

ORBÁN ENDRE

Országgyűlés és uniós döntéshozatal

Bevezető

A nemzeti parlamentek szerepe az Európai Unióban jelentős kérdés mind funkcionális, intézményi, mind pedig legitimációs problémák felvetése esetén. Másrészről viszont, mivel nincs egységes modell az uniós tagállamokban a parlamentek szerepét tekintve, ez lehetőséget nyújt a komparatív vizsgálódásra, illetve a felvetett problémákra adott nemzeti válaszok összehasonlító elemzésére.

E két perspektívának megfelelően a parlamentek és az uniós döntéshozatal megítélése két irányból is megvilágítható. Adott egyrészt az uniós intézményi keret és a döntéshozatali mechanizmus, mely lehetőséget teremthet a parlamentek bevonására vagy jogköreik szélesítésére, mint ahogy ez meg is történt a Lisszaboni Szerződés elfogadása révén. Ilyennek tekinthető például az Európai Unióról szóló Szerződés Második kiegészítő Jegyzőkönyvébe foglalt a szubszidiaritás megsértésével kapcsolatos tiltakozási,¹ sőt eljárás kezdeményezési jogkör.²

Másrészről, kérdéses a tagállami viszonyulás a jogi lehetőségekhez, mely leírható, mint a Kormány és az Országgyűlés közötti kapcsolat szabályozása, illetve a normatív rendelkezések nyomán kialakult gyakorlat. Előbbi nézőpontból vizsgálatra érdemes az Alaptörvény 19. cikke,³ mely az Alkotmány jelenleg is hatályos 35/A paragrafusához⁴ képest, a második nézőpontra tekintettel megteremtí a normatív előfeltételét egy változó tendenciának az Országgyűlés – Kormány uniós ügyeket illető erőviszonyát tekintve.

¹ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződéshez csatolt 2. Jegyzőkönyv 7. cikk.

² Uo. 8. cikk.

³ Az Országgyűlés tájékoztatást kérhet a Kormánytól az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntéshozatali eljárásában képviselendő kormányálláspontról, és állást foglalhat az eljárásban napirenden szereplő tervezetről. A Kormány az európai uniós döntéshozatal során az Országgyűlés állásfoglalásának alapulvételével jár el.

⁴ 1949. évi XX. törvény (Alkotmány) 35/A. § (1) Az európai integrációval összefüggő ügyekben az Országgyűlés vagy bizottsági ellenőrzési jogkörenek, 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.

Mínt hogy a doktorandusz konferenciának az a központi kérdése, hogy tudniillik mi változik a jogi szabályozás tekintetében az Alaptörvény 2012. január elseji hatályba lépése után, így ezen utolsó kérdéskör képezi jelen írás csúcspontját, az azt megelőző kontextualizáló áttekintés pedig megfelelő háttérrel kíván nyújtani a változások megítéléséhez. Hangsúlyozandó ugyanakkor, hogy a változó tendenciák kétirányú megközelítése azért is kézenfekvő, hiszen nem csupán az Alaptörvény, hanem uniós perspektívából a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése sem régi fejlemény,⁵ még akkor sem, ha az időközben fellépő gazdasági válság már a lisszaboni kereteken való túllépést sürgeti.⁶

Az Unió oldaláról

Az Európai Unió perspektívájából a nemzeti parlamentek szerepét kutató írások egy központi fogalom köré csoportosíthatók, mely az ún. demokráciadeficit. E fogalom többnyire három értelemben kerül felelegetésre. Egyik dimenziója az ún. normatív szupranacionalizmus kérdésköre. Az Európai Bíróság által kifejtett jogelvek szerint ugyanis a közösségi jog nem csupán közvetlenül alkalmazható és közvetlenül hatályos, de elsőbbséget is élvez.⁷ Ehhez kapcsolódik az ún. intézményi, parlamentáris deficit, hiszen a *multilevel governance*⁸ eszméjére épülő uniós döntéshozatal demokratikus legitimitációját kikezdi az abban résztvevők köre, a demokratikus elszámoltathatóság hiánya. Harmadrészt pedig van a fogalomnak egy szociológiai aspektusa is, mely szerint a polgárok túl távolinak érzik az uniós döntéshozatalt. A legitimitáció ugyanis nem csupán egy formális kategóriát jelent, van ugyanis egy szubjektív karaktere, az tudniillik, hogy a polgárok mennyire érzik magukat annak a politikai entitás részének, amelyben a döntések születnek.

