
KÖNYVEKRŐL

GALLAI SÁNDOR

Statiszták, pecsétnyomók és irányítók – nemzeti parlamentek az Európa-politikában

*Győri Enikő: A nemzeti parlamentek és az Európai
Unió*

Osiris Kiadó, Budapest, 2004.

Győri Enikő az integráció viszonylag szűk szeletét vizsgálja – minden aspektusra kiterjedő alaposággal. A nemzeti parlamentek korlátozott befolyással rendelkeznek az uniós ügyekben és a közösségi döntéshozatalban. A választott témakör jelentősége tehát nem az integráció fejlődésének mérföldköveiben, de nem is az uniós szakpolitikák alakulásában keresendő. A kötet kérdésköre az Európai Unió egyik legfőbb gyengeségének, politikaelméleti szempontból az integráció egyik kulcskérdésének számító demokráciadeficitnek köszönhetően válik fajsúlyossá és aktuálissá.

A demokráciadeficit több összetevője közül a legismertebb az általános választásoknak köszönhetően közvetlen legitimitással rendelkező Európai Parlament nemzeti törvényhozásokénál jóval korlátozottabb szerepe. Az integráció fejlődésének egyik tendenciája az Európai Parlament jog- és hatáskörének folyamatos bővülése. Igaz, hogy ennek eredményeként az uniós parlament a legtöbb területen társdöntéshozóvá nőtte ki magát, hatáskörének azonban gátat szab a második és a harmadik pillérben jellemző kormányköziség. Szintén az Európai Parlament befolyását csökkenti a parlamenti felelősség elvének korlátozott uniós érvényesülése, valamint az Európai Bizottságnak az

első pillérben főszebályként továbbra is fennmaradó kezdeményezési monopóliuma. A szakirodalomban leginkább ezek kapcsán szoktak az Európai Unió parlamenti deficitjéről írni¹.

Van azonban a parlamenti deficitnek egy másik összetevője is, ami a nemzeti törvényhozások integrációs ügyekben erősen korlátozott befolyásából adódik. A döntési kompetenciáikat részben elvesztő tagállami parlamentek az 1990-es évekig többségükben teljesen kimaradtak az integrációs kérdések formálásából, kormányuk uniós tevékenységének ellenőrzéséből. Az amszterdami szerződés eredményeként immáron kötelező a tagállami parlamentek uniós jogszabály-előkészítéséről történő tájékoztatása, s mindezt úgy kell megtenni, hogy kellő idejük legyen álláspontjuk kialakítására. E hiánypótló könyvből megtudhatjuk, hogy mi jellemezte az idáig vezető utat, s hogy mit jelent ez az egyes tagállamok parlamentjeinek uniós mindennapjaiban.

A kötet hat fejezetből áll. A 8–8 oldalnyi bevezetés és befejezés között a parlamentek és az Európai Unió közötti kapcsolódási pontokról, az EU–15-ök nemzeti parlamentjeinek az uniós folyamatok ellenőrzésében betöltött szerepéről, a 2004-ben csatlakozott országok parlamentjeinek a belépés előtti integrációs tevékenységéről, valamint a magyar Országgyűlés hasonló vonatkozású jogköreiről és aktivitásáról szóló fejezeteket olvashatunk. Az elemzés zárásaként Győri Enikő a téma gyakorló szakértőjeként javaslatot tesz az Országgyűlés európai integrációs ügyek bizottságának uniós kérdésekben ideálisnak tekintett kompetenciáira és működésére. Végül a kötet függelékben megtalálhatjuk az Európai Unió alapító szerződéseinek a nemzeti parlamentek szerepére vonatkozó részeit és az EU–15-ök nemzeti parlamentjeinek integrációs szerepére vonatkozó főbb jogszabályokat.

