

BUDAPESTI CORVINUS EGYETEM

**A NEMZETI PARLAMENTEK LEHETŐSÉGEI AZ
EURÓPAI UNIÓS DÖNTÉSHOZATAL
BEFOLYÁSOLÁSÁRA**

ÚT A LISSZABONI SZERZŐDÉSIG ÉS AZON TÚL

Doktori értekezés

Témavezető: Dr. Kutasi Gábor, PhD

Szalóki Katalin

Budapest, 2014

Szalóki Katalin

Világgazdaságtan Tanszék

Témavezető: Dr. Kutasi Gábor, PhD

Bíráló Bizottság névsora:

© Szalóki Katalin 2014

BUDAPESTI CORVINUS EGYETEM
NEMZETKÖZI KAPCSOLATOK PH.D. PROGRAM

**A NEMZETI PARLAMENTEK LEHETŐSÉGEI AZ EURÓPAI UNIÓS
DÖNTÉSHOZATAL BEFOLYÁSOLÁSÁRA
Út a Lisszaboni Szerződésig és azon túl**

doktori értekezés

Szalóki Katalin

Budapest, 2014

Tartalomjegyzék

Tartalomjegyzék.....	5
Táblázatok és ábrák jegyzéke.....	9
 BEVEZETÉS	11
Az értekezés témája, tézisei	11
A kutatás motivációja, célja	16
A kutatás során alkalmazott módszerek	17
A dolgozat struktúrája	18
Köszönetnyilvánítás	20
 ELMÉLETI SZEMPONTOK A KUTATÁSHOZ ÉS AZ ÉRTEKEZÉSHEZ ...	21
A kutatás politikaelméleti alapvetése	21
Klasszifikációs (osztályozási) támpontok a nemzeti parlamentek aktivitásának megítéléséhez	22
A parlamentek funkcióinak vizsgálata Packenham szerint.....	22
A Michael Mezey-féle klasszifikáció.....	24
A Polsby-féle modell.....	25
A Philip Norton-féle tipológia	25
Összegzés az osztályozások szempontjából.....	26
A demokráciadeficit problematikája	26
A demokráciadeficit megközelítései	28
A demokráciadeficit megoldása	31
A kutatás integrációelméleti megközelítése.....	31
A legfontosabb integrációelméleti irányzatok (föderalizmus, funkcionalizmus, kormányköziség)	32
A többszintű kormányzás modellje.....	35
A többszintű kormányzás modellje és a nemzeti parlamentek	38
Az uniós módszer	40
 I. RÉSZ.....	43
 A NEMZETI PARLAMENTEK SZEREPÉNEK FEJLŐDÉSE AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓBAN: A SZERZŐDÉSES VÁLTOZÁSOKON KERESZTÜL BEMUTATVA.....	43
Az európai uniós állampolgárok percepciója az EU-ról	44
A nemzeti parlamentek befolyásának konstitutív és katalitikus megközelítése	47
1.1. A nemzeti parlamentek adaptációinak fázisai	48
1.1.1. A Rizzuto-féle fázisok a nemzeti parlamentek adaptációjában	48
1.1.2. Újszerű megközelítés a parlamentek adaptációjának értékelésére.....	50

1.1.3.	A Mauer-féle kétszintű kategorizáció	54
1.1.4.	A Mauer-féle kétszintű kategorizáció továbbgondolása.....	55
1.2.	A nemzeti parlamentek szerepének evolúciója a szerződésekben	56
1.2.1.	Az első lépések.....	56
1.2.2.	A Maastrichti Szerződés	58
1.2.3.	Az Amszterdami Szerződés jelentősége a nemzeti parlamentek számára 60	
1.2.4.	A Laekeni Nyilatkozat, a Konvent és az Alkotmányszerződés	62
1.2.5.	A Lisszaboni Szerződés	65
II. RÉSZ.....		70
A NEMZETI PARLAMENTEK MŰKÖDÉSE AZ EURÓPAI UNIÓS ÜGYEKBE		70
2.1.	Feladatok a nemzeti parlamentekben	72
2.1.1.	Alkotmányos feladatok	73
2.1.2.	Átültetés, jogszabályok harmonizálása	74
2.1.3.	Scrutiny, azaz kormányzati ellenőrzés uniós ügyekben.....	75
2.1.4.	Szubszidiaritás.....	78
2.1.5.	A parlamentek, mint vitafórumok	87
2.1.6.	Egyéb feladatok.....	88
2.2.	Szereplők a parlamenteken belül.....	89
2.2.1.	Plenáris ülés	89
2.2.2.	Parlamenti elnökök.....	90
2.2.3.	Európai ügyekkel foglalkozó bizottságok.....	91
2.2.3.1.	Létrejött.....	94
2.2.3.2.	Munkájuk.....	95
2.2.3.3.	Változások	95
2.2.4.	Szakszabványok.....	96
2.2.5.	Egyéb politikai szintű aktorok	97
2.2.6.	Tisztviselők	98
2.3.	Parlamentek besorolása, összehasonlíthatósága.....	100
2.4.	A nemzeti parlamentek összehasonlításának nehézségei	108
2.5.	A regionális/tartományi parlamentek problematikája	109
III. RÉSZ.....		112
A LISSZABONI SZERZŐDÉS HATÁLYBALÉPÉSÉVEL LÉTREJÖTT SZERZŐDÉSEK KERETEK A NEMZETI PARLAMENTEK SZÁMÁRA AZ EURÓPAI UNIÓBAN		112
3.1.	A Lisszaboni Szerződés hatása a nemzeti parlamentekre	112
3.1.1.	Bevezetés.....	112
3.1.2.	EUSz. 12. cikk a nemzeti parlamentekről, valamint az 1. Jegyzőkönyv a nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről	114
3.1.3.	A szubszidiaritás elvének vizsgálata.....	116
3.1.4.	Szerződések felülvizsgálata	118
3.1.5.	Átvezető záradékok (passerelle)	119

3.1.6.	Tájékoztatási kötelezettség.....	119
3.1.7.	Csatlakozási kérelmek eljuttatása a nemzeti parlamentekhez.....	120
3.1.8.	Az Europol és az Eurojust.....	120
3.1.9.	A Lisszaboni Szerződés parlamentek közötti együttműködésre gyakorolt hatása	121
3.1.10.	Kritikai észrevételek.....	121
3.2.	Összegzés a Lisszaboni Szerződés rendelkezései következtében kialakult helyzetről.....	122
IV.	RÉSZ.....	124
A NEMZETI PARLAMENTEK EURÓPAI UNIÓS KAPCSOLATAI ÉS AZOK VÁLTOZÁSA A LISSZABONI SZERZŐDÉS ÉLETBE LÉPÉSE ÓTA		
4.1.	A nemzeti parlamentek kapcsolatai az uniós intézményekkel	127
4.1.1.	Együttműködés az Európai Bizottsággal	127
4.1.1.1.	Az Európai Bizottsággal való együttműködés problémái, valamint lehetőségek a kapcsolatok javítására.....	131
4.1.2.	Együttműködés az Európai Parlamenttel	133
4.1.2.1.	Az Európai Parlamenttel való együttműködés problémái, valamint lehetőségek a kapcsolatok javítására.....	136
4.1.3.	Együttműködés a Tanáccsal.....	137
4.1.4.	Együttműködés egyéb intézményekkel.....	138
4.1.5.	A nemzeti parlamentek aktivitásának mérhetősége az uniós intézményekkel való kapcsolattartásban és összehasonlításának csapdái .	138
4.2.	A nemzeti parlamentek együttműködése egymással	139
4.2.1.	Elnöki Konferencia	140
4.2.2.	COSAC	141
4.2.3.	Elnökségek parlamenti dimenziói, szakbizottsági találkozók.....	143
4.2.4.	Parlamentközi ülések az Európai Parlamentben	143
4.2.5.	Parlamentközi Konferencia a KKBP/KBVP-ről (CFSP/CSDP konferencia).....	145
4.2.6.	A EU gazdasági és pénzügyi kormányzásával kapcsolatos parlamentközi konferencia	145
4.2.7.	Eseti együttműködések.....	146
V.	RÉSZ.....	147
A NEMZETI PARLAMENTEK LEHETŐSÉGEINEK ÉRTÉKELÉSE AZ UNIÓS DÖNTÉSHOZATAL BEFOLYÁSOLÁSÁVAL KAPCSOLATBAN		
5.1.	Szerződéses lehetőségek.....	148
5.1.1.	A szubszidiaritás-ellenőrzés, mint jogi eszköz hatékonysága a nemzeti parlamentek számára	148
5.1.2.	További, a szerződésben meghatározott feladatok és jogok kihasználásából adódó lehetőségek.....	151
5.2.	Egyéb, formalizált együttműködések	152
5.3.	Informális együttműködések	153
5.3.1.	Parlamenti képviselői egyeztetések a jogalkotási és az azt megelőző előkészítő szakaszban – lobbiszerű megközelítés.....	154

5.3.2. Tisztviselői szintű kapcsolattartásban rejlő lehetőségek.....	157
5.3.2.1. IPEX.....	157
5.3.2.2. Brüsszeli irodák	159
5.4. Aktuális diskurzusok a parlamentek szerepének növelésére és a hatékonyabb befolyásolásra	161
A kutatás eredményei, konklúzió	164
Hivatkozások.....	175
Irodalomjegyzék.....	175
Függelék.....	200
Linkek	215
Saját publikációk a témában.....	218

Táblázatok és ábrák jegyzéke

Táblázat 1	<i>A nemzeti parlamentekben az indokolt vélemények elfogadásának módja (83-84. oldal)</i>
Táblázat 2	<i>Indokolt vélemények (85. oldal)</i>
Táblázat 3	<i>A tagállamok nemzeti parlamentjeinek európai ügyekkel foglalkozó bizottságai, valamint tagságuk mérete (92-93. oldal)</i>
Táblázat 4	<i>A tagállami parlamentek összehasonlítása uniós ügyekben (103-104. oldal)</i>
Táblázat 5	<i>A tagállamok nemzeti parlamentjeinek neve, mérete, kamarák száma (107. oldal)</i>
Táblázat 6	<i>A Lisszaboni Szerződés nemzeti parlamentekkel foglalkozó pontjai (113. oldal)</i>
Táblázat 7	<i>Az Európai Bizottsággal folytatott politikai párbeszéd számokban (133. oldal)</i>
Ábra 1	<i>A különböző intézményekbe vetett bizalom tendenciái a 2004-2013-as időszakra vetítve az EU, az egyes nemzeti parlamentek és az egyes nemzeti kormányok összehasonlításában (44. oldal)</i>
Ábra 2	<i>Az EU megítélésének tendenciái (pozitív, semleges, negatív, nem tudja) a 2006-2013-as időszakban (45. oldal)</i>
Ábra 3	<i>Az emberek véleménye a tekintetben, hogy vajon számít-e a véleményük az EU-ban, a 2004-2013-as időszakot vizsgálva (46. oldal)</i>
Ábra 4	<i>A kétszintű modellben való kategorizáció Mauer után, 28 tagállamra (55. oldal)</i>
Ábra 5	<i>A nemzeti parlamentek feladatai európai uniós ügyekben és azok jelentősége (72. oldal)</i>
Ábra 6	<i>A nemzeti parlamentek szerepének hagyományos, jellemzően pre-lisszaboni megközelítése (124. oldal)</i>
Ábra 7	<i>A nemzeti parlamentek uniós ügyekben való működése során előforduló partnerek a poszt-lisszaboni érában (125. oldal)</i>

„European where necessary, national where possible”
(Európai, ahol szükséges, nemzeti, ahol lehetséges)

- *a holland külügyminisztérium által meghatározott elv az uniós döntéshozatal ideális működéséről -*

BEVEZETÉS

Az értekezés témája, tézisei

A nemzeti parlamentek uniós döntéshozatali befolyásolásának lehetőségét vizsgálni igen aktuális téma. Egyrészt a Lisszaboni Szerződés¹ hatálybalépésével, 2009-ben a nemzeti parlamentek történelmi jelentőségű jogi lehetőségeket kaptak az uniós döntéshozatal befolyásolására. Ugyan továbbra sem tekinthetők a döntéshozatal elsődleges résztvevőinek, de olyan eszközöket kaptak, amelyekkel közel tudnak kerülni ehhez a körhöz. Ugyanakkor pedig az uniós tagállamok belpolitikájában, valamint az uniós intézményekkel kapcsolatos felmérésekben folyamatosan jelenlévő téma az ún. demokráciadeficit², valamint annak a kérdésnek a feszegetése, hogy miként volna lehetséges annak biztosítása, hogy az uniós szinten meghozott döntések nagyobb legitimitációt élvezzenek tagállami szinten, elsősorban az állampolgárok megítélésében. Azaz mind a parlamentek uniós jogalkotásban betöltött szerepének értékelése, mind pedig az ezzel közvetített elvek (állampolgárok hatékonyabb képviselte) miatt fontos a téma vizsgálata.

A dolgozat egyik hipotéziseként feltételezhető, hogy a nemzeti parlamentek (az Európai Parlamenttel részben együttműködve) segíthetnek áthidalni az Európai Unióval kapcsolatban egyre gyakrabban felmerülő demokratikus legitimitáció problémáját. Ugyanakkor ehhez a nemzeti parlamenteknek a többszintű kormányzás összetett rendszerében, szupranacionális és szubnacionális döntési és befolyásolási szintek hálójában kell uniós feladataikat ellátni, amely kétségtelenül új terület a hagyományos törvényalkotási munkához képest.

¹ A dolgozatban a Lisszaboni Szerződés alatt a Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösségeket létrehozó szerződés módosításáról című dokumentumot értem, amely az Európai Unió hivatalos lapjának C306-os számában, 2007. december 17-én jelent meg. Online elérhető magyar nyelven a következő linken: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:HU:HTML> (letöltés [továbbiakban lt.]: 2013.12.03.)

² Ld. a dolgozat elméleti alapjait bemutató részének „A demokráciadeficit problematikája” című részét.

Az uniós csatlakozással a parlamentek bizonyos hatásköröket eleve kénytelenek uniós szintre – főként a Tanácsban az ország képviselőtét ellátó kormányokra – bízni. Azonban a hatáskörök átruházásának problematikája mellett még legalább ennyire érdekes és aktuális a kérdés vizsgálata az ún. „lopakodó döntéshozatal” előtérbe kerülése (azaz például az Európai Tanács ülések keretében vagy informálisan, kormányközi szinten meghozott döntések, amelyek a nemzeti parlamenteket – és egyébként az Európai Parlamentet is – gyakran kiszorítják a döntésekből, illetve azok ellenőrzésének lehetőségéből). Gondoljunk csak arra, hogy az európai szemeszter körül kialakult helyzetben több esetben a szerződéseken túlmutatva születtek olyan döntések, amelyek a nemzeti szuverenitást jelentősen érintették, mégis a szerződéses kereteket nehéz használni ellenőrzésükkor.

Az imént említettek okán úgy vélhető, hogy a nemzeti parlamenteknek ezért a kormányzati ellenőrzésre fordított energiáit nem szabad csökkenteni, még akkor sem, ha más jogok (így például a szubszidiaritás-ellenőrzés) több erőforrást igényelnének. Sőt, a nemzeti parlamenteknek új módszereket, többlet erőforrásokat kell biztosítani annak érdekében, hogy a kormányközi döntések és az uniós döntéshozatali mechanizmusba szorosan nem kapcsolódó új együttműködési területeken se veszítsék el befolyásukat.

A nemzeti parlamentek az elmúlt évtizedekben az egyre fokozódó európai uniós integrációt, annak mélyülését és bővülését leginkább közvetett módon tudták követni, döntéshozatali befolyásuk igen csekély volt (jobbára a szerződések, illetve azok módosításainak ratifikációjára) korlátozódtak. Míg 1979-ig, az Európai Parlament tagjainak közvetlen megválasztásáig a nemzeti parlamenti képviselők foglaltak helyet, addig 1979 óta a nemzeti parlamenti képviselők csak meghívott vendégként járnak Brüsszelbe és Strasbourgba. Ezzel szemben pedig a nemzeti szinten is hatályos jogszabályok egy része (és mostanra egyre nagyobb része) az uniós döntéshozatal eredménye, így a nemzeti parlamentek számára fontos, hogy egyre nagyobb figyelmet szenteljenek az uniós ügyeknek, az uniós jogalkotás nyomon követésének, az egyes EU-intézményekben folyó munkának.

Úgy tűnik, a nemzeti parlamentek uniós ügyekbe való bekapcsolódását mindenki szorgalmazza és ezt a tendenciát tükrözni látszanak az európai integrációt

meghatározó szerződések vonatkozó rendelkezései, amelyek egyre nagyobb lehetőséget adnak a nemzeti parlamenteknek arra, hogy igény esetén legyen a kezükben olyan eszköz, amelynek segítségével valódi befolyást gyakorolhatnak az uniós döntéshozatalra. E téren (is) mérföldkőnek tekinthető a Lisszaboni Szerződés, amelyet sokan a „parlamentek szerződéséként” is aposztrofálnak. Noha az Európai Parlament által kapott többlet jogosítványokhoz képest a nemzeti parlamentek lehetőségei igen elenyészőek, mégsem szabad elfelejteni azokat az eredményeket, amelyeket a Lisszaboni Szerződés életbe lépése hozott a nemzeti parlamentek és a parlamentközi együttműködések számára. Korábban már az Amszterdami Szerződésben is megjelent a szubszidiaritás elvének alkalmazása, azonban annak valódi tartalommal való megtöltését a Lisszaboni Szerződés hozta meg. Az ún. sárga lap és narancssárga lap jogi garanciát nyújtanak a nemzeti parlamentek számára, hogy amennyiben a meghatározott szinteknek megfelelő negatív visszajelzés érkezik egyes uniós jogalkotási javaslatra a parlamentek részéről, úgy arra az egyes eljárások szabályainak figyelembe vételével az uniós intézményeknek reagálniuk kell. Hogy ezzel, valamint az emellett kapott jogosítványokkal a parlamentek mennyiben tudnak élni, arról a Szerződés hatálybalépése óta eltelt négy év alatt már alkothatunk véleményt, amelyet konkrét tendenciákkal és döntésekkel lehet igazolni.

Az értekezés egyik további és talán legfontosabb hipotézise, hogy a kapott jogkörök és lehetőségek ellenére sem képesek a nemzeti parlamentek olyan mértékű befolyást gyakorolni az uniós döntéshozatalra, amelynek segítségével valódi szereplőjévé válhatnának az uniós szintű jogalkotásnak.

Ezzel együtt feltételezhető, hogy a tény, miszerint a nemzeti parlamentek a kínált lehetőségekkel nem tudtak megfelelő hatékonysággal élni, mind külső, mind pedig belső okokra vezethető vissza.

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta számos parlamentközi együttműködés alakult át, jött létre, lett formálisabb, valamint újabb informális lépések is születtek az együttműködés hatékonyságának növelésére. Emellett azonban az látszik, hogy a folyamatos küzdelem és elkötelezett akarat ellenére az eredmények egyelőre limitáltak. A dolgozat igyekszik ennek bizonyos parlamenteken belüli (munkaszervezési, időzítési, stb.) és kívüli (pl. eltérő belső felépítések, időkorlát rövidsége, intézményközi ellentétek) okait feltárni és

elemezni, lehetőség szerint megoldást kínálni a felmerülő problémákra, amennyiben erre lehetőség van.

Azt gondolhatjuk, hogy vannak az új rendszerhez sikeresebben és kevésbé sikeresen adaptálódó parlamentek. Ezek múlhatnak egyrészt általánosabb okokon (például általános alkotmányos berendezkedés), valamint konkrétabb kérdéseken (milyen hatáskörökkel rendelkeznek a releváns szereplők uniós ügyekben az adott parlamentekben).

A dolgozat egy másik – gyakorlatiasabb – szemszögből is megvizsgálja, hogy milyen lehetőség van a nemzeti parlamentek számára, amelynek segítségével hatékonyabban tudják érdekeiket érvényesíteni. A feltételezés szerint ez az út pedig a szerződéses lehetőségek sokkal optimálisabb kihasználásán túl az informálisabb, főként a döntés-előkészítő (*pre-legislative*) szakaszra helyezett hangsúly, diverzifikált kommunikációs csatornák és eszközök bevonásával.

Az értekezés emellett feltételezi, hogy a nemzeti parlamentek egymáshoz való viszonyában és az uniós intézményekkel folytatott együttműködésében is rejlenek még lehetőségek, amelyek segítségével akár '*à droit constant*', tehát változatlan jogi keretek mellett is hatékonyabbá lehetne tenni a nemzeti parlamentek szerepvállalását uniós ügyekben.

A hipotézisek bemutatásához és vizsgálatához, egymáshoz való viszonyuk megítéléséhez elengedhetetlen a nemzeti parlamentek uniós ügyekben való feladatainak rövid bemutatása, az integráció során tapasztalt szerepük fejlődésének áttekintése (különös tekintettel a Lisszaboni Szerződésre), valamint az ezekből fakadó jelenlegi *status quo* bemutatása.

Erre építkezve a dolgozat kvalitatív és kvantitatív módszerrel kívánja bemutatni a Lisszaboni Szerződés életbe lépése óta eltelt időszakban történt és tapasztalt változásokat (építve a korábbi időszakokra is). Végül pedig a vonatkozó dokumentumok és parlamentközi konferenciák munkaanyagainak elemzésén keresztül, valamint gyakorlati tapasztalatokra építve igyekszik bemutatni a második hipotézissel kapcsolatos gondolatokat, amelyek, összefüggésben az első hipotézissel, rámutatnak, hogy a szerződéses kereteken túl a nemzeti

parlamenteknek tovább kell vizsgálni saját szerepük és befolyásuk növelésének lehetőségét, amennyiben a közeljövőben hatékonyan kívánják érvényesíteni véleményüket, érdekeiket.

A témával kapcsolatos eddigi vizsgálatok közül sok időben is elavult, valamint a legtöbb főként a Lisszaboni Szerződés által nyújtott lehetőségekre támaszkodik, azt igyekszik bemutatni, hogy azokkal az instrumentumokkal, amelyek a Szerződés által kerültek a nemzeti parlamentek kezébe, miként lehet élni (főként a sárga lap intézménye a szubszidiaritás vizsgálat kapcsán). Ezzel szemben ez az értekezés azt feltételezi, hogy ennél tovább kell menni (bár a szerződéses kereteket is hatékonyabban kell kihasználni) és újabb, „kreatívabb” együttműködési formákon keresztül kell befolyást gyakorolni, aminek alapja a kommunikációs csatornák és az együttműködő partnerek körének szélesítése és diverzifikálása. Emellett feltételezhető az is, hogy – akár szerződésmódosítás segítségével – a jelenlegi rendszer felülvizsgálatra szorul és a jobb működés érdekében finomításokra lesz szükség a következő években.

A jelenlegi válság, amely az Európai Uniót mind gazdaságilag, mind pedig politikailag és ideológiailag is érintette mind inkább megköveteli a tagállamok nemzeti parlamentjeitől, hogy az állampolgárokat valóban képviselve szorosan kövessék nyomon, hogy az EU „boszorkánykonyhájában” mi történik. Igaz ez több területre, de hogy csak egyet emeljek ki ezek közül, például az európai szemeszter kérdésére, amelynek nemzeti parlamenti nyomon követése még most, a szemeszter bevezetése után évekkel is problémás.

Az értekezés ezt igyekszik megvizsgálni az elméleti lehetőségek és a gyakorlati példák összeegyeztetésével, azok alapos vizsgálatával. A dolgozat célja nem csupán az elmúlt négy év kvantitatív elemzése, azaz annak vizsgálata, hogy az egyes eszközökkel a parlamentek milyen mértékben tudtak élni, hanem ennél mélyebb, kvalitatív analízis.

Vajon adhatnak valódi választ az uniós demokráciadeficitre a nemzeti parlamentek? Be tudnak illeszkedni a számukra idegen többszintű kormányzás rendszerébe? A parlamenti elszámoltathatóságot milyen fokig tudják kiterjeszteni

az uniós szintre, amelyen annyira dinamikusan hoznak új döntéseket és vonnak be újabb és újabb területeket? Fenn tudják tartani, illetve fokozni a kormányzati ellenőrzés hatékonyságát a korábban megszokott területeken, illetve az olyan új területeken, mint például a gazdasági kormányzás területe? Vajon mi állhat annak hátterében, ha a nemzeti parlamentek nem élnek megfelelő hatékonysággal azokkal a lehetőségekkel, amelyeket kaptak? A létrehozott rendszer, a mindennapos mechanizmusok, külső vagy belső okok vezethetnek erre az eredményre? A kapott lehetőségek mennyiben jelentenek valós jogosítványokat a döntéshozatali befolyásolásra és milyen jövőbeli lehetőségek kínálóznak arra, hogy a jelenlegi helyzetet javítva a nemzeti jogalkotók is adekvát választ tudjanak nyújtani a democráciadeficit oly sokszor emlegetett problémájára? Mitől függ az, hogy az egyes nemzeti parlamentek jobban, mások korlátozottabban képesek adaptálódni az új feladatokhoz? Milyen új, akár informális lehetőségek kínálóznak arra, hogy a parlamentek jobban érvényesíthessék érdekeiket és milyen változások lehetségesek annak érdekében, hogy a jövőben még jobb legyen a parlamentek érdekérvényesítő képessége? Többek között ezekre a kérdésekre kísérel meg választ adni az értekezés.

A dolgozatban a szerző csak kisebb részben kíván történelmi áttekintést adni a nemzeti parlamentek uniós jogosítványainak fejlődéséről, fókuszban inkább a gyakorlati kihívások és azoknak a lehetséges jövőbeli megoldásai állnak. Ennek mentén pedig nagy hangsúly kerül a nemzeti parlamentek közötti együttműködésekre, a nemzeti parlamentek és az Európai Parlament kontroverzális kapcsolatának vizsgálatára, valamint azokra a kommunikációs csatornákra, amelyek lehetőséget jelenthetnek a nemzeti parlamentek számára, hogy a későbbiekben a szerződéses lehetőségek mellett további, akár informális módon nyissanak kaput az uniós döntéshozatal befolyásolására.

A kutatás motivációja, célja

A téma a szerző számára kézenfekvően adódott, hiszen a több mint tíz éves, nemzeti parlamentek uniós ügyekkel foglalkozó diplomáciai tevékenysége során

mind Budapestről, mind Brüsszelből végigélte előbb csatlakozó országgént, majd friss tagállamként, később pedig elnökséget adó országgént a nemzeti parlamentek uniós ügyekben való szerepének evolúcióját. A kutatás motivációja és célja az ezek alatt az évek alatt szerzett tapasztalatok összegyűjtése és azok összefoglalása a jelenlegi állapotok szerint. Fontos cél, hogy a jelenleg létező szakirodalmat egy olyan munkával gazdagítsa, amely a szerződéses lehetőségek elemzésén túlmegegy és olyan jövőbeli utakra mutat rá, amelyek a gyakorlatban már számos nemzeti parlament mindennapi tevékenységében léteznek, csak esetleg nem kapnak akkora hangsúlyt, vagy még nem elég kidolgozottak ahhoz, hogy intézményes formában szó essék róluk (pl. jogalkotási eljárás eleji konzultációk bizottsági tisztviselőkkel, kvázi lobbitevékenységgel kiegészített parlamenti érdekképviselet, stb.).

Emellett a kutatás aktualitását adja, hogy a válság során mind inkább kiéleződött tagállami fővárosi – brüsszeli kommunikációs csaták egyre nagyobb szerepet adnak annak a kérdésnek, hogy vajon az uniós intézmények vagy a nemzeti parlamentek, esetleg ezek együtt tudják az állampolgárok véleményét érvényesíteni. A kutatás igyekszik a téma összes aspektusát végigjárni, ugyanakkor idő és hely hiányában bizonyos kérdésekkel – így például a nemzeti parlamentek és az Európai Parlament sajtósági viszonyáról – csak korlátozottan tud szólni. Ezek a témák esetleg további, a tárgyban végzett kutatás alapját szolgálhatják a szerző tudományos munkájában³.

A kutatás során alkalmazott módszerek

A kutatás során elsősorban az elsődleges forrásokra és gyakorlati tapasztalatokra támaszkodva igyekszik a dolgot feltárni a vizsgált kérdés minél több aspektusát. Ennek során figyelembe veszi a témában született nemzetközi és magyar szakirodalom vonatkozó munkáit, amelyek közül ehelyütt kiemelném a

³ A téma kutatását a továbbiakban is folytatni szeretném, egyrészt a nemzeti parlamenteknek a demokratikus legitimációban való szerepének mélyebb elemzésével, valamint az egyes tagállami parlamentek saját, az uniós ügyek kezelésére kialakított rendszerének széleskörű vizsgálatával.

magyar szerzők közül Dr. Győri Enikő munkáját, a nemzetközi szerzők közül pedig Dr. Gavin Barrett, Dr. Philipp Kiiver, Raunio Tapio és Dr. Andrew Moravcsik munkáit, ugyanakkor főként maguk a nemzeti parlamentek, uniós intézmények és parlamentközi együttműködések saját anyagainak vizsgálatával kíván képet adni a jelenlegi helyzetről, valamint a jövőbeli lehetőségekről. A történelmi áttekintéshez és az elméleti keretek lefektetéséhez is elengedhetetlennek bizonyultak az alapszerződéseken, és azok módosításain kívül még olyan művek, amelyek ugyan nem feltétlen a legújabb helyzetet írják le, de objektív távlatban segítenek a téma feldolgozásában. Fontos megjegyezni, hogy ugyan a témában korlátozottan áll rendelkezésre friss szakirodalom, ugyanakkor a parlamentek – mind a nemzeti parlamentek, mind pedig ezek együttműködési formái – jelentős kutatómunkát végeznek folyamatosan, amelyek igen értékes forrásul szolgálnak e téma feldolgozásához is, és amelyek elkészítésében a szerzőnek az elmúlt években szerencséje volt közvetlenül és aktívan részt venni. Emellett számos, a témában jártas és kulcsszereplőnek tekinthető kollégával folytatott interjú gazdagította azt a bázist, amely alapján a disszertáció elkészülhetett. A legfontosabb forrást tehát maga a gyakorlat jelenti, amely egyben biztosítja a dolgozat újszerű megközelítését is, hiszen a belső (de a közvélemény számára is nyilvános anyagok) elemzésével és annak feldolgozásával egészíti ki a személyes tapasztalatokat, amit igyekszik egy tudományos munkává összefoglalni.

A dolgozat struktúrája

A dolgozat a bevezető gondolatok és módszertani megállapításokat elsőként sorra veszi az elméleti szempontokat a kutatáshoz, valamint magához az értekezéshez. Ezzel megteremtve a tudományos megközelítés bázisát az egyébként gyakorlat-orientált kutatás bemutatásának. Ezt követően elsőként a nemzeti parlamentekkel kapcsolatos történeti fejlődést tekinti át az európai integráció kezdetétől a Lisszaboni Szerződésig. Ebben a részben először a nemzeti parlamenteknek az európai integrációban való részvételének egyes szakaszait vizsgáljuk, majd a legfontosabb mérföldkövek kerülnek bemutatásra,

így a Lisszaboni Szerződéssel kapcsolatban is csak a legszükségesebb fejleményekről szólnunk. Összességében tehát azokat a rendelkezéseket mutatjuk be, amely a nemzeti parlamenteknek a szerződéses lehetőséget megadta az integráció egyes stációiban az uniós ügyekben való részvételre. Az értekezésnek ez a része tekinthető a legelméletibb és legtárgyilagosabb bemutatásnak, hiszen itt leíró jelleggel halad longitudinálisan végig az elmúlt évtizedeken.

A második rész áttekintést nyújt arról, hogy a nemzeti parlamenteknek milyen feladataik vannak az uniós ügyekben. Itt a kötelezettségektől egészen azokig az opciókig bemutatásra kerülnek a feladatok, amelyeket a parlamentek maguk választhatnak, aktivitásuknak és belső berendezkedésüknek megfelelően. Ez a rész segít abban, hogy az olvasó átfogó képet kapjon az uniós ügyek jelenlegi kezeléséről a nemzeti parlamentekben, valamint hogy lássa: milyen feladatokban történhetett változás az elmúlt évek alatt. Az evolúció dinamikája helyett itt inkább a mindennapos munkavégzés eszközeire kerül a hangsúly.

Az értekezés harmadik, negyedik és ötödik része az, amelyik a fő hipotézisek vizsgálatához a legfontosabb fogódzkodót nyújtja. Itt elsőként a Lisszaboni Szerződés által hozott változások részletes elemzésére kerül sor. Ezt követően, a negyedik részben bemutatásra kerülnek a nemzeti parlamenteknek a különböző uniós intézményekkel folytatott kapcsolatai, valamint az egymással kialakított együttműködések, amelyek nagyban meghatározzák az érdekérvényesítés hatékonyságát. Az együttműködési kereteken túl a dolgozat a negyedik mellett az ötödik részben mutatja be a gyakorlatot, valamint azokat a lehetőségeket, amelyekre a jövőben nagyobb hangsúlyt fektetve jobb eredményeket lehet elérni a nemzeti parlamenti érdekérvényesítésben.

Végül pedig az értekezés az eredmények értékelésével zárul és levonja a konklúziókat mind a tézisek tekintetében, mind pedig általánosságban a nemzeti parlamentek szerepének változásával kapcsolatban.

Köszönetnyilvánítás

Ez a munka nem születhetett volna meg a családom támogatása és türelme nélkül, ezért a dolgozatot nekik ajánlom:

*Babónak, Poginak, Lolának
és a szüleimnek.*

Továbbá ehelyütt szeretném megköszönni azt a sok szakmai lehetőséget, amit a magyar Országgyűléstől és kiemelten annak Külügyi Igazgatóságától kaptam az elmúlt több mint tíz év során, hiszen a dolgozat megírásához szerzett tapasztalataimat elsősorban munkámnak köszönhetem.

Ezen túl pedig személyesen Dr. Blahó Andrásnak, Dr. Sárdi Péternek, Dr. Horváth Zoltánnak és Járadi Juditnak szeretném megköszönni, hogy inspirációt és biztatást adtak a munkámhoz.

ELMÉLETI SZEMPONTOK A KUTATÁSHOZ ÉS AZ ÉRTEKEZÉSHEZ

A kutatás politikaelméleti alapvetése

A nemzeti parlamentek uniós döntéshozatalra gyakorolt lehetséges befolyásának vizsgálatakor több nehézséggel kell szembenézni. Az egyik, hogy a klasszikus nemzetközi politikaelméleti iskolák egyébként is nehezen tudják besorolni az Európai Unió *sui generis* rendszerét, amelyen belül a nemzeti parlamentek szerepe pedig egy még inkább kihívásokkal teli terület. Hiszen egy alapvető paradigma-ellentéttel találkoztunk: a nemzetközi politikai rendszer-elmélet megközelítése alapján a nemzeti parlamentek uniós ügyekben leginkább a morgenthauai realista iskolát kell, hogy képviseljék, azaz sokkal inkább egy klasszikus államfelfogás reprezentálása a természetes feladatuk, annak érdekében, hogy saját, és ezen keresztül az állampolgárok érdekét képviseljék. Ilyen irányú (tehát uniós ügyekben folytatott tevékenységük) klasszikus államfelfogást feltételez és annak érdekében, hogy az uniós szintű döntéshozatalt megfelelően tudják ellenőrizni, ezt a szemléletet meg is kell tartaniuk. Ezzel szemben az Európai Unió intézményei általánosságban, főként a nemzeti parlamentek felé képviselt megközelítésükben pedig lényegükből fakadóan inkább egy idealisztikus alapú kommunikációt folytatnak. A kérdés a nemzeti parlamentek számára a relatív szuverenitás érvényesítésének mértéke, hogy mennyire lehet elérni ennek az EU idealista rendszerének a realista megközelítéssel való összeegyeztetését olyan helyzetben, amikor a realista álláspontok kikényszeríthetősége korlátozott, tekintettel arra, hogy az uniós döntéshozatal klasszikus értelemben az uniós intézményekben folyik.

Klasszifikációs (osztályozási) támpontok a nemzeti parlamentek aktivitásának megítéléséhez

Az egyébként is nehezen összeegyeztethető realista és idealista konfrontáció mellett egy másik kérdés is felmerül, ez pedig az, hogy miként mérhető és értékelhető a hatékonyság a parlamentek érdekérvényesítésének kontextusában.

A szakirodalom általánosan elfogadja azt a tényt, hogy a parlamentek összehasonlítása bármilyen tekintetben igen nehéz feladat, hiszen szerepük nem egymás viszonylatában, hanem saját politikai rendszerükben értékelhető és ott is igen nehezen mérhető, hiszen nincs objektív mérőszám a hatékonyság kimutatására. Az elfogadott törvények száma, a képviselők száma, a jogalkotás bonyolultsága, a törvényhozási munkát támogató adminisztráció nagysága és még más ezer tényező sem határozza meg azt pontosan, hogy vajon egy törvényhozás hogyan működik. Igaz ez egyébként mind a nemzeti parlamentekre, de ugyanígy az uniós döntéshozatali rendszerre is. A nemzeti parlamentek összehasonlításának módszertana épp ezért nem problémamentes terület, mégis a következőkben szeretnék bemutatni három olyan elméleti megközelítést, amelyek talán a legelfogadottabbak a parlamentekkel foglalkozó kutatók körében és egyben az uniós ügyekben való szerepek megítélésakor is relevánsak maradnak.

A parlamentek funkcióinak vizsgálata Packenham szerint

Annak érdekében, hogy a már említett és igen összetett értékeléshez egyáltalán közelítést tudjunk nyerni, érdemes végignézni a Robert Packenham által még 1970-ben összeszedett tizenegy parlamenti funkciót⁴. Ezeket Packenham a politikai rendszerre való hatásuk alapján határozta meg. A tizenegy funkció pedig a következő:

⁴ Packenham, R. (1970) 'Legislatures and Political Development', in A. Kornberg és L. Musolf (eds.), *Legislatures in Developmental Perspective*, Durham NC, Durham University Press, pp. 521-582.

- (i) a politikai rendszer látens legitimációja (*latent legitimation of the political system*)
- (ii) a politikai rendszer nyilvánvaló legitimációja (*manifest legitimation of the political system*)
- (iii) 'biztonsági szelep' (kimenet a rendszerben lévő feszültségek kivezetésére) [*'safety valve' (as an outlet for tensions in the system)*]
- (iv) politikai szereplők toborzása (*recruitment of political actors*)
- (v) politikai szereplők szocializációja (*socialisation of political actors*)
- (vi) politikai szereplők képzése (*training of political actors*)
- (vii) jogalkotás (*law-making*)
- (viii) 'exit' funkció (a politikai rendszer zsákutcáinak feloldása) [*'exit' function (resolving an impasse in the political system)*]
- (ix) érdekek megjelenítése (*interest articulation*)
- (x) konfliktus-kezelés (*conflict resolution*) és
- (xi) adminisztratív ellenőrzés (*administrative oversight*).

Általánosságban kijelenthető, hogy míg korábban, a nemzetállamok által jobban meghatározott XIX. században a parlamenteknek sokkal inkább előtérben voltak a döntési és befolyásolási funkciói, addig az evolúciót nézve mára sokkal inkább előtérbe kerültek az ún. puhább kompetenciák (*soft competences*), amelyek inkább a legitimizációt és rekrutációt, valamint kinevelést helyezik előtérbe.

Megvizsgálhatjuk, hogy a Pakenham által meghatározott funkciók közül melyek azok, amelyeket a nemzeti parlamenteknek az európai uniós ügyekben betöltött szerepekor biztosan kizárhatunk, illetve amelyek háttérbe szorulnak. A tagállami parlamenti mivolt – ahogy arra később részletesen is kitér az értekezés – automatikusan magával vonja a jogalkotási funkció részbeni elvesztését. Emellett, amint látni fogjuk, mindenképp akadályokba ütközik a gyakorlatban az érdekek megfogalmazása, ugyanakkor igen tipikusnak mondható a különböző politikai aktorok rekrutálása és „kinevelése”, valamint a „biztonsági szelep” funkció akkor, amikor a nemzeti parlamentek uniós ügyekben való fellépését vizsgáljuk.

A különböző funkciók mellett azonban érdemes néhány olyan modellt is áttekinteni, amelyek csoportosítják a parlamenteket bizonyos szempontok szerint:

A Michael Mezey-féle klasszifikáció

A Mezey-féle megközelítés⁵ talán a legelterjedtebb a törvényhozások értékelésekor a szakirodalomban. Mezey öt különböző tipológiát határoz meg a törvényhozások típusainak felvázolásakor, ezek pedig: a sérülékeny (*vulnerable*), a marginális (*marginal*), az aktív (*active*), a reaktív (*reaktív*) és a minimális (*minimal*). Ezek a típusok Mezey-nél egyrészt a politika-formálási képesség (*policy-making*), másrészt pedig a támogatás (*support*) vizsgálatával alakulnak ki. A politika-formálási képesség esetében háromféle erősséget különböztet meg: az (i) erős (*strong*) törvényhozásokat, amelyek képesek a végrehajtó hatalomtól jövő javaslatok módosítására és elutasítására; a (ii) visszafogott erejű (*modest*) törvényhozásokat, amelyeknek nincs kapacitásuk, erejük elutasítani a végrehajtó hatalomtól jövő javaslatokat, de megváltoztatni tudják azokat; valamint a (iii) kicsi, vagy semmilyen (*little or no*) befolyással bíró törvényhozások, amelyek a beérkező javaslatokat sem elutasítani, sem módosítani nem képesek. A támogatottság megítélése kapcsán Mezey csak kevésbé támogatott (*less supported*) és jobban támogatott (*more supported*) kategóriát különböztet meg. Az így kialakult kategóriák szerint tehát léteznek olyan parlamentek, amelyek például erősebbek a politika-formálás tekintetében, de támogatottságuk a populáción belül limitált (ezek a sérülékeny törvényhozások), vagy lehet, hogy egy parlamentnek magas a támogatottsága, de politika-formálási képessége csekély (minimális törvényhozások).

⁵ Mezey, M. (1979) *Comparative Legislatures*, Durham, NC, Duke University Press

A Polsby-féle modell

A Polsby-féle modell⁶ alapja, hogy igyekszik megvizsgálni, hogy milyen mértékű a parlamentek függetlensége a külső befolyásoktól a törvényhozási munkájuk során. A függetlenség szintje Polsby meghatározásában folytonosan változó skálán az alacsony szintűtől (ún. aréna-típus [*arena type*]) a magas szintű (ún. transzformatív [*transformative type*]) függetlenségi rátáig változhat. Az aréna-típusú jellemzést használja a szakirodalom azoknak a parlamenteknek az esetében, ahol a leginkább a plenáris-jellegű vita jellemző és a viták stílusa általában konfrontatívabb természetű, míg azokban az esetekben, ahol nagyobb hangsúly kerül a szakbizottsági munkára és a döntéseket igyekeznek a konszenzus eléréséig tárgyalni, transzformatív típusú törvényhozásként aposztrofálja a szakirodalom. Előbbire példaként legtöbbször a brit *House of Commons*-t szokták említeni, míg utóbbira például a német *Bundestag*ot.

A Philip Norton-féle tipológia

A korábban bemutatott Mezey-féle klasszifikáció újradefiniálása, amennyiben Norton egy újabb elemmel gazdagítja és módosítja a korábbi osztályozást, ez pedig az erős politika-formáló képességgel bíró parlamentek pozitív dimenziója.⁷ Véleménye szerint azok a parlamentek, amelyek megfelelő hatalommal bírnak, nem csak elutasítani vagy változtatni képesek a végrehajtó hatalom által javasoltakat, de képesek arra is, hogy saját politika-elképzelésüket is keresztülvigyék. Ennek megfelelően az újradefiniált típusok a következők Nortonnal: (i) politika-formáló törvényhozások (*policy-making legislatures*), ahol a törvényhozás képes elutasítani vagy változtatni a hozzá benyújtott javaslatokon és képes saját javaslatok megfogalmazására, akár a hozzá benyújtottakat helyettesítendő; (ii) politika-befolyásoló törvényhozások (*policy-influencing legislatures*), amelyek képesek az elutasításra és a változtatásra, de

⁶ Polsby, N. (1975) Legislatures, in F.I. Greenstein és N.W. Polsby (eds.) Handbook of Political Science, V, Reading-Mass.: Addison-Wesley, pp. 257-319.

⁷ Norton, P. (1994) 'The Legislative Powers of Parliament', in C. Flinterman, A. Willentteringe és L. Waddington (eds.), The Evolving Role of Parliaments in Europe, Antwerpen, Maklu Uitgevers, pp. 15-35.

saját javaslatok megfogalmazására nem; valamint (iii) azok a törvényhozások, amelyeknek nincs, vagy csak nagyon csekély a politikai hatásuk (*legislatures with little or no policy effect*), amelyek nem képesek sem elutasítani, sem változtatni a hozzá érkező javaslatokat, továbbá nem képesek saját javaslatok megfogalmazására.

Összegzés az osztályozások szempontjából

Míg viszonylag világos tendencia rajzolódik ki a világban a parlamenteknek a végrehajtó hatalommal szembeni erejének általános csökkenésével és bizonyos funkciók háttérbe szorulásával kapcsolatban, addig a fent említett különböző modellek és osztályozások természetesen limitáltan értelmezhetők a parlamenteknek a tekintetű értékelésében, hogy milyen hatékonysággal tudják az uniós ügyekben érvényesíteni véleményüket, mégis jól körvonalazódik, hogy a különböző osztályozás esetében is, az uniós ügyek viszonylatában a parlamentek semmiképp sem tartoznak a politika-formáló törvényhozások közé. Érdeemes megjegyezni viszont, hogy a fenti osztályozások, különösen a Norton-féle újradefiniált Mezey-klasszifikációt értékelve az Európai Parlamentet a Lisszaboni Szerződést követő intézményi viselkedése és dinamika alapján besorolhatjuk akár a politika-befolyásoló törvényhozások közé is. Ez a látszólagos ellentét a nemzeti parlamentek és az Európai Parlament közötti együttműködéssel kapcsolatos kihívások tekintetében lehet fontos a kutatás további részében.

A demokráciadeficit problematikája

Ugyan a demokráciadeficit problematikája egyfajta átmenetet képez a kutatással és az értekezéssel kapcsolatos elméleti szempontok és maga a kutatás tárgya között, mégis, a nemzetközi szakirodalom e téma, tehát a nemzeti parlamentek és az Európai Unió kapcsolatának vizsgálatakor folytonosan és megkerülhetetlenül tér vissza a kérdésre, és a nemzeti parlamenteknek az Európai Unióval való

kapcsolatát szinte kivétel nélkül a demokráciadeficit koncepciója mentén értékelik, ezzel egyfajta kiindulási alapot adva a további vizsgálódásnak.

Éppen ezért úgy gondoltam, hogy még a dolgozat elemző része előtt rövid áttekintést adok a demokráciadeficit kérdéséről, az azzal és a nemzeti parlamentekkel kapcsolatos, a tudományos életben létrejött nézetkülönbségekről, valamint a legfontosabb következtetésekről, amelyeket ebben a témában már levontak.

Elsőként a fogalom operacionalizálására van szükség. A demokráciadeficit vagy – ahogy leggyakrabban emlegetik magyarul – demokratikus deficit, amely egyébként valójában a demokrácia deficitre utal (hiszen nem a deficit maga demokratikus) az Európai Unió kontextusában arra a koncepcióra utal, amely szerint az Európai Uniónak legitimációs nehézségei vannak. A kifejezést a jelenleg ismert információk szerint valószínűleg David Marquand⁸ használta először még 1979-ben az Európai Gazdasági Közösséggel kapcsolatban. Tanulmányában rámutatott, hogy az Európai Parlament (amelyet akkor még Közgyűlésnek hívtak) demokráciadeficitől szenved, hiszen az állampolgárok nem közvetlenül választották meg a képviselőket (ez pont az 1979-es első közvetlen választásoktól változott meg). Egy másik lehetőség szerint ugyanakkor a „demokratikus deficit” (demokráciadeficit) kifejezést a Fiatal Európai Föderalisták használták Manifesztójukban, még 1977-ben, amelyet a későbbi európai parlamenti képviselő, Richard Corbett jegyzett.⁹ Általánosságban kijelenthető, hogy demokráciadeficitről azért beszélünk, mert az átlag állampolgárok számára az EU, illetve annak intézményei, a döntéshozatal körülményei általában átláthatatlannak tűnnek, az EU intézmények elszámoltathatósága az átlag állampolgárok szerint hiányos és működésük emellett sokszor érthetetlen is¹⁰.

⁸ Marquand, David (1979), Parliament for Europe, Cape, p. 64.

⁹ <http://www.federalunion.org.uk/the-first-use-of-the-term-democratic-deficit/> (Eszerint a Manifesztó első fejezetének címe demokratikus deficit volt.) (lt.: 2013.12.01.)

¹⁰ Az Eurobarometer felmérések legalábbis folyamatosan ilyen következtetések levonására alkalmas eredményt hoznak. Ennek ugyanakkor oka lehet többek között az a tény is, hogy pont az EU *sui generis* voltából kifolyólag sokkal nehezebb egy átlag állampolgár számára belehelyezni azokban az általános, belpolitikai rendszerekből kialakított sémákba, amelyek a hagyományos, nemzeti döntéshozatalból alakultak ki.

A nemzeti parlamentek uniós ügyekbe való bevonását mind az uniós döntéshozók, mind maguk a nemzeti parlamentek, mind pedig a szakirodalom egyfajta megoldásként kínálja a demokráciadeficit csökkentésére. Lévén, hogy a nemzeti parlamentekben az állampolgárok által közvetlen választott képviselők ülnek, valamint belpolitikai szerepvállalásuk miatt és fizikai „közelségük” miatt sokszor jelentősen elérhetőbbnek tűnnek a választópolgárok számára, az általuk megmagyarázott vagy interpretált uniós döntések elfogadottsága magasabb lehet, valamint a bizalmi űr felett hidat képezhetnek ezzel összekötve az uniós és a nemzeti szintet.

