánynak nyolc napja van arra, hogy az értesítést az Országgyűlésnek megküldje.

A Kormány álláspontja:

A T/9588 javaslat szerint a Kormány az európai uniós döntéshozatal során képviselendő álláspontját az Országgyűlés állásfoglalásának alapulvételével alakítja ki és abban az esetben, ha a jogszabálytervezet olyan tárgykört érint, amelynek szabályozásához az Alkotmány értelmében az Országgyűlés minősített többségű döntése szükséges, a Kormány az Országgyűlés állásfoglalásától csak indokolt esetben térhet el. A T/9457 javaslatban nem szerepel az a kitétel, hogy a Kormány az Országgyűlés állásfoglalása alapján dolgozza ki a végső álláspontját, viszont megszorítja az állásfoglalástól való eltérés lehetőségét, miszerint a Kormány az európai uniós döntéshozatal során az állásfoglalástól csak indokolt esetben térhet el. Ez azt jelenti, hogy nem csupán a minősített többségi döntést igénylő kérdések esetében, hanem minden egyes jogszabálytervezetre vonatkozóan az lenne érvényes, hogy a Kormány csak indokolt esetben térhet el az Országgyűlés által elfogadott állásfoglalástól.

A T/9588 javaslat szerint a Kormány az Európai Unió döntéshozatali eljárására figyelemmel módosíthatja az álláspontjavaslatát és erről az Országgyűlést folyamatosan

tájékoztatja. A T/9457 javaslat ehhez annyit hozzátesz, hogy a változtatásokra/módosításokra tekintettel a Kormány tájékoztatása alapján korábbi állásfoglalásait az Országgyűlés is módosíthatja.

A Kormány indoklási és beszámolási kötelezettsége (az állásfoglalás ellenőrzése):

A T/9588 és T/9457 javaslat értelmében a Kormány a tanácsi döntés után írásban tájékoztatja az Országgyűlést. Terminológiai különbség a két javaslat között annyiban mutatkozik meg, hogy a T/9588 javaslat szerint a Kormány arról a döntésről tájékoztat, amellyel kapcsolatosan az Országgyűlés állásfoglalást fogadott el, vagy amelyet az Országgyűlés pontosan megjelöl. A T/9457 javaslatban a következő megfogalmazásban szerepel: arról a döntésről, amellyel kapcsolatos álláspontjavaslatát a Kormány megküldte az Országgyűlésnek, vagy amelyet az Országgyűlés pontosan megjelöl.

A T/9588 javaslat továbbá úgy rendelkezik, hogy a kormány indoklással ellátott írásbeli tájékoztatást ad az Országgyűlésnek, ha az általa képviselt álláspont eltért az Országgyűlés állásfoglalásától. Valamint ezen túl szóbeli tájékoztatást is ad – az Országgyűlés felkérésére. A T/9457 javaslat az Országgyűlés jogosítványait erősítendő úgy szabályoz, hogy a Kormány minden esetben szóbeli indoklási kötelezettséggel tartozik az Országgyűlés felé, amennyiben az általa képviselt álláspont eltért az Országgyűlés állásfoglalásától, továbbá: vagy akkor, ha az Országgyűlés állásfoglalásától eltérő tartalmú döntés született. A javaslat a továbbiakban részletezi az Országgyűlés lehetőségeit abban az esetben, ha a Kormány minősített többséget igénylő ügyben tért el az Országgyűlés állásfoglalásától. Ebben az esetben a kérdést az Országgyűlés a plenáris ülés napirendjére tűzi, és az illetékes miniszter itt indokolja az eltérést, mely indoklás elfogadásáról az Országgyűlés dönt: ha az Országgyűlés az indoklást elutasítja, az ügyet a témában illetékes bizottságnak adják ki. Az eltérés tárgyalását az Országgyűlés a bizottsági jelentés beérkezését követő ülésének napirendjére tűzi, és a bizottság javaslata alapján a következő döntéseket hozhatja meg: utólag helyesnek ítéli az eltérés indoklását, vagy elfogadja a bizottság ülésén az illetékes miniszter által kiegészített indoklást, vagy megerősíti korábbi elutasító döntését és a bizottságot intézkedési javaslat kidolgozására kéri fel.

A Kormány egyéb tájékoztatási kötelezettségei:

Az Európai Tanács üléseivel kapcsolatos tájékoztatást illetően a két javaslat azonos kötelezettségeket lát elő a Kormány számára azzal, hogy ezen a T/9457 javaslat némileg pontosít. Ezek szerint a miniszterelnök az Európai Tanács üléseit és a stratégiai jelentőségű eseményeket megelőzően az európai uniós ügyekkel foglalkozó bizottság kibővített ülését (melyet az Országgyűlés elnöke vezet) tájékoztatja az érvényre juttatni kívánt álláspontokról. Majd az Európai Tanács ülését követően a miniszterelnök szóban tájékoztatja az Országgyűlés plenáris ülését a döntésekről. A T/9457 javaslat szerint a Kormány, a Magyar Köztársaság európai uniós tagságával összefüggő kérdésekről és az európai integráció helyzetéről éves jelentés formájában tájékoztatja az Országgyűlést, a T/9588 javaslatban annyi szerepel, hogy a Kormány évente tájékoztatja minderről az Országgyűlést.

Végül, még egy eltérés a két javaslat között:

A T/9588 javaslat szerint a Bizottság, az Európai Bíróság, az Elsőfokú Bíróság, a Számvevőszék és az Európai Beruházási Bank igazgató bizottsága magyar tagjainak személyére az Európai Unió illetékes intézményének a Kormány tesz javaslatot, az Országgyűlés pedig meghallgathatja a Kormány által javasolt személyt. A T/9457 javaslat ezt a szöveget annyiban egészíti ki, hogy az Országgyűlés a javasolt személy támogatásáról állást is foglalhat.

A törvényjavaslatot (T/9588) módosító javaslatok

A Miniszterelnöki Hivatal 2004. március 26-i keltezéssel sürgősségi javaslatot intézett az Országgyűlés elnökéhez, melyben indítványozta a többi között az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről szóló törvényjavaslat sürgős tárgyalását, mielőbbi elfogadása érdekében – mely a jelenlevő országgyűlési képviselők kétharmadának „igen” szavazatát igényli az Alkotmány 35/A. § (1) bekezdése értelmében.⁴⁷⁵ A törvényjavaslat előadójaként a Kormány Juhász Endre tárca nélküli minisztert nevezte meg, valamint figyelemmel a jogalkotói szándéokra és a szabályozni kívánt tárgykör jelentőségére indokoltan tartotta, hogy a törvényjavaslat tárgyalása a kétharmados eljárás szabályai szerint történjen.

Az Országgyűlés Európai Integrációs Ügyek Bizottsága 2004. március 30-i ülésén a törvényjavaslatot első helyen kijelölt bizottságként tárgyalta és egyhangúan általános vitára ajánlotta, valamint jelezte, hogy az általános vitában a bizottság nem állít előadót – minderről bizottsági ajánlás formájában tájékoztatta az Országgyűlést.⁴⁷⁶

A Kormány T/9588 számú törvényjavaslatával kapcsolatban 15 módosító javaslat érkezett be az Országgyűlés elnökének címezve, az Országgyűlés Hivatalához. Ezek közül közben Ivanics Ferenc képviselő (FIDESZ) a T/9588/11. számú módosító indítványát visszavonta. A következőkben sorra veszem a módosító javaslatokat a törvényjavaslat egyes pontjaira vonatkozóan, előterjesztőik szerint a kapcsolódó indoklással. A törvényjavaslat szövegéből elhagyni javasolt szöveget [] zárójel közé téve, az új szövegrészeket pedig aláhúzással jelölöm.

Göndör István képviselő (MSZP) a törvényjavaslat **1. § (3)** bekezdésének a módosítását javasolta (T/9588/16)⁴⁷⁷:

„(3) E törvényben meghatározott feladat-és hatásköreit az Országgyűlés a Házszabályban, a Kormány ügyrendjében meghatározott módon látja el.”

A módosító javaslat indoklásában kifejezi, hogy indokolt, hogy a szervezeten belüli feladat-meghatározást mindkét szerv, tehát az Országgyűlés és a Kormány esetében a belső ügyrend határozza meg.

A módosító javaslatot az Alkotmányügyi bizottság és az Integrációs bizottság is támogatta, az Előterjesztő pedig egyetértett a benne foglaltakkal.

Salamon László és Szájer József képviselők (FIDESZ) a törvényjavaslat **2. § (1) – (4)** bekezdésének a módosítását javasolták (T/9588/3)⁴⁷⁸:

„(1) A Kormány az Országgyűlés részére a kézhezvételt követően haladéktalanul megküld minden olyan uniós jogszabálytervezetet, javaslatot és dokumentumot, amelyet az Európai Unióról **[kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntéshozatali eljárásában napirenden szerepel]** szóló szerződéshez, az Európai

⁴⁷⁵ Az iromány 2004. március 29-én érkezett az Országgyűlés Hivatalához. Aláíró: Kiss Péter

⁴⁷⁶ Az iromány 2004. március 31-én érkezett az Országgyűlés Hivatalához. Aláíró: Szent-Iványi István bizottsági elnök

⁴⁷⁷ Az iromány 2004. április 19-i keltezésű. Aláíró: Göndör István

⁴⁷⁸ Az iromány 2004. április 6-i keltezésű. Aláírók: Szájer József, Salamon László

Közösséget létrehozó szerződéshez és az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződéshez csatolt, a nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről szóló jegyzőkönyv I. 1-3. pontjai nevesítenek. A Kormány megküld továbbá minden, az Európai Unió bármelyik intézménye által kibocsátott dokumentumot, amelynek az Európai Unió fejlődése vagy a Magyar Köztársaság szempontjából döntő jelentősége van (a továbbiakban: európai uniós tervezetek).