A kötet bevezetése szuverenitás–demokráciadeficit–szubszidiaritás kontextusában helyezi el a vizsgált problémakört. Az integráció mélyítése kapcsán hangsúlyozza a közösségi döntéshozatallal meghozandó kérdések körének folyamatos bővülését, az egységes piacra vonatkozó szabályokon túli kiterjedését. Következményként rögzíti a nemzeti parlamentek pozíciójában végbement változást, törvényalkotói monopóliumuk erodálását. Ennek kapcsán felveti a francia Nemzetgyűlésben megfogalmazott kérdést: vajon a nemzeti törvényhozások az uniós kompetenciába tartozó területeken a döntéseket befolyásolni képes, aktív „szereplők” vagy a közösségi döntések mechanikus átültetésére kárhóztatott „nézők” lesznek-e? A demokráciadeficit csökkentésének ismertebb lépései² mellett hasonló céllal fogalmazódott meg a nemzeti parlamentek kormányaik Európa-poli-

tikája feletti ellenőrzésének hatékonyabbá tételére vonatkozó igény. Az eddigi magyar szakirodalom csak érintőlegesen foglalkozott ezzel a kérdéssel. Ezt a hiátust pótolja ez a könyv, mely szisztematikusan vizsgálja a nemzeti Európa-politikák parlamenti ellenőrzésének létező variációit.

A kötet első fejezete a demokrácia, a szuverenitás és a legitimitás fogalmát próbálja értelmezni az uniós intézményrendszer keretei között. Ennek részeként szól a parlamenti felelősség és a demokráciadeficit kérdéséről. A kötet tárgyából adódóan a deficit parlamenti komponensére koncentrálva veszi sorra az integráció történetének főbb fordulópontjait. Ebben a tekintetben az Európai Parlament jelentőségének és befolyásának növekedése folyamatos volt, míg a nemzeti parlamentek térvészését az utóbbi évtizedben valamelyest ellentételezte az integrációs folyamatok ellenőrzése terén bővülő jogkörük. A szerző amellettt érvel, hogy az Európai Parlamentnek és a nemzeti törvényhozásoknak együtt kell működniük a (kettős) parlamenti deficit csökkentésében, ezért nagy teret szentelt a két szint parlamentjei közötti – a pillanatnyi érdekek által kiváltott – együttműködés és konfrontálódás elemzésének, valamint az Európai Unió tervezett és megvalósult parlamenti intézményei (második kamara vs. „assises” és COSAC) bemutatásának.

A második fejezet a kormányaik Európa-politikája fölött gyakorolt kontrolljukra fókuszálva vizsgálja az EU-15-ök nemzeti parlamentjeit. Különálló országtanulmányok formájában sorra veszi az egyes parlamentek európai ügyekben megmutatkozó illetékességi körét, annak jogszabályi alapját, a megvalósuló kontrollmechanizmusokat és ellenőrzési eszközöket, az integrációs bizottságok (delegációk) jellegét és szerepét, valamint hivatali kapacitását.

A kiinduló tézisvetés értelmében a parlamentek ez irányú befolyását az adott ország alkotmányos berendezkedése, történelmi hagyománya, törvényhozásának működése, valamint az aktuális politikai konstelláció és a politikai közösség tagjainak részvételi igénye határozza meg.

Ellenőrzési potenciáljuk alapján a szerző három csoportba sorolja a tagállamok parlamentjeit.

Az elsőbe azok az államok kerültek, amelyek parlamentjei képesek kötelező érvennyel befolyásolni kormányuk brüsszeli mandátumát. Ebben a vonatkozásban egyértelműen a dán Folketing számít a legerősebb parlamentnek, mivel állásfoglalása kötelező mandátumot jelent a kormány Brüsszelben tárgyaló tagjának. Szintén ebbe a csoportba sorolódott a parlamenti fenntartás esetén a kabinet döntési jogosítványát korlátozó brit Westminster, valamint az egyes kérdéskörökben ugyan-

csak kötelező állásfoglalást kibocsátó német Bundesrat és az osztrák Nationalrat.

A második csoportba az ún. középerős, tehát aktív ellenőrző-befolyásoló szerepet ellátó, ám mandátumadási jogkörrel nem rendelkező parlamentek tartoznak. Ezek befolyásuk növelése érdekében ex-ante ellenőrzést próbálnak megvalósítani. Mindenképpen igaz ez a finn Eduskuntára, a német Bundestagra és a holland Tweede Kamerre. Befolyásában ezektől elmarad, de mégis ide tartozik a francia, a svéd és az ír parlament. A harmadik csoportba Belgium és Luxemburg, valamint a mediterrán országok kerültek, melyekben a parlamentek minimális hatást fejtenek ki az Európa-politika terén.