Azonban néhány kutató, köztük például Andrew Moravcsik, markánsan képviselik azt az álláspontot, hogy valójában nem is beszélhetünk demokráciadeficitről az Európai Unió kontextusában. A következőkben az értekezés röviden áttekinti ennek a kérdéskörnek a pro- és kontra érveit, a különböző értelmezéseket.

A demokráciadeficit megközelítései

A demokráciadeficitnek mind a szakirodalomban, mind pedig az Európai Unióban legalább kétféle megközelítése létezik. Az egyik az EU intézményrendszerére értelmezve, amennyiben egyrészt az intézmények egymás közötti egyenlőségének kérdésével kapcsolatban, valamint a közvetlen választottság kérdésére vonatkozóan (legitimebbnek tekinthető a demokráciadeficit koncepciójának szempontjából egy közvetlenül megválasztott EP¹¹ képviselő, mint egy kijelölt tisztségviselő, mint például egy biztos). Ezzel kapcsolatban a legtöbb vitát az Európai Parlament szerepe és társjogalkotói helyzete váltja ki, hiszen ugyan a Lisszaboni Szerződés gyakorlatilag a Tanáccsal egyenlő szintre emelte, mégis egyfajta másodlagos intézményként jelenik meg bizonyos kérdésekben a Tanács mögött, miközben ez az egyetlen olyan uniós intézmény, amelynek képviselőit közvetlenül választják. Emiatt az Európai Unió, mint komplex rendszer demokratikus volta már eleve megkérdőjelezhető egyesek

¹¹ EP – Európai Parlament

szerint. Emellett az Európai Bizottsággal kapcsolatban is felmerülnek kételyek, hiszen – vélemények szerint – míg az Európai Bizottság az, amely az uniós szintű jogalkotási javaslatokat megfogalmazza és javasolja (majd’ minden esetben), addig tagjai és tisztviselői demokratikus úton nem kaptak felhatalmazást ilyen súlyú befolyásra. Mégis, az intézményrendszerrel kapcsolatos legfontosabb fenntartások magát a Tanácsot érintik, amennyiben a Tanács, mint a legfontosabb uniós szintű jogalkotó nem az állampolgárok által választott, sőt azoktól igen távol áll. Ezzel az érveléssel természetesen nem mindenki ért egyet, hiszen – mint ellenvélemény – a kormányokat nemzeti szintű választásokon demokratikusan megválasztják és uniós fellépésük „csak” egy újabb dimenzió, amelyben felelősséget vállalnak a választások eredményei alapján. A demokráciadeficit EU intézményeken belüli, illetve azok szerepével kapcsolatos dimenziójával foglalkozó kutatók közül érdemes kiemelni Desmond Dinan vagy Nicholas Moussis nevét¹².

Egy másik megközelítés, amely a jelen kutatás szempontjából is relevánsabb és általánosságban nagyobb figyelmet kap, az állampolgárok és az európai uniós intézmények között kialakult demokráciadeficit. Míg korábban főként az előbbi (institucionális) megközelítés dominált a szakmai vitákban, addig – különösen az Európai Parlament szerepének kétségtelen erősödésével – az utóbbi megközelítés került előtérbe¹³. Ezzel a szempontú interpretációval kapcsolatban a legfontosabb argumentáció a demokráciadeficit létezésére az, hogy a nemzeti döntéshozók, akik uniós szinten vezetik a tárgyalásokat és hoznak döntéseket, az esetek majdnem száz százalékában anélkül hozzák meg a döntést, hogy azzal kapcsolatban választópolgáraik véleményt tudnának nyilvánítani¹⁴. Az állampolgárok befolyásának hiánya, valamint az elszámoltathatóság hiánya az uniós szinten általánosan jelzik a demokráciadeficit létezését. Az EU azon intézményei esetében kisebb a nyilvánosság elszámoltathatósági képessége, illetve gyengébb és indirektebb a befolyása, amely intézmények általánosságban

¹² Egy-egy művük a sok közül, amelyek a fenti áttekintésben is segítséget nyújtottak:

Dinan, D (2005) *Ever Closer Union*, Basingstoke, Palgrave Macmillan

Moussis, N (2007) *Guide to European Policies*, European Study Service, Rixenhart

¹³ Rizzuto, F (2003) National Parliaments and the European Union: Part of the Problem or Part of the Solution to the Democratic Deficit in the European Constitutional Settlement?, *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 9., No. 3. 2003, pp. 87-109.

¹⁴ McCormick, J (2008) *Understanding the European Union*, Basingstoke, Palgrave Macmillan

erősebbnek tekinthetők, míg pont azon intézmények esetében van nagyobb lehetőség az állampolgároknak véleménynyilvánításra, amelyeket az intézményi hierarchiában hátrébb sorolnak (például a már említett Európai Parlament). Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy a Lisszaboni Szerződés jelentős javulást hozott e tekintetben. Számos érvelés használja a demokráciadeficit bizonyítására az európai parlamenti választásokon való relatíve alacsony részvételt, amellyel kapcsolatban Avbelj¹⁵ felhívja a figyelmet, hogy az nem kizárólag az EU intézmények hibájából fakad, hanem köszönhető egyfajta tudás-deficitnek is – miután az átlag polgárok ismerete az Európai Unióról igen alacsony –, valamint az érdeklődés alacsony voltának is. A demokráciadeficit létezése mellett tehát igen sokan érvelnek és annak létezését maga az Európai Unió is elismeri, számos hivatalos iratban, valamint az állampolgárokkal való kommunikációjában is, ennek javítása érdekében folyamatos lépéseket kívánnak tenni és mind politikai, mind „PR” szempontból igyekeznek a helyzet javításán. Azonban van, aki megkérdőjelezi, hogy az EU demokráciadeficittől szenvedne. A demokráciadeficit koncepcióját és az EU-val kapcsolatos létezését ugyan kevesen kérdőjelezik meg, azonban érdemes erről a véleményről is szót ejteni. A demokráciadeficit megkérdőjelezésében a legnagyobb szava Andrew Moravcsik magyar származású amerikai kutatónak van, aki tudományos életének egy részét uniós ügyek kutatásával, ezen belül is azzal töltötte, hogy bebizonyítsa: az EU nem szenved a demokráciadeficittől¹⁶. Moravcsik véleménye szerint az uniós intézményeket igen szigorúan kötik a fékek és egyensúlyok, szigorú fiskális határok és a hatalmi ágak elválasztása is biztosított. Ezen felül Moravcsik szerint a Lisszaboni Szerződéssel hatályosult jelenlegi uniós felépítés megerősíti azt, hogy az EU nem egy szuperállam, valamint maguk a szerződések is igen fontos kontrollt jelentenek az EU cselekvési határainak kiterjesztése tekintetében. Érvelése szerint az, hogy az EU mely területeken igazán aktív és mely területeken bír széles kompetenciákkal, jól jelzi, hogy a végső döntés még

¹⁵ Avbelj, M. (2005) Can the New European Constitution Remedy the EU 'Democratic Deficit'? <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/democratic-deficit-20050310.pdf> (lt: 2013.12.01.)

¹⁶ Moravcsik több releváns tanulmányt is írt a témában, itt a következőket idézném:

Moravcsik, A (2002) 'In Defence of the Democratic Deficit', in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 20 (4): 603-624.

Moravcsik, A (2008) 'The Myth of Europe's Democratic Deficit', in: *Intereconomics: Journal of European Public Policy* (November-December 2008), pp. 331-340.

mindig a nemzetállamok kezében van azzal kapcsolatban, hogy az EU milyen területen milyen aktívan fog cselekedni. Moravcsik megkérdőjelezi azt is, hogy az állampolgárok bevonására nagyobb szükség lenne uniós döntésekben, hiszen véleménye szerint azokba az állampolgárok maguk sem kívánnának nagyobb beleszólást. Összességében tehát megkérdőjelezi, hogy az EU-ban tényleg szó lenne a demokráciadeficitről.

A demokráciadeficit megoldása

Összességében azonban mégis fontos aláhúzni, hogy a kisebbség – így például Moravcsik – véleménye ellenére mind az európai uniós intézmények, mind a nemzeti parlamentek, mind pedig a szakmai vélemények azon az állásponton vannak, hogy az EU-ban valóban létezik a demokráciadeficit, amelyet kezelni kell, és amelynek kezelésére az egyik legfontosabb eszköz a nemzeti parlamentek erőteljesebb bevonása az uniós ügyek tárgyalásába. A nemzeti parlamentek bevonása mellett általánosan fontosnak tartott az Európai Parlament szerepének növelése, amely jórészt megvalósult a Lisszaboni Szerződéssel, valamint az állampolgárokkal való kommunikáció javítása.

A kutatás integrációelméleti megközelítése

A nemzeti parlamentek szerepének vizsgálatához, illetve az európai integrációnak az ő szempontjukból való szemléléséhez elengedhetetlen, hogy röviden áttekintsük a különböző, a kutatás szempontjából releváns integrációelméleti megközelítéseket. Terjedelmi korlátok okán ebben a tanulmányban a főbb irányzatok bemutatása mellett nagyobb hangsúlyt csak a többszintű kormányzás és az ún. uniós vagy közösségi módszer megjelenítésére helyezek, mivel ezek azok, amelyek keretében a nemzeti parlamenteket érintő jelenlegi kihívások a leginkább értelmezhetők.

Érdemes aláhúzni, hogy az integrációelméletek szempontjából, tehát inkább politológiai megközelítésből vizsgált szerepevolúciók sokszor teljesen más képet mutatnak, mint a szorosan jogi értelemben vett hatásköri meghatározások. Annak érdekében, hogy reális képet kapjunk arról, hogy egyes szereplők milyen súllyal vesznek részt az európai integráció alakításában, nem elég kizárólag jogi szempontból vizsgálódnunk, hiszen a szerződések által pontosan meghatározott lehetőségek sokszor nem láttatják reálisan azt, hogy egyes szereplők hogyan élnek ezekkel a lehetőségekkel, illetve, hogy az egyes jogi természetű változásoknak milyen hosszú távú hatása van az integráció alakulására.¹⁷

A legfontosabb integrációelméleti irányzatok (föderalizmus, funkcionalizmus, kormányköziség)

A legfontosabb integrációelméletek áttekintéséhez Palánkai Tibor által 2004-ben leírt¹⁸ és később egy 2005-ös előadásban¹⁹ összefoglalt gondolatokat hívtam segítségül. A Palánkai Tibor által is megjelölt legfontosabb irányzatok: a föderalizmus, a funkcionalizmus, valamint a kormányköziség, amely a nemzeti parlamentek perspektívájából vizsgálva mind másféle szerepet szán a nemzeti szintnek, ezen belül is különböző lehetőségekkel kecsegtet a parlamentek számára.

A különböző integrációelméletek (főként a gazdasági dimenzióra koncentrálva) az alábbi négy szempontból közelítik meg az integráció folyamatát: vizsgálják egyrészt (i) az integrációs folyamatok tartalmát; (ii) annak szervezeti alapformáit és intézményeit; (iii) az integráció politikáit és a kormányzás kérdéseit, valamint (iv) az integráció előnyeit és hátrányait²⁰. A nemzeti parlamentek szempontjából leginkább a második, illetve a harmadik aspektus vizsgálata a leginkább releváns.

¹⁷ Gondoljunk csak arra például, hogy az Európai Parlamentnek milyen dinamikusán változott a hatásköre és még ezt a dinamikát is meghaladta a gyakorlatban kiharcolt súlya.

¹⁸ Palánkai, T (2004): Az európai integráció gazdaságtana, Aula, Budapest pp. 31-53.

¹⁹ Palánkai, T (2005): Európai egység – Integráció elmélet, előadás, elhangzott 2005. február 14-én (elérhető: <http://mta.hu/fileadmin/szekfoglalok/000577.pdf>) (lt.: 2014.04.15.)

²⁰ Palánkai, T (2005) ibid

A – különösen az integráció születésekor, a második világháborút követően – virágzó föderalista irányzat²¹ a nemzeti parlamentek számára kedvezőtlen irányt is jelenhetett volna, hiszen a minél erősebb közös (központi), európai szintű irányítás a nemzeti szintnek jelentősen kevesebb szerepet szán, viszont ezzel szemben úgy véli, az európai szint az, ahol a szoros együttműködéssel és viszonylagos központosítással, az együttműködés és a verseny szimbiózisával Európa hosszú távon sikereket érhet el. Azonban a nemzeti parlamenteknek ebben az időszakban még nem jelentett igazán nagy veszélyt az európai integráció, hiszen egyrészt a föderalizmus irányzatában világos hatalmi munkamegosztás van, valamint az integráció ebben az időszakban nem mélyült még arra a szintre, hogy valós veszélyt jelentsen a nemzeti törvényhozások számára, igazgatási szempontból és a kormányzati struktúrákat tekintve pedig az intézményi struktúra nem volt olyan erős és kiterjedt, hogy az valós veszélyt jelentsen rájuk.

A funkcionalizmus irányzata az integrációs folyamatok esetében a szabályozás célszerűségét és hatékonyságát tartja főként szem előtt. A jobb működés elérése érdekében pedig intézményi változások elfogadását is sürgetik, a nemzeti államot pedig irracionális értékterhelt koncepciónak tartják. Ez pedig nyilvánvalóan a nemzeti parlamentek számára is figyelmeztető jelzés, hiszen ez azt is jelenti, hogy amennyiben a hatékonyság ezt igényli, a döntéshozatal nem feltétlen nemzeti szinten kell, hogy történjen²². A funkcionalizmus továbbhaladt iránya a neofunkcionalizmus²³, amely az európai integráció történetében a kormányköziséggel folyamatos versenyben mind a mai napig a legmeghatározóbb két ideológiai irányzat egyike. Az integrációs folyamatok felerősödése (föderalista irányok), valamint a kormányköziség előtérbe kerülése alternálják egymást az Európai Közösség, valamint később az Európai Unió történetének fejlődésében az elmúlt évtizedekben. Az Európai Unió pedig nem jellemezhető sem tisztán föderális közösségként, sem pedig egyszerű államközi együttműködésként sem. Bizonyos politikák esetében kizárólagos uniós

²¹ A föderalizmus atyjának Immanuel Kantot tartják, az integráció szempontjából azonban fontos megemlíteni Altiero Spinelli nevét is.

²² A funkcionalizmus létrehozójaként tekintett romániai származású David Mitrany azonban a teljes európai egyesülést elutasította.

²³ Ennek az irányzatnak legjelesebb képviselői Ernst B. Haas vagy Leon Lindberg.

hatásköréről beszélhetünk, így a döntéshozatal is „föderális szinten” történik (pl. mezőgazdaság), míg más területeken (pl. kül- és biztonságpolitika) a tagállamok nem mondtak le szuverenitásukról és így együttműködésük csak kormányközi szintű maradhat. A már korábban említett szempontokat vizsgálva a nemzeti parlamentek szemszögéből leszögezhető, hogy a neofunkcionális iskolának a döntéshozatali hatékonyságot szem előtt tartó volta bizonyos tekintetben előnyösebb a parlamentek számára, mint a kormányköziség irányzata. Ez utóbbi ugyan a nemzetállamok fennmaradását jelentő döntéshozatali mechanizmusokat preferálja, azonban sokszor a nemzeti parlamentek felett átnyúló, a kormányok által hozott döntéseket jelent a valóságban²⁴. Ezek az irányzatok ugyanakkor nem tekinthetők kizárólag rossznak vagy jónak a parlamentek számára, hiszen – amint az az európai integrációt általában is ez jellemzi – fokozatos és tendenciózus változások határozzák meg az ideológiák és integrációelméletek előtérbe kerülését és háttérbeszorulását; így pedig inkább ezen tendenciák vizsgálata a meghatározó. Ez történhet egyrészt tisztán jogi szempontból (ezt kíséri meg a dolgozat az első részben, ahol a szerződéses változásokat tekinti át), valamint inkább politikatudományi szempontból, amelyre jelen rész tesz kísérletet.

A nemzeti parlamentek szempontjából az egyik legnagyobb kérdés nem is csupán az integrációelméleti iskolák összezapása, hanem, ami ennél fontosabb, az a tény, hogy az Európai Unió sajátos, *sui generis* rendszerében a törvényhozó és végrehajtó hatalom szétválasztása nem olyan egyértelmű már, mint korábban a hagyományos politikaelméleti megközelítés során volt. A szupranacionális, föderalista megközelítésben mind a törvényhozás, mind pedig részben a végrehajtás feljebb kerül a nemzeti szintről, ezzel a nemzeti parlamentek számára hatáskör-vesztést okozva. Ezt tapasztalhatjuk azokon a közösségi, uniós hatáskörbe tartozó területeken, ahol az Uniónak kizárólagos kompetenciája van.

²⁴ E tekintetben az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek érdeke megegyező, hiszen az EP és a nemzeti parlamentek ugyanúgy kimaradnak a döntéshozatalból, amennyiben az kormányközi alapon és nem a rendes jogalkotásban történik. Erre hívta fel a figyelmet Hans-Gert Pötering, az Európai Parlament korábbi elnöke is, aki a L COSAC ülésen az EU demokratikus legitimációjáról és a nemzeti parlamentekről szerepéről szóló vitában indító felszólalásában felhívta a figyelmet a kormányköziség veszélyeire a demokratikus legitimáció kapcsán a teljes EU számára. (<http://www.cosac.eu/50-lithuania-2013/plenary-meeting-of-the-l-cosac-27-29-october-2013/j2-Minutes%20of%20L%20COSAC.doc>) (lt: 2014.05.09.)

Ezzel szemben azokon a területeken, ahol továbbra is kizárólagosság áll fenn a nemzeti döntéshozatal primátusa számára, ott a kormányköziség dominál és a törvényhozások szerepe (majdnem) a hagyományos kontextusban értelmezhető. Azért csak majdnem, mert még ezen esetekben is olyan erőteljes szerepe van a végrehajtó hatalomnak a nemzeti álláspont képviselésében és befolyásolásában, hogy már itt sem beszélhetünk teljesen egyértelmű szerepekről.

Az Európai Unió kontextusában tehát a végrehajtó és a törvényhozói hatalom egyes karakterei keverednek, illetve néhány esetben akár megfordulnak, vagy összemosódnak (gondoljunk csak az Európai Tanács üléseken tárgyalt stratégiai kérdésekre vagy a kormányzatok szerepére a Tanácsban). A hatáskörök ilyen összemosódása miatt szükséges, hogy a legjellemzőbb integrációelméleti iskolákon túltekintve egy speciálisabb modellt is górcső alá vegyünk.

A többszintű kormányzás modellje

A hagyományosabb integrációelméleteket tehát az utóbbi években újabb koncepciók egészítik ki. Ennek oka, hogy a komplex és sokszor nem lineárisan fejlődő európai integráció vizsgálata megköveteli a tudományos gondolkodóktól, hogy újabb jellegzetes karaktereket igyekezzenek meghatározni az európai politikai aréna összetett rendszerében. Így például választ keressenek arra, hogy hogyan jellemezhető és írható le az a bonyolult rendszer, amely tapasztalható például a végrehajtó és törvényhozói hatalom sajátosságainak összekeveredéseivel az Európai Unió esetében. Az EU működési rendszere ugyanis egy *sui generis* rendszer, amely több szinten –, egymással nem feltétlenül hierarchikus rendben álló intézmények, nemzeti, szupranacionális és szubnacionális szereplők által – hozott döntések összessége.

Az európai integráció jelenlegi időszakára általánosan elfogadott megközelítés szerint a többszintű kormányzás modellje (*multi-level governance*, MLG) a

leginkább alkalmazható, amely a funkcionalista iskolából származtatható²⁵. A többszintű kormányzás eredményeként a döntéshozatal informális kapcsolatok, hálózatok és normák köré strukturálódik és többé nem elhatárolható hierarchiák mentén határozhatóak meg a hatáskörök és kompetenciák²⁶. Maga a többszintű kormányzás koncepciója az Európai Unió összefüggésében már 2001-ben megjelent, amikor az Európai Bizottság közzé tette Fehér Könyvét az Európai Kormányzásról²⁷. Ebben az Európai Bizottság a jó kormányzás öt alapelveként a nyitottságot, a részvételt, az elszámoltathatóságot, a hatékonyságot, valamint a koherenciát jelölte meg. Ahogy Palánkai Tibor²⁸ fogalmaz „a többszintű kormányzás új struktúraként fogható fel, amelyben a szuverenitás alkotmányos alapjai változatlanok maradhatnak, és a nemzeti tagállamok továbbra is alapvető egységeket képeznek, de ugyanakkor kihívást jelent az államok funkcionális és működési autonómiájával szemben a döntések megosztásán és a politikák megosztott gyakorlásán keresztül”. Azaz az összetett európai szintű döntéshozatali struktúra miatt még az amúgy funkcionáló nemzetállami karakterek érvényesítése is nehézségekbe ütközhet azokban az esetekben, ahol a hatáskörök megosztottak a nemzeti és az uniós szint között, vagy azokban az esetekben, amikor a két szint valamilyen tekintetben interakcióba kerül. Azonban felmerül a kérdés, hogy jelenleg van-e olyan terület, amelyen nem kerül interakcióba a két szint, azaz ahol nem kell hatásköri problémákkal és egymásra való hatásokkal számolni. Hiszen a kizárólagos hatáskörben levő területeken is befolyásolja a két szint döntése egymást, hiszen az egyes területek egymástól való függése, vagy egymásra való befolyása mindenképp megjelenik, míg a kizárólagosságot élvező területeken is. (Gondoljunk arra, hogy ugyan például a szociális ügyek nem tartoznak uniós hatáskörbe, ugyanakkor teljesen összefüggnek például az európai integráció egyik alapját képező egységes piaccal.) Liesbet Hooghe és Gary Marks 2001-es publikációjukban²⁹ kezdtek el³⁰

²⁵ A többszintű kormányzás korai fő képviselőinek Leon Lindberget és S.A. Scheingoldot tekintik, míg a többszintű kormányzás jelenlegi értelmezését megalapító kutatók Liesbet Hooghe és Gary Marks.

²⁶ Judge, D. és Earnshaw, D. (2003) *The European Parliament*, Basingstoke, London, p. 21.

²⁷ COM(2001) 428, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1399129508626&uri=CELEX:52001DC0428> (lt.: 2014.04.15.)

²⁸ Palánkai, Tibor (2005) *ibid.*

²⁹ Hooghe, Liesbet és Marks, Gary (2001) *Multi-Level Governance and the European Integration*, Rowman & Littlefield, Lanham

foglalkozni azzal, hogy az Európai Unió létrehozása óta milyen interakciók tapasztalhatóak az egyes hatalmi struktúrák között, valamint vizsgálva azt, hogy a döntési szintek miként tolódnak el az állami szintről felfele európai szintre, vagy akár szükség esetén le szubnacionális szintre. A többszintű kormányzás az európai integráció kontextusában arra keresi a választ, hogy miképpen karakterizálható az a sajátos rendszer, amelyet az integráció szült, melyek azok az attribútumok, amelyek inkább a nemzetközi szervezetekhez hasonlítják és melyek azok, amelyek inkább egy állami felépítésre hasonlítanak. Rámutat arra, hogy az európai integráció esetében mennyire elmosódnak a helyi szintű (ide értve a nemzeti szintű) és a nemzetközi politika határai, valamint emellett azt is vizsgálja, hogy milyen egyéb szereplők (pl. nem-kormányzati szervek) vesznek részt a többszintű európai kormányzásban. Ezzel kapcsolatban – különösen tekintettel arra, hogy a dolgozat a nemzeti parlamentekkel foglalkozik – meg kell említeni, hogy a többszintű kormányzás a szubszidiaritás elvével is szorosan összefügg. A többszintű kormányzás teóriájában az egyes döntések meghozatalának szintje nem konstans (állami) szint, hanem változó funkciótól függően, kerülhet lejjebb és feljebb is. Pont ez a kérdés az, amely miatt a többszintű kormányzás elméletét a nemzeti parlamentek szempontjából is szükséges vizsgálni, hiszen ennek a struktúrának köszönhető az, hogy a nemzeti parlamentek európai uniós ügyekben jelentősen veszítettek hatáskörükből, hiszen míg számos döntés európai szintre került (tehát kvázi feljebb), addig egyes kérdéseket ezzel összefüggésben akár regionális szinten tárgyalnak (tehát lejjebb), valamint eltolódás tapasztalható a kormányzati képviselő felé is (kvázi oldalra tolódás). A többszintű kormányzás főként a regionális politika kontextusában kapott először nagy szerepet, azonban később ezen elmélet segítségével már az egész európai architektúrát is vizsgálták. Vertikális dimenziója az egymásnak alá, illetve fölérendelt döntéshozatali szintek közötti együttműködés és függelmi viszonyok, míg horizontális dimenziója az egymással azonos (vagy közel azonos) szintek együttműködését vizsgálja.

³⁰ Noha Gary Marks már 1996 óta részben érintette kutatásai során az Európai Unió sajátos döntéshozatali rendszerének témáját.

Amint arra az előbbieken rámutattunk, a többszintű kormányzás vizsgálata fontos a nemzeti parlamentek szempontjából, hiszen a nemzeti parlamenteknek a többszintű kormányzásban meghatározott szerepe segíthet választ találni számos legitimációs kérdésre is az Európa Unióval kapcsolatban. Ahogy Jürgen Neyer a nemzeti parlamenteknek az európai politika-alakításban betöltött szerepét vizsgáló tanulmányában leszögezi, a nemzeti parlamenteknek adott központi szerep az európai intézményrendszerben elengedhetetlen feltétele (*conditio sine qua non*) az európai demokráciának.³¹ Az Európai Unió sokszor kuszának tűnő, de mindenképp összetett és a részvételi szintek és szereplők tekintetében is komplex rendszerében a nemzeti parlamentek szerepe nem teljesen egyértelmű. Egyes kutatók (például Marta Zalewska és Oskar Josef Gstrein) ezzel kapcsolatban meg is jegyzik, hogy az uniós döntéshozatali rendszer így is elég bonyolult, a nemzeti parlamenteknek magába a döntéshozatali rendszerbe való beintegrálása nem lenne tanácsos, inkább egyfajta felügyelő testületként kellene őrködni az EU felett/mellett³².

Ugyanakkor pont a legitimációs problémák miatt merül fel az elmúlt években egyre gyakrabban a kérdés: pontosan hol a nemzeti parlamentek szerepe? Hiszen – ahogy azt a többszintű kormányzásról szóló elemzések általában is leírják –, az Európai Unió összetett rendszere és különböző, egymással összefüggő, de eltérő szinten, sokszor párhuzamosan folyó döntéshozatala jelentősen befolyásolta a nemzeti parlamentek mozgásterét is. Bizonyos kérdéseket szupranacionális jelleggel vitatnak meg, európai szinten (tehát ez esetben a nemzeti törvényhozástól felfelé kerül a döntés), más kérdéseket regionális vagy más szubnacionális szinten (tehát lejjebb), valamint eltolódás tapasztalható a kormányzati képviselet felé is (kvázi oldalra tolódás). Ahogy Neyer felhívja a figyelmet³³ a többszintű kormányzás eleve nem kedvez a demokráciának (hiszen

³¹ Neyer, Jürgen (2014) Justified Multi-level Parliamentarism: Situating National Parliaments in the European Polity, in: *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 20., No. 1., pp. 125-138. (p. 125.)

³² Zalewska, Marta és Gstrein, Oskar Josef (2013): National Parliaments and their Role in European Integration: The EU's Democratic Deficit in Times of Economic Hardship and Political Insecurity, Bruges Political Research Papers, No. 28., College of Europe, Bruges

³³ Neyer, Jürgen (2014) *ibid.*, p. 126.

nem teljesen egyértelműek a hierarchikus viszonyok és a döntési jogkörök, hatáskörök is változhatnak bizonyos területeken). Ugyanakkor hangsúlyozandó az is, hogy a többszintű kormányzás modelljét vizsgálva, a nemzeti parlamenteknek nem lehet csupán egy helyet „fenntartani”, hiszen az egyes kompetenciák esetében igen eltérő erősséggel vesznek részt a többszintű kormányzásban.

A nemzeti parlamentek különböző szintű és erősségű lehetőségeit a finn kutató, Tapio Raunio is aláhúzza, amikor leírja, hogy a nemzeti parlamentek számára „többféle belépési pont” (*multiple access points*) is létezik az európai integráció MLG rendszerébe. Emellett kiemeli, hogy az eddigi kutatások alapján úgy tűnik, a nemzeti parlamentek számára a tapasztalatok inkább keserűek, hiszen a tárgyalásokra és inkább kormányközi játszmákra épülő többszintű kormányzás rendszere legtöbbször kizárja a parlamenteket a viták és tárgyalások menetéből.³⁴ Raunio az idézett tanulmányában hivatkozik számos kutatóra, akik ugyan meggyőző empirikus tapasztalat nélkül, de állítják, hogy a többszintű kormányzás csak a politikákkal kapcsolatos kompetenciák különböző szinten való váltakozásával és a számon kérhetőség határainak elmosásával általánosságban is a reprezentatív szervek (így szükségszerűen a parlamentek) marginalizálásával jár³⁵.

A nemzeti parlamenteknek a többszintű kormányzásban betöltött lehetséges és valós szerepét befolyásolják olyan sajátosságok is, mint a többségi vagy kisebbségi kormányzás (erre a dolgot a későbbiekben még kitér, amennyiben a többségi kormányzás esetén a realitás azt mutatja, hogy a törvényhozásoknak kevésbé „érdekük” szembe menni a kormányaikkal), valamint a parlamentekben részt vevő pártok (hiszen más-más intenzitással és szemszögből vizsgálhatja az uniós döntéshozatalt egy alapvetően euroszkeptikus, nacionalista párt, vagy egy, az EU létjogosultságát teljesen elismerő alapvetően középpárt).

³⁴ Raunio, Tapio (2009) National Parliaments and European Integration, Munkaanyag, ARENA Working Paper, p. 13. (elérhető: https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2009/WP09_02.pdf)

³⁵ Raunio, Tapio (2009) *ibid.*, hivatkozva pl. Benz és Papadopoulos (2006), valamint Bache és Flinders (2004) munkáira

A dolgozat a következőkben megkísérli, hogy a jogi, szerződéses alapok változásának vizsgálatát a gyakorlati élet vizsgálatával ötvözve igyekezzon választ kapni arra, hogy a parlamentek valóban marginalizálódnak-e a többszintű kormányzás modelljében, illetve, amennyiben ilyen tendencia tapasztalható, akkor azt miképpen változtathatják meg, illetve milyen motivációk vannak a helyzet megváltoztatására.

Az uniós módszer

Palánkai Tibor már idézett előadásában hivatkozik Chryssoschoou³⁶ egy gondolatára, amely szerint az európai integráció „...”, mint összetett államalakulat legjobban a ’konföderációs összetársulással’ ragadható meg: egy az egyetértésen alapuló államalakulati formával, ami az integráció olyan szintjét érte el, ami számos többnemzetiségű föderális államalakulathoz hasonlít, anélkül azonban, hogy bármilyen alapvető módon fenyegetné az őt alkotó államok szuverenitását.” De vajon ez a megállapítás igaz még ma is? Vajon a tagállamok szuverenitása valóban nem forog kockán? A szerző ezen gondolatait még jóval a válság kitörése előtt írta le, azóta pedig nem csak a világgazdaságban, de az európai integrációban is számos új dolog történt, a gazdasági életben maradás kényszerének hatására olyan döntések születtek meg, amelyek elfogadásáért korábban éveket küzdöttek egyes uniós politikusok és pont a nemzeti szuverenitás érzékeny területének védelmében a tagállamok rendre visszautasították őket. Végül pont a kiélezett helyzetben elfogadásra került például a Stabilitási és növekedési egyezmény, amely kétségtelenül minden eddiginél nagyobb beleszólást enged az uniós szintnek a nemzeti szuverenitás egyik jelképeként meghatározható költségvetési ügyekbe. Többek között ennek a kérdésnek a problematikájával foglalkozik Ódor Bálint doktori értekezésében³⁷, ahol kitér az új módszer, az ’uniós módszer’ lehetséges hatásaira, valamint használatának realitásaira. Ahogy Ódor Bálint is rámutat „az uniós módszert a tagállami együttműködés egy olyan formájaként lehet meghatározni, amelyet a

³⁶ Chryssoschoou, D.N. (2001) *Theorizing European Integration*, SAGE Publications, London, p. 192.

³⁷ Ódor, Bálint (2013) *A kettős többség bevezetésének várható hatásai a Tanács működésére és Magyarország érdekvéonyesítési lehetőségeire*, doktori értekezés, Budapesti Corvinus Egyetem, elérhető: http://phd.lib.uni-corvinus.hu/712/1/Odor_Balint.pdf (lt.: 2013.10.05.)

Szerződésekben lefektetett célok megvalósítása és többoldalú felügyeleti rend végrehajtása érdekében folytatnak a tagállamok egymás között olyan a többoldalú felügyeleti rend által érintett szakpolitikai kérdésekben, amelyekben az Unió nem rendelkezik hatáskörrel”³⁸. Azaz ezek azok a pontok, amelyek a legtöbb fejtörést okozzák integrációelméleti szempontból az elkövetkezendő években, hiszen egyszerre mutatnak az integráció és a dezintegráció irányába. Egyrésztől lehetőséget adnak, hogy – miként a régebben használt ’több sebességes Európa’ kifejezés esetén – egyes tagállami csoportok a szerződéses kereteken túlmutatva, erősebb integrációt biztosítva együttműködjenek egymással, mélyítve az integrációt a külön együttműködésben résztvevő országok között, másrészt pedig előidézve egyfajta dezintegrációt és az uniós intézményrendszer erodálódását azzal, hogy annak keretein kívül oldanak meg kulcsfontosságú kérdéseket, amelyek esetében így a szerződések által meghatározott jogi és politikai garanciák sem érvényesülnek maradéktalanul. (Ennek kapcsán általános vélemény, hogy pont ezért a nemzeti parlamentek és az Európai Parlament szerepének megerősítése is kiemelt fontosságú.³⁹) Az uniós módszerről főként a gazdasági unió kapcsán, annak is a fiskális pillérének megerősítése vonatkozásában beszélünk, ám jelentősége még ezen is túlmutat. Felveti a kérdést, hogy vajon a jövőben a tagállamok egy csoportja tetszőleges területen való szorosabb együttműködése miként befolyásolja az egész Európai Unió közös fejlődésének potenciáját? Nem gyengíti-e a közös eredményeket a bizonyos országok közötti szorosabb együttműködés, nem idéz-e elő diszkrepanciát az uniós intézményrendszer és döntéshozatal amúgy is sokszor megkérdőjelezett legitimációjában?

Az uniós módszer és általában a ’külön-megállapodások’ lehetősége jelenti a nemzeti parlamentek számára is az egyik legnagyobb kérdést. Hiszen míg a dolgozatban is bemutatott jogi garanciák egyre inkább teret és lehetőséget adnak a nemzeti parlamentek számára, hogy benne maradjanak a döntéshozatali szférában legalább közvetett módon, addig az uniós módszer esetében pont azok

³⁸ Ódor, Bálint (2013), ibid. p. 56.

³⁹ Ez a vélemény jelenik meg többek között Sonia Piedrafítának a CEPS részére készített tanulmányában is, amely a nemzeti parlamenteknek az EU demokratikus legitimitásában való szerepét vizsgálja.

Piedrafita, Sonia (2013): EU Democratic Legitimacy and National Parliaments, CEPS tanulmány, Brüsszel

a kollektív szerződéses garanciák vesznek el, amelyek segítenék számukra az érdekérvényesítést.

Meg kell azonban jegyezni, hogy még ezen területek esetében is a nemzeti parlamentek számára továbbra is megvan az eszköz a kormányzati ellenőrzésre, és mivel ezek a 'külön-megállapodások' a kormányköziség modelljében értelmezhetők, így arra a parlamenteknek rálátásuk lehet saját kormányaik szigorú beszámoltatásával és a kormányok általi tájékoztatási kötelezettség betartatásával. Ezen felül pedig, mivel ezek a megállapodások általában jogtechnikai értelemben egyszerű nemzetközi szerződésként születnek meg, így azok ratifikációja alapesetben a parlament feladatát képezi, ami továbbra is egyfajta indirekt beleszólást enged akár tartalmi kérdésekbe is a ratifikációért cserébe. Persze ez a gyakorlatban igen nehezen megvalósítható, de itt is láthatjuk azt, amire a dolgozat során még többször rámutatok: a parlamentek aktivitása és proaktivitása jelentősen meghatározhatja azt, hogy milyen befolyással lehetnek akár az uniós módszerrel elfogadott együttműködésekre is. Ez pedig azt jelenti, hogy az aktivitás olykor legalább olyan fontos az érdekérvényesítés során, mint a kötelezően számon kérhető jogok.

I. RÉSZ

A NEMZETI PARLAMENTEK SZEREPÉNEK FEJLŐDÉSE AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓBAN: A SZERZŐDÉSES VÁLTOZÁSOKON KERESZTÜL BEMUTATVA

A nemzeti parlamentek az európai integráció eddigi történetében folyamatosan jelen voltak, döntéseket hoztak újabb és újabb szerződésekkel kapcsolatban és egyre több területen áldozták fel kizárólagos törvényhozói jogaikat⁴⁰ annak érdekében, hogy az európai integráció sikeresen és hatékonyan tudjon működni. Miután az integráció előrehaladtával a jogalkotási kompetenciáik csökkentek, a hatáskör átruházással⁴¹ az ún. demokráciadeficit egyre nőtt. Az emberek a közvélemény-kutatások szerint⁴² mind inkább úgy érezték, hogy az Európai Unió eltávolodott tőlük, a brüsszeli döntések háttereiről, valamint azok közvetlen hatásairól pedig egyre nehezebben kaptak érthető, átlátható információt. Ezek miatt a fejlemények miatt az európai integráció történetével egy idősebb az a küzdelem, amelyet az elkötelezett integráció-hívők vívnak annak érdekében, hogy nagyobb legitimitást és publicitást⁴³ adjanak az EU-nak. Feltételezve, hogy a nemzeti parlamentek közelebb állnak az állampolgárokhoz, mint az uniós intézmények és képviselőik keresztül hatékonyabban és közvetlenebbül tudnak

⁴⁰ Horváth, Zoltán és Ódor, Bálint (2008) Az Európai Unió szerződéses reformja – Az Unió Lisszabon után, HVG Orac, Budapest, p. 120.

Horváth és Ódor az idézett műben felhívják a figyelmet, hogy mivel a hatáskör-átruházás elvének megfelelően az Unió kizárólag a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül járhat el (ld. EU-Szerződés 5. cikk (2) bekezdése), így a nemzeti parlamentektől „csak” ezeken a területeken vonnak el kompetenciákat. Megjegyzik ugyanitt, hogy a „kizárólag” kitétel az Alkormánysszerződésben még nem szerepelt és csak a Lisszaboni Szerződésbe került bele, azaz némileg erősödött az a feltétel, amely mentén a nemzeti parlamentektől uniós szintre átvihetők a döntések.

⁴¹ Horváth, Zoltán és Ódor, Bálint (2008) ibid., p. 123.

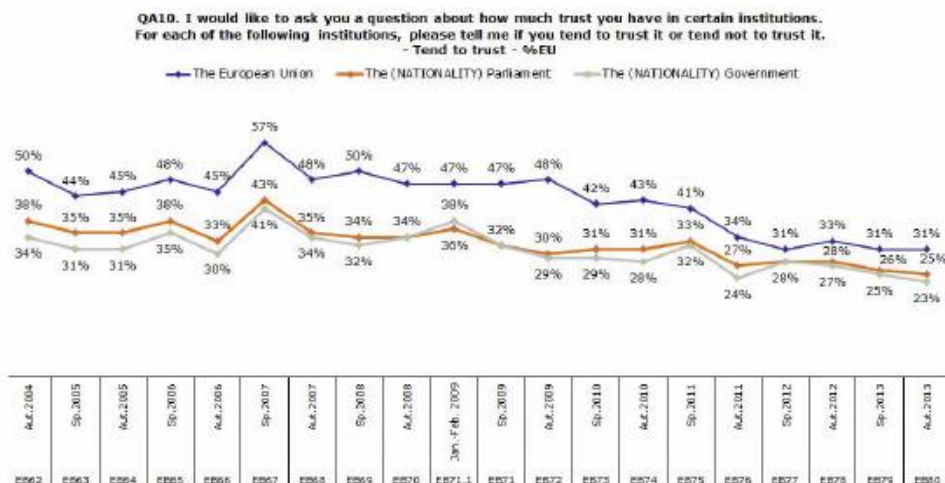
⁴² Különösen ld. az Európai Unió által készített rendszeres Eurobarometer kutatásokat, amelyek elérhetőek a következő linken: http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm (1974 óta végeznek Eurobarometer felméréseket).

⁴³ Inga Dauksiene és Sigita Matijosaityte (2012), The Role of National Parliaments in the European Union after Treaty of Lisbon, in: *Jurisprudence*, 19 (1): 31-47.

kommunikálni, a nemzeti parlamentek szerepének növelése folyamatosan napirenden van az Európai Unióban. Sőt, igazából egyfajta jelképévé váltak az EU legitimitása növelésének.

Az európai uniós állampolgárok percepciója az EU-ról

Annak érdekében, hogy jobban megérthessük, hogy miért fontos a demokráciadeficit kérdésének vizsgálata, illetve az EU-ba vetett bizalom kérdése, érdemes áttekinteni a legfrissebb, 2013 őszén készített Eurobarometer 80-as felmérés adatait. (Az elemzéshez a kutatás eredeti adatait és eredményeit használtam fel, amelyek forrása az Európai Bizottság által közzétett és online is elérhető dokumentum.⁴⁴)



Ábra 1

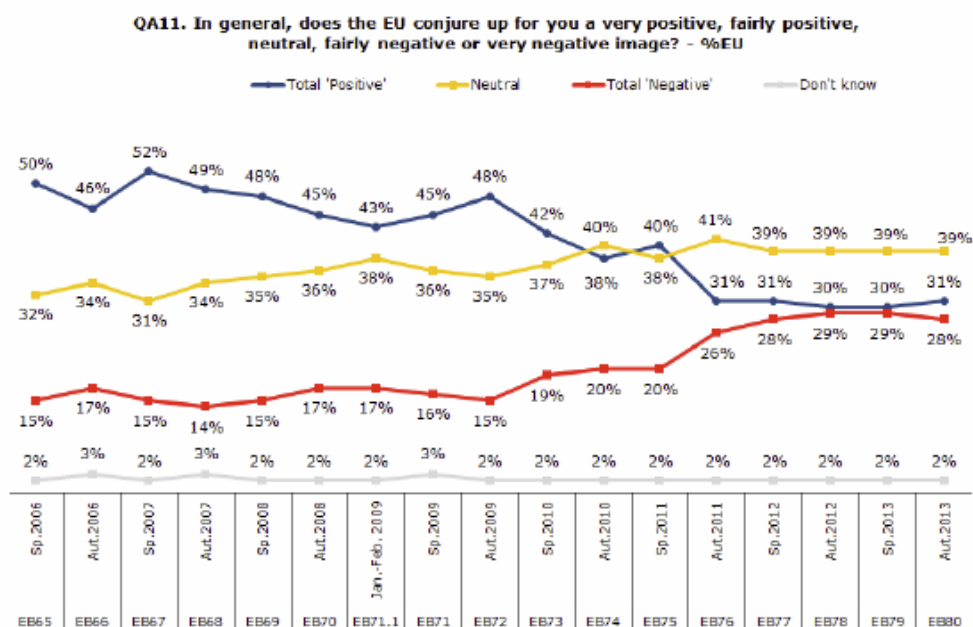
A különböző intézményekbe vetett bizalom tendenciái a 2004-2013-as időszakra vetítve az EU, az egyes nemzeti parlamentek és az egyes nemzeti kormányok összehasonlításában⁴⁵

A fenti ábrából pontosan látszik az a tendencia, hogy az 2004-től vizsgált időszak tekintetében az embereknek az Európai Unió intézményeibe vetett bizalma minimális kilengésekkel, de folyamatosan csökken és a legmagasabb (2007-ben

⁴⁴ Az Eurobarometer 80 felmérés elérhető a következő linken: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb80/eb80_first_en.pdf (lt: 2013.11.08.)

⁴⁵ Forrás: Európai Bizottság, Eurobarometer 80 felmérés

mért) 57%-os bizalom után 2013-ban már csak 31%, azaz a megkérdezettek nem egész egy harmada jelezte bizalmát az Európai Unióban. Ez azt jelzi, hogy az Európai Unió, mint olyan nem képes valós bizalmat ébreszteni az állampolgároknál, azok nem hiszik, hogy az Unió segítségével fog jobbra fordulni az életük. Ugyanakkor a felmérés eredményeit tekintve és a dolgozat tárgya miatt is fontos megjegyezni, hogy nem csak az Európai Unióban nem bíznak az emberek, de ugyanilyen bizalomhiánnyal küszködnek a nemzeti intézmények, a parlamentek és a kormányok is. A tendencia ez utóbbi kettő esetében gyakorlatilag leköveti az Európai Unióval kapcsolatos megítélést és ugyan a nemzeti parlamentekben még mindig kicsit jobban (2004-ben 38%, 2007-ben 43%, 2013-ban pedig 25%) bíznak meg, mint a kormányokban (2004 – 34%, 2007 – 41%, 2013 – 23%), ám így is vajmi csekély az emberek részéről a bizalom. Ez egyben a dolgozat tárgyára vetítve azt is jelzi, hogy mind az Európai Uniónak, mind a nemzeti parlamenteknek közös érdeke, hogy az emberek bizalmát visszaszerezzék, illetve jobban felépítsék, hiszen az egyharmados, valamint egynegyed-es támogatottság összességében igen csekély eredményeket jelez vagy a hatékonyság, vagy annak közvetítése esetében.

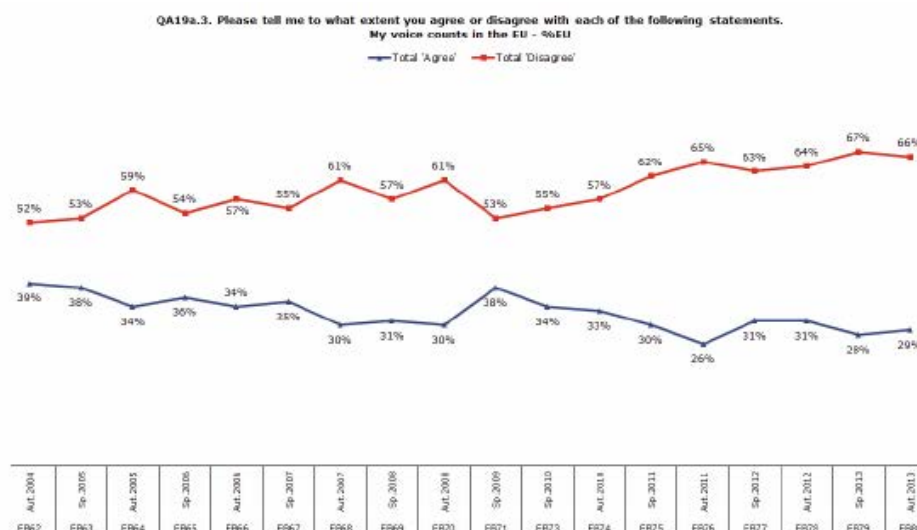


Ábra 2

Az EU megítélésének tendenciái (pozitív, semleges, negatív, nem tudja) a 2006-2013-as időszakban⁴⁶

⁴⁶ Forrás: Európai Bizottság, Eurobarometer 80 felmérés

2013 őszén az Eurobarometer 80-as felmérés is vizsgálta azt, hogy vajon az emberek milyen képet alkotnak az Európai Unióról: pozitívat, semleget vagy negatívat. Ez esetben is a vizsgált időszak (2006-2013) tendenciáit érdemes figyelembe venni. Ebből jól látszik, hogy míg a semleges megítélés jelentősen nem változott (bár inkább növekvő tendenciát mutat), addig a pozitív megítélés, noha nem folyamatosan, de összességében jelentősen csökkent (a legmagasabb 52-20%-ról 2013-ra 30-31%-ra), míg a teljesen negatív megítélés a legalacsonyabb mért 14-15%-okhoz képest jelenleg 28-29%, amely komoly elmozdulást jelent. Sajnos a tendencia nem a jó irányba mutat: úgy tűnik az Európai Uniónak nem sikerül igazi pozitív képet közvetíteni az állampolgárok felé.



Ábra 3

*Az emberek véleménye a tekintetben, hogy vajon számít-e a véleményük az EU-ban, a 2004-2013-as időszakot vizsgálva*⁴⁷

Ugyanezt a viszonylag aggasztó képet jeleníti meg az a lemondás, amely tapasztalható a megkérdezettek részéről azzal kapcsolatban, hogy vajon számít-e a véleményük az Európai Unióban. A vizsgált 2004-2013-as időszak tekintetében nem csak azt lehet látni, hogy az emberek egyre kevesebb hányada (a

⁴⁷ Forrás: Európai Bizottság, Eurobarometer 80 felmérés

legmagasabb 39%-os szinthez képest jelenleg 29%) érzi azt, hogy számít a véleménye, de tendenciózusan egyre több (a legalacsonyabb 52%-hoz képest jelenleg 66-67%) érzi azt, hogy véleménye nem számít.

A nemzeti parlamentek befolyásának konstitutív és katalitikus megközelítése

Philipp Kiiver ugyanakkor felhívja a figyelmet, hogy a nemzeti parlamenteknek uniós ügyekben adott kompetencia magában nem jelent megoldást a demokráciadeficitre és az emberek bizalmának kérdésére sem, sőt, aláhúzza, hogy a legitimitás kérdése is érdekesen alakul olyan parlamenti kamarák esetében, ahol például nem demokratikusan választott képviselők ülnek (pl. Lordok Háza az Egyesült Királyság parlamentjében)⁴⁸.