A három dimenzió központi elemének, melynek feloldása kihat a másik két tényezőre is, a parlamenti deficit tűnik. Erre különböző elképzelések alakultak ki aszerint, hogy az EP-t (föderalista elképzelések, a közvetlen legitimitáció hívei) kívánják-e megerősíteni vagy a nemzeti parlamenteket (a konföderációs elképzelések, közvetett legitimitáció hívei) esetleg tennék ez utóbbit éppen úgy, hogy egy második kamarát hoznának létre az EP mellett a nemzeti palamentekből (pl. a franciák⁹).

A kérdés sokáig napirenden volt és maradt. 2001-ben a laekeni találkozáson fogadták el az Európai Unió jövőjéről szóló nyilatkozatot, mely szerint a nemzeti parlamentekkel kapcsolatban

⁵ A Lisszaboni Szerződés 2009. december 1-jén lépett életbe, elérhető: Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió Működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, Hivatalos Lap C 115, 2008. május 9.

⁶ *Political union beginning to take shape, Merkel says*, <http://euobserver.com/843/114637> (2011. 12. 30.). Ugyanakkor az Egyesült Királyság távolmaradása ismét aktiválta a változó geometriájú/többsebességű/á la carte/differenciáltan integrált Unió képét. A fogalmat egyébként a hetvenes években EB tag Ralf Dahrendorf használta először. A kifejezés nagyon kézenfekvő az *opt in/opt out*-ok rendszerének leírására például Shengen és az Egyesült Királyság, valamint Írország helyzetének vagy éppen a régi EUSZ 35. c. vonatkozásában. Ld. MAJONE, Giandomenico: Unity in diversity: European integration and the enlargement process, *E.L. Review* 33(4) (2008) 464. A jelenlegi helyzetre: *UK left out as 26 EU countries to draft new treaty*, <http://euobserver.com/843/114563> (2011. 12. 30.), valamint *Sarkozy: UK decision has created 'two Europes'*, <http://euobserver.com/843/114599> (2011. 12. 30.).

⁷ C-6/64 Costa vs ENEL (1964) E.C.R. 585.

⁸ Összefoglalója: *The Committee of the Regions' White Paper on the Multilevel Governance*, <http://web.cor.europa.eu/epp/Ourviews/Documents/White%20Paper%20on%20MLG.pdf> (2011. 10. 20.).

⁹ A franciák az EP és a nemzeti törvényhozások viszonyrendszerét zéró összegű játékként - Pandraud, a Nemzetgyűlés EU Delegációja egykori elnöke megfogalmazásában – egyfajta versenyfutásként fogják fel, melyben a nemzeti parlamenteknek vissza kell előzniük az EP-t. In: GYÓRI Enikő: *A nemzeti parlamentek szerepe az európai integrációban*. PhD értekezés, Budapest, 1999. <http://phd.lib.uni-corvinus.hu/112/> 64. (2011. 10. 10.).

három fő kérdésre kell megadni a választ. Felmerült itt is egy új intézmény létrehozásának szükségessége, mely ellenben csak az átláthatóság ellenében hatna. Kérdés volt, hogy kapjanak-e szerepet olyan területeken a nemzeti parlamentek, melyeket illetően az Európai Parlamentnek nincs hatásköre. Illetve jelentős kérdés volt az ún. kompetencia kérdéskör,¹⁰ azaz hogy kell-e foglalkozni az Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztással, például a szubszidiaritás elvének vizsgálata útján? A született válaszok fényében a nemzeti parlamentek bevonása az EU működésébe három szinten lehetséges, úgy mint a kormányok uniós ügyekben való ellenőrzése, a szubszidiaritás vizsgálata, valamint az interparlamentáris együttműködés révén.¹¹

Ami a két intézményi megoldást illeti a demokratikus legitimáció megerősítésére, melyek egyike az Európai Parlament (közvetlen legitimáció), míg a másik a nemzeti parlamentek (közvetett legitimáció) szerepének növelése révén látta kiküszöbölni az intézményi problémát, újabb intézményi konfliktusokat eredményezett: sokáig az EP és a nemzeti parlamentek viszonya kompetitív jellegű volt, és ezért érthető az is, hogy az EP vs nemzeti parlamentek valamint a demokráciadeficit körüli vita, majdhogynem analóg módon miért jelentkezik a hatékonyság vs demokratizálódás, valamint a kormányköziség vs federalizmus vitában.

