

KIRÁLY ANDREA

Az országgyűlés és a kormány európai integrációs együttműködése Magyarországon

Bevezetés

Magyarország csatlakozása az Európai Unióhoz speciális feladatokkal ruházta fel a kormányt és az országgyűlést egyaránt. A csatlakozás változásokat jelent az alkotmányos szervek működésében, mivel hatáskörük egy részét az Európai Unió intézményein keresztül, más részét pedig a többi tagállammal együtt gyakorolják. Magyarországon a kormány feletti ellenőrzés jogi alapja az Alkotmány 39. §-a, mely kimondja, hogy a kormány az országgyűlésnek felelős. Ki kellett tehát alakítani a két intézmény közötti európai integrációs ügyeket érintő együttműködést, amely nagyfokú kooperációt, bizalmat feltételez mindkét fél részéről. Ez 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. Az Európai Közösségek történetében nem volt általános tendencia a kormányok integrációs tevékenységének ellenőrzése a törvényhozások részéről, s a parlamenti deficitet tovább fokozta az Európai Egységes Okmány (1986) által bevezetett minősített többségi döntéshozatali eljárás – ettől kezdődően még a miniszter tárgyalási mandátumának meghatározása sem jelentette azt, hogy ezzel ellentétes döntést ne fogadhatna el a Tanács. A legitimációs probléma első megoldására egészen a Maastrichti Szerződést előkészítő kormányközi konferenciára kellett várni.

A nemzeti parlamentek szerepének jogi szabályozása az Európai Unióban

A nemzeti parlamentek szerepének növekedését az Európai Unió döntéshozatalában a Maastrichti Szerződés szabályozta szorosabban, az Európai Unióról

szóló Szerződés (EUSZ) 13. Nyilatkozatában.¹ A kormányközi konferencia itt egyfelől hangsúlyozza annak szükségességét, hogy fokozni kell a nemzeti parlamentek és az Európai Parlament közötti információcserét, másfelől pedig azt, – s ez az, ami a nemzeti parlamentek Európai Unió döntéshozatali mechanizmusba való beelátását és bevonását megelőlegezi – hogy a nemzeti parlamentek a Bizottság jogalkotási javaslatainak tájékoztatás és esetleges vizsgálat céljából kellő időben birtokába jussanak.

A nyilatkozatból négy kifejezést emelnék ki: jogalkotási javaslat, tájékoztatás, esetleges vizsgálat, kellő időben. Eszerint tehát az Európai Bizottság (EB) megküldené a parlamentek számára a jogszabálytervezeteket – s csak azokat, a megelőző anyagokat (Fehér és Zöld könyvek, munkacsoportok anyagai) nem. Információszerzés céljából küldi meg ezeket a parlamenteknek, tehát azok betekintést nyerhetnek a jogszabály alkotásába; továbbá: esetleges vizsgálat céljából továbbítja ezen dokumentumokat az EB. Tehát a parlamenteknek jogukban áll megvizsgálni ezen dokumentumokat, de csak esetlegesen, ha nem muszáj, inkább ne szóljanak bele a kormányuk munkájába. A kellő időben pedig utal arra, hogy még mielőtt – de pontosan mekkora az az időintervallum? – a Tanács ülésein döntés születne egy-egy jogszabály javaslatról. Amint a nyilatkozatban is szerepel, nagyon kis mértékben engedi csak magához közelebb a nemzeti parlamenteket az uniós döntéshozatali gépezet. Mondhatni, reményre ad okot az EUSZ, de értelmében még nem biztosít nagy részvételt.

A következő lépcsőfokot a nemzeti parlamentek szerepnövekedésére az Amsterdami Szerződés jelentette, illetőleg a hozzá csatolt jegyzőkönyv.² A dokumentum pontosítja az EUSZ-ban foglaltakat azáltal, hogy pontosan megjelöli, mely dokumentumokat küldi meg az EB a tagállamok részére. A szabályozásban már szerepelnek a Zöld- és Fehér könyvek és közlemények is, vagyis az EB által kibocsátott minden dokumentum. Az EB jogszabályi javaslatait elegendő időn belül továbbítják a kormányok részére – nem a parlamenteknek –, azok küldik meg a parlamentjeik számára. Az EB által kibocsátott jogszabálytervezet és annak Tanácsban folytatandó vitája között hat hetes időintervallumot határozott meg a konferencia. Tehát a kormányoknak kötelességük az ülések előtt hat héttel nemzeti szinten véglegesíteni a tárgyalási pozíciót, s kötelesek átadni minden Európai Unió anyagot a parlamentjeiknek. Az Amsterdami Szerződés abban is többet jelent a korábbi, Maastrichtban elfogadott szabályozástól (ajánlás), hogy immáron jegyzőkönyv formájában rendelkezik a nemzeti parlamentek szerepéről, tehát mint protokoll, kötőerővel bír az egyes intézmények részére.

A Nizzai Szerződésben mindössze egy nyilatkozatban (23)³ rejtették el a szerződő felek a nemzeti parlamentekre vonatkozó szabályozást, mégpedig

¹ Nyilatkozat a nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban való szerepéről.

² Jegyzőkönyv a nemzeti parlamentek szerepéről az Európai Unióban.

³ Nyilatkozat az Európai Unió jövőjéről.

annak a szükségességét, hogy biztosítani kell az Unió és intézményei legitimitását annak érdekében, hogy közelebb hozza a tagállamok állampolgáiraihoz (transzparencia), továbbá a szubszidiaritás pontosabb meghatározását. A nyilatkozat inkább előrevetítette a Laekeni találkozó napirendi pontjait, vagyis a nemzeti parlamentek szerepének pontosabb körülírását az európai felépítményben. A tárgyalások eredményei az Európai Unió alkotmányos szerződés tervezetében⁴ kerültek be.

A Konvent munkacsoportja két szövegezésben rendelkezik a nemzeti parlamentekről illetőleg a szubszidiaritás kérdéséről.⁵

Az alkotmányos szerződés előírja, mely dokumentumokat kell kötelezően, egyidejűleg és közvetlenül megküldeni a nemzeti parlamenteknek (a kétkamaras parlamentek esetében mindkét ház számára):

1. minden konzultációs dokumentumot (tehát a fehér-és zöld könyveket is) mégpedig abban a pillanatban, ahogyan azokat közzétették;
2. az éves jogalkotási programot és minden egyéb, a jogalkotási program kidolgozására vagy a politikai stratégiára vonatkozó dokumentumot;
3. valamennyi jogalkotási javaslatot (tehát nemcsak a kormányoknak!);
4. a Tanács napirendjét;
5. a Tanács üléseinek eredményét;
6. a Tanács üléseiről készült jegyzőkönyveket;
7. a minősített többségi döntés alkalmazásának előzetes tájékoztatása legalább négy hónappal a határozathozatal előtt;
8. a Számvevőszék éves jelentését.

A tervezet új hatáskört határoz meg a nemzeti parlamentek számára, mégpedig a szubszidiaritás ellenőrzését. Új jogkör tehát, hogy a parlamentek véleményét bocsáthatnak ki arról, hogy a szabályozás nem sérti-e a szubszidiaritás elvét. Amennyiben a tagállamok többsége úgy véli, hogy igen, akkor az EB-nek felülvizsgálati kötelezettsége van, s ha az EB ennek ellenére is a jogi szabályozás mellett dönt, a nemzeti parlament kereseti indítási joggal bír az Európai Bíróság előtt.