Emellett Kiiver rámutat arra, hogy a nemzeti parlamentek uniós ügyekben játszott szerepét nem csak jogi (szerződéseket vizsgáló) aspektusból érdemes vizsgálni, hanem ezt érdemes kiegészíteni egy komplexebb, interdiszciplináris megközelítéssel. Ezt kifejtve úgy véli, hogy míg az előbbi, jogi megközelítés a konstitutív értékét mutatja meg a parlamenti részvételnek uniós ügyekben, addig a katalitikus érték ennél többet mutat. Amennyiben a szigorúan jogi keretek vizsgálata mellett meg kell vizsgálni azt is, hogy a már meglévő, vagy újonnan szerzett jogosítványokkal miként élnek a képviselők, mennyire tudják kihasználni vagy katalizátor jelleggel tovább fejleszteni az uniós ügyekben játszott szerepüket. Ez különösen érdekes kérdés például a szubszidiaritás-ellenőrzés esetében, ahol a közvetlen hatás elmaradhat a várttól, ám amennyiben a képviselők gyakrabban tudják napirenden tartani az uniós ügyeket, úgy közvetett hatása az európai ügyekkel kapcsolatos figyelemfelkeltésben nemzeti szinten jelentősen nagyobb lehet.

⁴⁸ Kiiver, P. (2009) Accountability to National Parliaments in the European Union, in: Political Accountability and European Integration (ed. Luc Verhey et al), 2009, Europa Law Publishing, Groningen, pp. 51-53.

Éppen ezért a dolgozatban a tisztán dokumentumok vizsgálásán túl a katalitikus értékét is igyekszem megvizsgálni a következőkben bemutatott uniós határköröknek.

1.1. A nemzeti parlamentek adaptációinak fázisai

1.1.1. A Rizzuto-féle fázisok a nemzeti parlamentek adaptációjában

Francesco Rizzuto 2003-ban összehasonlító tanulmányában⁴⁹ vizsgálta meg, hogy milyen stációi vannak a nemzeti parlamentek uniós ügyekhez való hozzáállásának a szerződések és az integráció evolúciója fényében. A kutatás az adaptációs fázisok mellett rámutat néhány, a demokráciadeficittel is összefüggő kérdésre és három problematika körülményét javasolja a nemzeti parlamentek szerepének értékelésével kapcsolatban. Ezek közül az első a „távolság problematikája”, azaz az az érzés az emberek részéről, hogy a döntéseknek az Európai Unióhoz való kerülésével eltávolodnak, kevésbé lesznek elszámoltathatóak és befolyást is nehezebb gyakorolni rajtuk. A második aspektus a végrehajtó hatalom dominanciájának kérdése, ti. az uniós döntéshozatallal a nemzeti parlamentek kárára a nemzeti kormányok szerepe jelentősen megnövekszik azokban a kérdésekben, ahol uniós szinten születnek döntések, azaz uniós kompetenciába tartoznak. Végül pedig a harmadik aspektus a transzparencia kérdése, amely nem is annyira a nemzeti parlamentek szerepének változásával kapcsolatban, hanem maga az EU átláthatóságával, a döntéshozatali mechanizmusok érthetőségével kapcsolatban merül fel.

A tanulmány három jól elkülöníthető fázist jelöl meg az adaptációban, amelyek:

1. Amikor a parlamentek igen csekély érdeklődést mutattak az európai integráció felé.

⁴⁹ Rizzuto, F. (2003) National Parliaments and the European Union: Part of the Problem or Part of the Solution to the Democratic Deficit in the European Constitutional Settlement, in: *The Journal of Legislative Studies*, 9(3): 87-109.

2. Amikor a parlamentek felismerve elemi érdeküket megkezdték az adaptációt a közösségi munka felé.
3. Amikor a parlamentek felismerték, hogy a közösségi jogalkotás már olyan mértékű fejlődésen ment keresztül, hogy a politika formálás dominanciája sok tekintetben már európai szintre került.

Az első fázis Rizzuto szerint az az ötvenes évektől egészen 1973-ig tartó folyamat, amikor a nemzeti parlamentek még nem csak, hogy nem voltak valós részei a közösségi döntéseknek, de ebben az időszakban még nem is kerestek lehetőséget arra, hogy miképpen változtathatnának a helyzeten. Ebben az időszakban Rizzuto szerint sem belső struktúráikon nem igyekeztek változtatni a jelentősebb (vagy akár bármilyen) befolyás érdekében, sem pedig nem jelezték afféle szándékukat, hogy erre a következő időkben elkötelezettségük lenne.

A változást az 1973-as dán és brit csatlakozás hozta meg igazán, amikor már egyes parlamentek, felismerve saját érdekeiket, elkezdtek érdeklődni a közösségi döntéshozatal befolyásolásának lehetőségei iránt és ennek érdekében már belső struktúráikat is képesek és hajlandóak voltak alakítani. Ennek elsősorban az volt az oka, hogy az említett két országban igen fontos parlamenti hagyományok voltak és a törvényhozások szerepe, valamint a kormányokkal szemben elfoglalt helye jelentősen karakteresebb volt, mint a korábbi tagok esetében.⁵⁰ Ezekben az országokban a parlamentek külön bizottságokat hoztak létre annak érdekében, hogy minél szorosabban követhessék nyomon, hogy mi történik a közösségi döntéshozatalban. További fontos áttörést pedig a belsőpiaci tervek jelentették, valamint az, hogy az Egységes Európai Okmánnyal a nemzeti parlamentek szemében tovább erősödött a Közösség szupranacionális karaktere. Ekkorra már egyre több nemzeti parlamentnek okozott fejtörést a közösségi szint dominanciája, hiszen több tekintetben is fenyegetettnek érezhették magukat: egyrészt olyan területek kerültek közösségi hatáskörbe, melyek korábban komoly részét képezték a nemzeti szuverenitásnak és így a parlamenti munkának is; valamint nem volt lehetséges a továbbiakban a döntések blokkolása minden

⁵⁰ Jellemző egyébként, hogy ez a két parlament, azaz a dán *Folketing* és a brit *House of Commons*, illetve *House of Lords* mind a mai napig igen erős befolyásoló tényezőnek számít a nemzeti parlamentek között.

olyan esetben, amelyben amúgy a nemzeti kormányok vagy parlamentek esetleg nem értettek egyet egy döntéssel; harmadrészt megváltozott a nemzeti intézményi infrastruktúra és a közösségi intézmények viszonya, utóbbiak jelentős hatalomnövekedésével; végül pedig az Európai Parlament szerepének növekedése is egy jel volt a nemzeti parlamentek számára: ideje komolyan venni a közösségi feladatokat, ha nem akarnak teljesen kimaradni a folyamatokból.

A Maastrichti Szerződés már elismeri ezeket a folyamatokat és amint azt a következőkben ismertetni fogjuk, igyekszik is valamilyen szintű választ adni a kétségekre, amely folyamat a további szerződések esetében is tapasztalható, egyre nagyobb szerepet szánva a nemzeti parlamenteknek az uniós folyamatokban.

Rizzuto kutatásával kapcsolatban még érdemes kiemelni azt, hogy foglalkozik azzal is, hogy milyen karakterek befolyásolják egy nemzeti parlament aktivitását európai uniós (korábban közösségi) ügyekben. Amint arra más szakértők is rámutatnak, fontos egyrészt az alkotmányos hatalmi egyensúly a parlament és a kormány között az adott nemzeti struktúrában; másrészt a pártok rendszere és viszonyai a nemzeti politikában; valamint az, hogy milyen helyet foglalnak el az uniós ügyek a belpolitikában, avagy mennyire tekintetek rá külügyként. Ez utóbbi kérdéskörrel még foglalkozik a dolgozat a későbbiekben, amikor a nemzeti parlamentek összehasonlíthatóságát, illetve annak nehézségeit veszi számba.

1.1.2. Újszerű megközelítés a parlamentek adaptációjának értékelésére

Véleményem szerint ugyan Rizzuto jól rávilágított a parlamentek uniós ügyekhez való adaptációjának alapjaira, azonban főként az idő előrehaladtával és az ő elméleteinek időbeli elhelyezésével egy újabb osztályozásra van szükség ezen időszakok meghatározásánál.

Éppen ezért ez az értékelés a következő fázisok meghatározását kísérli meg a nemzeti parlamentek európai uniós ügyekben való aktivitásuk vizsgálata tekintetében:

1. fázis: Alvó szakasz
(a parlamentek nem mutatnak valódi érdeklődést az európai integráció és az abban való aktív részvétel felé)
2. fázis: Ébredés, avagy átmeneti szakasz
(mind a parlamentek, mind az uniós intézmények felismerik a parlamentek bevonásának lehetőségét és részbeni szükségét, ám még valós beleszólási lehetőséget nem kapnak)
3. fázis: Aktív szakasz
(a parlamentek már konkrét jogköröket kapnak, ugyanakkor ezek a jogkörök csak részben biztosítják a beleszólást az uniós döntéshozatalba)
4. fázis: Proaktív szakasz
(a parlamentek és az uniós döntéshozók is felismerik, hogy a szerződéses kereteket kihasználva, de emellett az uniós intézményekkel folytatott újszerű kommunikációt folytatva maguk kell, hogy előre lépjenek az uniós döntések befolyásolása és véleményük kifejezése érdekében)

A négy szakaszt véleményem szerint el lehet különíteni időben is és az egyes szereplők érdeklődésének intenzitása szerint is. Ezeket a következőkben igyekszem bemutatni.

Az első, általam alvó szakasznak nevezhető időszak nagyjából egybe esik a Rizzuto-féle besorolás első szakaszával, amely tehát azt az időszakot jeleníti meg, amikor a nemzeti parlamentek még nem mutattak érdeklődést az európai

integráció iránt, illetve amikor ez az érdeklődés még csekély volt, főként azért, mert egyik fél sem ismerte fel annak szükségességét, hogy ebben a kérdésben bármilyen módon együttműködjenek. Ezt az időszakot én az integráció kezdetére teszem, egészen a Maastrichti Szerződésig. Eddig ugyanis az európai integráció dinamikája lassabb mértékű volt, így sem a nemzeti parlamentek, sem az európai intézmények nem ismerhették még fel, hogy miért is lenne fontos megerősíteni az európai szint nemzeti legitimitációját a nemzeti parlamentek bevonásának segítségével, illetve a parlamenteknek sem volt annyira szembeűnő, hogy mennyi hatalmat (alkotmányos és politikai értelemben is) vesztenek az integráció előrehaladtával.

A második, ébredési vagy transzfer szakaszt én a Maastrichti és Amszterdami szerződés időszakára teszem. Az európai uniós döntéshozók ekkor már felismerték, hogy a nemzeti parlamentek uniós ügyekbe való nagyobb bevonása számukra is fontos lehet a legitimitáció növelésének szempontjából, valamint ezzel együtt a nemzeti parlamentekben is jobban kialakult a belső igény arra, hogy többet foglalkozzanak az európai szinten születő döntésekkel, azokat közvetlenebbül kísérik figyelemmel és igyekezzenek valamilyen szintű ellenőrzést gyakorolni a nemzeti szint felett hozott döntésekre. Ebben az időszakban már konkrét dokumentumban jelennek meg a nemzeti parlamentek (mint ahogy az a következő pontokban bemutatásra kerül), a Maastrichti Szerződés nyilatkozatai, valamint az Amszterdami Szerződéshez csatolt jegyzőkönyvek bizonyítékai annak, hogy ebben az ébredési vagy transzfer szakaszban már konkrét, de még kicsit bizonytalan és erőtlen lépések születtek a nemzeti parlamentek uniós ügyekbe való komolyabb bevonása érdekében.

A harmadik, általam aktív szakaszként aposztrofált időszakot azt gondolom a Konvent, valamint a Lisszaboni Szerződés (és természetesen így az Alkotmány szerződés) határozza meg a szerződéses keretek dimenziójában. Ebben az időszakban az előző, transzfer szakasz bizonytalan lépéseit követően már mind az uniós intézmények, mind pedig a nemzeti parlamentek tisztában vannak vele, hogy milyen lehetőségei és eszközei vannak a nemzeti parlamentek fellépésének az uniós döntéshozatalban, azokat kvantitatív és kvalitatív módon is képesek meghatározni, pontosan felméri mindkét oldalról a nemzeti

parlamentek részvételének jelentőségét és szükségességét, *post hoc ergo propter hoc* megadják a szerződéses lehetőséget arra, hogy ez meg is valósuljon. Ugyanakkor fontos tény, hogy noha elméleti lehetőséget kapnak a részvételre és fel is ismerik a nemzeti parlamentek ennek jelentőségét, az aktív szakasz még nem jelenti a beteljesedését a nemzeti parlamentek munkájának az uniós ügyeket illetően.

A negyedik, avagy proaktív szakaszba érve a Lisszaboni Szerződés életbe lépését követően ugyanis a nemzeti parlamentek fokozatosan felismerik, hogy a szerződés adta lehetőségeik kihasználása ugyan jelentős előrelépést jelenthet a korábbi, non-invazív időszakhoz képest, de a gyakorlatban sem az Unió jobb legitimációnak kérdését nem oldja meg, sem pedig a nemzeti parlamentek számára nem jelent olyan nagy előrelépést, mint azt korábban várni lehetett. Éppen ezért az általam proaktív szakaszként jelölt időszakba lépve a nemzeti parlamentek a szerződés kereteinek kihasználása mellett megkezdik saját maguk felfedezni azokat a módokat, ahogy befolyást gyakorolhatnak az uniós döntéshozatalra anélkül, hogy ehhez konkrét szerződés-módosításra lenne szükség. Ebben a szakaszban a parlamentek részéről előtérbe kerül a saját érdekeiknek képviselése, mint cél; a politika-formáló megközelítés, mint módszer; és a többszatszórás kommunikáció, mint eszköz.

Fontos megjegyezni, hogy ugyan a szakaszok elkülönítése viszonylag könnyű, azonban mindegyik tagállami nemzeti parlament más és más ütemben ismeri fel az uniós ügyekbe való beleszólás szükségességét, így mind az aktivitásuk különböző egy-egy szakaszon belül, mind pedig megállapítható, hogy egy viszonylag lineáris skálán lehet értékelni a szakaszokon átvívelően, hogy akár a nemzeti parlamentek, akár az uniós intézmények mely szakasz melyik részén vannak. (Jellemzően például a nemzeti parlamentek között a skandináv parlamentek előrébb tartanak általában, míg egyes déli tagállamok parlamentjei inkább hátrébb, az uniós intézmények közül pedig az Európai Parlament általában előrébb, természetéből fakadóan is a Tanács pedig inkább hátrébb.)

1.1.3. A Mauer-féle kétszintű kategorizáció

A tagállami nemzeti parlamentek összehasonlítását (csakúgy, mint a későbbiekben bemutatott *scrutiny* rendszerek összehasonlítását is) számos kutató és parlamenti tisztviselő megkísérelte. Ezek közül fontosnak tartom kiemelni Andreas Maurer német kutató 2008-as munkáját⁵¹, amelyben a Mezey- és Norton-féle parlamenti tipológiákat is figyelembe véve kísérli meg a nemzeti parlamentek uniós ügyekben való szerepének értékelését, számos szempont alapján. Ezek közül fontosak a kormányra gyakorolt hatás erőssége alapján, a *scrutiny* rendszerek ideje/tárgya, valamint a kormánytól való információs függés alapján alkotott klasszifikációk.

A legmeghatározóbb azonban az a kategorizáció, amelyet kétszintű modellnek nevez, és amelyben két aspektust összevetve sorolja be a nemzeti parlamenteket a befolyás erősségét tekintve. Ez a két aspektus egyrészt a részvétel a brüsszeli/strasbourgi „arénában”, másrészt a részvétel a nemzeti „arénában”. Mauer a tagállami nemzeti parlamenteknek csak egy korábbi csoportjára vonatkozóan végzi el a vizsgálatot. Ennek eredményeként négy kategóriát állít fel:

1. Többszintű játékosok (*multi-level players*): erős részvétel mind európai mind hazai szinten
parlamentek: Dánia, Finnország parlamentjei
2. Európai játékosok (*European players*): erős részvétel európai szinten, de gyenge nemzeti befolyás
parlament: Európai Parlament
3. Nemzeti játékosok (*national players*): gyenge európai, de erős nemzeti befolyás
parlamentek: Ausztria és Hollandia parlamentjei
4. Lassú adaptálódók (*slow adaptors*): gyenge európai és nemzeti befolyás
parlamentek: Írország, Luxemburg, Olaszország, Spanyolország, Portugália, Görögország

⁵¹ Mauer, Andreas (2008) National Parliaments in the Architecture of Europe After the Constitutional Treaty, in: National Parliaments and the European Union (ed. Gavin Barrett), Clarus Publishing, Dublin, 2008, pp. 47-105.

A maradék tagállamokat (Svédország, Németország, Belgium, Egyesült Királyság és Franciaország) a köztes szintre teszi mindkét arénát figyelembe véve.

1.1.4. A Mauer-féle kétszintű kategorizáció továbbgondolása

Tekintettel arra, hogy Andreas Mauer kategorizációja immár hat éves, valamint csak a tagállamok egy részére terjed ki, a következőkben megkísérletem, hogy megalkossam a 28 tagállamra vetített kategorizálást a Mauer-féle rendszerben.

Az ábrán található kategóriákat részben szubjektív megítélés alapján, a gyakorlati munkám tapasztalatára támaszkodva, részben pedig objektív mérőszámok alapján alkottam, amelyen összefüggenek és láthatóak a későbbiekben, a dolgozat további részeiben (pl. az egyes parlamentek részvétele a politikai párbeszédben az Európai Bizottsággal).

	Részvétel a nemzeti 'arénában'		
		erős →→→→→→→→→ gyenge	
Részvétel az európai 'arénában'	erős ↓ ↓ ↓ ↓ ↓ gyenge	<u>Többszintű játékosok</u> DK, FI, SE, DE, NL, UK	<u>Európai játékosok</u> Európai Parlament
		BE, IRL, PT, LT, LV, EE, CZ	
		<u>Nemzeti játékosok</u> AT, FR	<u>Lassú adaptálódók</u> BG, CY, ES, GR, HR, HU, IT, LUX, MT, PL, RO, SK, SLO

Ábra 4
A kétszintű modellben való kategorizáció Mauer után, 28 tagállamra ⁵²

⁵² Saját készítésű ábra, Mauer munkája alapján
Az ábrán használt rövidítések: DK – Dánia, FI – Finnország, SE – Svédország, DE – Németország, NL – Hollandia, UK – Egyesült Királyság, BE – Belgium, IRL – Írország, PT – Portugália, LT – Litvánia, LV – Lettország, EE – Észtország, CZ – Csehország, AT – Ausztria,

1.2. A nemzeti parlamentek szerepének evolúciója a szerződéseken

Az előzőekben a nemzeti parlamentek adaptációinak egy-egy státuszát igyekeztem görcső alá venni, illetve azt, hogy vajon általánosságban a nemzeti parlamentek milyen hajlandóságot mutatnak részt venni közösségi/uniós ügyekben. Azonban annak érdekében, hogy ezt pontosan megérthessük, elengedhetetlen, hogy áttekintsük azokat a fontos pontokat, amelyek meghatározták a nemzeti parlamentek számára a szerződéses lehetőségeket arra, hogy a közösségi/uniós ügyekkel foglalkozzanak.

1.2.1. Az első lépések

Ugyan a nemzeti parlamentek nem tekinthetők az európai integráció elsődleges aktorainak, mégis ennek ellentmondóan minden egyes lépés az ő segítségükkel, jóváhagyásukkal, egy idő után pedig közreműködésükkel valósult meg mind az integráció mélyítése, mint pedig annak bővítése tekintetében.

Az első időszakban a nemzeti parlamentek nem mutattak különösebb érdeklődést az integráció irányában, a közösségi ügyekben marginális szerepet játszottak, formális beleszólás nélkül és nem csak nem volt lehetőségük a közösségi jogalkotásba beleszólni, de ilyen lehetőséget ők maguk sem igazán kerestek. Az integráció első alapját képező, az Európai Szén és Acélközösséget 1951-ben létrehozó Párizsi Szerződést⁵³, valamint az Európai Gazdasági Közösséget és az Európai Atomenergia Közösséget 1957-ben létrehozó Római Szerződéseket⁵⁴

FR – Franciaország, BG – Bulgária, CY – Ciprus, ES – Spanyolország, GR – Görögország, HR – Horvátország, HU – Magyarország, IT – Olaszország, LUX – Luxemburg, MT – Málta, PL – Lengyelország, RO – Románia, SK – Szlovákia, SLO – Szlovénia

⁵³ A Szerződés, amely 2002. július 23-án hatályát veszítette elérhető a következő linken: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11951K:EN:PDF> (lt: 2013.10.02.)

⁵⁴ A szerződések eredeti formája elérhető az alábbi linkeken: <http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/11957E/word/11957E.doc>, (lt: 2013.10.02.)

ratifikálták, ám azok felállításában és munkájuk későbbi kidolgozásában nem vállaltak szerepet.

Az első vészharang 1966-ban csendült meg⁵⁵, amikor az ún. luxemburgi kompromisszumot követően a tanácsi döntéshozatal az Európai Közösségben egyhangúság volt, amely esetében tehát minden kormány megvétózhatta a javaslatokat. Ekkor a Közösségnek főként kereskedelmi és mezőgazdasági területeken voltak kompetenciái, így egy tulajdonképpeni kormányközi szervezet működött, amelyet a parlamentek is így kezeltek, ám pont ezért elkezdtek féltetni szuverenitásukat.

A valódi változást a hozzáállásban Dánia és az Egyesült Királyság 1973-as csatlakozása és az azt követő időszak jelentette. Nem csak a két országnak az Európai Közösség felé már akkor is tanúsított kontroverzális hozzáállása miatt, hanem azért, mert mindkét országban hagyományosan nagy súlya van a parlamenteknek, amely a másik hat ország parlamentjei számára egyfajta példát is jelentett.

Az 1979-es választásokra közben az Európai Parlamentben már közvetlenül került sor⁵⁶, azaz többé nem a nemzeti parlamentek képviselői ültek a Közgyűlésben, hanem közvetlenül választott EP-képviselők. Ez egy olyan előrelépés volt az integráció történetében, amely egyben azt is jelentette, hogy a nemzeti parlamentek végképp elveszítettnek érezhették a köldökzsinórt az európai integrációs ügyekkel. Hiszen ugyanebben az időszakban az Európai Parlament, illetve annak elődje, a Közgyűlés még messze nem társjogalkotói szerepben mozgott, de mégis, a folyamatos jelenléttel legalább névlegesen részei lehettek a nemzeti parlamenti képviselők is a folyamatnak.

<http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/11957K/word/11957K.doc>, (lt: 2013.10.02.)

későbbi, konszolidált formájuk, valamint a hatályos szerződések elérhetőek az online uniós *acquis*-ból az Eur-Lex oldalról:

<http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/index-old.htm>, (lt: 2013.10.02.) valamint

<http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/index.htm#current> (lt: 2013.10.02.)

⁵⁵ Rizzuto (2003) ibid.

⁵⁶ Horváth, Zoltán (2011) Kézikönyv az Európai Unióról, HVG-Orac, Budapest, p. 113.

A következő fontos lépcsőfok a nemzeti parlamentek számára a belső piaci projekt elindítása, valamint 1985 volt, amikor a Bizottság kiadta az egységes piacról szóló fehér könyvet⁵⁷, és 1986, amikor aláírták az Egységes Európai Okmányt⁵⁸. A nemzeti parlamentek számára ezek négy szempontból is fontos változást jelentettek a korábbi megközelítéshez képest: (i) egyrészt, olyan területek kerültek a közösségi kompetenciák körébe, amelyek addig nemzeti hatáskörben voltak; (ii) másrészt és ennek fejleményeként olyan megnövekedett közösségi jogalkotási munkát vetített előre, amely jelentős megnövekedett munkaterhet jelentett a nemzeti parlamentek számára is; (iii) harmadrészt sokkal nagyobb súlyt vetített előre a közösségi intézmények számára az egyes rendelkezések megvalósítása érdekében a nemzeti intézmények és a nemzeti döntéshozatali szint kárára; végül pedig (iv) megerősítette a közvetlenül választott Európai Parlament szerepét. Mindezek együtt pedig tovább erősítették az Európai Közösségek nemzetek feletti jellegét. Visszatérve a közösségi intézmények erejének növekedésére, fontos megjegyezni, hogy a döntéshozatali szint európai-szintre való emelkedésének tendenciáját erősítette az is, hogy a minősített többségi szavazás használata a korábbiaktól eltérően jelentősen bővült. Ez azt is jelentette, hogy a tagállami kormányok, amennyiben nem értettek egyet egy javaslattal, nem feltétlen tudták azt már blokkolni a Tanácsban. Ez a nemzeti parlamentek számára is figyelemfelkeltő volt.

1.2.2. A Maastrichti Szerződés

A Maastrichti Szerződés⁵⁹ 1992-ben újabb fordulatot hozott és tovább növelhette a parlamentek kétségeit, hogy vajon mennyiben is tudják utolérni az európai integráció egyre sebesebben haladó vonatát. Maastrichttal a Tanácsban megnövekedett a többségi szavazás jelentősége, valamint bevezetésre került az ún. együttdöntési eljárás, amely az Európai Parlamentnek egyes politika-

⁵⁷ COM(85) 310 final, White Paper on Completing the Internal Market, elérhető: http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com1985_0310_f_en.pdf (lt: 2013.10.10.)

⁵⁸ Az Okmány a következő linken érhető el: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1987:169:FULL:EN:PDF> (lt: 2013.10.10.)

⁵⁹ Az eredeti szerződés elérhető az alábbi linken: <http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/11992M/word/11992M.doc> (lt: 2013.10.10.)

területeken egyenlő jogalkotói státuszt biztosított a Tanáccsal, így növelve a jogalkotásban betöltött szerepét. Emellett a Szerződés olyan célokat tűzött ki, mint a Gazdasági és Monetáris Unió vagy a Közös Kül- és Biztonságpolitika kialakítása, amely mind abba az irányba mutattak, hogy az európai integráció nem ugyanaz az integráció többé, amely korábban volt: a gazdasági integráció mellett egy egészen komoly politikai integráció célja is megjelent.

Emellett azonban a Maastrichti Szerződés két nyilatkozatot is tartalmazott a nemzeti parlamentekre vonatkozóan⁶⁰, a 13. és 14. nyilatkozat is őket érintette. A 13. nyilatkozatban már megjelent az azóta is tapasztalható explicit bátorítás a nemzeti parlamentek nagyobb bevonására az Európai Unióba. Ennek kulcsát a nyilatkozat az információkhoz való hatékonyabb hozzáféréssel javasolt megoldani. Emellett említést kapott az Európai Parlamenttel folytatott együttműködés kibővítésének szükségessége is (például olyan találkozók megrendezésével, amelyen hasonló területekkel foglalkozó nemzeti parlamenti és európai parlamenti képviselők cserélhetnek eszmét), valamint felhívta a nemzeti kormányokat arra, hogy biztosítsák, hogy a nemzeti parlamentek a bizottsági jogalkotási javaslatait időben megkapják annak érdekében, hogy azokat esetlegesen vizsgálni tudják. A 14. nyilatkozat egy, a nemzeti parlamentek és az Európai Parlament együttműködését célzó ún. Parlamentek Konferenciájának (vagy 'Assizes') rendszeres időközönkénti találkozóját javasolta, amely esetére egyúttal felajánlást is tett, hogy az Európai Tanács elnöke és az Európai Bizottság elnöke jelentést tesznek a konferencia számára az Unió állapotával (*State of the Union*) kapcsolatban, valamint az Uniót érintő fontosabb kérdésekben konzultálnak majd a konferenciával.

A Maastrichti Szerződés kapcsán kezdődött el a nemzeti parlamentek közötti nagyobb kohézió is, ekkor már folyamatos párbeszéd zajlott annak kapcsán, hogy miként lehetne hatékonyabban megjelenniük a parlamenteknek uniós ügyekben és hogyan lehetne erősebbé tenni az addig megszerzett lehetőségeket az uniós ügyekben való valamilyen szintű részvételre. Ebben az időben ezzel a kérdéssel a gyakorlatban dolgozó szakemberek és tudományos kutatók is foglalkoztak.

⁶⁰ Az eredeti szerződés imént megadott elérhetőségű magyar változatában 169-170. oldal

Michael Shackelton és Gérard Laprat, az Európai Parlament akkor nemzeti parlamentekkel foglalkozó munkatársai (és parlamenti ügyek kutatói a későbbiekben is) például már 1995-ben úgy vélték, hogy a nemzeti parlamentek jelentős szerepet kaptak és ezt a tendenciát folytatódónak vélték a következő időszakokra is⁶¹.

1.2.3. Az Amszterdami Szerződés jelentősége a nemzeti parlamentek számára

A Maastrichti Szerződés kezdetleges akarat-nyilvánításához képest az Amszterdami Szerződés már komolyabb eredményekkel kecsegtetett a nemzeti parlamentek számára. Az 1997 októberében aláírt és 1999. május 1-jén életbe lépett szerződés⁶² már sokkal komolyabban veszi a nemzeti parlamentek bevonását az uniós ügyekbe. Ezt jelzi, hogy a Maastrichti Szerződés tömör nyilatkozataival ellentétben itt már külön jegyzőkönyv foglalkozik a nemzeti parlamentekkel⁶³.

Az Amszterdami Szerződéshez csatolt jegyzőkönyv⁶⁴ leszögezi, hogy a nemzeti parlamenteknek a saját kormányzatuk uniós ügyekben történő ellenőrzését minden tagállam maga szabályozza, saját gyakorlatát maga alakítja ki. Ezzel a jegyzőkönyv semmilyen újdonságot nem mond, csak rögzíti a status quo-t. Kiemeli azonban, hogy a nemzeti parlamentek nagyobb bevonása az Európai Unió tevékenységeibe és véleményük kinyilvánításának lehetőségeinek növelése kívánatos volna.

A jegyzőkönyv a továbbiakban két részben foglalkozik a kérdéssel: egyrészt a nemzeti parlamenteknek adott információval kapcsolatban határoz meg

⁶¹ Laursen, F és Pappas, Spyros (1995) The Changing Role of Parliaments in the European Union, EIPA, Maastricht, pp. 1-21., 165-185.

⁶² Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaty Establishing the European Communities and Certain Related Acts (97/C 340/1), Elérhető az alábbi linken: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1997:340:0001:0144:EN:PDF> (lt: 2013.10.10.)

⁶³ Jegyzőkönyv a nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről

⁶⁴ A nemzeti parlamentekről szóló jegyzőkönyv a magyar fordítás 119-120. oldalán elérhető, míg a szubszidiaritás és arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyv a 112-113. oldalon található a magyar nyelvű verzióban.

elvárásokat, másrészt pedig a COSAC⁶⁵ szerepével foglalkozik. Az első részben a jegyzőkönyv lefekteti, hogy a Bizottság⁶⁶ konzultációs dokumentumait (zöld- és fehérekönyvek, közlemények) késlekedés nélkül el kell juttatni a tagállamok nemzeti parlamentjei számára, emellett pedig a Bizottság jogalkotási javaslatait időben elérhetővé kell tenni annak érdekében, hogy azokat a nemzeti kormányok a parlamentek számára továbbíthassák. A jegyzőkönyv meghatároz egy hathetes periódust a jogalkotási javaslat elérhetővé tétele (az összes hivatalos nyelven), valamint a döntés Tanácsi napirendre tűzése között (kivéve bizonyos meghatározott sürgős eseteket). A második rész felhívja a COSAC-ot, hogy amennyiben szükségesnek látja, kontribúció formájában kinyilváníthatja véleményét az uniós intézmények számára. Emellett a jegyzőkönyv kimondja, hogy a COSAC megvizsgálhat bármely olyan jogalkotási javaslatot, amely a szabadság, biztonság és jog térségének létrehozásában kapcsolatos és az egyének jogaira és szabadságaira közvetlen hatással lehet. A COSAC ilyen témájú kontribúciójáról az Európai Parlamentet, a Tanácsot és a Bizottságot is tájékoztatni kell. A COSAC emellett az előbbi három uniós intézmény bármelyikének küldhet véleményt az uniós jogalkotási tevékenységgel kapcsolatban, különös tekintettel a szubszidiaritás elvének érvényesítésével kapcsolatban, a már említett szabadság, biztonság és jog térségével kapcsolatban és az alapvető jogokkal kapcsolatban. A COSAC kontribúciói azonban – a jegyzőkönyv rendelkezései szerint – semmilyen módon nem kötik az egyes parlamenteket.

Az Amszterdami Szerződés azonban a határozott előrelépések ellenére sem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. A szubszidiaritás elvének betartásával kapcsolatos leírt elhatározások a valóságban nem működtek, a rendszer lassúsága és a hatékony ellenőrzési mechanizmusok hiánya miatt nem történt valódi előrelépés a nemzeti parlamentek bevonásában az effektív jogalkotásba és a garanciákat sem sikerült megfelelően érvényesíteni. Ezért tehát az Amszterdami Szerződés életbe lépését követően is fennmaradt a kérdés: miként lehet az uniós intézményeket közelebb hozni az állampolgárokhoz, ebben hogyan tudnak a

⁶⁵ Ld. a Jegyzőkönyv II. pontja, valamint COSAC: Historical Development (elérhető: <http://www.cosac.eu/documents/History%20of%20COSAC%20JANUARY%202014%20EN.pdf>) pp.11-18. (lt: 2013.10.10.)

⁶⁶ Európai Bizottság (továbbiakban is előforduló rövidített megnevezés)

nemzeti parlamentek közreműködni és az uniós törvényhozásra miként tudnak valós befolyást gyakorolni.

1.2.4. A Laekeni Nyilatkozat, a Konvent és az Alkotmányszerződés

Az Amszterdami Szerződés által nem rendezett kérdéseket (ún. *'Amsterdam leftovers'*) a 2001 februárjában aláírt Nizzai Szerződés⁶⁷ kívánta rendezni. A Nizzai Szerződés, ugyan a bővítés és az Unió új méretben való működésével kapcsolatban mérőföldkőnek tekinthető, a nemzeti parlamentek szempontjából nem tartalmazott újdonságot. A problematikus ratifikáció viszont ráirányította a figyelmet, hogy az Európai Uniónak gondolkoznia kell saját jövőbeli szerepén, legitimációjának és kommunikációjának javításán. (A Nizzai Szerződés végül 2003. február elsején lépett hatályba.)

Az Európai Tanács 2001. december 14-15-én tanácskozást tartott a belgiumi Laekenben, ahol az Európai Unió jövőjéről tartottak vitát, valamint a tanácskozás eredményeként nyilatkozatot fogadtak el⁶⁸. A nyilatkozat nyíltan beszél az EU legitimációs és demokratikus felépítéssel kapcsolatos problémáiról, arról, hogy az állampolgárok úgy érzik, az Unió távol van tőlük és erősebb demokratikus kontrollra lenne szükség az uniós döntések felett. A nyilatkozat maga a nemzeti parlamenteket nevezi meg, mint az egyik legfőbb forrást, ahonnan az Unió a legitimációját kapja.

Ezt követően 2002-ben megkezdte munkáját a Konvent⁶⁹, amelynek 4. munkacsoportja⁷⁰ arra jött létre, hogy a nemzeti parlamentek szerepét vizsgálja

⁶⁷ Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts (2001/C 80/01), elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2001:080:0001:0087:EN:PDF> (lt: 2013.10.10.)

⁶⁸ A Laekeni Nyilatkozat az alábbi linken érhető el: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/background/docs/laeken_concl_en.pdf, pp. 19-26. (lt: 2013.10.10.)

⁶⁹ A Konvent egykori hivatalos honlapja dokumentumokkal elérhető: <http://european-convention.eu.int/EN/bienvenue/bienvenue2352.html?lang=EN> (lt: 2013.10.10.)

⁷⁰ A 4. munkacsoport dokumentumai elérhetőek:

és javaslatot tegyen arra, hogy miként lehetne a parlamenteket hatékonyabban bevonni az uniós ügyekbe⁷¹. A munkacsoport által 2002 májusában kiadott vitaanyag szerint a nemzeti parlamentek három módon vettek részt az uniós ügyekben, még hozzá három igen különböző módon. Az egyik, az uniós törvényhozás alakításában és érvényesítésében betöltött szerepük; a másik a kormányaik felett gyakorolt ellenőrzés a tanácsi munka során; valamint a harmadik mód a más parlamentekkel való együttműködések kialakítása. A munkacsoport kilenc ülése után végül számos változtatást javasolt a nemzeti parlamentek későbbi szerepével kapcsolatban, amelyek megjelentek a végül elutasított Alkotmányszerződésben⁷².

A Konvent érdekessége volt egyébként a nemzeti parlamentek viszonylagosan nagy szerepe a tárgyalások során. Hiszen a Konvent 105 tagja közül a kormányok 1-1 taggal, a nemzeti parlamentek 2-2 taggal, az Európai Parlament 16 taggal, az Európai Bizottság pedig 2 taggal vehettek részt. Ebből is látszik, hogy a nemzeti parlamentek súlya igen nagy volt az Alkotmányszerződés előkészítésében. A teljes jogú tagok mellett helyettes tagok is részt vehettek a Konvent munkájában, valamint fontos, hogy a tagjelölt országok is ugyanúgy részt vettek a tárgyalásokon, csak jogosítványaik voltak korlátozottabbak (pl. nem emelhetek vétót).⁷³

Érdemes megjegyezni, hogy ugyan az Alkotmányszerződés⁷⁴ elutasítása egyfajta kudarc volt az európai integráció hívei számára és abban bizonyos alapvető változtatásokat kellett eszközölni, hogy később egy kicsit más formában,

http://european-convention.eu.int/EN/doc_register/doc_register2ba3.html?lang=EN&Content=WGIV (It: 2013.10.10.)

⁷¹ A munkacsoport mandátumát meghatározó dokumentum: <http://european-convention.eu.int/pdf/reg/en/02/cv00/cv00074.en02.pdf>, (CONV/74/02) (It: 2013.10.10.)

⁷² A munkacsoport végső jelentése: <http://european-convention.eu.int/pdf/reg/en/02/cv00/cv00353.en02.pdf> (CONV/353/02) (It: 2013.10.10.)

⁷³ A magyar Országgyűlés részéről rendes tagként Dr. Vastagh Pál és Dr. Szájer József vettek részt a tárgyalásokon, míg helyettes tagként Dr. Szent-Iványi István és Dr. Kelemen András képviselték még a magyar törvényhozást.

⁷⁴ A Szerződés európai alkotmány létrehozásáról (2004/C 310/01) elérhető a következő linken: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ%3AC%3A2004%3A310%3ASOM%3AHU%3AHTML> (It: 2013.10.10.)

Lisszaboni Szerződésként elfogadásra kerüljön, ugyanakkor a nemzeti parlamentek esetében az Alkotmányszerződéshez képest csak csekély változások történtek és ugyanúgy két jegyzőkönyv vonatkozik rájuk, gyakorlatilag megegyező tartalommal. A két jegyzőkönyv, amelyek tehát már az Alkotmányszerződésben is szerepeltek (volna) az Amszterdami Szerződéshez képest lényegesen részletesebben szólnak a nemzeti parlamentekről, azok kapcsolatairól az uniós intézményekkel és magával a döntéshozatali mechanizmussal, valamint a parlamentközi együttműködéseket is nagyobb figyelemmel elemzik.

Az első jegyzőkönyv a nemzeti parlamentekről⁷⁵ strukturált információáramlást ír elő a releváns információk tekintetében a nemzeti parlamentek számára, amely így időben valós lehetőséget kívánt adni a nemzeti parlamenteknek a reakcióra és az indokolt vélemények elfogadására, valamint kibővítve a megküldendő dokumentumok körét teljes körű lehetőséget biztosít a nemzeti kormányok hatékony ellenőrzésére uniós ügyekben.

A második jegyzőkönyv⁷⁶ a szubszidiaritás és arányosság elvének alkalmazásáról szól, ahol a nemzeti parlamenteknek különleges szerepet szánt a jegyzőkönyv. Az indokolt vélemények megküldésének lehetősége, valamint a meghatározott küszöbérték azt hivatottak elérni, hogy a nemzeti parlamentek megfelelő számú fenntartás jelzés mellett közvetlenül tudják érvényesíteni akaratukat és a Bizottságnak újra kelljen gondolnia javaslatát a megfogalmazott kifogások ismeretében.

A szándékok szerint tehát a fent bemutatott lépések elősegítenék az Európai Unió legitimitásának növelését, valamint azt, hogy az EU közelebb kerüljön az állampolgárokhoz. Ekkor az is célként jelenik meg, hogy a parlamentek, az új

⁷⁵ Az Alkotmányszerződéshez csatolt 1. Jegyzőkönyv a nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről elérhető a következő linken: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:310:0204:0206:HU:PDF> (lt: 2013.10.10.)

⁷⁶ Az Alkotmányszerződéshez csatolt 2. Jegyzőkönyv a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról elérhető a következő linken: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:310:0207:0209:HU:PDF> (lt: 2013.10.10.)

lehetőségekből adódó többlet feladatok elvégzése érdekében kialakított új mechanizmusok, valamint addicionális források segítségével hatékonyabban tudják a kormányzati ellenőrzést (*scrutiny*⁷⁷) is végezni.

Az Alkotmányszerződés a 2005-ös holland és a francia elutasítás miatt nem léphetett hatályba, de annak a nemzeti parlamentek számára tartogatott evolúciós elemei később bekerültek a Lisszaboni Szerződésbe is.

1.2.5. A Lisszaboni Szerződés

Az Alkotmányszerződés kudarcát követően az Európai Unió egy ún. reflexiós időszakot (gondolkodási időszakot) tartott, amely időszakban egyrészt áttekintették, hogy milyen okok vezethettek a tagállamok nagy részében már ratifikált Alkotmányszerződés elutasításához, valamint előkészítették az új szerződést is⁷⁸. Ennek az időszaknak a lezárását a 2007 első felében a tanácsi elnökséget betöltő Németország vállalta magára. Ekkor került elfogadásra a Római Szerződés 50. évfordulójáról is megemlékező Berlini Nyilatkozat, valamint az elnökség végére pontosan meghatározták, hogy miképp folytatják a szerződés előkészítését. Ezt a döntést végül a német elnökséget lezáró utolsó Európai Tanács ülés hozta meg 2007 júniusában.⁷⁹ Az új szerződés, amely ekkor a Reformszerződés (*Reform Treaty*) elnevezést kapta igen nagymértékben épül az Alkotmányszerződésben foglaltakra, bár néhány olyan elemet nélkülöz, amely az Európai Unió szupranacionalitását erősítette volna. Megtartotta viszont a nemzeti parlamentekkel kapcsolatos javaslatokat az Alkotmányszerződésből (így tehát tiszteletben tartotta a Konvent által alkotottakat), amely nagyon fontos volt az ekkorra már eléggé involválódott nemzeti parlamentek számára (ld. nemzeti parlamenti képviselők aránya a Konventben). Talán pont ennek is köszönhető az, hogy a nemzeti parlamenteken belül egyre nagyobb figyelmet kaptak az uniós kérdések és egyre inkább fontosnak tartották a képviselők, hogy a Lisszaboni Szerződés valós eredményeket hozzon a nemzeti törvényhozások számára

⁷⁷ A *scrutiny* fogalmáról részletesebben a II. rész 2.1. pontja szól.

⁷⁸ Horváth, Zoltán és Ódor, Bálint (2008) *ibid.*, pp. 34-36.

⁷⁹ Horváth (2011), *ibid* p. 59.

véleményük kinyilvánításának lehetőségében uniós szinten és ügyekben. A Lisszaboni Szerződés⁸⁰ végül 2007. december 13-án Lisszabonban írták alá és a ratifikációs folyamat ezúttal sikeres befejezését követően 2009. december 1-én lépett hatályba.

A Lisszaboni Szerződés igyekezett ezeknek az elvárásoknak megfelelni, nem véletlenül utalnak rá némi túlzással a (nemzeti) parlamentek szerződéseiként⁸¹. A nemzeti parlamentek először az integráció történetében nem csak említésre kerülnek a szerződésben⁸², hanem valós jogköröket is kapnak a szerződés későbbi részében⁸³. Tekintettel arra, hogy az értekezés harmadik részében kerülnek részletesen kifejtésre a Lisszaboni Szerződés által meghatározott, és a nemzeti parlamentek jelenlegi uniós tevékenységeinek jogi keretet adó rendelkezések, így itt csak azokat a területeket soroljuk fel, amelyeken a Szerződés szerint a nemzeti parlamenteknek valamilyen hatáskörük van az Unióval kapcsolatban.

Ezek pedig:

- jogosítványok az elsődleges joggal kapcsolatban (ratifikáció, részvétel a felülvizsgálati eljárásban, csatlakozási szerződéseket a nemzeti parlamenteknek is meg kell küldeni);
- szubszidiaritás vizsgálat;

⁸⁰ A Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, amelyet Lisszabonban, 2007. december 13-án írtak alá teljes terjedelmében magyar nyelven elérhető a következő linken:

<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ%3AC%3A2007%3A306%3ASOM%3AHU%3AHTML> (lt: 2013.10.10.)

Emellett pedig a szerződéssel kapcsolatos egyéb fontos és érdekes információk is megtalálhatóak az Európai Unió által a Lisszaboni Szerződésnek fenntartott hivatalos oldalán:

http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_hu.htm (lt: 2013.10.10.)

⁸¹ Itt azonban érdemes megemlíteni, hogy valójában talán helyesebb a „parlamentek szerződéseiként” utalni rá, hiszen a szerződés nagy nyertese a mindennapos uniós döntéshozatali mechanizmusokat is tekintve az Európai Parlament. A nemzeti parlamentek ugyan kaptak jogosítványokat, azonban tény, hogy az általános EU döntéshozatali struktúrára való hatását tekintve az Európai Parlament még nagyobb nyertese a Lisszaboni Szerződésnek, mint a nemzeti parlamentek.

⁸² Az Európai Unióról szóló Szerződés (TEU) 12. cikke

⁸³ Részletesen lásd a III. részben

- információs jogosultságok (jogalkotási és konzultációs dokumentumokat, tervezési dokumentumokat, Számvevőszék éves jelentését, tanácsi napirendeket és eredményeket, valamint az ún. belső operatív bizottsággal kapcsolatos információt is meg kell küldeni a nemzeti parlamenteknek);
- bírósági eljárás kezdeményezésének lehetősége;
- jogosítványok a szabadság, biztonság és jog térségének területén (Europol és Eurojust ellenőrzése, a szabadság, biztonság és jog térségével kapcsolatos vizsgálatok);
- jogosítványok az ún. átvezető záradékokkal kapcsolatban (*paserelle*-záradékok);
- parlamentközi együttműködés kialakítása.

Anélkül, hogy részletesen kifejtésre kerülnének ehelyütt a nemzeti parlamentek számára rendelkezésre álló pontos keretek, így is megállapítható, hogy jelentős számú területen számolnak a nemzeti parlamentekkel, legalább konzultatív szinten, illetve számos olyan kérdésben is jogköröket kaptak, amelyek eddig csak részben voltak szabályozva, vagy egyáltalán nem tettek róluk említést a szerződések.

A Lisszaboni Szerződés rendelkezései alapján, annak hatálybalépése óta a következő négy terület különíthető el, ahol a nemzeti parlamentek részt tudnak venni az uniós munkában⁸⁴:

1. az elsődleges jog ratifikációjának és felülvizsgálatának területén;
2. a szabadság, biztonság és jog területén;
3. az interparlamentáris együttműködésekben; valamint
4. az uniós szintű törvényalkotásban betöltött szerepükkel.

A Lisszaboni Szerződéssel és a fent említett területeken biztosított hatáskörök kiaknázásával a dolgozat későbbi fejezetei behatóbban foglalkoznak. A

⁸⁴ Inga Dauksiene és Sigita Matijosaityte (2012), The Role of National Parliaments in the European Union after Treaty of Lisbon, in: *Jurisprudence*, 19 (1): 31-47.

szerződéses lehetőségek elemzése végére azonban mindenképp megéri értékelni a jelenlegi helyzetet, a nemzeti parlamentek számára nyújtott lehetőségeket.

A parlamentek számára a Lisszaboni Szerződéssel valóra vált a jelenlegi uniós szerkezet keretei között az, amire néhány évtizede még csak vágytak: bizonyos esetekben, hatékony együttműködés mellett majdnem közvetlenül tudják befolyásolni az uniós jogalkotást. Számos olyan kérdés van, amely esetében a parlamentek legalább a vészharang megkongatásának lehetőségét megkapták, amely ugyan nem egyenlő semmilyen vétőjoggal, de még szavazati joggal sem, viszont a politikai befolyás megfelelő kihasználása mellett, elsősorban a nemzeti kormányokkal és egymással való hatékony együttműködés esetén ún. *soft power* (puha hatalom vagy a hatalom lágy megnyilvánulása) kerülhet a nemzeti parlamentekhez. Fontos megjegyezni, hogy míg egyes jogkörök újak, mások esetében csak a korábbi *status quo*-t rendezi a szerződés, amely viszont így már valós hivatkozási alapot ad azokban az esetekben, amikor akár európai uniós intézmények, akár nemzeti kormányok nem kívánják megfelelő súllyal számba venni a parlamentek véleményét a meghatározott pontokban. Ennek a jelentősége leginkább az, hogy a deklarált jogkörök az uniós jogalkotók szándékainak tendenciáit is jelzik, azaz a szerződéseket végigtekintve jól látható, hogy pontosan felismerték a nemzeti parlamentek igényeit, valamint azt, hogy ez részben megegyezik az uniós intézmények igényeivel (elsősorban a demokráciadeficit csökkentése érdekében). A következő években nem egyértelműen várható, hogy komolyabb szerződéses változtatások segítenék a nemzeti parlamentek további befolyáshoz jutását, így minden valószínűség szerint a jelenlegi jogi keretekkel kell számolni akkor, amikor a közel- és középtávú jövőt tervezik a parlamentek az uniós ügyeiket illetően⁸⁵.