Sokáig csupán az Európai Parlament szerepe erősödött az intézményi struktúrában belül. Így jelent meg az eredeti konzultációs jogkör mellett, az ún. kooperációs jogkör,¹² valamint Maastrichtban a kódecíziós eljárás,¹³ és vált Lisszabon után a rendes jogalkotási eljárás kiterjesztése révén az EP társjogalkotóvá.¹⁴

Ami a nemzeti parlamenteket illeti, a Maastrichti Szerződéshez csatolt 13. Nyilatkozat mondta ki először, hogy ösztönözni kell a nemzeti parlamenteknek az Európai Unió tevékenységében való részvételét. Ennek megvalósulását az információk megfelelő szolgáltatásában vélték megtalálni. Ezt a kellő időben történő megkeresést ugyanakkor csak az Amszterdami Szerződés pontosította hat hétben határozva meg azt.

Ehhez képest a Lisszaboni Szerződés már 14 szöveghelyen említi a nemzeti parlamenteket.¹⁵ Csak a legfontosabb szerepeit említve, a nemzeti parlamentek szubszidiaritás vizsgálatot végeznek,¹⁶ ellenőrzik a Tanács tagjait,¹⁷ közvetlen és széleskörű tájékoztatást kapnak az uniós intézményektől,¹⁸ szerepet kaptak a leginkább szuverenitás érzékeny területeken, így az EUROPOL és EUROJUST ellenőrzésében,¹⁹ a szerződések rendes felülvizsgálati mechanizmusában, a *Konventben*,²⁰ parlamenti vétót kaptak az ún. átvezető (*passarelle*) záradék alkalmazása, az egyszerűsi-

¹⁰ CRAIG, Paul: Competence: clarity, conferral, containment and consideration, *E.L. Review* 29(3) (2004) 323-344.

¹¹ OLÁH Mariann: *A nemzeti parlamentek szerepe az EU-ban*, <http://europeum.org.hu/?p=55> (2008. 07. 06.), továbbá KIRÁLY Andrea: The Role of National Parliaments in European Issues: How the New Member States Scrutinize Their Governments?, *Jogelméleti Szemle* 1 (2005), <http://jesz.ajk.elte.hu/kiraly21.html> (2011. 10. 20.), KIRÁLY Andrea: A nemzeti parlamentek megerősítésére tett kísérletek az Európai Unióban: az Európai Konventtől napjainkig, *Jogelméleti Szemle* 3 (2007), http://jesz.ajk.elte.hu/2007_3.html (2011. 10. 10.).

¹² Az Egységes Európai Okmány vezeti be 1986-ban.

¹³ A Maastrichti Szerződés vezeti be, 1992. EKSZ 250. cikk.

¹⁴ EUMSZ 294. cikk.

¹⁵ A nemzeti parlamentek kompetenciáinak részletes elemzését lásd: SINKA László, A Lisszaboni Szerződés és a nemzeti parlamentek, *Európai Tükör* 12 (2009) 27-35.

¹⁶ EUSZ 5. cikk (3) bek., EUSZ 12. cikk b, pont.

¹⁷ EUSZ 10. cikk (2) bekezdés.

¹⁸ 1. Jegyzőkönyv *A nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről*, 1-8. cikk.

¹⁹ EUSZ 12. cikk c, pont, illetve EUMSZ 85., 88. cikkek.

