

GYŐRI ENIKŐ

## Hogyan őrizheti meg szuverenitását az Országgyűlés az EU-csatlakozás után?<sup>1</sup>

A magyar Országgyűlés 2002. december 17-én a 2002. évi LXI. törvény elfogadásával módosította az alkotmányt, ezáltal közjogi szempontból is lehetővé tette csatlakozásunkat az Európai Unióhoz. Az akkori alaptörvény-változtatás egyrészt rendezte a szuverenitásátruházás témáját – azt kétharmados törvény elfogadásához kötötte (1. §), és alapcélként tűzte ki az európai egység megteremtését (2. §), másrészt feladatul szabta az Országgyűlésnek, hogy alkosson törvényt a parlament szerepéről az EU-csatlakozás utáni időszakra (6. § 2. bekezdés)<sup>2</sup>.

A hatályos alkotmány csak annyit mond a törvényhozás csatlakozás utáni szerepéről, hogy a kormánynak tájékoztatási kötelezettsége van a parlament felé. Nem világos egyelőre, hogy az Országgyűlésnek milyen jogosítványai lesznek, hogyan tudja megőrizni jelenleg még élvezett olyan kiváltságait, mint a jogalkotás az alkotmány és a jogalkotási törvény által megszabott, törvényhozási tárgykört érintő kérdésekben, a kormány ellenőrzése vagy a Magyarország szempontjából stratégiai jelentőségű döntések meghozatalában való közreműködés.

Az, hogy az alaptörvény ilyen szűkszavú a legfőbb demokratikus intézmény, a parlament jövőbeli szerepét illetően, annak a következménye, hogy az alkotmánymódosítás vitája során a pártok nem tudtak egyezsége jutni ezekben a kulcsfontosságú kérdésekben. 2003 februárjában egy, a kormány, az Országgyűlés és a parlamenti pártok képviselőiből, valamint független szakértőkből álló csoport megkezdte a témakör és a politikai szereplők álláspontjának feltérképezését. Június végére meg is született egy koncepció, mely nem volt konszenzusos dokumen-

tum, de a politikai párbeszéd kiindulópontjául szolgált. 2003 szeptemberében kezdődött meg a konkrét egyeztetés az Országgyűlés legfőbb integrációs fórumának, a nagybizottságnak az égisze alatt, melynek eredményeképp meg kell majd születnie az alkotmányban is előírt kétharmados törvény javaslatának. A terv az, hogy maga az Országgyűlés, tehát kivételesen nem a kormány kodifikál. A törvényjavaslatot még idén megtárgyalja és jóváhagyja az Országgyűlés, hatályba pedig a csatlakozás napján, 2004. május 1-jén lép. 2004 első négy hónapjában pedig lenne idő próbára tenni a törvény által bevezetésre kerülő új eljárásokat.

A téma aktualitása miatt tehát érdemes áttekinteni, milyen szerepre „kárhóztatja” az európai uniós tagság a nemzeti törvényhozásokat, illetve, hogy a tizenötök tapasztalataiból mit kellene hasznosítania Magyarországnak. Kísérletet teszek egy olyan modell felvázolására, mely megítélésem szerint az Országgyűlésre nézve alkalmas, s melynek révén a parlament leginkább meg tudná őrizni szuverenitását. Tételelem az, hogy az Országgyűlést közép- és ellenőrző jogosítványokkal kell felruházni a kormány integrációs politikája terén annak érdekében, hogy megőrizze jelenlegi hatásköreit, valamint politikabefolyásoló szerepét.

## A MAGYAR MODELLVÁLASZTÁST BEFOLYÁSOLÓ TÉNYEZŐK

A magyar modell erejéről való döntés meghozatalakor tekintettel kell lenni az alkotmányos politikai berendezkedésre, a politikai kultúrára, a közjogi hagyományokra, az Országgyűlés erejére a nemzeti szinten, valamint a parlament által integrációs ügyekben betöltött szerepre.

Magyarországon *parlamentáris kormányzati rendszer* alakult ki; 1990 óta korlátozott parlamentarizmusról beszélhetünk, csakúgy, mint a nyugat-európai demokráciák többségében. A kezdeti központi szerepből veszített az Országgyűlés a *kanceláriakormányzás* kiteljesülésével.

Az intézményi berendezkedés, hatalommegosztás alapján még mindig konszenzusos demokráciáról van szó (koalíciós kormányzás), mely a gyakorlatban kompetitív elitstratégiákon keresztül valósul meg (Körösi 1998, 371–372). Két blokk létezik, a balközép és a jobbközép, s közöttük a szakadék átjárhatatlan; a nagy tömegpártok most vannak kialakulóban.

Magyarországon fragmentált, többdimenziós politikai kultúra alakult ki, három nagyobb törésvonal mentén (vallásosság, a nomenklatúrához tartozás, vidék-város) (Körösi 1998, 119).

A megegyezéses rendszerváltás nem párosult magas szintű állampolgári aktivitással, politikai részvétellel, így inkább alatt-

valói, mintsem részvevői politikai kultúráról lehet beszélni. Már nem sokkal a rendszerváltás után megrendült az intézmények iránti bizalom (Ilonszki 1998, 73), de ez nem jelenti azt, hogy bárki megkérdőjelezné az alkotmányos berendezkedést. A „stabilizáló apátia” fontos jellemzője a magyar politikának (Körösi 1998, 36).

Az Országgyűlés középerős, politikai befolyással rendelkező parlament. Tevékenysége nem merül ki a kormány javaslatainak a kormánypárti többség szavazógépezete révén történő szentesítésben, hanem a képviselőknek, a bizottságoknak, az ellenzéknek, de leginkább a kormánypárti frakcióknak jelentős kiegészítő, módosító, befolyásoló szerepük van. E törvénygyárként működő, jóformán csak a törvényalkotásra koncentrááló munkaparlamentben tehát megvannak a kisebbségvédelem garanciái, azaz az ellenzék elvileg bekapcsolódhat az összes parlamenti funkció ellátásába. Az Országgyűlés bizottsági rendszerre nemzetközi összehasonlításban is erősnek tekinthető, szelektáló, módosító, illetve önálló törvénykezdeményező szerepe révén. Az EU-csatlakozással egy túlterhelt, népszerűtlen intézménynek kell szembenéznie, melynek munkamódszerét, szemléletét még nem alakították át úgy, hogy megfeleljen a majdani tagság által támasztott kihívásoknak.

Az Országgyűlés már 1992-ben (akkor még különbizottságként) létrehozta az európai integrációs ügyek bizottságát (EIÜB), tehát az unióval egy szűk testület már 11 éve foglalkozik. A csatlakozási kérelmet 1994-ben az Országgyűlés felhatalmazása alapján nyújtotta be a kormány, s a 10/1993. (III. 5.) sz. országgyűlési határozat értelmében minden évben jelentést kell készítenie a törvényhozás számára Magyarország integrációs politikájáról. A jogharmonizációs kötelezettség szintén 1994 óta fennáll. Kezdetben tehát, nemzetközi összehasonlításban is, viszonylag erős volt a magyar parlament szerepe európai kérdésekben.

1998 tavaszán azonban a Horn-kormány megakadályozta, hogy a csatlakozási tárgyalások megindulásáról, s a folyamatban az Országgyűlést megillető jogosítványokról parlamenti határozat szülessen (Orbán Viktor, az európai integrációs ügyek bizottsága akkori elnöke javaslatának elfogadását az MSZP megghiúsította). A tárgyalások így parlamenti felhatalmazás nélkül indultak meg. 1998 őszén az MSZP, immár ellenzékben, arra hivatkozva, hogy a tárgyalások most érnek az érdemi szakaszba, már szorgalmazta egy határozat elfogadását a tárgyalások fő irányának megszabása céljából, de azt az akkori legnagyobb kormánypárt (a Fidesz) megakadályozta. A parlament szerepéről tehát az új parlament sem tudott jogszabályt alkotni. Az MSZP-nek, most már ellenzékben, hirtelen sürgős lett a téma, a Fidesznek pedig, immár kormánypártként, már nem volt olyan érdekes a határozat megszületése. A Fidesz úgy ítélte

meg, az előző kormánypárt hibájából a parlament elszalasztotta a lehetőséget, s most már diplomáciai bonyodalomhoz vezetne az utólagos rendezés, s lelassítaná a felvételi folyamatot.

A történetek, s nemzetközi tapasztalatok is azt bizonyítják, hogy a *törvényhozás szerepéről nem annyira a pártok között húzódik a határvonal, mintsem a mindenkori kormány és az ellenzék között*. A kérdés rendezése mindig csak az ellenzéknek fontos. Ez rövid távú gondolkodásra vall, s az MSZP egyértelműen belesétált az önmaga ásta csapdába. A Fidesz magatartásának megváltozása a kormányra kerüléssel magyarázható, illetve azzal, hogy el akarta játszani ugyanazt, amit az MSZP tett az ő javaslatával fél évvel korábban. *A mindenkori kormánypárti képviselőknek a kormány iránti lojalitása tehát erősebb integrációs elkötelezettségüknél, akár saját szerepük csökkentése árán is*. Összességében a döntés elhalasztása a parlament szerepéről nem-döntéshez vezetett, s a parlament ezzel saját, a tagfelvételi folyamatban korábban betöltött súlyát kérdőjelezte meg. A tárgyalások alatt az európai integrációs ügyek bizottsága a külügyminisztertől csak ex-post tájékoztatást kapott, ex-ante konzultáció, a ritka hatpárti tárgyalásokat leszámítva (két ilyen konszenzusos dokumentum született), nem folyt<sup>3</sup>. A tagfelvételi időszakot tehát erős kormányzati túlsúly, minimális parlamenti részvétel jellemezte. Nem segítette az integrációs ügyek figyelemmel kísérését a háromhetenkénti ülésezési rendszer, mivel az nem tette lehetővé a kormány hetenkénti beszámoltatását az uniós fejleményekről.

Az EU-s témák továbbra is meglehetősen elszigetelten jelennek meg az Országgyűlésben. Az európai integrációs ügyek bizottsága tagjai szinte monopolhelyzetben vannak az uniós ügyekről való tájékozottság tekintetében. Elvileg az 1994–1998-as ciklus óta a szakbizottságok többsége mindig létrehozza a saját integrációs albizottságát, de ezek nagy része csak papíron létezik. Mostanáig összesen öt vitanapot<sup>4</sup> tartott a törvényhozás európai ügyekben. Mindezek következtében az unió nincs jelen az Országgyűlés mindennapjaiban; a képviselők gyakran hivatkoznak rá a viták során<sup>5</sup>, de érdemi eszmecserére csak ritkán kerül sor. 2003 májusa óta a 21 fős EIÜB 8 tagja (az elnököt is beleértve) európai parlamenti megfigyelő, emiatt a testület munkája rendszertelenebbé vált (egyre nehezebb összehívni az üléseket), így a bizottság kevésbé tudja nyomon követni a csatlakozásra való felkészülés utolsó (valójában meghatározó) szakaszát. Az Országgyűlésben még mindig kisebbségben vannak az idegen nyelven tárgyalni tudók, s az uniós szakértelemmel bírók.