Ugyanakkor, az elszórt, sokszor esetlegességet mutató jogi lehetőségeknél sokkal fontosabb, hogy a parlamentek mennyire tudnak élni az alapvető lehetőségeikkel, illetve felismerik-e egyáltalán azokat a pontokat, ahol véleményüket érvényre juttathatják. E tekintetben a szerződéses keretekkel legalább megegyező

⁸⁵ Noha benyomások alapján kialakulni látszik erre egy holland, dán, brit lobbi és mivel előfordulhat, hogy 2015-ben esetleg összehívásra kerül egy konvent, az is lehet, hogy a nemzeti parlamentek kérdése is újból felmerül.

fontosságú az, hogy a parlamentek hogyan építik fel belső struktúráikat az uniós ügyek kezelésére, illetve, hogy mennyiben kívánnak aktívan élni jogaikkal, esetleg proaktívan elébe menni az uniós jogalkotás sokszor nehézkes mechanizmusainak. Ebben igen jelentős eltérés mutatkozik az egyes parlamentek között, ám tendenciát vizsgálva mindenképp megállapítható, hogy a parlamentek egyre nagyobb számban ismerik fel azt, hogy nem elég a szerződés betűje az érdekek érvényesítéséhez, hanem ennél sokkal többre van szükség. Azt, hogy a parlamentek miképpen tudnak élni a lehetőségeikkel, illetve, hogy milyen, parlamenteken belüli szerveződések segítik a jogi keretek kihasználását, a következő rész veszi górcső alá.

II. RÉSZ

A NEMZETI PARLAMENTEK MŰKÖDÉSE AZ EURÓPAI UNIÓS ÜGYEKBEN

Az integrációtörténeti szempontból releváns evolúciós lépések kiegészítéseként a második részben lássuk, hogy milyen feladatai vannak egy nemzeti parlamentnek az európai uniós ügyeket illetően, illetve kik azok a szereplők, akik ezeket a feladatokat ellátják a nemzeti parlamenteken belül.

A következő rész úgy gyűjti össze a feladatokat, hogy azok között találunk olyat, amely általában alkotmányos kötelezettsége a nemzeti parlamenteknek, olyat, amelyeket uniós szerződések határoznak meg számukra és végül, de nem utolsósorban olyan feladatokat is, amelyek ellátása opcionális.

A nemzeti parlamentek és az Európai Unió viszonyának taglalásakor gyakran merül fel a kérdés, hogy vajon az uniós jogalkotás hányad részét is adja az adott tagállamban alkalmazandó jogszabályoknak, milyen részben felel az uniós jogalkotás a meghozott és alkalmazandó törvényekért és milyen részben hoztak arról döntéseket a nemzeti parlamentek. Erre a kérdésre pontos válasz nincs. Hiszen nem csak a mind uniós, mind pedig nemzeti szinten elfogadott jogszabályok folyamatosan változó száma teszi lehetetlenné ennek a pontos kiszámítását, de az is, hogy – amint arról a továbbiakban részletesen is szólunk – az uniós jogalkotás folyamatos feladatokat ad a nemzeti jogalkotásnak is: transzpozíciós (azaz átültetési), valamint deregulációs (az adott rendelkezésekkel ellenkező értelmű hatályos jogszabályok megszüntetésére irányuló) feladatok is összekötik a két döntéshozatali szintet. Mégis, azt lehet mondani, hogy a tagállamokban alkalmazott jogszabályok nagyjából egynegyede biztos, hogy uniós jogalkotás eredménye, ez a szám pedig egyes területeken (például

kizárólagos uniós kompetenciával bíró területeken, mint például a mezőgazdaság), ennél sokkal magasabb.⁸⁶

A nemzeti parlamentek még egy ország uniós taggá válását megelőzően a törvényhozás tekintetében kizárólagos kompetenciát élveznek (kivéve olyan országokban, mint például Belgium⁸⁷), azaz az ország határain belül hozott törvényeket egy helyen fogadják el. Ez az uniós taggá válással jelentősen megváltozik, hiszen a szuverenitás egy részének az uniós intézményekre való átruházásával a nemzeti parlamentek bizonyos kérdésekben hatásköröket, jogköröket vesztenek. Ezért tehát elengedhetetlen fontosságú, hogy egy tagállam parlamentje igyekezzon azon, hogy ezen hatáskörök elvesztését amennyire tudja kompenzálja az uniós ügyekben való aktivitással, máskülönben a megelőzően parlamenti hatásköröket a Tanácson keresztül részben kormányzati tisztségviselők, részben az Európai Parlament (és egy részben akár az uniós intézmények tisztviselői) fogják gyakorolni.

A nemzeti parlamentek alapvető érdeke tehát az Európai Unióval kapcsolatban, hogy az uniós jogalkotás eredményének összességét, az *acquis*-t (ez magába foglalja az összes elfogadott uniós joganyagot)⁸⁸ befolyásolja még annak megszületésekor. Azaz az ún. *ex ante* (előzetes, az elfogadás előtti) befolyásolás a cél, hiszen *ex post* (utólagos, a már elfogadott jogi aktusokat módosító) változtatásra csekély lehetőség mutatkozik, ilyenkor már a transzpozíciós feladatok kerülnek előtérbe a parlamentek számára.

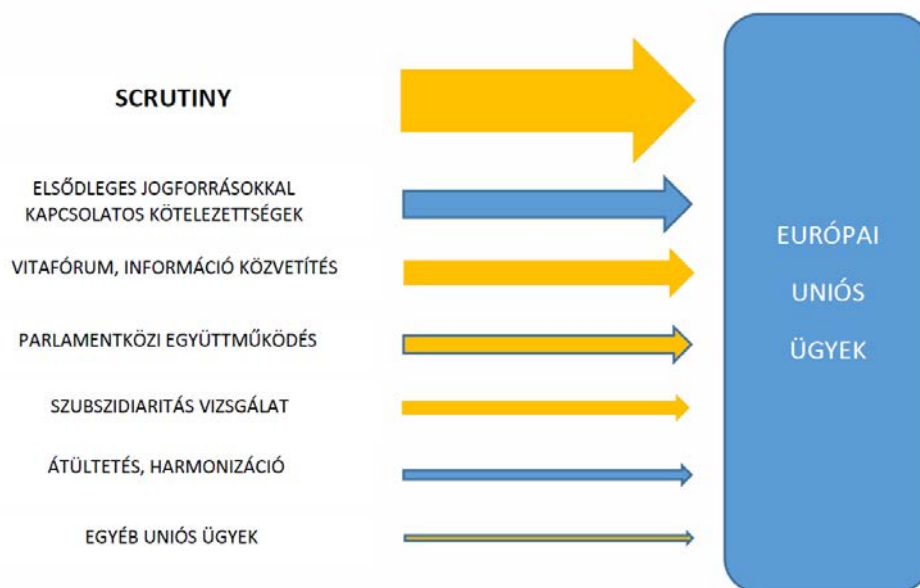
⁸⁶ Ezzel a kérdéssel foglalkozik többek között a brit *House of Commons* egy 2010-es tanulmánya (www.parliament.uk/briefing-papers/RP10-62.pdf) (lt: 2013.12.01.), amely rámutat azokra a nehézségekre, amelyek az összehasonlítást lehetetlenné teszik, de egyben megállapítja, hogy a különböző tagországokat és területeket illetően ez a szám valahol 6-84% között mozog.

⁸⁷ Fontos megjegyezni, hogy a nemzeti parlamentek uniós csatlakozás előtti kizárólagos hatáskörét csak azzal a fenntartással emlegethetjük, hogy néhány uniós tagállamban a regionális vagy tartományi parlamentek bizonyos kérdésekben akár a nemzeti parlamenteknél és fontosabb szerepet játszhatnak, illetve akár exkluzív törvényalkotói jogköreik is lehetnek a nemzeti parlamentekkel szemben adott területeken. Az ilyen komplex rendszerekre a legjobb és egyben legnehezebb példa a belga rendszer, ahol a föderális parlament alsó és felsőháza mellett további parlamenteknek van szerepük a belga törvényalkotásban regionális és közösségi szinteken. Ezeknek a kompetenciái egyébként kérdéseket vetnek fel folyamatosan az uniós képvisellel kapcsolatban is (ezzel a kérdéssel a dolgozat a későbbiekben még foglalkozik).

⁸⁸ Horváth, Z. (2011), ibid p. 213.: „A teljes uniós joganyagot és az ahhoz kapcsolódó egyéb elemeket – a francia nyelvből vett fogalommal – uniós *acquis*-nak, vagy egyszerűen csak *acquis*-nak, magyarul uniós (jogi) vívmányoknak nevezik.”

2.1. Feladatok a nemzeti parlamentekben

A következőkben röviden áttekintjük azokat a feladatokat, amelyeket a nemzeti parlamenteknek el kell, illetve lehet látni az európai uniós ügyeket illetően. Amint arról már korábban is szóltunk, ezek közül számos feladat opcionális, azaz a parlament aktivitásától függően választhatja meg, hogy hogyan kívánja ellátni, vagy egyáltalán élni kíván-e a lehetőséggel, hogy behatóan foglalkozzon uniós ügyekkel.⁸⁹ Az egyes feladatok felsorolását még a Lisszaboni Szerződés előtti állapotot figyelembe véve Győri Enikő kísérelte meg összeszedni könyvében.⁹⁰ Jelen dolgozatban a feladatokat ugyanígy megkísérlem áttekinteni, azonban egy, az általa használnál egyszerűbb és a jelenlegi jogi kereteket figyelembe vevő feladat-felsorolással dolgozom.



Ábra 5

A nemzeti parlamentek feladatai európai uniós ügyekben és azok jelentősége⁹¹

⁸⁹ A dolgozatnak ehhez a részéhez nem áll rendelkezésre jelentős mennyiségű irodalom, inkább csak általános iránymutatások, azonban tekintettel az elmúlt tíz évben a területen végzett munkámra, külön forrás nélkül is át tudom tekinteni a nemzeti parlamentek feladatait, valamint a parlamenteken belüli szereplőket. Amennyiben azonban valaki fontosnak tartja, hogy pontosan utána olvasson a kérdésnek, ajánlhatóak a COSAC féléves jelentései (Bi-Annual Reports), amelyek elérhetőek a következő linken: <http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/> (lt: 2013.12.01.), valamint Győri Enikő 2004-ben megjelent, A nemzeti parlamentek és az Európai Unió című könyvének vonatkozó fejezetei (elsősorban a 2. és 3. fejezetek).

⁹⁰ Győri, E. (2004), ibid. pp. 72-73.

⁹¹ Saját készítésű ábra; a nyílak szélessége a feladat jelentőségét hivatott jelezni, a sárga színnel jelölt feladatok tetszőleges feladatok, a kékkel jelölt feladatok pedig kötelezőek

2.1.1. Alkotmányos feladatok

A nemzeti parlamentek uniós feladatai közül talán a legfontosabb az elsődleges joganyag, a szerződések ratifikációja (beleértve a csatlakozási szerződéseket és minden, az alapszerződéseket módosító egyéb szerződés jóváhagyását is).

Fontos megjegyezni ezen a ponton két dolgot: az egyik, hogy ebben a tekintetben a nemzeti parlamenteknek kötelezettségük van a cselekvésre, azaz a szerződések ratifikálása (avagy elutasítása) kötelezően elvégzendő és nem opcionális feladatként jelenik meg a nemzeti parlamentek számára. E tekintetben tehát nincs a parlamentekre bízva, hogy mennyire érdeklődnek az egyes szerződések tartalma, hatálya, stb. iránt, hiszen az elsődleges joganyag ratifikációja mindenképp rájuk vár. Ezt a parlamentek megtehetik úgy is, hogy egyszerűen parlamenti szavazást tartanak a ratifikációról, vagy történhet úgy is, hogy a parlamenti döntést megelőzi egy esetleges, parlamentet kötelező erejű népszavazás⁹². Ezt a kérdést az egyes tagállamok belső joga szabályozza. Másrészről érdemes megjegyezni, hogy ez az egyetlen olyan pont az uniós döntéshozatalban, ahol a parlamenteknek *de facto* vétójoga van. Azaz amennyiben nem ratifikálja az adott szerződést minden parlament, úgy az nem léphet hatályba. (Erre példa volt a már említett Alkotmányszerződés.) Ugyanis olyan szerződés vagy alapszerződés-módosítás soha nem válhat hatályossá, amelyet nem ratifikált minden nemzeti parlament⁹³. A szerződések ratifikációjáról rendes esetben a tagállamok túlnyomó többségében az alkotmányok rendelkeznek és e tekintetben az uniós szerződések sokkal inkább

⁹² A belső jogban szabályozott referendumokkal kapcsolatban érdemes megállapítani, hogy – végignézve az eddigi uniós/közösségi szerződéseket, egyetlen olyan tagállam sincs, ahol minden egyes szerződés esetében tartottak volna népszavazást. A legtöbb esetben Írországbán, majd Dániában és Franciaországban tartottak népszavazást.

⁹³ A ratifikációs folyamatot az Unió szemszögéből az EU Szerződés (*Treaty on the European Union*) 48. cikke szabályozza, egyben meghatározva azokat a köröket is, ami olyan csekély mértékű szerződésmódosításnak számít, hogy az általános ratifikáció helyett egyszerűsített formában fogadható el. Létezik olyan eset, amikor az ún. általános átvezető záradék (*passerelle*) kerülhet alkalmazásra (ld. a dolgozat III. részének vonatkozó pontját), azonban a nemzeti parlamenteknek itt is van egyfajta fordított vétójoga, hiszen itt csak abban az esetben kerül sor a meglehetősen egyszerű, ratifikáció nélküli szerződésmódosításra, amennyiben fél éven belül egyik parlament sem emel kifogást ellene.

viselkednek általános nemzetközi szerződésként, mint a belső jog automatikus részeként.

2.1.2. *Átültetés, jogszabályok harmonizálása*

A második, még mindig kötelező feladat a nemzeti parlamentek számára uniós ügyekben az *acquis* megfelelő átültetésének kötelezettsége⁹⁴. Egy uniós rendelet hatálybalépésekor közvetlenül alkalmazandó az összes tagállamban. Az irányelvek átültetésekor azonban további feladatok hárulnak a nemzeti törvényhozókra, hiszen a megadott célokat a megadott határidőn belül át kell ültetni a nemzeti jogszabályokba, azaz a megfelelő törvények, vagy alacsonyabb szintű jogszabályok elfogadásáról gondoskodni kell és még a rendeletek esetében is adódhat feladat, amennyiben egyéb ellentétes értelmű rendelkezések eltörlésére van szükség, vagy kiegészítő rendelkezéseket kell elfogadni a teljes megvalósításhoz.

Ez azt is jelenti, hogy az átültetés feladatát minden nemzeti parlament természeténél fogva köteles végezni (és az nem csak a csatlakozás előtti időszakban jelent feladatot⁹⁵), hiszen amennyiben azt nem teszi, úgy uniós kötelezettséget mulaszt el teljesíteni, amelynek súlyos – akár pénzbeli bírsággal járó – következménye is lehet⁹⁶. Ha mégis úgy alakul, hogy nem sikerül a jogharmonizációt megfelelő időben vagy formában végrehajtani, úgy eljárás indulhat az adott tagállam ellen, épp ezért ezt a feladatot a parlamenteknek igen komolyan kell venni. Ehhez azonban érdemes hozzátenni, hogy a jogharmonizációs kötelezettség ezen típusát általában a kormányok segítségével teljesítik a nemzeti parlamentek, azaz a minisztériumok is segítséget nyújtanak a nemzeti parlamentek számára abban, hogy időben teljesítsék kötelezettségeiket

⁹⁴ Horváth, Z. (2011), *ibid.* pp. 217-219.

⁹⁵ A jogharmonizáció ugyan a csatlakozás előtti időszakban a legintenzívebb és ekkor kerül leginkább előtérbe, azonban fontos megjegyezni, hogy ez nem egy egyszeri feladat, aminek teljesítés esetén a csatlakozással vége szakad, hiszen az uniós jogalkotás folyamatossága ugyanúgy megköveteli a már tagállamoktól is a folyamatos jogi felülvizsgálatot és harmonizációt, mint a csatlakozóktól, csak ez esetben már nem egy időpontra kihegyezve.

⁹⁶ Ezek az ún. kötelezettségzegési eljárások (*infringement procedures*), ld. Horváth, Z. (2011), *ibid.*, pp. 658-659.

(főként koordinációs feladatok ellátásával)⁹⁷. Az átültetés feladata tehát a második, kötelező körbe tartozó feladat, amely esetében a nemzeti parlamentnek saját aktivitási rátájától függetlenül helyt kell állnia, így azon feladatokat gyarapítja, amelyek esetében az uniós tagság feladatát ró a nemzeti törvényhozásokra és nem lehetőséget ad a kezükbe, mint a további feladatok esetében.

2.1.3. *Scrutiny, azaz kormányzati ellenőrzés uniós ügyekben*

A fent említett két korábbi feladattal szemben, amelyek kötelezően teljesítendőek a nemzeti parlamentek számára, a (kormányzati) ellenőrzés feladata, azaz a '*scrutiny*' egy opcionális feladat, megvalósításának módjára pedig semmilyen uniós szinten kötelezővé tett előírás nem létezik.

A '*scrutiny*' angol szó eredetileg ellenőrzést jelent (szűk, nyelvi értelmezésben), azonban a nemzeti parlamentek és az Európai Unió kontextusában a parlamenteknek a nemzeti kormányok uniós ügyekben való ellenőrzésére utal (hagyományos értelmezés). Emellett létezik egy kiterjesztett értelmezése is, amely nem csak a nemzeti kormányok ellenőrzésére vonatkozik, hanem a lehetséges keretek között az uniós ügyek kiterjesztett ellenőrzésére általában (így pl. az Európai Bizottság tagjainak meghívása a nemzeti parlamentekbe, stb.).⁹⁸

Annak érdekében tehát, hogy a nemzeti parlament azokon a területeken, amelyeken uniós szintre került a törvényhozás továbbra is belelsson az elfogadandó (és így később akár közvetlenül alkalmazandó) jogszabályok születésének menetébe, ellenőrzés alatt tarthatja a saját nemzeti kormányát. Ez

⁹⁷ Az elmaradásokat és az *acquis* nem megfelelő átültetését és alkalmazását az Európai Bizottság regisztrálja és arról általános, minden tagállamot magába foglaló ún. eredménytáblát tesz közzé rendszeresen. A 2013-ban kiadott belsőpiaci eredménytábla tanúsága szerint az EU-ban a legutoljára mért 2012-es időszakban átlagosan 0,6% volt az átlagos átültetési deficit. (forrás: IP/13/127, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-127_hu.htm) (lt: 2013.12.20.)

⁹⁸ A dolgozatban, csak úgy, mint a parlamenti szakmában általában a hagyományos értelmezést használjuk, amennyiben nem utalunk kifejezetten másra. Ehelyütt kell megemlíteni, hogy a *scrutiny* esetében magyarul általában az egyeztetési eljárás kifejezést használjuk, de ezt kifejezetten a magyar gyakorlatra és metodológiára értendően, míg magára az általános parlamenti tevékenységre a magyar szakzsargon is a *scrutiny* kifejezést használja.

tehát kizárólag saját érdeke, uniós kötelezettsége nincs rá. Az ellenőrzés leggyakrabban egy, a parlament és a kormány ilyen irányú együttműködését szabályozó törvény alapján történik⁹⁹. Amint azt Győri Enikő is pontosan megjegyzi, ezeknek a procedúráknak a kialakítására jellemzően a csatlakozási időszakban kerül sor és akkor adhatnak igazi súlyt a parlamenteknek uniós ügyekben, amennyiben ebben az időszakban ki tudják alakítani a kormányzati együttműködés egymást támogató keretét és ekkor megfelelő jogosultságot képesek szerezni a parlamentek számára.¹⁰⁰

A *scrutiny* tevékenység az egyes nemzeti parlamentekben igencsak nagy különbözőséget mutat¹⁰¹. Jelleget tekintve a parlamentek egy részében a parlament (általában az uniós ügyekkel foglalkozó parlamenti bizottság) mandátumot ad, amely mandátum különböző erősséggel köti a kormányzat szereplőinek kezét a tanácsi munkában. A legerősebb ilyen mandátumot a Dán Parlament (*Folketinget*) uniós ügyekkel foglalkozó bizottsága adja. Ez olyan erős politikai kötőerővel bíró mandátum, hogy attól a tanácsi tárgyalások során a dán kormányzati képviselők nem térhetnek el (az adott mandátum határain túllépve)¹⁰². Azonban azt így is meg kell jegyezni, hogy még az oly szigorú mandátum-adó rendszerek esetében is, mint a dán, vagy a finn rendszer, nem beszélhetünk valódi jogi kötelezettségről a kormányzat esetében, azaz egy nagyon erős politikai nyomás mellett sem keletkezik jogi mulasztás a mandátum be nem tartása esetén. Ezekben az országokban azonban a parlamentek szerepe hagyományosan olyan erős (uniós ügyekben is), hogy a kormányzatok (amelyek ezeken a helyeken nem egyszer kisebbségi kormányok) nem kockáztatják meg a parlamenti mandátum figyelmen kívül hagyását. A mandátumot adó

⁹⁹ A tagállamokra lebontott országspecifikus információt az egyes *scrutiny* rendszerekkel kapcsolatban, valamint az ezekhez alapot adó jogi aktusokkal kapcsolatban lásd: <http://www.cosac.eu/country-specific-information/> (lt: 2013.12.01.), valamint a COSAC féléves jelentéseit (különösen a harmadik, nyolcadik és tizenharmadik féléves jelentést [<http://www.cosac.eu/relevant-bi-annual-reports/>]).

¹⁰⁰ Győri, E. (2004), *ibid.* p. 71.

¹⁰¹ Az előző lábjegyzetben megjelölt források mellett további információt adhat az IPEX honlapja: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/parliaments/neparliaments.do> (lt: 2014.01.20.)

¹⁰² A dán *scrutiny* rendszerről részletesen:

http://euo.dk/upload/application/pdf/77305369/euo_europaudvalg_jan2012_uk_web.pdf%3Fdownload%3D1 (lt: 2014.01.20.)

A dán parlament európai ügyekkel foglalkozó bizottsága olyan erős politikai kötőerővel bír, hogy egy időben általános anekdotaként emlegették a szakemberek azt, hogy a *Folketing* bizottsága a Tanács +1 tagja, mivel nélküle nem tudtak döntéseket hozni.

rendszerekkel szemben, vagy más kategorizálás alapján a procedurális rendszerekkel szemben más parlamentekben alapvetően uniós dokumentumok vizsgálatán alapszik a *scrutiny* rendje, amely ebben az esetben nem, vagy csak részben köti a kormányzat uniós ügyekben történő ellenőrzését a tanácsi munka egyes fázisaihoz (például a Szlovák Parlament). A dokumentumokat vizsgáló rendszerekre klasszikus példa lehet a brit, a cseh, a német, az olasz vagy a portugál gyakorlat, a procedurális rendszerekre a dán, a finn, a lett, a lengyel vagy a svéd gyakorlat, míg a kevert rendszerekre példa a magyar, a litván vagy az észt gyakorlat. Elmondható ugyanakkor, hogy részben a Lisszaboni Szerződés által generált változásoknak köszönhetően az egyes nemzeti *scrutiny* rendszerek mára sokkal komplexebbé váltak és így nehezebben is behatárolhatóak az imént említett kategóriákba. Egyre több a vegyes rendszer, amely gyengébb mandátumot ad esetleg, de csak a tanácsi tárgyalások egy adott szakaszában, például. A magyar Országgyűlés által alkalmazott *scrutiny* modell (együttdöntési eljárás) is tehát egyfajta kevert rendszer, amelyben megtalálhatóak a dokumentum-alapú és a mandátum-adó rendszer sajátosságai is¹⁰³. Azzal kapcsolatban, hogy mi alapján választják ki az egyes bizottságok a vizsgálandó dossziékat vagy témákat, iránymutató a COSAC által készített felmérés (13. féléves jelentésben), amely szerint elsősorban természetesen a nemzeti érdek, a téma vagy dokumentum relevanciája és egyéb érdekek (mint például tartományi, gazdasági, stb. érdekek) számítanak. Néhány parlament minden egyes uniós dokumentumot *scrutiny* alá von, azonban a gyakorlatban – erőforrások hiányában – természetesen nincs lehetőség arra, hogy minden dokumentumot alaposan átvizsgáljanak és megtárgyaljanak, hiszen így több száz dosszié futnak folyamatosan az egyes bizottságokban.

A *scrutiny* különböző nemzeti gyakorlatainak összehasonlítását többen, több formában is végezték. Ezek közül kiemelhetőek a COSAC keretében végzett

¹⁰³ A magyar Országgyűlés esetében kialakított rendről, valamint az egyeztetési eljárás (*scrutiny*) magyar példájáról a következő link tartalmaz bővebb információt:
http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_szerv=&p_fomenu=11&p_almenu=4&p_ckl=39&p_biz=A340&p_rec=&p_egys=&p_nyelv=HU (lt: 2014.01.20.)

összehasonlító tanulmányok¹⁰⁴, Győri Enikő munkája¹⁰⁵, valamint Philipp Kiiver munkája¹⁰⁶.

Fontos megjegyezni – amint erre a dolgozat több helyen is kitér –, hogy a *scrutiny* feladata az, amely a nemzeti parlamentek számára a legfontosabb és leghatékonyabb tevékenység a gyakorlatban az európai uniós feladatok tekintetében. A jól működő *scrutiny* az, amely valós eredményeket hozhat a parlamentek számára az uniós döntéshozatal közvetett befolyásolására.

2.1.4. Szubszidiaritás

A szubszidiaritás ellenőrzése nem a Lisszaboni Szerződéssel, hanem már az Amszterdami Szerződés életbe lépésével megjelent a nemzeti parlamentek uniós feladatai között¹⁰⁷, a Lisszaboni Szerződés csak pontosabb kereteket és nagyobb lehetőségeket adott a nemzeti parlamentek számára a szubszidiaritás elvének ellenőrzésével összefüggésben. Mint az előző pontban említett *scrutiny*, a szubszidiaritás elvének ellenőrzése is opcionális feladat a nemzeti parlamentek számára, ugyanakkor jelenleg ez talán a leginkább fókuszban lévő feladat, hiszen megfelelő számú parlament együttes negatív jelzése alapján akár visszafordíthat egy uniós jogalkotási folyamatot is.

A szubszidiaritás pontos definícióját az Európai Unió kontextusában nem határozza meg a szerződés, ugyanakkor az Európai Unióról szóló szerződés 5. cikke meghatározza, hogy az Európai Uniónak a szubszidiaritás (és az arányosság) elvének tiszteletben tartásával kell döntéseit meghozni. Azaz a döntéseket a lehető legalacsonyabb szinten kell meghozni és csak olyan hatáskörben valamint területeken, amely hatáskörrel a szerződések az uniós intézményeket felruházták, és amely területeken a szerződések szerint az Unió

¹⁰⁴ Ld. COSAC féléves jelentései: 3., 8., 13. féléves jelentések, valamint összefoglaló információ: <http://www.cosac.eu/scrutiny-of-eu-matters-in-nati/> (lt: 2014.01.20.)

¹⁰⁵ Győri, Enikő (2004) A nemzeti parlamentek és az Európai Unió, Osiris, Budapest, pp. 70-331.

¹⁰⁶ Kiiver, P. (2006) The National Parliaments in the European Union – A Critical View on EU Constitution-Building, Kluwer, The Hague, 2006, pp. 43-115.

¹⁰⁷ Sőt, maga a szubszidiaritás elve az Európai Unió döntéshozatalával kapcsolatban már a Maastrichti Szerződésben is felmerült.

cselekedhet¹⁰⁸. A szubszidiaritás elvének ellenőrzésére pedig a szerződés az EUSz. 5. cikk szerint, valamint a Lisszaboni Szerződéshez csatolt 2. jegyzőkönyv szerint a nemzeti parlamenteket jelöli meg letéteményesként.

Az 5. cikk (2) és (3) pontja így szól:

(2) A hatáskör-átruházás elvének megfelelően az Unió kizárólag a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül jár el a Szerződésekben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében. Minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad.

(3) A szubszidiaritás elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók.

Az Unió intézményei a szubszidiaritás elvét a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyvben meghatározottak szerint alkalmazzák. A nemzeti parlamentek az említett jegyzőkönyvben megállapított eljárásnak megfelelően gondoskodnak a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartásáról.

Az ellenőrzés célja tehát annak a vizsgálata, hogy a szubszidiaritás elvének figyelembe vételével az uniós intézmények csak olyan esetben hoznak-e döntést uniós szinten, amely esetben ez indokolt és amennyiben erre a megfelelő felhatalmazással rendelkeznek. Ennek a kiegészítése az arányosság elvének vizsgálata, amely esetben azt vizsgálják, hogy a meghozni kívánt döntés arányosan nem lép-e túl a szükséges mértéken.

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével, a szubszidiaritás elvével összefüggésben a nemzeti parlamenteknek kétféle ellenőrzési joga keletkezett. Egyrészt egy ún. *ex ante* (előzetes) nemzeti parlamenti kontroll, amely esetben az uniós jogalkotási aktus tervezetét vizsgálják a nemzeti parlamentek és kifogás esetén ún. indokolt véleményt¹⁰⁹ (*reasoned opinion*) fogadhatnak el. Másrésztől

¹⁰⁸ A szubszidiaritás elvéről egyébként már a Maastrichti Szerződés is tett említést, aztán az Amszterdami Szerződéshez csatolt egyik jegyzőkönyv már a szubszidiaritás és arányosság elvének alkalmazásáról szólt. A Lisszaboni Szerződés pedig az Amszterdami Szerződés által meghatározott lehetőségeket szélesíti ki és egészíti ki további jogkörökkel a nemzeti parlamentek számára.

¹⁰⁹ Az indokolt vélemény a nemzeti parlamentek által elfogadott negatív vélemény, azaz kifogás a szubszidiaritás vélelmezett megsértésével kapcsolatban. A nemzeti parlamentek elfogadhatnak egyéb véleményeket, dokumentumokat is, azonban ebben az esetben a jegyzőkönyv szerinti küszöbérték számításakor nem tekinthető érvényesnek kifogásuk. Ezen esetekre azonban az uniós intézmények a politikai párbeszéd keretében ugyanúgy reagálnak.

egy *ex post* (utólagos) vizsgálatra is lehetőség van, amennyiben a már elfogadott és kihirdetett jogi aktust vizsgálják, és ezzel kapcsolatban merül fel kétely, amellyel kapcsolatban ún. szubszidiaritás-keresetet kezdeményezhetnek a nemzeti parlamentek. A szerződés, illetve annak 2. jegyzőkönyve kimondja, hogy az Európai Bizottság, az Európai Parlament és az egyéb uniós intézmények által benyújtott jogalkotási aktusok tervezeteit a parlamentek haladéktalanul kapják meg, így pedig a beérkezéstől számított nyolc hét áll a parlamentek rendelkezésére, hogy vizsgálatot tartsanak és szükség esetén indokolt véleményt fogadjanak el.

A 7. cikk értelmében a nemzeti parlamentek a tervezetet kiadó uniós intézményt a tervezet felülvizsgálatára kötelezhetik, amennyiben a számukra megállapított szavazatok alapján (parlamentenként két szavazat) legalább egyharmaduk megállapítja, hogy a tervezet nincs összhangban a fent említett két alapelvvel (ún. sárgalapos eljárás – *yellow card procedure*). Ennél még erősebb az ún. narancssárga lapos eljárás (*orange card procedure*), amely esetben, amennyiben rendes jogalkotási eljárás esetén, a tagállami parlamentek többsége indokolt véleményt fogad el a szubszidiaritás megsértéséről, és a Tanácsban 55%-os vagy az Európai Parlamentben egyszerű többség osztja a nemzeti parlamentek többségének álláspontját, akkor a "jogalkotási javaslat a továbbiakban nem tárgyalható."

Az *ex post* ellenőrzéssel kapcsolatban, a 2. Jegyzőkönyv 8. cikke szerint a már elfogadott és kihirdetett uniós jogalkotási aktusok esetében kifogás esetén a nemzeti parlamentek az Európai Unió Bíróságához fordulhatnak. A szubszidiaritás elvének sérelmére alapozva, a keresetindításra az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 263. cikke alapján a jogi aktus kihirdetésétől számított két hónap áll rendelkezésre¹¹⁰.

¹¹⁰ Érdekesség egyébként, hogy a nemzeti parlamentekhez hasonlóan a Régiók Bizottsága is rendelkezik a szubszidiaritás elvével összefüggésben *ex post* kontroll lehetőséggel. (További információ: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0017_hu.htm) (lt: 2014.01.20.)

A Lisszaboni Szerződés elfogadásakor számos parlamentben már gyakorlatilag a jelenleg hatályosnak megfelelő gyakorlatok voltak érvényben és ezeket csak módosítani, finomítani kellett az új, az Amszterdami Szerződéshez képest jelentősen erősebb jogkörökkel összefüggésben, ugyanakkor egyes parlamentekben (mint például az ír parlamentben) jelentős átalakításokat végeztek az új szabályozások bevezetésekor. A tagállami gyakorlatok eltérnek a tekintetben, hogy az indokolt véleményt egy bizottság (jellemzően az európai ügyekkel foglalkozó bizottság), vagy a plenáris ülés fogadhatja el, illetve milyen további sorsa van az indokolt véleménynek az uniós intézményekhez való eljuttatásig¹¹¹. A tagállami nemzeti parlamentek között igen nagy számszerű eltérés mutatkozik a tekintetben is, hogy milyen aktivitást mutatnak a szubszidiaritás ellenőrzéssel kapcsolatban.¹¹²

Érdemes megjegyezni, hogy a szubszidiaritás-vizsgálatban a kormányok tehát nem jutnak szerephez, itt a parlamentek az uniós intézményekkel közvetlenül kommunikálnak, míg a *scrutiny* esetében a kormányokkal, mint a Tanács egy tagjával folyik a kommunikáció. Ennek megfelelően a szubszidiaritás-ellenőrzés esetében a nemzeti parlamentek nem támaszkodhatnak a kormányok által készített álláspontokra, hanem kizárólag saját munkájuk alapján hoznak döntéseket¹¹³. Szintén fontos különbség a két eljárás között, hogy míg a *scrutiny* esetében nincs időkorlát (maximum a tanácsi tárgyalási struktúra lehet meghatározó), addig a szubszidiaritás-ellenőrzés esetében az időkorlát igen szigorú (nyolc hét), amely nagy nehézségeket okozhat, különösen olyankor, amikor a parlament éppen nincs ülésezési időszakban.

Szintén nehézséget jelent a korai figyelmeztető rendszer (*early warning system*) gyakorlati alkalmazásával kapcsolatban az, hogy a megfelelő limit/küszöbérték (*threshold*) eléréséhez a parlamentek együttműködésére van szükség, illetve

¹¹¹ Ezeket a hatályos gyakorlatokat gyűjtötte össze az Európai Parlament a következő dokumentumban:

<http://www.europarl.europa.eu/webnp/webdav/site/myjahiasite/shared/Publications/subsidiarity%20procedures/Table%20internal%20procedures%20for%20subsidiarity%20check%2008.04.13.pdf> (lt: 2014.01.20.)

¹¹² Ld. a dolgozat III. részének az uniós intézményekkel való kapcsolattartással foglalkozó részét.

¹¹³ Ahogy a dolgozathoz készített interjúk során egy munkatárs fogalmazott: „a parlamenteknek önállóan kell megtalálni a tűt a szénakazalban, a szénakazal méretéhez képest nulla forrással”.

emellett munkájuk olyan összehangolására (az időkorlát miatt), amire sokszor nincs gyakorlati lehetőség. Ez igen nehezé teszi a szubszidiaritás-ellenőrzést a mindennapokban és minimálisra csökkenti annak az esélyét, hogy változatlan feltételek mellett akár a jövőben is jelentősen több sárga lap kerüljön elfogadásra.

A következő táblázat (1. tábla) összefoglalja, hogy az egyes parlamentekben milyen rendszereket alakítottak ki az indokolt vélemények elfogadására. Ebből jól látszik, hogy két jellemző út van: az egyik, ahol a plenáris ülések teszik formálissá a parlament fenntartását és ők fogadják el az indokolt véleményeket; valamint a másik tipikus megoldás, amikor ezt a jogosultságot a plenáris ülés helyett az európai ügyekkel foglalkozó bizottságokra ruházzák át, ezzel javítva a rendszer rugalmasságán¹¹⁴. Emellett vannak kevert rendszerek is, ahol például megengedő a szabályozás olyan tekintetben, hogy amennyiben közel a határidő, sürgősség miatt még a bizottság is hozhat döntést, pedig alapesetben erre a plenáris ülésnek van lehetősége. Szintén érdekes megvizsgálni a táblázatból, hogy mely tagállamokban jutnak komolyabb szerephez a szakbizottságok az indokolt vélemények elfogadása kapcsán (Belgium, Dánia, francia és holland felsőház, Litvánia, Luxemburg, Németország, Svédország).

¹¹⁴ Ezekben az esetekben ugyanis elég egy bizottsági ülést összehívni az indokolt vélemény elfogadásához, nem kell a teljes parlamentnek döntenie. Ez a gyakorlatban nagy könnyebbséget jelent, hiszen egy sokkal kisebb testületről van szó, amely sokkal gyorsabban tud reagálni – ez pedig kulcsfontosságú lehet a nyolc hét betartása miatt.

Tagállam	Parlament/Kamara	Indokolt vélemény elfogadása
Ausztria	Nationalrat	Az indokolt véleményt az EU albizottság készíti elő és fogadja el (a hatáskört az EU Főbizottság delegálta át).
	Bundesrat	Az indokolt véleményt az EU bizottság készíti elő és fogadja el.
Belgium	Chambre des représentants	Az indokolt véleményt egy EU dokumentumok vizsgálatáért felelős, az EU Részleghez tartozó adminisztratív „task force” készíti elő, ezután benyújtásra kerül a szektorális (szak-)bizottságokhoz, ahol elfogadják. Amennyiben a bizottság tagságának egyharmada szükségesnek ítéli, úgy a plenáris fogadja el az indokolt véleményt. A belga parlamentek közötti meg egyezésnek megfelelően az egyes, adott kérdésben kompetens regionális parlamentek is fogadhatnak el szubszidiaritással kapcsolatos véleményt.
	Sénat	Az indokolt véleményt a szektorális bizottság készíti elő a Szenátus jogi részlegének véleményét figyelembe véve, ezt követően pedig a plenáris ülés fogadja el.
Bulgária	Narodno sabranie	Az indokolt véleményt az európai ügyekért felelős bizottság készíti elő a szakbizottsággal való konzultációt követően, majd az európai ügyekért felelős bizottság fogadja el.
Ciprus	Vouli ton Antiprosopon	Az indokolt véleményt az európai ügyekért felelős bizottság készíti elő és fogadja el.
	Poslanecká sněmovna	Az indokolt véleményt az európai ügyekért felelős bizottság készíti elő a szakbizottsággal való konzultációt követően, és a plenáris ülés fogadja el, amennyiben a bizottsági elnökök ezt szükségesnek látja.
	Senát	Az indokolt véleményt az európai ügyekért felelős bizottság készíti elő és a plenáris ülés fogadja el.
Dánia	Folketing	Az indokolt véleményt a szektorális bizottság készíti elő, majd véglegesíti és elfogadja az európai ügyekért felelős bizottság, véleménykülönbség esetén pedig közös ülésen fogadják el az indokolt véleményt.
Egyesült Királyság	House of Commons	Az indokolt véleményt az európai ügyekért felelős bizottság készíti elő és a plenáris ülés fogadja el.
	House of Lords	Az indokolt véleményt az európai ügyekért felelős bizottság készíti elő, de előterjesztheti bármelyik tagja a háznak és a plenáris ülés fogadja el.
Észtország	Riigikogu	Az indokolt véleményt az európai ügyekért felelős bizottság készíti elő és a plenáris ülés fogadja el.
Finnország	Eduskunta	Az indokolt véleményt a Nagybizottság készíti elő és a plenáris ülés fogadja el.
Franciaország	Assemblée nationale	Az indokolt véleményt az európai ügyekért felelős bizottság készíti elő, de bármely képviselő javasolhatja véleményét. Ezt követően módosítási, elutasítási vagy elfogadni a szakbizottság fogja a dokumentumot, 15 napon belül a kézhezvételtől számítva, továbbá a plenáris ülés fogadja el, amennyiben az Elnökök Konferenciája ezt kéri.
	Sénat	Az indokolt véleményt az európai ügyekért felelős bizottság készíti elő, aki javasolhatja is (, de bármely szenátor is javasolhatja), majd a szektorális bizottság fogadja el és amennyiben az elnökök vagy egy frakció ezt kéri, úgy a plenáris is megvitathatja és elfogadja.
Görögország	Vouli ton Ellinon	Az indokolt véleményt a szektorális bizottság és az európai ügyekkel foglalkozó bizottság közös ülésen készíti elő és fogadja el.
Hollandia	Tweede Kamer	Az indokolt véleményt az európai ügyekért felelős bizottság készíti elő a szakbizottsággal való konzultációt követően, és a plenáris ülés fogadja el.
	Eerste Kamer	Az indokolt véleményt a szektorális bizottság készíti elő és a plenáris ülés fogadja el.
Horvátország	Sabor	Az indokolt véleményt az európai ügyekért felelős bizottság készíti elő és fogadja el.
Irország	Houses of the Oireachtas (Dáil Éireann and Seanad Éireann)	Az indokolt véleményt a közös európai scrutiny-ért felelős bizottság készíti elő (konzultálva a közös, európai ügyekkel foglalkozó bizottsággal, valamint a szektorális bizottságokkal) és a plenáris ülés fogadja el.

Lengyelország	Sejm	Az indokolt véleményt az európai ügyekért felelős bizottság nyújtja be (vagy legalább 15 képviselő), majd első olvasatban a bizottság szavaz róla, végül pedig a plenáris ülés fogadja el.
Lettország	Senat Saeima	Az indokolt véleményt az európai ügyekért felelős bizottság és/vagy szektorális bizottság készíti elő és a plenáris ülés fogadja el. Az indokolt véleményt az európai ügyekért felelős bizottság készíti elő, szükség esetén a szakbizottsággal való konzultációt követően, majd az európai ügyekért felelős bizottság fogadja el.
Litvánia	Seimas	Az indokolt véleményt az európai ügyekért felelős bizottság vagy a külügyi bizottság készíti elő, a szakbizottság döntése vagy a kormány véleménye alapján, általában a szektorális bizottsággal közös ülésen megvitatta. A plenáris minden esetben jóváhagyja egy állásfoglalással.
Luxemburg	Chambre des Députés	Az indokolt véleményt a szektorális bizottság készíti elő és a plenáris ülés fogadja el, de idő hiányában az Elnökök Konferenciája is elfogadhatja.
Magyarország	Országgyűlés	Az indokolt véleményt az európai ügyekért felelős bizottság készíti elő és a plenáris ülés fogadja el.
Málta	Kamra tad- Deputati	Az indokolt véleményt az európai és külügyekért ügyekért felelős bizottság készíti elő egy jogi specialista segítségével, majd a Házelnökhöz kerül, és a Házbizottság hagyja jóvá.
Németország	Bundestag	Az indokolt véleményt a szektorális bizottság készíti elő, de az európai ügyekért felelős bizottság is véleményt mondhat, valamint egyes esetekben az EU bizottság készíti elő a véleményt (pl. bővítéssel kapcsolatban vagy általános integrációt érintő ügyekben), majd a plenáris ülés fogadja el. Különleges esetekben a plenáris felhatalmazásával az EU ügyek bizottsága is elfogadhatja.
Olaszország	Bundesrat	Az indokolt véleményt a szektorális bizottság készíti elő, majd megvitatta az európai ügyekkel foglalkozó bizottság, aki szavaz is róla, ezt követően pedig a plenáris ülés szavaz róla. Különleges esetben az európai ügyekért felelős bizottság is szavazhat róla.
Portugália	Camera dei Deputati	Az indokolt véleményt az európai ügyekért felelős bizottság készíti elő és fogadja el. Amennyiben a bizottság tagságának egyharmada vagy a kormány szükségesnek ítéli, a plenáris ülés fogadja el.
Románia	Senato della Repubblica Assembleia da República Camera Deputaţilor	Az indokolt véleményt az európai ügyekért felelős bizottság készíti elő, majd az európai ügyekkel foglalkozó bizottság véglegesíti, és a Házbizottság hagyja jóvá vagy esetleg a plenáris ülés fogadja el.
Spanyolország	Senatul	Az indokolt véleményt az európai ügyekért felelős bizottság készíti elő és fogadja el, majd a végző dokumentumot a plenáris ülés fogadja el.
Spanyolország	Cortes Generales	Az indokolt véleményt a közös európai ügyekért felelős bizottság készíti elő és fogadja el, de két frakció vagy a tagok együttese is előterjesztheti). Amennyiben bármelyik ház szükségesnek tartja, úgy a plenáris ülések is szavazhatnak róla.
Szlovákia	Národná rada	Az indokolt véleményt az európai ügyekért felelős bizottság készíti elő, amely konzultálhat a szektorális bizottsággal.
Szlovénia	Državni zbor	Az indokolt véleményt a szektorális bizottság készíti elő, majd az európai ügyekkel vagy a külügyekkel foglalkozó bizottság fogadja el. Amennyiben ez utóbbiak szükségesnek tartják, a plenáris fogadhatja el.
Svédország	Državni svet Riksdag	Az indokolt véleményt az európai ügyekért felelős bizottság készíti elő és a plenáris ülés fogadja el. Az indokolt véleményt a szektorális bizottság készíti elő és a plenáris ülés fogadja el.

Táblázat 1

A nemzeti parlamentekben az indokolt vélemények elfogadásának módja¹¹⁵

Tagállam	Parlament/Kamara neve	Indokolt vélemények				
		2010	2011	2012	2013*	2014*
Ausztria	Nationalrat	1	0	1	0	
	Bundesrat	2	1	3	5	
Belgium	Chambre des représentants	0	1	3	1	
	Sénat	0	1	0	1	
Bulgária	Narodno sabranie	0	2	0	0	
Ciprus	Vouli ton Antiprosopon	0	1	1	1	
Csehország	Poslanecká sněmovna	1	0	0	0	
	Senát	1	0	0	2	
Dánia	Folketing	2	1	3	0	
Egyesült Királyság	House of Commons	3	3	3	6	
	House of Lords	2	1	1	3	
Észtország	Riigikogu	0	0	0	1	
Finnország	Eduskunta	0	1	1	1	
Franciaország	Assemblée nationale	0	1	0	0	
	Sénat	3	1	7	3	
Görögország	Vouli ton Ellinon	0	0	0	2	
Hollandia	Tweede Kamer	0 (2T+E)	1 (2T+E)	3 (1T+E)	6	
	Eerste Kamer	0 (2T+E)	0 (2T+E)	2 (1T+E)	4	
Horvátország	Sabor	-	-	-	0	
Írország	Houses of the Oireachtas (Dáil Éireann and Seanad Éireann)	0	1DE	0	1	
Lengyelország	Sejm	2	5	3	1	
	Senat	4	4	1	1	
Lettország	Saeima	0	0	1	1	
Litvánia	Seimas	2	0	1	6	
Luxemburg	Chambre des Députés	3	7	3	3	
Magyarország	Országgyűlés	0	0	0	1	
Málta	Kamra tad- Deputati	0	2	1	6	
Németország	Bundestag	1	1	1	0	
	Bundesrat	1	1	5	3	
Olaszország	Camera dei Deputati	0	2	0	0	
	Senato della Repubblica	1	3	1	0	2
Portugália	Assembleia da República	0	1	1	0	
Románia	Camera Deputaţilor	0	2	0	2	
	Senatul	0	2	0	4	
Spanyolország	Cortes Generales (Congreso és Senado)	0	2	2	4	
Szlovákia	Národná rada	0	2	1	0	
Szlovénia	Državni zbor	0	0	0	1	
	Državni svet	0	0	0	0	
Svédország	Riksdag	3	11	20	13	

Táblázat 2

Indokolt vélemények (* = a 2013-as adatok csak provizórikusak, 2014-ben pedig csak április 15-ig elfogadott és a Bizottság által jelzett indokolt vélemények vannak feltüntetve)¹¹⁶

[20procedures/Table%20internal%20procedures%20for%20subsidiarity%20check%2008.04.13.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_en.htm) (lt: 2014.04.20.), valamint a nemzeti parlamentek saját honlapjai

¹¹⁶ Saját készítésű táblázat, a készítéshez forrás: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_en.htm (lt: 2014.04.20.), valamint www.ipex.eu (lt: 2014.04.20.)

A szakirodalom elemzése során jellemző, hogy a kutatók nagy része a nemzeti parlamentek uniós döntések befolyásának lehetőségét vizsgálva a szubszidiaritás kérdésére koncentrált, mivel jogilag ez a legerősebb jogosítványa a döntéshozatallal kapcsolatban a nemzeti parlamenteknek¹¹⁷. A *de jure* jogosítvány azonban ez esetben elég élesen válik el a *de facto* gyakorlattól, hiszen a mindennapokban nemzeti parlamentben dolgozó politikusok és szakemberek általános véleménye is megegyezik: eszerint pedig a fontos jogi lehetőség mellett is a szubszidiaritás-ellenőrzés kapcsán gyakorolt parlamenti befolyás az uniós döntéshozatalra mind procedurális okok miatt, mind pedig az uniós intézmények (főként az Európai Bizottság) hozzáállása miatt limitált.

Miközben számtalan tanulmány, elemzés és könyvfejezet készült a szubszidiaritás elvével kapcsolatban¹¹⁸, nagyon kevés az olyan mű, amely nem pusztán a procedurális bemutatásra szorítkozik, hanem a gyakorlatokat is összehasonlítja, valamint utat kíván találni a jövőre is. Ezek közül egy azonban aktuálisan is kiemelendő¹¹⁹ a CEPS tanulmánya, amely amellett, hogy áttekinti a szubszidiaritással kapcsolatos elméleteket, áttekinti a különböző szempontokat (nem minden tagállam tartja kiemelten fontosnak a szubszidiaritást és az uniós intézmények között is jelentős eltéréseket találunk az értelmezésben és gyakorlatban), a tanulmány eredményei között felhívja a figyelmet, hogy '*à droit constant*', tehát változatlan jogi keretek mellett is hatékonyabbá lehetne tenni a szubszidiaritás-ellenőrzést. Számos javaslatot összefoglal arra, hogy mit lehetne tenni a jelenlegi keretek között (pl. javítani a Bizottság gyakorlatán a nemzeti parlamentekkel való kapcsolattartásban, elsősorban a sárga lap esetében,

¹¹⁷ Természetesen itt meg kell jegyezni, hogy valójában a legerősebb jogosultság az alapszerződések ratifikációjával összefüggésben jelenik meg, hiszen itt az elsődleges jogforrás alakítását is befolyásolhatja egy-egy parlament döntése, amennyiben a ratifikációt megakasztva vétőzza meg az elfogadást.