²⁰ EUSZ 12. cikk d, pont valamint EUSZ 48. cikk (2)-(5) bekezdések.

tett felülvizsgálati eljárásban,²¹ továbbá a Szerződés kiemeli a parlamentközi együttműködés jelentőségét, mely a COSAC keretében valósul meg. (*Conférence des Organes Spécialisées dans les Affaires Communautaires*, Európai Ügyekkel Foglalkozó Bizottságok Konferenciája).²²

A tagállamok oldaláról

Míg az Unió oldaláról a nemzeti parlamentekre főként a demokratikus deficit irányította rá a figyelmet, azaz hogy sem az EP, sem másiki uniós testület nem gyakorolt kontrollt vagy felelősségre vonást a Tanács egésze vagy tagjai felett, hiszen ők éppen a nemzeti parlamenteknek tartoznak felelősséggel, mindez megfordítható és szemlélhető a tagállamok nézőpontjából is. Sem a szupranacionális, sem pedig a nemzeti szintű intézményi ellenőrzés nem érte el azt a szintet, amit a nemzeti parlamentek a nemzeti keretek között betöltenek. A probléma továbbá úgy is leírható, hogy azok a közösségi szintre került jogszabályok, melyek korábban nemzeti szinten egy közvetlenül választott testülethez tartoztak, közösségi szinten nem egy ilyen szerv hatáskörébe kerültek.

A tagállamok perspektívájából a nemzeti parlamentek és az uniós döntéshozatal közötti kapcsolatnak két formáját említhetjük: az egyik egy közvetlen intézményi bekapcsolódás, melyet a Lisszaboni Szerződés Második Jegyzőkönyve tesz lehetővé a nemzeti parlamentek szubszidiaritás vizsgálata révén, míg a másik egy közvetett útvonal, a kormány európai uniós részvételének ellenőrzése a saját maguk kialakította eljárás szerint.

Ami a közvetlen intézményi bekapcsolódást illeti, az EUSZ. 5. cikk (3) bekezdése szerint A nemzeti parlamentek az említett jegyzőkönyvben megállapított eljárásnak megfelelően gondoskodnak a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartásáról. Az említett jegyzőkönyv a Szerződéshez csatolt 2. Jegyzőkönyv, A szubszidiaritás és arányosság elvének alkalmazásáról, mely uniós kötelezettségként rögzíti, hogy A jogalkotási aktusok tervezeteit²³ a szubszidiaritás és az arányosság elve tekintetében külön indokolni kell.²⁴

A Jegyzőkönyv a nemzeti parlamentek két kapcsolódási pontját rögzíti, egy politikai *ex ante* és egy bírói *ex post* utat. Előbbinek központi fogalma az indokolt vélemény, melyben a tagállami parlamentek, illetve azok kamarái²⁵ kifejezhetik aggodalmukat a szubszidiaritás elvének sérelmét illetően.²⁶ Ez az előzetes politikai kontroll az ún. *early warning mechanism*, metaforikus nevén a sárgalap mechanizmus. Ehhez kapcsolódnak fokozatosan az ún. narancssárga-²⁷ és a pirosalap

²¹ EUSZ. 48. cikk (6)-(7) bekezdések.

²² EUSZ. 12. cikk f, pont, valamint az 1. Jegyzőkönyv 9-10. cikk.

²³ E jegyzőkönyv alkalmazásában „jogalkotási aktus tervezete” a Bizottság azon javaslata, a tagállamok egy csoportja vagy az Európai Parlament azon kezdeményezése, a Bíróság azon kérelme, az Európai Központi Bank azon ajánlása, illetve az Európai Beruházási Bank azon kérelme, amely jogalkotási aktus elfogadására irányul. 2. Jegyzőkönyv 3. cikk.

²⁴ Uo. 5. cikk.

²⁵ Minden egyes nemzeti parlamentnek – a nemzeti parlamenti rendszernek megfelelően elosztva – két szavazata van. Kétkamarás nemzeti parlament esetén mindkét kamara egy-egy szavazattal rendelkezik. Uo. 7. cikk (1) bekezdés.

²⁶ Uo. 6. cikk.

²⁷ Amennyiben az indokolt véleményeknek a nemzeti parlamentek részére az (1) bekezdés második albekezdésével összhangban biztosított szavazatok együttes összegének legalább egyharmadát képviselő része azt állapítja meg, hogy a jogalkotási aktus tervezete nincs összhangban a szubszidiaritás elvével, a tervezetet felül kell vizsgálni. E szavazatküszöb az Európai Unió működéséről szóló szerződés 76. cikke alapján előterjesztett, a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térségre vonatkozó jogalkotási aktusok tervezete esetén az összes szavazat egynegyede. Uo. 7. cikk (2) bekezdés.

mechanizmusok.²⁸ Utóbbi végső soron pedig oda vezethet, hogy amennyiben a Tanács tagjainak 55 %-át képező többség vagy az Európai Parlamentben leadott szavazatok többsége alapján a jogalkotási javaslat nem egyeztethető össze a szubszidiaritás elvével, úgy az lekerül a napirendről.