(2) A Kormány az Országgyűlés kérésére minden további, pontosan megjelölt dokumentumot is megküld az Országgyűlésnek.

(3) A Kormány a megküldést követően **[- az európai uniós döntéshozatali napirendre figyelemmel -]** nyolc napon belül megjelöli az álláspontja szerint törvényhozási tárgykörbe tartozó európai uniós tervezeteket, különösen azokat, amelyek

- a) olyan tárgykört érintenek, amelyről az Alkotmány szerint minősített többséggel elfogadott törvény vagy külön törvény rendelkezik,
- b) az alapvető jogok és köteleességek tartalmának meghatározását és érvényesülésének lényeges biztosítékait érintik, vagy
- c) hatályos törvénnyel ellentétes rendelkezést tartalmaznak.

(4) A Kormány **[az európai uniós döntéshozatali napirendre figyelemmel]** a (3) bekezdésben meghatározott határidőn belül megjelöli azokat az európai uniós tervezeteket, amelyek álláspontja szerint a Magyar Köztársaság szempontjából rendkívüli jelentőségűek, ezért indokolt, hogy az Országgyűlés tárgyalja azokat.”

A módosító javaslat indoklásában kifejezi, hogy a dokumentumok pontos körét az Amszterdami Szerződés nemzeti parlamentekről szóló jegyzőkönyve tartalmazza és annak alapján határozta meg a javaslat azoknak az európai tervezeteknek a körét, amelyeket a Kormánynak kötelessége külön kérés nélkül megküldeni az Országgyűlés részére. A nyolc napos határidő indoklása: az Országgyűlés munkáját könnyíti, ha a Kormány a megküldést követő nyolc napon belül megjelöli, felhívja a figyelmet azokra a tervezetekre, amelyek törvényhozási tárgykörbe tartozó jogviszonyokat szabályoznak. Ezen túl a Kormány megjelölné a közvetlenül nem törvényalkotási hatáskörbe tartozó, de Magyarország számára rendkívüli jelentőségű tervezeteket is, melyhez indoklási kötelezettség is társulna. Továbbá: a Kormány által kötelezően megküldött tervezeteken kívül az Országgyűlés bármilyen egyéb tervezet megküldését is kérheti a Kormánytól.

A módosító javaslatot sem az Alkotmányügyi, sem pedig az Integrációs bizottság nem támogatta, az Előterjesztő képviselője pedig nem értett vele egyet.

Ivanics Ferenc képviselő (FIDESZ) a törvényjavaslat **2. § (2)** bekezdésének a módosítását javasolta (T/9588/13)⁴⁷⁹:

„(2) A Kormány az Országgyűlés, vagy bármely országgyűlési képviselő kérésére minden további, pontosan megjelölt dokumentumot is megküld az Országgyűlésnek, illetve az országgyűlési képviselőnek.”

A módosító javaslat indoklásában kifejezi, hogy képviselői joggá kívánja tenni – a hatékony képviselői munka végzésének érdekében - az automatikusan az

⁴⁷⁹ Az iromány 2004. április 7-i keltezésű. Aláíró: Ivanics Ferenc

Országgyűlésnek megküldendő dokumentumok körén kívül, a Kormánytól megkérhető európai uniós dokumentumok bekérésének jogát.

A módosító javaslatot sem az Alkotmányügyi, sem az Integrációs bizottság nem támogatta, az Előterjesztő képviselője sem értett vele egyet.

Salamon László és Szájer József képviselők (FIDESZ) a törvényjavaslat **3. § (3)-(4)** bekezdésének a módosítását javasolták (T/9588/4)⁴⁸⁰:

„(3) A Kormány álláspontjavaslata tartalmazza

- a) az európai uniós tervezet tartalmának összefoglalását,
- b) az európai uniós döntéshozatal során alkalmazandó döntéshozatali eljárás megjelölését,
- c) az európai uniós tervezet elfogadásának várható uniós menetrendjét és lehetőség szerint a tervezet tanácsi tárgyalásának kezdő időpontját,
- d) **[a Kormány európai uniós tervezettel kapcsolatos álláspontját, az Európai Unió döntéshozatali eljárásában elérni kívánt célokat és azok indokait, valamint] az európai uniós tervezet tárgykörére vonatkozó, hatályos magyar és európai uniós szabályozást tartalmazó jogszabályok megjelölését,**
- e) **[az európai uniós tervezetből esetlegesen következő jogalkotási feladatok bemutatását.] az európai uniós tervezet Magyarországra vonatkozó várható gazdasági, költségvetési és társadalmi hatásainak rövid bemutatását,**
- f) a Kormány európai uniós tervezettel kapcsolatos álláspontját, az Európai Unió döntéshozatali eljárásában elérni kívánt célokat és azok indokait,
- g) az európai uniós tervezetből esetlegesen következő jogalkotási feladatok bemutatását, valamint
- h) az európai uniós tervezettel kapcsolatban az európai uniós intézmények és tagállamok Kormány számára az álláspontjavaslat elkészítésekor ismert véleményét.

(4) **[Az Országgyűlés bővített álláspontjavaslatot kérhet a Kormánytól, mely tartalmazza a (3) bekezdésben megjelöltekén kívül**

- a) **az európai uniós tervezet tárgykörére vonatkozó, hatályos magyar és európai uniós szabályozását tartalmazó jogszabályok megjelölését,**
- b) **az európai uniós tervezet Magyarországra vonatkozó várható gazdasági, költségvetési és társadalmi hatásainak rövid bemutatását,**
- c) **az európai uniós tervezettel kapcsolatban az európai uniós intézményeknek és tagállamoknak a Kormány számára az álláspontjavaslat elkészítésekor ismert véleményét.]**

Amennyiben az Országgyűlés egyszerűsített álláspontjavaslatot kér a Kormánytól, az álláspontjavaslat nem tartalmazza a (3) bekezdés d), e) és h) pontjaiban megjelölteket.”

A javaslat indoklásában kifejezi, hogy az Országgyűlés bármely európai uniós tervezet kapcsán tájékoztatást kérhessen a Kormánytól, hogy a Kormány milyen álláspontot kíván képviselni a tervezet tárgyalása során a kormányzati részvétellel működő európai uniós intézményekben. Az indoklás szerint a tájékoztatást – külön kérés nélkül – maga a Kormány is megadhatja, illetve egyeztetést kezdeményezhet. A javaslat továbbá felsorolja a Kormány álláspontjavaslatának kötelező tartalmi elemeit, amely alapján az Országgyűlés képes eldönteni, hogy kíván-e részletesen foglalkozni a szóban forgó tervezettel, s ezért kezdeményez-e egyeztetést, illetve kialakít-e saját állásfoglalást. A

⁴⁸⁰ Az iromány 2004. április 6-i keltezésű. Aláírók: Szájer József, Salamon László

javaslat lehetőséget biztosít arra is, hogy az Országgyűlés csak egy rövidebb tartalmú, egyszerűsített álláspontjavaslatot kérjen a Kormánytól. A javaslat szerint a Kormánynak mindenképp olyan időpontban kell megküldenie az Országgyűlésnek a kérdéses dokumentumokat (a tervezetet, illetve az álláspontjavaslatot), hogy a törvényhozásnak még legyen ideje a brüsszeli döntés megszületése előtt kialakítania saját állásfoglalását, s befolyásolni tudja a Kormány fellépését. Az indoklás hivatkozik arra, hogy a 3. § módosítás szerinti szövegével a 2003. novemberében kialakult elvi konszenzus során – mind a négy parlamenti képviselőcsoport egyetértett.

A módosító javaslatot sem az Alkotmányügyi sem pedig az Integrációs bizottság nem támogatta, az Előterjesztő képviselője pedig nem értett egyet vele.

Salamon László és Szájer József képviselők (FIDESZ) a törvényjavaslat **4. § (3)-(6)** bekezdésének módosítását javasolták(T/9588/5)⁴⁸¹:

„(3) Az európai uniós tervezet elfogadásáról döntést hozó Tanács ülését megelőzően az illetékes miniszter vagy politikai államtitkár az Országgyűlés felkérése alapján megjelenik az Országgyűlés előtt, és ismerteti a Kormány[**nak a tanácsülésen képviselni kívánt**] végleges álláspontját.

(4) A Kormány az európai uniós döntéshozatal során [**képviselendő álláspontját az Országgyűlés állásfoglalásának alapulvételével alakítja ki**] az állásfoglalástól csak indokolt esetben térhet el.

[**(5) Ha az európai uniós tervezet olyan tárgykör érint, amelynek szabályozásához az Alkotmány értelmében az Országgyűlés minősített többségű döntése szükséges, a Kormány az állásfoglalástól csak indokolt esetben térhet el.**]

[**(6)** (5) Ha az Országgyűlés a Kormány álláspontjavaslatával kapcsolatban az európai uniós érdemi döntéshozatal [**napirendje**] által megkívánt határidőig nem fogad el állásfoglalást, a Kormány ennek hiányában dönt a európai uniós döntéshozatal során képviselendő álláspontról.”

A javaslat indoklásában kifejezi, hogy amennyiben az Országgyűlés szükségesnek tartja, állást foglalhat az európai uniós tervezettel kapcsolatban, amelyben megjelöli a Kormánynak az uniós döntéshozatali eljárás során érvényesítendő szempontokat. A javaslat elengedhetetlennek tartja, hogy a tervezetről szóló végső tanácsi döntést megelőzően, az Országgyűlés kérésére, a Kormánynak a tanácsi döntésben részt vevő tagja ismertesse az Országgyűléssel a Kormány végső álláspontját, majd az Országgyűlésben lezajlott vitának, illetőleg az ott elfogadott állásfoglalásnak a teljes ismeretében járhasson el a Tanács ülésén. Az indoklás fontosnak tartja érvényre juttatni a javaslatban, hogy az Országgyűlés által elfogadott állásfoglalástól a Kormány csak indokolt esetben térhet el az uniós eljárás során. Az indoklás ugyanakkor hangsúlyozza azt is, hogy ez nem jelent kötött mandátumot a Kormány számára, de megfelelő befolyást biztosít az Országgyűlésnek, hogy az általa megfogalmazott szempontokat a Kormány köteles legyen figyelembe venni, és azokat a tárgyalásokon érvényesítse. Az indoklás hivatkozik arra, hogy a 4. § módosítás szerinti szövegével – a 2003.