¹¹⁸ Ezek közül azok, amelyeket a szerző feldolgozott, megtalálhatóak a felhasznált irodalomban.

¹¹⁹ A brüsszeli székhelyű CEPS kutatóintézet, valamint a hágai Clingendael Intézet közös konferenciát tartott a témában 2014 januárjában, amiből a tanulmány is született. A tanulmány szerzői: Steven Blockmans, Judith Hoevenaars, Adriaan Schout, Jan Marinus Wiersma, címe: From Subsidiarity to Better EU Governance: A Practical Reform Agenda for the EU, elérhető: <http://www.ceps.eu/book/subsidiarity-better-eu-governance-practical-reform-agenda-eu> (lt: 2014.05.10.)

valamint a politikai párbeszédben adott válaszok tartalmi minősége tekintetében). Emellett megemlíti néhány olyan megoldást, amihez ugyan szerződéses változtatásra lenne szükség, de segíthetne a szubszidiaritás-ellenőrzés hatékonyságában (pl. a nyolc hét tizenkét hétre emelése, vagy a tagállami limit egyharmadról egynegyedre csökkentése).

2.1.5. A parlamentek, mint vitafórumok

A nemzeti parlamentek számára opcionálisan áll fenn a lehetősége annak, hogy a konkrét feladatok mellett olyan átfogó feladatokat is ellássanak, mint az európai integrációval vagy az ország uniós tagságával kapcsolatos politikai viták rendszeres megtartása.

Ez még a korábban opcionálisan ellátandó feladatok között említettekhez képest is egy marginálisabb kérdés lehet, hiszen számos tagállamban az uniós kérdések súlya a nemzeti politikához képest csekély és így a parlamentek sem fordítanak kellő hangsúlyt erre a kérdésre. Amennyiben azonban van rá alkalmas közeg, illetve a megfelelő struktúrák kialakításra kerültek (pl. vitanapok, nyílt bizottsági ülések, konzultatív fórumok, stb.), úgy a nemzeti parlamentek jelentős szerepet játszhatnak az adott ország uniós kapcsolatainak alakításában, egyúttal pedig egyfajta politikai befolyást is gyakorolhatnak a kormányokra az uniós érdekérvényesítés főbb irányainak megadásával.

E tekintetben számos uniós nemzeti parlamentet lehetne példaként említeni, köztük például a portugál *Assembleia da República*-t, ahol nem csak rendszeres bizottsági nyílt napokat tartanak, de évente legalább nyolc parlamenti plenáris vitát szentelnek az uniós ügyeknek (például a Bizottság éves munkaprogramjáról, valamint a tanácsi prioritásokról, de ugyanígy az összes Európai Tanács ülés kapcsán is).

A „belpolitikai” vitanapok mellett pedig szintén lehetősége van a parlamenteknek arra, hogy helyben folytassanak párbeszédet az Európai

Bizottság tagjaival, vagy akár más uniós intézmények képviselőivel. Meghívhatják őket plenáris üléseikre, kifejezetten erre a célra tartott vitanapjaikra, vagy más fórumokra. Ezzel a lehetőséggel szintén sok parlament él, amely nagyon sokat tud segíteni egyrészt egy adott téma jobb körüljárásában, valamint maga az Unió népszerűsítésében is a tagállamokban. Éppen ezért ezeket a meghívásokat az Európai Bizottság is kiemelt figyelemmel kezeli és a biztosok gyakran és szívesen látogatnak el egy-egy nemzeti parlamentbe, hogy akár egy tervezett jogalkotási aktusról, vagy csomagról beszéljenek, akár általánosságban egy portfólióról.

2.1.6. Egyéb feladatok

A korábbiakban felsoroltak mellett a nemzeti parlamenteknek lehetőségük van részt venni számos parlamentközi együttműködésben, erre még a szerződés is felhívja a figyelmet. Ezek szintén nem kötelező együttműködések, ugyanakkor minden parlament és tagállam jól felfogott érdeke, hogy érdekérvényesítését minél több szinten biztosítsa, valamint együttműködjön hasonló érdekű intézményekkel. A Lisszaboni Szerződést követően azonban a parlamentek közötti együttműködésnek már olyan jelentősége is van, hogy például a sárga- és narancssárga laphoz meghatározott küszöbértéket aligha lehet elérni anélkül, hogy a parlamentek egymással kommunikáljanak, információt osszanak meg fenntartásaikkal kapcsolatban. Ezekről a lehetőségekről a dolgozat III. részében részletesen szólnunk.

A parlamentek közötti együttműködésekhez iránymutatások kerültek elfogadásra a parlamenti elnökök által. Ezek az iránymutatások tartalmazzák a parlamenti találkozók szervezésével kapcsolatos előírásokat (mikor, kinek kell meghívókat küldeni, stb.), valamint szólnak arról, hogy milyen típusú ülések kerüljenek megrendezésre és kik képviseljék az adott parlamenteket¹²⁰.

¹²⁰ Az aktuálisan érvényes parlamenti együttműködésről szóló iránymutatásokat 2010-ben Stockholmban fogadták el (<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/widgets/download.do?widgetId=082dbcc531986689013198d258a70057&fileId=082dbcc5319ee5f60131d297bb6c1526>) (lt: 2014.04.20.), az ennél egyel korábbi verziót pedig Lisszabonban, 2008-ban (<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/widgets/download.do?widgetId=082dbcc531986689013198d258a70057&fileId=082dbcc5>

2.2. Szereplők a parlamenteken belül

A nemzeti parlamentekben nincs egyetlen meghatározott módszer, hogy miként is kell kezelni az uniós ügyeket. Nem csak a parlamentek „erőssége”, de a parlamenteken belül hangsúlyos szereplők is különbözőek, sőt, a még kialakult rendszerek és szerepek is folyamatosan változhatnak, folyamatos fejlődésben vannak. Éppen ezért, a következő részben egy nagyobb általánosítással igyekszem bemutatni, hogy melyek azok a tipikus feladatok, amelyeket az egyes szintek ellátnak. Az érdekesebb példákat igyekszem külön megemlíteni.

2.2.1. Plenáris ülés

A plenáris ülések, mint a teljes parlament képviselőit biztosító fórumok igen fontos szerepet játszanak uniós ügyekben. Természetesen az elsődleges joganyag jóváhagyásánál, azaz a szerződések ratifikációjánál kulcs szerepet játszanak: jellemzően e fontos feladatot a plenáris ülésekről nem szokták bizottsági szintre delegálni. Emellett igen sok parlamentben, amennyiben a szubszidiaritással kapcsolatban kifogást találnak a parlamentek, az indokolt véleményt a parlamentek plenáris ülései szokták elfogadni. Lehetőség van még számos esetben arra is, hogy legalább évente egyszer, ún. vitanapokat tartsanak, plenáris körben, amely vitanapokon aktuális uniós ügyeket vitatnak meg a képviselők. Erre példa a portugál parlament, ahol egy törvényhozási ülészakban legalább hat plenáris vitát tartanak uniós ügyekről (az egyes elnökségek kezdetekor, Európai Tanács ülésekkor, az Európai Parlamentnek az Unió helyzetéről tartott rendes vitája kapcsán, valamint a gazdasági kormányzással kapcsolatban)¹²¹.

[33a215ee0133abe026dd0786](http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do?id=082dbcc5316129480131942a651c195d)) (lt: 2014.04.20.). Fontos megemlíteni, hogy a magyar Országgyűlés által 2004-2005-ben a tagállami parlamentek között játszott koordinációs elnökségi szerep sokban hozzájárult a parlamentek közötti kapcsolatok fejlesztéséhez (<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do?id=082dbcc5316129480131942a651c195d>) (lt: 2014.04.20.), kiemelten pedig a parlamentközi együttműködésben használt nyelvi rezsimek racionalizálásához.

¹²¹ <http://www.cosac.eu/portugal/> (lt: 2014.04.20.)

Szintén jelentős szerepe van a klasszikus parlamenti ellenőrzési eszközöknek (pl. interpelláció, azonnali kérdés, kérdés, stb.). Ezek is szolgálhatják az uniós ellenőrzést a parlamentekben és különösen azért fontosak, mert ugyan kevésbé strukturált formáját adják a kormányzati ellenőrzésnek, ugyanakkor a közvetítések miatt sokszor az ilyen kontextusban tárgyalt uniós kérdések jutnak el legkönnyebben a szavazópolgárokhoz.

Emellett vannak olyan esetek, amikor a plenáris ülés egyfajta kiegészítésük szolgál az általános *scrutiny* feladatokhoz. Így például a magyar Országgyűlésben a plenáris ülés külön szerepet kap az Európai Tanács ülések *ex post* kontrolljában, amennyiben a miniszterelnök az üléseket követően a plenáris ülés előtt számol be a csúcstalálkozó eredményeiről és az ott képviselt magyar álláspontokról¹²².

2.2.2. Parlamenti elnökök

A parlamenti elnökök szerepe uniós ügyekben igen változó az egyes parlamentek között. Fontos és megkerülhetetlen szerepük van az interparlamentáris együttműködés legmagasabb szintjét jelentő elnöki konferencián való képviselettel, azonban, hogy ezen túl az egyes parlamentekben milyen szerepet játszanak, az nagyon változó. Egyes helyeken külön fórum segítségével kerül bevonásra a parlament elnöke az uniós kérdésekbe, így például az előzőekben már említett magyar Országgyűlés esetén is, ahol az Európai Tanács ülések előtti, *ex ante* politikai kontrollt az ún. Európai Unió Konzultációs Testület segítségével oldják meg, amely ülésen a miniszterelnök és releváns miniszterei a házelnök meghívására lehetőséget kapnak az ülésen tárgyalandó kérdések bemutatására, illetve a képviselni kívánt álláspontok megvitatására a házelnökkel és a meghívott képviselőkkel¹²³.

¹²²

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_szerv=&p_fomenu=11&p_almenu=7&p_ckl=39&p_biz=A340&p_rec=&p_egys=&p_nyelv=HU (lt: 2014.01.20.)

¹²³

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_szerv=&p_fomenu=11&p_almenu=6&p_ckl=39&p_biz=A340&p_rec=&p_egys=&p_nyelv=HU (lt: 2014.01.20.)

Meg kell említeni továbbá, hogy a parlamentek közötti együttműködési formák közül is a legmeghatározóbb, legmagasabb szintű együttműködés a parlamenti elnökök konferenciája. A parlamenti elnökök adják meg a stratégiai iránymutatásokat az együttműködések alapjait illetően.

2.2.3. Európai ügyekkel foglalkozó bizottságok

Ugyan a nemzeti parlamentekben meglehetősen változó struktúrák és mechanizmusok léteznek az uniós ügyek kezelésére, azonban egy dolog szinte mindenhol ugyanaz: a legfontosabb szereplők e tekintetben az európai ügyekkel foglalkozó bizottságok¹²⁴. Ezek azok a szakbizottságok, amelyek vagy más szakbizottságokkal egy szinten, vagy esetleg azok fölé helyezve (pl. Finnországban az ún. Nagybizottság) összefogják az uniós munkát a parlamenteken belül és biztosítják a politikai szintet az uniós kérdések megvitatásához, leggyakrabban az európai ügyekkel foglalkozó bizottságokban zajlik az uniós ügyekkel kapcsolatos kormányzati ellenőrzés oroszánrésze, valamint a szubszidiaritás vizsgálattal kapcsolatos feladatok is ezekre a testületekre hárulnak.

¹²⁴ <http://www.cosac.eu/relevant-bi-annual-reports/> (lt: 2014.01.20.)

Tagállam	Parlament/Kamara	Az európai ügyekkel foglalkozó bizottságok	Bizottsági tagok száma
Ausztria	Nationalrat	EU Ügyekkel foglalkozó Főbizottság (Hauptausschuss in Angelegenheiten der EU) EU Ügyekkel foglalkozó Albizottság (Ständiger Unterausschuss in Angelegenheiten der EU)	26, illetve 16
	Bundesrat	EU Bizottság (EU-Ausschuss)	14
Belgium	Chambre des représentants	Európai Ügyek Föderális Tanácsadó Bizottsága (Comité d'avis fédéral chargé de Questions européennes) (Federaal Adviescomité voor Europese Aangelegenheden)	30 tag (10 szenátor, 10 képviselő, 10 EP képviselő)
	Sénat		
Bulgária	Narodno sabranie	Európai ügyekkel és az uniós források ellenőrzésével foglalkozó bizottság (Комисия по европейските въпроси и контрол на европейските фондове)	18
Ciprus	Vouli ton Antiprosopon	Európai Ügyek Bizottsága (Ευρωπαϊκών Υποθέσεων)	10
Csehország	Poslanecká sněmovna	Európai Ügyek Bizottsága (Výbor pro evropské záležitosti)	15
	Senát	Európai Unió Ügyek Bizottsága (Výbor pro záležitosti Evropské unie)	11
Dánia	Folketing	Európai Ügyek Bizottsága (Europaudvalget)	29
Egyesült Királyság	House of Commons	Európai Scrutiny Bizottság (European Scrutiny Committee)	16
	House of Lords	EU Bizottság (European Union Committee)	kb. 19 tag, valamint tovább 55 a hat albizottságban

Észtország	Riigikogu	Európai Unió Ügyek Bizottsága (Euroopa Liidu asjade komisjon)	legalább 15 fő
Finnország	Eduskunta	Nagybizottság (Suuri valiokunta, Stora utskottet)	25 rendes tag és 13 helyettes-tag
Franciaország	Assemblée nationale	Európai Ügyek Bizottsága (Commission des affaires européennes)	48
	Sénat	Európai Ügyek Bizottsága (Commission des Affaires européennes)	36
Görögország	Vouli ton Ellinon	Európai Ügyekkel foglalkozó Speciális Bizottság (Ειδική Διαρκής Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων)	31
Hollandia	Tweede Kamer	Európai Ügyek Bizottsága (Commissie voor Europese Zaken)	24
	Eerste Kamer	Európai együttműködési szervezetekkel foglalkozó bizottság (Commissie voor Europese Samenwerkings- organisaties)	27
Horvátország	Sabor	Európai Ügyek Bizottsága (Odbor za europske poslove)	17
Írország	Houses of the Oireachtas (Dáil Eireannand és Seanad Eireann)	Közös Európai Unió Ügyek Bizottsága (Joint Committee on European Union Affairs)	9 tag a Dáil Eireannand-ból, valamint 5 tag a Seanad Eireann-ból

Lengyelország	Sejm	Európai Unió Ügyek Bizottsága (Komisja do Spraw Unii Europejskiej)	nem több mint 46 tag
	Senat	Európai Unió Ügyek Bizottsága (KomisjaSpraw Unii Europejskiej)	jelenleg 18
Lettország	Saeima	Európai Ügyek Bizottsága (Eiropas lietu komisija)	17
Litvánia	Seimas	Európai Ügyek Bizottsága (Europos reikalų komitetas)	legalább 15, de legfeljebb 25
Luxemburg	Chambre des Députés	Küldügyekkel, európai ügyekkel, védelemmel, együttműködéssel és bevándorlással foglalkozó bizottság (Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration)	12
Magyarország	Országgyűlés	Európai Ügyek Bizottsága	9
Málta	Kamra tad- Deputati	Küldügyekkel és európai ügyekkel foglalkozó állandó bizottság (Kumitat Permanenti dwar l-Affarijiet Barranin u Ewropej)	9
Németország	Bundestag	Európai Unió Ügyek Bizottsága (Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union)	33 + 16 EP képviselő szavazati jog nélkül
	Bundesrat	Európai Unió Kérdések Bizottsága (Ausschuss für Fragen der Europäischen Union)	17

Olaszország	Camera dei Deputati	Európai Unió Politikák Bizottsága (Commissione Politiche dell'Unione europea)	43
	Senato della Repubblica	14. állandó bizottság az EU politikákról (14 ^a Commissione permanente Politiche dell'Unione europea)	29
Portugália	Assembleia da República	Európai Ügyek Bizottsága (Comissão de Assuntos Europeus)	21
Románia	Camera Deputaţilor	Európai Ügyek Bizottsága (Comisia pentru afaceri europene)	25
	Senatul	Európai Ügyek Bizottsága (Comisia pentru afaceri europene)	11
Spanyolország	Cortes Generales	Közös európai uniós bizottság (Comisión Mixta para la Unión Europea)	43
Szlovákia	Národná rada	Európai Ügyek Bizottsága (Výbor Národnej rady Slovenskej republiky pre európske záležitosti)	11
Szlovénia	Državni zbor	EU Ügyek Bizottsága (Odbor za zadeve EU)	14
	Državni svet	Nemzetközi kapcsolatok és európai ügyek bizottsága (Sestava komisije za mednarodne odnose in evropske zadeve)	11
Svédország	Riksdag	EU Ügyek Bizottsága (Riksdagens EU-nämnd)	17 tag és 42 helyettes-tag

Táblázat 3

A tagállamok nemzeti parlamentjeinek európai ügyekkel foglalkozó bizottságai, valamint tagságuk mérete ¹²⁵

¹²⁵ Saját készítésű táblázat, a készítéshez forrás: <http://www.cosac.eu/national-parliament-european-c/> (lt: 2014.01.20.), valamint a nemzeti parlamentek saját honlapjai

2.2.3.1. Létrejött

Az európai ügyekkel foglalkozó bizottságok jellemzően már az adott ország csatlakozása előtt megalakulnak (ezeket általában ilyenkor még európai integrációs bizottságnak hívják). Ebben a szakaszban még a központi kérdés a csatlakozási tárgyalások monitorozása, a jogharmonizáció, valamint az uniós intézményekkel és más csatlakozni kívánó országok parlamentjeivel, illetve a tagállamokkal való kapcsolattartás. Ebben az időszakban a bizottságoknak igen nagy szerep jut a tekintetben, hogy amennyiben megfelelő hangsúllyal igyekeznek a kormányzat cselekedeteit nyomon követni, úgy a csatlakozást követő idősakra nézve is fontos szerepet vívhatnak ki maguknak. Ez ugyanis az az időszak, amikor a parlamentek és a kormányok kialakítják azokat a jogi kereteket, amelyek szerint az ország, mint tagállam működni fog, ilyenkor a parlamentnek – törvényhozó lévén – még valódi vétójoga van, így olyan kereteket tud kialakítani, amelyek számára kedvező helyzetet hoznak létre a kormányzattal szemben. Azaz, amennyiben az adott parlament aktív kíván lenni uniós ügyekben, ilyenkor van lehetősége arra, hogy bevonását az uniós ügyekbe minél erősebben biztosítsa.

Az európai uniós ügyekkel foglalkozó bizottságok a nemzeti parlamentekben szinte kivétel nélkül csak ezzel a kérdéskörrel vannak megbízva, ugyanakkor három kis ország esetében (Málta, Luxemburg, valamint a szlovén parlament egyik háza [*National Council*]) további ügyekkel – általában külügyekkel is foglalkoznak¹²⁶.

Érdemes emellett megjegyezni, hogy azokban az országokban, ahol kétkamarás nemzeti parlament van, előfordul, hogy egyetlen, közös bizottság foglalkozik az uniós ügyekkel. Erre példa az ír parlament, a spanyol parlament, valamint a belga föderális parlament¹²⁷.

¹²⁶ <http://www.cosac.eu/malta/>, <http://www.cosac.eu/luxembourg/>, <http://www.cosac.eu/slovenia/> (lt: 2014.01.20.)

¹²⁷ <http://www.cosac.eu/ireland/>, <http://www.cosac.eu/spain/>, <http://www.cosac.eu/belgium/> (lt: 2014.01.20.)

2.2.3.2. *Munkájuk*

A bizottságok mérete és ülésezési rendje is nagyban függ a parlamentek általános jellemzőitől, azonban általában elmondható, hogy nagyjából heti rendszerességgel vitatják meg az aktuális uniós dokumentumokat, vagy a következő heti tanácsi ülések és egyéb ülések témáit. A méretbeli különbségeket jól mutatja, hogy míg Máltán a külügyekkel is foglalkozó bizottság összesen kilenc tagú, addig az Egyesült Királyságban a *House of Lordsban* összesen 74 lord foglalkozik uniós ügyekkel (az Európai Ügyek Bizottságában és annak hat albizottságában), de a francia *Assemblée nationale*-ban is 48 képviselő ül az Európai Ügyek Bizottságában.

A bizottságok munkájának nagy részét jellemzően a már bemutatott *scrutiny* eljárás jelenti. Igen nagy az eltérés a tagállamok között abban, hogy milyen kormányzati tisztségviselőket és milyen gyakorisággal hívnak meg üléseikre, valamint abban is, hogy milyen mértékben vonják be munkájukba a civil társadalmat, mennyire kommunikálnak külön entitásként velük, vagy mennyire koncentrálnak kizárólag a belső parlamenti szereplőkre. A bizottságok erősségét is jellemzően a *scrutiny* eljárás, valamint a belső alkotmányos berendezkedés határozza meg.

A bizottsági munkát illetően meg kell jegyezni, hogy az európai uniós ügyekkel foglalkozó bizottságok munkájának integráns része a tagállami szintű együttműködés, e tekintetben pedig a legfontosabb forma a COSAC (ld. később a dolgozatban 4.2.2. pont).

2.2.3.3. *Változások*

Az európai ügyekkel foglalkozó bizottságok szerepe pont a Lisszaboni Szerződés és a parlamentek nagyobb hangsúlya miatt az elmúlt időben tendenciózusan felértékelődik. Ezt tükrözve néhány tagállam parlamentjében akár eljárásrendi változásokra is sor kerül (pl. Írország), annak érdekében, hogy ezek a bizottságok minél hatékonyabban láthassák el munkájukat.

Általában is elmondható, hogy bár az alap feladatokban nem jellemző nagyobb változások eszközlése, de az eljárásrendek idővel változnak és folyamatosan finomodnak a tagállamokban. Így lehet az, hogy a korábbi besorolások (elsősorban pl. a *scrutiny* rendszerrel kapcsolatban) már nem élnek és egyre vegyesebb, bonyolultabb rendszerek jönnek létre a tagállami parlamentekben.

2.2.4. Szakbizottságok

Míg korábban hagyományosan az uniós ügyek bizottsági szinten gyakorlatilag kizárólag az európai ügyekkel foglalkozó bizottságokhoz tartoztak, addig már a parlamentek egyre nagyobb részében kezd megdőlni az a „mítosz”, hogy az uniós ügyek egy külön entitást képeznek a szakbizottsági ügyek között. Tekintettel arra, hogy az integrációs folyamat során a szakpolitikai területek közül mind többen nyertek teret az uniós intézmények, így az uniós szintű jogalkotást nem lehet tovább csak és kizárólag az uniós ügyek bizottságának hatáskörében tartani. Érdemes példaként említeni a mezőgazdasági kérdéseket: jellemzően minden nemzeti parlamentben van mezőgazdasággal foglalkozó szakbizottság. Ugyanakkor az uniós szintű kérdéseket korábban általában az európai ügyekkel foglalkozó bizottságok tárgyalták meg, még akkor is, ha ezen a területen a tagállami jogalkotás csak kiegészítő szerepet játszhat az uniós szintű jogalkotás mellett, tehát kiemelt fontosságú az, hogy valós, szakpolitikai véleményt alkossanak ezek a szakbizottságok.

Éppen ezért a jelenlegi tendencia azt mutatja, hogy a nemzeti parlamentekben egyre inkább bevonásra kerülnek az egyes szakbizottságok az uniós ügyek megtárgyalásába, akár az európai ügyekkel foglalkozó bizottságok mellett, akár azoknak alá vagy mellé rendelve. Szintén változik nemzeti parlamenteken belül az, hogy az uniós ügyekkel foglalkozó bizottságokban olyan képviselők ülnek-e, akik már eleve más szakbizottságok tagjai is, ezzel biztosítva egyfajta szakpolitikai képviseletet az európai ügyekkel foglalkozó bizottságokon belül.

A szakbizottságok közül kiemelkedően fontos szerepet játszanak a külügyi bizottságok. Számos nemzeti parlamentben különleges szerepet játszanak még európai uniós ügyekben is. Ennek indokoltsága megtalálható például abban, hogy a csatlakozási szerződések ratifikációját általában ezeknek a bizottságoknak, vagy legalábbis az európai ügyekkel foglalkozó bizottságokkal együttesen kell előkészíteni, valamint szintén okot ad a kiemelt szerepre az EU közös kül- és biztonságpolitikájának, valamint a közös biztonság- és védelempolitika parlamenti felügyelete¹²⁸.

A tagállami parlamentek közül érdemes kiemelni a francia Szenátust, az olasz parlament két házát, valamint a svéd *Riksdagot*, amelyek esetében különösen nagy szerepet játszanak a szakbizottságok az európai ügyekkel foglalkozó bizottságok mellett¹²⁹.

2.2.5. Egyéb politikai szintű aktorok

Számos parlamentben akár speciális fórumokat is létrehoznak az uniós ügyek megfelelő szintű kezeléséhez. Ezeknek célja lehet, hogy a mindennapi ügyek mellett a ritkább vagy nagyobb horderejű kérdéseket esetleg más fórumon vitassák meg. Ilyen egyéb politikai szintű aktornak számít például a már említett magyar Európai Unió Konzultációs Testület¹³⁰, amely nem illeszkedik sem a parlament bizottsági struktúrájába, sem pedig az általános munkamenetébe, ugyanakkor az Európai Tanács üléseit megelőzően és egyéb stratégiai jelentőségű kérdések megvitatásakor kiemelt szerepet játszik. Más tagállamok parlamentjeiben is előfordulhatnak akár rendszeres, akár *ad hoc* fórumok az uniós ügyekkel kapcsolatban, különösen akkor, ha egy új rendszer kerül kialakításra a parlamenteken belül, vagy olyan ügy merül fel, aminek a megvitatása a már adott keretek között nehézkes lehet (például a gazdasági kormányzással kapcsolatos kérdések, amelyek elmélyülésekor volt rá példa, hogy egyes parlament különleges összetételű üléseket hívott össze).

¹²⁸ <http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/c6-14br.pdf> (lt: 2014.04.21.)

¹²⁹ <http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/c4-13br.pdf> (lt: 2014.04.21.)

¹³⁰ <http://www.parlament.hu/eukonzeit> (lt: 2014.05.10.)

2.2.6. Tisztviselők

A politikai szint mellett uniós ügyekben is igen nagy jelentőséggel bír a tisztviselői kar a parlamenteken belül. Jól felkészült, motivált és hozzáértő tisztviselők jelentősen tudják segíteni a politikusok munkáját, rámutatni azokra a lehetőségekre, amelyeket a nemzeti parlamentek ki tudnak használni uniós ügyekben.

A legjellemzőbb tisztviselői szintek, amelyek szerepet játszanak a nemzeti parlamentekben uniós ügyekben a következők:

- a parlamentek főtitkárai;
- az európai ügyek bizottságának titkársága; valamint egyéb, speciálisan uniós ügyekkel foglalkozó tisztviselők;
- a parlamentek brüsszeli állandó képviselői;
- könyvtárak és kutatószolgálatok uniós ügyekre szakosodott munkatársai;
- valamint egyéb releváns tisztségviselők (parlamenti struktúrától függően az európai ügyek bizottsága titkársága mellett más szervezeti egység is foglalkozhat uniós ügyekkel, pl. IPEX levelezők, akik akár az informatikai részleg tagjai is lehetnek).

A fentiek közül a legmagasabb szintet a parlamenti főtitkárok képviselik. Ők évente legalább egyszer szervezett keretek között találkoznak (uniós tagállamok és tagjelöltek parlamentjeinek főtitkárai), ahol döntéseket hoznak a tisztviselői szintű uniós ügyekkel kapcsolatban, valamint előkészítik az elnöki szintű találkozókat, az Elnökök Konferenciáját¹³¹.

Legfontosabb szerepet azonban a tagállami parlamenteket nézve általában az európai ügyekkel foglalkozó bizottságok titkárságai töltik be. Az ő feladatuk az, hogy a politikai iránymutatások alapján előkészítsék azokat a megvitatandó kérdéseket, amelyekkel egy adott parlament kiemelten fog foglalkozni. Jellemzően a tisztviselői karon belül ők lehetnek a legnagyobb hatással azon

¹³¹ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do> (lt: 2014.04.21.)

ügyek kiválasztására is, amely ügyekkel a bizottság akár *scrutiny*, akár szubszidiaritás-ellenőrzés tekintetében foglalkozik, valamint segítik a képviselők munkáját háttéranyagok készítésével és szakpolitikai kérdések feldolgozásával¹³². A parlamentek között elég nagy eltérés van a tekintetben, hogy hányan, és milyen szakmai háttérrel foglalkoznak uniós ügyekkel az egyes kamarákban. Egy 2013. októberi felmérés szerint¹³³ a legkevesebb (1, illetve 4) tisztviselő a szlovén Nemzeti Tanácsban, illetve Máltán foglalkozik EU-s ügyekkel, míg a legtöbb (59-en) a német *Bundestag*-ban. Ezeknek a tisztviselőknek csak egy része dolgozik az európai uniós ügyekkel foglalkozó bizottságoknál.

A tagállami nemzeti parlamentek szinte kivétel nélkül¹³⁴ irodákat tartanak fenn Brüsszelben, ahol ún. Állandó Képviselők hivatottak biztosítani a minél hatékonyabb információáramlást a nemzeti parlamentek és az EU intézményei között.¹³⁵ Mind háttérük, mind hatáskörük, kinevezésük és munkamódszereik eltérnek egymástól, így nem egy homogén csoportról van szó, ugyanakkor az így biztosítható információáramlás igen fontos részét képezi jelenleg a nemzeti parlamentek uniós ügyekkel kapcsolatos forrásainak.

Számos parlamentben külön egység foglalkozik a parlamenti könyvtárakon belül uniós ügyekkel, valamint néhány helyen külön kutatószolgálatot tart fenn a parlament, amelyeken belül akár uniós ügyekkel foglalkozó kollégák is helyt kapnak. Az ő feladatuk, hogy háttéranyagokkal, elemzésekkel, nemzetközi összehasonlításokkal segítség akár a bizottsági munkát, akár egyéb politikai szintű, vagy tisztviselői szintű uniós munkát. Az ilyen kutatószolgálatokra jó példa többek között a lengyel *Szejm* kutatószolgálat¹³⁶.

¹³² <http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/d9-20th%20Bi-annual%20Report%20of%20COSAC%20EN%20-%20corrected%2024%20October.pdf> (lt: 2014.04.21.)

¹³³ <http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/d9-20th%20Bi-annual%20Report%20of%20COSAC%20EN%20-%20corrected%2024%20October.pdf> pp. 18-19. (lt: 2014.04.21.)

¹³⁴ Jelenleg hivatalosan csak a szlovák parlamentnek nincs kiküldött képviselője Brüsszelben.

¹³⁵ Az Állandó Képviselőről és az ő szerepük fontosságáról ld. később a dolgozat III. részét.

¹³⁶ http://www.bas.sejm.gov.pl/about_us.php (lt: 2014.04.21.)

Néhány parlament felelős az általános publikum uniós ügyekben való tájékozottságáért is, azaz ezekben az esetekben nem a kormányok biztosítják az uniós információt a társadalom számára (mint például hazánkban), hanem ennek a tevékenységnek a letéteményesei a parlamenti EU információs irodák. Ezekben változó számban dolgoznak szakemberek, akiknek feladata, hogy bármilyen, az állampolgároktól a parlamentek felé beérkező uniós ügyekkel kapcsolatos kérdésre választ adjanak, vagy segítsenek megtalálni a szükséges válaszokat. Ilyen parlamenti információs irodára a legjobb példa a dán *Folketing* EU Információs Központja¹³⁷.

Az említett tisztviselők mellett az uniós ügyek kezelésébe további kollégák is bekapcsolódhatnak. Például szakbizottságok titkárai, akik a releváns szakterületeken működnek együtt az európai ügyekkel foglalkozó bizottság titkárságaival, vagy akár informatikai szakemberek, akik segítséget nyújtanak a modern technikai eszközök kihasználásához a nemzeti parlamentek és az uniós intézmények közötti gyors információáramlást elősegítendő.¹³⁸

2.3. Parlamentek besorolása, összehasonlíthatósága

Az uniós ügyek vizsgálatakor is megkerülhetetlen, hogy a parlamenteket bizonyos szempontokból osztályozzuk, összehasonlítsuk, valamint megpróbáljuk meghatározni, hogy milyen szempontok vezérelnek egy parlamentet az uniós ügyekkel való tevékenysége során¹³⁹.

A legkézenfekvőbb besorolás az egy- és kétkamarás parlamentekre való bontás. Az Európai Unió jelenlegi tagállamainak 28 parlamentje közül 15 egykamarás parlamentet találunk és 13 kétkamarásat, így 41 parlamenti kamara van az uniós tagállami parlamentek között (az Európai Parlamentet tehát nem számítva).

¹³⁷ http://www.eu-oplysningen.dk/euo_en/ (lt: 2014.01.21.)

¹³⁸ Erre lehet példa néhány olyan informatikus, akik az IPEX (Interparlamentáris EU Információcsere honlapja) levelezőiként funkcionálnak.

¹³⁹ Az európai uniós tagállamok, illetve a csatlakozó országok parlamentjeinek legfőbb jellemzőit összefoglaló táblázatot lásd a mellékletek között.

A tagállami parlamentek között nagyságuk (képviselőik száma) tekintetében is igen nagy a szórás: míg a brit *House of Lords* jelenleg 779 tagot számlál (a két brit kamara együtt 1429 fő), addig a szlovén Nemzeti Tanácsban mindössze 40 képviselő van, a luxemburgi *Chambre des Députés* pedig csak 60 képviselővel működik.

A számszerű adatokon kívül természetesen számos más karakter határozza meg egy parlament működését, akkor is, ha az uniós ügyeket vizsgáljuk.

Ezeknek a tanulmányozásához érdemes segítségül hívni Győri Enikő felsorolását Philip Norton és David Judge munkájának figyelembe vételével¹⁴⁰, amely áttekinti azokat a tényezőket, amelyek meghatározzák azt, hogy milyen szerepet vállal egy parlament uniós ügyekben. Ezek egyúttal rámutatnak arra is, hogy milyen nehézségekbe ütközik a nemzeti parlamentek összehasonlítása, hiszen ezen tényezők mind olyan speciális nemzeti karaktert jelentenek, amelyek mellett nehéz ugyanazon kategóriákban vizsgálni a parlamentek akcióit és motivációit.

Tehát a parlamentek uniós szerepvállalását meghatározó tényezők főként a következők:

- Az ország alkotmányos, politikai berendezkedése
(egy vagy kétkamarás-e a parlament; föderális berendezkedésű-e az állam; a parlament milyen erőt képvisel más hatalmi ágakkal szemben általában a belpolitikában¹⁴¹, stb.)
- Az ország hagyományai, politikai kultúrája
(parlamentek népszerűsége; politikai pluralitás jellege; EU-val való viszony; stb.)
- A parlamenti normák és a gyakorlat
(parlamentek munkájának flexibilitása; reakcióképesség; alkalmazkodóképesség, stb.)

¹⁴⁰ Győri, E. (2004), *ibid.*, pp. 74-75.

¹⁴¹ Itt kiemelkednek a skandináv országok, ahol hagyományosan nagyobb politikai súlya van a parlamenteknek, aminek részben oka, hogy itt többször fordul elő kisebbségi kormányzás, amelyben nagyobb a kormány kompromisszumra való hajlandósága, mivel a működésképeséghez állandó alkuk megkötésére van szükség a törvényhozásban.

- A parlamenti munka mennyisége
(a parlament és képviselőinek általános leterheltsége)
- Az általános politikai légkör és helyzet; országspecifikus tényezők
(az ország mérete, általános politikai helyzete, parlamentben levő pártok jellege, stb.).

Az uniós ügyekben való részvétellel kapcsolatban szintén gyakorlatilag lehetetlen az összehasonlítás az imént részletezett okok miatt is. Azonban, mivel informatív lehet a dolgozat eredményeire nézve is, megkíséreltem egy szigorúan szubjektív és hangsúlyozandóan nem kvantitatív értékrendet felállító összehasonlítás kidolgozását.

Az összehasonlítás során tehát az uniós ügyek kezelését, annak különböző aspektusait vettem figyelembe (*scrutiny* erőssége, szubszidiaritás-ellenőrzés aktivitása, politikai párbeszéd aktivitása, intézményi háttér, uniós kérdésekben a parlament országon belüli vizibilitása, aktivitás az interparlamentáris kapcsolatokban). Az értékelés során a *scrutiny* tekintetében a felállított rendszert és annak mindennapos működését értékeltem, szakmai tapasztalataim alapján. A politikai párbeszéd, illetve a szubszidiaritás-ellenőrzés esetében az elfogadott dokumentumok száma viszonylag objektív mérőszámot jelent (bár itt is történt korrekció, hiszen nem mindenhol jelenti ugyanazt például az a tény, hogy még nem fogadtak el egyetlen indokolt véleményt sem). Az intézményi háttér esetében a parlamenten belül uniós ügyekkel foglalkozó tisztviselők relatív száma és felkészültsége, valamint a felállított struktúrák milyensége segített meghatározni a számokat. Végül pedig az interparlamentáris kapcsolatokban tapasztalható aktivitást értékeltem, amely számos esetben nem jár párhuzamosan együtt a más területeken való viszonylag gyengébb szerepléssel. A parlamenteket egytől ötig osztályoztam az egyes szempontok szerint, ahol az egy a legrosszabb, az öt a legjobb „teljesítményt” jelentette.

Tagállam	Parlament/Kamara	Kormányzati ellenőrzés erőssége (scrutiny)	Szubszidiaritás ellenőrzés aktivitása	Politikai párbeszéd aktivitása	Intézményi háttér (felkészültség, szervezethez)	Uniók kérdéseiben parlament országban belüli vizibilitása	Aktivitás az interparlamentáris kapcsolatokban	Egyéb fontos tényező	Összevont eredmény
Ausztria	Nationalrat	4	2	4	3	3	4		3,33
	Bundesrat	3	2	4	3	3	2		2,83
Belgium	Chambre des représentants	3	2	3	4	3	4	közös bizottság a két kamarában	3,16
	Sénat	3	2	3	4	3	4		3,16
Bulgária	Narodno sabranie	3	2	4	3	3	2		2,83
Ciprus	Vouli ton Antiprosopon	2	2	3	3	3	2		2,5
Csehország	Poslanecká sněmovna	4	1	3	3	3	3		2,83
	Sénat	4	2	5	4	3	4		3,66
Dánia	Folketing	5	3	5	5	5	5		4,6
Egyesült Királyság	House of Commons	5	5	4	5	4	5		4,66
	House of Lords	5	3	5	5	4	5		4,5
Észtország	Riigikogu	4	1	3	3	4	2		2,83
Finnország	Eduskunta	5	2	3	5	5	5		4,16
Franciaország	Assemblée nationale	4	2	3	5	4	5		3,83
	Sénat	4	3	5	4	4	4		4
Görögország	Vouli ton Ellinon	2	1	4	3	3	3		2,66
Hollandia	Tweede Kamer	5	4	4	5	4	5		4,5
	Eerste Kamer	4	4	4	4	4	4		4
Horvátország	Sabor	3	2	3	3	3	2		2,66
Írország	Houses of the Oireachtas (Dáil Éireann and Seanad Éireann)	4	2	4	4	4	4	közös bizottság a két kamarában	3,66

Lengyelország	Sejm	3	5	4	4	3	4	4	3,83
	Senat	3	5	3	3	3	4	4	3,5
Lettország	Saeima	5	2	3	5	5	3	3	3,83
Litvánia	Seimas	4	3	4	4	5	4	4	4
Luxemburg	Chambre des Députés	3	5	4	3	3	3	3	3,5
	Országgyűlés	3	2	3	4	3	4	4	3,16
Magyarország	Kamra tad- Deputati	2	3	3	3	3	3	3	2,83
Málta	Bundestag	5	2	4	5	4	5	5	4,16
Németország	Bundesrat	4	3	5	4	4	3	3	3,83
Olaszország	Camera dei Deputati	3	2	5	4	3	5	5	3,66
	Senato della Repubblica	3	4	5	4	3	5	5	4
Portugália	Assembleia da Republica	3	2	5	5	4	5	5	4
Románia	Camera Deputaţilor	3	2	4	3	3	3	3	3
	Senatul	2	2	4	2	3	2	2	2,5
Spanyolország	Cortes Generales (Congreso és Senado)	3	2	3	3	2	3	3	2,66
								közös bizottság a két kamarában	
Szlovákia	Národná rada	2	2	3	3	3	3	3	2,66
Szlovénia	Državni zbor	3	1	2	3	3	3	3	2,5
	Državni svet	2	1	1	2	2	2	2	1,66
Svédország	Riksdag	5	5	5	5	5	5	5	5

Táblázat 4

A tagállami parlamentek összehasonlítása uniós ügyekben¹⁴²

¹⁴² Saját készítésű táblázat, a készítéshez forrás: a nemzeti parlamentek saját honlapjai, korábbi táblázatok, saját tapasztalat

A táblázatból a következő tanúságokat vonhatjuk le:

- Ugyan az általános szakmai és tudományos vélekedés minden esetben a dán parlamenti rendszert hozza példaként, mint a legjobban működő rendszert, mégis a svéd parlament, a *Riksdag* volt az egyetlen, amely összesen 5 pontot tudott szerezni. Ez köszönhető többek között annak, hogy a dán *Folketing*gel szemben a *Riksdag* a szubszidiaritás-ellenőrzésben is igen aktív, valamint – bár ez a számokban nem tükröződött, ez az a parlament, amely a legjobb gyakorlatot mutatja a szakbizottságok uniós ügyekbe való bevonása kapcsán.
- Az összevont pontszámokkal kapcsolatban általában látszik, hogy a parlamenteknek még van hova fejlődni az uniós ügyek kezelése kapcsán. Az átlagosan elért 3-4 közötti eredmények nem rossz eredmények, csak a kihasználatlan potenciát jelzik.
- Az uniós ügyekben leginkább erősnek bizonyuló parlamentek az összehasonlítás (és a gyakorlat) szerint: a dán *Folketing*, az Egyesült Királyság parlamentjének két háza (*House of Commons* és *House of Lords*), a finn *Eduskunta*, a holland parlament két háza (*Tweede Kamer* és *Eerste Kamer*), az olasz *Senato della Repubblica*, valamint a portugál *Assembleia da República*.
- A leggyengébbnek értékelt szlovén *Državni svet* esetében el kell mondani, hogy a többi parlamenttől mind méretében, mind pedig munkajellegében eltér, hatáskörileg nem összehasonlítható a többiek feladataival a szlovén alkotmányos berendezkedés szerint. Emellett a relatív alacsonyra értékelt parlamentek közül a következő megjegyzéseket lehet tenni: a legkisebb tagországoknál (Szlovénia, Málta, Ciprus) kapacitás korláttal összefüggő oka is van vélhetően az alacsonyabb aktivitásnak. Érdekes azonban például Spanyolország esete. A spanyol parlament, a *Cortes Generales* az egyetlen a „nagy” országok parlamentjei között, amely ennyire kevésbé foglalkozik az uniós ügyekkel és ilyen gyenge uniós kérdésekben a megjelenése, mind nemzeti, mind pedig európai szinten. Figyelemre méltó még, hogy míg az esetek nagy részében a

kétkamarás parlamentek esetében viszonylagos konzisztencia figyelhető meg, addig a cseh parlament két háza esetében viszonylag nagy eltérés tapasztalható. Míg a Szenátus elég aktívnak és felkészültnek mondható uniós kérdésekben, a Képviselőház ezekben az ügyekben alacsonyabb aktivitást mutat.

- A kormányzati ellenőrzés értékelése kapcsán érdemes megfigyelni, hogy általában az északi országok azok, amelyekben a parlamenteknek a legerősebb szerepe van uniós kérdésekben a kormányokkal szemben.
- Egyes parlamentek (így például a portugál parlament, vagy az olasz parlament két háza) nem túl erősek a kormányzati ellenőrzés szempontjából, azonban más aspektusban (például parlamentközi együttműködésben való részvétel) nagyon is erősek.
- A parlamentek vizibilitása uniós ügyekben jellemzően azokban az országokban erős, ahol a parlamentek üzemeltetnek az állampolgárokat uniós ügyekben tájékoztató központokat. Ez úgy tűnik nem csak a tisztviselők felkészültségét és az intézményi háttér növeli, de magával húz egy nagyobb érdeklődést a parlamentekben általában is, illetve a parlamenteknek szánt nagyobb felelősséget uniós kérdésekben.
- Az intézményi háttér esetében általában tapasztalható, hogy jelentősen tudja növelni mind a parlamenti képviselők, mind a tisztviselők érdeklődését és felkészültségét is az, ha már láttak el elnökséget, illetve az intézményi struktúrák hatékonyságát és letisztultságát is elősegíti egy ilyen nagy feladat ellátása.
- A különböző struktúrák mellett szerepet játszik a gyakorlatban néhány kulcsszereplő kalibere, személyes felkészültsége és elkötelezettsége. Tipikusan ilyen kulcsszereplők politikai szinten a házelnök, az európai ügyekkel foglalkozó bizottság elnöke/elnöksége, valamint tisztviselői szinten a főtitkár vagy annak megfelelő tisztviselő. Amennyiben ezek a személyek elkötelezettek az uniós ügyek iránt, proaktívak és magas a felkészültségük, akkor akár egy gyengébb struktúrában is nagy eredményeket képesek elérni. Számos bizottságban volt külügyminiszterek vagy európai uniós ügyekkel foglalkozó miniszterek kapnak szerepet, amely szintén elő tudja segíteni a szakmailag hatékonyabb hozzáállást.

Tagállam	Egykamarás /Kétkamarás	Parlament/Kamara neve	Tagjainak száma
Ausztria	2	Nationalrat	183
		Bundesrat	62
Belgium	2	Chambre des représentants	150
		Sénat	71
Bulgária	1	Narodno sabranie	240
Ciprus	1	Vouli ton Antiprosopon	80
Csehország	2	Poslanecká sněmovna	200
		Senát	81
Dánia	1	Folketing	179
Egyesült Királyság	2	House of Commons	650
		House of Lords	779
Észtország	1	Riigikogu	101
Finnország	1	Eduskunta	200
Franciaország	2	Assemblée nationale	577
		Sénat	348
Görögország	1	Vouli ton Ellinon	300
Hollandia	2	Tweede Kamer	150
		Eerste Kamer	75
Horvátország	1	Sabor	151
Írország	2	Houses of the Oireachtas (Dáil Eireannand és Seanad Eireann)	166
			60
Lengyelország	2	Sejm	460
		Senat	100
Lettország	1	Saeima	100
Litvánia	1	Seimas	141
Luxemburg	1	Chambre des Députés	60
Magyarország	1	Országgyűlés	199
Málta	1	Kamra tad- Deputati	65
Németország	2	Bundestag	598
		Bundesrat	69
Olaszország	2	Camera dei Deputati	630
		Senato della Repubblica	321
Portugália	1	Assembleia da República	230
Románia	2	Camera Deputaţilor	334
		Senatul	137
Spanyolország	2	Cortes Generales (Congreso és Senado)	350
			264
Szlovákia	1	Národná rada	150
Szlovénia	2	Državni zbor	90
		Državni svet	40
Svédország	1	Riksdag	349

Táblázat 5

A tagállamok nemzeti parlamentjeinek neve, mérete, kamarák száma ¹⁴³

¹⁴³ Saját készítésű táblázat, a készítéshez forrás: www.ipu.org (lt: 2014.02.11.)

2.4.A nemzeti parlamentek összehasonlításának nehézségei

Miután bemutatásra kerültek a különböző feladatok, amelyeket a nemzeti parlamenteknek el kell látniuk uniós ügyekben, fontos leszögezni, hogy ezeket a feladatokat a nemzeti parlamentek igen különböző formában, intenzitással, és más-más keretek között látják el.

A nemzeti parlamentek között nincs hierarchia, hiszen működésük során a belső jog rendszerén belül, mint nemzeti törvényhozások működnek. Ugyanakkor uniós ügyekben a parlamentek között megfigyelhető erősebb és gyengébb érdekérvényesítő képességgel bíró parlament is. Ezeket főként a *scrutiny* rendszerük erőssége alapján különböztetjük meg. A korábban használt értékelések az elmúlt években – oly sok minden máshoz hasonlóan – felülvizsgálatra szorulnak, hiszen egyrészt maguk a *scrutiny*-rendszerek is változnak, valamint számos új mérési lehetőség került elő, amelyekkel egy nemzeti parlament uniós ügyekben tapasztalható aktivitását mérni lehet. Így például az elfogadott indokolt vélemények (*reasoned opinion*) száma, az Európai Bizottsággal folytatott politikai párbeszéd intenzitása, az Európai Parlamenttel folytatott párbeszéd intenzitása és egyéb olyan együttműködési formák kiaknázása, amelyről az értekezés harmadik részében ejtek szót.

Fontos megjegyezni, hogy a munkamódszerek, időszakok valamint a korábbiakban említett különböző tényezők teszik nehezzé az összehasonlítást és ez egyben nehezíti a parlamentek számára a közös fellépést is. Gondoljunk csak arra, hogy a szubszidiaritás-ellenőrzésre rendelkezésre álló nyolc hetes periódusban a különböző parlamentek tarthatnak épp üléskezési szünetet, plenáris ülés sem ugyanakkor és ugyanolyan ütemben van az egyes parlamentekben, vagy például az európai ügyekkel foglalkozó bizottságok sem ugyanolyan hatáskörrel bírnak a különböző nemzeti parlamentekben.

2.5. A regionális/tartományi parlamentek problematikája

A tagállami alkotmányos berendezkedések sajátosságainak megfelelően egyes tagállamokban a nemzeti parlamentek nem élveznek kizárólagosságot a törvényalkotásban, így az uniós ellenőrzés, sőt (és különösen) a szubszidiaritás elvének betartásának esetében néhány helyen megosztott hatáskörrel bírnak regionális parlamentekkel.