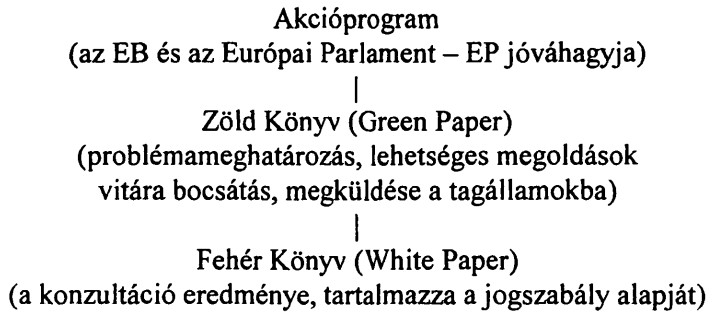
A fenti szabályozások természetesen akkor lépnek életbe, amennyiben minden tagállamban sikerül ratifikálni az alkotmányos szerződést (előreláthatólag 2007 januárjában).

⁴ Szerződés egy európai alkotmány létrehozásáról. Tervezet.

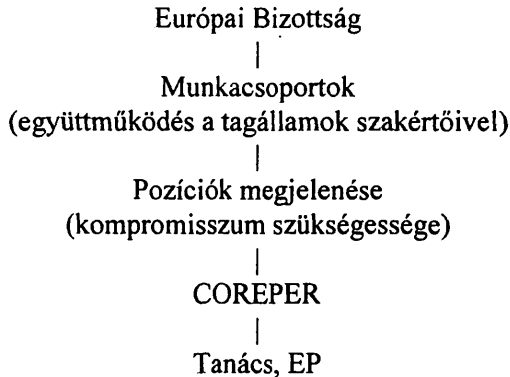
⁵ Jegyzőkönyv a nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről; Jegyzőkönyv a szubszidiaritás és arányosság elveinek alkalmazásáról.

Az európai döntéshozatal vázlatja – hol léphetnek be a nemzeti parlamentek?

Gondolkodási szakasz:



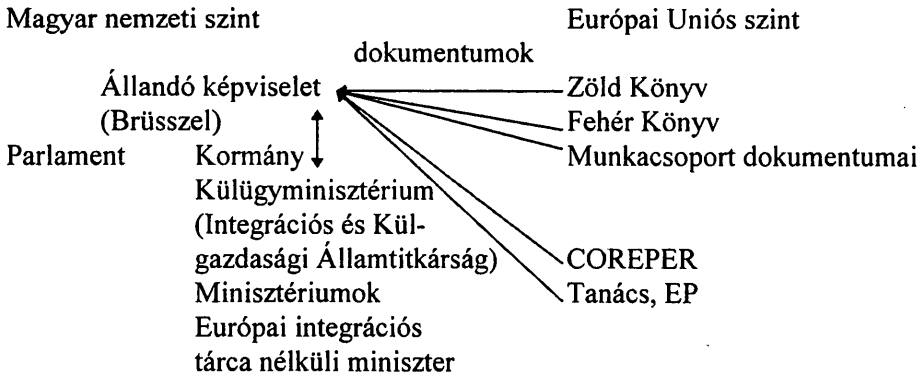
Döntéshozatali folyamat:



A nemzeti parlamentek első alkalma a nemzeti érdekek érvényesítésére a konzultációs dokumentumok megküldésével adódik: először is a Zöld Könyv alapján már előre lehet gondolkodni az állásfoglalás kialakításán (természetesen, amennyiben a parlament úgy ítéli meg, hogy a készülő jogszabálytervezet érdeklő és érdemben szeretne beleszólni annak alakulásába). A második pont pedig a Fehér Könyvek megküldése: itt még nincs kész a normaszöveg, de már körvonalazódnak a fontosabb pontok – tehát itt még mindig érvényre lehet juttatni a nemzeti pozíciót.

A kulcsintézmény és a legutolsó lehetőség a nemzeti parlamentek szempontjából a munkacsoport. Ugyanis ott vannak a szakértők, ott még lehet befolyásolni a tárgyalásokat. Kijelenthető, hogy a döntések voltaképpen munkacsoporti szinten eldőlnék, ott kell érvényesíteni a nemzeti érdekeket, később, a döntéshozatal szintjén már elég nehézkes változtatni a kialakult kompromisszumokon. Ezért is szükséges, hogy az EB megküldje a még készülőfélben levő jogszabálytervezeteket a parlamentek számára – ott már az illetékes bizottság ki tudja alakítani álláspontját és tárgyalási pozíciót kínál fel a kormánynak, ami a Tanács üléseinek alkufolyamataiban válik fontossá.

A nemzeti pozíciók kialakításának első lépése: ki kívül áll kapcsolatban még a dokumentumok kormányokhoz való megérkezését megelőzően



Az Európai Unió a dokumentumok kézhezvételét követően már nem ír elő szabályozást, tehát nincs egységes norma arra vonatkozóan, hogyan történjék a kormányok és parlamentjeik együttműködése az európai uniós döntéshozatal befolyásolása, a nemzeti tárgyalási pozíció kialakítására vonatkozóan – ez belső, tagállami jogkör. A kormányok európai uniós tevékenységének kontrollja (scrutiny) különböző módon valósul meg a tagállamok parlamentjeiben. Nagyon röviden: létezik erős, középérs és gyenge parlamenti scrutiny avagy mandátumadó, politikai felelősséget számon kérő, kis befolyású nemzeti parlament. Nincs két egyforma modell, a tagállamok mégis e három rugalmas csoport valamelyikébe besorolhatók:

1. Mandátumadó nemzeti parlament: lényege a kötött mandátum, tehát a kormány köteles a parlament által kialakított nemzeti pozícióhoz tartani magát a Tanács ülésein, attól nem térhet el, még akkor sem, ha az alku az ország számára is kedvező lenne. Erre a modellre a legjobb példa a dán scrutiny, a Folketing európai uniós bizottságának (Europaudvalget) munkája. Dánia csatlakozásával a Csatlakozási Szerződés (1972 – 6. fejezet, 2. alfejezet) ellátja a bizottságot, amely a kormány feletti ellenőrzési jogkörrel rendelkezik az európai ügyeket illetően. A jogszabálytervezeteket írásban kapja meg a bizottság a Külügyminisztériumtól, magyarázatokkal együtt. A Tanács üléseit megelőzően a kormány tematikus memorandumot intéz a bizottsághoz, amelyben részletezi azon ügyeket, amelyeket a tanácsi üléseken vitatnak majd meg. A bizottság írásbeli kérdéseket tesz fel a kormánynak az Európai Unióval kapcsolatban. A Tanács ülést követően a miniszter felelőssége a kormány elemzésének összefoglalása a parlament előtt. A bizottság továbbá megkapja a tanácsi jegyzőkönyveket, ezzel ellenőrizni tudja azt is, hogy a miniszter tartotta-e magát a kialakított mandá-