A jegyzőkönyv 8. cikke biztosítja a keresetindítási jogot a szubszidiaritás megsértése esetére a tagállamok nemzeti parlamentjeinek, valamint azok kamaráinak, továbbá a Régiók Bizottságának olyan jogalkotási aktusok tekintetében, amelyek elfogadásához az Európai Unió működéséről szóló szerződés rendelkezései szerint vele is konzultálni kell.

Ezen utólagos bírói út ugyanakkor leginkább politikai gesztusként értékelhető. Kétséges ugyanis, hogy az integrációpártiságról híres Európai Unió Bírósága valaha is a tagállamok javára ítéljen meg egy, a szubszidiaritás elvével kapcsolatos ügyet. A Bíróság olasz bírója például, Antonio Tizzano, a FIDE (*Fédération Internationale de Droit Européen*, Európa Jog Nemzetközi Szövetsége) 2010-es madridi kongresszusán, melynek egyik fő kérdése a nemzeti parlamentek szerepe volt, úgy ítélte meg felszólalásában a szubszidiaritás elvét, mely egy *par excellence* előzetes politikai, és nem jogi kérdés.²⁹

Megjegyzendő ugyanakkor, hogy amennyiben a tagállamok eredményesen kívánnak élni a szubszidiaritást érintő kontrolljogaikkal, és különösen a több szavazatot igénylő narancssárga- és piros lap mechanizmusokhoz, létfontosságú a nemzeti parlamentek közti kapcsolattartás. E ponton emelhető ki a COSAC, melyet az Első Jegyzőkönyv 10. cikke említ³⁰ és melynek ülésaire mindig az aktuálisan elnöklő tagállamban kerül sor.³¹ A COSAC keretében egyébként több, a Lisszaboni Szerződés hatályba lépésére felkészítő szubszidiaritás vizsgálat szimulációt folytathattak le az érdeklődő nemzeti parlamentek és kamaráik.³²

Ami a közvetett kapcsolódási pontot illeti az uniós döntéshozatalba, megállapítható, hogy a korábbi *ex post* automatikus mechanizmus helyett, mellyel a nemzeti parlamentek implementálták az irányelveket, mára az *ex ante* ellenőrzés valamelyik típusa a meghatározó, mely előzetes egyeztetés egyben biztosítékot is jelent a kormány számára a belpolitikai botrányok elkerülésére és a közösségi kötelezettségek teljesítésére. Hogy a nemzeti parlamentek hogyan élnek az ellenőrzés lehetőségével és milyen eszközeik vannak, több tényező (így történelmi, alkotmányos berendezkedési, politikai, kulturális stb.) függvénye.³³ Hosszú ugyanis a skála a dán és a görög szabályozás között, melyek kiemelhetőek, mint két véglet az európai modellek között.

²⁸ Ez esetben a nemzeti parlamenteknek és kamaráiknak juttatott szavazatoknak legalább az egyszerű többségét képviselő része azt állapítja meg, hogy a jogalkotási aktusra vonatkozó javaslat nincs összhangban a szubszidiaritás elvével, a javaslatot felül kell vizsgálni. Uo. 7. cikk (3) bekezdés.

²⁹ JUHÁSZ-TÓTH Angéla, Az európai uniós tagállamok nemzeti parlamentjei a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése után, *Európai Jog* 1 (2011) 43-47.

³⁰ Egy, az uniós ügyekre szakosodott parlamenti bizottságokból álló konferencia bármilyen olyan észrevételt megfogalmazhat, amelyet az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság figyelmére érdemesnek tart. A konferencia továbbá előmozdítja az információk és a bevált gyakorlatok cseréjét a nemzeti parlamentek és az Európai Parlament között, beleértve azok különbizottságait is. Első jegyzőkönyv, 10. cikk (2) bekezdés.