A magyar modell kialakításakor érdemes még azt is figyelembe venni, hogy az integráció továbbra is az elitek ügye. A 2003. áprilisi népszavazáson való rendkívül alacsony (az összes jelölt ország közül a legalacsonyabb) részvétel is azt mutatja, nem si-

került mozgósítani a társadalmat, azaz meggyőzni a polgárokat arról, hogy ez az ő ügyük. A négy párti kampány<sup>6</sup> tehát nem volt sikeres.

## A JAVASOLT MAGYAR MODELL

A nemzetközi példák alapján a következő választási lehetőségei vannak az Országgyűlésnek saját szerepét illetően a csatakozást követő időszakra:

A törvényhozási tárgykörbe eső kérdésekben

1. kötött mandátumot ad az Országgyűlés, de ehhez jogszabályi alapot nem teremt (l. Dánia), tehát továbbra is csak politikai felelősséggel operál.

Ez azt jelentené, hogy az Országgyűlésnek (vagy annak megfelelő felhatalmazással bíró testületének) folyamatosan üléseznie kellene (kivéve augusztusban), s a mindenkori kormány keze teljesen meg lenne kötve. Nem köthetne alkukat (pl. engedmény egy másik ügyben remélt nyereség érdekében), lelassítaná az uniós döntéshozatalt (állandó összeköttetésben kellene lennie az adott kérdésben tárgyaló miniszternek az Országgyűléssel). Ez a szigorú szabály sem zárja ki ugyanakkor, hogy a tanácsban leszavazzák Magyarország képviselőjét a minősített többséggel meghozandó döntéseknél. A dán modellnél a parlamenti hagyomány elegendő garancia arra, hogy a mindenkori kormány tiszteletben tartsa ezt az eljárást (Magyarország esetében ez nincs meg), illetve a modell a gyakori kisebbségi kormányzás miatt született meg (Magyarországon többségi kormányzás folyik).

2. az Országgyűlés álláspontja jogi értelemben is köti a végrehajtó hatalmat.

Az, hogy a jogi felelősség egyáltalán bármelyik tagállamban is létezne, vita tárgya a szakirodalomban; eleve csak a szövetségi berendezkedésű Németország és Ausztria szokták említeni (a tartományokat képviselő felsőházak szava illetékességi körükben kötelező a szövetségi kormányra nézve). Ez utóbbiban papíron az alsóház, a nemzeti tanács határozata is köti jogilag a végrehajtó hatalmat, azaz következményei vannak, ha a kormány a parlament ellenében jár el<sup>7</sup>. A valóságban azonban az osztrák modell korántsem olyan erős, mint amilyen a jogszabályok alapján lehetne (pl. a kormány megpróbálja belefajítani a törvényhozást az uniós dokumentumáradatba stb.). A kancellária típusú kormányzás is ellentmondana egy ilyen modell kialakításának Magyarországon.

3. az Országgyűlés álláspontja köti a végrehajtó hatalmat, mely politikai felelősséggel tartozik a törvényhozásnak. A

parlamentari pozíciótól csak rendkívül indokolt esetben térhet el a kormány, s a történelekről haladéktalanul beszámol a törvényhozásnak. Ez a modell a legtökéletesebben Finnországban működik (itt *scrutiny* is van, azaz az uniós dokumentumtervezeteket alapos vizsgálatnak vetik alá, továbbá a tanácsülés előtt a minisztereket is meghallgatják az ülés egyes napirendi pontjaival kapcsolatosan).

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 törvényhozási tárgykörön túl eső kérdésekben kötelező álláspont megfogalmazásának nincs jogalapja. A politikai felelőség mindegyik modell esetében létezik.

Meglátásom szerint, tekintettel a magyar államberendezkedésre, a politikai és közjogi hagyományokra, a polgárok által a politika és az európai integráció iránt tanúsított érdeklődés fokára, valamint a parlament eddigi integrációs szerepvállalására, *egy uniós kérdésekben középerős hatalommal rendelkező parlamentre lesz majd szükség*, melynek alapesetben nincs ugyan vétőjoga s nem ad a kormánynak kötött mandátumot, de konzultáció után lefekteti álláspontját, s azt a kormány főszabályként követi (1. 3. pont). Az Országgyűlés pontosan figyeli a Brüsszelben történeteket, s a lehető legkorábban tudomást szerez a készülő döntésekről, jogszabálytervezetéről. *A magyar jogszabályok szerint kétharmados többséget igénylő kérdésekben* (ilyenek lehetnek a médiára, a rendőrség és rendészeti szervek működésére, az állampolgárságra, az utazási és letelepedési szabadságra, az adatvédelemre vagy a menedékjogra vonatkozó jogszabálytervezetek) ugyanakkor tanácsosnak tartanám, hogy *az Országgyűlés kötött mandátumot adjon a kormánynak* (attól tehát ne térhessen el Brüsszelben). Amennyiben ugyanis e kérdésekben nem garantáljuk az Országgyűlés jogosítványait, jelentős szuverenitásvesztés történik.

Ennek megfelelően a parlament integrációs feladatait a következő lépéseken keresztül kellene, hogy ellássa annak érdekében, hogy befolyásolni tudja a magyar uniós politikát:

1. Az információhoz való azonnali hozzájutás, az információ feldolgozása.
2. Konzultációk lefolytatása a parlamentben (bizottságok, plenáris ülés).
3. Bizottsági állásfoglalás kibocsátása, még mielőtt az egyeztetés megkezdődik a tanács illetékes fórumán.
4. A kérdésben döntést hozó EU-miniszterek Tanácsa ülése előtt az illetékes miniszter meghallgatása, a parlamenti ál-

lásponnt véglegesítése, hogy a kormány figyelembe tudja venni az Országgyűlés véleményét.

5. Abban az esetben, ha a magyar miniszter a tanács ülésén eltért a parlament véleményében foglaltaktól, számot kell adnia az Országgyűlésnek ennek okairól.

## JOGSZABÁLYI HÁTTER

A mai uniós tagállamok közül hatban a csatlakozási szerződés (vagy az alapítóknál a római szerződést megerősítő szerződés) rendelkezik a parlament szerepéről, tizenkettőben pedig az alkotmány és/vagy külön törvény (is) szól róla<sup>8</sup>. Az, hogy milyen szinten történik a parlament feladatainak meghatározása, még nem feltétlenül mérvadó a modell hatékonyságára<sup>9</sup>. Azt ugyanakkor le kell szögezni, hogy csak a nagy hagyományú, jól működő parlamentek tudják színvonalasan ellenőrizni kormányukat szokásjogi alapon, minimális jogszabályi háttérrel (Dánia, Egyesült Királyság).

Azt is láttuk, Magyarországon alkotmányos kötelezettség (I. az alaptörvény 35/A. §-át) kétharmados törvényben rendezni az Országgyűlés EU-csatlakozás utáni szerepét. A törvényben feltétlenül tisztázni kell,

- hogy az uniós dokumentumoknak pontosan milyen köre jusson el az Országgyűléshez;
- a konzultációs kötelezettséget [egyelőre az alkotmány 35/A. §-a (2) bekezdése csak a tájékoztatási kötelezettséget rögzíti, nem szerepel benne a konzultációs kényszer];
- a jogi vagy politikai felelősséget, a mandátumadás kérdését.

Mindez az alkotmánymódosításból feltétlenül következő minimum; ennél azonban több témát is szabályozhat a törvény. Megítélésem szerint e minimumot – annak érdekében, hogy törvényi garanciái legyenek a parlament jogosultságainak integrációs témákban – érdemes lenne kiszélesíteni, így a következők kerülnének be a törvénybe:

- A kormány köteles rendszeresen tájékoztatni az Országgyűlést (annak illetékes bizottságát) az Európai Unió összes politikájáról, valamint Magyarország EU-beli tevékenységéről.
- A kormány *magyarázat kíséretében, haladéktalanul* megküldi az Országgyűlésnek az uniós intézmények dokumentumait (mind az I., mind a II. és III. pillérre vonatkozóakat, a munkadokumentumokat is beleértve, pl. a zöld és fehér könyveket, tájékoztatókat stb.), különös tekintettel a jogszabály-, egyezmény- vagy intézkedéstervezetekre. Az azokban bekövetkezett változásokról is folyamatosan értesíti a törvényhozást, magyarázat kíséretében<sup>10</sup>.

- Az Országgyűlés a beérkezett dokumentumokról folyamatosan konzultál a kormánnyal, és *háromféle állásfoglalást* bocsáthat ki.
- A jelenleg kétharmados szabályozást igénylő kérdésekben a kormányt köti a parlament véleménye, attól csak akkor térhet el Brüsszelben az illetékes miniszter, ha arra az Országgyűlés megfelelő fóruma *előzetesen* felhatalmazza.
- A törvényhozási tárgykört érintő kérdésekben a kormánynak az Országgyűlés véleményét kell követnie az EU-miniszterek Tanácsában, s attól csak nyomós kül- vagy integrációpolitikai okból térhet el.
- A törvényhozási tárgykörön kívül eső kérdésekben is konzultálhat a kormánnyal az Országgyűlés, megfogalmazhat véleményt, pozíciót, de azt a kormány nem köteles figyelembe venni.
- Az Országgyűlés vizsgálódásai lefolytatásához elegendő időt kell biztosítani, hogy a parlamenti álláspont még a brüsszeli egyeztetés megkezdése előtt megszülessen.
- A tanácsülések előtt az adott ülés napirendjét, magyarázószöveg kíséretében, előzetesen eljuttatja a kormány az Országgyűlésnek, az illetékes kormánytag pedig megjelenik a parlament integrációs fóruma előtt. E meghallgatás keretében a bizottság jóváhagyja a miniszter mandátumát.
- A kormány a tanácsbeli történésekről írásban számol be a törvényhozásnak, különös tekintettel azokra a kérdésekre, melyekben parlamenti állásfoglalás is születt. Amennyiben a kormány képviselője eltért a tanácsban a parlament állásfoglalásától, az illetékes miniszter haladéktalanul szóban is magyarázattal szolgál az Országgyűlésnek.
- A parlament uniós ügyekben illetékes fóruma az európai integrációs ügyek bizottsága, melynek állásfoglalásai úgy tekintendők, mintha azokat az Országgyűlés plenáris ülése hozta volna.

Ezen jogosítványok, kontroll-lépések törvényben történő szerepeltetése révén biztosítani lehetne az Országgyűlés széles körű tájékozottságát, állásfoglalási lehetőségét, illetve, hogy minden történésről visszajelzést kapjon. Kötött mandátumot a kétharmados témák kivételével nem fogalmazna meg tehát a törvényhozás a kormány számára alapesetben, de a folyamatokat kontroll alatt tudná tartani. Ezáltal a magyar modell a finn parlament által végzett kontrollhoz állna a legközelebb. *A cél a meglévő hatalmi egyensúlyi viszonyok fennmaradása, a közjogi hagyományokra való építkezés és a szuverenitásvesztés minimumra szorítása.* Az általam javasoltak megvalósulása garantálná, hogy az Országgyűlés megtarthatja politikaalakító, törvényalkotó szerepét, nem változtatna a demokratikus intézmé-



nyek közötti viszonyrendszeren, s nem lenne idegen a magyar közjogi szokásoktól.

A részleteket rögzíthetné az Országgyűlés *házzsabálya*, attól kezdve, hogy mit tartalmazzon az uniós dokumentumok mellé kötelezően csatolandó (és folyamatosan frissítendő) magyarázat, addig, hogy a parlament hogyan folytassa le az eljárásokat. Szintén a házzsabályba kellene kerülniük – tekintettel a magyar parlamenti hagyományokra – a *kisebbségvédelem garanciáinak*. Eljárási aktusok esetében (napirend elfogadása, javaslatétel egy kérdés megtárgyalására stb.) a jelenlegi kétötödös szabályokat kell alkalmazni.