tumhoz, valamint a minisztert a bizottság meghívhatja, hogy válaszoljon egyes specifikus témákban feltett kérdésekre. Ebbe a csoportba sorolható az Egyesült Királyság „parlamentari ellenőrzési fenntartás” (parliamentary scrutiny reserve) intézménye is. Mindkét háznak külön-külön létezik integrációs bizottsága (House of Commons – Képviselőház: European Scrutiny Committee; House of Lords – Lordok Háza: European Union Committee). Képviselőház: a kormány megküldi a dokumentumokat, a bizottság eldönti, melyek a fontosak és betekintése van minden megküldött szövegbe (a kormánynak a kézhezvételt követő 2 munkanapon belül továbbítania kell). A bizottság más további információt is kérhet a kormánytól, amennyiben szüksége van rá. Minden dokumentumon, amelyet meg kell küldeni, elvégzik a scrutinyt. A parlamentet folyamatosan tájékoztatják a tárgyalásokról, a fontos változtatásokról csatolt memorandum formájában kell informálni a parlamentet. Amennyiben a bizottság vitát kezdeményez, akkor azt meg kell tartani (évi kb. 1200 dokumentumról). Lordok Háza: a kormány megküldi a javaslatokat és más európai dokumentumot a bizottság számára. A bizottság elnöke két kategóriára osztja a jogszabályjavaslatokat, úgymint azok, amelyek megkövetelik a szorosabb scrutinyt és azok, amelyek nem. A javaslatokat továbbítják a szakbizottságoknak, amelyek eldöntik, hogy szükség van-e jelentésre vagy sem. Elvégzi az EB éves munkaprogramjának (Commission's Annual Work Programme) scrutinyjét. Némely javaslatot továbbküldenek miniszteri közreműködéssel. Mielőtt a szakbizottságok véleményt formálnak, elolvasták a kormány, az EU intézmények és más szervek álláspontját. A kormánynak jelentést kell tennie. Mielőtt a kormány kifejezi álláspontját a javaslattal kapcsolatban a Tanácsban, azt meg kell tárgyalnia a bizottságnak (formális kérés a Lordok Háza szabályozása alapján, 1999 óta). A képviselők kérhetik a kormányt, hogy addig ne hozzon döntést a Tanácsban egy-egy jogszabálytervezettel kapcsolatban, amíg nem született meg róla a parlamenti vélemény. A német Bundestag-ot és Bundesratot is teljes mértékben bevonják a kormány integrációs politikájába. A Bundestag és a Bundesrat külön-külön rendelkezik európai ügyek integrációs bizottságával (Bundestag: Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union (EU-Ausschuss); Bundesrat: Ausschuss für Fragen Europäischen Union. Bundestag – EU Ausschuss: a Bundestag megerősítette abban, hogy gyakorolja a Bundestag jogait a Szövetségi Kormánnyal való együttműködésben és más bevont szakbizottságok meghallgatása után véleményeket bocsásson ki. Véleményeket bocsát ki a Bundestag megerősítése nélkül is a plenáris üléseken (ezt a privilégiumát a bizottság a 14. törvényhozói időszakban háromszor is kihasználta). Megkap minden napirendet és jelentést az Európai Unió Tanácsának minden egyes üléséről. Javaslatokat terjeszt elő a plenáris ülésre még akkor is, ha már lefolyt a vita és a felelős bizottság elkészítette a javaslatát a döntésre; lezárja a belső vitát egy konzultációs dokumentum prezentációjával és egy döntésre előkészített javaslattal. Önálló álláspontot fogalmaz meg; a Szövetségi Kormány képviselői értesítik a Tanács soron következő üléseiről és parlamenti dimenzióban

működhet közre, amikor megszövegezi a Szövetségi Kormány álláspontját. Megvizsgálhatja, hogy mennyire vették figyelembe azokban az ügyekben tartott tanácskozásait, amelyekre felkérték – amióta a Szövetségi Kormánynak feladata, hogy informálja a bizottságot a Tanács üléseinek eredményeiről; továbbá a szövetségi kancellár kötelező jelleggel és azonnal tájékoztatja a Tanács üléseiről. Bundesrat – Ausschuss für Fragen der Europäischen Union: az alapalkotmány 23. II. pontjának együttesen a Kooperációs Akta 2. pontjának értelmében a Szövetségi Kormány a Bundesrat elé tesz minden dokumentumot, amelyet megkap az EB-től, és időben tájékoztatja a Bundesratot azon EU ügyekről, amelyek relevánsak a Landok számára. A kormány jelentéseket ad át a tárgyalásokon való részvételről; a Landok képviselői jelentést tesznek a Tanács és Európai Bizottsági szervek üléseiről. Fő felelőssége javaslatok előterjesztése a Bundesrat részére. A Bundesrat plenáris ülésen szavaz a javaslatokról, sürgős esetben összehívják az Europakammert (Európai Ügyek Kamarája), amely intézmény döntései a Bundesrat döntéseiként számítanak. A Landok Európai Unió delegációja (amelyet a Landok jelölnek ki) tájékoztatja a Landokat, figyelemmel követi a Bundesrat-követelések teljesülését és képviseli a Landok érdekeit. Kötött mandátumot ír elő a Szövetségi Kormány részére, amikor a Bundesrat véleményét figyelembe kell venni és figyelemmel kíséri a követeléseket; valamint a bizottság kérheti a kormány képviselőit hogy részt vegyenek az üléseken. Ausztriában is hasonló a jogosítványa a törvényhozásnak. A két kamara saját integrációs bizottságot működtet: Nemzeti Tanács – Hauptausschuss és Ständiger Unterausschuss für Europäische Angelegenheiten; Szövetségi Tanács – EU-Ausschuss. Nationalrat – Hauptausschuss és Ständiger Unterausschuss für Europäische Angelegenheiten: a Szövetségi Kormány továbbítja az európai uniói törvényjavaslatokat a bizottság felé, amely megvizsgálja azokat. A Nemzeti Tanács vagy a bizottság egy tagja is továbbíthat ügyet a bizottság felé. A Szövetségi Kormány tagja köteles informálni a Nemzeti Tanácsot minden EU törvényjavaslatról és meg kell adni a lehetőséget a Nemzeti Tanács számára a véleményformálásra. Ha a törvényjavaslat a szövetségi törvényhozás hatáskörébe tartozik, a Szövetségi Kormányt köti a Nemzeti Tanács véleménye és csak a kül- vagy belpolitika nyomós okai miatt térhet el. Amennyiben a Kormány eltér a bizottság által kialakított véleménytől, az ügyet vissza kell küldenie a bizottságnak. A bizottság véleményétől való eltérés csak olyan ügyekben lehetséges, ahol ez a hatályos Szövetségi alkotmányban módosításokhoz vezetne, továbbá ha a bizottság nem emelt ellenvetést bizonyos határidőn belül. Bundesrat – EU-Ausschuss: alapesetben a Nemzeti Tanács maga továbbítja a javaslatokat. A bizottság ezután elkészíti a jelentéstervezetet. Az ülések kezdetén az érdekelt szövetségi miniszter jelentést tehet és vázolhatja a kormány álláspontját. A véleményeket eljuttatják a miniszterekhez, a Szövetségi Kancellárhoz és a kormányhoz. Ahol a Nemzeti Tanács véleményt formál egy törvényjavaslatban, amelyet a szövetségi alkotmánynak is át kell vennie, a kormányt az a vélemény köti. A Szövetségi Kormányt köti a

Länder által kibocsátott egységes vélemény, kivéve, ha kül- és integrációs politika érdekében megengedett az eltérés.⁶