³¹ A magyar elnökség alatt hét ilyen találkozóra került sor, lásd: HÖRCSIK Richárd, Az Országgyűlés és a magyar EU-elnökség, *Európai Tükör* 11-12 (2010) 76-77.

³² TAMÁS Csaba Gergely: Új lehetőségek a nemzeti parlamentek előtt? A szubszidiaritás elvének uniós és hazai szabályozásáról. *Európai Tükör* 7-8 (2010) 17-18., 22.

³³ GYÖRI, 1999. 73-76.

Az *ex ante* ellenőrzési eljárások (*scrutiny*) alapján alapvetően három kategóriába sorolhatók a tagállamok parlamentjei. Így megkülönböztethetünk erős, középhős és gyenge befolyással rendelkező parlamenteket.³⁴

Ez első csoportba sorolható tipikusan Dánia. A dán szabályozás apropóján említette Jacques Delors, az Európai Bizottság volt elnöke, hogy az Európai Közösségnek valójában nem 12, hanem 13 tagja van: 12 tagország és a dán parlament európai uniós bizottsága.³⁵ Ez a szigorú szabályozás, az erős parlamenti kontroll (kötött mandátum rendszere) elsősorban a belpolitikai viszonyoknak, a kisebbségi kormányzásnak, az ún. negatív parlamentarizmusnak tudható be. A kötött mandátum lényege, hogy a kormány a Tanácsban megvitatandó kérdéstről kidolgozott állásfoglalását az Európai Ügyek Bizottsága elé terjeszti, mely dönt arról, hogy elfogadja vagy elutasítja azt, és meghatározza azt a cselekvési keretet, melyen belül a kormány manőverezhet a Tanácsban. Ebbe a kategóriába sorolható továbbá a parlamentarizmusra érzékeny Egyesült Királyság is, mely az ún. fenntartásos rendszert (*scrutiny reserve*)³⁶ alkalmazza, melyet később más tagállamok, például Hollandia is bevezetett. Ennek lényege, hogy amíg a Parlament uniós ügyekkel foglalkozó bizottsága nem alakítja ki állásfoglalását az uniós kérdést illetően, a Kormány addig semmilyen álláspont mellett sem kötelezheti el magát a Tanácsban.

A középhős befolyással rendelkező parlamentek köre tág és ez a kategória egy viszonylag széles skálát ölel fel. Ezen tagállamokban, melyek közé Magyarország is tartozik, van rendszeres előzetes kontroll, de nincs kötelező parlamenti állásfoglalás, így a kormány ellenőrzése alapvetően konzultatív jellegű.

Gyenge és tipikusan utólagos, reaktív jellegű ellenőrzést gyakorol Görögország, Spanyolország, Olaszország és Belgium. E ponton szorul megemlítésre, hogy az uniós döntéshozatalba való bekapcsolódás közvetett, kormányt ellenőrző eljárása csupán lehetőség és ez nagy mértékben függ a nemzeti parlament hajlandóságától. Ehelyütt olyan intézményi konfliktusokkal is számolni lehetett korábban, mint a Kormány és a Parlament közötti feszültség, hogy előbbi nem informálta utóbbit vagy éppen ellenkezőleg, kezelhetetlen információdömpinggel árasztotta el azt. A Lisszaboni Szerződés Első Jegyzőkönyve értelmében azonban, ma már nem a Kormányokon múlik a nemzeti parlamentek informáltsága, hanem közvetlenül az uniós szervek gondoskodnak róla.³⁷ Az, hogy egy tagállami parlament milyen ellenőrző jogkörökre támaszt igény, kapacitás és érdeklődés kérdése. A témában megjelent, Győri Enikő által jegyzett kutatás beszédes számadatokkal szolgál. Az általa vizsgált időszakban miközben az erős, proaktív jelleggel fellépő dán parlamenti bizottság hetente ülésezik, addig görög *analogonja* csupán évi átlag hét-nyolc ülést tartott. Hasonlóan megdöbbentő a megvizsgált ügyek száma. Míg a német *Bundestag* és *Bundesrat* is évente több mint tízezer dokumentumot tárgyal, addig például az olasz érdeklődés a vizsgált időszakban csupán évi átlag tíz ügyre terjedt ki.³⁸

Az Alkotmány 35/A. § és az Alaptörvény 19. cikke

³⁴ PETRÉTEI József: *A magyar tagállami kormányzati részvétel az uniós döntéshozatalban*. In: Chronowski Nóra (szerk.): *Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamaként*, HVG-ORAC, Budapest, 2011. 344.