⁴⁸¹ Az iromány 2004. április 6-i keltezésű. Aláírók: Szájer József, Salamon László

novemberében kialakult elvi konszenzus során – mind a négy parlamenti képviselőcsoport egyetértett.

A módosító javaslatot sem az Alkotmányügyi, sem az Integrációs bizottság nem támogatta, az Előterjesztő képviselője pedig nem értett vele egyet.

Salamon László és Szájer József (FIDESZ) képviselők a törvényjavaslat **5. §-ának** módosítását javasolták (T/9588/6)⁴⁸²:

„5. §

A Kormány álláspontjavaslatát az Európai Unió döntéshozatali eljárás[ár]a [figyelemmel] során módosíthatja. A Kormány folyamatosan tájékoztatja az Országgyűlést az európai uniós tervezetek, illetve az álláspontjavaslatok tartalmának lényeges változásáról. Ez alapján korábbi állásfoglalását az Országgyűlés is módosíthatja.”

A javaslat indoklásában kifejezi, hogy az európai uniós tervezetek, illetve a Kormánynak ezekről kialakított álláspontja az uniós tárgyalások során folyamatosan módosulhat, viszont az Országgyűlést tájékoztatni kell a lényeges módosulásokról, a tárgyalások folyamatos alakulásáról, hogy ennek megfelelően, ha szükségesnek tartja, maga is módosíthassa állásfoglalását.

A módosító javaslatot sem az Alkotmányügyi bizottság, sem az Integrációs bizottság nem támogatta, az Előterjesztő képviselője pedig nem értett vele egyet.

Az Integrációs bizottság a törvényjavaslat **5. §-ának** módosítását javasolta (T/9588/15)⁴⁸³:

„5. §

A Kormány álláspontjavaslatát az Európai Unió döntéshozatali eljárására figyelemmel módosíthatja. A Kormány folyamatosan tájékoztatja az Országgyűlést az európai uniós tervezetek, illetve az álláspontjavaslatok tartalmának lényeges változásáról. Ez alapján korábbi állásfoglalását az Országgyűlés is módosíthatja.”

Ezt a módosító javaslatot az Alkotmányügyi bizottság támogatta és az Előterjesztő képviselője is egyet értett vele.

Salamon László és Szájer József (FIDESZ) képviselők a törvényjavaslat **6. §-ának** módosítását és **új (4)** bekezdéssel történő kiegészítését javasolták (T/9588/7)⁴⁸⁴:

„6. §

(1) A Kormány az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményének döntése után írásban tájékoztatja az Országgyűlést arról a döntésről,

⁴⁸² Az iromány 2004. április 6-i keltezésű. Aláírók: Szájer József, Salamon László

⁴⁸³ Az iromány 2004. április 19-i keltezésű. Aláíró: Szent-Iványi István bizottsági elnök

⁴⁸⁴ Az iromány 2004. április 6-i keltezésű. Aláírók: Szájer József, Salamon László

- a) amellyel kapcsolatos[an] álláspontjavaslatát a Kormány megküldte az Országgyűlésnek [állásfoglalást fogadott el], vagy
b) amelyet az Országgyűlés pontosan megjelöl.

(2) A Kormány az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményének döntése után – az (1) bekezdés szerinti tájékoztatáson túl – szóbeli indoklás[sal]t [ellátott írásbeli tájékoztatást] ad az Országgyűlésnek, ha **[az általa képviselt álláspont eltért az Országgyűlés állásfoglalásától.]**

- a) az általa képviselt álláspont eltért az Országgyűlés állásfoglalásától, vagy
b) az Országgyűlés állásfoglalásától eltérő tartalmú döntés született.

(3) **[A Kormány az Európai Unió döntése után – a (2) bekezdés szerinti tájékoztatáson túl – az Országgyűlés felkérésére indoklással ellátott szóbeli tájékoztatást is ad az Országgyűlésnek, ha az általa képviselt álláspont eltért az Országgyűlés állásfoglalásától.]** Ha a Kormány minősített többséget igénylő ügyben tért el az Országgyűlés álláspontjától, akkor a kérdést az Országgyűlés a plenáris ülés napirendjére tűzi, és az illetékes miniszter itt indokolja az eltérést. Az indoklás elfogadásáról az Országgyűlés dönt.

(4) Ha az Országgyűlés az indoklást elutasította, az ügyet a témában illetékes bizottságnak kell kiadni. Az eltérés tárgyalását az Országgyűlés a bizottsági jelentés beérkezését követő ülésének napirendjére tűzi, és a bizottság javaslata alapján a következő döntések egyikét hozza:

- a) utólag helyesnek ítéli az eltérés indoklását;
b) elfogadja a bizottság ülésén az illetékes miniszter által kiegészített indoklást;
c) megerősíti korábbi elutasító döntését, és a bizottságot intézkedési javaslat kidolgozására kéri fel.”

A javaslat indoklásában kifejezi, a Kormánynak milyen kötelezettségei lennének az Országgyűlés felé, amennyiben eltér az Országgyűlés állásfoglalásától, ugyanis a Kormány által beterjesztett szöveg nem tett különbséget aszerint, hogy egyszerű vagy minősített többséget igénylő kérdésről van-e szó s a beterjesztők szerint ennek következtében jelentősen sérülne az Országgyűlés szuverenitása, mivel az a véleményük, hogy kétharmados esetekben is elegendő lenne a Kormánynak szóban indokolnia, miért tért el a parlamenti állásfoglalástól. A javaslat szerint a Kormánynak a következőképpen kellene eljárnia: a Kormány írásban tájékoztatja az Országgyűlést a kormányzati részvétellel működő intézmények által meghozott azon tervezetekről szóló döntésekről, amelyekről a Kormány megküldte álláspontjavaslatát az Országgyűlésnek, de ezen túl bármely olyan – fenti intézmények által meghozott – döntésről is, amelyről az Országgyűlés tájékoztatást kér. Továbbá, a javaslat szerint a Kormány indoklási kötelezettséggel tartozik az Országgyűlésnek, ha az uniós tárgyalások során maga a Kormány tért el, és képviselt az Országgyűlés által elfogadott állásfoglaláshoz képest más álláspontot; vagy nem tért el a parlamenti állásfoglalástól, de az uniós intézmény mégis más tartalmú döntést hozott. A javaslat indoklása értelmében, amennyiben a Kormány egy kétharmados törvényt érintő tárgykörben szabályozó tervezet tárgyalása során tért el az országgyűlési állásfoglalástól, az indoklást az illetékes miniszternek kell indokolnia az Országgyűlés plenáris ülésén. Ebben az esetben az Országgyűlés plénuma dönt az indoklás elfogadásáról. Amennyiben a plénum nem fogadja el az indoklást, az interpelláció el nem fogadása esetére rendelt házszabályi előíráshoz hasonlóan, az ügyet a témában illetékes bizottság tárgyalja meg,

jelentést készít és ennek megfelelő határozati javaslatot terjeszt az Országgyűlés elé. Az Országgyűlés pedig a törvényben megjelölt háromféle lehetőség egyike szerint határoz. Az indoklás hivatkozik arra, hogy a 6. § (1) – (3) bekezdéseinek módosítás szerinti szövegével – a 2003. novemberében kialakult elvi konszenzus során – mind a négy parlamenti képviselőcsoport egyetértett.

A módosító javaslatot sem az Alkotmányügyi, sem az Integrációs bizottság nem támogatta, az Előterjesztő képviselője pedig nem értett vele egyet.

Vastagh Pál (MSZP), Szájer József (FIDESZ), Szent-Iványi István (SZDSZ) és Herényi Károly (MDF) képviselők a törvényjavaslat **6. § (2)** bekezdésének módosítását és **(3)** bekezdésének elhagyását javasolták (T/9588/14)⁴⁸⁵:

„(2) A Kormány az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményének döntése után – az (1) bekezdés szerinti tájékoztatáson túl – szóbeli indoklással [ellátott írásbeli tájékoztatást] ad az Országgyűlésnek, ha az általa képviselt álláspont eltért az Országgyűlés állásfoglalásától. Amennyiben az eltérés olyan tárgykört érint, amelynek szabályozásához az Alkotmány értelmében az Országgyűlés minősített többségű döntése szükséges, az indoklás elfogadásáról az Országgyűlés dönt.

[(3) A Kormány az Európai Unió döntése után – a (2) bekezdés szerinti tájékoztatáson túl – az Országgyűlés felkérésére indoklással ellátott szóbeli tájékoztatást is ad az Országgyűlésnek, ha az általa képviselt álláspont eltért az Országgyűlés állásfoglalásától.]”

A javaslat indoklásában kifejezi, hogy a 6. § (2) bekezdésének módosítása lehetőséget biztosít az Országgyűlés számára, hogy az írásbeli tájékoztatáson túl a Kormány képviselőjéhez konkrét kérdéseket intézzon. Ez a bekezdés ennek értelmében szóbeli tájékoztatási kötelezettséget írna elő a Kormány számára az országgyűlési állásfoglalástól való eltérés esetén. Az Alkotmány szerint az Országgyűlés minősített többségű döntését igénylő esetekben, amennyiben a Kormány eltért a parlamenti állásfoglalástól, az európai uniós ügyekkel foglalkozó állandó bizottság döntene az indoklás elfogadásáról. Az utólagos tájékoztatási kötelezettség ilyen módosítása javaslat aláírói szerint szükségtelenné teszi a 6.§ (3) bekezdést.