Az egyes országok vizsgálata alapján a szerző arra a következtetésre jut, hogy a parlamentek befolyása annál erősebb, minél korábban vezették be és minél előbbi fázisban érvényesítik a parlamenti kontrollt az uniós jogszabályalkotás folyamatában. A tétel helyességét elfogadva is meg kell jegyeznünk, hogy az igazolásul idézett közösségi jogszabályok átvételére vonatkozó lista és az erős parlamenti kontroll közötti okozati kapcsolat feltevése vitatható³.

Összegezve a régebbi tagállamok tapasztalatait, a fejezet zárása csokorba gyűjti a hatékony parlamenti ellenőrzés nélkülözhetetlen elemeit (egyértelmű jogszabályi háttér; parlament nevében megnyilvánulni jogosult, mandátumarányos⁴ EU-bizottság; vele együttműködő szakbizottságok; korai információhoz jutás; ex-ante parlamenti kontroll és mandátum-meghatározás⁵; aktív utólagos ellenőrzés; felkészült szakemberekkel felálló európai uniós dokumentációs központ).

A könyv harmadik fejezete a legutóbbi bővítéskor csatlakozott országok parlamentjeinek felkészülését és befolyását veszi górcső alá. Áttekinti a parlamentek integrációs szerepvállalását meghatározó tényezőket. Szól a belépést övező támogatottságról⁶, a nemzeti identitás kérdéséről, a csatlakozási folyamat elitista jellegéről, az intézményi hiányosságokról, az uniós tárgyalások kormányközpontúságáról, a nemzeti parlamentek bizalomvesztéséről. Az átlagpolgárok informáltsága kapcsán leszögezi, hogy „a belépésről vallott konszenzus kissé a tudatlanság konszenzusának felel meg” (333. o.).

A nemzeti parlamentek integrációs tevékenységének áttekintése kiterjed az illetékes szakbizottságok felállításának időpontjára, típusára, összetételére, üléskezési és eljárási rendjére, feladataira, kül- és parlamenten belüli kapcsolataira. 1998 nyarára⁷ mindegyik törvényhozásban létrejött integrációs témákkal foglalkozó, különálló testület. A csatlakozási tárgyalásokon érvényesülő erős kormányzati túlsúlynak megfelelően ezek

a testületek többnyire csak ex-post tájékoztatás keretében kapcsolódtak az integráció folyamatához. (Kivételt csupán Szlovénia és a balti államok parlamentjei jelentettek, melyek többször érdemben, ex-ante jelleggel tudták befolyásolni kormányuk álláspontját.)

A korábban csatlakozó államok példájából kiindulva a szerző úgy véli, hogy „a csatlakozási tárgyalások idejére választott modell predestinálja a törvényhozások későbbi, tehát tagság elnyerése utáni szerepét” (360. o.). Mivel a változtatás lehetősége elviekben nem kizárt, kissé túlzónak hat ilyen determinisztikus kapcsolatot felállítani a tárgyalások alatti és a csatlakozás utáni parlamenti szerepvállalásban. Helyes azonban a megfigyelés, hogy a tárgyalások feletti befolyás (illetve annak hiánya) szinte minden esetben előrevetítette a parlament későbbi lehetőségeit. Ez azonban nem kezelendő adottságként, hiszen a változtatás „csupán” politikai akarat kérdése, s – amint azt Írország példája mutatja – nem csak elméletben adott a módosítás lehetősége.

A kötet negyedik fejezete a magyar tapasztalatokat dolgozza fel, s ebből kiindulva tesz javaslatot a parlamenti ellenőrzés erősítésére. A csatlakozás – a régió többi országához hasonlóan – Magyarországon is alacsony társadalmi részvétel⁸ mellett, kormányzati irányítás alatt ment végbe. Győri Enikő, aki a bizottság munkáját éveken át maga is tevékenyen alakította, áttekintést nyújt az európai integrációs ügyek bizottsága évtizednyi történetéről. Ez alapján arra a következtetésre jut, hogy az Országgyűlés a régió többi parlamentjéhez képest korán és aktívan kapcsolódott ugyan az ország Európa-politikájának alakításához, ám ezt a helyzeti előnyét a csatlakozási tárgyalások ideje alatt teljesen elvesztette.