2. *Középerős nemzeti parlament*: a kormányt jogi értelemben nem köti a parlament álláspontja, attól eltérhet, ha úgy ítéli meg, hogy az az ország szempontjából kedvezőbb döntéshez vezet, viszont politikai felelősséggel tartozik a parlamentnek s meg kell indokolnia, miért tért el az eredeti nemzeti pozíciótól. A parlament élhet azzal a jogosítványával is, hogy bizalmatlansági indítványt terjeszt be a végrehajtó hatalom ellen. Példaként említhetjük meg a francia törvényhozást. Franciaországnak kétkamarás parlamentje van: Assemblée Nationale (Nemzeti Gyűlés), Sénat (Szenátus). Mindkét kamarának saját európai integrációs bizottsága van: Assemblée Nationale – Délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union européenne; Sénat – Délégation du Sénat pour l'Union européenne. Délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union européenne: az Alkotmány 88-4. pontja a Maastrichti Szerződés (1992) francia ratifikációjával egyidejűleg lépett hatályba. Hatályát kiszélesítette az Amsterdami Szerződés ratifikációja (1999). Eszerint a delegáció megkapja a javaslatokat és a közösségi aktusokból eredő tervezeteket az EU mindhárom pillérében, továbbá más jelentős dokumentumokat, amelyek az EU intézményektől származnak. A delegáció munkáját megerősíti a parlament scrutiny joga ('réserve d'examen parlementaire) azon szövegek felett, amelyeket az Alkotmány 88-4 pontja alapján megkap. A kormánynak meg kell engednie, hogy a parlament felállítsa álláspontját ezen javaslatokkal és tervezetekkel kapcsolatban, mielőtt azok a Miniszterek Tanácsa elé kerülnek. A miniszterelnöki hivatal minimum egy hónap határidőt hagy a delegáció számára, hogy kialakítsa a véleményét. Ennek az egy hónapos periódusnak egybe kell esnie az Amsterdami Szerződésben megfogalmazott (Jegyzőkönyv a nemzeti parlamentek szerepéről az Európai Unióban) hat hetes időtartammal. Az alkotmány 88-4. pontja értelmében számos pontot vitathat meg a delegáció: a delegáció választhatja azt, hogy nem tesz semmit, amely esetben eláll a parlamenti scrutiny jogától. Választhatja, hogy sokkal informáltabb utat választ, amellyel következtetéseket fogalmazhat meg saját hatáskörében, amely nem köti teljességében a Nemzeti Gyűlést. Fenntarthatja magának a jogot, hogy további információt is beszerezzen. Ha a jogából eredően ellentétességet vagy kifogást talál a szöveggel kapcsolatban, továbbíthatja a felelős állandó bizottságnak egy végső elfogadásra (a bizottságban vagy pedig nyilvános ülésen).⁷ Az Alkotmány 88-4. pontja megköveteli, hogy a parlamentnek, amilyen gyorsan csak lehet, meg kell kapnia a javaslatokat, tervezeteket amelyek az Európai Unió jogalkotási természetéből fakadnak,

⁶ A kötött mandátum lényege, hogy a kontroll nem utólagos, hanem előzetes, ex-ante jellegű, tehát képes érdemben alakítani a közösségi döntéshozatalt a kormány befolyásolásán keresztül.

⁷ Megjegyzés: a Gyűlés bármelyik tagja közvetlenül előterjeszthet megoldást az Alkotmány 88-4. pontjában meghatározottak szerint beérkező európai szöveggel kapcsolatban.

és amelyek a Tanács elé kerülnek. A kormány további tervezeteket, javaslatokat és egyéb dokumentumokat továbbíthat a parlamentnek, amik az Európai Unió intézményeitől származnak (Fehér Könyvek, Zöld Könyvek stb.). A delegációnak jogában áll, hogy tárgyalást kérjen miniszterekkel és más személyekkel. A parlamenti scrutiny kérdések órájában is megnyilvánulhat a kormány felé. Minden hónapban egy bizonyos időtartamban csak európai ügyekkel foglalkoznak. A nyitott üléseken európai témájú kérdésekről nyithatnak vitákat. Délégation du Sénat pour l'Union européenne: az európai törvényjavaslatokat a fontosságuknak megfelelően kategóriákba sorolják és előkészítik a folyamat következő pontjára. Azokról a javaslatokról, amelyeket fontosnak ítélnek meg, jelentést készítenek. A dokumentum elolvasása után a delegáció dönthet úgy, hogy nem tesz semmit. Ha a delegáció határozattervezetet fogad el, átutalja az érdekelt bizottsághoz. A felelős bizottsági tárgyalás és szavazás után a határozatot vagy elfogadja a Szenátus vagy pedig a plenáris ülés napirendjére kerül. A delegáció végső álláspontot küldhet meg a kormánynak. A szövegeket továbbítják a kormány számára és közzéteszik a honlapon és folyóiratban is (Actualités de la Délégation). A kormányt jogilag nem köti a parlament állásfoglalása. Az Alkotmány 88-4 pontja értelmében a kormány köteles továbbítani a parlament részére az EU-aktusokat igénylő javaslatokat (Szenátus és Nemzeti Gyűlés). A gyakorlatot 1998 óta kiszélesítették: más, EU intézményből származó dokumentumra is vonatkozik. Parlamenti scrutiny jogkör: a kormány feladata, hogy szorgalmazza, hogy az Európai Unió Tanácsa engedélyezze a francia Parlament számára azt a jogot, hogy hat hetes időtartamon belül (a kézbevételeltől számított) gyakorolja parlamenti scrutiny jogát; a minisztereket (európai ügyek és mások) meghallgatásokon való megjelenésre kérhetik; létezik a kérdések órája és szóbeli kérdések intézése a kormány számára.

3. *Gyenge parlament*: integrációs ügyekben kis befolyással rendelkező törvényhozások, a kormány felett csak általános, ex-post ellenőrzést végeznek, a politikai felelősség azonban itt is megvan. Jellemző, hogy az európai uniós jogszabálytervezeteket nem vizsgálják át rendszeresen és csak általánosságban foglalkoznak a közösségen belüli fejleményekkel. Példa: Luxemburg, Portugália, Belgium – létezik scrutiny, de nem teljes körű. Kevésbé ellenőrzik a kormány Tanácsban kifejtett munkáját Spanyolországban, Olaszországban és Görögországban. Ugyancsak ez a modell valósul meg Írországban is. Az ír parlament, Oireachtas, két házból áll: Dáil Éireann; Seanad Éireann. 1997-től mindkét háznak egy közös integrációs bizottsága van: Joint Committee on European Affairs / An Comhchoiste um Ghnóthai Eorpacha. Működése: a bizottsághoz a parlamentből és/vagy a bizottság saját kezdeményezésére érkehetnek meg az EU jogszabályjavaslatok. Albizottságot hoztak létre (scrutiny albizottság) az EU jogszabálytervezeteinek átvizsgálására. A jogszabályalkotásra váró javaslatokat megküldik a bizottság részére megvitatásra és egy jelentés formájában véleményt bocsát ki mindkét Ház számára. A minisztereket megkérhetik arra,

hogy megjelenjenek a bizottság előtt, annak érdekében, hogy megvitassák a pillanatnyi politikákat. A hivatalnokok részt vehetnek az üléseken és nem hivatalos információkat is átadhatnak. A minisztereket meghívják a jogszabályjavaslat megvitatására – mielőtt a kormány jóváhagyja.