A ma hatályos házzsabály IV. rész 1–3. fejezete a parlament ülésezési, tárgyalási rendjének általános szabályait tartalmazza, a IV. rész 4. fejezete pedig a különleges eljárásokat, tehát hogy például a költségvetéssel vagy a nemzetközi szerződésekkel hogyan foglalkozik a ház. Mindennek ismeretében úgy vélem, hogy az európai integrációs ügyek parlamenti kezelésének normáit is ez utóbbi fejezetben, annak egy alfejezetében kellene egy helyen rögzíteni. Ezen túl a 28. cikk (2) bekezdésében, mely felsorolja, hogy milyen ügyekkel kapcsolatosan kötelező létrehozni állandó bizottságokat, be kellene illeszteni, hogy az európai integráció is igényli egy állandó bizottság felállítását.

Végezetül szólnom kell még pár szót a *jogalkotási törvényről*, hisz az is érinti az Országgyűlés jogosítványait és feladatait. Meg kell majd határozni a közösségi jog helyét a jogforrási hierarchiában, el kell választani a törvényi és rendeleti úton szabályozandó kérdéseket, s tisztázni kell a nemzetközi szerződések megkötésére vonatkozó szabályokat. A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény jelenlegi állapotában mind tartalmát, mind szemléletét tekintve alkalmatlan arra, hogy az EU-tagság elérése után is követendő norma legyen a jogszabályok megalkotásához. Néhány példa: a ma hatályos törvény szerint gazdasági, társadalmi szükségsszerűség esetén kell jogszabályt hozni, az EU-tagság után pedig ettől függetlenül is kötelező lehet a jogalkotás (például át kell ültetni egy irányelvet). Meg kell változtatni a jogszabályok kihirdetésére vonatkozó szabályokat, hisz már nemcsak a Magyar Közlöny lesz az irányadó, hanem az EU akkor már magyar nyelven is elérhető hivatalos lapja. A csatlakozástól kezdve már nem csak a Magyarországon elfogadott normák lesznek érvényesek, hanem a Brüsszelben elfogadottak is, ráadásul megváltoznak a jogszabályok hatálybalépésének körülményei. *Mindezek miatt tehát elkerülhetetlen a jogalkotási törvény átfogó reformja*. Megítélésem szerint az Országgyűlés irányelv-átültetési, tehát nem a kormány ellenőrzésére vonatkozó feladatait is ebben a törvényben kellene rögzíteni. Az egész jogalkotási törvénymódosítást, valamint a szintén erősen idejétmúlt, a nemzetközi szerződések kötéséről szóló törvény felülvizsgálatát a parlament szerepéről szóló törvény tervezet-

vel párhuzamosan kellene tárgyalnia a háznak, s a törvénycsomagnak 2004. május 1-jén kellene hatályba lépnie<sup>11</sup>.

A jogszabályi keretek rögzítése után vizsgáljuk meg, pontosan milyen elemei lennének a magyar modellnek, s mely lépéseken keresztül valósulna meg a kormány feletti kontroll integrációs ügyekben.

## AZ INTEGRÁCIÓS ÜGYEKKEL FOGLALKOZÓ PARLAMENTI TESTÜLET ILLETÉKESSÉGE, FELHATALMAZÁSA

Az Országgyűlésben, mint láttuk, 1992 óta működik az európai integrációs ügyek bizottsága. A csatlakozáskor tehát tizenkét év tapasztalata áll majd a testület mögött. A tagság nagy fluktuációja miatt ez ugyan nem maradt meg teljes egészében a köz számára, de a testület jó hazai és nemzetközi kapcsolatrendszerre, viszonylagos ismertségre tett szert. A szakbizottságok integrációs tevékenysége ez ideig minimális volt, így nem tartom valós alternatívának, hogy valamelyik közülük átvegye majd az EIÜB szerepét.

*Mindezek alapján azt javaslom, hogy az EU-tagság elnyerése után is az európai integrációs ügyek bizottsága legyen az uniós ügyek letéteményese az Országgyűlésben (az unió mindhárom pillérének és az előkészítés alatt levő egyéb uniós tervezeteknek a kérdésében is<sup>12</sup>). Továbbra is egyike maradna a parlament állandó bizottságainak, amelyet azonban egy különleges, új hatáskörrel is felruháznának, azaz az egész ház nevében hozhatna állásfoglalásokat. Ezt azért tartanám hasznosnak, mert egy bizottság könnyebben tud alkalmazkodni a hektikus brüsszeli döntéshozatalhoz, s a hazai és külföldi uniós történéseknek nagyobb figyelmet tud szentelni, mint a plénum. Amennyiben a plenáris ülés lenne hivatott a végső szót kimondani az uniós tervezetekről, az egyrészt rontaná a döntéshozatal hatékonyságát, időigényesebb lenne, így a kormány az időkorlát miatt vagy nem venné figyelembe a parlament véleményét, vagy Brüsszelben gyakran a magyar elmaradás miatt nem születhetnének meg a határozatok. Másrészt a magyar törvényalkotás menetét is megzavarná, hisz az Országgyűlés amúgy is állandóan túlterhelt. Egy bizottság mindig rugalmasabb és gyorsabb, mint a plénum. A csatlakozási tárgyalások alatt működtetett modell is inkább abba az irányba mutat, hogy a bizottság felhatalmazása célravezető megoldás lenne. Az EIÜB ilyen jogosítvánnyal való felruházása ugyanakkor nem zárna ki, hogy a plenáris ülés bármikor úgy döntsön, egy témával maga is foglalkozni kíván.*

Az EU-tagállamok példái azt bizonyítják, ott hatékonyabb a kormány ellenőrzése, ahol az integrációs bizottság rendelkezik

ilyen felhatalmazással A jelenlegi EU-tagállamok közül csak a dán, a finn és az osztrák EU-s parlamenti testület fogalmazhat meg a plénum nevében véleményt, eseti alapon pedig a német Bundestag. Ez utóbbi modell működésében pontosan a felhatalmazás eseti jellege okoz gondot, s lassít az ügymeneten. Az *Egyesült Királyság kivételével, ahol a parlament komolyan ellenőrzi a kormányt, mindenhol megvan az állandó felhatalmazás.*

Döntést igényel, hogy *mi történjen az európai integrációs nagybizottsággal.* A 2002 szeptemberében az Országgyűlés elnökének kezdeményezésére felállított testület<sup>13</sup> mandátuma a csatlakozásig szól. Az Országgyűlés vezetése részéről továbbra is erős nyomás van arra nézve, hogy fennmaradjon a testület a stratégiaileg fontos, konszenzust igényelő kérdések eldöntésének fórumaként. Ki kell ugyanakkor emelni, a *tagállamokban sehol nincs arra példa, hogy nagybizottság is és scrutiny-bizottság is létezne egyszerre* (ahol van nagybizottság, annak mindenhol speciális oka van és az a testület végzi a *scrutinyt* is). Megítélésem szerint nincsenek olyan uniós ügyek, melyek alátámasztanák a testület létjogosultságát, hisz minden uniós téma megtárgyalása az EIÜB-t illetné meg, s rendkívül kényes, politikai természetű témák megtárgyalására bármikor össze lehet hívni – ahogy eddig is történt – egy négypárti egyeztetést. A nagybizottság egyéves működése alatt is volt már példa arra, hogy ugyanabban a kérdésben a külügyminiszter mind az EIÜB-t, mind a nagybizottságot tájékoztatta, s ő maga is értekelte, feleslegesnek tartja a duplikációt<sup>14</sup>. A két bizottság párhuzamos üzemeltetése az EIÜB, s általában a *scrutiny* jelentőségét csökkentené, hatásköri vitákhoz vezetne. A parlamenti kontroll egyik fő célja egyébként is az átláthatóság fokozása, a nyilvánosság erősítése, így a zárt ajtók mögött ülésző testülettől biztosan nem növekedne a magyar EU-tagság legitimitása.

## AZ INTEGRÁCIÓS TESTÜLET ÖSSZETÉTELE

Az európai integrációs ügyek bizottságának – igazodva ahhoz, hogy a plénum nevében foglalhat állást – a parlament egyik legnagyobb létszámú bizottságává kell válnia.

A testület összetétele eddig is követte a pártok mandátumszámának megoszlását a plenáris ülésen, s ez a jövőben is fenn tartandó. Az, hogy pontosan kik legyenek a bizottság tagjai, a pártok döntésétől függne (ahogy ez ma is történik). A tagállamok hasonszórú testületeiben – különösen a nagy felhatalmazással bíró EU-s bizottságokban – általában nagy jelentőségű politikusok foglalnak helyet. Ahol kiemelt bizottságról van szó, mint például Finnországban és Ausztriában, ott a szakbizottságok el-

nőkei, alelnökei is tagjai a testületnek (Ausztriában a parlament elnöke a bizottság elnöke).

Én a döntést a tagok delegálásáról teljes egészében a frakciókra bízom. A bizottsági helyeket az Országgyűlésben a parlamenti ciklus elején osztják szét, s az európai integrációs ügyek bizottságát ebből a szempontból ugyanúgy kezelném, mint a többi állandó bizottságot. Semmiképp nem írnám elő, hogy szakbizottsági elnökök, alelnökök feltétlenül kapjanak helyet a testületben. A pártok döntése persze ettől függetlenül lehet az, hogy valamely bizottsági elnököt küldik az integrációs testületbe is tagnak (a házszabály szerint egy képviselő több bizottságnak is tagja lehet).

Az európai integrációs ügyek bizottságának súlyát mindenképp növeli, ha nagy tekintélyű vagy ismert politikusok a tagjai. Az elnök személye mindenképp meghatározó (ahogy eddig is az volt) itthon csakúgy, mint a tagállami törvényhozásokban. Ugyanakkor, ha olyan képviselőkből áll túlnyomórészt a testület, akiknek sok egyéb irányú elfoglaltsága is van, akkor az egész kontrollmechanizmust nem lehet majd működtetni. A *scrutiny* és a konzultáció idő- és energiaigényes, s még jó titkársági háttér esetén is szükség van hozzá a képviselők aktív közreműködésére. Arra azonban mindenképp oda kellene figyelni, hogy a bizottságban minél több olyan képviselő legyen, aki valamely szakbizottságnak is a tagja, s így a képviselők fedjék le a szakkérdések minél szélesebb körét. Ez mindenképp megkönnyítené a kommunikációt a testületek között.

Fontos továbbá, hogy a képviselők megfelelő szintű nyelvismerettel és integrációs tudással rendelkezzenek. Ez azért fontos, mert sok dokumentum idegen nyelven előbb áll rendelkezésre, mint magyarul, s elképzelhető, hogy csak akkor születhet parlamenti állásfoglalás, ha a munka már az idegen nyelvű anyag alapján megindul.