A módosító javaslatot az Alkotmányügyi és az Integrációs bizottság is támogatta, az Előterjesztő képviselője pedig egyet értett vele.

Salamon László és Szájer József (FIDESZ) képviselők a törvényjavaslat **7. §-ának** módosítását javasolták (T/9588/8)⁴⁸⁶:

„7. §

(1) Az Országgyűlés elnökének kezdeményezésére a miniszterelnök az Európai Tanács üléseit és a stratégiai jelentőségű eseményeket megelőzően az európai uniós ügyekkel foglalkozó bizottság kibővített ülését [együttesen] tájékoztatja az érvényre juttatni kívánt álláspontról. A kibővített ülésen részt vesz az Országgyűlés elnök[ét]e, az országgyűlési képviselőcsoportok vezetői[t], az Országgyűlés elnöke által meghívott országgyűlési

⁴⁸⁵ Az iromány 2004. április 7-i keltezésű. Aláírók: Vastagh Pál, Szájer József, Szent-Iványi István, Herényi Károly.

⁴⁸⁶ Az iromány 2004. április 6-i keltezésű. Aláírók: Szájer József, Salamon László

képviselők[et], állandó bizottsági elnökök[et], valamint az állandó bizottságok integrációs albizottságainak elnökei[t].

(2) A Kormány a stratégiai jelentőségű integrációs politikai eseményekről rendszeresen tájékoztatja az Országgyűlést.

(3) A miniszterelnök az Európai Tanács üléséről szóban tájékoztatja az Országgyűlés[t] plenáris ülését [**; ennek során helyettesíthető**].

(4) A Kormány évente jelentésben tájékoztatja az Országgyűlést a Magyar Köztársaság európai uniós tagságával összefüggő kérdésekről és az európai integráció helyzetéről.”

A javaslat indoklásában kifejezi, hogy a módosított § által a javaslat lehetőséget kíván biztosítani az Országgyűlésnek, hogy az Európai Tanács üléseit és a stratégiai jelentőségű eseményeket megelőzően az európai uniós ügyekkel foglalkozó bizottság egy kibővített, az Országgyűlés, annak bizottságai, és a képviselőcsoportok legmagasabb szintű képviseletét biztosító ülésen tájékozódhasson a Kormány álláspontjavaslatáról, és egyeztessen személyesen a miniszterelnökkel. Ezáltal nem szaporítanák az integrációval foglalkozó országgyűlési testületek számát, s az integrációs bizottság maradna a tájékoztatás és az ellenőrzés legfőbb fóruma, de ettől függetlenül, a javaslat szerint bármikor össze lehetne hívni egyeztetést a parlamenti frakciók részvételével. A javaslat továbbá rendelkezik a Kormány stratégiai kérdésekben történő rendszeres, valamint a miniszterelnöknek az Európai Tanács üléseit követően a plénum előtt tartandó tájékoztatási kötelezettségéről, továbbá a Kormány éves jelentéstételi kötelezettségéről.

A módosító javaslatot sem az Alkotmányügyi, sem az Integrációs bizottság nem támogatta, az Előterjesztő képviselője pedig nem értett vele egyet.

Vastagh Pál (MSZP) és Szent-Iványi István (SZDSZ) képviselők a törvényjavaslat **7. § (1)** bekezdésének módosítását javasolták (T/9588/12)⁴⁸⁷:

„7. §

(1) Az Országgyűlés elnökének kezdeményezésére a miniszterelnök az Európai Tanács üléseit és a stratégiai jelentőségű eseményeket megelőzően együttesen tájékoztatja az érvényre juttatni kívánt álláspontról az Országgyűlés elnökét, az országgyűlési képviselőcsoportok vezetőit, az európai uniós ügyekkel foglalkozó bizottság tagjait, az alkotmányossággal foglalkozó bizottság elnökét, a külügyekkel foglalkozó bizottság elnökét, valamint az Országgyűlés elnöke által meghívott országgyűlési tisztségviselőket, állandó bizottsági elnököket, [valamint az] állandó bizottságok integrációs albizottságainak elnökeit.”

A javaslat indoklásában kifejezi, hogy az Európai Tanács ülésein szereplő politikai és stratégiai kérdések indokolttá teszik, hogy a miniszterelnök előzetes tájékoztatása az Országgyűlés elnöke és a frakciók vezetői előtt történjen. A javaslat szerint az európai uniós ügyek speciális volta miatt célszerű, ha ez a tájékoztatás az európai uniós bizottság tagjainak jelenlétében zajlik. A javaslat továbbá arról is biztosít, hogy ezzel a megoldással nem jönne létre új testület, nem duplázódna meg az integrációval foglalkozó országgyűlési testületek száma, nem csorbulna az európai uniós bizottság hatásköre, mindössze egy negyedévente összehívásra kerülő fórum jönne létre, mely ugyanakkor kifejezi, hogy az Országgyűlés kiemelt figyelmet fordít az EU stratégiai döntéseit meghozó Európai Tanács

⁴⁸⁷ Az iromány 2004. április 7-i keltezésű. Aláírók: Vastagh Pál, Szent-Iványi István

találkozóira. Ezért az ülést – a javaslat értelmében - az Országgyűlés elnökének kell összehívnia és vezetnie.

A módosító javaslatot az Alkotmányügyi bizottság és az Integrációs bizottság is támogatta, az Előterjesztő képviselője pedig egyet értett vele.

Vastagh Pál (MSZP), Szájer József (FIDESZ), Szent-Iványi István (SZDSZ) és Herényi Károly (MDF) képviselők a törvényjavaslat **7. § (3) – (4)** bekezdésének módosítását javasolták (T/9588/14)⁴⁸⁸:

„(3) A miniszterelnök az Európai Tanács üléséről szóban tájékoztatja az Országgyűlés[**t**] plenáris ülését [**;** **ennek során helyettesíthető**].

(4) A Kormány évente tájékoztatja az Országgyűlés[**t**] plenáris ülését a Magyar Köztársaság európai uniós tagságával összefüggő kérdésekről és az európai integrációs helyzetéről.”

A javaslat indoklásában kifejezi, hogy pontosan szabályozni kell, hogy a kormányfő mely testületet tájékoztatja. A módosítási javaslat szerint a miniszterelnök a tájékoztatást az Országgyűlés plenáris ülése részére adja. A javaslat indoklása továbbá jelzi, hogy a miniszterelnök helyettesíthetőségére utaló törvényi rendelkezés elhagyása indokolt, mivel ennek szabályait a magyar közjogi rendszer rögzíti. Az éves tájékoztatással kapcsolatban a javaslat indoklásában szükségesnek tartja, hogy a Kormány évente az Országgyűlés plenáris ülése előtt számoljon be a Magyar Köztársaság európai uniós tagságával összefüggő kérdésekről és az európai integráció helyzetéről.

A módosító javaslatot az Alkotmányügyi bizottság és az Integrációs bizottság is támogatta, az Előterjesztő képviselője pedig egyet értette vele.

Salamon László és Szájer József (FIDESZ) képviselők a törvényjavaslat **8. § (2)** bekezdésének módosítását javasolták (T/9588/9)⁴⁸⁹:

„(2) Az Országgyűlés meghallgathatja a Kormány által javasolt személyt, és támogatásáról állást foglal.”

A javaslat indoklásában kifejezi, hogy az Országgyűlés joggal tarthat igényt arra, hogy a Kormány által javasolt személyeket meghallgathassa és támogatásukról állást foglalhasson, mivel az intézmények (öt európai uniós intézmény tagjára a tagállamok kormányai tesznek javaslatot) Magyarországra nézve is kötelező határozatainak alapja a szuverenitásból eredő jogok egy része gyakorlásának átengedése, illetve közös gyakorlása – a szuverenitás legfőbb letéteményese pedig az Országgyűlés. A javaslat indoklásában hivatkozik arra, hogy az Osztrák Alkotmány 23c cikkelye is hasonló kitévelt tartalmaz, s ez azt jelenti, hogy van rá hatályos tagállami példa.

A módosító javaslatot sem az Alkotmányügyi, sem pedig az Integrációs bizottság nem támogatta, az Előterjesztő képviselője pedig nem értett vele egyet.

⁴⁸⁸ Az iromány 2004. április 7-i keltezésű. Aláírók: Vastagh Pál, Szájer József, Szent-Iványi István, Herényi Károly

⁴⁸⁹ Az iromány 2004. április 6-i keltezésű. Aláírók: Szájer József, Salamon László

Az Alkotmányügyi bizottság a törvényjavaslat **10. §-ának** módosítását javasolta (T/9588/17)⁴⁹⁰:

„10. §

E törvény [a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló nemzetközi szerződést kihirdető törvény hatálybalépésének] a kihirdetését követő nyolcadik nap[ján]on lép hatályba.”

A módosító javaslatot az Integrációs bizottság támogatta, az Előterjesztő képviselője pedig egyet értett vele.

Salamon László és Szájer József képviselők (FIDESZ) a törvényjavaslatot **új, 10. §-sal** javasolták kiegészíteni (elfogadás esetén a paragrafusok számozása értelemszerűen változik, T/9588/10)⁴⁹¹:

„10. §

(1) Az országgyűlési képviselők tiszteletdíjáról, költségtérítéséről és kedvezményeiről szóló 1990. évi LVI. törvény (a továbbiakban Ogy. képv. Költség. Tv.) 5. § (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

(1) A pártok képviselőcsoportja a működésükkel járó kiadásokra havonta képviselőcsoportonként huszonöt képviselő alapidójának, valamint – képviselőnként – kormánypárt esetében az alapidój 30%-ának megfelelő, ellenzéki párt esetében az alapidój 60%-ának megfelelő összeget jogosultak igénybe venni az Országgyűlés hivatali szervezete költségvetéséből.