Azok a tagállamok, ahol a regionális parlamentek szerepe ily módon felmerül: Ausztria, Belgium, Németország (föderális államok); Olaszország és Spanyolország (regionalizálódott államok); valamint az Egyesült Királyság, Finnország, és Portugália (asszimmetrikusan regionalizálódott államok)¹⁴⁴. Ezek között az országok között is igen nagy az eltérés a regionális parlamentek erősségeinek tekintetében, illetve abban, hogy miként csatornázódnak be a nemzeti parlamentekhez, illetve véleményük hogyan juthat el uniós szintre.

A Lisszaboni Szerződéshez csatolt 2. Jegyzőkönyv 6. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy „A nemzeti parlamentekre, illetve nemzeti parlamenti kamarákra tartozik, hogy – adott esetben – a jogalkotói hatáskörökkel rendelkező regionális parlamentekkel egyeztessenek.”¹⁴⁵ Azaz a Lisszaboni Szerződés elismeri, hogy adott tagállamokban szükség lehet a nemzeti parlamenteken kívül alacsonyabb szinten is további parlamentek bevonására, ugyanakkor az egyeztetés kötelezettségét a nemzeti parlamentekre hagyja és ugyanígy a visszajelzések

¹⁴⁴ A regionális parlamentek szerepéről részletesebben ld. a Régiók Bizottságának vonatkozó tanulmányát (The Role of Regional Parliaments in the Process of Subsidiarity Analysis within the Early Warning System of the Lisbon Treaty). A tanulmány elérhető: <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Documents/Without%20Document%20Sets/Full%20Regional%20parliaments%20FINAL.pdf> (lt: 2014.05.01.)

A dolgozatban is hivatkozott hármas tipizálást az imént említett tanulmány használja (federal states, regionalised states, asymmetrical regionalised states) – attól függően, hogy az adott alkotmányos berendezkedésben milyen a szub-nemzeti törvényhozások viszonya a nemzeti szinttel.

¹⁴⁵ Emellett a Belga Királyság például nyilatkozatot csatolt (51. nyilatkozat) a Lisszaboni Szerződéshez a nemzeti parlamentekről, amelyben kifejti, hogy „*alkotmányjogának megfelelően mind a Képviselőház, mind a Szövetségi Parlament Szenátusa, mind a közösségek és régiók parlamenti közgyűlései – az Unió által gyakorolt hatásköröknek megfelelően – a nemzeti parlamenti rendszer összetevőiként vagy a nemzeti parlament kamaráiként járnak el*”. Ez a nyilatkozat is jól jelzi, hogy a belga alkotmányos berendezkedés a legkomplexebb az egyes parlamentek hatáskörei tekintetében.

tekintetében is egycsatornás kommunikációt vár el, azaz nem kommunikál (legalábbis a jegyzőkönyvi értelemben) külön a regionális parlamentekkel.¹⁴⁶

Annak érdekében, hogy a regionális parlamentek (illetve kormányzatok) meg tudják osztani véleményüket és tapasztalataikat a korai figyelmeztető rendszerrel kapcsolatban, a Régiók Bizottsága 2012-ben létrehozott egy online információs felületet, a REGPEX-et¹⁴⁷, amely helyet biztosít a nemzetinél alacsonyabb szintű, ám kompetenciával bíró parlamentek (és egyéb szervek) számára, hogy kommunikálhassák véleményüket.¹⁴⁸

A fent említett nyolc tagállam közül a gyakorlatban leginkább Belgiumban érvényesül a szubszidiaritás-ellenőrzésben (valamint általában az uniós ügyekben) való részvétel a regionális parlamentek részéről. Itt a leginkább megfigyelhető, hogy a regionális, illetve szubnacionális parlamentek részvétele az uniós ügyekben jobban megoldott és nem korlátozódik egyetlen aspektusra: a kormányzati ellenőrzésnek regionális dimenziója is van, és ez is működik, párhuzamosan a nemzeti szinttel¹⁴⁹.

Kihívást jelent ugyanakkor a szubnacionális parlamentek számára az uniós ügyek nyomon követése több szempontból is: egyrészt jelentős kapacitás problémával küzdenek ezek az intézmények és még a rájuk közvetlen hatással bíró alacsonyabb számú uniós jogalkotási tervezet vizsgálata is majdnem megoldhatatlan feladatot jelent mind a regionális képviselők, mind pedig az intézmények számára; másrészt pedig amennyiben kifogással élnének, akkor is (a szűk határidő figyelembe vételével) a nemzeti parlamenteken keresztül kell véleményüknek hangot adniuk. A regionális parlamentek véleményének

¹⁴⁶ Azért érdemes megjegyezni, hogy ebben a tekintetben érvényes a kommunikáció egycsatornás volta, mivel számos régió és így akár közvetetten regionális parlamentek is rendelkeznek képviselőkkel, amelyek gyakorlatilag lobbitevékenységet folytatnak az uniós intézmények mellett, valamint kommunikációs csatorna lehet a Régiók Bizottsága is, amely viszont szintén nincs formálisan becsatolva a nemzeti parlamentek mellé a szubszidiaritás-ellenőrzésnek a nemzeti parlamentek számára fenntartott eszközei esetén.

¹⁴⁷ <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/pages/default.aspx> (lt: 2014.05.01.)

¹⁴⁸ Maga az információ-megosztási igény és erre egy kezdetleges platform már 2007-től működik, ez az SMN (*subsidiarity monitoring network*).

¹⁴⁹ Pas, Wouter (2006) The Belgian 'National Parliament' from the Perspective of the EU Constitutional Treaty, in: National and Regional Parliaments in the European Constitutional Order (ed. Kiiver, P.), Europa Law Publishing, Groningen, 2006

becsatornázására nincs egy adott, és kötelezően használt metodológiája, azt a tagállamok maguk alakítják ki.

Hasznosnak mutatkozik ugyanakkor az a módszer, hogy a nemzeti törvényhozásokkal való hivatalos kommunikáció mellett a regionális parlamentek a regionális kormányokkal, valamint az adott régiók brüsszeli képviselteivel (amennyiben van ilyen) is szoros kapcsolatban álljanak és rajtuk keresztül is megpróbálják érvényesíteni érdekeiket¹⁵⁰.

¹⁵⁰ Erre példaként szolgálhat a Skót EU Iroda (<http://www.scotland.gov.uk/Topics/International/Europe/About/Scotland-in-EU/SGEUO>), vagy a tiroli EU Iroda (<http://www.alpeuregio.org/index.php/accueil/tyrol-brussels-office>), vagy akár a katalán EU Iroda (<http://accio.gencat.cat/offices/brussels/en/>). (It: 2014.05.01.) Ugyan ezek az irodák nem közvetlenül a regionális parlamenteket képviselik Brüsszelben, de meghívásukra a regionális parlamentek képviselői is részt vehetnek tárgyalásokon, hivatalos és informális eseményeken az uniós intézmények mellett, amely találkozók jelentősen elő tudják segíteni, hogy érdekeiket érvényesíthessék uniós szinten is. Nyilván nagyobb kapacitással rendelkeznek az amúgy is erős német régiók, amelyek közül néhány brüsszeli képviselte külön, a regionális parlamenteket képviselő tisztviselőt is magába foglal (így pl. Bajorország, Baden-Württemberg, vagy Hessen). Erről ld. a már említett tanulmány vonatkozó részét (p. 47.).

III. RÉSZ

A LISSZABONI SZERZŐDÉS HATÁLYBALÉPÉSÉVEL LÉTREJÖTT SZERZŐDÉSES KERETEK A NEMZETI PARLAMENTEK SZÁMÁRA AZ EURÓPAI UNIÓBAN

A nemzeti parlamentek számára a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése mindenképp egy teljesen új időszámítás kezdetét jelentette. A szerződés a nemzeti parlamentek számára egyéni és kollektív jogokat állapít meg, olyan területeket is magába foglal, amelyeken korábban a nemzeti parlamenteknek nem volt hatásköre.

Amint arról a korábbi részekben már szóltunk, minden parlamenten magán múlik, hogy mennyire képes kihasználni a lehetőségeit. A következőkben áttekintjük egyrészt a Lisszaboni Szerződés által biztosított lehetőségeket (így a jelenlegi uniós szintű jogi kereteket) a nemzeti parlamentek számára, valamint egyrészt a hivatalos kapcsolatokat az uniós intézményekkel, amelyek nagyrészt szerződéses kereteken nyugszanak, valamint az egymással kialakított együttműködéseket, amelyek leginkább az előbbi szerződéses lehetőségek minél hatékonyabb kiaknázásnak céljával épülnek egyre inkább.

3.1. A Lisszaboni Szerződés hatása a nemzeti parlamentekre

3.1.1. Bevezetés

A Lisszaboni Szerződés jelentőségéről a nemzeti parlamentek számára már több helyütt is írtunk a dolgozatban, így ebben a pontban igyekszem tárgyilagos formában áttekinteni azokat a pontokat, amelyek a Lisszaboni Szerződésben

kötelezettségeket állapítanak meg a nemzeti parlamentek felé vagy lehetőséget adnak számukra cselekvésre.

A következő táblázat áttekinti, hogy mely pontok vonatkoznak a nemzeti parlamentekre és azok milyen témában szólítják meg a nemzeti törvényhozásokat:

A Lisszaboni Szerződés pontja	Témája
EUSz.¹⁵¹ 5. cikk	<i>Szubszidiaritás elve</i>
EUSz. 10. cikk	<i>Nemzeti parlamentek részvétele a kormányok ellenőrzésével</i>
EUSz. 12. cikk	<i>A nemzeti parlamentek szerepe (tájékoztatás, szubszidiaritás, szerepük a szabadság, biztonság és jog területén, szerződések felülvizsgálata, csatlakozási kérelmek, interparlamentáris együttműködés)</i>
EUSz. 48. cikk	<i>Felülvizsgálati eljárások (ezen belül is a nemzeti parlamentek lehetőségei az egyszerűsített felülvizsgálati eljárás [átvezető záradék vagy passerelle] esetében)</i>
EUSz. 49. cikk	<i>Csatlakozási kérelmek beérkezéséről való értesítés</i>
EUMSz.¹⁵² 69. cikk	<i>Szubszidiaritás-ellenőrzés a büntetőjogi igazságügyi együttműködés és a rendőrségi együttműködés esetében</i>
EUMSz. 70. cikk	<i>A nemzeti parlamentek szerepe a szabadság, biztonság és jog területén</i>
EUMSz. 71. cikk	<i>Tájékoztatás a belső biztonságra vonatkozó operatív együttműködési bizottság munkájáról</i>
EUMSz. 81. cikk	<i>Egyes családjogi területek rendes jogalkotási eljárás alá vonásával kapcsolatos vélemény-nyilvánítási lehetőségek</i>
EUMSz. 85. cikk	<i>Az Eurojust tevékenységének értékelése</i>
EUMSz. 88. cikk	<i>Az Europol tevékenységének ellenőrzése</i>
EUMSz. 352. cikk	<i>Bizottság értesítése a nemzeti parlamentek felé, amennyiben új hatáskörökkel kellene felruházni az uniót az EU célkitűzéseinek végrehajtásához</i>
1. Jegyzőkönyv	<i>A nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről</i>
2. Jegyzőkönyv	<i>A szubszidiaritás és arányosság elvének alkalmazásáról</i>

Táblázat 6

A Lisszaboni Szerződés nemzeti parlamentekkel foglalkozó pontjai¹⁵³

¹⁵¹ Az Európai Unióról szóló szerződés

Konszolidált változata:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:0013:0390:HU:HTML>
(lt: 2013.12.10.)

¹⁵² Az Európai Unió működéséről szóló szerződés

Konszolidált változata:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:0047:0390:HU:HTML>
(lt: 2013.12.10.)

¹⁵³ Saját készítésű táblázat, forrás: Lisszaboni Szerződés

3.1.2. EUSz. 12. cikk a nemzeti parlamentekről, valamint az 1. Jegyzőkönyv a nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről

Az Európai Unióról szóló szerződés 12. cikke kifejezetten a nemzeti parlamenteknek szánt szerepet mutatja be és foglalja össze a következők szerint:

12. cikk

A nemzeti parlamentek tevékenyen hozzájárulnak az Unió jó működéséhez azáltal, hogy:

a) a nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről szóló jegyzőkönyvvel összhangban az Unió intézményeitől tájékoztatást kapnak, és kézhez kapják az uniós jogalkotási aktusok tervezeteit;

b) a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyvben meghatározott eljárással összhangban figyelemmel kísérik a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartását;

c) a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség keretében az Európai Unió működéséről szóló szerződés 70. cikkével összhangban részt vesznek az uniós politikák e területen való végrehajtását értékelő eljárásokban, és az említett szerződés 88., illetve 85. cikkével összhangban részt vesznek az Europol politikai ellenőrzésében, valamint az Eurojust tevékenységének értékelésében;

d) e szerződés 48. cikkével összhangban részt vesznek a Szerződések felülvizsgálati eljárásaiban;

e) e szerződés 49. cikkével összhangban értesítést kapnak az Unióhoz való csatlakozási kérelmek benyújtásáról;

f) a nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről szóló jegyzőkönyvvel összhangban részt vesznek a nemzeti parlamentek közötti és az Európai Parlamenttel folytatott parlamentközi együttműködésben.

forrás: EUSz.

A 12. cikk röviden megemlíti szinte az összes olyan pontot (ld. fenti táblázat), amely a nemzeti parlamentekre vonatkozik a szerződésben. Ez azért kiemelten fontos, hiszen így a szerződés törzsszövegében, expliciten leírva jelenik meg a nemzeti parlamentek jelentősége, valamint egy helyen összeszedve megtalálhatóak a legfontosabb hatáskörök. Ugyanakkor legalább ekkora, ha nem nagyobb jelentősége van a kifejezetten a nemzeti parlamenteknek szentelt, a Szerződéshez csatolt 1. Jegyzőkönyvnek¹⁵⁴. A jegyzőkönyv¹⁵⁵ a következő lényegesebb pontokat tartalmazza:

¹⁵⁴ Már annak is érdemes jelentőséget tulajdonítani, hogy a nemzeti parlamentekkel rögtön a legelső jegyzőkönyv foglalkozik.

¹⁵⁵ <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12007L/htm/C2007306EN.01014802.htm> (lt: 2013.12.10.), valamint ld. magyar nyelven a mellékletben.

- Az Európai Bizottság a közzététel időpontjában közvetlenül továbbítja a nemzeti parlamentek számára a konzultációs dokumentumokat, valamint egy időben a Tanácsnak és EP-nek való megküldéssel az éves jogalkotási programot, valamint a jogalkotási tervezési és politikai stratégiai dokumentumokat, emellett pedig továbbításra kerülnek a jogalkotási aktusok tervezetei is. Ezen túl a nemzeti parlamentek megkapják a Tanács üléseinek napirendjét és eredményét, valamint a Számvevőszék éves jelentését.
- A jegyzőkönyv szól a szubszidiaritás és arányosság elvének ellenőrzéséről (ezzel részletesebben a következő pontban foglalkozunk).
- Lefekteti, hogy a hivatalos nyelveken megküldött tervezetek benyújtása és a tanácsi napirendre vétel között legalább nyolc hét kell, hogy elteljen (indokolt eseteket kivéve), illetve az ideiglenes napirendre tűzés és a jogszabály elfogadása között további tíz napnak kell eltelnie.
- Külön szól a 48. cikk (7) bekezdésének alkalmazásáról¹⁵⁶.
- Meghatározza, hogy a kétkamarás parlamentek esetében a tájékoztatás mindkét kamarát megilleti.
- Szól az interparlamentáris együttműködésről az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek közötti együttműködés, valamint a COSAC összefüggésében is.

A jegyzőkönyv tehát egyértelműen kifejezi azt a szándékot, hogy a nemzeti parlamentek minél jobban informáltak legyenek és azokban az esetekben, amelyekben ezt számukra meghatározták kifejezhessék véleményüket akár az uniós intézmények, akár egymás felé, ezzel közvetve akár befolyásolva az uniós döntéseket.

¹⁵⁶ A 48. cikk (7) bekezdése:

(7) Amennyiben az Európai Unió működéséről szóló szerződés vagy e szerződés V. címe egy meghatározott területen vagy esetben a Tanács számára egyhangú határozathozatalt ír elő, az Európai Tanács határozatban felhatalmazhatja a Tanácsot, hogy az adott területen vagy esetben minősített többséggel határozzon. Ez az albekezdés nem alkalmazható a katonai vagy védelmi vonatkozású döntések esetén.

Amennyiben az Európai Unió működéséről szóló szerződés úgy rendelkezik, hogy a Tanácsnak egyes jogalkotási aktusokat különleges jogalkotási eljárás keretében kell elfogadnia, az Európai Tanács határozatban úgy rendelkezhet, hogy az ilyen jogalkotási aktusok rendes jogalkotási eljárás keretében is elfogadhatók.

Az Európai Tanácsnak az első és második albekezdés alapján tett minden kezdeményezéséről értesítenie kell a nemzeti parlamenteket. Ha valamely nemzeti parlament az értesítés időpontjától számított hat hónapon belül kifogást emel a javaslattal szemben, az első vagy második albekezdésben említett határozatot nem lehet elfogadni. Kifogás hiányában az Európai Tanács a határozatot elfogadhatja.

Az első és második albekezdés szerinti határozatokat az Európai Tanács egyhangúlag, az Európai Parlamentnek a tagjai többségével elfogadott egyetértését követően fogadja el.

3.1.3. A szubszidiaritás elvének vizsgálata

A Szerződéshez csatolt 2. jegyzőkönyv¹⁵⁷ foglalkozik a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásával. A Lisszaboni Szerződés tovább fejlesztve az Amszterdami Szerződés által korábban elfogadott rendelkezéseket elsődlegesen a nemzeti parlamentek feladatává teszi a szubszidiaritás elvének ellenőrzését. A Szerződés ennek érdekében egy külön ezt a célt szolgáló eljárást is meghatároz a Szerződéshez csatolt 2. Jegyzőkönyvben. A szubszidiaritás ellenőrzése kiemelten fontos feladat, hiszen ezzel egyrészt közvetlen beleszólásra ad lehetőséget a nemzeti parlamenteknek az uniós döntéshozatalba, valamint másrészt annak hatékony érvényesítése érdekében együttműködési kötelezettséget hoz létre a parlamentek között. Az ez irányú együttműködésnek több formája is kialakult, egyrészt a már korábban is létező, a parlamentek közötti elektronikus adatcserét támogató honlap, az IPEX¹⁵⁸, valamint emellett további formális és leginkább informális együttműködések, mint például a nemzeti parlamentek brüsszeli állandó képviselőinek informális hálózata¹⁵⁹.

A Lisszaboni Szerződéssel létrehozott új szubszidiaritás-ellenőrzési mechanizmus a korábbiakhoz képest egy jelentősen bonyolultabb rendszert hoz létre.¹⁶⁰ A Szerződés értelmében, amennyiben a nemzeti parlamentek egyharmada (vagy az EUMSz. 76. cikke alapján tett javaslatok esetében egynegyede) indokolt véleményben jelzi fenntartását, hogy a szubszidiaritás szempontjából nem talál megfelelőnek egy uniós jogalkotási aktus-tervezetet, ebben az esetben a benyújtónak visszaküldheti megfontolásra (ez az ún. sárga lap). Ilyenkor a Bizottság dönthet úgy, hogy módosítja, visszavonja, vagy változtatás nélkül megtartja a tervezetet. A Bizottságnak indokolási

¹⁵⁷ <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12007L/htm/C2007306EN.01015001.htm> (It: 2013.12.10.), valamint ld. magyar nyelven a mellékletben.

¹⁵⁸ www.ipex.eu

¹⁵⁹ <http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/dl-16br.pdf> (It: 2013.12.10.)

¹⁶⁰ Éppen ezért a nemzeti parlamentek már jóval a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt megkezdtek a felkészülést az új helyzetre és az új rendszernek megfelelően alakították át munkamódszereiket, valamint a COSAC keretében ún. szubszidiaritás-gyakorlatokat is szerveztek. (<http://www.cosac.eu/subsidiarity-tests/> (It: 2013.12.10.))

kötelezettsége van. Amennyiben ezt a fenntartást több, mint a parlamentek fele jelzi, a Bizottságnak újra felül kell vizsgálni a tervezetet és még akkor is, ha a javaslat továbbmegy, amennyiben a Tanács 55%-os többséggel, vagy az Európai Parlament egyszerű többséggel egyetért a parlamentekkel, úgy a javaslatot el kell vetni (ez az ún. narancssárga nap). A nemzeti parlamenteknek egyébként két-két szavazata van, amelyet a kétkamarás parlamentek esetében megosztanak egymás között.¹⁶¹

Noha a Lisszaboni Szerződés rendelkezéseivel kapcsolatos következtetéseket nem ehelyütt kívánjuk még levonni, mégis megjegyezhető, hogy – egyrészt a 2009 decembere óta eltelt gyakorlat figyelembe vételével, valamint maga a rendszer korlátai miatt is – a nemzeti parlamenteknek nincs könnyű dolguk, amikor szeretnék kihasználni a szerződés nyújtotta lehetőségeket a szubszidiaritással kapcsolatban. Ennek jó jelzése az is, hogy a sárga lapot eddig mindösszesen két alkalommal sikerült a nemzeti parlamenteknek elérniük és a második alkalommal az Európai Bizottság már jelezte is, hogy fenn kívánja tartani tervezetét.

Szintén a 2. Jegyzőkönyv rendelkezik az *ex post* kontroll lehetőségéről a szubszidiaritás elvével összefüggésben. Ennek megfelelően a nemzeti parlamentek a fent bemutatott *ex ante* vizsgálatot követően még utólag is kifogást emelhetnek, amennyiben úgy vélik, hogy a szubszidiaritás elve sérült. Ez esetben a nemzeti parlamentek az Európai Bírósághoz fordulhatnak. Ilyen eljárás egyébként a szerződés hatálybalépése óta még nem indult, ugyanakkor ez a jogosítvány is erősíti a nemzeti parlamentek szerepét az ellenőrzésben az uniós ügyek felett.

Érdekesség, hogy a szakirodalom és a nemzeti parlamentek Lisszabon utáni szerepvállalásával foglalkozó tudományos munkák szinte kizárólag a szubszidiaritás ellenőrzésre koncentrálnak, jórészt procedurális kérdéseket feszegetve, ugyanakkor nagyon kevesen teszik fel azt a kérdést, hogy vajon a

¹⁶¹ Fontos megjegyezni, hogy a kifogások számolásakor az Európai Bizottság nem várja el, hogy a nemzeti parlamentek ugyanazon kifogással éljenek, esetleg ugyanazt a pontot kifogásolják, hanem egyszerűen számszerűen vizsgálják, hogy megvan-e a küszöbértékhez szükséges számú indokolt vélemény.

mindennapi döntéshozatali gyakorlat mellett valóban ez-e a legfontosabb kártya a nemzeti parlamentek kezében. A dolgozatom egyik célja pont ennek a kérdésnek a hipotetikus feltevése volt a célja és az, hogy a körülmények bemutatásán keresztül megvizsgáljam, hogy valóban érdemes-e ennyire kihegyezetten a szubszidiaritás ellenőrzésre koncentrálni a nemzeti parlamentek uniós szerepvállalásával kapcsolatban¹⁶².

3.1.4. Szerződések felülvizsgálata

E tekintetben a Szerződés újdonsága az, hogy a további rendes szerződésmódosítások esetében az Alkotmányszerződés előkészítésénél is használt konvent formáját határozza meg irányadó előkészítő testületként, ezzel pedig egy ilyen szerződésmódosítás esetében jelentős hatalmat ad a nemzeti parlamentek kezébe, hiszen a konventben a nemzeti parlamenti képviselők automatikusan helyet kapnak. Ezzel a Szerződés tulajdonképpen biztosítja, hogy amennyiben a jövőben nagyobb horderejű változtatásra kerülne sor az uniós döntéshozatali mechanizmusokkal vagy felépítéssel kapcsolatban, azokat a nemzeti parlamentek közvetlen részvételével tárgyalják majd meg és készítik elő. Ennek a jelentősége vitathatatlan, ugyanakkor azt is meg kell jegyezni, hogy a jelenlegi tendencia azt mutatja, hogy amennyire lehetséges, a szerződések módosítását a tagállamok nem ebben a formában kívánják megoldani. Az ok erre pedig nem a nemzeti parlamentek kihagyása, hanem hogy bizonyos esetekben a gyors fellépés és viszonylag könnyen körülhatárolható változtatások miatt egyszerűbb nem belekezdeni a rendes szerződésmódosítási eljárásba. Azonban még így is vitathatatlan jelentősége van a konventnek a jövőre nézve, hiszen ezzel biztosítva van a nemzeti parlamentek számára az eszköz, amivel az integráció további fejlődésébe beleszólhatnak.

¹⁶² Lásd még a parlamentek feladatait bemutató részt.

3.1.5. Átvezető záradékok (*passerelle*)

Új elem, hogy a nemzeti parlamentek közvetlen beleszólást kapnak az átvezető záradékok¹⁶³ (*passerelle*) érvényesítésébe. Az Európai Tanács, illetve a Tanács meghatározott esetekben egyszerűsített eljárás keretében dönthet arról, hogy egyes területek esetében, ahol eddig konszenzussal születtek döntések, a jövőben minősített többséggel is döntést lehessen hozni amennyiben ez indokolt (azaz a különleges jogalkotási eljárás helyett rendes jogalkotási eljárást alkalmazzanak). A nemzeti parlamenteknek ezekben az esetekben hat hónapjuk van arra, hogy jelezzék, amennyiben a döntéssel nem értenek egyet, és amennyiben akár egy parlament is jelzi fenntartását, úgy azt vétóként kell kezelni. Ez a döntés a nemzeti parlamentek számára egy teljesen új hatáskör, amely ugyan nem érvényesül a mindennapokban gyakran, mégis – amint a szubszidiaritás ellenőrzés esetében is – látszik, hogy a politikai akarat megvan arra, hogy a nemzeti parlamentek kinyilváníthassák véleményüket és azt figyelembe kelljen venni akkor, ha esetleg az uniós intézmények túl messzire kívánnak menni a meghatározott hatáskörüket túllépve.

3.1.6. Tájékoztatási kötelezettség

A tájékoztatási kötelezettség a parlamentek számára már a korábbiakban is fokozatosan egyre inkább megjelent az Európai Unióban, valamint a szerződéses kötelezettségek mellett látható volt, hogy az uniós intézmények (főként a Bizottság és a Parlament) nagy hangsúlyt fektet arra, hogy megelőzve a kötelezettséget, maguktól segítség elő a parlamentek tájékoztatását.

A Lisszaboni Szerződés számos ponton jelöl meg újabb tájékoztatási kötelezettséget az uniós intézményeknek a nemzeti parlamentek felé. Ezek egy része a gyakorlatban akár a kormányokon keresztül, akár a szerződéses kööttségek nélkül is már eljutott a nemzeti parlamentekhez, jelentőségük mégis

¹⁶³

http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0019_en.htm
(lt: 2013.12.10.)

nagy. Azt hivatottak biztosítani, hogy a nemzeti parlamentek valóban értesüljenek az uniós döntéshozatal minden pontjáról, ami kiemelten nagy jelentőségű abból a szempontból, hogy az EU mit kíván közvetíteni a nemzeti parlamenteken keresztül az állampolgárok felé. A folyamatos és transzparens tájékoztatással csökkenteni lehet azt a percepciót, hogy az uniós döntések a nemzeti szinttől távol, a nemzeti érdekek figyelembe vétele nélkül történnek.

3.1.7. Csatlakozási kérelmek eljuttatása a nemzeti parlamentekhez

A Lisszaboni Szerződés rendelkezéseinek megfelelően¹⁶⁴ a nemzeti parlamentek a Tanács titkárságától közvetlenül megkapják a benyújtott csatlakozási kérelmeket. A Szerződés hatálybalépését követően az első ilyen csatlakozási kérelem a Szerb Köztársaság csatlakozási kérelme volt, amelyet 2009. december 22-én nyújtottak be és azt a Tanács (igaz néhány hetes késéssel 2010 januárjában) továbbította a nemzeti parlamenteknek. Ez a jogosultság ugyan szimbolikus jelentőséggel bír, azonban valós kézzelfogható eredménye nincs, hiszen a csatlakozási folyamatban a csatlakozási szerződések ratifikációja miatt a nemzeti parlamenteknek már eddig is és ezután is kvázi vétőjoga volt, amin a folyamat első lépéséről szerzett haladéktalan tájékoztatás sem változtat. Mégis fontos megjegyezni, hogy ezzel is elismerik az uniós intézmények, hogy a legkomolyabb politikai szintű fejleményekről a nemzeti parlamenteknek is tudomást kell szerezni.

3.1.8. Az Europol és az Eurojust

Az Europol és Eurojust esetében különösen indokolt, hogy a nemzeti parlamentek folyamatosan nyomon követhessék a testületekkel kapcsolatos fejleményeket, hiszen ezek a területek az unión belül a legdinamikusabban fejlődő témák közé tartoznak és egyben roppant érzékeny kérdéseket érintenek a nemzeti szuverenitás szempontjából. Az ellenőrzés és értékelés kérdése még a

¹⁶⁴ EUSz. 49. cikk

mai napig nem oldódott meg megnyugtatóan¹⁶⁵, azonban vannak olyan kezdeményezések, amelyek a nemzeti parlamentek jogosítványainak tiszteletbe tartásáról igyekeznek gondoskodni. Ilyen például az Európai Parlament által 2013 júniusában szervezett konferencia e témában¹⁶⁶.

3.1.9. A Lisszaboni Szerződés parlamentek közötti együttműködésre gyakorolt hatása

Amint arról már korábban is szoltunk, a Lisszaboni Szerződés az 1. Jegyzőkönyvben foglalkozik az interparlamentáris együttműködés kérdésével. A szerződés újításai tartalmazznak olyan elemeket, amelyek egyébként is szorosabb együttműködést követelnek meg a hatékonyság érdekében a nemzeti parlamentektől, valamint az Európai Parlamenttől is, azonban ezeknek a Szerződésben való elismerése is egy külön lépcsőfok.

A nemzeti parlamentek megnövekedett feladatai egyben nagyobb felelősséggel is járnak, és szükségessé teszik a kapcsolatok hatékonyabbá tételét, racionalizálását. A parlamentek közötti együttműködést leginkább a szubszidiaritás ellenőrzése területén jelentkező feladatok teszik próbára, hiszen ezen a területen a nemzeti parlamentek nem egyéni jogosítványokat kapnak, hanem csoportosan gyakorolhatnak ellenőrzést.

A parlamenti együttműködés kereteivel, illetve annak hatékonyságával a dolgozat következő része foglalkozik részletesen.

3.1.10. Kritikai észrevételek

A Lisszaboni Szerződés kapcsán, illetve annak elfogadását megelőző munka során is támadtak kritikai hangok, amelyek szerint az új hatáskörök, illetve a

¹⁶⁵ Mind az Europolról szóló új szabályozás (53. bekezdés – COM (2013) 173), mind pedig az Eurojustról szóló új szabályozás (55. bekezdés – COM (2013) 535)

¹⁶⁶ <http://www.europarl.europa.eu/webnp/cms/pid/1863> (lt: 2013.12.10.) Emellett a kérdést már több más interparlamentáris fórumon is napirendre tűzték.

korábbiak kiszélesítése helyett a meglévő lehetőségek jobb kiaknázására lenne szükség. Ilyen véleménnyel találkozhatunk például a nemzeti parlamentek szerepével gyakran foglalkozó kutató, Philipp Kiiver részéről, aki számos alkalommal kifejtette, hogy a legújabb parlamenti kompetenciák szerződésbe foglalása nem egy átgondolt, előkészített munka eredménye, hanem egy olyan gyakorlat szerződésbe foglalása, amelyre talán szükség sincsen.¹⁶⁷ Ian Cooper az EU egy virtuális harmadik kamarájának tartja a nemzeti parlamenteket (kollektíven)¹⁶⁸, amennyiben véleménye szerint a korai figyelmeztető rendszer kapcsán a parlamentek ellátják azt a feladatot az EU kontextusában, amit egy nemzeti parlamenti is ellát saját államán belül (vagy legalábbis bizonyos tekintetben (így a törvényhozás, a képviselő és a tanácskozás joga valamilyen szinten megilleti őket). Tapio Raunio úgy véli, a Lisszaboni Szerződés nemzeti parlamentek számára kedvező rendelkezései mellett is csak marginális hatással tudnak lenni a parlamentek az uniós döntéshozatalra (az „ártalmatlan” sárgalapos eljárás ellenére)¹⁶⁹. Ezzel szemben Maria Teresa Paulo azt hangsúlyozza¹⁷⁰, hogy ugyan a Lisszaboni Szerződés rendelkezései lehet, hogy közvetlenül nem jelentenek nagy hatást, ugyanakkor közvetett hatásuk jelentős és a Szerződés „mellékhatásainak” köszönhetően egyrészt megnő az uniós kérdésekre való figyelem a nemzeti parlamentekben, másrészt pedig mindenképp kialakulnak olyan új kommunikációs csatornák és mechanizmusok, amelyek hozzásegítenek végső soron az Európai Unió demokratikusabb működéséhez.

3.2. Összegzés a Lisszaboni Szerződés rendelkezései következtében kialakult helyzetről

¹⁶⁷ Kiiver több munkájában megjelenik ez a hozzáállás, valamint ezzel összefüggésben nagyobb szerepet szán uniós ügyekben pusztán a kormányzati ellenőrzésnek, amely véleménye szerint jobb hatásokkal működik. Ld. Kiiver, P. (2006) *The National Parliaments in the European Union – A Critical View on EU Constitution-Building*, Kluwer, The Hague, 2006, pp. 41-42.

¹⁶⁸ Cooper, Ian (2011): *A "Virtual Third Chamber" for the European Union? National parliaments after the Treaty of Lisbon*, Centre for European Studies (ARENA), ARENA Working Paper No 7, June 2011

¹⁶⁹ Raunio, Tapio (2010): *Destined for Irrelevance? Subsidiarity Control by National Parliaments*, Elcano Royal Institute, Working Paper 36/2010 p. 7.

¹⁷⁰ Paulo, Maria Teresa (2012): *National Parliaments in the EU: after Lisboa and beyond subsidiarity – The (positive) side-effects and (unintended) achievements of the Treaty provisions*, OPAL Online Paper No. 5/2012, (elérhető: <http://opal-europe.org/tmp/Opal%20Online%20Paper/5.pdf> (lt: 2014.04.17.))

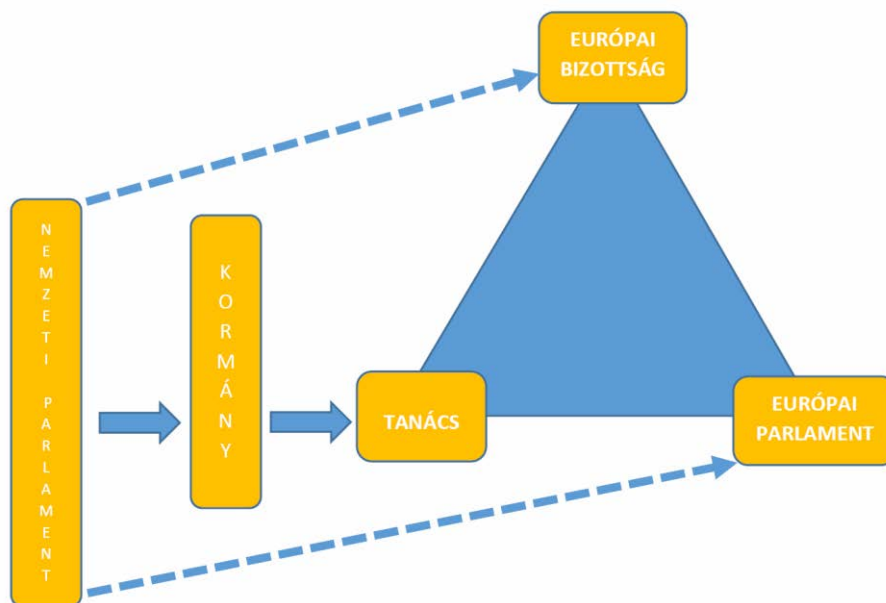
Amint tehát az iménti pontokban áttekintette a dolgot a Lisszaboni Szerződés nemzeti parlamenteket érintő rendelkezéseit, jól látszik, hogy számos új jogosítványt kaptak a nemzeti parlamentek és számos olyan kérdéssel kell megbirkózni, amelyre még a hatálybalépést követő ötödik évben is keressük a pontos válaszokat. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta az Európai Unióban számos olyan, főként a gazdasági helyzet által kikényszerített helyzet adódott, amikor a nemzeti parlamentek is gyorsabb reagálást kellett, hogy tanúsítsanak az uniós ügyekben¹⁷¹. A közeljövőben nem várható, hogy az Unió nagyobb és átfogóbb szerződéses reformot hajtson végre, így a nemzeti parlamentek számára mindenképp cél kell, hogy legyen, hogy a jelenlegi kereteket a lehető legjobban kihasználják (azaz a fent említett lehetőségekkel maximálisan éljenek), valamint emellett megtalálják azokat az új utakat, amelyek komolyabb szerződésmódosítás nélkül segíthetik őket nagyobb befolyáshoz az EU döntéshozatallal kapcsolatban.

¹⁷¹ Gondoljunk akár csak a gyors szerződésmódosítások ratifikációira, vagy azokra a jogalkotási előrelépésekre, amelyekre a válság nélkül aligha kerülhetett volna sok ilyen ütemben.

IV. RÉSZ

A NEMZETI PARLAMENTEK EURÓPAI UNIÓS KAPCSOLATAI ÉS AZOK VÁLTOZÁSA A LISSZABONI SZERZŐDÉS ÉLETBE LÉPÉSE ÓTA

A nemzeti parlamentek kapcsolatainak vizsgálatakor alapvetően két szintű kapcsolatrendszer kell vizsgálni: egyrészt az uniós intézményekkel folytatott együttműködést, másrészt pedig a nemzeti parlamenteknek az egymással való együttműködését. Mindkét típusú együttműködés lényegesen korábban kezdődött, minthogy a Lisszaboni Szerződést egyáltalán tervbe vették volna, ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy a kapcsolatok intenzitása mindkét szinten felgyorsult az elmúlt években.



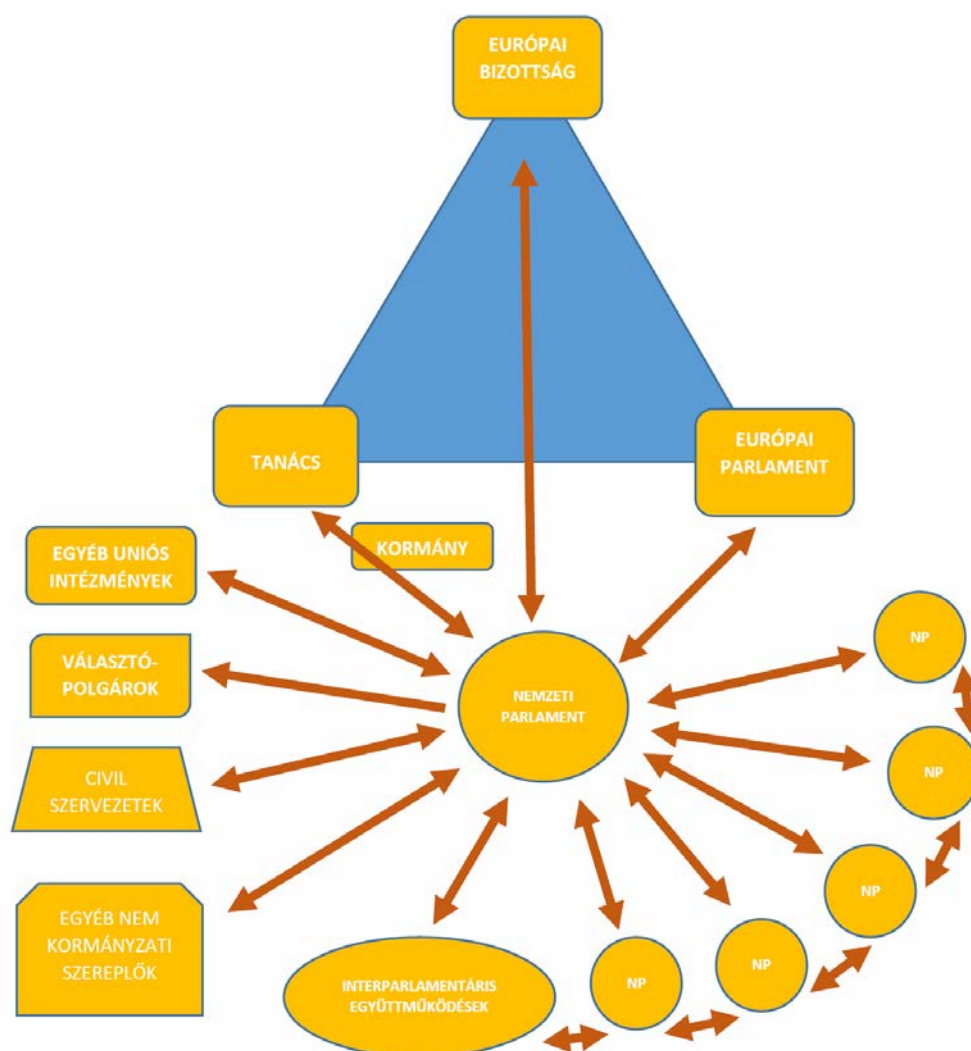
Ábra 6

A nemzeti parlamentek szerepének hagyományos, jellemzően pre-lisszaboni megközelítése

172

¹⁷² Saját készítésű ábra

A nemzeti parlamentek a Lisszaboni Szerződés életbe lépése előtti évtizedekben korlátozottan kommunikáltak uniós ügyekben a kormányokon kívül másokkal. Az interparlamentáris együttműködések ebben az időszakban még sokkal kevésbé voltak intenzívek, az uniós intézményekkel pedig inkább csak esetlegesen és nem annyira kidolgozott eszközökkel folyt az együttműködés. Ebben az időszakban a parlamentek valóban inkább a kormányzati ellenőrzéssel voltak elfoglalva, más uniós aktivitásuk pedig minimális volt. (Természetesen már ebben az időszakban is voltak kivételek, így például a már sokat emlegetett Dán *Folketing*, azonban az általános tapasztalat ez volt.)



Ábra 7
A nemzeti parlamentek uniós ügyekben való működése során előforduló partnerek a poszt-lisszaboni érában¹⁷³

¹⁷³ Saját készítésű ábra

A Lisszaboni Szerződés életbe lépésével párhuzamosan a parlamentek számára is kiszélesedtek a lehetőségek az uniós kapcsolattartás területén. Noha ezek a változások nem egy adott napon, hanem fokozatosan valósultak meg, illetve valósulnak meg mind a mai napig.

A poszt-lisszaboni időszakban jellemző, hogy a parlamentek számára a kormányzati kapcsolattartás csak az egyike a kommunikációs csatornáknak. Immár a másik két uniós alapintézménnyel is közvetlen, folyamatos és kétirányú intézményesített kapcsolattartás van. Ezen túl kibővült a nemzeti parlamentek eszköztára más uniós intézményekkel való kapcsolattartással is. Így, a szerződésben lefektetett lehetőségeknek megfelelően például az Európai Bírósággal is közvetlen kapcsolata lehet a nemzeti parlamenteknek, de kapcsolatot ápolnak például az Európai Külügyi Szolgálattal vagy az Európai Tanáccsal is, szükség esetén. Emellett kibővült azoknak az intézményeknek a köre is, akik akár mint befolyásoló, akár mint befolyásolt aktorok valamilyen módon, akár közvetetten kapcsolódnak az uniós döntéshozáshoz. Ezek lehetnek nem kormányzati szereplők, akár üzleti szereplők¹⁷⁴ vagy nemzetközi szervezetek, amelyek eseti alapon véleménynyilvánításukkal (például egy parlamenti nyílt vitanapon való részvétellel) együttműködhetnek a parlamentekkel. Ezen túl a parlamentek egyre nagyobb hangsúlyt helyeznek a választópolgárokkal való közvetlen kapcsolattartásra uniós ügyekben. Ez korábban jellemzően a tagállamok nagy részében a kormányokra hárult, ám a legitimációs kérdések előtérbe kerülésével egyre nagyobb szerepet kapnak a parlamentek és a választópolgárok közötti közvetlen kommunikációs csatornát biztosító eszközök uniós ügyekben is (nyílt napok, vagy akár csak az uniós kérdések egyre gyakoribb megvitatása plenáris üléseken, amely viszonylag jobban eljut a választókhoz¹⁷⁵). Végül, de nem utolsósorban az elmúlt

¹⁷⁴ Például az uniós ügyekkel foglalkozó bizottságok a gazdasági ügyeket tárgyalva több tagállamban is tartottak olyan kibővített bizottsági üléseket, amelyekre üzleti szereplőket is meghívtak, hogy ezzel is bővítsék a figyelembe vett szempontokat a véleményük kialakításakor adott uniós kérdésekben. (Mintegy 'szóbeli hatástanulmányként'.)

¹⁷⁵ A bizottsági ülések a parlamentben vagy nem elérhetőek közvetített formában, vagy csak online lehet követni őket, esetleg utólagos eléréssel. Ezzel szemben a plenáris ülés keretében zajló viták általában nagyobb nyilvánosságot kapnak, mivel azokat a tagállamok nagy részében közvetlenül és általában nemzeti szinten fogható televíziókban közvetítik.

évtizedben jelentősen felpozsdukt az interparlamentáris élet, gyakoribb és szorosabb kapcsolatot ápolnak egymással a nemzeti parlamentek és több találkozót (több formában is) tartanak az egyes interparlamentáris szervezetek¹⁷⁶.

4.1. A nemzeti parlamentek kapcsolatai az uniós intézményekkel

Az uniós intézményekkel való kapcsolattartás számbavételekor kiemelten kell foglalkozni az Európai Bizottsággal való kapcsolatokkal, hiszen a Bizottság az, amely a Szerződés szerint is egyfajta kötelezettséggel bír a nemzeti parlamentek felé számos tekintetben (szubszidiaritással kapcsolatos kommunikáció gyakorlatilag teljesen a Bizottságon keresztül történik), valamint az Európai Parlamenttel is, amely több szempontból is speciális a nemzeti parlamentek számára (ennek kifejtésére a további pontokban kerül sor). A többi uniós intézménnyel való kapcsolattartás jelentősége eltörpül e kettő mellett és az esetek egy részében inkább ad hoc jelleget ölt, mint valós napi kapcsolatot.

4.1.1. Együttműködés az Európai Bizottsággal

Az Európai Bizottsággal való kapcsolattartás hagyományai a nemzeti parlamentek részéről egészen régre nyúlnak vissza. Gondoljunk csak arra, hogy mindegyik tagállam már a csatlakozási periódusban igen szoros kapcsolatot ápol az Európai Bizottsággal, amely a csatlakozásra váró országok parlamentjeivel is kiemelten foglalkozik (valamint általában a csatlakozási folyamatokat a gyakorlatban irányítja), számukra, csakúgy, mint a kormányzatok számára külön forrásokat különít el az uniós csatlakozásra való felkészülés jegyében.¹⁷⁷

¹⁷⁶ Ezzel kapcsolatban folyamatos kritikai észrevételek is vannak mind kutatóktól (pl. Tapio Raunio), valamint a parlamentektől maguktól is. Ti. számos új parlamentközi együttműködési forma került bevezetésre az elmúlt években és többen megkérdőjelezzik, hogy a drága, adófizetői pénzből megrendezett újabb és újabb ülések valóban olyan hatással vannak-e, mint amennyibe kerülnek.

¹⁷⁷ Erre példa többek között a TAIEX programok szervezése vagy twinning és egyéb technikai segítségnyújtó projektek rendelkezésre bocsátása a parlamentek uniós felkészültségét elősegítendő. Ezekben a programokban a tagállami parlamentek is kiegészítő szerepet játszanak, hiszen a Bizottság anyagi és intézményi forrása mellett a tagállamok parlamentjei jelentős szakértelmet adnak. Erre kiemelt példát jelent a magyar Országgyűlés, amely a Bizottság által

Mégis, amennyiben a nemzeti parlamentekkel való kollektív együttműködési mérföldkövet kell megemlíteni, úgy az a 2006-os év, amely évben a Bizottság előállt az ún. Barroso kezdeményezéssel (*Barroso initiative*), amely értelmében a Bizottság felhívta a nemzeti parlamenteket, hogy a szerződéses kereteken túl és a szubszidiaritás elvétől függetlenül is egy politikai párbeszéd keretében fejtsék ki véleményüket a jogalkotási aktusok tervezeteivel kapcsolatban, amely véleményekre és hozzászólásokra a Bizottság reagálni is fog¹⁷⁸. Így kívánták becsatornázni a parlamentek véleményét a végleges szövegek elfogadása előtt. Ezzel, valamint azzal, hogy a Bizottság már jóval a tájékoztatási kötelezettség megalapítása előtt elektronikus úton továbbított számos uniós dokumentumot a nemzeti parlamentek számára, gyakorlatilag elébe mentek a Lisszaboni Szerződésnek. Ennek oka az a több évvel ezelőtti felismerés volt, hogy a Bizottság érezte, az állampolgárok részéről igen kevés támogatásra számíthat az uniós döntéshozatal elfogadásával kapcsolatban és minden közvélemény-kutatás, felmérés azt jelezte: az Unió végképp elszakadni látszik az uniós polgároktól. Ennek a helyzetnek egyfajta megoldását látta a Bizottság a nemzeti parlamentekben, amelyekkel ebben az időben szorosabbra fűzte kapcsolatait. Ez megnyilvánult a dokumentumok eljuttatásán és az írásos politikai párbeszédén kívül abban is, hogy intenzívebben kezdtek el biztosok jelen lenni a tagállamok parlamentjeiben, szívesen látogattak el parlamenti vitanapokra, valamint részt vettek az uniós parlamenti együttműködési fórumokon is.