Scrutiny tapasztalatok Ausztriából és Finnországból

Ausztriában nagy hangsúlyt fektet a parlament a kontroll fontosságára, vagyis a kormány tevékenységének ellenőrzésére.⁸ A parlament feladatának tartja, hogy vitatkozzon és ezzel a törvényhozásnak megadja a teret. Ausztriában több parlamenti bizottság foglalkozik európai uniós ügyekkel, kiemelendő a Főbizottság munkája, mely intézmény a parlamentnek a kormány munkájába való beleszólási jogát fejezi ki. Ezen túl létezik egy tanácsadó testület, melynek tevékenysége a folyamatos informálás, amikor tárgyalás zajlik. Létezik egy permanens albizottság, amely a nem törvényként működő előírásokról tárgyal, ezeket felügyeli. Végül speciális bizottságok és albizottságok is tevékenyen részt vesznek az európai uniós munkában. Az osztrák példa szerint egy parlament erőssége azon múlik, hogy mennyi kompetenciája van. Rugalmas mechanizmusra van szükség – ahová be kell vonni a szakembereket is, akik a saját szakterületüket és az államot is képviselik. Gondot jelent a parlament számára, hogy nem lehet a rengeteg EU-s anyagot feldolgozni. A dokumentumok elkerülnek a parlamenthez, ugyanakkor ezek feldolgozása a kormányon keresztül történik – így a parlament később konfrontálódik a problémákkal. Az információáramlás céljára külön európai részleget hoztak létre a parlamenten belül, amely egyformán tájékoztatja a parlamentet is és a kormányt is. Ezzel a módszerrel meg tudják valósítani a beleszólás jogát az osztrák parlamentben.

A finn ellenőrzés 1994-ben indult be (Finnország 1995-ben csatlakozott az Európai Unióhoz).⁹ Alkotmányban rögzítették, hogy a kormány a parlamentet információval lássa el, hallgassa meg a parlamentet és élvezze annak bizalmát. Az alkotmány 96. cikkelye értelmében a jogszabálytervezeteket a kormány juttatja el a parlamenthez. A szakosított bizottságok feladata, hogy véleményt nyilvánítson a Nagybizottságnak, valamint részt vegyen az EU-s döntéshozatalban. A Nagybizottság általában egyet ért a szakosított bizottságokkal. A gyakorlat szerint az a miniszter, aki részt vesz a következő heti tanácsi ülésen, minden pénteken megjelenik a Nagybizottság előtt. A meghallgatás után a Nagybizott-

⁸ WERNER FASSLABEND, az Osztrák Nemzeti Tanács Főbizottsága EU-ügyek Állandó Albizottságának elnökének előadása alapján. Elhangzott Budapesten, „A nemzeti parlamentek az Európai Unióban – tanulságok a csatlakozó országok számára” c. konferencián, 2004. március 4-én.

⁹ HANNU TAKKULA, a finn Nagybizottság alelnökének előadása alapján. Elhangzott Budapesten, „A nemzeti parlamentek az Európai Unióban – tanulságok a csatlakozó országok számára” c. konferencián, 2004. március 4-én.

ság véleményt alkot. Az együttműködés folyamatos a kormány és a parlament között, az európai uniós ügyekben az összes bizottság és szakbizottság részt vesz. A finn parlament gyenge pontként veti fel azt, hogy az európai uniós ügyek nagyon nagy mennyiségűek – maga a rendszer a jogszabály-alkotási ügyekre épült, a tájékoztatásra nincs elég ideje. Ezért az ellenőrzési mechanizmus továbbfejlesztése céljából parlamenti bizottság létrehozását szorgalmazza.

A magyar scrutiny modell

Az országgyűlés és a kormány együttműködését az integrációs ügyeket illetően kétharmados törvénnyel szabályozza a Magyar Köztársaság. A 2004. évi LIII. törvény végleges megszövegezését hosszú, kiterjedt szakértői munka és politikai egyeztetési folyamat előzte meg, melynek keretében a magyar megfigyelők széleskörű tájékozódást végeztek a többi tagállam gyakorlatát illetően. A két intézmény közötti európai integrációs ügyeket illető viszonyt három jogforrási szinten kellett rendezni.

1. Alkotmánymódosítás,
2. Törvényalkotás,
3. Házzabály-módosítás.

Az országgyűlés 2002. december 17-én – a jelenlevő 365 képviselőből 361 támogató szavazatával – elfogadta 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 ún. Európai Unió klauzula (2/A. §).¹⁰ A cikkelyből kihangsúlyozandók a következő elemek: szükséges mértékig; többi tagállammal közösen; hatáskörgyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményeinek útján is. Itt nem másról rendelkezik a klauzula, mint Magyarország szuverenitásának bizonyos fokig történő megőrzéséről: ugyanis, mint ahogyan a cikkely is fogalmaz, csak a szükséges mértékig adja fel önállóságát az Európai Unió javára, azaz nem hatáskörátadásról, hanem inkább hatáskör-átruházásáról van szó, de hogy milyen mértékben, arról az Alkotmány nem szól, továbbá a kormány nem egy egységes európai államban gondolkodik, hanem továbbra is a kormányközi, szerződéses

¹⁰ „2/A. § (1) A Magyar Köztársaság az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az Európai Uniót, illetve az Európai Közösségeket (a továbbiakban: Európai Unió) alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – egyes, Alkotmányból eredő hatásköröket a többi tagállammal közösen gyakorolhatja; e hatáskörgyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményeinek útján is.

(2) Az (1) bekezdés szerinti nemzetközi szerződés „megerősítéséhez és kihirdetéséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

együttműködést preferálja (többi tagállammal közösen), ezáltal is limitálva a hatáskör átadását európai szintre (önállóan is gyakorol).

A dolgozatom témája szempontjából viszont sokkal inkább a 35/A. §¹¹ a meghatározó. Az alaptörvény értelmezésében öt pontban szabályozza az országgyűlés és a kormány együttműködését:

1. Az országgyűlésnek illetve bizottságainak ellenőrzési jogköre,
2. Az országgyűlés és a kormány közötti egyeztetési eljárás,
3. A kormány tájékoztatási kötelezettsége,
4. A napirenden szereplő javaslatok kormány általi megküldése,
5. Kétharmados törvény.

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 továbbítani az országgyűlés számára, illetőleg folyamatos tájékoztatási feladattal látja el a végrehajtó hatalom és mindezt kétharmados törvénnyel kell a törvényhozó hatalomnak kodifikálnia. Külön törvényben kell meghatározni tehát 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. Összefoglalva: rendelkeznie kell a vonatkozó ellenőrzési, egyeztetési és tájékoztatási szabályokról (= scrutiny).

A magyar scrutiny modell előkészületei

Az országgyűlés és a kormány európai integrációs együttműködését szabályozó törvény koncepciójának kidolgozására 2002. december 19-én létrejött a négy parlamenti frakció, az Országgyűlés Hivatala (Főtitkárság, Külügyi Hivatal, Elnöki Kabinet) és a kormány (Igazságügyi Minisztérium, Külügyminisztérium, Miniszterelnöki Hivatal) szakértőiből, valamint független szakértőkből álló munkacsoport. A testület tevékenysége során kidolgozta a kétharmados törvény, valamint a hozzá kapcsolódó Hárszabály-módosítás alapját képező koncepciót, az európai integrációs ügyek koordinációjáért felelős tárca nélküli miniszter, az igazságügyi miniszter és a külügyminiszter maga is megalkotta előterjesztését az Európai Unió Nagybizottság részére. Mielőtt magát a törvényjavaslatot taglalnám, vázolom, milyen alternatívák álltak fenn Magyarország

¹¹ „35/A. § (1) Az európai integrációval összefüggő ügyekben az Országgyűlés vagy bizottsági 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 részvételével működő intézményeinek döntéshozatali eljárásában napirenden szerepelnek.”

számára a saját kontroll-modell elkészítésére vonatkozóan, melyek azok az alapelvek, amelyeket mindenképpen szem előtt kellett tartani a kodifikáció során.