(2) az Ogy. képv. Költség. Tv. 6. §-a következő, új (3) bekezdéssel egészül ki, egyben a bekezdések számozása megfelelően változik:

(3) Az Európai Unióhoz történő csatlakozással összefüggő feladatok céljából a (2) bekezdésen túl, de az ott meghatározott módon és mértékig minden képviselőcsoport további két köztisztviselője tarthat igényt, valamint minden ötvenedik tagja után további egy köztisztviselő alkalmazására jogosult. Az alkalmazás pénzügyi feltételeit (illetmény, költségtérítések) az Országgyűlés hivatali szervezete költségvetéséből kell biztosítani a (2) bekezdés a)-d) pontja szerinti illetményszámítás, illetve a (2) bekezdés szerint megállapított juttatások figyelembevételével.”

A javaslat indoklásában kifejezi, hogy egy új eljárás hatékony megvalósítását teremt meg, valamint az eredményes bizottsági képviselői munkához elengedhetetlen személyi és anyagi feltételeket a képviselőcsoportok számára.

A módosító javaslatot sem az Alkotmányügyi bizottság, sem az Integrációs bizottság nem támogatta, az Előterjesztő képviselője pedig nem értett vele egyet.

⁴⁹⁰ Az iromány 2004. április 26-i keltezésű. Aláíró: Vastagh Pál

⁴⁹¹ Az iromány 2004. április 6-i keltezésű. Aláírók: Szájer József, Salamon László

Vastagh Pál (MSZP), Szájer József (FIDESZ), Szent-Iványi István (SZDSZ) és Herényi Károly (MDF) képviselők a törvényjavaslat **10. §-át új (2)-(4)** bekezdésekkel javasolták kiegészíteni (elfogadás esetén az előző szöveg (1) bekezdés jelölést kap, T/9588/14)⁴⁹²:

„(2) Az országgyűlési képviselők tiszteletdíjáról, költségtérítéséről és kedvezményeiről szóló 1990. évi LVI. törvény (a továbbiakban: Ogy. képv. költség. tv.) 2. § (2) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

(2) Az Országgyűlés Alkotmány-és igazságügyi bizottságának, Költségvetési és pénzügyi bizottságának, valamint Európai integrációs ügyek bizottságának tisztségviselője és tagja az (1) bekezdésben megállapított pótdíjon felül az alapidíj alapulvételével további 40% pótdíjban részesül.”

(3) Az Ogy. képv. költség. tv. 5. § (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„5. § (1) A pártok képviselőcsoportja a működésükkel járó kiadásokra havonta képviselőcsoportonként huszonöt képviselő alapidíjának, valamint – képviselőnként – kormánypárt esetében az alapidíj 30%-ának megfelelő, ellenzéki párt esetében az alapidíj 60%-ának megfelelő összeget jogosultak igénybe venni az Országgyűlés hivatali szervezete költségvetéséből.”

(4) Az Ogy. képv. költség. tv. 6. §-a a következő új (3) bekezdéssel egészíti ki, egyben a bekezdések számozása megfelelően változik:

„(3) Az Európai Unióhoz történő csatlakozással összefüggő feladatok céljából a (2) bekezdésen túl, de az ott meghatározott módon és mértékig minden képviselőcsoport további két köztisztviselőre tarthat igényt, valamint minden ötvenedik tagja után további egy köztisztviselő alkalmazására jogosult. Az alkalmazás pénzügyi feltételeit (illetmény, költségtérítések) az Országgyűlés hivatali szervezete költségvetéséből kell biztosítani a (2) bekezdés a)-d) pontja szerinti illetményszámítás, illetve a (2) bekezdés szerint megállapított juttatások figyelembevételével.”

A javaslat indoklásában kifejezi, hogy a módosítás az európai uniós ügyekkel foglalkozó állandó bizottság, illetve az országgyűlési képviselőcsoportok megnövekedett európai uniós feladataival arányosan emelik a képviselőket, illetve a frakciókat megillető juttatásokat, mivel, az indoklás szerint a képviselők és a frakciók európai uniós munkavégzése megfelelő szakmai és pénzügyi háttérrel igényel.

A módosító javaslatot az Alkotmányügyi bizottság és az Integrációs bizottság is támogatta, az Előterjesztő képviselője az Integrációs bizottság ülésén nem értett egyet vele, de az Alkotmányügyi bizottság ülésén egyet értett a módosításokkal.

1. Az Integrációs bizottság a törvényjavaslat **10. §-át új (2)** bekezdéssel – a törvényjavaslat 10. §-ának új (2)-(4) bekezdésekkel történő kiegészítésére vonatkozó T/9588/14/4. számú módosító javaslat elfogadása esetén **új (5)**

⁴⁹² Az iromány 2004. április 7-i keltezésű. Aláírók: Vastagh Pál, Szájer József, Szent-Iványi István, Herényi Károly

bekezdéssel javasolja kiegészíteni (a javaslat elfogadása esetén a bekezdések számozása értelemszerűen változik):

„(5) E törvény 10. § (2)-(4) bekezdései 2004. szeptember 1-jén lépnek hatályba.”

Indoklás: T/9588/15/2.

A módosító javaslatot az Alkotmányügyi bizottság támogatta, az Előterjesztő képviselője viszont nem értett egyet vele.

Az Országgyűlés Jogi Főosztálya, miután az Alkotmány-és igazságügyi bizottság valamint az Európai Integrációs bizottság megvitatta az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről szóló T/9588. számon betervezett törvényjavaslatot, illetőleg az ahhoz benyújtott T/9588/3-17. számú módosító javaslatokat, összesítette a fenti módosító javaslatokat, és az Országgyűlés Alkotmány-és igazságügyi bizottsága, valamint az Európai Integrációs Ügyek bizottsága egy dokumentumban (T/9588/18.), ajánlás formájában terjesztette elő az Országgyűlés részére a T/9588. sz. törvényjavaslat részletes vitájához.⁴⁹³

Plenáris események⁴⁹⁴

A törvényjavaslat általános parlamenti vitája

Az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről szóló törvényjavaslat általános vitája 2004. április 6-án, a parlament 140. ülésnapján vette kezdetét.

Juhász Endre tárca nélküli miniszter, a napirendi pont előadója expozéjából⁴⁹⁵ a következő elemek emelhetők ki:

A parlament aggodalma, miszerint az Országgyűlés jogosan fél attól, hogy a törvényhozás kicsúszhat a kezei közül, vagy olyan helyzet teremődik, amiben kötelezettségek keletkeznek, amelyeket a parlamentnek végre kell hajtania.

a Kormány részéről a félelem, hogy mozgásterét a parlament szűkíti és ezáltal a nemzetközi szinten nem tud eredményesen fellépni: a tárca nélküli miniszter szerint amennyiben a Kormány nem rendelkezik megfelelő mozgástérrel, annak az egész országra nézve lehetnek hátrányos következményei – tehát a parlamentnek úgynevezett középerős hatásköre lenne, ami azt jelenti, hogy álláspontjának nincs abszolút determináló ereje.

A Kormány tájékoztatási kötelezettsége: a Kormány kötelezettsége teljes, illetőleg a parlament jogosítványa szintén teljes. A Kormány a parlament tehermentesítése céljából előzetes szelekciót végez, melynek keretében megmondja, hogy mely javaslatok tartoznak a törvényhozási tárgykörbe, vagy mely javaslatokat érez a Magyar Köztársaság szempontjából rendkívül jelentősnek, de a miniszter kiemelte, hogy ez a „parlamentet segítő akció” semmiképpen nem kötelező a parlamentre, a parlament más következtetésre is juthat.

Egyeztetési eljárás: a törvényjavaslat magyarázataként a miniszter elmondta, hogy az egyeztetésben a parlament közli, mely kormányzati álláspontokat szeretne

⁴⁹³ Az iromány 2004. április 26-i keltezésű. Aláírók: Vastagh Pál, Szent-Iványi István

⁴⁹⁴ Forrás: PAIR (Parlamenti Információs Rendszer)

⁴⁹⁵ 140. ülésnap, 16. felszólalás. A felszólalás oka: expozé, időtartama: 19:25 perc

megismerni – ebben szintén teljes körű a parlament jogosítványa, bármely dokumentumról, bármely tervezetről ilyen kívánságot előterjeszthet. A Kormány ebben az esetben álláspontjavaslatát rövidebb vagy bővebb formában terjeszti elő és a törvény pontosan megjeleníti, hogy mely elemeknek kell szerepelniük a rövidebb és melyeknek a bővített álláspontban. Az egyeztetés következő lépését ismertette a tárca nélküli miniszter elmondta, hogy a parlament megfogalmazza álláspontját, figyelembe véve a Kormány álláspontját – itt kell megfogalmazni azt, hogy ennek az álláspontnak mi a hatálya, mi a kötőereje.

Mandátumadás kérdése: a tárca nélküli miniszter hangsúlyozta, hogy nincs abszolút kötőerő, de erőteljes kifejezésről van szó. Ettől eltérésnek van lehetősége – az eltérésnél azonban van egy kvalifikált helyzet, amikor a parlament kétharmados minősített többséggel hoz törvényt. A miniszter utalt rá, hogy ezt maximálisan tiszteletben kell tartani. Ettől a Kormány csak indokolt esetben térhet el – de természetesen be kell számolnia arról, hogy az eltérésnek valóban indokolt esete áll fenn és nyilvánvalóan ez a parlamentben vita tárgyát képezheti.