³⁵ GYŐRI, 1999. 7.

³⁶ Sir Digby JONES: *EU Parliamentary Scrutiny of EU Legislation*, The Foreign Policy Centre, London, 2005. <http://fpc.org.uk/fsblob/432.pdf> (2011. 11. 10.).

³⁷ Lásd: 18. lábjegyzet.

³⁸ GYŐRI Enikő: *A nemzeti parlamentek és az Európai Unió*. Ostris, Budapest, 2004. 295., 298.

Az Alkotmány 35/A. §-a szűkszavúan egy kétharmados törvényre utalja a Kormány és az Országgyűlés közti egyeztetések szabályozását,³⁹ alkotmányos szinten csupán előbbi tájékoztatási kötelezettségét szabályozza.⁴⁰

Az alkotmányos előírást kielégítő szabályozás a 2004. évi LIII. törvény az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről [továbbiakban: Törvény]. Továbbá ezt egészíti ki a Házaszabály⁴¹ 134./A. – 134/D. paragrafusai.⁴²

A Törvény értelmében uniós ügyekben a Kormánnyal folytatott egyeztetési eljárásban [1. ábra] az Országgyűlés jogköreit üggyöntő hatáskörrel az Európai ügyek bizottsága gyakorolja.⁴³ Az Országgyűlés egységesen állásfoglalást⁴⁴ hoz,⁴⁵ melyektől azonban a Kormány eltérhet utólagos szóbeli indokolási kötelezettség mellett.⁴⁶ Kivételt képez, ha az európai uniós tervezet olyan tárgykört érint, melynek szabályozásához az Alkotmány értelmében az Országgyűlés minősített többségű döntése szükséges. Ilyen esetben a Kormány az állásfoglalástól csak indokolt esetben térhet el.⁴⁷ Az indokolás elfogadásáról pedig az Országgyűlés, vagyis a helyette eljáró Bizottság dönt.⁴⁸ Ellenben nem került szabályozásra az, hogy milyen következményekkel jár egy esetleges utólagos elutasítás, így alapvetően csak politikai következményei lehetnek egy országgyűlési állásfoglalástól való eltérésnek.

Látható tehát, hogy a jelenlegi közjogi szabályozás fényében bár az Országgyűlés bármely uniós témában kezdeményezhet egyeztetési eljárást, a Kormány nem kötött egyáltalán az országgyűlési állásfoglalásokhoz.

A 2012. január elsején hatályba lépő Alaptörvény 19. cikke értelmében Az Országgyűlés tájékoztatást kérhet a Kormánytól az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntéshozatali eljárásában képviselendő kormányálláspontról, és állást foglalhat az eljárásban napirenden szereplő tervezetről. A Kormány az európai uniós döntéshozatal során az Országgyűlés állásfoglalásának alapulvételével jár el.

Mint látható az Alaptörvény fenntartja a *scrutiny* szelektív jellegét, azaz az Országgyűlés jogosult eldönteni, hogy milyen esetekben kezdeményez egyeztetési eljárást. Ezenfelül azonban alkotmányos szintre kerül, hogy amennyiben állást foglal, úgy a Kormány köteles ezen állásfoglalás alapulvételével eljárni. Összeolvasva ezt az Alkotmány 35/A. § és a 2004. évi LIII. törvény rendelkezéseivel több következtetés adódik. Egyrészt, megállapítható, hogy az Alaptörvény szí-

³⁹ 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.

⁴⁰ 35/A. § (2) A Kormány az Országgyűlés részére megküldi azokat a javaslatokat, amelyek az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntéshozatali eljárásában napirenden szerepelnek.

⁴¹ 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat.

⁴² 134/A § a tájékoztatási kötelezettségről és a nyilvántartásról; 134/B § az egyeztetési eljárásról, 134/C § a bizottság meghallgatási jogáról, 134/D § a szubszidiaritás vizsgálatáról.