Az európai integrációs ügyek bizottságának volt már mind kormánypárti, mind ellenzéki elnöke. Ennek alapján továbbra sem rögzíteném, hogy kinek kell betöltenie ezt a posztot, ráadásul egyértelműen iránymutató nemzetközi tapasztalatok sincsenek. A demokratikus kontrollra különösen nagy hangsúlyt fektető országokban általában ellenzéki politikus az elnök, más államokban pedig ez elképzelhetetlen. A kérdést minden ciklusban az erőviszonyok alapján lehetne eldönteni, természetesen azzal a megjegyzéssel, hogy a demokrácia oldaláról mindenképp előnyös lenne, ha a pozíció a mindenkori ellenzéknek jutna (ahogy például a költségvetési bizottság elnöke hagyományosan ellenzéki politikus).

## AZ INTEGRÁCIÓS ÜGYEK PARLAMENTI KONTROLLJÁNAK MENETE

Minden modell működésének kulcsa, hogy az adott parlament az uniós információk milyen köréhez jut hozzá, s azokkal mit kezdhet.

Az uniós dokumentumok eljutása a nemzeti parlamentekbe külső és belső körülményektől függ. Külső körülmények alatt értendő a kiszámíthatatlan brüsszeli munkavégzés, azaz hogy sokszor valamely dokumentum lassabban vagy gyorsabban készül el a vártnál, hogy a döntéshozók hirtelen megváltoztatják például a tanács napirendjét, hogy az Európai Bizottság javaslatai késve kerülnek a tárgyalóasztalra, hogy a szöveg még nem áll rendelkezésre az unió összes hivatalos nyelvén. Ezek objektív, a törvényhozások kompetenciáitól független körülmények, amelyeken a parlamenteknek nincs módjuk változtatni. Az ún. belső körülményeket azonban igenis lehet befolyásolni. Ez alatt azt értem, ha egy törvényhozást a kormány jogszabályi alapon köteles tájékoztatni, akkor arra minden valószínűség szerint sor is kerül. Hasonlóképpen, ha bizonyos kérdésekben a kormánynak konzultációs kötelezettsége is van a parlamenttel, akkor nem fordulhat elő, hogy például közösségi jogszabálytervezetek úgy kerülnek alkalmazásra Magyarországon, hogy azokkal kapcsolatban az Országgyűlés nem fejtette ki a véleményét. *Tájékoztatás és konzultáció hiányában a magyar törvényhozást folyamatosan kész tények elé állítaná a közösségi jogalkotás.*

Ez alapján integrációs ügyekben *a kormány háromféle, az Országgyűléssel szembeni kötelezettségét kellene törvényben rögzíteni. Az első a tájékoztatási, a második a megjelenési, a harmadik pedig a konzultációs kötelezettség.*

A *tájékoztatási kötelezettség* megszabása alatt az értendő, hogy megállapítjuk, a dokumentumok milyen körét, kinek, mikorra, s milyen kísérszöveggel kell eljuttatnia a kormánynak a törvényhozás számára.

Ha a dokumentumok túl széles köréhez jut hozzá a parlament, fennáll az információtengerbe való belefulladás veszélye. Ha túl kevés dokumentumot köteles a kormány megküldeni, fontos kérdések elkerülhetik az Országgyűlés figyelmét. *A cél annak biztosítása, hogy az Országgyűlés minden olyan uniós dokumentumhoz hozzájusson, mely Magyarország szempontjából fontos* (akkor is, ha nem közvetlenül törvényhozási tárgykört érintő kérdéstről van szó, hiszen a parlamentnek általános rálátással kell rendelkeznie az ország életére döntő befolyással bíró intézkedésekre és politikákra, illetve akkor is, ha a kérdés – a dokumentum jellegénél fogva – nem szerepel a kormányzati részvétellel működő intézmények napirendjén, például a Magyarországgal foglalkozó európai bírósági ítéletek, európai parlamenti határozatok stb.).

Az Országgyűlés és a kormány együttműködését szabályozó törvényben tehát a parlamentnek eljuttatandó dokumentumok körét érdemes lenne a következőképp meghatározni: az Országgyűlés megkapja mindazokat a dokumentumokat, amelyeket az Európai Unióról szóló szerződéshez, az Európai Közösséget létrehozó szerződéshez és az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződéshez csatolt, a nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről szóló jegyzőkönyv<sup>15</sup> I. 1–3. pontjai nevesítenek. Ezáltal ugyanis biztosítjuk, hogy mindhárom pillér esetében hozzájut a parlament a jogszabály- és jogi aktustervezetekhez, valamint az ún. konzultációs dokumentumokhoz (zöld és fehér könyvek) is. Szerepeltetni szükséges továbbá a szövegben, a kormány felelőssége, hogy a törvényhozáshoz eljusson minden olyan, az Európai Unió bármelyik intézménye által kibocsátott dokumentum, melynek az unió fejlődése vagy Magyarország szempontjából döntő jelentősége van, illetve, hogy az ilyen kérdésekről folyamatosan tájékoztatást kapjon a ház. A folyamatban levő uniós tárgyalásokról, kormányközi konferenciákról, nemzetközi szerződések előkészítéséről szintén számot kell adni a törvényhozásnak. Az Európai Bizottság saját körben hozott szabályairól is tájékoztatni kell a parlamentet, különösen, ha azok törvényhozási tárgykört érintenek. (Mostantól összegző néven, uniós dokumentumként említem a parlamentnek eljuttatandó anyagokat.)

A kormány feladata annak eldöntése, mely szervét bízza meg a parlamenttel való kapcsolattartással integrációs ügyekben. Az EU-koordináció jelenlegi rendszeréből<sup>16</sup> kiindulva mindenesetre az tűnik a legésszerűbbnek, hogy az európai integrációs tárca nélküli miniszter, a Külügyminisztérium integrációs és külgazdasági államtitkárságára támaszkodva legyen ennek a fő felelőse.

Az anyagoknak a parlament addigra létrehozandó Európai Integrációs Hivatala EU-dokumentációs központjába kellene érkezniük, ahol aztán azokat jegyzékbe veszik. A kormánynak a fontos és újdonságot tartalmazó dokumentumok mellé *magyarázószöveget* is kellene mellékelnie, legkésőbb két héttel azután, hogy a tervezet eljutott a tanácshoz. Ennek a magyarázatnak tartalmaznia kellene a következőket:

1. az uniós javaslat tartalmi összefoglalója, célja;
2. az alkalmazott döntéshozatali eljárás (egyhangú vagy minősített többségi döntés, illetve az EP-nek mi a szerepe – konzultáció vagy együttdöntés);
3. az uniós alapító szerződések azon cikkének megjelölése, melynek értelmében a kérdésben uniós szabályozásra van szükség;
4. a javaslat elfogadásának várható uniós menetrendje;
5. a hatályos magyar és uniós szabályozás;

6. a javaslat várható gazdasági, költségvetési, társadalmi, politikai, jogi hatása Magyarországra;
7. a magyar kormány álláspontja;
8. amint lehetséges, a többi tagállam, illetve az uniós intézmények álláspontja.

Ha ilyen melléklet nem kerülne a dokumentum mellé, akkor a parlament vagy belefulladás az információáradatba, s nem tudna érdemi munkát végezni, vagy hatalmas stábot kellene alkalmaznia ahhoz, hogy ki tudja szűrni a fontos dokumentumokat, és azokat fel is tudja dolgozni. Ennek nincs realitása, s a tagállami parlamentek közül is csak kevés engedheti ezt meg magának (például a francia nemzetgyűlés).

A kormány a dokumentumok kézhezvételétől számított egy héten belül (tehát akkortól, amikor már a tanács elé került a javaslat, azaz rendelkezésre áll magyar nyelven, s az állandó képviselőten keresztül Budapestre is megérkezett) megküldi az uniós dokumentumokat.

A parlament EU-dokumentációs központja a beérkező uniós dokumentumokról hetente listát készít, s ezt minden képviselőhöz eljuttatják. A dokumentumok tehát nem kerülnének el közvetlenül minden képviselőhöz, csak ez a lista; ha valakit egy konkrét dokumentum érdekel, akkor azt az EU-dokumentációs központtól külön kérésre megkaphatná, illetve az elektronikusan is meglévő dokumentumokhoz egy belső hálózaton keresztül minden arra jogosult hozzáférhetne.

Rendkívül fontos, hogy az Országgyűlés a vonatkozó uniós tervezetet még azelőtt megkapja, mielőtt arról a kormányzati részvétellel működő intézményben megkezdődik az egyeztetés (tehát hogy nem a tanácsülésre került, a munkacsoportok és a coreper által már elfogadott javaslatot kapja meg a ház, *hanem még mielőtt a tanács illetékes munkacsoportja megkezdí róla az egyeztetést*). A javaslat szövegének érdemi befolyásolására ugyanis csak így van esély (a már tanácsülésre menő előterjesztésekről általában már korábban megvan az egyezés).

Ezután az európai integrációs ügyek bizottsága titkársága a beérkezett dokumentumokat osztályozza, azaz megállapítja, melyekkel kellene a bizottságnak érdemben foglalkoznia, melyekről kellene parlamenti állásfoglalást kibocsátani, illetve melyek a parlamenti szempontból nem különösebben jelentősek. Az erre vonatkozó, hetente elkészítendő javaslat a bizottság vezetősége elé kerül, mely azt jóváhagyja vagy módosítja, majd azt a bizottság teljes ülése elé terjeszti, immár mint a vezetőség javaslatát. A képviselők ezután szintén véleményezik a javaslatot, majd a döntés után az érdemben tárgyalandó kérdések vizsgálatához raportőröket állítanak, akik jelentést készítenek az adott témában. A titkárság előterjesztése alapján a bizottság arról is dönt, hogy mely szakbizottságoknak adják ki tárgyalásra

az uniós dokumentumot (ezt l. részletesebben később a vonatkozó alfejezetben).

A bizottsági állásfoglalás az illetékes raportőr jelentése és előterjesztése, valamint a szakbizottságtól beérkezett vélemény alapján vita után születik. Szavazást csak akkor rendelnek el, ha az álláspontervezet támogatottsága nem egyértelmű. A döntéshozatal ilyenkor egyszerű többséggel történik.

Az uniós dokumentumok sorsáról a kormánynak folyamatosan tájékoztatnia kell a törvényhozást, tehát a magyarázószöveg elkészítésével nem tudhatja le tájékoztatási kötelezettségét. Ez azt jelenti, hogy amennyiben a tervezettel kapcsolatban bármilyen fontosabb fejlemény következik be (például újabb változatot készít a tanács munkacsoportja, európai parlamenti vélemény született, módosult a tárgyalás menetrendje stb.), egy héten belül kiegészítő információt kell eljuttatnia a kormánynak a törvényhozáshoz, hogy az mindig naprakészen ismerje a történéseket. Mindez természetesen azt is jelenti, hogy az előzetesen az Országgyűlésnek bemutatott kormányzati álláspont is folyamatosan változhat; amennyiben abban lényeges módosulás történik, arról tájékoztatni kell a parlamentet, hogy az is felülvizsgálhassa a saját pozícióját.

A kormány *megjelenési kötelezettsége* alatt azt értem, hogy – híven az eddigi hagyományokhoz – a kormány illetékesei megjelennek az európai integrációs ügyek bizottsága (és a szakbizottságok) ülésein, hogy az uniós dokumentumokkal, történésekkel kapcsolatban szóban is tájékoztassák a képviselőket, s válaszoljanak kérdéseikre. A dokumentumok vizsgálata, a *scrutiny* alatt a téma kormányzati szakértőit (tehát nem feltétlenül a minisztereket, magas rangú köztisztviselőket) hallgatná meg az EIÜB, illetve az illetékes szakbizottság.