Előzetes és utólagos beszámolási kötelezettség: a miniszterelnök az Európai Tanács ülése előtt vagy stratégiai eseményeket megelőzően tájékoztatást ad az Országgyűlés elnökének, az állandó bizottságok integrációs albizottságai vezetőinek is. Ugyancsak a miniszterelnök ad tájékoztatást az Országgyűlésnek az Európai Tanács ülését követően.

Éves jelentés rendszere: a Kormány az európai integráció előrehaladásának vagy helyzetének állásáról, illetőleg a magyar tagság gyakorlásáról éves jelentést készít a parlament számára.

Vezető uniós posztok magyar jelöltjei: itt elsősorban a biztosról, a bírókról, a számvevőszéki tisztségviselőről és az Európai Beruházási Bank igazgatóbizottságának tagjáról van szó – a Kormány úgy ítéli meg, hogy ezek a tisztségviselők felelősséggel az Európai Uniónak és nem a magyar Országgyűlésnek tartoznak, ezért úgy gondolja, hogy az alkalmasságukról való szavazás nem lenne helyénvaló.

Szubszidiaritás elvének alkalmazása: az uniós alkotmány külön jegyzőkönyvében szerepel – addig átmeneti szabályozás lesz érvényben.

Vastagh Pál (MSZP) vezérszónoki felszólalásából⁴⁹⁶ az alábbi pontokat emelem ki:

Kétharmados törvény fontossága: alkotmányjogi értelemben azért fontos, mert az Országgyűlés jogalkotó hatáskörének egy jelentős részét érinti – az Országgyűlés jogalkotó hatáskörének jelentős része gyakorlatilag formálisan kikerül az Országgyűlés kompetenciájából. Ahhoz, hogy ezen a téren hogyan és miképpen alakul a jogalkotás, van-e a közösségi jogról, a közösségi jogalkotásról az Országgyűlésnek megfelelő tájékozottsága, mennyiben képes a Kormány képviselőinek az álláspontját követni az Országgyűlés az illetékes tanácsok ülésein, vagy mennyiben képes befolyásolni a Kormány pozícióját, egy alkotmányos kétharmados törvényre van szükség. Politikai értelemben pedig azért indokolt, mert az Országgyűlés ellenőrző szerepéről van szó, az Európai Unió kapcsán kialakult demokratikus deficit egyik lehetséges feloldási formájáról van szó, az egész uniós intézményrendszer közelebb hozatalának a lehetőségéről a magyar politika, közélet és ezen keresztül a társadalom számára.

Magyar tárgyalási pozíció – a Kormány mozgásterét: Vastagh Pál kiemelte, hogy olyan tartalmat kell kialakítani, mely kölcsönösen, minden oldal számára biztosítja

⁴⁹⁶ 2004. április 6., 140. ülésnap, 20. felszólalás. A felszólalás oka: vezérszónoki. Időtartama: 20:22 perc

a hosszú távú, értelmes és eredményes együttműködés lehetőségét: a nemzeti alkotmányos feltételrendszernek illeszkednie kell ahhoz az alkotmányos feltételrendszerhez, amely a Kormány és a Parlament viszonyát meghatározza, továbbá működőképes rendszerre van szükség. Utóbbi fontossága abban mutatkozik meg, hogy a leendő jogszabály tartalma gyakori változásoknak van kitéve – ehhez igazodva kell eredményes és hatékony rendszert kidolgozni, ami egyben megszabja hogy a Kormány mozgásterét hogyan és miképpen lehet meghatározni, ugyanakkor az Országgyűlés számára pedig létfontosságú, hogy a folyamatot nyomon tudja követni. Tehát: érvényesülnie kell a Kormány ellenőrzési jogának, valamint maradjon számára mozgástér (értsd: rugalmas rendszer), az Országgyűlés pedig az esetleges változásokról kapjon megfelelő tájékoztatást.

Tájékoztatás és egyeztetés részletes szabályozása, mint a törvényjavaslat legfontosabb erénye: differenciált szabályozás, mely megjelenik a bizottságok szintjén, az Országgyűlés plenáris ülésének szintjén és lehetőséget ad minden képviselő számára, hogy saját érdeklődése alapján hozzájuthasson a közösségi intézmények napirendjén szereplő jogalkotási programokhoz.

Ellenzéki jogosítványok, kisebbségi jogok: az integrációs bizottságban az országgyűlési képviselők kisebbsége is kezdeményezheti, hogy valamely kérdésben az Országgyűlés alakítson ki állásfoglalást, tehát az állásfoglalás kezdeményezésének lehetősége nem csak a mindenkori többség monopóliuma.

Vitás kérdések a törvényjavaslathoz kapcsolódóan:

kétharmados törvényhozási kört érintő javaslatok: a javaslathoz kapcsolt módosító indítvány szerint az Országgyűlésnek, illetőleg a bizottságnak szavazással kellene döntenie az eltérés kormányoldalon történő indoklásáról. Vastagh Pál szerint ez olyan követelmény, amely egy alaposabb tájékoztatás igényét jeleníti meg, és nem felesleges megoldás.

meghallgatások: Vastagh Pál szerint indokolt, hogy az Országgyűlés hallgassa meg azokat a jelölteket, akiket a törvény szerint a Kormány jelöl az Európai Unió vezető tisztségviselői helyeire, de az Országgyűlési állásfoglalásnak nincs jogalapja, mivel nem mutatható ki a politikai, alkotmányjogi felelősség illetve a beszámolási kötelezettség az Országgyűlés felé.

Két integrációs testület kérdése: Vastagh Pál szerint indokolt az integrációs folyamatokat nyomon követő szélesebb testület létezése az Országgyűlésben, hogy az Országgyűlés vezetői, a frakcióvezetők minél szélesebb körben ismerkedjenek az integrációs politikával, ne váljon pusztán szakmai kérdéssé, csak az integrációs bizottság feladatává.

A FIDESZ részéről Szájer József vezérszónoki felszólalásában kiemelte, hogy a törvényjavaslat kormány által benyújtott változatát jelen formájában a FIDESZ nem tudja támogatni, csak akkor tudja elfogadni, ha bizonyos benyújtott módosító javaslatait a kormányzat, illetőleg a kormánypártok el tudják fogadni.

Szájer József (FIDESZ) vezérszónoki felszólalásából⁴⁹⁷ a következőket emelem ki:

Mandátumadás kérdése: Szájer József szerint szükséges, hogy a parlament erős jogosítványokkal rendelkezzen abban, hogy ellenőrizze, mit végez a Kormány a tanácsi döntésekben, milyen döntésekbe megy bele. Nem a dánhoz hasonló kötött mandátumos jogosítvány szükséges, mert az merevvé teheti a rendszert – de

⁴⁹⁷ 2004. április 6., 140. ülésnap, 22. felszólalás. A felszólalás oka: vezérszónoki. Időtartama: 21:30 perc

elfogadhatatlan, ha a Kormánynak a tanácsi ülésen kifogytak az érvei, ne maradjon még az, hogy vissza kell mennie és konzultálnia a parlamenttel, vagy más módon érvényesítenie a parlament akaratát, ha az megszabott a Kormány számára valamilyen irányokat. A FIDESZ elfogadhatatlannak tartja a törvényjavaslatban szereplő „alapul vételével” terminust, vagyis: a Kormány a parlament álláspontjának alapul vételével jár el egyik ponton, viszont ha kétharmados törvényekről van szó, akkor pedig „indokolt esetben” térhet el – a FIDESZ szerint ez megfogalmazás veszélyekhez vezethet, hiszen nem indokolt esetben is eltérhetne a Kormány az egyszerű többséggel elfogadott törvények esetén. Szájer József hivatkozott továbbá arra, hogy az Európai Unióban növekszik a bel-és igazságügyel, belbiztonsággal kapcsolatos kérdések területén történő közös jogszabályalkotás, és a magyar törvények túlnyomó része ebben a tekintetben kétharmados.

Meghallgatások: a vezető uniós posztok magyar jelöltjeinek meghallgatásával kapcsolatosan Szájer József hiányosságokra mutatott rá a törvényjavaslatban és hivatkozott az osztrák alkotmány 23/C pontjára, mely meghatározza a személyek meghallgatását és a róluk szóló bizottsági döntést. Továbbá utalt arra is, hogy a magyar parlamentben is számos gyakorlat van arra, amelyben nincs jogköre a parlamentnek és a bizottságnak külön nevesítve törvények által, de óriási a jelentősége annak, hogyan foglal állást abban az Országgyűlés és a döntését senki nem akadályozhatja meg.

Két integrációs testület kérdése (Nagybizottság fennmaradása): a FIDESZ szerint felesleges két testület, ugyanis az Európai Unió 25 tagországa közül egyetlenegyben sincs példa, hogy két bizottság legyen.

Szent-Iványi István (SZDSZ) vezérszónoki felszólalásának⁴⁹⁸ a törvényjavaslathoz kapcsolódó legfontosabb pontjai:

A jogszabálytervezetek szelekciója: a dokumentum alapú megközelítés (amely mellett a magyar parlament is döntött) előnye a politikai megközelítéssel⁴⁹⁹ szemben, hogy a parlament már az első tervezetek pillanatában kiválasztja a számára fontos, lényeges javaslatokat, és ezeknek a sorsát végigkíséri az európai uniós döntéshozatalban. A dokumentum alapú megközelítés estében minden jogszabálytervezet fel van kínálva, részben az integrációs bizottságnak, részben bármely bizottságnak, bármely képviselőnek, kisebbségnek – hogy azt egyeztetési eljárásra kikérje. Azt az ügyet, azután alaposan, módszerességgel végig kell vinni.