A Bizottsággal való kapcsolattartás számszerűen is értékelhető, hiszen mind a szubszidiaritás elvének megsértésével kapcsolatban elfogadott indokolt vélemények, mind pedig a politikai párbeszéd keretében a Bizottsághoz eljuttatott kontribúciókról a Bizottság kimutatást vezet, valamint évente értékeli a nemzeti parlamentekkel kialakított kapcsolatokat.¹⁷⁹ Ezekből az éves

biztosított források segítségével, számos tagállami parlamenttel együttműködve több programot (jellemzően twinning programot) vezetett már ezzel is segítve a csatlakozó és az integrációs folyamatban valamilyen szinten résztvevő országok parlamentjeinek európai felkészültségét.

¹⁷⁸ COM (2006) 211 Communication to the European Council "A Citizens' Agenda Delivering Results For Europe" – a Bizottság kezdeményezését a 2006. júniusi Európai Tanács ülés is üdvözlölte.

¹⁷⁹ Az Európai Bizottság nemzeti parlamentekkel foglalkozó honlapja: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_en.htm (lt: 2014.05.01.), ahol elérhetőek az éves jelentések (a legfrissebb, 2012-es évet értékelő jelentés:

értékelésekből is kitűnik, hogy a nemzeti parlamentek egyre aktívabbak a Bizottsággal való kommunikációban. A 2012-es évben már 663 parlamenti véleményt juttattak el a Bizottsághoz (amelybe beleszámították a 70 indokolt véleményt is), ez még mindig növekvő tendenciát mutat a korábbi évekhez képest, noha a növekedés már csak 7%-os volt a korábban tapasztalható 2011-es 60%-os és 2010-es 55%-os növekedéshez viszonyítva. A legaktívabb parlament továbbra is a portugál *Assembleia da República*, amelyet az olasz *Senato della Repubblica*, a német *Bundesrat*, a cseh *Senát*, a svéd *Riksdag*, a román *Camera Deputaţilor*, a francia *Sénat* és a brit *House of Lords* követ aktivitásban. Ezzel kapcsolatban ugyanakkor érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy a számszerűen több parlamenti vélemény nem jelent egyet azzal, hogy ezen vélemények milyen súlyúak és minőségűek. Éppen ezért a Bizottság által évente kiadott táblázatok analízisének során különös óvatossággal kell eljárni, amennyiben a nemzeti parlamentek aktivitását kívánjuk összehasonlítani.

A korai figyelmeztető rendszer keretében az első sárga lapra 2012-ben került sor az ún. Monti II¹⁸⁰ javaslattal kapcsolatban, amikor 12 indokolt véleményt küldtek a nemzeti parlamentek az Európai Bizottságnak, ezzel elérve a küszöbértéket. A második sárga lapot kiváltó, az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló javaslat (EPPO)¹⁸¹ javaslat pedig 2013-ban érte el a küszöbértéket.¹⁸² A két sárga lap mellett a nemzeti parlamentek számos indokolt véleményt fogadtak el és küldtek meg a Bizottságnak.

Az Európai Bizottságnak a nemzeti parlamentek részére adott válaszaival kapcsolatban¹⁸³ (mind az indokolt vélemények, mind pedig a kontribúciók esetében) a COSAC által készített felmérések tanúsága¹⁸⁴ szerint sokszor előforduló kifogás, hogy azok túl általános megfogalmazásúak, későn érkeznek és nem adnak megnyugtató választ a nemzeti parlamentek által megjelölt

http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/docs/ar_2012_en.pdf (lt: 2014.05.01.))

¹⁸⁰ COM(2012) 130

¹⁸¹ COM(2013) 534

¹⁸² Ezekkel bővebben a dolgozat még a továbbiakban foglalkozik.

¹⁸³ Ezek minden nemzeti parlamentre lebontva több nyelven elérhetőek a már említett bizottsági honlapon.

¹⁸⁴ Ld. a COSAC 18. féléves jelentése (<http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/d5-18%20Bi-annual%20Report%20-%20EN.pdf>) pp. 3-15. (lt: 2014.05.01.)

problémákra. A sárga lap kérdésével kapcsolatban is felmerül ez a problémakör (különösen a második sárga lapot kiváltó EPPO [Európai Ügyészségről szóló] javaslat és annak a sárga lap ellenére való fenntartása kapcsán). Tehát a szerződésben meghatározott lehetőségek mellett a nemzeti parlamentek talán joggal kifogásolhatják azt, hogy az akár kötelező, akár opcionális politikai párbeszéd eredménye hiányzik, hiszen az Európai Bizottság úgy tűnik, még mindig ritkán képes igazán megnyugtató reakciót nyújtani a nemzeti parlamentek számára.

A kapcsolattartás módja azonban – ahogy arra korábban is utaltam – nem csak az írásos vélemények fogadása. A Bizottság különböző szintek képviselőivel (a Bizottság elnökétől kezdve bizottsági tisztviselőig) gyakran látogat nemzeti parlamentekbe, hogy vagy általános uniós vitákon, vagy egy adott jogszabálytervezettel kapcsolatos megbeszéléseken vegyen részt. A biztosok nem csak a tagállamokba látogatnak, de folyamatosan fogadnak parlamenti delegációkat Brüsszelben is, és ugyanez mondható el a Bizottságról alacsonyabb szinten is. Emellett a Bizottság képviselteti magát minden nagyobb interparlamentáris ülésen is.

A Lisszaboni Szerződés kapcsán (is), a Bizottság jelentősen megerősítette a nemzeti parlamentekkel foglalkozó részlegét, valamint a Bizottság egyik – gyakorlatilag első – alelnökét jelölte meg a nemzeti parlamentekkel való kapcsolattartás elsődleges letéteményeseként. A nemzeti parlamentekkel kiemelten a Bizottság Főtitkárságán belül egy osztály foglalkozik (amelynek megosztott portfóliója van, ide tartozik még pl. az Ombudsmannal való kapcsolattartás is), tehát elmondható, hogy egy kvázi konzultatív uniós intézményi szinten kezeli a Bizottság a nemzeti parlamenteket.

Az eddigi tapasztalatok figyelembe vételével a nemzeti parlamenteknek érdemes megfontolni, hogy a már meglévő hivatalos csatornákon túl miként tudják hatékonyabbá tenni az együttműködésüket az Európai Bizottsággal. Véleményem szerint ennek egyik módja az alacsonyabb szintű, fókuszáltabb kapcsolattartás lehetne, amikor konkrét jogalkotási javaslatokkal kapcsolatban szervezhetnének találkozókat akár nemzeti parlamenti képviselők és a jogszabálytervezeteket

előkészítő uniós tisztviselők között, ezzel is elősegítve, hogy direktebb formában tudják megérteni egymás álláspontját a nemzeti parlamentek, illetve az Európai Bizottság.

4.1.1.1. Az Európai Bizottsággal való együttműködés problémái, valamint lehetőségek a kapcsolatok javítására

Amint arról az előző gondolatokban már említést tettem, az Európai Bizottsággal, főként a sárga lapos eljárás kapcsán az utóbbi időben kicsit romlottak a kapcsolatok. Ennek fő oka az, hogy a nemzeti parlamentek úgy érzik, a döntéshozatalra gyakorolt hatásuk alacsony szintje részben annak köszönhető, hogy az Európai Bizottság gyakorlatilag figyelmen kívül hagyja a véleményüket.

A COSAC 18. féléves jelentése, valamint a House of Lords által 2014. áprilisában készített jelentés¹⁸⁵ megpróbálja összefoglalni a legfontosabb megoldási javaslatokat¹⁸⁶. Ezek összefoglalva:

- A Bizottságnak már a jogalkotási javaslatok benyújtása előtt mihamarabb konzultációs lehetőséget kellene biztosítani a nemzeti parlamentek számára, hogy azok valódi beleszólást szerezhessenek a tartalmi kérdésekbe is.
- Jobban meg kellene a Bizottságnak határozni, hogy miként veszi figyelembe a parlamentek véleményét és ennek kvantitatív felsorolását is meg kellene adni az éves jelentésekben.
- Gyorsabban és tartalmilag mélyebben kellene válaszolnia a nemzeti parlamentek Bizottsághoz intézett kommunikációjára.

¹⁸⁵ The Role of National Parliaments in the European Union (elérhető: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201314/ldselect/ldcom/151/151.pdf>) , pp. 15-20. (lt: 2014.05.01.)

¹⁸⁶ Emellett született olyan javaslat is, hogy például egy biztos portfóliójának legyen külön része a szubszidiaritás, valamint, hogy az Általános Ügyek Tanács rendszeresen tartson ún. szubszidiaritás vitát. Lásd: Blockmans, Steven et al. (2014): From Subsidiarity to Better EU Governance: A Practical Reform Agenda for the EU, CEPS, Brüsszel <http://www.ceps.eu/book/subsidiarity-better-eu-governance-practical-reform-agenda-eu> (lt: 2014.05.10.)

- Elkötelezettebbnek kellene lennie a nemzeti parlamentek véleményének figyelembe vétele mellett különösen a sárga lapok esetében.

Ezekkel a javaslatokkal kapcsolatban érdemes aláhúzni, hogy a jelenlegi ismereteink szerint a legközelebbi jövőben nincs lehetőség arra, hogy az alapszerződést a tagállamok újra módosítsák olyan jelentős mértékben, hogy a nemzeti parlamentek jogosítványait is újra tárgyalják. Azonban az a tény, hogy 2014 őszén új Európai Bizottsági kollégium kezdi meg a munkáját, remek lehetőséget ad arra, hogy szemléletet váltsanak és komolyabban vegyék a nemzeti parlamentekkel való együttműködést.

Tagállam	Parlament/Kamara neve	Politikai párbeszéd keretében a Bizottságnak küldött vélemények						
		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ausztria	Nationalrat	0	0	0	4	12	7	2
	Bundesrat	0	0	4	10	13	3	9
Belgium	Chambre des représentants	0	1	1	2	1	4	6
	Sénat	2	0	2	2	0	2	0
Bulgária	Narodno sabranie	-	0	1	2	0	19	13
Ciprus	Vouli ton Antiprosopon	0	0	2	1	1	1	1
Csehország	Poslanecká sněmovna	1	0	1	1	3	5	10
	Senát	2	9	11	27	29	43	46
Dánia	Folketing	2	10	11	12	11	14	5
Egyesült Királyság	House of Commons	1	1	1	0	3	8	3
	House of Lords	4	14	12	14	12	16	15
Észtország	Riigikogu	2	0	2	1	0	0	2
Finnország	Eduskunta	1	0	0	0	1	2	0
Franciaország	Assemblée nationale	1	1	0	2	0	2	0
	Sénat	18	22	13	12	3	4	12
Görögország	Vouli ton Ellinon	0	0	3	10	4	4	6
Hollandia	Tweede Kamer	2	1	5	7	1	1	0
					(8T+E)	(2T+E)	(3T+E)	
	Eerste Kamer	0	0	0	4	3	6	5
					(8T+E)	(2T+E)	(3T+E)	
Horvátország	Sabor	-	-	-	-	-	-	-
Írország	Houses of the Oireachtas (Dáil Eireann and Seanad Eireann)	0	1	7	6	3	0 (1DE)	7
Lengyelország	Sejm	1	0	5	0	2	5	0
	Senat	1	0	0	0	5	4	10
Lettország	Saeima	0	0	2	3	1	1	0
Litvánia	Seimas	2	1	0	3	4	4	0
Luxemburg	Chambre des Députés	2	0	2	3	7	14	3
Magyarország	Országgyűlés	1	1	0	3	0	0	0
Málta	Kamra tad- Deputati	0	0	0	1	0	2	1
Németország	Bundestag	1	2	2	3	6	6	1
	Bundesrat	6	15	18	16	23	33	54
Olaszország	Camera dei Deputati	1	0	6	9	25	28	15
	Senato della Repubblica	0	0	8	17	71	76	95
Portugália	Assembleia da República	0	19	65	47	106	183	226
Románia	Camera Deputaţilor	-	0	0	0	0	40	26
						(2C+S)	(1C+S)	
	Senatul	-	0	0	0	9	33	2
						(2C+S)	(1C+S)	
Spanyolország	Cortes Generales (Congreso és Senado)	0	0	0	0	4	2	5
Szlovákia	Národná rada	1	0	0	0	0	2	0
Szlovénia	Državni zbor	1	0	0	2	0	0	0
	Državni svet	0	0	0	0	0	0	0
Svédország	Riksdag	0	17	16	18	20	42	13

Táblázat 7
Az Európai Bizottsággal folytatott politikai párbeszéd számokban¹⁸⁷

4.1.2. Együttműködés az Európai Parlamenttel

A Lisszaboni Szerződés is több helyen említi együtt az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek nevét, egyfajta természetes szövetségesként feltüntetve őket egymásnak. A nemzeti parlamentek és az Európai Parlament viszonya azonban

¹⁸⁷ Saját készítésű táblázat, forrás: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_en.htm (lt: 2014.05.01.)

ennél jóval bonyolultabb és ellentmondásosabb. Elsőként érdemes megjegyezni, hogy a klasszikus uniós döntéshozatali mechanizmust tekintve a nemzeti parlamentek és az Európai Parlament nem természetes szövetségesek. Míg a nemzeti parlamentek kormányaikon keresztül alapvetően a Tanács befolyásolásán igyekeznek, addig az Európai Parlament a Tanáccsal sokszor szemben állva saját, külön álláspontot képvisel. Ez a klasszikus felállás az elmúlt években a kölcsönösen intenzív kapcsolattartásnak köszönhetően enyhült, azonban alapvetően még mindig igaz. Emellett rá kell mutatni, hogy a Lisszaboni Szerződés nem csak a nemzeti parlamentek, de az Európai Parlament számára is igen fontos változásokat hozott, amely változások eredményeként az Európai Parlamentnek nem csak a súlya és határköre, de intézményi öntudata jelentősen megnőtt, amely érezhető a nemzeti parlamentekkel folytatott kapcsolatokban is olykor.¹⁸⁸

Az Európai Parlament folyamatosan foglalkozik a nemzeti parlamentekkel és kapcsolatainak fejlesztését nem csak ad hoc módon, de képviselőin keresztül, jelentésekkel is igyekszik elősegíteni. Ezekre a legjobb példa az elmúlt évekből a 2002-es Napolitano-jelentés¹⁸⁹, a 2007-es Brok-jelentés¹⁹⁰, valamint a 2009-2011 között működő ún. Steering Group munkája¹⁹¹. Emellett az Európai Parlament is kiad éves jelentéseket a nemzeti parlamentekkel való együttműködésről¹⁹². A legutóbbi, nemzeti parlamentekkel foglalkozó jelentés Carlo Casini [EPP, olasz] képviselő saját javaslatára került elfogadásra a nemzeti parlamentek és az EP kapcsolatának értékeléséről¹⁹³.

¹⁸⁸ Erre jó példa volt a CFSP/CDSP (KKBP/KBVP) parlamenti ellenőrzésével kapcsolatos vita az elmúlt években.

¹⁸⁹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-2002-0058+0+DOC+XML+V0//EN> (lt: 2014.02.01.)

¹⁹⁰ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2009-0388&language=EN&ring=A6-2009-0133> (lt: 2014.02.01.)

¹⁹¹ Ennek végső jelentése megtalálható:

http://www.europarl.europa.eu/webnp/webdav/site/myjahiasite/shared/About%20us/Steering%20group/EP%20Steering%20Group%20recommendations-final_EN.pdf (lt: 2014.02.01.)

¹⁹² <http://www.europarl.europa.eu/webnp/cms/pid/1829>

A legutolsó publikált éves jelentés a 2013. évre vonatkozóan:

<http://www.europarl.europa.eu/webnp/webdav/site/myjahiasite/shared/Publications/Annual%20report/Relations%20with%20National%20Parliaments%20-%20Annual%20Report%202013.pdf> (lt: 2014.05.01.)

¹⁹³ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+20140416+TOC+DOC+XML+V0//HU> p. 332.,
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014->

A kapcsolatok nehézségét adja több kérdés is. Egyrészt, az Európai Parlament szemszögéből sokszor úgy tűnik, hogy az EP egy fél egy együttműködésben a nemzeti parlamentek egész halmaza pedig a másik felet képezi – míg ugyanez a nemzeti parlamentek szemszögéből sokkal inkább úgy lenne kívánatos, ha az Európai Parlament egy 42. lenne a 41 nemzeti parlamenti kamara mellett az együttműködésekben. Az Európai Parlament számos esetben nagyobb delegációt és nagyobb döntéshozatali befolyást kíván elérni, amely kezdeményezéssel a nemzeti parlamentek az esetek nagy részében nem tudnak egyet érteni.

Ugyanakkor tény az is, hogy az Európai Parlament a rendelkezésre álló infrastruktúra segítségével jelentősen nagyobb forrásokkal rendelkezik a nemzeti parlamenteknél (különösen a kisebb országok parlamentjeinél) és képes például az unió mind a 24 hivatalos nyelvén megtartott találkozó megszervezésére mind hely tekintetében, mind a tolmácsolási infrastruktúra rendelkezésre állása miatt. Emellett az Európai Parlament kiemelten igyekszik a nemzeti parlamenti képviselők bevonásába az Európai Parlament munkája során. Számos – és a többi uniós intézményhez képest kiemelkedően sok – találkozóra invitálja meg a nemzeti parlamenti képviselőket, együttes ülések szervezését vállalja magára és azok költségeit is legtöbbször viseli.

Emellett fontos említést tenni arról az igen komoly hozzájárulásról, amivel az Európai Parlament segíti a nemzeti parlamentek uniós kapcsolattartását: hiszen

[0430+0+DOC+XML+V0//HU&language=HU](#) elfogadásra került az EP plenáris ülése által 2014. április 16-án. (2013/2185(INI)) (lt: 2014.05.01.)

A jelentés a status quo lefektetése mellett a következő kérdésekre összefoglalóan, amelyeket érdemes kiemelni:

- Többször hangsúlyozza a kettős legitimitáció elvét, azaz azt, hogy a Tanácsot a nemzeti kormányzatok szintjén a nemzeti parlamenteknek kell ellenőrizni, míg az uniós intézményeket az Európai Parlamentnek. Mindezt némileg erőteljesen megfogalmazva érezhető a szövegből a már említett fokozott európai parlamenti öntudat, jelezvén, hogy a nemzeti parlamentek részvétele uniós ügyekben fontos, de az európai szintű legitimitációt az EP szerint csak az EP biztosíthatja.
- A jelentés felhívja a Tanácsot, hogy munkáját tegye átláthatóbbá (az EP gyakorlatához hasonlóan), ezzel is elősegítve a nemzeti parlamentek munkáját az uniós ellenőrzés esetében.
- Kritizálja – indirekt módon – a Bizottság gyakorlatát a sárga lappal kapcsolatban.
- Jobb és hatékonyabb együttműködést kíván a nemzeti parlamentekkel.
- Nagyobb részvételt kíván a parlamenti közti kapcsolatokban a politikai csoportoknak.

az EP ad otthont a nemzeti parlamentek Brüsszelben dolgozó állandó képviselőinek, amely tisztviselők élvezhetik az EP tisztségviselőinek majd minden kiváltságát, bérmentve használhatják az EP infrastruktúráját. Emellett az Európai Parlament ad otthont a COSAC titkárságnak és az IPEX állandó munkatársának is.¹⁹⁴

Az Európai Parlamentben egy viszonylag nagyszámú hivatali egység, egy Igazgatóság foglalkozik a nemzeti parlamentekkel¹⁹⁵.

4.1.2.1. Az Európai Parlamenttel való együttműködés problémái, valamint lehetőségek a kapcsolatok javítására

Amint azt már az Európai Bizottsággal folytatott kapcsolatok elemzése esetén is megjegyeztem, mind a *House of Lords* említett jelentése, mind pedig a COSAC 18. féléves jelentése fontos következtetéseket von le azzal kapcsolatban, hogy miként lehetne jobbra tenni az intézményközi kapcsolatokat, így javaslatokat tartalmaz az Európai Parlamenttel folytatott kapcsolatok jobbra tételére is. E tekintetben a következő javaslatokat lehet kiemelni:

- A nemzeti parlamenti képviselők mind bizottsági szinten, mind pedig akár az egyes raportőrök szintjén gyakrabban kellene, hogy eszmét cseréljenek az Európai Parlamenttel, ezzel is segítve, hogy nagyobb rálátást szerezzenek az európai uniós döntési folyamatokra.
- Az Európai Parlament részéről a raportőrök segíthetnék a nemzeti parlamenteket a dialógusokról szóló informális beszámolókkal (ez a szint ugyanis a nemzeti parlamentek számára teljesen átláthatatlan és ellenőrizhetetlen).
- Jobban ki kellene használni a videokonferenciák adta lehetőségeket.

¹⁹⁴ Ezzel kapcsolatban természetesen folyamatosan felmerül, hogy ezeket a gesztusokat az Európai Parlament mennyire önzetlenül teszi, vagy mennyire azért, hogy kvázi kontrol alatt tarthassa ezeket a munkatársakat és együttműködési fórumokat.

¹⁹⁵ Az Igazgatóság honlapja az összes üléssel kapcsolatos hivatalos dokumentummal: <http://www.europarl.europa.eu/webnp/cms/pid/1900> (lt: 2014.05.01.)

- A nemzeti parlamentek véleményét jobban és hatékonyabban kellene megjeleníteni az Európai Parlament által elfogadott jelentésekben.

Az Európai Parlamenttel való együttműködés javításának eszközei jórészt olyan javaslatok lehetnek, amelyek megvalósításához gyakorlatilag csak mindennapi gyakorlatokon kell változtatni, így azok intézményi akarat esetén viszonylag könnyen megoldhatóak. Ebben az esetben a kérdést az jelenti, hogy vajon a nemzeti parlamenti és EP-képviselők felismerik-e az együttműködés fontosságát és a nemzeti parlamenti képviselők készek-e az uniós ügyekbe olyan mértékben beleásni magukat, ami segíthet a hatékonyabb érdekérvényesítésben uniós szinten (ugyanakkor nem biztos, hogy „kifizetődik” a belpolitikai arénában).

4.1.3. Együttműködés a Tanáccsal

A Tanáccsal való együttműködést a nemzeti parlamentek számára a saját kormányaikon keresztül kapcsolattartás jelenti elsősorban. Tekintettel a tanácsi munka jellegzetességére, a nemzeti parlamenteknek a tanácsi munka *scrutiny*-n keresztüli ellenőrzésén kívül viszonylag limitáltak a kapcsolatai.

A *scrutiny*-n túl azonban a tanácsi munka átláthatósága a nemzeti parlamentek számára igen korlátozott. Ugyan a Tanács az elmúlt években igyekezett néhány ülését nyilvánossá tenni, valamint a Lisszaboni Szerződésnek köszönhetően a nemzeti parlamenteknek sokkal több információ áll a rendelkezésükre, mégis még most is elmondható, hogy a Tanácsban zajló, sokszor informális háttéralkukat is tartalmazó munkafolyamatok a nemzeti parlamentek számára egy fekete, vagy legalábbis szürke foltot jelentenek az uniós intézményekkel való együttműködések között.

Ugyan a Tanács Főtitkárságán is foglalkoznak nemzeti parlamentekkel, azonban ez sokkal inkább a belső folyamatokban és elemzésekben jelenik meg és nem feltétlen a látható és intenzív kapcsolattartásban.

4.1.4. Együttműködés egyéb intézményekkel

A nemzeti parlamentek kapcsolatot tartanak az Európai Tanáccsal, mint intézménnyel, valamint például az Európai Külügyi Szolgálattal is, azonban ezek a kapcsolatok inkább ad hoc jellegűek és adott kérdésekre koncentrálnak. Vannak olyan parlamentek, ahol fontosnak tartják esetleg más konzultatív testületekkel (pl. Régiók Bizottsága) a kapcsolattartást, de ezek nem annyira intézményesültek, mint az Európai Parlamenttel vagy az Európai Bizottsággal való kapcsolatok.

4.1.5. A nemzeti parlamentek aktivitásának mérhetősége az uniós intézményekkel való kapcsolattartásban és összehasonlításának csapdái

Az, hogy melyik nemzeti parlament uniós ügyekben hogy aktív és mennyire tartja a kapcsolatot az uniós intézményekkel, nehezen mérhető. Sokszor szokták a Bizottság éves kimutatásában található táblájával nézni, hogy hány indokolt véleményt küldött egy adott kamara, vagy hány politikai párbeszédet kezdeményezett, azonban ez könnyen csapda lehet, hiszen, ha az adott nemzeti parlament inkább a kormánnyal való kapcsolattartásra helyezi a hangsúlyt, akkor nem biztos, hogy pont a Bizottsággal, vagy az EP-vel fog kapcsolatot tartani, ugyanakkor ettől még lehet nagyon nagy súlya nemzeti szinten (erre jó példa a finn parlament). Így például nem lehet azt mondani, hogy a portugál parlament, amelyik elég sok „levelet gyárt” az uniós intézményeknek aktívabb, mint mondjuk a lengyel *Sejm*, amelyik lehet, hogy kevesebbet, de otthon sokkal nagyobb szerepe van az uniós ügyekben a kormánnyal szemben.

Emellett még nehéz az aktivitást az uniós intézmények között is összehasonlítani. A szerződésből fakadóan valamennyire természetes, hogy a Bizottsággal, mint partnerrel együtt kell működni az érdekérvényesítés során. Ugyanakkor talán az

Európai Parlamenttel sokszor szorosabb a kapcsolat, pedig ez nem feltétlen lenne indokolt a jogalkotási mechanizmusokat nézve.

4.2. A nemzeti parlamentek együttműködése egymással

A nemzeti parlamentek egymással való együttműködése igen régre nyúlik vissza. Az egyik legrégebbi nemzetközi szervezet az IPU, az Interparlamentáris Unió, amely 1889-ben jött létre és a világ parlamentjeit tömöríti¹⁹⁶. Uniós szinten is régóta tapasztalható együttműködés a nemzeti parlamentek között, amelynek szorossága időről időre változik. Elmondható, hogy az utóbbi években a nemzeti parlamentek közötti kapcsolattartás az uniós ügyek esetében egyre intenzívebb, és noha folyamatos a törekvés a racionalizálásra és a meglévő fórumok kiaknázására újak létrehozása helyett, mégis időről-időre létrejönnek új fórumok. Ez pedig a Lisszaboni Szerződés által meghatározott új feladatoknak köszönhetően, valamint az elmúlt évek uniós jogalkotási tendenciái miatt szinte elkerülhetetlen a nemzeti parlamentek közötti kapcsolatokban.

Az interparlamentáris együttműködések kritikusai sokszor vetik fel, hogy ezek a találkozók jobbra arra biztosítanak lehetőséget, hogy a nemzeti parlamentek képviselői elmondják véleményüket egy-egy adott témával kapcsolatban, de viszonylag kevés az a fórum, amin valós párbeszéd folyik, vagy esetleg a legjobb gyakorlatok megosztása zajlana a hatékonyabb jövőbeli munka érdekében.

Többen szeretnének olyan vitákat látni, ahol a képviselőknek lehetőségük van valóban megkérdőjelezni döntéseket és szubsztanciális vitát tartani tartalmi kérdésekről akár konkrét jogalkotási javaslatokkal kapcsolatban. Azonban ezekre igen kevés lehetőség kínálkozik, egyrészt adódóan a nemzeti parlamentek korlátozott jogköre miatt uniós szinten, másrészt pedig akadályozza ezt az interparlamentáris kapcsolatokban résztvevő felek heterogenitása is.

A következőkben sorra veszem az interparlamentáris együttműködés formáit és annak legfontosabb karaktereit.

¹⁹⁶ <http://www.ipu.org/english/whatipu.htm> (lt: 2014.02.10.)

4.2.1. Elnöki Konferencia

A Közöségi Tagállamok Parlamenti Elnökeinek Konferenciájára már 1963-ban is sor került, azonban az első években csak rendszertelenül hívták össze a fórumot¹⁹⁷. Később, 1980-tól már éves szinten ülték össze a tagállamok parlamenti elnökei és vitatták meg a legmagasabb szinten az uniós ügyekkel kapcsolatos parlamenti fejleményeket. A Konferencia főként azt biztosítja, hogy a legmagasabb szinten születhessenek meg azok a stratégiai jellegű döntések, amelyek aztán a parlamenti együttműködések alacsonyabb szintjein öltenek testet.¹⁹⁸

A tagállami parlamenti Elnökök Konferenciája¹⁹⁹ az elmúlt években jelentős reformokon ment keresztül, amelyből a magyar Országgyűlés is oroszánrészt vállalt, amikor a csatlakozást követő egy évben 2004 júliusa és 2005 májusa között ellátta a koordinációs elnökséget a résztvevő parlamentek között²⁰⁰.

Az évente megrendezett konferencia fogadja el a tagállami nemzeti parlamenti interparlamentáris együttműködési irányvonalakat, azaz azt a dokumentumot, amely alapjaiban meghatározza a tagállami parlamentek közötti kapcsolatokat. Ezek közül jelenleg a 2008-ban Lisszabonban²⁰¹ és a 2010-ben Stockholmban²⁰² elfogadott iránymutatások vannak érvényben. Az Elnöki Konferencia foglalkozik uniós ügyekkel is, a legfontosabb stratégiai jellegű kérdéseket a parlamenti elnökök itt vitatják meg.

¹⁹⁷ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/widgets/download.do?widgetId=082dbcc531986689013198d258a70057&fileId=082dbcc5429d1eda01430a4955bd00b2> (lt: 2014.02.01.)

¹⁹⁸ Így például a parlamenti elnökök hoznak döntést új együttműködési formákról, mint pl. anno az IPEX létrehozásáról is az Elnöki Konferencia keretei között született döntés.

¹⁹⁹ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do?type=1> (lt: 2014.02.01.)

²⁰⁰ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do?id=082dbcc5316129480131942a651c195d> (lt: 2014.02.01.)

²⁰¹ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/widgets/download.do?widgetId=082dbcc531986689013198d258a70057&fileId=082dbcc533a215ee0133abe026dd0786> (lt: 2014.02.01.)

²⁰² <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/widgets/download.do?widgetId=082dbcc531986689013198d258a70057&fileId=082dbcc5319ee5f60131d297bb6c1526> (lt: 2014.02.01.)

4.2.2. COSAC

A COSAC²⁰³ az európai uniós parlamenti együttműködési fórumok közül talán a legfontosabb, amelyet még a szerződés is kiemelten kezel. A COSAC az európai uniós ügyekkel foglalkozó parlamenti bizottságok konferenciája, amelyet Laurent Fabius²⁰⁴, a Francia Nemzetgyűlés akkori elnökének javaslatára 1989-ben az Elnöki Konferencia hozott létre²⁰⁵. A COSAC első ülését Párizsban tartotta 1989 novemberében, majd ezt követően hamar az uniós ügyekkel foglalkozó parlamenti képviselők legfontosabb fórumává vált.

A COSAC²⁰⁶ évente kétszer ülésezik plenáris formában, elnökségi üléseken pedig a rendes üléseket megelőzően szintén évente kétszer készítik elő a plenáris üléseket. A COSAC üléseire a parlamenti kamarák segítségével féléves jelentéseket (bi-annual report)²⁰⁷ készít a COSAC titkársága, amelyek aktuális uniós kérdésekkel, eljárási ügyekkel kapcsolatban tartalmaznak igen hasznos összefoglalókat a parlamentek számára a legjobb gyakorlatok megosztása jegyében.

Emellett a COSAC ülések ún. kontribúciót és konklúziót is elfogadnak²⁰⁸. Előbbi dokumentumokat a COSAC az európai uniós intézményeknek küldi, és az megjelenik az Európai Unió Hivatalos Lapjában. Ugyan tartalma nem kötelező erejű a címzettekre tekintve, de súlya pont a Hivatalos Lapban való közzététel miatt jelentős.

²⁰³ A COSAC rövidítés a konferencia korábbi nevének francia rövidítéséből keletkezett: La conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires.

²⁰⁴ Fabius jelenleg Franciaország külügyminisztere.

²⁰⁵

<http://www.cosac.eu/documents/History%20of%20COSAC%20JANUARY%202014%20EN.pdf> (lt: 2014.02.01.)

²⁰⁶ A COSAC eljárási szabályzatának hatályos verzióját (<http://www.cosac.eu/documents/basic-texts/rules-of-procedure-of-the-cosac/> (lt: 2014.02.03.)) a magyar elnökség alatt, az Országgyűlés vezetése mellett sikerült elfogadni. Ebben a munkában a dolgozat szerzőjének szerencséje volt koordinációs szerepet játszani.

²⁰⁷ <http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/> (lt: 2014.02.01.)

²⁰⁸ <http://www.cosac.eu/documents/contributions-and-conclusions-of-cosac/> (lt: 2014.02.01.)

Elég sokáig gyakorlatilag „egyeduralma” volt a COSAC-nak az uniós együttműködési fórumok között, azonban főként a Lisszaboni Szerződés rendelkezéseinek köszönhetően, valamint az egyes szakpolitikák mind hangsúlyosabb megjelenése miatt jelenleg is egyfajta útkeresés zajlik a COSAC jövőbeli szerepével kapcsolatban. A magyar elnökség alatt, 2011-ben sikerült elfogadni a COSAC új, immáron a Lisszaboni Szerződésnek is megfelelő Eljárási Szabályzatát²⁰⁹, amely szerint a fórum jelenleg is működik.

A COSAC Állandó Titkárságot tart fenn Brüsszelben egy állandó taggal, valamint az elnökségi trojka parlament által delegált további tagokkal. A Titkárság segíti az ülések előkészítését, valamint a jelentéseket elkészíti és jegyzőkönyveket készít az ülésekről. A Titkárság működéséhez a nemzeti parlamentek évente hozzájárulnak a működési költségek arányosan elosztott részével.

A COSAC szerepével kapcsolatban folyamatos diskurzus zajlik mind a parlamentek között, mind pedig a szakirodalomban. Egyes nézetek szerint a COSAC-nak kellene központi szerepet játszania a parlamentközi együttműködésben, és a COSAC-hoz kapcsolódóan kellene a szakbizottsági együttműködéseket is szervezni; míg mások úgy vélik, a COSAC-ot csak a legjobb gyakorlatok praktikus összegyűjtésére és megosztására kellene a továbbiakban használni. Fontos kiemelni, hogy a COSAC az elmúlt években nem csak ahhoz járult hozzá (féléves jelentései és a konferenciák által), hogy a parlamentek saját gyakorlatukat hatékonyabbá tegyék, hanem a Lisszaboni Szerződés életbe lépése előtt nyolc szubszidiaritás tesztet is lefolytatott, ezzel elősegítve a parlamentekben a vonatkozó gyakorlatok kiépítését és egymás munkájának jobb megismerését²¹⁰.

²⁰⁹ <http://www.cosac.eu/documents/basic-texts/rules-of-procedure-of-the-cosac/> (lt: 2014.02.01.)

²¹⁰ <http://www.cosac.eu/subsidiarity-tests/> (lt: 2014.02.01.)

4.2.3. Elnökségek parlamenti dimenziói, szakbizottsági találkozók

A tanácsi elnökségekhez kapcsolódóan a parlamentek között is hangsúlyos szerep jut az elnökséget ellátó ország nemzeti parlamentjének. Ezek a parlamentek az elnökségi félév alatt különböző szakbizottsági üléseket szerveznek, valamint házigazdái lesznek a COSAC elnökségi ülésnek és a COSAC plenáris ülésnek is²¹¹. A szakbizottsági ülésekkel kapcsolatban nincs annyira meghatározott rend, mint a COSAC esetében, azaz az elnökséget adó ország parlamentjének viszonylag nagy szabadsága van eldönteni, hogy mely szakbizottságok számára kíván találkozót szervezni²¹². Ezeken a találkozókön jellemzően az aktuális, uniós szinten is érdekes szakpolitikai kérdések kerülnek megvitatásra, nem csak a nemzeti parlamenti képviselők részvételével, hanem más, akár tudományos életből vagy civil szférából jövő vendégelőadók, valamint uniós intézmények és kormányzati tisztségviselők (tehát ebben az időben a Tanácsot képviselők) részvételével.

Emellett az elnökségek szervezhetnek találkozót közösen például az Európai Parlamenttel (ld. a következő pontban), valamint sor kerülhet ad hoc találkozókra is az elnökségi félévek során.

4.2.4. Parlamentközi ülések az Európai Parlamentben

Az Európai Parlament – amint arról a korábbiakban már szó esett – igen aktív az interparlamentáris találkozók szervezésében. A nemzeti parlamentekkel való, olykor ellentmondásos kapcsolata ellenére az Európai Parlament szervezésében kerül sor szinte a legtöbb, nemzeti parlamenti képviselőket is érintő találkozóra.

²¹¹ A 2011-es magyar EU-elnökség parlamenti dimenziójának honlapja: <http://www.parlament.hu/eu2011/events.html> (lt: 2014.01.28.), valamint az aktuális görög elnökség parlamenti dimenziójának honlapja: <http://www.gr2014parliament.eu/en-gb/homepage.aspx> (lt: 2014.01.28.)

²¹² Egy félév alatt jellemzően kb. 5-10 ilyen jellegű találkozóra kerül sor. Ennek a gyakorlatával kapcsolatban ld. a parlamenti elnöki konferencia keretében az Országgyűlés által készített összehasonlító tanulmányt: Report on the Practices of Parliaments Concerning EU Presidencies (<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc530c036e60130d0c84ce51d21.do> (lt: 2014.05.10.))

Korábban az elnökségekkel együttműködésben és közös szervezésben került sor az ún. Együttes Parlamenti Ülésekre (Joint Parliamentary Meeting)²¹³, amelyek horizontális kérdések megvitatását tették lehetővé a nemzeti parlamenti képviselők és az Európai Parlament képviselői számára a Tanács és a Bizottság magas szintű részvétele mellett. Ez a tanácskozási forma mára kikopott (az utolsó JPM-re 2011-ben került sor). Szintén hasonló formában, csak szűkebb területet érintve az elnökségi ország parlamentjének és az EP-nek közös szervezésében kerülnek megrendezésre az ún. Együttes Bizottsági Ülések (Joint Committee Meeting)²¹⁴, azonban ezek jelentősége is sokat csökkent az elmúlt években. Mindennek oka, hogy az Európai Parlament szívesebben szervez egyedül találkozókat, amelyekre legtöbb esetben ugyanúgy kiemelt vendégként meghívja az elnökségi ország képviselőit, valamint a nemzeti parlamentek képviselőit és a Bizottság, valamint a Tanács képviselőit is biztosítja, de mindezt olyan formában teszi, hogy lehetőleg ne kelljen alkalmazkodni egyetlen parlament kívánságaihoz a közös szervezés miatt.

Az elmúlt években mind több ún. Interparlamentáris Ülésre (Interparliamentary Meeting)²¹⁵ kerül sor. Az IPM-ek a korábbi JPM-ekhez és JCM-ekhez hasonlóan gyakorlatilag nemzeti parlamenti képviselőkkel kibővített EP bizottsági ülések.

Az Európai Parlament emellett 2014-ben már második alkalommal rendezte meg az ún. Európai Parlamenti Hetet (European Parliamentary Week)²¹⁶ január végén Brüsszelben, ahol számos ülésen az EP és nemzeti parlamenti képviselők gazdasági, költségvetési és szociális kérdéseket vitathattak meg közösen.

²¹³

<http://www.europarl.europa.eu/webnp/cms/pid/10.jsessionid=EC190317EE57D276A734D10BB0DB57D1> (lt: 2014.01.28.)

²¹⁴ <http://www.europarl.europa.eu/webnp/cms/pid/1605> (lt: 2014.02.10.)

²¹⁵ <http://www.europarl.europa.eu/webnp/cms/pid/11> (lt: 2014.02.10.)

²¹⁶

<http://www.europarl.europa.eu/webnp/cms/pid/1975.jsessionid=AD702D151EEE34D27B6094C7A6C7529B> (lt: 2014.02.10.)

Az ülésen, amelyre 2014. január 20-22. között került sor részt vett az Európai Bizottság elnöke, az Európai Tanács elnöke, az Európai Parlament elnöke, a soros elnökség parlamentjének elnöke, valamint több biztos is.

4.2.5. Parlamentközi Konferencia a KKBP/KBVP-ről (CFSP/CSDP konferencia)

E viszonylag új kezdeményezés²¹⁷ 2012-ben került először megrendezésre Varsóban. Felállítását jelentős ellentmondások kísérték és hosszú viták az Európai Parlament és a tagállami nemzeti parlamentek között²¹⁸. A Közös Kül- és Biztonságpolitika, valamint a Közös Biztonság- és Védelempolitika (CFSP/CSDP) parlamenti ellenőrzését végrehajtó konferenciával kapcsolatban főként a szerepek súlya, a részvételi arányok és a rendezői jog letéteményesének kérdése volt a viták központjában. Azóta 2014 tavasszal már negyedik alkalommal kerül megrendezésre a konferencia, ezzel is biztosítva e fontos terület parlamenti ellenőrzését uniós szinten.

4.2.6. A EU gazdasági és pénzügyi kormányzásával kapcsolatos parlamentközi konferencia

A litván elnökség alatt először került megrendezésre az ún. 13. cikk Konferencia²¹⁹, azaz a Gazdasági és Monetáris Unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló szerződés 13. cikkével összefüggésben az Elnöki Konferencia által létrehozott fórum első ülésére. Ez a fórum a továbbiakban is évente egyszer ülésezik majd (2014 januárjában volt a második ülése) és a gazdasági kormányzással és a Monetáris Unióval kapcsolatos kérdéseket vitatja meg²²⁰. Ennek a konferenciának az is különös jelentőséget ad, hogy olyan kérdések megvitatására ad fórumot, amelyek gyakran a szerződéses

²¹⁷

<http://www.europarl.europa.eu/webnp/cms/pid/1932.jsessionid=36B62952E0A49EAEA4D15876E61F84D6> (lt: 2014.02.10.),
<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do?type=082dbcc5420d8f48014247cca6f04248> (lt: 2014.02.10.)

²¹⁸ A konferencia működését lefektető szabályzat:

<http://www.europarl.europa.eu/webnp/webdav/site/myjahiasite/shared/Meetings/IPC%20CFSP%20CSDP/FINAL%20-%20RULES%20OF%20PROCEDURE%20-%20EN.pdf> (lt: 2014.02.10.)

²¹⁹ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do?id=082dbcc5420d8f480142511007da4e18> (lt: 2014.02.10.)

²²⁰ A konferenciával kapcsolatos gyakorlat áttekintésére a 2015-ös elnöki konferencián kerül majd sor.

kereteken túlmutató, igencsak felgyorsult döntéshozatal eredményeképp kerülnek uniós szinten tárgyalásra, ugyanakkor pedig a nemzeti szuverenitás egyik legfontosabb részét képezik. Épp ezért a nemzeti parlamentek számára a jövőbeli egyik legfontosabb kérdést vetik fel: milyen módon biztosítható a parlamenti kontroll azokban az esetekben, amikor a parlamentek nem hivatkozhatnak a szerződés egyetlen konkrét pontjára sem.

A konferenciával kapcsolatban többször felmerül a jelenlegi interparlamentáris diskurzusok során, hogy egy, csak az eurozóna parlamentjeinek illetékes bizottsági elnökeit tömörítő kisebb formáció is egészítse ki a munkáját, azonban ezt a parlamentek nagyobb része elveti, hivatkozva arra, hogy az eurozónában történő fejlemények közvetlen hatással vannak a többi tagállam gazdaságára is, így a nem-eurozóna tagok kizárása előnytelen lenne.

4.2.7. Eseti együttműködések

A fentiek mellett a parlamentközi kapcsolatokban egyéb, eseti fórumokra is sor kerülhet, vagy akár nagyobb eseményekhez, ünnepségekhez kapcsolódóan is rendszeresen találkoznak a tagállami nemzeti parlamentek tagjai.

Erre példa a dán parlament által kezdeményezett, ún. *cluster meetingek*, amelyek célja, hogy a parlamentek egy kisebb, azonos érdekekkel rendelkező csoportját fogja össze, változó összetételben, változó méretben. Ezek a találkozók egyelőre nem elterjedtek és számos parlament nem is preferálja az ilyen megoldást, hiszen egyenlőtlen információ-elosztáshoz vezet és esetleg az egymástól való szeparálódás képét keltheti (ld. kétsebességes Európa).

V. RÉSZ

A NEMZETI PARLAMENTEK LEHETŐSÉGEINEK ÉRTÉKELÉSE AZ UNIÓS DÖNTÉSHOZATAL BEFOLYÁSOLÁSÁVAL KAPCSOLATBAN

Miután a dolgozat korábbi részeiben áttekintést igyekeztem adni a nemzeti parlamentek uniós ügyekben való részvételének mindennapjairól, valamint az azt meghatározó szerződéses keretek fejlődéséről, valamint a jelenlegi munkát meghatározó szerződéses lehetőségekről, a dolgozat ezen részében azt kísérelem meg összefoglalni, hogy milyen lehetőségei adódnak a nemzeti parlamenteknek az uniós döntések befolyásolására.

A legfontosabb kérdés, amit a vizsgálat elején fel kell tenni, hogy a befolyásolás lehetőségét milyen keretek között kívánjuk értékelni? Mit tekintünk sikernek? Milyen eredményekre koncentrálnunk?

Ezen kérdések felvetése (és megválaszolása) azért elengedhetetlen fontosságú, mert ha kizárólag a szerződéses lehetőségeket, ezen belül is jellemzően a szubszidiaritást tartjuk a fókuszban, az akár csapda is lehet, hiszen a küszöbérték elérése elég nehéz a nemzeti parlamentek részre, emellett pedig még az elérés esetén sem garantált a valódi befolyás, hiszen lehet, hogy a Bizottság változatlanul hagyja a javaslatot (mint ahogy ez megtörtént a második sárga lap esetében). Azaz nem biztos, hogy a szerződéses lehetőségek jelentik a nemzeti parlamentek számára az egyetlen utat, illetve előfordulhat, hogy nehezebben mérhető területen, nagyobb, ugyanakkor esetleges informális befolyásolással elért eredményeket lehet felmutatni.

A nemzeti parlamentekben mindenesetre folyamatos gondolkodás zajlik azzal kapcsolatban, hogy egyrészt milyen módon lehet a meglévő jogosítványokat jobban hasznosítani, valamint, hogy milyen lépésekkel lehet javítani a jövőben a

hatékonyságot²²¹. A következőkben elsőként a szerződéses lehetőségeket fogom megvizsgálni; majd az egyéb formalizált együttműködések által nyújtott lehetőségeket, ezt követően az informális együttműködések, majd összefoglalom azokat a most zajló diskurzusokat, amelyek ezzel a témával foglalkoznak a nemzeti parlamentek között.

5.1. Szerződéses lehetőségek

A szerződéses lehetőségek kihasználásával kapcsolatban a legtöbbet a szubszidiaritás-ellenőrzésről, vagy másképp a korai figyelmeztető rendszer működőképességéről beszélünk. Emellett azonban meg kell vizsgálni, hogy a jelenlegi szerződéses keretekben az egyéb eszközöknek milyen súlya van a gyakorlatban.

5.1.1. A szubszidiaritás-ellenőrzés, mint jogi eszköz hatékonysága a nemzeti parlamentek számára

A szubszidiaritás-ellenőrzés vizsgálata esetében a Lisszaboni Szerződés 2009-es életbelépése óta ugyan csak két sárga lap került elfogadásra, azonban a 2. Jegyzőkönyv gyakorlati működéséhez érdemes több javaslatot áttekinteni.

A 2010-2014-es időszakban elfogadott mintegy 260 indokolt vélemény összesen kettő sárga lapot eredményezett. Vajon ez mit jelent a jövőre nézve és hogyan alakultak a számok az elmúlt években?

Ugyan az első sárga lap elfogadására csak 2012-ben a Monti II javaslat során került sor, ám azt megelőzően több esetben is majdnem sikerült elérniük a nemzeti parlamenteknek a küszöbértéket. Ezek közül az esetek közül három eset volt jelentősebb.

²²¹ Ld. a holland, dán parlament és a brit felsőház javaslatait, amelyeket később elemez a dolgozat.

Az első alkalom, amikor a nemzeti parlamentek majdnem elérték a küszöbértéket a sárga laphoz az idénymunkásokkal kapcsolatos (*seasonal workers*) javaslat volt²²². A javaslat esetében tapasztalható volt, hogy még nem volt teljesen kiforrott az indokolt vélemények elfogadásának és kezelésének menetrendje, hiszen különböző források különböző számokat adtak meg az elfogadott vélemények „szavazatai értékével” kapcsolatban, de legjobb esetben, amennyiben a parlamentek saját jelzéseit vesszük figyelembe (forrásként az IPEX-et használva), akkor is csak 10 szavazat jött össze, amely ugyan jelentős felbolydulást jelentett a parlamentek között, de nem volt elegendő a sárga laphoz.²²³ A második alkalommal, 2011-ben az ún. CCCTB javaslat²²⁴ keltette fel a legtöbb parlament figyelmét. A szükséges 18 szavazatból 13-at sikerült a parlamenteknek összeszedni²²⁵. A harmadik eset, amely kapcsán felmerült a sárga lap elérésének a lehetősége a belső határokon való határellenőrzés ideiglenes visszaállításával kapcsolatos javaslat volt²²⁶. Ekkor szintén 10 szavazatot sikerült a 18-ból a nyolchetes időszakon belül összeszedni a parlamenteknek.

Végül 2012 májusában, a kollektív sztrájkjogokkal foglalkozó, ún. Monti II javaslat²²⁷ kapcsán sikerült első ízben átlépni a küszöbértéket a parlamenteknek. A javaslattal kapcsolatban már igen hamar kiderült, hogy a parlamentek jó részének komoly fenntartása van²²⁸, végül pedig a szükséges 18 szavazat²²⁹

²²² Proposal on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of seasonal employment, COM(2010) 379

²²³ Egyébként az indokolt vélemények mellett több nemzeti parlament is küldött kontribúciót a javaslattal kapcsolatban az Európai Bizottságnak. Az Európai Bizottság már az idénymunkásokkal kapcsolatos javaslatot megelőzően is jelezte: csak azokat a parlamenti véleményeket fogadja el a 2. Jegyzőkönyv szerinti indokolt véleménynek, amelyek konkrét jogi kifogást tartalmaznak a szubszidiaritás elvének betartásával kapcsolatban. Bármely más kifogást, tartalmi javaslatot, vagy pozitív véleményt tartalmazó parlamenti levél vagy állásfoglalás a politikai párbeszéd keretében kerül megválaszolásra.