Magyarország szempontjából az alábbi legfontosabb tényezők határozzák meg a modell kialakítását:

1. Kis ország, tíz évre visszanyúló demokratikus hagyományokkal, stabil intézményrendszerrel;
2. Papíron erős parlament, ugyanakkor kancelláriademokrácia, az alaptörvénybe beépített fékekkel és ellensúlyokkal;
3. Koalíciós kormány, de konfrontációs elitstratégiák;
4. Fragmentált, többdimenziós politikai kultúra, három nagyobb törésvonal mentén (vallásosság, a nómenklatúrához tartozás, vidék-város);
5. Erősen leterhelt parlament, kevés „profi” politikus, EU-s szakértelem és nyelvtudás nem általános;
6. Az európai integráció, mint az elitek ügye, az uniós csatlakozás népszerűsége lassan csökken;
7. Gyenge tájékozottság integrációs ügyekről;
8. Kormányzati túlsúly a csatlakozásra való felkészülésben;
9. Sokáig egy bizottságra leszűkített parlamenti odafigyelés integrációs ügyekben;
10. A mindenkori kormánypárti képviselőknek a Kormány iránti lojalitása erősebb integrációs elkötelezettségüknél, akár saját szerepük csökkentése árán is;
11. A tárgyalások alatt az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága csak ex-post tájékoztatást kapott, ex-ante konzultáció a ritka hat-, majd négypárti tárgyalásokat leszámítva nem folyt;
12. Az EU csatlakozást közjogi szempontból lehetővé tevő alkotmánymódosítás 2002 decemberében négypárti tárgyalás, nem pedig parlamenti egyeztetés eredménye.

A 2004. május 1-jei csatlakozást megelőző tapasztalatgyűjtés, az egyes scrutiny intézmények beható elemzése folytán és Magyarország lehetőségeit is figyelembe véve, a következő választási lehetőségek adódtak:

1. Kötött mandátumot ad az országgyűlés, de ehhez jogszabályi alapot nem teremt (dán Folketing), továbbra is csak politikai felelősséggel operál;
2. Az országgyűlés álláspontja jogi értelemben is köti a végrehajtó hatalmat (a jogi felelősség megléte egyébként vita tárgya a szakirodalomban, Ausztria és Németország esetében említik);
3. Az országgyűlés álláspontja köti a végrehajtó hatalmat, mely politikai felelősséggel tartozik a törvényhozásnak (finn Eduskunta);

4. Az országgyűlés – a kormánnyal való konzultáció után – álláspontot fogalmaz meg, melyet továbbít a kormánynak, de annak csak tájékoztató jellege van;
5. Az országgyűlés – a kormánnyal való konzultáció nélkül – esetlegesen álláspontot fogalmaz meg, melyet továbbít a kormánynak, de annak csak tájékoztató jellege van.

A törvény megalkotásában részt vevő szakemberek, szakértők szerint egy középerős ellenőrzési rendszert kell kidolgozni, attól sem elhatárolódva, hogy mindegyik tagállam gyakorlatát figyelve, az erősségeket átültesse a magyar modellbe. Tökéletes szabályozási rendszer nem létezik, mindegyiknek megvan a maga erősségei és gyengeségei. Ezért egy saját intézményt kellett megalkotni, mely munka kezdetén különösen az alábbi alapelveket kellett szem előtt tartani:

1. A kormány és az országgyűlés európai integrációs ügyekben történő együttműködésének elvi alapja a közhatalom gyakorlásának az Alkotmányból következő módja, a hatalommegosztás elvének az Alkotmányban meghatározott rendje, és különösen az Alkotmány 35/A. §-a;
2. Az együttműködésnek igazodnia kell a magyar közjogi hagyományokhoz, különös tekintettel a miniszteriális felelősség elvére;
3. Az együttműködés szabályozásánál figyelembe kell venni a Magyar Köztársaság csatlakozási szerződésben vállalt nemzetközi kötelezettségeit és az Európai Unió alapító szerződéseinek szabályait, mindezen felül a szükséges mértékben a másodlagos közösségi joganyag követelményeit;
4. Az együttműködésnek dinamikusnak, hatékonynak és operatívnak kell lennie;
5. Az együttműködésnek átlátható információáramláson és mind az országgyűlés, mind a kormány részéről egyértelmű belső felelősségi szabályokon kell alapulnia. Ennek érdekében az országgyűlésnek Házsabálymódosítást, a kormánynak ügyrend-módosítást kell elvégeznie;
6. A kormány és az országgyűlés európai integrációs ügyekben történő együttműködését az Európai Konventben a nemzeti parlamenteket és a szubszidiaritás elvét érintő fejleményekre figyelemmel, a Konvent eredményeit szem előtt tartva kell rendezni.

A kodifikációnak három fő elemet kell magában foglalnia, mely egyben lefedi a scrutiny fogalmát is. Ezek:

1. Egyeztetés,
2. Ellenőrzés,
3. Tájékoztatás.

Mindhárom parlamenti jogkör – illetve mindhárom kormányzati kötelezettség – a törvényhozó és a végrehajtó hatalom közötti alkotmányos megosztásból adó-

dik. Az új törvénynek viszont az Alkotmányban biztosított jogok és kötelezettségeken túl az európai uniós tagságból eredő, az európai integrációs ügyekkel kapcsolatos speciális jogosítványokról és kötelezettségekről kell rendelkeznie.

Az Országgyűlés Európai Unió 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.¹² 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 egycsatornás 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 esetekben¹³ – álláspontjavaslatának megküldésével – köteles egyeztetést kezdeményezni a

¹² „A Kormány köteles az Alkotmány végrehajtásához szükséges törvényjavaslatokat az Országgyűlés elé terjeszteni.”

¹³ Ide tartoznak először: azok az európai uniós tervezetek, amelyek közvetlenül és lényeges mértékben kihatnak az Alkotmányban foglalt alapvető jogok gyakorlására. Másodsor: amikor az európai uniós tervezet olyan kérdéssel foglalkozik, amelyre vonatkozó törvény megalkotása az Alkotmány hatályos rendelkezései szerint minősített többséggel lehetséges. Harmadsor: ha az európai uniós tervezet elfogadása esetén annak hazai alkalmazása vagy közvetlenül alkalmazandó közösségi jogforrás esetében annak végrehajtása a hatályos magyar szabályozáshoz képest alapvető változást jelentene. Negyedsor: az ország szempontjából stratégiai fontosságúnak ítélt kérdések esetében.

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 ajánlásait.¹⁴ 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 koncepcióban¹⁵ 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 címről 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

¹⁴ Az ajánlás terminust a törvényjavaslatban állásfoglalás terminus váltja fel.

¹⁵ Az országgyűlés és a kormány európai integrációs kérdésekben történő együttműködését szabályozó törvény koncepciója.

írásban, négy héttel (illetve 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 kívánalmai 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 stratégiailag fontosnak ítélt kérdésekben megfogalmazott javaslatait szintén megküldi az 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 négypartii 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 négypartii 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 fogalmazták meg a két dokumentum közötti eltérési pontokat a képviselők, mindösszesen jelezték, hogy az érdekeltség nem egyezik a kormány és a parlament részéről.¹⁶ 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, 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 parlamenti álláspontja [4. § (3) bek.].

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:

1. Az országgyűléshez eljuttatott dokumentumok köre, meghatározása, a tevékenység felelőse;
2. Az európai uniós jogszabálytervezetek országgyűlési szelekciója;
3. A kormányálláspont megküldésének határideje;

¹⁶ 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.