Mandátumadás kérdése: Szent-Iványi István szerint az, hogy az Országgyűlés álláspontjának alapul vételével kell kialakítani az álláspontot, és a minősített többség esetében pedig, a bizottság előtt szavazással is meg kell erősítenie a Kormánynak az eltérő álláspontját, megfelelően erős politikai kötőerőt jelent. Nem jogi természetű kötő erőről van szó, de a Kormánynak magyarázattal kell tartoznia abban az esetben, ha eltér ettől a mandátumtól.

Vitás kérdések a törvényjavaslathoz kapcsolódóan:

Mandátumadás: Szent-Iványi István egyetért a négy parlamenti párt álláspontjával, miszerint azokban a kérdésekben, amikor minősített többségű ügyekben tért el az Országgyűlés álláspontjától, a Kormány

⁴⁹⁸ 2004. április 6., 140. ülésnap, 24. felszólalás. A felszólalás oka: vezérszónoki. Időtartama: 19:21 perc

⁴⁹⁹ Előnye, hogy minden ügy feldolgozásra kerül, és vélemény formálódik róla. A hátránya az, hogy érdemben a kormány képviselője nem tud részt venni, mivel az ügy már gyakorlatilag a korai szakaszban eldőlt

vállalja azt, hogy az illetékes bizottság előtt indoklással megvédi az álláspontját és erről az illetékes bizottság egyszerű többségű szavazással dönt.

Meghallgatások: Szent-Iványi István szerint a meghallgatott személyekről nem kell szavaznia a parlamentnek, de a meghallgatásra szükség van – az Országgyűlésnek joga van tájékozódni arról, hogy a Kormány kiket jelöl és nekik milyen elképzeléseik vannak.

Két integrációs testület kérdése: az SZDSZ támogatja egy nem intézményesített stratégiai testület létezését, melyet az Országgyűlés elnöke vezet – ha évente négy alkalommal kerül sor az összehívására, az Európai Tanács üléseit követően. Ez nem párhuzamos az integrációs bizottsággal, nem azonos az összetétele, csak részben, és kifejezetten stratégiai kérdések megvitatására jött létre.

Herényi Károly (MDF) vezérszónoki felszólalásában⁵⁰⁰ a kétharmados törvény fontosságát hangoztatta, miszerint a Magyar Demokrata Fórum abban érdekelt, hogy az a törvény megszülessék, és nyitott arra, hogy a négy parlamenti párt egyetértésben és konszenzussal módosító javaslatokat nyújtson be, melyek a törvény elfogadását garantálják. Valamint az általános vita lezárásának elhalasztását kezdeményezte.

A képviselői felszólalások közül Hörcsik Richárd (FIDESZ) a kétharmados törvény megalkotását sürgette, kiemelte az Országgyűlés szerepének fontosságát: az ország nemzeti érdeke az, hogy a polgárok beleszólási lehetősége a brüsszeli vagy az uniós ügyekbe az Országgyűlésen keresztül valósuljon meg, mégpedig az Országgyűlés integrációs bizottságán keresztül - csak ezzel lehet csökkenteni a demokratikus deficitet.

Ivanics Ferenc (FIDESZ) a törvényjavaslattal kapcsolatban az alábbi kérdéseket tette fel képviselői felszólalásában:

A jogszabálytervezetek megküldése:

A haladéktalanul megküldi vajon mire vonatkozik? Milyen kötelezettségeket jelent a kormány számára? Ha már az Országgyűlésnek küldi, akkor az Országgyűlés egyes képviselőinek milyen jogai vannak? Milyen joga lesz annak a képviselőnek, aki mindenkor ellenzékként ül majd a parlament padsoraiban, és valamilyen dokumentumra szüksége lesz? Megkapja-e ezzel kapcsolatban azokat a jogosítványokat, amelyek egészében érinthetik ezeket a tervezeteket? Javaslat: a Kormány ne csak az Országgyűlés kérésére, hanem az Országgyűlés bármely képviselője részére küldjön meg olyan anyagokat, amelyek az adott kérdés tárgyalásához szükségesek, vagy amelyeket a képviselő szükségesnek talál.

Magyar tárgyalási álláspont kialakítása:

Amikor a kormány az európai uniós döntéshozatal során képviselendő álláspontját az Országgyűlés előzetes állásfoglalása alapján próbálja meghozni, ott minél erősebb, minél pontosabb legyen a megfogalmazás, ezért az „alapul vételével” terminust még megfontolásra javasolja.

Két integrációs bizottság létjogosultságának kérdése:

Ivanics Ferenc szerint az európai integrációs állandó bizottság szerepét kell megerősíteni, s amennyiben egy kérdés tágabb körű tárgyalást igényel, abban az esetben az integrációs bizottságot ki lehet bővíteni az albizottságok képviselőivel, a frakcióvezetőkkel.

A Kormány beszámolási kötelezettsége:

⁵⁰⁰ 2004. április 6., 140. ülésnap, 26. felszólalás. A felszólalás oka: vezérszónoki. Időtartama: 14:40 perc

Az Európai Tanács üléseiről minimum félévente egyszer a miniszterelnök beszámol az Országgyűlésnek és ennek során nem helyettesíthető. Továbbá: a Kormány évente országjelentés (az Európai Bizottság által, a csatlakozást megelőzően kiadott éves országjelentések mintájára) formájában tájékoztassa a parlamentet az európai integrációs helyzetről.

Vastagh Pálnak (MSZP) a vitában elhangzottakra adott válasza:

A jogszabálytervezetek megküldése:

Vastagh Pál szerint nagyon széles a választék, mivel a Kormány minden olyan dokumentumot, jogszabálytervezetet, kiegészítő anyagot megküld az Országgyűlésnek, ami az uniós intézmények, kormányzati részvétellel működő intézmények napirendjén szerepel és külön megjelöli azokat, amikre külön felhívja az Országgyűlés figyelmét, amelyek törvényhozási tárgykört érintenek, vagy az Országgyűlés számára, az ország számára stratégiai jelentőségűek, vagy eltérő szabályozási koncepciót tartalmaznak, vagy alkotmányos összefüggéseik miatt külön figyelmet érdemlők. Továbbá: a Kormány kérheti az Országgyűlést, hogy foglaljon állást bizonyos javaslatok kapcsán, mint ahogy az Országgyűlés is kérheti a lehetőséget, hogy állást foglaljon más témakörökben. Vastagh Pál szerint így teljesen nyitott a rendszer, és mind a két félnek megvan benne a mozgástere.

Kétharmados szabályozási tárgykört érintő kérdések:

Vastagh Pál szerint ez a pont atipikus, ritkán előforduló szituáció, de még nincs róla kompromisszumos megegyezés - ha egy kétharmados szabályozási tárgykört érintő ügyben ha a Kormány álláspontja eltér az Országgyűlés állásfoglalásától, akkor az eltérés indokait az Országgyűlés szavazással erősítse meg, fogadja el, vagy utasítsa el.

Az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről szóló törvényjavaslat általános vitájának folytatására 2004. április 19-én⁵⁰¹ került sor, s mivel nem volt képviselői felszólalás, illetőleg Juhász Endre tárca nélküli miniszter sem kívánt szólni, az általános vita lezárásra került – a benyújtott módosító javaslatokra tekintettel és a 2004. április 26-án⁵⁰² jelen levő képviselők szavazata alapján (330 igen, nem szavazat nélkül, 1 tartózkodással) részletes vita vette kezdetét 2004. április 27-én⁵⁰³.

A részletes vita öt szakaszból állt: az első szakaszban a törvényjavaslat általános rendelkezéséhez érkezett módosító javaslat megtárgyalására került sor; a második szakaszban az Országgyűlés és a Kormány közötti egyeztetési eljárás rendelkezéseihez benyújtott módosító javaslatok következtek; a harmadik szakaszban a Kormány egyéb tájékoztatási kötelezettségeihez érkezett módosító javaslatok megtárgyalása zajlott; a negyedik szakaszban az országgyűlési képviselők tiszteletdíjáról és költségtérítéséről szóló módosító indítványok kerültek sorra; az ötödik vitaszakaszban pedig a záró rendelkezéshez érkezett módosító javaslatok megtárgyalása következett.

A törvényjavaslat általános rendelkezéséhez érkezett módosító javaslat⁵⁰⁴

Ehhez a ponthoz egyetlen felszólalóként, Salamon László (FIDESZ) szerint a módosító javaslatnak az a megfogalmazása, hogy a törvényben meghatározott feladat-és hatásköreit a kormány az ügyrendjében meghatározott módon látja el, nem pontos és nem helyes, s erre való tekintettel a képviselő javasolta, hogy ezt a módosító indítványt az Országgyűlés

⁵⁰¹ 2004. április 19., 142. ülésnap.

⁵⁰² 2004. április 26., 144. ülésnap.

⁵⁰³ 2004. április 27., 145. ülésnap.

⁵⁰⁴ Lásd: A törvényjavaslatot (T/9588) módosító javaslatok c. fejezet, 1. pont: Göndör István a törvényjavaslat 1. § (3) bekezdésének a módosítását javasolta (T/9588/16)

ne támogassa. Észrevételét azzal támasztotta alá, hogy a Hárszabály rendelkezései a Kormányra nézve alkotmányjogi értelemben direkt kötelező erőt nem tartalmaznak, de a Hárszabályban foglaltak szerinti eljárása a Kormánynak az alkotmányjogi szabályozás koherens rendjéből következik. A FIDESZ külön szavazást kért ezzel a ponttal kapcsolatban: a május 10-i határozathozatalon⁵⁰⁵ (minősített többség szabályai szerint) 183 igen, 148 nem szavazattal, tartózkodás nélkül elutasította Göndör Istvánnak a törvényjavaslat 1. § (3) bekezdésére irányuló módosító javaslatát.