A *konzultációs kötelezettség* arra vonatkozna, hogy a soron következő tanácsülés előtt a magyar kormány illetékes tagja megjelenik az európai integrációs ügyek bizottsága előtt, ismerteti az egyes napirendi pontokban a kormány álláspontját, a testület pedig jóváhagyja a tárgyalási mandátumot. Ahogy arról a jogszabályi háttér ismertetésekor szó volt, a parlamenti állásfoglalás természete attól függne, hogy az adott témakör a magyar jogrendben milyen szabályozás alá esik. Azon kérdésekben, melyek az EU-csatlakozást megelőzően a törvényhozás hatáskörébe tartoztak, a kormány a tanácsban főszabályként az EIÜB pozícióját követi, s attól csak nyomós kül- vagy integrációpolitikai okból térhet el. Ez a mozgásszabadság nem illeti meg kétharmados ügyekben (ott köteles tartani magát a parlamenti véleményhez), a törvényhozási tárgykört nem érintő témákban pedig a végrehajtó hatalom csak tudomásul veszi az Országgyűlés álláspontját, de nem szükséges ahhoz tartani magát.

A törvényhozási tárgykörbe eső meghallgatások esetében kötelezően az illetékes miniszter vagy akadályoztatása esetén po-



litikai államtitkára vesz részt a konzultáción (tehát köztisztviselő nem helyettesítheti).

Mindezek alapján az európai integrációs ügyek bizottsága ülései három részből állnának. Az elsőben a titkárság javaslata alapján a testület arról döntene, hogy mely, az előző héten beérkezett uniós dokumentumokkal kíván majd részletesen foglalkozni. A második rész a korábbi rostán már fennakadt, tehát fontosnak ítélt dokumentumok tárgyalása lenne, a kormány illetékeseinek, esetleg külső szakértők, érdekképviseltek bevonásával (hasonlatosan a most működő meghallgatási rendszerhez). Ez nem zárulna döntéshozatallal, hisz uniós szinten is még folyamatban van az ügy, de egy előzetes parlamenti vélemény megfogalmazására sor kerülhet (tehát hogy a kormány azt szem előtt tartva tárgyalhasson a tanács munkacsoportjaiban, szakértői bizottságaiban). A harmadik rész a soron következő tanácsülés előkészítéséből állna. A kormánynak a tanácsülés napirendjét, a szükséges értelmezésekkel, magyarázatokkal és az elfoglalt állásponttal együtt egy héttel korábban el kell juttatnia a bizottsághoz (ha ezután még változás történik a napirendben vagy az álláspontban, arról értesíteni kell a parlamentet).

Az amszterdami szerződés életbelépése óta a nemzeti parlamenteknek elvileg minimum hat hét a rendelkezésükre áll, hogy vizsgálódásaikat lefolytassák. Véleményem szerint a parlamenti fenntartás olyan – finomított – változatát lenne érdemes meghonosítani Magyarországon, mely szerint a kormány főszebályként minimum négy hét vizsgálódási időt biztosít a parlamentnek, illetve az uniós dokumentumhoz csatolt magyarázószövegben jelzi, mikorra kell elkészülnie a parlamenti állásfoglalásnak ahhoz, hogy azt figyelembe tudja venni brüsszeli tárgyalásai során. Amennyiben a parlament a megadott, *reális* határidőig nem fekteti le véleményét, akkor a kormány saját belátása szerint jár el a tanácsban. Amennyiben Brüsszelben a tanácsülésen olyan kérdésben is döntést kell hozni, mely nem szerepelt az előzetes napirenden, így arról a parlament nem szerzett tudomást és még nincs róla országgyűlési álláspont, a kormánynak – hogy az eljárás ne húzódjon el túlságosan – joga lenne konzultáció nélkül részt venni a határozathozatalban, de utána haladéktalanul (két napon belül) erről és a konzultáció elmaradásának okairól tájékoztatnia kell írásban – és ha arra a törvényhozás igényt tart, szóban – az európai integrációs ügyek bizottságát.

Az Európai Tanács félévenkénti üléseit megelőzően a külügyminiszter köteles lenne megjelenni az európai integrációs ügyek bizottsága előtt. Ismertetnie kellene az EU-csúcs napirendjén szereplő kérdéseket, és az azokban vallott magyar álláspontot. A bizottság – ha arra igényt tart – ezekkel kapcsolatban is megfogalmazhatna véleményt. Az állam- és kormányfők tanácskozását követően a miniszterelnöknek az Országgyűlés

plenáris ülésén kellene számot adnia a történekről. Ez lenne az alkalom arra is, hogy a megelőző félév EU-beli fejleményeiről, a magyar uniós részvételről a ház minden tagja első kézből kapjon tájékoztatást. A miniszterelnöki beszámolót vita követné, de a parlament – hacsak azt valaki külön nem kezdeményezné – nem hozna a vita végén határozatot. Rendkívüli EU-csúcs esetén az esemény előtt és után a kormánynak az európai integrációs ügyek bizottsága előtt kellene beszámolnia.

A kormánynak – a mai helyzethez hasonlóan – évente kellene jelentést benyújtania a törvényhozásnak az integrációs politikáról, különösen arról, hogyan hat az ország külső és belső helyzetére az EU-tagság. Ezt az európai integrációs ügyek bizottsága és a szakbizottságok megtárgyalnák, majd a végső döntést a jelentés elfogadásáról a plenáris ülés hozná meg. Egy olvasatos tárgyalás lenne, a határozat pedig arról szólna, hogy az Országgyűlés elfogadja vagy sem a kormány beszámolóját. Ez lenne tehát a plenáris ülés egyetlen, évente egyszer használatos „fegyvere” integrációs kérdésekben. A jelentés elutasításának nem lenne jogi, csak politikai következménye. A jelentést érdemes lenne a naptári évhez kötni, s azt minden év február végéig kellene betervezni a parlamentnek. A kormány e kötelezettségét érdemes lenne rögzíteni a törvényben, s ezáltal a korábbi beszámolási kötelezettséget rögzítő 10/1993. sz. OGYH hatályát vesztené.

Az Országgyűlésnek tehát középérs ellenőrző szerepet szánok. A magyar törvényhozás a legszélesebb körűen tájékozódna és rendszeres *scrutiny*-t végezne. Ha nem adnánk meg a testületnek a teljes informálódáshoz való jogot, akkor a parlament nem tudná ellátni a kormány olyan szintű ellenőrzését, ami ma még megvalósul. A nemzetközi példák is azt mutatják, hogy ezt felismerve mind több nemzeti parlament terjeszti ki jogosultsága körét az uniós dokumentumokhoz való hozzáférés terén. A maastrichti és az amszterdami szerződés után az alkotmányos szerződés tervezetének fényében már furcsa lenne, ha egy új tagállam korlátozná saját parlamentje tájékozódáshoz való jogait.

A magyar parlament alapos vizsgálatnak csak az általa kiválasztott dokumentumokat vetné alá (szelektív *scrutiny*, l. például Németországot), így a beáramló információtömeg kezelése nem lenne lehetetlen feladat. Természetesen ehhez tökéletes informatikai felszereltségre, hozzáértő titkárságra van szükség.

A *scrutiny*-be fektetett munka csak akkor hozhatja meg a kívánt eredményt, ha a kormány – főszabályként – köteles megvárnai és meghallgatni a parlament állásfoglalását. Enélkül a képviselőket is nehéz lenne arról meggyőzni, hogy e sok munkával járó tevékenységbe energiát fektessenek, annál is inkább, mert az uniós tervezetek vizsgálata nem látványos, a választópolgárok figyelmére közvetlenül igényt tartó akció. A konzultá-

ciós jog nélkül a *scrutiny* komolytalanná válhatna. Ilyen jogosítványa van egyébként a mindenható dán törvényhozáson túl még több olyan parlamentnek, mely komolyan veszi a saját szerepét, például Finnországban, Svédországban, Hollandiában, Németországban.

Szelektív *scrutiny*yt tehát végezne az Országgyűlés, joga lenne a konzultációhoz (azaz a tanácsülések előtti meghallgatáshoz), de állásfoglalásai nem kötnék jogi értelemben a kormányt; az „csak” politikai felelősséggel tartozna a törvényhozásnak. Megítélésem szerint a konzultáció és a *scrutiny* joga épp elég feladatot róna a törvényhozásra, s már az ezeknek való kihívás is nagy erőpróbát jelent.

A KÖZÖSSÉGI IRÁNYELVEK ÁTÜLTETÉSÉRŐL is érdemes pár szót szólni a kontroll menete ismertetésének végén. Azt már említettem, hogy az alkotmányban, illetve a jogalkotási törvényben mindenképp el kellene határolni a törvényi és rendeleti úton meghatározandó kérdések körét. Megítélésem szerint mindenképp – akár delegált jogalkotás útján – csökkenteni kellene a törvényi úton szabályozandó témák számát, hogy enyhüljön a parlamentre háruló teher. A kerettörvények bevezetése, a részletek rendeleti úton való rögzítése e szempontból előremutató lenne. Az EU-tagság miatt erre amúgy is szükség van, hisz elképzelhetetlen, hogy az irányelvek túlnyomó részét törvényi úton léptessük életbe (Olaszország kivételével az irányelvek nagy részét a tagállamok rendeleti úton veszik át). Mindezek alapján az Országgyűlés viszonylag kevés számú irányelv átültetésében lenne érintett, s azt a szokásos törvényalkotás útján tenné. Az irányelvvel annak előkészületi fázisában az európai integrációs ügyek bizottságának már amúgy is kellett találkoznia, esetleg parlamenti állásfoglalás is született róla, így ekkor a testület már nem venne részt a folyamatban, csak az illetékes szakbizottság és a plenáris ülés. A kormány ugyanakkor legyen köteles rendszeres időközönként, mondjuk az amúgy is évente benyújtandó jelentés keretében, kimutatást eljuttatni a parlamentnek az időközben rendeleti úton kihirdetett jogszabályokról (és a közvetlenül hatályos, időközben életbelépett közösségi rendeletekről).

## MEGHALLGATÁSOK

Az előző részben láttuk, hogy az EIÜB rendszeresen tartana meghallgatásokat egyrészt az uniós dokumentumok megvitatása céljából (a téma kormányzati szakértői, érdekképviseltek, kutatók stb. részvételével), másrészt a kérdésben döntő tanácsülés előtt a miniszter (vagy akadályoztatása esetén politikai államtitkára, de semmiképp nem köztisztviselő) jelenlétében a tárgyalási mandátum jóváhagyása érdekében.

Konzultációs joga lenne továbbá a bizottságnak a különböző uniós pozíciókra történő magyar nevezéseket illetően (Európai Bizottság, bíróság, számvevőszék stb.). Eszerint a kormány bemutatná jelöltjeit a bizottságnak, a képviselők kérdéseket intézhetnének hozzájuk, s akár kifejthetnék is, hogy támogatják-e a jelöltet. A bizottság álláspontja nem lenne kötelező a kormányra nézve. Ilyen gyakorlat a tagállamok közül Ausztriában létezik [ott az alkotmány 23. c) cikke garantálja a parlament e jogosítványát]. Jelenleg az a legvalószínűbb, hogy a magyar kormánynak már 2004-ben két főt kell majd jelölnie a Magyarországot megillető egy biztosi helyre, akik közül a bizottság elnöke választ. Amennyiben életbe lép majd az EU alkotmányos szerződése, három főt kell nevezni, akik közül az egyik kötelezően nő lesz. Az EIÜB-nek, mint az uniós ügyekben a legerőteljesebb demokratikus kontrollt megvalósító testületnek meg kell tudnia győződni arról, hogy a kormány jelöltjei széles nemzeti konszenzust élveznek-e.