4. 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 felelőse.¹⁷

A kormány mindösszesen jogszabálytervezetéről 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 kérdéskört 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 házelnöknek 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 haldéktalanul küldje meg a végrehajtó hatalom.

¹⁷ Előterjesztés: „2. § (1) A Kormány az Országgyűlés részére a kézhezvételt követően haldéktalanul 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.”

2. Az európai uniós jogszabálytervezetek országgyűlési szelekciója.¹⁸

A parlament túlzott leterhelését elkerülendő az alábbi kérdések fogalmazódtak meg az egyeztető ülésen:

3. Melyek azok a tervezetek, amelyek az országgyűlés törvényalkotási hatáskörét érintik?
4. Ki dönti el, hogy mely tervezetek tartoznak a törvényhozási jogkörbe?
5. A törvényhozási jogkörbe tartozó jogszabálytervezeteket tartalmazó lista elkészítése a kormány és a parlament részéről.
6. 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),

¹⁸ 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 a) Az Alkotmányban foglalt alapvető jog gyakorlására közvetlenül és lényegesen kihat, b) Olyan kérdésre vonatkozik, amely az Alkotmány értelmében az Országgyűlés minősített többséggel elfogadott döntését igényli, c) Elfogadása esetén hazai alkalmazása vagy végrehajtása tekintetében a hatályos magyar szabályozás tartalmának alapvető megváltozását eredményezi, vagy d) 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.”

dönthet úgy, hogy vannak még olyanok, amelyek törvényhozási kérdést érintenek, de elkerülték a kormány figyelmét. Ugyanakkor legyen meg az a lehetőség 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.

1. A kormányálláspont megküldésének határideje¹⁹

Nagyon fontos kérdés a tárgyalási pozíciók kialakításának időbeli rendje is: a magyar álláspontra 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 alapidokumentumról foglal állást, másodszer pedig közvetlenül a COREPER ülése 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.

2. Konkrét felelősség: a kormányálláspontra tartalma,²⁰ az országgyűlés állásfoglalásának jellege,²¹ a kormány utólagos tájékoztatási kötelezettsége.²²

¹⁹ Előterjesztés: „3. § (5) A Kormány az álláspontra javaslatát olyan időpontban küldi meg az Országgyűlésnek, hogy az európai uniós döntéshozatali napirendre figyelemmel az érdemi egyeztetést biztosítani lehessen. (6) A Kormány az álláspontra javaslatának megküldésével egyidejűleg az európai uniós döntéshozatali napirendre figyelemmel ésszerű határidőt javasol az Országgyűlés ajánlásának kialakítására.” Koncepció: „A Kormány a közösségi jogszabály-tervezetekre vonatkozó álláspontra 4 héttel azelőtt köteles megküldeni az Országgyűlésnek, hogy az adott kérdésben a Tanácsban, illetve annak előkészítő testületeiben döntés várható.”

²⁰ Előterjesztés: „3. § (4) A Kormány álláspontra javaslata 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 álláspontra.” – Koncepció: „A kormányálláspontra 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 pozíció, szükség esetén más tagállamok álláspontra.”

Abban valamennyi frakció és a kormány is egyetértett, 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 kötelmet 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 között,²¹ 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 fókig egyetért az eltérés lehetőségének szűkítésével. Javaslat: egy nem kétharmados törvénynél könnyebb, a kétharmados törvények esetében pedig nehezebb legyen eltérni az állásponttól.

²¹ 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. a) Amennyiben az EIÜB a Kormány álláspontjával kapcsolatban állást foglal, a Kormány a tanácsbeli tárgyalásokon és szavazáson csak indokolt esetben térhet el. b) 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.”

²² 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.”

²³ Az Európai Unió döntéshozatalában számos döntés minősített többséggel történik, ugyanaz Magyarországon kétharmados döntést igényel.

Az előterjesztéstől a törvényjavaslatig

A négypartii egyeztetéseket követően 2004 márciusában a Magyar Köztársaság Kormánya elkészítette az országgyűlés és a kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről szóló törvényjavaslatát (T/9588). A továbbiakban az előterjesztés és a törvényjavaslat közötti lényegesebb eltéréseket, változtatásokat – a tárgyalások eredményeképpen – ismertetem.

Általánosságban elmondható, hogy a törvényjavaslat szélesebb mértékben kitér az országgyűlés hatásköreire. Számos olyan rendelkezés bekerült a törvényjavaslatba, amely nem szerepelt az előterjesztésben, illetőleg némely pontok kiegészültek, pontosabb meghatározást kaptak. Fontosabb pontok, amelyek az előterjesztéshez képest újnak minősülnek a törvényjavaslatban:

1. Az országgyűlés európai uniós bizottsága az európai uniós tervezetekkel kapcsolatos eljárás során *ügydöntő hatáskörrel* rendelkezik;
2. A kormány az országgyűlés részére a jogszabálytervezeteken és javaslatokon *túl minden más, továbbá az országgyűlés kérésére további, megjelölt dokumentumot* is megküld;
3. 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*;
4. 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;
5. 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*;
6. A kormány az *országgyűlés állásfoglalásának hiányában dönthet a képviselendő álláspontról*;
7. Amennyiben olyan jogszabálytervezetről van szó, amelyhez az országgyűlés *minősített többségű döntése* kell – a kormány az állásfoglalástól csak *indokolt esetben térhet el*;
8. A kormány *módosíthat az álláspontjavaslatán*, de erről *folyamatosan tájékoztatja* az országgyűlést;
9. 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;

10. A kormány írásbeli – és az országgyűlés kérésére szóbeli – indoklással ellátott tájékoztatást ad az országgyűlésnek, amennyiben az általa képviselt álláspont eltért az országgyűlés állásfoglalásától.

A Törvény²⁴

A 2004. évi LIII. törvényről történő parlamenti szavazást megelőzendő, sürgőségi eljárással parlamenti vitára került sor, ugyanis a törvény maga nagy késésben volt, hiszen ekkorra már alkalmazni kellett volna: a törvényt az országgyűlés a 2004. május 17-i ülésnapján fogadta el.

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 törvényt. Az előző törvényjavaslathoz képest a következő módosítások történtek:

1. *Az országgyűlés is módosíthatja az állásfoglalását tekintettel az európai uniós tervezetek, illetve az álláspontjavaslatok tartalmának változásaira – erről a kormány köteles tájékoztatni az országgyűlést;*
2. *Szóbeli 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;*
3. *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;*
4. *A miniszterelnök az Európai Tanács üléseiről az országgyűlés plenáris ülését szóban tájékoztatja, ugyanez érvényes Magyar Köztársaság európai uniós tagságával összefüggő éves beszámolóra is.*

²⁴ 2004: LIII. tv. az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről.

Megjegyzések, vélemény

A törvényjavaslatot az országgyűlés – a jelenlevő képviselők 299 „igen” szavazatával fogadta el. A megjelentek közül egy képviselő sem szavazott ellene, és ugyancsak senki sem tartózkodott.

A szavazatok megoszlása a képviselőcsoportok szerint:

MSZP: 166 „igen” szavazat (=93%), 12-en távol;
FIDESZ: 95 „igen” szavazat (=59%), 67-en távol;
MDF: 17 „igen” szavazat (=74%), 6-an távol;
SZDSZ: 20 „igen” szavazat (=100%), mindenki jelen volt;
Független: 1 „igen” szavazat (=77%), 2-en távol.