Az Országgyűlés és a Kormány közötti egyeztetési eljárás rendelkezéseirez benyújtott módosító javaslatok⁵⁰⁶

Egyedüli felszólalóként, Salamon László (FIDESZ) a négy párti javaslatához⁵⁰⁷ hozzáfűzte, hogy a parlamentnek a Kormány mandátumának meghatározásában kitüntetett szerepe van, és a FIDESZ ezt a javaslatot olyan módosító javaslatnak tekinti, aminek a támogatását és beépítését a törvényjavaslat egésze elfogadása feltételének minősíti, továbbá kérte az Országgyűlést, hogy támogassa ezt a négy párti módosító javaslatot.

A Kormány egyéb tájékoztatási kötelezettségeihez érkezett módosító javaslatok⁵⁰⁸

A részletes vitában egyedüli felszólalóként Salamon László (FIDESZ) a Vastagh Pál – Szen-Iványi István által benyújtott módosító javaslatához⁵⁰⁹ magyarázatként hozzáfűzte, hogy a módosító javaslat a címzettek körét kiegészíti – az európai uniós ügyekkel foglalkozó bizottság tagjaival, az alkotmányossággal foglalkozó bizottsági elnökkel, illetőleg a külügyi bizottság elnökével – mely Salamon László szerint olyan fontos elemei a törvényjavaslatnak, ami elengedhetetlen ahhoz, hogy a törvény megfelelően betöltse működését.

A négy párti konszenzusos módosító javaslatból⁵¹⁰ Salamon László kiemelte azt az elemet, miszerint kifejezetten a miniszterelnök személyes kötelezettségévé teszi az Országgyűlés plenáris ülésének szóbeli tájékoztatását az Európai Tanács üléséről.

Mindkét módosító javaslat esetében Salamon László hangsúlyozta, hogy azokat a FIDESZ a törvényjavaslat elfogadása szempontjából kardinális kérdésnek tekinti.

Az országgyűlési képviselők tiszteletdíjáról és költségtérítéséről szóló módosító indítványokhoz⁵¹¹ senki nem kívánt hozzászólni, felszólaló hiányában lezártnak tekinthetők.

A záró rendelkezéshez érkezett módosító javaslatok⁵¹²

Füle István (MSZP) az Integrációs bizottság által benyújtott módosító javaslat⁵¹³ kapcsán megerősítette a bizottság javaslatát, minthogy az érdemi munka szeptemberben indul be,

⁵⁰⁵ 2004. május 10., 148. ülésnap: Az Országgyűlés és a kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről szóló törvényjavaslat módosító javaslatainak határozathozatala

⁵⁰⁶ Lásd: A törvényjavaslatot (T/9588) módosító javaslatok c. fejezet, 1, 3-9. pontok

⁵⁰⁷ Lásd: A törvényjavaslatot (T/9588) módosító javaslatok c. fejezet, 9. pont: Vastagh Pál (MSZP), Szájer József (FIDESZ), Szent-Iványi István (SZDSZ) és Herényi Károly (MDF) képviselők a törvényjavaslat 6. § (2) bekezdésének módosítását és (3) bekezdésének elhagyását javasolták

⁵⁰⁸ Lásd: A törvényjavaslatot (T/9588) módosító javaslatok c. fejezet, 10-13. pontok

⁵⁰⁹ Lásd: A törvényjavaslatot (T/9588) módosító javaslatok c. fejezet, 11. pont: Vastagh Pál (MSZP) és Szent-Iványi István (SZDSZ) képviselők a törvényjavaslat 7. § (1) bekezdésének módosítását javasolták

⁵¹⁰ Lásd: A Törvényjavaslatot (T/9588) módosító javaslatok c. fejezet, 12. pont: Vastagh Pál (MSZP), Szájer József (FIDESZ), Szent-Iványi István (SZDSZ) és Herényi Károly (MDF) képviselők a törvényjavaslat 7. § (3) – (4) bekezdésének módosítását javasolták

⁵¹¹ Lásd: A törvényjavaslatot (T/9588) módosító javaslatok c. fejezet, 15-16. pontok

⁵¹² Lásd: A törvényjavaslatot (T/9588) módosító javaslatok c. fejezet, 14., 17. pontok

ezért a törvényjavaslat elfogadása után ne nyolc nappal lépjen életbe, hanem szeptember elsejével – ami figyelembe veszi azt is, amit a Kormány javasolt, hogy bizonyos értelemben takarékosági és egyéb okok miatt kell kitolni a kérdés megoldását.

A módosító javaslatokról az Országgyűlés következő ülésén, 2004. május 10-én született határozathozatal. Az előterjesztő által támogatott módosító javaslatokról⁵¹⁴ nem történt külön szavazás, a Hárszabály értelmében a következő módosító javaslatokról történt határozathozatal a minősített többség szabályai szerint⁵¹⁵:

Az Országgyűlés 152 igen, 187 nem szavazattal, tartózkodás nélkül elutasította Salamon László és Szájer József által, a törvényjavaslat 2. § (1) és (4) bekezdésének módosítására vonatkozó javaslatát, amely a Kormány és az Országgyűlés közötti információáramlást szabályozza. A bizottságok előzetesen nem támogatták a javaslatot.

Az Országgyűlés 153 igen, 181 nem szavazattal, 1 tartózkodás mellett elutasította Ivanics Ferencnek a törvényjavaslat 2. § (2) bekezdésének módosítását.

Az Országgyűlés 151 igen, 186 nem szavazattal, tartózkodás nélkül elutasította Salamon László és Szájer József által benyújtott, a törvényjavaslat 3. § (3)-(4) bekezdésére vonatkozó módosító javaslatát.

Az Országgyűlés 151 igen, 187 nem szavazattal, tartózkodás nélkül nem fogadta el a Salamon László és Szájer József által benyújtott, a törvényjavaslat 4. § (3)-(6) bekezdéseire vonatkozó módosító javaslatot, melyet a bizottságok előzetesen nem támogattak.

Az Országgyűlés 150 igen, 190 nem szavazattal, tartózkodás nélkül elutasította a Salamon László és Szájer József által benyújtott, a törvényjavaslat 5. §-ának szövegpontosítására vonatkozó javaslatot, melyet a bizottságok előzetesen nem támogattak.

Az Országgyűlés 151 igen, 190 nem szavazattal, tartózkodás nélkül elutasította a Salamon László és Szájer József által benyújtott, a törvényjavaslat 8. § (2) bekezdésének módosítására vonatkozó javaslatot, melyet a bizottságok előzetesen nem támogattak.

A Kormány 2004. májusában készítette el egységes javaslatát az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről (T/9588/19.), mely javaslat változtatás nélkül képezi a kétharmados törvényjavaslatot. Az előző törvényjavaslathoz képest a következő módosítások történtek:

Az Országgyűlés is módosíthatja az állásfoglalását tekintettel az európai uniós tervezetek, illetve az álláspontjavaslatok tartalmának változásaira – erről a Kormány köteles tájékoztatni az Országgyűlést

Szöbéli indoklást kell adnia a Kormánynak akkor, ha a tárgyalásokon az általa képviselt álláspont eltért az Országgyűlés állásfoglalásától. S amennyiben ez az eltérés olyan tárgykört érint, amelyhez az Országgyűlésnek minősített többségű döntése szükséges, az Országgyűlés dönt arról, hogy elfogadja-e az indoklást avagy nem

⁵¹³ Lásd: A törvényjavaslatot (T/9588) módosító javaslatok c. fejezet, 17. pont: Az Integrációs bizottság a törvényjavaslat 10. §-át új (2) bekezdéssel – a törvényjavaslat 10. §-ának új (2)-(4) bekezdésekkel történő kiegészítésére vonatkozó T/9588/14/4. számú módosító javaslat elfogadása esetén új (5) bekezdéssel javasolja kiegészíteni

⁵¹⁴ Lásd: A törvényjavaslatot (T/9588) módosító javaslatok c. fejezet, 7., 9., 11., 12., 14., 16. pontjai

⁵¹⁵ Lásd: A törvényjavaslatot (T/9588) módosító javaslatok c. fejezet, 2., 3., 4., 5., 6., 13. pontjai

A törvény 7.§ -a kiszélesíti a tájékozódásra jogosultak körét: eszerint a miniszterelnök az Európai Tanács üléseit, illetőleg a stratégiai jelentőségű eseményeket megelőzően a felsoroltakon kívül tájékoztatja az európai uniós ügyekkel foglalkozó bizottság tagjait, az alkotmányossággal foglalkozó bizottság elnökét, a külügyekkel foglalkozó bizottság elnökét

A miniszterelnök az Európai Tanács üléseiről az Országgyűlés plenáris ülését szóban tájékoztatja, ugyanez érvényes Magyar Köztársaság európai uniós tagságával összefüggő éves beszámolóra is.

A törvényjavaslatról az Országgyűlés a 2004. május 17-i (151.) ülésnapján tartotta meg a zárószavazást. A jelen levő képviselők 299 igen szavazattal, ellenszavazat és tartózkodás nélkül elfogadta a T/9588. számú törvényjavaslatot, az egységes javaslat szerint (T/9588/19).

Szavazatok képviselőcsoportok szerint ⁵¹⁶													
Frakció	Igen		Nem		Tart.		Ig.táv.		Távol		Össz.	Döntés	Frakció elleni szavazat
MSZP	166	93%	0	0%	0	0%	0	0%	12	7%	178	Támogatja	0
Fidesz	95	59%	0	0%	0	0%	0	0%	67	41%	162	Támogatja	0
MDF	17	74%	0	0%	0	0%	4	17%	2	9%	23	Támogatja	0
SZDSZ	20	100%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	20	Támogatja	0
független	1	33%	0	0%	0	0%	0	0%	2	67%	3	Támogatja	0
Összesen	299	77%	0	0%	0	0%	4	1%	83	22%	386		

⁵¹⁶ Forrás: PAIR