## A PARLAMENTI ÁLLÁSFOGLALÁSOK SORSÁNAK NYOMON KÖVETÉSE

Már volt szó arról, hogy a kormány a tanácsülések után legyen köteles írásban beszámolni a történekről a törvényhozásnak, s igény esetén kerüljön sor annak szóbeli kiegészítésére is. Amikor pedig a kormány a parlamentétől eltérő álláspontot képviselt Brüsszelben, akkor arról utólag mindenképp adjon, haladéktalanul és személyesen, tájékoztatást.

Azon EU-tagállami parlamentekben, ahol a kormányt hatékonyan ellenőrzi a törvényhozás, mindenhol gondot fordítanak a visszajelzésekre (Dániában, Németországban, Finnországban, Hollandiában és Svédországban), több országban pedig pontosan a visszajelzési kényszer hiánya gyengíti a modell erejét (Ausztria, Franciaország). A kontroll komolyságát kérdőjeleznék meg, ha a parlament nem kérné számon a végrehajtó hatalmon, hogy mennyire vette figyelembe állásfoglalását a brüsszeli döntéshozatalkor.

### *Az integrációs bizottság ülései és a titokvédelmi szabályok*

Ahhoz, hogy az Országgyűlés élni tudjon tájékozódási és konzultációs jogosítványaival uniós ügyekben, elkerülhetetlenül szükséges, hogy az európai integrációs ügyek bizottsága hetente legalább egy alkalommal ülésezzen. A nemzetközi kitekintésben láttuk, hogy az alapos parlamenti odafigyelést meghonosító törvényhozások, ahhoz, hogy érdemi munkát tudjanak végezni, hetente üléseznek. Vannak továbbá olyan parlamentek, melyek

a témákat kettéválasztva, heti két ülést is tartanak (Finnországban szerdánként scrutinyvel, péntekenként a tanácsülés napi-rendjén szereplő kérdésekkel foglalkoznak). Sok országban a parlamenti EU-bizottság a parlamenti szünet idején is összehívható (Brüsszelben az élet ugyanis csak augusztusban áll meg).

Annak a kérdésnek az eldöntéséhez, hogy az európai integrációs ügyek bizottsága ülése zárt vagy nyílt ajtók mögött folyjon, nincs szükség nagy újításra. A bizottság eddig igyekezett tiszteletben tartani a kormány kérését, ha az valamely témát zárt ülés keretében óhajtott megtárgyalni, megismertetni a bizottsággal. Irányadónak egyébként azt tekintették, hogy – mivel a parlamentnek tájékoztatói funkciója is van – az ülések legyenek nyilvánosak. Úgy vélem, ez a rendszer a csatlakozás után is fenntartható. Az uniós dokumentumok vizsgálata általános szabályként nyílt ülés keretében történne, de a konzultáció a kormánnyal a soron következő tanácsülés napirendjén szereplő kérdésekről mindig zárt ajtók mögött zajlana, így a magyar tárgyalási pozíciót semmi nem veszélyeztetné. A képviselőknek van ugyanis titoktartási kötelezettsége, s szigorúan ügyelni kellene annak megtartására. Az eljárást nem lenne szerencsés teljesen zárttá tenni, hisz akkor a közvélemény nem értesülhetne az amúgy is misztifikált brüsszeli történésekről, így a parlament éppen az egyik alapvető feladatát nem tudná ellátni. Az EU-tagállamokban a kérést mindenhol eltérően, a nemzeti parlamenti hagyományokhoz híven oldották meg, így nincs irányadó minta.

Az uniós dokumentumok minősítése a kormánynak lenne a feladata, s a parlament tartaná magát ahhoz. A titkos dokumentumok jó része a vonatkozó döntések meghozatala után azonban hozzáférhetővé kellene, hogy váljon. A parlamenti állásfoglalások azonban minden esetben nyilvánosak lennének.

### *A szakbizottságok integrációs tevékenysége*

Az EU-tagállami parlamentekben, láttuk, sokszor van vita a szakbizottságok és az integrációs bizottság között arról, hogy az uniós politika egy-egy szakkérdésében ki az illetékes. Erős modelleken is gyengít, ha az állandó bizottságoknak nem jut kellő szerep a folyamatban (l. Dánia).

Úgy vélem, Magyarországon – tekintettel az Országgyűlés meglévő erős bizottsági struktúrájára – *hiba volna az Európa-politika ellenőrzésekor lemondani a szakbizottságok szakértelméről*. Még akkor is, ha egyelőre, mint arról már esett szó, integrációs albizottságaik csak igen gyenge teljesítményt nyújtottak. *A házzabályban kellene rögzíteni, hogy az európai integrációs ügyek bizottsága mellett a szakbizottságok is jogosultak nyomon követni a kormány brüsszeli fellépését.*

Tekintettel arra, hogy az Országgyűlésben a szakbizottságok ma még kevés uniós ismeretet halmoztak fel, azt nem tartanám szerencsésnek, ha a szakkérdésekben ők lennének a kijelölt, fő felelős bizottságok. Ehelyett a következő eljárás lenne célravezető: az uniós dokumentumokat és az ezekről szóló heti listát, valamint a magyarázatot a kormány az Országgyűlés európai integrációs ügyek bizottságának, konkrétan az EU-dokumentációs központnak küldi meg. Ezután a titkárság elvégzi az előszelekciót, javaslatot tesz, hogy az európai integrációs ügyek bizottsága mely kérdésekkel foglalkozzon részletesen, illetve, hogy mely dokumentumokat adják ki véleményezésre az egyes szakbizottságoknak. Az EIÜB ennek alapján, amikor eldönti, mely témákat tűzi napirendjére, arról is határoz, hogy mely kérdésekben kér a szakbizottságoktól véleményt. A szakbizottságok a hozzájuk eljutott dokumentumok közül kiválasztják a fontosakat, azokat megvitatják (a kormány képviselőjének jelenlétében, sőt további háttérdokumentumokat is kérhetnek), s az európai integrációs ügyek bizottsága kérésére egy megadott határidőre az adott témában véleményt fogalmaznak meg. A szakbizottságok olyankor is készíthetnek véleményt, ha erre nem kaptak külön felkérést az EIÜB-től. A törvényhozási tárgykörbe eső uniós javaslatok esetén a szakbizottságoknak kötelező lenne véleményt megfogalmazniuk.

Az EIÜB, mielőtt véglegesen állást foglal egy kérdésben, köteles megvárni a szakbizottságok véleményét, akkor is, ha egy szakbizottság saját maga kezdeményezte a véleményadást (ezt azonban az EIÜB-vel egyeztetett, ésszerű határidőn belül kell megtennie).

Mindezek alapján a szakbizottságok aktívan részt vehetnének az integrációs ügyek feletti parlamenti kontrollban. A végső szó azonban az európai integrációs ügyek bizottságát illetné. Ezt azért tartom fontosnak, mert a szakbizottságokban részérdekekre nagyobb hangsúly kerülhet, s könnyebben ki vannak téve a lobbizásnak. A részvéleményeket az EIÜB szintetizálhatná, s a sokféle álláspontot összesítve fogalmazhatná meg a végleges parlamenti pozíciót minden egyes kérdésben. Az EU-tagállami példák közül ez a finn eduskuntabeli<sup>17</sup> rendszerhez hasonlít leginkább.

*A külügyi bizottságnak nem biztosítanék speciális jogosítványokat integrációs ügyekben; a tájékoztató és véleményadás ugyanúgy illetné meg, mint a többi szakbizottságot. A végleges döntés jogát a második pilléres ügyekben is az európai integrációs ügyek bizottságának tartanám fenn. Az uniós politikát tehát nem kezelném külpolitikaként. Az unió által kötött nemzetközi szerződések ratifikálása előtt azonban – igazodva a tagállami hagyományokhoz – a külügyi bizottság lenne a kijelölt testület.*

A PLENÁRIS ÜLÉSNEK az integrációs ügyek feletti kontrollban visszafogottabb szerepet szánnék. Tehermentesítése érdekében

az európai integrációs ügyek bizottsága kapná a folyamatban a főszerepet, a plénumnak tehát csak kevesebb, de állandó és eseti jogosítványai is lennének.

Állandó jogosítványai közé tartozna a kormány integrációs témájú éves jelentésének megvitatása, az arról való határozathozatal, valamint hogy az Európai Tanács üléseit követően évente kétszer vitát tart az uniós politikáról. Ezen kívül természetesen, eseti jelleggel, a jelenleg is érvényes szabályok alapján bármely képviselő, bizottság vagy a kormány kezdeményezheti, hogy egy kérdést a plénum napirendre tűzzön, vagy hogy egy javaslatot bíráljon el, határozatot hozzon.

A plenáris ülés mindig érintett továbbá, ha egy irányelvet törvényi úton kell átültetni a nemzeti jogba, illetve ha az unió alapító szerződéseinek módosítását kell életbe léptetni. Ezek a hagyományos törvényalkotási keretben és menetrend szerint történnek.

A képviselőknek természetesen joguk lesz kérdést, azonnali kérdést és interpellációt megfogalmazni az Európai Unió témájában, illetve akár vizsgálóbizottság felállítását is kezdeményezni.

A plenáris ülés ilyen jellegű funkciója megfelelne a nemzetközi tendenciáknak. Az unió tagállamaiban a hatékonyan kontrolláló törvényhozásokban a munka dandárját az EU-s bizottságok, és nem a plénumok végzik. Ahol a bizottságok önállóan nem hozhatnak határozatot, ott a plenáris ülésekre hárul ez a teher, s, mint láttuk, ez sokszor oda vezet, hogy a parlamenti állásfoglalás elmarad, mert a ház napirendjéig akár el sem jut el az integrációs testület jelentése, indítványa. A fent ismertetett modellel az Országgyűlés plénumát nem zárnánk ki az integrációs ügyekből, de nem is terhelnék túl a témával. Minden képviselő találkozhatna az uniós politikával a plénumon, ki is fejthetné alkalomszerűen róla a véleményét, de a szisztematikus munkát az európai integrációs ügyek bizottsága végezné.

### *Az Országgyűlés hivatala és az európai integráció*

Az északi országokban a képviselők jórészt maguk végzik az érdemi munkát, azaz maguk írják jelentéseiket, kis létszámú titkárságokra támaszkodva. A déli országokban (például Franciaországban) ellenben, különösen az integrációs ügyekben aktívabb törvényhozásokban, a bizottsági tagokat nagyobb létszámú, felkészült stáb segíti, amely a képviselők helyett is munkálkodik.