Most már következik – ha közhellyel szeretnék élni – a puding próbája mind a végrehajtó, mind pedig a törvényhozó hatalom részéről. Összességében elmondható, hogy a magyar scrutiny modell a középerős mezőnybe tartozik a tagállamok nemzeti parlamentjeinek gyakorlatában. Sem nem köti túlságosan a kormányt, ugyanakkor igyekszik kiterjedt kontrollt megvalósítani a kormány európai uniós tevékenységét illetően. Néhány megjegyzés a magyar modellel kapcsolatban:

- 1. Dokumentumok megküldése:* nagyon jól szabályozott, hogy a kormány azonnal (kézhzvévelt követően) továbbítja az országgyűlésnek a jogszabálytervezeteket, sőt, további dokumentumokat is, amelyekre az országgyűlés igényt tart. Véleményem szerint nagyon fontos lenne az, hogy a munkaanyagok is minél gyorsabban megérkezzenek az EIÜB kezébe (az amszterdami jegyzőkönyv szerint ez az EB feladata), ugyanis itt szerezhet a parlament először tudomást arról, hogy milyen javaslatok lesznek készülöben, milyen tárgykörben várható majd jogszabálytervezet – alkotás. Tehát már ezen munkaanyagok ismeretében az EIÜB a tárgykörben érdekelt állandó bizottsággal – szakmai szinten – konzultálhat és kialakíthat egy előzetes állásfoglalást. Természetesen közben folyamatosan figyelni kell az illető anyag útját (állandó konzultáció a brüsszeli állandó képvisellel), és a konzultációk folyamán up-to-date felkészültséggel kell rendelkezzen a magyar fél a nemzeti érdekek érvényesítése céljából. Utolsó befolyásolási szintnek a munkacsoportokat jelölném meg, véleményem szerint sem a COREPER, sem pedig a Tanács ülésén már érdemben nem lehet befolyásolni a döntéseket.
- 2. Képviselendő álláspont:* mivel minden fél év kezdetén a soros elnökség pontosan megjelöli, milyen témakörökkel kapcsolatban várható jogszabályalkotás, ehhez a jegyzékhez a kormánynak is hozzá kell férnie és megküldi az országgyűlés részére előzetes tájékozási céljából. Amikorra a kormánytól megérkeznek az Európai Unió döntéshozatali eljárásában napirenden szereplő tervezetek – az országgyűlésnek készen kell állnia a gyors reagálásra – amennyiben már előzőleg megfogalmazott (konzultációs dokumentumok

alapján) állásfoglalást, akkor azt az európai uniós tervezetben foglaltak szerint módosíthatja és eképpen egyeztet a kormánnyal a kialakítandó magyar nemzeti pozícióról. Fontos, hogy az egyeztetett pozíciót képviselje a kormány képviselője mind a COREPER mind pedig a Tanács ülésén, ugyanis, ha az előzőekhez képest ellentétes pozíciót képvisel, avagy kimegy a Tanács döntéshozó tárgyalásáról, komolytalanná válhat. A törvényben szabályozott, hogy a kormány csak indokolt esetben térhet el az állásponttól és arról szóbeli indoklási kötelezettsége van. Tehát magyarul: eltérhet, de milyen mértékben? Ezt kissé veszélyesnek tartom, ugyanis, amennyiben a fent tárgyalt „ideális” eset érvényesül, tehát hogy az országgyűlés naprakészen követi és alakítja állásfoglalását és maga a kormány is megteszi ezt az álláspontjavaslatának kialakításával, akkor a magyar fél erős tárgyaló partnernek bizonyul az Európai Unióban és a „fínáléban” már nem szükséges a magyar pozíción módosítani, alakítani. Annál is inkább, mivel a többi tagállam képviselni kívánt álláspontját is megismerte már mindkét fél. Igazándiból itt a kötött mandátum felé hajlik a véleményem, viszont, amennyiben mégis valamilyen oknál fogva szükséges az eltérés a Tanács ülésein, akkor a kormánynak azonnal jeleznie kell a pozíción végrehajtandó módosítási szándékát az EIÜB-nek, amelynek arra haladéktalanul reagálnia kell – annak érdekében, hogy ne a magyar fél miatt húzódjon el a tárgyalás – illetve a kormánynak vissza kell küldenie az álláspontot az EIÜB-hez, megjelölve azt, hogy mely pontok érintenének változtatást, s az EIÜB ezt figyelembe véve kialakítja az új állásfoglalását, amelyet azonnal megküld a kormánynak. Ettől viszont már ne lehessen eltérni a döntéshozatali folyamatban.

3. *Utólagos tájékoztatási kötelezettség:* a kormány szóbelileg indokolja meg, amennyiben eltért az országgyűlés állásfoglalásától, s az indoklás elfogadásáról az országgyűlés dönt. Véleményem szerint pontosabban meg kellett volna határozni a törvényben, hogy milyen következményei lesznek az indoklásnak, milyen jogosítványokkal élhet az országgyűlés a kormány felé. Mivel ez magában rejtheti annak lehetőségét, hogy a kormány ha egyszer eltér az állásfoglalástól, akkor másodszor és harmadszor is megteszi, s csak annyi kötelezettsége van, hogy azt megindokolja. Szerintem nem elegendő az IGEN – NEM az országgyűlés részéről, szigorúbban kellett volna szabályozni azt, hogyan, milyen mértékben és milyen következményekkel lehetséges a kialakított pozíciótól való eltérés.

Irodalom

- Chronowski Nóra: Az Országgyűlés és a Kormány integrációs ügyekkel kapcsolatos együttműködésének szabályozásáról. Magyar Közigazgatás, 2003/9.
- Győri Enikő: A nemzeti parlamentek és az Európai Unió. Bp. Osiris, 2004.
- Győri Enikő: Hogyan őrizheti meg szuverenitását az Országgyűlés az EU-csatlakozás után? Politikatudományi Szemle, 2003/4.
- Norton, Philip: A nemzeti parlament alkalmazkodása az integrációhoz. Európai Szemle, 1998/1.
- Az Országgyűlés Külügyi Hivatala EU osztályának munkatársai: A nemzeti parlamentek szerepének változása az Európai Konvent javaslatai alapján. Európai Tükör, 2003/4–5.
- Travers, David – Coppolecchia, Hanneke – Tomlins, Allan: The influence of National Parliaments on European Policies. Brussels, European Parliament, 2002.

ANDREA KIRÁLY

THE CO-OPERATION OF THE GOVERNMENT AND THE PARLIAMENT IN EUROPEAN INTEGRATION ISSUES IN HUNGARY

(Summary)

The theme of the study is to demonstrate, where can the national parliaments take part in the European decision making process, and how is it possible to scrutinize their government in european matters. The study also specifies the Hungarian scrutiny model from the arrangements until the voted act.

The study is introduced with the relating European Union Treaties – the developing of the national parliaments from Maastricht Treaty till the text of the working group of the Convention. Afterwards drafts the European Union decision making process – points out where can the national parliaments give their word, where are the key points where can influence the legislative proposals.

Secondly, delineates the groups of the possible scrutiny systems by giving experiences from the old member states.

The third part of the study is about the Hungarian scrutiny model. In details: the preparation phase of the act, the debate between the Government's proposal and the Parliament's concept (the conciliatory forums among the four parties).

Finally, fully explains the scrutiny modell of Hungary through the act and gives further opinions for the future: how could it work in practice and what could be the problem in the use.