A kormány az Országgyűlés jóváhagyását követően juttatta el csatlakozási kérelmét Brüsszelbe, míg tárgyalási mandátumáról közjogi lehetősége ellenére sem határozott a parlament. A bizottság csak elvétve élt módosítójavaslat-tételi jogával, s jogharmonizációs tevékenysége is korlátozott maradt. Az EU-tagság közjogi előkészítésében szintúgy kis szerepet játszott, társadalmi bemutatásában viszont aktív részt vállalt. A tárgyalások idején a bizottság (és a parlament) szerepe utólagos tájékoztatásokra, meghallgatásokra korlátozódott. Ehhez képest az EU-tag Magyarországon a szerző középerős parlamentet tartana a magyar közjogi berendezkedéssel összhangban állónak. Ennek kialakulását azonban – még az e területre szintén bevezetett kétharmados többség követelményénél is erősebben – gátolja a (mindenkori) kormány ellenérdekeltsége.

A kötet főbb gondolatainak korrekt összefoglalását adó befejezést válogatott dokumentumok követik függelék formájában. Ennek a résznek az igazi értéke abból adódik, hogy a szélesebb körben ismert uniós szabályok mellett közzéteszi az egyes tagállami parlamentek Európa-politikában meglévő kompetenciáinak – idehaza többnyire ismeretlen – jogszabályi alapjait.

A kötet a maga műfajában igazi iparosmunka: aprólékosan, de szisztematikusan követi a téma legtöbb vonulatát; rendszeres összefoglalásokkal erősíti a vezérmotívumokat; folyamatábrákkal és műves táblázatokkal hoz létre áttekinthetőségükben nemes dekorációkat. Talán mégsem méltatlan a kiterjedt alkotás kapcsán további motívumokról, lehetséges egyéb díszítőelemekről is szót ejteni.

A kötet nem vizsgálja az uniós kérdések kormányzatokon belüli eltérő szervezeti megoldásait, noha még a szűkebb témához, a parlamentek befolyásához kötődően is megérne egy kitérőt annak a hipotézisnek a tesztelése, hogy vajon az Európa-politika kormányzaton belüli magasabb szintű megjelenítése nem csökkenti-e a parlament integrációs befolyását.

Ugyancsak érdemes lett volna több gondolatot szentelni az integrációs ügyek és az egyéb kérdések terén kialakult kormány-parlament viszony összehasonlításának. A szerző tételként fogalmazza meg, hogy „a parlamentek ereje integrációs ügyekben tehát igazodik a belpolitikában betöltött funkcióhoz” (74. o.). Talán lehetséges egy kicsit árnyaltabb képet is festeni. Vajon mi lehet az oka annak, hogy nem mindegyik parlamentáris kormányformájú országban létezik erős parlamenti kontroll az Európa-politika terén? Mi dönti el, hogy a parlament közjogi primátusa vagy a többnyire többségi pozícióban lévő kormányok uralma lesz-e nagyobb hatással a parlamentek integrációs ügyekben megnyilvánuló ellenőrzésére? Láthattuk, hogy egyes parlamentáris berendezkedésű országokhoz képest a törvényhozás Európa-politikára gyakorolt hatása adott esetben jelentősebb a közjogilag megerősített végrehajtó hatalommal rendelkező országokban? Vajon mitől függ az, hogy a nemzeti parlamentek integrációs ügyekben meglévő befolyása és az intézmények közjogi-politikai helyzete között összhang vagy kontraszt mutatkozik?

Ezeknek a kérdéseknek a felvetése és megválaszolása – a politikaelméleti jelleg erősítése révén – kiegészítette volna a kötet elsődlegesen jogi-proceduralista megközelítését. Ebben az esetben a parlamentek térvesztése – az uniós viszonylat mellett – nemzeti összefüggéseiben is nagyobb hangsúlyt kapott volna. Ismert fejlemény, hogy a nemzeti szintű jogalkotásban a múlt század folyamán a súlypont átkerült a kormányokhoz: a másod-

lagos jogalkotás szerepe meghatározóvá vált, miközben már a törvényalkotásban is a kormányok lettek a legfőbb kezdeményezők és előkészítők. A szerző is felhívja a figyelmet arra a változásra, hogy a nagymértékű pártfegyelemnek köszönhetően a többségi pozícióban lévő egypárti vagy koalíciós kormányok többé-kevésbé képesek a törvényhozás politikai irányítására. E jelenségek nemzeti szintű variációinak vizsgálata hozzájárulna az Európa-politikára gyakorolt parlamenti befolyás politikai kontextusának teljesebb megértéséhez.