Meggyőződésem szerint annak a kulcsa, hogy a magyar modell mennyire lesz sikeres, részben abban rejlik, hogy az apparátus fel tud-e készülni új feladataira. Az elmúlt évek során a hivatal különböző egységeihez sorra vettek fel integrációhoz ér-

tő munkatársakat (a külügyi hivatalba, a főtitkári szervezethez és a könyvtárba), de az ő munkájuk összehangolása nem történt meg. A megoldás megítélésem szerint *a hivatali szervezet egy-egésítése, a külügyi hivataltól független európai integrációs hivatal felállítása lenne* (hiszen az integrációs kérdések jól elkülöníthetők a parlamenti külügyektől). Az északi országok parlamentjei közül néhány (például Finnország) létszámfejlesztés nélkül el tudta látni a csatlakozással járó többletfeladatokat, s meggyőződésem, *létszámfejlesztésre már Magyarországon sincs szükség*. A külügyi hivatalban jelenleg öt, az EIÜB titkárságán a friss felvételek után szintén öt, a könyvtárban kb. 3 egyetemi végzettségű munkatárs már főképp uniós ügyekkel foglalkozik, s ez sem önmagában, sem nemzetközi összehasonlításban nem nevezhető már csekély gárdának.

A modell leírásából kiderült, hogy az uniós dokumentumok feldolgozása a legfontosabb lépés. Az Országgyűlés európai integrációs hivatalán belül létrehozandó *EU-dokumentációs központnak* éppen az lenne a feladata, hogy jegyzékbe vegye, csoportosítsa, mindenki számára elérhetővé és hozzáférhetővé tegye a beérkezett anyagokat, anélkül, hogy bele kellene fulladni az információ- és papírtengerbe. Külföldi tapasztalatok alapján ehhez legalább két, integrációs és informatikai ügyekben egyaránt jártas szakemberre és modern infrastruktúrára van szükség. Az európai integrációs ügyek bizottsága titkárságának pedig tartalmi szelektálást kell végeznie a dokumentumok között, s ez legalább háromemberes munka, ha ehhez azt is hozzászámítjuk, hogy a magyar képviselőknek minden bizonnyal több eligazításra lesz szükségük, mint gyakorlottabb EU-tagállambeli társaiknak. A dokumentációs központnak a kormánytól befutó dokumentumoktól függetlenül naprakésznek kell lennie, tehát itt rendelkezésre kell, hogy álljon az összes uniós adatbázis, elektronikus és hagyományos hírforrás, hogy valamilyen szinten legyen a parlamentnek önálló információs bázisa. A közvélemény tájékoztatása szempontjából hasznos lenne, ha ez a nyilvánosság számára is hozzáférhető lenne (ahogy ez az északi országokban is megvalósul). A belső tájékoztatásnak azonban elsőbbséget kellene biztosítani.

2001-ben nagy előrelépés volt, hogy az Országgyűlési Könyvtár elnyerte az EU letéti könyvtár státust. A mostani legfontosabb feladat pedig egy kutatószolgálat kialakítása, uniós részleggel. El kellene továbbá különíteni, hogy mely kérdésekben kinek kell tájékoztatnia. *Az EU-dokumentációs központot a könyvtárnak és az európai ügyek hivatalának közösen kellene üzemeltetnie*; míg a központnak az európai ügyek hivatalához tartozó része a törvényhozás munkájához jobban kapcsolódó ügyekkel foglalkozna (például a kormánytól beérkező dokumentumok feldolgozása), addig a könyvtárhoz tartozó rész általános dokumentációs, sajtófigyelési, háttérkutatási tevé-



kenységet folytatna. A külügyi hivatal jelenleg integrációval foglalkozó munkatársainak (EU-osztály) ide kellene átkerülniük.

A tagállami törvényhozások kisebbik felének (pontosabban hét parlamentnek) *saját brüsszeli kiküldöttje* van; ez mindenképp segítség az önálló információs bázis kiépítéséhez, hiszen csökkenti a kormánynak való kiszolgáltatottságot az információáramlás terén. Ez természetesen jelentős anyagi terhet ruházna az Országgyűlésre, s tagállami vélemények (Saramo 2003) szerint hasznos, de nem nélkülözhetetlen feltétele a hatékony parlamenti kontrollnak. Ennek megfelelően először a modell hazai beüzemelését tartanám fontosnak, s csak az első pár év tapasztalatának függvényében tartanám tanácsosnak egy munkatárs Brüsszelbe delegálását.

### *Kapcsolattartás a magyar EP-képviselőkkel, az uniós intézményekkel és a többi tagállammal*

Az EU-tagság elnyerése után a megfigyelői szerep megszűnik, s az európai integrációs ügyek bizottsága vezetősége teljes jogú tagként vesz részt a COSAC<sup>18</sup> ülésein. Az uniós tagállamok parlamentjeivel kialakított kapcsolatok jelenlegi szintjét a csatlakozás után is érdemes lenne fenntartani.

Az 1994 óta az európai megállapodás értelmében működő EU–Magyarország társulási parlamenti bizottság a belépéssel megszűnik. A 2003 májusa óta tevékenykedő 24 magyar EP-megfigyelőt a 2004 júniusában közvetlenül megválasztandó 24 magyar EP-képviselő váltja fel. Az Országgyűlésben jelenleg folyik az európai parlamenti választásokat szabályozó törvény<sup>19</sup> vitája. A törvényjavaslat – igazodva a vonatkozó 2002-es tanácsi határozathoz – kizárja a kettős, azaz nemzeti és EP-mandátum birtoklásának lehetőségét<sup>20</sup>.

## ÖSSZEGZÉS

Az európai integrációt *Magyarország* a taggá válás pillanatától már semmi esetre sem kezelheti külügyként, hisz a belépéstől kezdve az unió mindennapjaink részévé válik. Ez pedig az ország gazdasági, politikai, társadalmi és nem utolsósorban mentális felkészülését követeli meg. Magyarországnak le kell majd mondania szuverenitása egy részéről, ezért elengedhetetlen, hogy a parlament befolyással legyen a folyamatokra.

A magyar Országgyűlésnek – a 2002. decemberi alkotmánymódosítás alapján – joga van meghatározni saját szerepét az EU-csatlakozást követő időszakra. A megalkotandó törvénytől függ, esik-e a szükségesnél (azaz a tagfelvétellel természetsze-

rúleg velejáró) nagyobb sérülés a magyar közjogi berendezkedésen, hagyományokon<sup>21</sup>.

Hipotézisem szerint Magyarország alkotmányos berendezkedése, hagyományai, politikai kultúrája, a politikai pártoknak az integrációról vallott nézetei és a polgároknak a politikához való viszonya alapján az *Országgyűlésnek középerős szerepet kellene vállalnia európai ügyekben a csatlakozás után*. Egyetlen unióbeli tagállamban meghonosított modell sem ültethető át teljes egészében; a sajátosságainknak megfelelő intézményeket, kapcsolat- és felelősségi rendszert kell kiépíteni. A középerős szereppel a parlament nem változtatna a meglévő hatalmi viszonyon, hanem helyreállítaná azokat (hisz az EU-tagság korlátozza a törvényhozások korábbi kompetenciáit).

A kulcsa annak, hogy a tagság elnyerése után az Országgyűlés eleget tudjon majd tenni a rá háruló kötelezettségeknek az információáramlás biztosítása, az ellenőrző rendszer mechanizmusának teljes körű kidolgozása, a parlament felruházása az ellenőrzéshez szükséges eszközrendszerrel és végül mindehhez a jogszabályi háttér biztosítása. Nagy jelentősége van annak, hogy a képviselők és a parlamenti munkatársak mielőbb minél több integrációval kapcsolatos ismeretre tegyenek szert, s hogy tanuljanak az EU-tagállamok parlamentjeinek példáiból. A munka jobb koncentrációjával, a hosszú távú stratégiai gondolkodás beindításával elkerülhető, hogy a parlamentet felkészületlenül érje a csatlakozás. Mindezek nélkül az Országgyűlés nem fogja tudni ellátni régi-új feladatait.

Végül arról is érdemes beszélni, mekkora esélyt látok az általam felvázoltak megvalósulására. A mindenkori magyar kormány eddig a minimális kötelezettségvállalásra törekedett a parlamenttel szemben. Ezért állítom, hogy amennyiben az Országgyűlés nem szorgalmazza saját szerepének a meghatározását a csatlakozás utáni időszakra, akkor azt a kormány soha nem fogja saját jószántából kezdeményezni, s ez a belépés előtt kapkodáshoz, fejetlenséghez fog vezetni. Ebből a játszmából pedig csak a törvényhozás kerülhet majd ki vesztesen, tehát hogy kompetenciái jelentős részét elveszíti a belépés után.

Amennyiben a parlamenti pártok messzebbre tudnak tekinteni a szűk értelemben vet politikai szempontjaiknál, s egy tartós, hatékony szabályozás kialakítását elérendő célnak tekintik, akkor igenis keresztülvihetőnek tartom az általam leírtakat. Ehhez arra lenne szükség, hogy a pártok azonos álláspontra helyezkedjenek, s akkor van esély a kormány közös erővel történő meggyőzésére. Ellenkező esetben bizonyos, hogy a parlament veszíteni fog szuverenitásából. A mindenkori magyar kormányon – az elmúlt tizenhárom év gyakorlatára alapozva – erős kontrollmechanizmus kiépítése esetén is nyugodtan bízhat a parlamenti „szavazógép” működésében, hiszen az európai integrációs ügyek bizottságában is meglesz a többsége. A pártok-

nak pedig fel kell ismerniük: olyan megoldásra kell törekedni, tehát olyan modell mellett érdemes letenni a voksukat, melyet mind kormányon, mind ellenzékben vállalni tudnak.

Ezt a fajta kontrollmechanizmust nem tartom túlzottan erősnek, csak alaposnak, mely ugyan sok munkát ró mindkét félre, azaz a kormányra és a parlamentre, de általa a képviselők nem érzékné magukat kirekesztve a folyamatból, s tényleges törvényhozási kontrollt lehetne gyakorolni a brüsszeli történések felett.<sup>22</sup>

## JEGYZTEK

<sup>1</sup> A cikkben kifejtettek a szerző saját gondolatait tükrözik, s nem feltétlenül azonosak az Országgyűlés álláspontjával. A nemzeti parlamentek és az EU-témakörben rövidesen megjelenik a szerző kötete az Osiris Kiadónál. A szerzőnek az egyes tagállami modelleket összehasonlító, az ideális modellt felvázoló tanulmánya a Külügyi Szemle 2004. januári európai integrációs különszámában lát napvilágot.

<sup>2</sup> A 2002. évi LXI. törvény vonatkozó cikkei:

1. § Az alkotmány a következő 2/A. §-sal egészül ki:

„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 hatásköreit a többi tagállammal közösen gyakorolhatja; e hatáskörgyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményei útján is.

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

2. § Az alkotmány 6. §-a az alábbi új (4) bekezdéssel egészül ki:

„(4) A Magyar Köztársaság az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében.”

6. § (2) Az alkotmány a következő 35/A. §-sal egészül ki:

„35/A. § (1) Az európai integrációval összefüggő ügyekben az Országgyűlés vagy bizottságai ellenőrzési jogkörének, az Országgyűlés és a kormány között folytatott egyeztetésnek, továbbá a kormány tájékoztatási kötelezettségének részletes szabályairól a jelenlegi országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény rendelkezik.

(2) A kormány az Országgyűlés részére megküldi azokat a javaslatokat, amelyek az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntéshozatali eljárásában napirenden szerepelnek.”

Az alkotmánymódosítás körülményeit részletesen elemézi és értékelí Chronowski–Petrétei 2003.