⁴³ 2004. évi LIII. törvény 1. § (2).

⁴⁴ A Házaszabály 134/B. § (10) értelmében Az Európai uniós bizottság állásfoglalása a jegyzőkönyvbe foglalt elnöki összefoglaló, amelyet az Országgyűlés elnöke és a Kormány a bizottság ülését követő huszonnegy órán belül írásban megkap.

⁴⁵ Az Országgyűlés az európai uniós tervezetekkel kapcsolatos a szubszidiaritás vizsgálat esetében is állásfoglalást hoz. Lásd 2004. évi LIII. törvény 9. §.

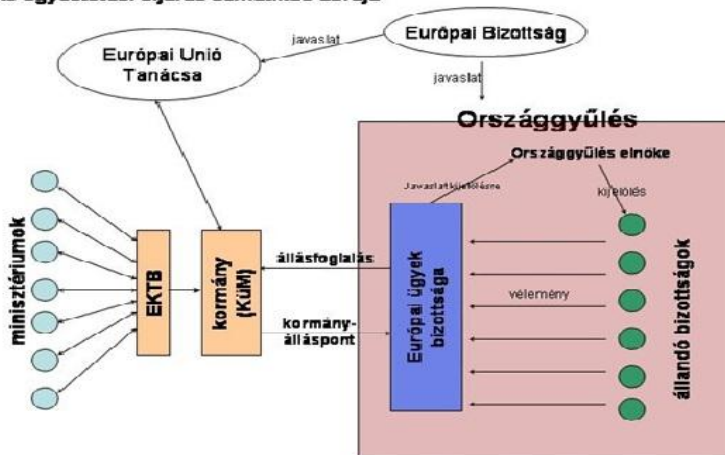
⁴⁶ Uo. 6. § (2).

⁴⁷ Uo. 4. § (5).

⁴⁸ Uo. 6. § (2).

gorú megfogalmazása (az Országgyűlés állásfoglalásának alapulvételével jár el.) az Országgyűlés szerepét erősítheti. Másrészt, ez olyan jogtechnikai következményekkel jár, hogy míg korábban az Alkotmány nem szabályozta az állásfoglalást és annak követésének szükségességét, hanem azt a kétharmados törvényre bízta és ez lehetővé tette, hogy a normahierarchiát kielégítő módon törvényi szinten jelenjék meg a főszabály⁴⁹ és az eltérés lehetősége, mint kivétel,⁵⁰ addig az Alaptörvény megfogalmazása elhagyja az indokolási kötelezettség melletti eltérés lehetőségét. Ebből pedig végső soron az következik, hogy 2012. január elsejétől a 2004. évi LIII. törvény, mint az Alaptörvényenél alacsonyabb rendű norma, nem teheti lehetővé a Kormány számára az eltérést, vagyis a Törvény több paragrafusát tekintve alaptörvényellenes.

Az egyeztetési eljárás sematikus ábrája



1. ábra (Forrás: www.parlament.hu)

⁴⁹ 4. § (1) Az Országgyűlés – az egyeztetés keretében, az európai uniós döntéshozatali napirendre figyelemmel ésszerű határidőn belül – az európai uniós tervezettel kapcsolatban állásfoglalást fogadhat el.

(4) A Kormány az európai uniós döntéshozatal során képviselendő álláspontját az Országgyűlés állásfoglalásának alapulvételével alakítja ki.

⁵⁰ 6. § (2) A Kormány az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményének döntése után – az (1) bekezdés szerinti tájékoztatáson túl – szóbeli indokolást 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 indokolás elfogadásáról az Országgyűlés dönt.

ENDRE ORBÁN

The Parliament and the Decision Process of the European Union

(Summary)

The role of the National Parliaments within the framework of the European Union has increased from time to time. However, their role is influenced not only by the funding treaties, but also by the best practices of the Member States and their constitutional framework. Consequently, on the one hand, this permits a comparative analysis of the national solutions regarding the controlling rights of the NPs towards their Governments. On the other hand, the entry into force of the Lisbon Treaty and the new Basic Law of Hungary make a two-way analysis of the NP's role possible, particularly regarding Article 14 of the Basic Law, which amends Article 35/A of the Constitution.