Mindez azért lenne különösen fontos, mert ennek során könnyebben megválaszolhatóvá válna az a kérdés, hogy mennyiben várható el a nemzeti szinten teret vesztő parlamentektől, hogy uniós ügyekben képesek lesznek, legyenek a demokráciadeficitet csökkentő, érdemi és hatékony kontroll ellátására. Különösen érdekes ez a kérdés annak fényében, hogy a nemzeti parlamentek tényleges mozgásteret rendre korlátozottabb, mint jogi lehetőségeik, miközben az Európai Parlament pedig hagyományosan befolyásosabb, mint az a tényleges jogköreiből következne.

A kötetben található néhány apróbb fogalmi probléma⁹ vagy ellentmondás¹⁰. Ezek azonban nem érintik a könyv szűken vett tárgykörét, melyben a szerző tiszteletre méltó szakértelemről adott tanúbizonyságot. A témában ez a könyv szakmai „megaproduciónak” minősül. Ezért hadd kövessem a hollywoodi „megafilme” elvetemült rajongóinak példáját, s tegyek említést e kötet legkedvesebb bakijáról, a svéd parlament „hollandosításáról”¹¹. Tény ugyan a nemzeti parlamentek térvesztése, de ennek ellenére is bizton állítható, hogy a Riksdag, a svéd parlament, nem fog átalakulni németalföldi festők képtárává („Riksdag”).

JEGYZETEK

¹ Ugyancsak ide sorolható az Európai Parlament befolyásának hiánya a komitológia, valamint az európai szociális partnerek kollektív megállapodásaira épülő szociálpolitikai jogalkotás területén.

² Az Európai Parlament közvetlen választása, jog- és hatáskörének bővítése, szubszidiaritás, európai ombudsman.

³ Véleményem szerint Dánia és az Egyesült Királyság jó teljesítménye elsődlegesen nem a parlamenti ellenőrzés korai bevezetésének vagy ex-ante jellegének, hanem a parlamentarizmus és a „rule of law”, azaz a törvények uralma erős hagyományának köszönhető. (Egyébiránt ugyanez mondható el az uniós joganyag átvételében szintén élen járó, ám a tagságot kétszer is elutasító Norvégjáról.)

- ⁴ A szerző nem tárgyalja, de a többségi politikai kontroll kiküszöbölésének egyik lehetséges módja paritásos bizottság felállítása. Kétségtelen, nem konszenzuszorientált politikai kultúrájú országokban egy ilyen összetételű bizottságban könnyen a politikai konfliktusok áldozatul eshet a szakmai munkavégzés.
- ⁵ A kötött mandátum több hátránnyal is járhat (vö. 328. o.). Konszenzuszos kérdésekben komoly politikai következménye lehet, ha a kötött pozícióval érkező kormány rugalmatlansága miatt nem jön létre megállapodás. Többségi szavazásnak kitett kérdésekben pedig a mandátum nem biztosít védeltséget, miközben ugyanúgy megfosztja a kormányt az egyezkedés lehetőségétől. Ezért talán érdemes lenne e tekintetben irányelvekben, esetleg negatív mandátumban (értsd: „mi tilos”) gondolkodni.
- ⁶ A lengyel kivétel említésénél (332. o.) az integrációt ellenzők köréből kimaradt a Lengyel Családok Ligája (LPR).
- ⁷ Utolsóként Csehországban állt fel az integrációs bizottság. Előttörténete (341. o.) némi pontosításra szorul: 1. Klaus 1997-ben lemondani kényszerült (a választásokig Tosovsky töltötte be az ügyvivő kormány miniszterelnöki posztját). 2. Az 1998-as választásokon nyertes szociáldemokraták nem szereztek többséget. Kisebbségi kormányukat az ún. „ellenzéki megállapodás” alapján a Klaus-vezette ODS-nek köszönhetően tudták megalakítani.
- ⁸ A 45,6%-os részvétel negatív rekordnak minősül a csatlakozási népszavazások történetében.
- ⁹ Például „kancelláriademokrácia”; „kancellária kormányzás”; „beszédparlament”.
- ¹⁰ Például biztosi kollégium választása (65. o.); bizottsági fluktuációk: magas (343. és 389. o.) vs. alacsony/közepes (365. o.); „erősen központosított” Egyesült Királyság vs. devolúció (161–162. o.).
- ¹¹ Lásd 289–306. oldal táblázatait.