<sup>3</sup> El kell ismerni, hogy 2000-tól kezdődően a külügyminiszter havonta tájékoztatta az EIÜB kibővített ülését (tehát ahol az integrációs albizottságok elnökei is részt vehettek) a tárgyalások fejleményeiről, de ez nem előzetes, hanem utólagos információadás volt, s nem volt célja a kormány álláspontjának meghatározása.

<sup>4</sup> Ezek dátumai: 1999. 09. 29., 2000. 11. 30., 2001. 11. 29., 2002. 11. 13., 2003. 04.

15. In Internet, PAIR parlamenti információs rendszer, <http://.oracle.mkogy.hu>
- <sup>5</sup> Mind több napirend előtti felszólalás, kérdés, interpelláció, határozati javaslat, vitanap tárgya az európai integráció. Például: OGYH-javaslat a hazai nyugdíjak európai uniós csatlakozással összefüggő emeléséről (H/459. szám), OGYH-javaslat a vállalkozások helyzetének javításáról, különös tekintettel az uniós csatlakozásra (H/3688. szám), OGYH-javaslat az európai uniós közvetlen mezőgazdasági támogatások nemzeti kiegészítéséről (H/3239. szám). In internet, PAIR parlamenti információs rendszer, <http://.oracle.mkogy.hu>
- <sup>6</sup> A négy parlamenti párt Tabajdi Csaba (MSZP) kezdeményezésére „Együtt az egységes Európáért – parlamenti pártok országos körútja a sikeres európai uniós csatlakozásért” cím alatt közösen kampányolt a népszavazást megelőzően a csatlakozás mellett 2002. november 11. és 2003. áprilisa között. In: [www.parlament.hu/eib](http://www.parlament.hu/eib)
- <sup>7</sup> Az osztrák modellről l. részletesebben: Kurtán 2002, vagy Blümel-Neuhold 2001.
- <sup>8</sup> Ez az adat az Osiris Kiadónál a témában rövidesen megjelenő könyv megírásához végzett kutatás eredménye. A könyv függeléke tartalmazza majd az uniós tagállamok, valamint az unió alapító szerződéseinek a nemzeti parlamentek szerepére irányadó szabályait, cikkeit.
- <sup>9</sup> L. a rendkívül jól, az alkotmánytól a házszabályig széles körűen szabályozott osztrák vagy portugál modellt, mely a valóságban nem hatékony, s nem is biztosít komoly törvényhozási befolyást integrációs ügyekben.
- <sup>10</sup> Ennek részletezését l. később, a kontroll menetének aprólékos leírásánál.
- <sup>11</sup> A kormány 2003. július 18-án benyújtott az Országgyűlésnek egy közjogi törvényjavaslat-csomagot, mely – többek között – a magyar jogrend EU-csatlakozás miatti átalakítását célozza. Ebből kétség kívül integrációs vonatkozású a T/4488. szám alatti, a jogalkotásról szóló törvényjavaslat (tehát az 1987. évi XI. törvény módosítása), valamint áttételesen kapcsolódik hozzá a T/4489. szám alatti, a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásokról szóló törvényjavaslat (az 1982. évi 27. törvényerejű rendelet hatályon kívül helyezése céljából). Szintén a csomag részeként a ház előtt van már a kormány javaslata az alkotmány újabb módosítására (T/4486. szám), melyben a kormány indítványozza többek között az egy évet sem megelőző szuverenitásklauszula (2/A. §) felülvizsgálatát. Az alkotmánymódosítás keresztülvitelére a jelenlegi politikai helyzetben nincs esély, s maga az igazságügyi miniszter is elismerte, hogy az uniós csatlakozás anélkül is lehetséges („Alkotmányozásra kevés...”, Népszabadság, 2003. augusztus 28., 8.). A csomag általános vitája szeptember 23-án megkezdődött, s egyelőre úgy tűnik, egyetlen elemének elfogadásához sincs meg a szükséges kétharmados többség. Megítélésem szerint tanácsosabb lett volna az összes, az uniós csatlakozással ténylegesen összefüggésben levő, ahhoz nélkülözhetetlen jogszabály-változtatási indítvány egy csokorba gyűjtése, beleértve az Országgyűlés-kormány viszonyt szabályozó törvényjavaslatot is, s azt beterjeszteni a parlamentnek. Így érdemi, e célra koncentrálnó szakmai vitát lehetett volna tartani róla, s az integrációs okból fontos módosítások nem váltak volna foglyává a kormány által egyéb okokból szükségesnek vélt azon módosításoknak, melyekkel az ellenzék nem ért egyet.
- <sup>12</sup> A pillérrendszer amúgy is valószínűleg eltűnik az uniós alkotmányos szerződése elfogadása után (l. a konvent tervezetét, elérhető a KÜM honlapján a [www.kum.hu/eu/csz.pdf](http://www.kum.hu/eu/csz.pdf) cím alatt).
- <sup>13</sup> A nagybizottság 2002. december 2-án elfogadott ügyrendje szerint a testület tagjai az Országgyűlés elnöke, a frakcióvezetők, a külügyi, az alkotmányügyi, illetve az európai integrációs bizottság elnökei (2. cikk), állandó résztvevők a miniszterelnök és a külügyminiszter (3. cikk). A nagybizottság konzultációs

- fórum, mandátuma a csatlakozás időpontjáig szól. Fő feladata az EU-ban képviselendő magyar állaponttal és a csatlakozással összefüggő hazai teendőkkel kapcsolatos egyeztetés (1. cikk). Ülései zárt ajtók mögött folynak.
- <sup>14</sup> 2003. június 23-án az EIÜB napirendjén szerepelt a thesszaloniki csúcscról való külügyminiszeri tájékoztató, majd ugyanezt június 27-én a nagybizottság is napirendre tűzte. Ez utóbbin célzott a külügyminiszter arra, hogy ugyanarról a témáról többször számol be (információ a nagybizottság üléséről, 2003. június).
- <sup>15</sup> Ez alatt az amszterdami szerződésnek a nemzeti parlamentekre vonatkozó jegyzőkönyve értendő. Elérhető az Igazságügyi Minisztérium honlapján, a következő címen: [www.im.hu/fooldal: jogharmonizáció, integráció](http://www.im.hu/fooldal: jogharmonizacio, integracio) >> A közösségi jog magyarul >> Alapszerződések.
- <sup>16</sup> L. a 70/2003. (V. 19.) sz. kormányrendeletet az európai integrációs ügyek koordinációjáért felelős tárca nélküli miniszter feladat- és hatásköréről, illetve a 1043/2003. (V. 19.) sz. kormányhatározatot a kormány kabinetjeiről szóló 1107/2002. (VI. 18.) sz. korm. határozat módosításáról (Magyar Közlöny 2003/53. szám).
- <sup>17</sup> A finn parlament hivatalos elnevezése Eduskunta.
- <sup>18</sup> COSAC – Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires: az Európai Parlamentnek, illetve a tagállami törvényhozások integrációs bizottságainak a delegációiból álló fórum, mely 1989 óta fél-évente az elnökséget adó országban ülésezik, és vitat meg aktuális integráció-politikai témákat.
- <sup>19</sup> T/4146. sz. törvényjavaslat az Európai Parlament tagjainak választásáról és jogállásáról. Benyújtva 2003. május 30-án. Az általános vita megkezdődött június 16-án, a részletes vita pedig szeptember 22-én.
- <sup>20</sup> A 2002/772 EC sz. határozatot még nem minden tagállam ültette át. *Kilenc ország jogszabályi úton már megszüntette a kettős mandátum lehetőségét, két tagállamban a határozat átvétele most van folyamatban (Németország, Dánia), két helyen elvileg még semmi nem zárja ki a kettős mandátumot, de a gyakorlatban nincs rá példa (Írország, Svédország), egy tagállamban, Olaszországban még mindig bevett gyakorlat a kettős megbízatás, az Egyesült Királyság pedig 2009-ig még mentességet is kapott a kötelezettség átvétele alól.* (Saját kutatás, ill. *Official Journal of the European Communities*, 21. 10. 2002, L283/2.)
- <sup>21</sup> A tipikus nemzeti parlamenti „sorsot” az Európai Unióban jól szemlélteti a következő, a témát rendkívül sok oldalról körbejáró mű címe: „National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers” (Maurer–Wessels, 2001).
- <sup>22</sup> Ezúton szeretnék köszönetet mondani dr. Somssich Rékának a szöveg jogi lektorálásért. A szerző.

## HIVATKOZÁSOK

- Blümel, Barbara–Neuhold, Christine: The Parliament of Austria: A Large Potential with Little Implications. In Maurer, Andreas–Wessels, Wolfgang (eds.): *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers*. Baden-Baden, 2001, Nomos Verlagsgesellschaft
- Chronowski Nóra–Petrétei József: EU-csatlakozás és alkotmánymódosítás: minimális konszenzus helyett politikai kompromisszum. *Magyar Jog*, 2003. 8. szám, 449–466. p.
- Ilonszki Gabriella: Parlament az Európai Unióban és Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, 1998/1. szám, 71–86. p.

- Körösényi András: *A magyar politikai rendszer*. Budapest, 1998, Osiris
- Kurtán Sándor: A „bécsi modell”. Az osztrák parlament és az EU-csatlakozás. *Politikatudományi Szemle*, 2000/3–4. szám, 71–98. p.
- Maurer, Andreas–Wessels, Wolfgang (ed.): *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers*. Baden-Baden, 2001, Nomos Verlagsgesellschaft
- Saramo, Peter, a finn nagybizottság EU-titkársága vezetőjének szíves közlése, Helsinki, 2003. szeptember 10.

## VÁLOGATOTT IRODALOM

- Cserny Ákos: A nemzeti parlamentek és az európai integráció. *Magyar Közigazgatás*, 3/1999. szám, 128–135. p.
- Fülöp Botond: A nemzeti parlamentek szerepe az EU-integrációban (I–II.). *Európai Tükör*, 1999. IV. évf. 6. szám, 37–62. p. és 2000. V. évf. 2. szám, 55–74. p.
- Győri Enikő: *A nemzeti parlamentek szerepe az európai integrációban. Egy Magyarország számára követendő modell*. Ph.D.-értekezés, Budapest, 1999
- Győri Enikő: A magyar Országgyűlés részvétele az integráció folyamatában. *Európai Szemle*, 1998/1. szám
- Győri, Enikő: Parliaments and the European Union – the Involvement of the Hungarian National Assembly in the Process of European Integration. In: *The Role of the Central European Parliaments in the Process of European Integration*. International Conference, Prague, 12–14 September 1997, Proceedings. Prague, 1998, Institute of Sociology, 75–90. p.
- Győri, Enikő: Parliamentary Committee in the First Two Freely Elected Hungarian Parliaments Dealing with EU Matters. *Budapest Papers on Democratic Transition*, no. 187, Hungarian Center for Democracy Studies Foundation, 1997
- Győri Enikő: Európai integrációs ügyek a magyar parlamentben. In: *Parlamentti dolgozatok, II. A bizottsági munka*. Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 1995
- Pokol Béla: Uniós csatlakozás és magyar parlamentarizmus. *Politikatudományi Szemle*, 1998/1. szám, 87–98. p.
- Trócsányi László: Le rôle des parlements nationaux dans la construction européenne. In: Badó A.–Trócsányi L. (szerk.): *Les institutions constitutionnelles et l'intégration européenne*. Szeged, s.a., Faculté de droit de l'Université de Szeged, 45–57. p.