²²⁴ Proposal for a Council Directive on a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB), COM(2011)0121

²²⁵ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/dossier.do?code=CNS&year=2011&number=0058> (lt: 2014.02.07.)

²²⁶ Proposal for a regulation amending Regulation (EC) No 562/2006 in order to provide for common rules on the temporary reintroduction of border control at internal borders in exceptional circumstances, COM(2011) 560,

<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20110560.do> (lt: 2014.02.07.)

²²⁷ Proposal on the exercise of the right to take collective action within the context of the freedom of establishment and the freedom to provide services, COM(2012) 130,

<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20120130.do> (lt: 2014.02.07.)

²²⁸ A javaslat célja gyakorlatilag a sztrájkjog limitálása lett volna.

helyett 19 szavazat gyűlt össze. A Bizottság a javaslatot visszavonta, azonban a visszavonás indoklásaként nem a nemzeti parlamentek fenntartását jelölte meg, hanem az ő kifogásaikat gyakorlatilag figyelmen kívül hagyva arra hivatkozva vonta vissza a javaslatot, hogy a Tanácsban olyan politikai ellentétek alakultak ki, ami miatt nem lenne meg a tanácsi támogatás²³⁰.

A következő sárga lapra ismét sokat kellett várni. 2013-ban a Bizottság benyújtotta az Európai Ügyészségről szóló javaslatát²³¹ (*European Public Prosecutor's Office* – EPPO), amely a következő sárga lapot²³² eredményezte a parlamentek részéről²³³. A 18 szavazat ellenére²³⁴ a Bizottság gyorsan döntött²³⁵ és úgy határozott: fenntartja a javaslatot, ezzel gyakorlatilag teljesen figyelmen kívül hagyva a nemzeti parlamentek véleményét. Emellett ugyanakkor elkötelezte magát, hogy a jogalkotási folyamatban igyekszik figyelembe venni a parlamentek által megfogalmazott javaslatokat és kritikákat²³⁶.

Összességében tehát eddig mindösszesen két alkalommal sikerült sárga lapot generálniuk a nemzeti parlamenteknek és ezen alkalmak esetében sem volt túlzottan pozitív a mérleg: az egyik esetben ugyan visszavonták a javaslatot, ám ahhoz a nemzeti parlamenteknek látszólag nem volt köze, míg a másik esetben vissza sem vonták a javaslatot. Kérdés ezután tehát, hogy mennyiben érdemes a nemzeti parlamenteknek sok energiát fektetni a mélyreható jogi vizsgálatokba a bizottsági javaslatokkal kapcsolatban, főleg úgy, hogy részükről jelentős

²²⁹ Ekkor Horvátország még nem volt tag és ez egyharmados javaslat volt, azaz 18 szavazat volt szükséges.

²³⁰ Érdekes, hogy a sárga lappal kapcsolatos reakciók Európa szerte szinte csak uniós szintről jöttek. Nemzeti parlamenti képviselőt a sajtó is alig-alig keresett meg ezzel kapcsolatban és a tagállami médiumokban sem kapott igazán nagy visszhangot az ügy.

²³¹ Proposal on the establishment of the European Public Prosecutor's Office, COM(2013) 534, <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20130534.do> (lt: 2014.02.07.)

²³² Fontos aláhúzni, hogy a magyar Országgyűlés e javaslat kapcsán fogadta el első indokolt véleményét.

²³³ Érdemes megjegyezni, hogy 2013-ban még egy javaslat (COM(2013)113, a tengeri területrendezésről és integrált partiövezet-gazdálkodásról) esetében sikerült jelentős – 13 – szavazatot összeszedni.

²³⁴ Ez esetben, mivel igazságügyi területet érintet a javaslat 14 szavazatra lett volna szükség (56 szavazat egynegyede).

²³⁵

http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/pdf/com_2013_0851_en.pdf (lt: 2014.02.07.)

²³⁶ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/sefcovic/documents/2013_11_27_com851_public_prosecutor_en.pdf (lt: 2014.02.07.)

forrásokat kell a szubszidiaritás elvének ellenőrzésére fordítani? Mennyire reális, hogy valaha elérhetik a nemzeti parlamentek a narancssárga lapot?

A kérdéssel sokan foglalkoztak már és az elmúlt évek tapasztalata alapján a helyzet elég borús: a gyakorlatot tekintve nem valószínű, hogy a jelenlegi feltételek mellett jelentősen megnőne az elfogadott indokolt vélemények száma, a parlamenti működési keretek pedig nem teszik valószínűvé, hogy az egyes parlamentek ennél sokkal hatékonyabban tudjanak együttműködni és a nyolchetes keretet kihasználni. Emellett pedig a sárga lap esetében a Bizottság számára szabott kötelelem annyira laza, hogy azzal valós eredményt elérni igen nehéz.

Emellett azonban több fórumon is igyekeztek már összeszedni azokat a lehetőségeket, amelyek segíthetnek abban, hogy a korai figyelmeztető rendszer jobban működjön. Ezek közül most a *House of Lords* legutóbbi jelentésében²³⁷ felsoroltakat vesszük alapul (nem teljes körűen):

- Ki lehetne bővíteni az ellenőrzés körét, és az arányosság elvét is ugyanezen eljárás keretei között vizsgálni.
- A határidőt fel lehetne emelni nyolc hétről tizenkét hétre, ezzel biztosítva, hogy a parlamentek ülésezési rendjeinek eltérései mellett is el lehessen érni a küszöböt.
- A Bizottság részéről nagyobb elkötelezettség a nemzeti parlamentek felé, különösen a fenntartásokra adott válaszok minőségével kapcsolatban, valamint politikai elköteleződés a vélemények komolyan vételével kapcsolatban.
- Esetleg a küszöbérték lejjebb szállítása.

5.1.2. További, a szerződésben meghatározott feladatok és jogok kihasználásából adódó lehetőségek

A nemzeti parlamentek számára a szubszidiaritás-ellenőrzés mellett úgy tűnik még mindig a leghatékonyabb módszer az uniós döntéshozatal befolyásolására a

²³⁷ The Role of National Parliaments in the European Union, ibid.

kormányaik ellenőrzése és rajtuk keresztül a Tanács, illetve adott esetben az Európai Tanács döntéseinek befolyásolása.

Tekintettel arra, hogy szerződés-módosításokra még ebben a turbulens időszakban is csak viszonylag ritkán kerül sor, így a nemzeti parlamenteknek e tekintetben játszott szerepe csekély.

A Bírósági eljárás kezdeményezésével kapcsolatos lehetőség szintén inkább elvi lehetőségnek látszik – aligha kerül sűrűn sor majd ilyen jellegű keresetek benyújtására. Ugyanez igaz a felülvizsgálati eljárásokra is, és látni kell: csatlakozási szerződések benyújtására sem túl gyakran kerül sor, a tájékoztatási kötelezettség pedig ez esetben még annyi beleszólásra sem ad lehetőséget, mint a korábban megfogalmazott feladatok. A további, nemzeti parlamentek számára meghatározott szerződéses lehetőségek pedig még vagy nem állnak olyan szinten a gyakorlati mechanizmusok kiépítésében, amely lehetőséget adna a beleszólásra (pl. Europol ellenőrzés), vagy általában is inkább csak az általános tájékozódást szolgálják.

Megfogalmazható tehát, hogy a parlamentek számára e feladatok esetében valóban még mindig a legnagyobb energiákat a kormányzati ellenőrzésbe érdemes fektetni.

5.2. Egyéb, formalizált együttműködések

Értékelhető a nemzeti parlamentek által gyakorolt befolyás azzal is, hogy milyen területeken tudnak együttműködni egymással és az uniós intézményekkel. Ez esetben sem teljesen egyértelmű a válasz a kérdésre, hiszen ugyan számos terület van, ahol a nemzeti parlamentek (együttműködve az Európai Parlamenttel) létrehozták a fórumokat az együttműködésre (pl. CFSP/CSDP konferencia), a konferencia hatása még mindig kérdéses.

Ennél még súlyosabb kérdéseket vet fel az, hogy vannak olyan területek, amelyek esetében a nemzeti parlamentek nem, vagy csak nagyon gyengén tudták

követni a felgyorsult uniós szintű jogalkotást. Miként tudják biztosítani azt, hogy az európai szemeszter és a gazdasági koordináció esetében ne veszítsék el azokat a jogosítványokat, amelyek érzékeny szuverenitási kérdéseket vetnek fel és a nemzeti parlamentek legfontosabb alapfeladatait (így például a költségvetés elfogadását) érintik? Elégséges itt a jelenlegi parlamenti kontroll?

E tekintetben egy dologban egyetért minden nemzeti parlament: nagyon fontos annak biztosítása, hogy a felgyorsult és sokszor kormányközi alakra helyezett együttműködések esetén is valahogy intézményesen biztosítva legyen a nemzeti parlamentek szerepe. Ezt ugyanakkor sokszor időben nehéz megoldani (így pl. az európai szemeszter esetében), valamint másrészt sokszor a nemzeti parlamentek részéről hiányzik a megfelelő motiváció az uniós ügyek ilyen szintű kézbentartására. Azaz amennyiben maguk a nemzeti parlamentek nincsenek teljes tudatában, hogy mit veszíthetnek, és milyen módon szeretnének és tudnának befolyást gyakorolni, addig az uniós intézmények és a nemzeti kormányok nincsenek rákényszerítve az ilyen irányú szorosabb együttműködésre.

5.3. Informális együttműködések

A mindennapi tapasztalat alapján valószínűnek tűnik, hogy az informális együttműködésekre lenne érdemes nagyobb hangsúlyt helyezni, mert lehet, hogy itt nagyobb eredményeket lehet elérni, mint a formalizált együttműködések területén. A formalizált együttműködések esetén a leggyakoribb kritika az, hogy csak előre kigondolt beszédek hangzanak el és nincs valós párbeszéd az egyes parlamenti képviselők, valamint uniós tisztségviselők között, valódi érdekképviselés pedig még kevésbé. Ezzel szemben a következőkben bemutatott együttműködések pont a politikai „sallangokat” segítenek elhagyni és valós eredményű együttműködésre adnak lehetőséget.

5.3.1. *Parlamenti képviselői egyeztetések a jogalkotási és az azt megelőző előkészítő szakaszban – lobbiszerű megközelítés*

A szerződéses lehetőségek kiaknázásán túl, illetve azt kiegészítve a parlamentek hatékonyan képviselhetik érdekeiket olyan eszközök segítségével is, amelyeket korábban nem, vagy csak sporadikusan használtak. A tisztviselő hálózatokon kívül (mint az IPEX vagy a brüsszeli állandó képviselők hálózata) az egyes kamarák, intézmények saját kreativitása és proaktivitása is segítheti a parlamenti inklúziót²³⁸.

Ezt számos módszerrel meg lehet oldani, amelyek között vannak költséghatékonyabb és nagyobb erőforrást igénylő megoldások is, amelyeket az egyes parlamentek eseti alapon is váltogathatnak. Az ilyen, modernebb felfogású parlamenti képviseletre példaként hozható néhány parlament: a német Bundestag, valamint a holland *Tweede Kamer* és a francia Nemzetgyűlés.

A német *Bundestag* esetében jó gyakorlatról beszélhetünk akkor, amikor a képviselők és tisztviselők brüsszeli lobbitevékenységét vizsgáljuk. A *Bundestag* (amelynek brüsszeli képviselete jelentősen nagyobb erőforrásokkal működik egyébként, mint a többi – akár más nagyobb tagállamok – képviselete) brüsszeli irodájában a tisztviselők külön foglalkoznak politika-területekkel és feladataik közé tartozik a jogalkotás előkészítő fázis nyomon követése is. Amennyiben szükségesnek érzik, valamint erre információt kapnak, akár tisztviselői szinten, akár a politikai szint számára szervezett találkozókkal még a jogalkotási fázis legkorábbi szakaszában, a bizottsági előkészítéskor igyekeznek megosztani gondolataikat az illetékes bizottsági tisztviselőkkel. Ezek segíthetnek abban, hogy az Európai Parlament és a Tanács elé kerülő jogi aktusok tervezetei már akár az előtt módosuljanak, hogy azok a hivatalos csatornába bekerülnek. Természetesen ezek az eszközök nem részei a szerződéses módszereknek, ugyanakkor senki és semmi nem tiltja azt, hogy amennyiben a jogalkotási

²³⁸ Ennek a résznek a megírásához nem hivatalos dokumentumokat használtam fel, hanem saját tapasztalataimat, valamint a brüsszeli munkatársaimmal folytatott beszélgetések és kérdőívek során kapott információt.

periódus nagyon korai szakában (akár pl. egy zöldkönyv kiadásakor) a Bundestag brüsszeli irodája felhívja képviselői figyelmét egy olyan pontra, amely Németország számára kedvezőtlen lehet a későbbi jogalkotási procedúrában, akkor találkozót szervezzenek a Bizottság vonatkozó munkatársával, aki megoszthatja a Bizottság motivációit az adott dokumentummal kapcsolatban és eszmecserét folytathatnak a tervezetek tartalmát illetően. Természetesen a Bizottság munkatársai egy ilyen találkozó hatására nem módosíthatják közvetlenül a készülő jogszabály-tervezetet, ugyanakkor a tapasztalat azt mutatja, hogy amennyiben sikerül minél korábbi szakaszban minél több helyre eljuttatni a fenntartásokat, annál nagyobb az esély arra, hogy valamely ponton befolyásolni lehet azt. Példaként említhető egy tipikus ilyen eset, amennyiben a Bundestag képviselte egy zöldkönyv publikációját követően tanulmányutat szervez az adott politikaterülettel foglalkozó szaktanárságban dolgozó képviselők számára. A találkozók során megbeszélésekre kerül sor a Bizottság munkatársaival, akik a jogszabály-előkészítésen dolgoznak, az Európai Parlament illetékes szaktanárságának delegációjával, az Állandó Képviselőlet illetékes munkatársaival (így a Tanácsot is becsatornázva), valamint esetlegesen olyan egyéb aktorokkal (*stakeholders*), akik kiegészíthetik a többi helyen elhangzott információt és elősegíthetik egy még átfogóbb kép kialakítását a képviselők számára. Az ilyen típusú modern parlamenti képviselőlet meggyőződésem szerint a jövőt jelentheti a parlamentek számára. Ugyanakkor tény az is, hogy ehhez a fajta munkához igen komoly emberi és anyagi erőforrásra van szükség, hiszen kapacitás hiányában sem a szakmai tanulmányutakra nem kerülhet sor, sem pedig azoknak a témáknak az identifikációjára, amelyek esetében ilyen utakra szükség lenne. Így tehát nehéz elképzelni, hogy a kis tagállamok parlamentjeinek a jövőben valós lehetőségük lenne az ilyen típusú parlamenti lobbitevékenységre. Ugyanakkor megoldást jelenthet néhány olyan téma meghatározása, amely esetében valóban nagy szükség van a nemzeti parlamenti képviselők brüsszeli befolyására vagy legalább a témák általuk való beható megismerésére.²³⁹

²³⁹ Meg kell jegyezni, hogy olyan egyszerű tényezők is befolyásolják a lehetőségeket, mint például a földrajzi távolság és az ebből fakadó költségvonzatok. A francia és holland parlamentek által szintén gyakran szervezett képviselői tanulmányutakra azért is kerülhet ilyen rutinnal sor, mivel a gyorsvonatoknak köszönhetően mindkét fővárosból gyorsan és viszonylag olcsón eljuthatnak a képviselők Brüsszelbe, ahova akár úgy is érdemes elmenniük egy-egy tárgyalásra,

Emellett a *Bundestag* által is használt és a holland, valamint a francia parlamentek kamarái által is kedvelt és sokkal költségtakarékosabb módja az uniós szinttel való fenti típusú, inkább informális kapcsolattartásnak a videokonferenciák szervezése. Mind az Európai Bizottság, mind pedig az Európai Parlament promótálja ezt a fajta kapcsolattartási lehetőséget és az elmúlt években jelentős befektetéseket eszközöltek annak érdekében, hogy a technikai feltételét biztosítsák az ilyen konferenciabeszélhetéseknek. Az említett parlamentek, illetve eseti alapon egyre több más parlament is szervez videokonferenciákat, amikor például a parlamentjeikben az adott dossziéval foglalkozó képviselő(k) le tudnak ülni és megvitatják egy-egy javaslat tartalmát, előrelátható előnyeit és esetleges hátrányait akár az EP szakbizottságában a dosszién dolgozó raportőrrel vagy a Bizottság tisztviselőjével.

Az említett kapcsolattartási módozatok kihívásai között kell megemlítenünk a nyelvi korlátokat és annak a nehézségét, hogy a nemzeti parlamenti képviselők egy-egy adott dossziében való jártassága sokszor elmarad brüsszeli képviselőtársaikétól vagy a bizottság tisztviselőinek ismereteitől az adott kérdésben, aminek nem feltétlen tájékozatlanság az oka, hanem az, hogy a nemzeti parlamenti képviselők az uniós ügyek mellett sokkal több, nemzeti szintű politikai kérdéssel vannak elfoglalva és így kevesebb energiájuk jut az uniós ügyekre.

A kihívások ellenére is úgy gondolom, hogy a jövő a parlamentek számára ezekben az utakban rejlik. Hatékonyságukban mindenképp jelentősek és jól kiegészíthetik a parlamentek számára biztosított szerződéses lehetőségeket.

hogy egy napon beül már hazaérnek. Ez ugyanakkor pl. egy balti ország parlamentje esetében sokkal nehezebben megoldható és jelentősen magasabb költségvonzata van. Emellett a parlamenti képviselők esetén még arra is figyelni kell, hogy bizonyos esetekben az otthoni parlamenti munka nem teszi lehetővé, hogy több napra elutazzanak külföldre és ez szintén nehezíti a Brüsszeltől távolabbi tagállamok parlamentjei számára az ilyen típusú tanulmányutak szervezését.

5.3.2. Tisztviselői szintű kapcsolattartásban rejlő lehetőségek

Az előbbiekben részletesen bemutatott képviselői, azaz politikai szintű parlamentek közötti együttműködés mellett egyre növekvő szerepet kap a tisztviselői szintű együttműködés is. A hatékony tisztviselői együttműködés nagyon jól ki tudja egészíteni a képviselői kapcsolattartást és segíteni tudja a politikusok munkáját, hiszen jó működés mellett gyors és olyan információkat segít eljuttatni az egyes parlamentek és uniós intézmények között, amely elősegítheti a jobb érdekképviseletet a képviselők számára. Azaz, amennyiben a tisztviselők segítségével megfelelő információ birtokába jutnak a képviselők, megalapozottabb döntést tudnak hozni, jobban tudják intézményüket és országukat képviselni. A tisztviselők hálózata egyre több szinten és egyre szorosabb együttműködésben áll a nemzeti parlamentek rendelkezésére. A tisztviselői hálózatokban való részvétel a nemzeti parlamentek számára nem kötelező, csak lehetőség, amely lehetőség viszont elősegíti a parlamentek minél hatékonyabb munkáját.

5.3.2.1. IPEX

Az IPEX, azaz Parlamentközi EU Információcsere²⁴⁰ (Interparliamentary EU Information Exchange) honlap felállításáról elsőként 2000-ben határozott az EU Parlamenti Elnökök Konferenciája Rómában²⁴¹. Ezt követően egy több éves munka kezdődött el, amikor egyes aktívabb parlamentek elkötelezett munkájával kialakításra került az a ma már teljesen működő elektronikus platform, ahol a parlamenti kamarák könnyen, hatékonyan és mindenki számára elérhetően oszthatják meg egymással a legfontosabb információkat az uniós ügyek nemzeti parlamenti kezeléséről. Az IPEX honlapon megtalálható egy, az interparlamentáris eseményeket tartalmazó naptár; híreket találunk aktuális

²⁴⁰ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/home/home.do> (lt: 2014.02.16.)

²⁴¹ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/about/aboutIpxl.do?appLng=EN> (lt: 2014.02.16.)

fontos parlamenti eseményekről²⁴²; leírásokat találhatunk az egyes parlamentek és kamarák uniós ügyekkel foglalkozó procedúráiról²⁴³; az IPEX ad otthont a EU Parlamenti Elnökök Konferenciájával kapcsolatos anyagoknak²⁴⁴ (és az ehhez kapcsolódó Főtitkári Találkozókkal kapcsolatos dokumentumoknak); valamint – és ez a legfontosabb – lehetőséget biztosít arra, hogy a parlamentek számukra fontos információkat osszanak meg egymással a parlamenti ellenőrzés és a szubszidiaritás-ellenőrzés kapcsán²⁴⁵. Így ennek a honlapnak a segítségével a parlamentek jelölhetik, hogy mely dossziékat vizsgálják parlamenti *scrutiny* keretében és azt is, hogy mely dossziéval kapcsolatban fogadnak el indokolt véleményt, vagy kezdeményeznek politikai párbeszédet az Európai Bizottsággal.

Az IPEX lényege különösen a szubszidiaritás-ellenőrzés miatt fontos, hiszen a nyolchetes szűk határidőben minden nap számít, amivel hamarabb egy parlament információt tud szerezni arról, hogy mely másik parlamentek foglalkoznak egy adott dossziéval, milyen eredményre jutnak a vizsgálat során, illetve, amennyiben erről információ van, milyen jellegű fenntartásokat fogalmaznak meg.

A legnagyobb kihívás az IPEX használatával kapcsolatban az, hogy – mint majd mindegyik parlamenti együttműködési forma – ez is tetszőlegesen használható a parlamentek által. Miután pedig nem kötelező a használata és a pontos és időszerű információ feltöltése, ezért a megtalálható információ sem feltétlen teljes körű. A nemzeti parlamentek mostanra felismerték, hogy saját érdekük, hogy minél pontosabban vegyenek részt ebben az együttműködési formában, azonban így is időről-időre felmerül, hogy mennyire megbízható az IPEX-szen található információ. Az IPEX kapcsolattartást a nemzeti parlamentekben kijelölt tisztviselőkön kívül egy központi egység is segíti, amelynek része az ún. IPEX információs tisztviselő (IPEX Information Officer) is. Ez a tisztviselő, akinek foglalkoztatását a nemzeti parlamentek közösen biztosítják folyamatosan figyelemmel kíséri, hogy a megfelelő, friss dokumentumok legyenek feltöltve az

²⁴² <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/news.do#082dbcc54477aede0144fed51651677e> (lt: 2014.02.16.)

²⁴³ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/parliaments/neparliaments.do> (lt: 2014.02.16.)

²⁴⁴ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do> (lt: 2014.02.16.)

²⁴⁵ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/search.do> (lt: 2014.02.16.)

egyes parlamenti kamarák oldalán és amennyiben esetleg tudomása van valamilyen diszkrepanciáról, úgy felveszi a kapcsolatot az adott parlament illetékes tisztségviselőjével.

Az IPEX jelentősége az elmúlt években, különösen a Lisszaboni Szerződés életbe lépését követően megnőtt. Mostanra nem csak a parlamentek, de uniós intézmények és kutatók és használják arra, hogy információt szerezzenek arról, hogy egyes dossziékkal kapcsolatban miként vélekednek a parlamentek. Ugyan a megtalálható információ nem hivatalos, az időszerű tájékozódást nagyban elősegítheti és a jövőben, amennyiben a parlamentek még nagyobb energiát fektetnek az azonnali információ-megosztásba, jelentősége még jobban megnőhet.

5.3.2.2. Brüsszeli irodák

A kormányok esetében természetesnek tűnik, hogy az Európai Unió intézményei mellé akkreditált Állandó Képvisletük folyamatos kapcsolattartást biztosít az intézményekkel és felelős az adott ország uniós érdekképviseléséért is, valamint elősegíti az otthoni intézmények uniós kapcsolatainak építését és fenntartását is.

1991-ben a dán parlament, a *Folketing* tartotta elsőként fontosnak, hogy a kormánytól független információs csatornát alakítson ki az uniós intézményekkel, közvetlenül, egy tisztviselő segítségével. Az első ilyen brüsszeli állandó iroda még inkább egy újságírói munkára hasonlított, a dán parlament egy munkatársa Brüsszelben, jellemzően kávézókból írta feljegyzéseit a parlament számára, hogy elősegítse a megalapozott szavazást és döntést a *Folketing* európai ügyekkel foglalkozó bizottságának.

Később, több hullámban más parlamentek is elkezdtek ilyen irodákat nyitni, a legnagyobb áttörést pedig a 2004-es csatlakozás jelentette, hiszen innentől már szinte minden tagállam fenntartott egy állandó irodát. Mostanra Szlovákiát²⁴⁶

²⁴⁶ Korábban Szlovákiának is volt ilyen irodája, azonban politikai okok miatt azt 2010-ben megszüntették, azóta az állandó képvisleti feladatokat Pozsonyból látják el.

kivéve minden tagállamnak van Brüsszelben Állandó Irodája vagy Állandó Képviselője (*Permanent Representative*)²⁴⁷.

Az állandó képviselők szerepe, feladatai és hatáskörei jelentősen eltérnek egymástól, sőt abban is nagy szórás tapasztalható, hogy a feladatot egy ember látja el, vagy netán egy két vagy több fős irodát tart fenn a parlament²⁴⁸. Egy dologban azonban azonos a szerepük: az állandó képviselők biztosítják, hogy parlamentjük (igény szerint és mértékben) első kézből kapjon információt az uniós intézményekben történt eseményekről, valamint másrészt az uniós intézmények rajtuk keresztül szerezhetnek információt a nemzeti parlamentben történt legfontosabb eseményekről, különösen, ami az uniós ügyekben történt fejleményeket jelenti.

Az állandó képviselő kijelölése a parlamentek számára nem kötelező feladat, ugyanakkor jelentőségük mostanra – különösen a szubszidiaritás vizsgálatra rendelkezésre álló rövid határidő miatt – igen nagy. Az állandó képviselők munkájukat jellemzően az Európai Parlament által biztosított irodákban végzik, egy helyen, ami jelentősen megkönnyíti mind az egymással való kapcsolattartást, mind pedig az uniós intézményekkel való kommunikációt. Noha más-más legitimációval és hatáskörrel rendelkeznek, ugyanakkor minden héten egyszer közös találkozót tartanak²⁴⁹, amely találkozókön részben formálisan, de leginkább informálisan megosztják egymással a parlamenti kamaráikkal kapcsolatos legfrissebb fejleményeket, így például arról is tárgyalnak, hogy melyik kamara milyen ügyben készül indokolt véleményt elfogadni. Ezzel elősegítik azt, hogy a nyolchetes, viszonylag szűk időkeretben tudjanak egymás fenntartásaira reagálni és esetleg egy adott dossziéra jobban felhívják a figyelmet, amivel másnak is problémája lehet.

²⁴⁷ <http://www.cosac.eu/permreps/> (lt: 2014.02.16.), valamint <http://www.europarl.europa.eu/webnp/cms/pid/18.jsessionid=A1D8254A9A349CAB27083DC980DC7B1E> (lt: 2014.02.16.)

²⁴⁸ A legnagyobb brüsszeli irodája a német parlamentnek van, ahol hét tisztviselő dolgozik a *Bundestag* részéről, egy a *Bundesrat*ot képviselve, valamint további kijelölt tisztviselők az egyes politikai pártok részéről. Egyébként ez az egyetlen példa, hogy politikai pártok is képviseltetik magukat a nemzeti parlamenti irodákban. Ugyanakkor az állandó képviselők között nem minden országban követelmény a pártsemlegesség. Az Országgyűlés 2004-ben nyitotta meg brüsszeli irodáját, amelynek második vezetője 2012-ig a dolgozat szerzője volt.

²⁴⁹ ún. MMM – Monday Morning Meeting

Alá kell húzni, hogy az állandó képviselők hálózatának jelentősége a Lisszaboni Szerződés életbe lépését követően még inkább megnőtt és ez a szerep várhatóan a továbbiakban sem csökken majd. Hiszen ezek a tisztviselők vannak ott, ahol az uniós döntések születnek és így nem csak közvetett, de közvetlen befolyással bírhatnak arra a képre, amit parlamentjük az egyes uniós döntésekről kialakít és viszont, hogy milyen kép alakul ki a parlamentjeikről az uniós intézményekben.

5.4. Aktuális diskurzusok a parlamentek szerepének növelésére és a hatékonyabb befolyásolásra

A nemzeti parlamentekben, csakúgy, mint a parlamentközi együttműködések keretei között folyamatos gondolkodás zajlik arról, hogy miképpen lehetne elősegíteni a nemzeti parlamentek hatékonyabb megjelenését uniós szinten és hogyan növelhető a gyakorlatban a parlamentek szerepe uniós ügyekben.

E tekintetben jelenleg három kezdeményezésről kell szót ejteni: a dán parlament, a holland alsóház, valamint a brit felsőház vonatkozó javaslatairól²⁵⁰. Mindhárom intézmény megfogalmazott az elmúlt hónapokban olyan javaslatokat, amelyek segíthetnek abban, hogy a jövőben a nemzeti parlamentek sikerebben lépjenek fel uniós ügyekben.

A javaslatok a következő legfontosabb elemeket tartalmazzák²⁵¹:

- A proaktív parlamenti jelenlét szellemében a nemzeti parlamentek is kezdeményezhessenek uniós jogalkotást vagy módosítást.

²⁵⁰ A dán parlament munkaanyagának címe: Twenty-three recommendations – to strengthen the role of national parliaments in a changing European governance (2014. január). A holland *Tweede Kamer* vonatkozó munkaanyaga: Democratic Legitimacy in the EU and the role of national parliaments (position paper, 2013. október). A *House of Lords* a már említett, *The Role of National Parliaments in the European Union* című jelentésében foglalja össze javaslatait (2014. április).

²⁵¹ A felsorolás nem teljes körű, a javaslatok közül a legfontosabbakat mutatom be.

- A politikai párbeszéd kibővítésével egy ún. zöld lap (*green card*) kerülhetne bevezetésre, amely lehetőséget adna a parlamentek számára, hogy egy adott időkereten belül a jogalkotási javaslatok tartalmával kapcsolatban is véleményt alkothasson (tehát ne csak a döntési szint legyen a vizsgálat tárgya).
- A parlamentek véleményének elkötelezettebb figyelembe vétele már a jogalkotási javaslatok kidolgozásánál, amennyiben a parlamentek véleményt nyilvánítanak pl. zöldkönyvekkel kapcsolatban, valamint elköteleződés a szubszidiaritás-ellenőrzés során megfogalmazott nemzeti parlamenti kifogások figyelembe vételére.
- A nemzeti parlamentek között a szubszidiaritás-ellenőrzés népszerűbbé tétele annak érdekében, hogy ne csak a parlamentek egy szűk csoportja fogadjon el indokolt véleményeket az esetek nagy részében.
- A szubszidiaritás-ellenőrzési mechanizmus hatékonyabbá tétele (ld. részletesen korábban), valamint a Bizottsággal való kapcsolatok javítása (ld. részletesen korábban).
- A biztosok gyakoribb részvétele a nemzeti parlamentekben meghívás esetén és a kérdésekre (akár írásban feltett kérdések) időszerű (határidős) válaszadás. (kvázi uniós interpelláció a nemzeti parlamentek részéről)
- Lehetőség a nemzeti parlamentek számára a delegált jogszabály-alkotási jogkörök visszavonására.
- A Bizottság éves munkaprogramjának vizsgálatával a nemzeti parlamentek meghatározhatnák előre azokat a dossziékat, amelyek érdekesek lehetnek saját prioritásaik szempontjából. Így az ezek előzetes egyeztetése már jó alapot képezhet a könnyebb együttműködésre az év során.
- Az európai szemeszterhez illeszkedő, ún. nemzeti szemeszter bevezetése annak érdekében, hogy a nemzeti parlamentek megtartsák szerepüket a fiskális politikákban.
- A tanácsi munka hatékonyabb figyelemmel kísérése.
- Az interparlamentáris kapcsolatok további racionalizálása.
- Az Európai Parlamenttel való kapcsolatok javítása, valamint az informális kapcsolatok jobb kihasználása és gyakoribb, szakmai alapú, akár kisebb körű találkozók szervezése EP-képviselőkkel.

- Kormány-független információ beszerzése nagyobb arányban.
- A parlamentek belső eljárásainak felülvizsgálata annak érdekében, hogy az uniós szintről érkező túl sok információt megfelelően tudják kategorizálni és értékelni, valamint kiválasztani a valóban fontos és prioritást élvező dossziékat/ügyeket.
- Parlamentek korai jogalkotási szakaszba való proaktív bekapcsolódása.

A kutatás eredményei, konklúzió

A dolgozat egy olyan témát kísérelt meg feldolgozni, amely az Unió jelenlegi helyzetében szinte mindennap megjelenik az EU-val kapcsolatos, jövőt kutató tudományos és szakmai diskurzusokban, azaz arra a fő kérdésre igyekezett választ adni, hogy vajon a nemzeti parlamentek képesek-e erősíteni a demokratikus legitimitást, képesek-e segíteni a demokráciadeficit csökkentésében, és ha igen, vajon miként.

Ezeknek az alapvető kérdéseknek a megválaszolásához azonban nem csak szigorúan ezeket a területeket kell vizsgálni, hanem ennél mélyebbre hatolni és a nemzeti parlamentek uniós ügyekben való tevékenységeinek fejlődését, a jogi keretek változását és a mindennapi munkát is elemezni szükséges.

Az értekezés ennek érdekében elsőként azokat az elméleti szempontokat járta körül, amelyek elengedhetetlenek a gyakorlati, szűkebb vizsgálat alapjaként. Ennek kapcsán bemutattam a legfontosabb és a dolgozat szempontjából legrelevánsabb osztályozási szempontokat, amelyek mentén a nemzeti parlamentek uniós ügyekben tapasztalható aktivitását meg lehet ítélni. Ezt követően szükségesnek tartottam a demokráciadeficit problematikájának bemutatását, tudományos nézeteket és megoldási javaslatokat is bemutatva. Az elméleti szempontok között pedig végül megkíséreltem elhelyezni a nemzeti parlamenteket az egyes integrációelméleti modellekben, eljutva az Európai Unió működését legjobban leíró többszintű kormányzás modelljéhez és azon túl tekintve a jövőbeli kihívások vizsgálatához.

Az elméleti vonal tovább folytatásaként a nemzeti parlamentek szerepének az integrációban való fejlődését vizsgáltam. Ehhez elsőként felhasználtam azokat a releváns elméleteket, amelyek segítenek kategorizálni a nemzeti parlamentek adaptációs készségeit és európai, valamint nemzeti politikai fókuszai viszonyát. E két osztályozás esetében a korábban leírt klasszifikációkat saját tapasztalataim

alapján továbbfejlesztettem. Ezt követően azokat a jogi jellegű változásokat vizsgáltam a Szerződéseken keresztül, amelyek segítségével az integráció egyes szakaszaiban a nemzeti parlamentek számára egyre több lehetőség merült fel az uniós ügyekbe való beleszólásra.

Immár inkább a nemzeti parlamentek gyakorlati működésére áttérve a következő részben megvizsgáltam, hogy a parlamentek hogyan működnek az uniós ügyekben, milyen feladatokat kell teljesíteniük, valamint milyen szereplők találhatók a folyamatban nemzeti parlamenti szinten. Ennek kapcsán megkíséreltem behatárolni, hogy melyek azok a feladatok, amelyek nagyobb, illetve melyek azok amelyek jellemzően kisebb súllyal esnek latba a mindennapokban (kiemelve a kormányzati ellenőrzés fontosságát), valamint arra is igyekeztem kitérni, hogy a parlamenteken belül mely aktorok mennyire meghatározóak, melyek a legfontosabb szereplők. Itt megkerülhetetlen volt az európai ügyekkel foglalkozó bizottságok kulcsszerepének bemutatása. Még mindig ehhez a részhez tartozóan megkíséreltem egy teljesen új, és hangsúlyozottan szubjektív elemeket is tartalmazó összehasonlítást végezni a parlamentek között az uniós tevékenységek tekintetében. Végül pedig rámutattam a regionális parlamentek problematikájára.

A dolgozat harmadik részében a hatályos jogi kereteket mutattam be – területi korlátok miatt – szűken, lényegre törően. A „száraz” szerződéses pontok bemutatása mellett igyekeztem áttekinteni azokat a legfontosabb kritikai észrevételeket is, amelyek a Lisszaboni Szerződésnek a nemzeti parlamentekre gyakorolt hatásával kapcsolatban felmerülnek.

A dolgozat legnagyobb hozzáadott értékét talán a negyedik és ötödik rész adja, amely először a nemzeti parlamentek uniós kapcsolatait tekinti át (beleértve az uniós intézményekkel folytatott együttműködések lehetőségeit, valamint az egymás közötti, parlamentközi együttműködések gyakorlatát), majd végül a korábbiakra építve áttekinti és értékeli a nemzeti parlamentek lehetőségeit az uniós döntéshozatal befolyásolásával kapcsolatban. Ez utóbbi részekben az együttműködési formák részletes elemzésére kerül sor, valamint megvizsgálom, hogy milyen befolyásolási lehetőségei adódnak a nemzeti parlamenteknek a

szerződéses keretekben és azon túl, milyen módon tudnak ebben szerepet vállalni a parlamenti tisztviselők, illetve milyen új módszerek kínálóznak a befolyás növelésére. Ezekben a részekben találhatóak azok a javaslatok is, amelyek segíthetnek a nemzeti parlamenteknek, hogy valóban hatékonyabban tudjanak működni uniós ügyekben és valódi befolyásuk legyen az uniós döntéshozatalra.

A kutatásom során sok kérdésre igyekeztem választ találni, ezek közül talán a legfontosabbak:

- Az uniós szintű democráciadeficitre mennyire adhatnak választ a nemzeti parlamentek?
- A nemzeti parlamentek miként tudnak a többszintű kormányzásba beilleszkedni?
- A parlamenti elszámoltathatóság vajon kiterjeszthető-e uniós szintre?
- Milyen lehetőségek vannak az új döntéshozatali területek és módok kezelésére (különösen a gazdasági kormányzást illetően)?
- A kormányzati ellenőrzés miként tehető hatékonyabbá?
- A nemzeti parlamentek milyen nehézségekkel és kihívásokkal szembesülnek jogosítványaik kihasználása kapcsán?
- Mitől függ az, hogy az egyes nemzeti parlamentek jobban, mások korlátozottabban képesek adaptálódni az új feladatokhoz?
- Milyen új, akár informális lehetőségek kínálóznak arra, hogy a parlamentek jobban érvényesíthessék érdekeiket?
- Milyen változások lehetségesek annak érdekében, hogy a jövőben még jobb legyen a parlamentek érdekérvényesítő képessége?

Az értekezés során a következő legfontosabb megállapításokra jutottam:

A nemzeti parlamentek szerepének növelése az elmúlt években egyfajta jelképévé vált annak, hogy miként lehet növelni az Európai Unió demokratikus legitimációját és csökkenteni a kialakult democráciadeficitet. Leginkább ennek a tendenciának köszönhető az, hogy az integráció kezdete óta, a legfontosabb mérföldköveken át (Maastrichti Szerződés, Amszterdami Szerződés, az Alkotmányszerződés előkészítése) a Lisszaboni Szerződésig eljutva a nemzeti

parlamentek lehetőségei az uniós döntéshozatal befolyásolására, valamint véleményük kinyilvánítására egyre erősebb. A Lisszaboni Szerződés rendelkezéseinek köszönhetően a parlamentek a politikai befolyás megfelelő kihasználása mellett (elsősorban a nemzeti kormányokkal és egymással való hatékony együttműködés esetén) ún. *soft power*-hez (puha hatalomhoz) jutnak az uniós döntéshozatalban. A szerződéses keretekkel legalább megegyező fontosságú az, hogy a parlamentek hogyan építik fel belső struktúráikat az uniós ügyek kezelésére, illetve, hogy mennyiben kívánnak aktívan élni jogaikkal, esetleg proaktívan elébe menni az uniós jogalkotás sokszor nehézkes mechanizmusainak.

A nemzeti parlamentek számára azonban az európai uniós mechanizmusokba való bekapcsolódás sokszor nehézséget jelet, hiszen hagyományos működési struktúrájukban nem jelenik meg olyan hangsúlyosan a szupranacionális és szubnacionális szintekkel való együttműködés, valamint a hierarchiától elvonatkoztatott összetett működés modellje, mint az Európai Unióban. Ráadásul nehezíti a helyzetet a tagállami és uniós döntéshozatali hatáskörök elhatárolásának nehézsége és képlékenysége (ld. európai szemeszter). Emellett pedig a parlamentek adaptációja a többszintű kormányzáshoz még tagállamonként is eltérő, hiszen annak lehetőségeit az alkotmányos berendezkedés is meghatározza. További kihívást jelent a nemzeti parlamentek számára az egyre inkább előtérbe kerülő „külön megállapodások” és uniós módszer kezelése, amely esetében a parlamenteknek sokszor nehéz megtalálni a lehetőségeket a döntéshozatal befolyására és proaktivitásukra és kreativitásukra támaszkodhatnak legfőképp, amennyiben „képben” kívánnak maradni.

Éppen ezért fontos, hogy a parlamentek minél hamarabb proaktív szakaszba lépjenek és felismerjék azt, hogy saját érdekük az uniós ügyek nyomon követése, valamint azoknak az eszközöknek a megtalálása, amelyek segítségével hatékonyan tudják képviseli véleményüket.

A nemzeti parlamenteknek a többszintű kormányzásban betöltött lehetséges és valós szerepét befolyásolják olyan sajátosságok is, mint a többségi vagy

kisebbségi kormányzás, valamint a parlamentekben részt vevő pártok jellege, integrációhoz való hozzáállása.

Fontos leszögezni, hogy az uniós taggá válással a parlamentek bizonyos hatásköreiket elvesztik és ezeket a Lisszaboni Szerződés sem adja vissza számukra. Emiatt azonban elengedhetetlen fontosságú, hogy igyekezzenek azon, hogy ezen hatáskörök elvesztését kompenzálják.

A kutatás során kiderült, hogy ugyan a parlamentek szerepe sokat nőtt az elmúlt évtizedekben, azonban befolyásuk így sem működik jól. A gyakorlatot vizsgálva látható, hogy bizonyos sajátosságoknak köszönhetően a parlamentek nem tudnak élni a lehetőségekkel (pl. túl rövid idő a szubszidiaritás vizsgálatra, parlamenti törvényalkotási szünetek figyelmen kívül hagyása, parlamentek forrásainak korlátozottsága, stb.), ezért a további diskurzus a nemzeti parlamentek szerepének növeléséről uniós ügyekben még mindig kíváncsok.

Az új jogosítványok miatti pozitív hangulatot a nemzeti parlamentek között rontja egyrészt, hogy a gyakorlat szerint a valós jelentősége a jogosítványoknak nem annyira meghatározó, mint azt korábban várni lehetett, valamint másrészt az is, hogy a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta az Európai Unióban számos olyan, főként a gazdasági okok által kikényszerített helyzet adódott, amiben a nemzeti parlamentek újabb kihívásokkal szembesültek (pl. európai szemeszter kezelése nemzeti parlamenti szinten). A Lisszaboni Szerződés kapcsán felmerült kritikák szerint a jelenlegi keretek között a parlamentek továbbra is csak marginális szerepet játszhatnak majd uniós ügyekben, míg más vélekedés szerint nem is csak a direkt hatásnak, de a Lisszaboni Szerződés „mellékhatásainak” köszönhetően növekszik a parlamentek szerepe.

A szerződéses keretek, úgy tűnik, nem adnak kielégítő választ a parlamentek jobb bevonására, így fontos, hogy a parlamentek képesek legyenek új utak és eszközök felkutatására, amihez viszont elengedhetetlen fontosságú, hogy pontosan meg tudják határozni prioritásaikat az uniós ügyekben.

A parlamentek uniós ügyekben való aktivitásával kapcsolatban a következő tényezők a legmeghatározóbbak: (i) alkotmányos, politikai berendezkedés; (ii) hagyományok, politikai kultúra; (iii) parlamenti normák és a gyakorlat; (iv) a parlamenti munka mennyisége; (v) általános politikai légkör. Emellett megjegyezhető, hogy szerepet játszhat még az is például, hogy milyen kaliberű politikusok foglalkoznak uniós ügyekkel, vagy, hogy milyen a képviselők nyelvtudása.

A parlamenti feladatokkal kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy várhatóan továbbra is a kormányzati ellenőrzés (*scrutiny*) fogja a főszerepet játszani az uniós ügyekben. Éppen ezért ezeknek a rendszereknek a folyamatos fejlesztése kiemelt feladata a nemzeti parlamenteknek. Ezért meg kell osztani egymással a legjobb gyakorlatokat (aminek a COSAC lehet a legalkalmasabb eszköze). A *scrutiny* rendszerek alakítása során figyelemmel kell lenni a nemzeti sajátosságokra, így nem lehet egyféle, ideális rendszert kialakítani.

A szubszidiaritás-ellenőrzéssel kapcsolatban a kutatás eredménye azt mutatja, hogy az eddig elért mindössze két sárga lap, valamint arra az Európai Bizottság által adott válaszok azt jelzik: egyelőre nagyobb a befektetett energia, mint amennyi valós eredménye van a korai figyelmeztető rendszernek.

Annak érdekében, hogy ez a keserű tapasztalás a jövőben megváltozhasson, egyrészt a parlamentek jobb együttműködésére lenne szükség; az Európai Bizottság részéről nagyobb elkötelezettségre, valamint esetleg a rendszer finomítására (például a határidő kitolása, vagy a küszöbérték leszállítása).

A parlamentek a kormányzati ellenőrzés és a szubszidiaritás-ellenőrzés mellett más területeken is egyre aktívabban uniós ügyekben, így a vizsgálat szerint tapasztalható, hogy egyre nagyobb szerepet kapnak a plenáris ülések (rendszeres politikai viták uniós kérdésekről, pl. Európai Tanács parlamenti kontrollja, a Bizottság éves munkaprogramjának megvitatása). Ezzel szenzibilizálhatóak a nem uniós ügyekkel foglalkozó képviselők és a választókhöz is jobban eljutnak az uniós ügyekkel kapcsolatos üzenetek.

A parlamenti aktorok tekintetében a dolgozat eredményei szerint kiemelt stratégiaalkotó szerepet játszanak a parlamenti elnökök (főként az interparlamentáris kapcsolatok alakítása ügyében), ám a legnagyobb szerepet a parlamentekben az európai ügyekkel foglalkozó bizottságok játsszák. Egyre fontosabb szerepet kapnak a szakbizottságok (ld. svéd parlament példája), annak érdekében, hogy a generalista megközelítés helyett uniós kérdésekben is valódi szakpolitikai véleményalkotás jelenhessen meg.

Kiemelten fontos szerepe van a politikai szint mellett a tisztviselőknek, akik hozzáértés esetén jelentősen tudják segíteni a politikusok munkáját, rámutatni azokra a lehetőségekre, amelyeket a nemzeti parlamentek ki tudnak használni uniós ügyekben. Köztük is a legfontosabb szereplők az európai ügyekkel foglalkozó titkárságok, valamint a parlamentek brüsszeli állandó képviselői (az ő szerepük egyre inkább nő).

A parlamentek összehasonlításának eredményeit tekintve elmondható, hogy a svéd parlament, a *Riksdag*, valamint a dán *Folketing* tekinthető példaként a leghatékonyabb működésre uniós kérdésekben. Emellett jó példaként hozható még az Egyesült Királyság parlamentjének két háza (*House of Commons* és *House of Lords*), a finn *Eduskunta*, a holland parlament két háza (*Tweede Kamer* és *Eerste Kamer*), az olasz *Senato della Repubblica*, valamint a portugál *Assembleia da República*. A kormányzati ellenőrzés értékelése kapcsán érdemes megfigyelni, hogy általában az északi országok azok, amelyekben a parlamenteknek a legerősebb szerepe van uniós kérdésekben a kormányokkal szemben, ugyanakkor egyes parlamentek (így például a portugál parlament, vagy az olasz parlament két háza) nem túl erősek a kormányzati ellenőrzés szempontjából, azonban más aspektusban (például parlamentközi együttműködésben való részvétel) kompenzálják ezt. A parlamentek vizibilitása uniós ügyekben jellemzően azokban az országokban erős, ahol a parlamentek üzemeltetnek az állampolgárokat uniós ügyekben tájékoztató központokat. Ez úgy tűnik nem csak a tisztviselők felkészültségét és az intézményi háttérrel növeli, de magával húz egy nagyobb érdeklődést a parlamentekben általában is, illetve a parlamenteknek szánt nagyobb felelősséget uniós kérdésekben. Az intézményi háttér esetében általában tapasztalható, hogy jelentősen tudja növelni mind a

parlamenti képviselők, mind a tisztviselők érdeklődését és felkészültségét is az, ha már láttak el elnökséget, illetve az intézményi struktúrák hatékonyságát és letisztultságát is elősegíti egy ilyen nagy feladat ellátása.

A dolgozat röviden áttekinti a regionális parlamentek szerepét is, amellyel kapcsolatban rámutat arra, hogy milyen lehetőségei vannak a regionális törvényhozásoknak az uniós döntéshozatalba való beleszólásra a nemzeti parlamenteken keresztül.

A poszt-lisszaboni időszakot vizsgálva alá kell húzni, hogy a parlamentek számára a kormányzati kapcsolattartás csak az egyike a kommunikációs csatornáknak, eszközeik és partnereik száma jelentősen kibővült. Egyre nagyobb szerepet játszik az Európai Bizottsággal és az Európai Parlamenttel folytatott többszintű párbeszéd, valamint a parlamentközi kapcsolatok intenzitásának növekedése.

Az Európai Bizottsággal való kommunikáció azonban amennyire fokozódott a politikai párbeszéd 2006-os bevezetése óta, annyi új probléma is jelent meg ebben a kontextusban. A több szinten szorosan zajló együttműködés mellett a nemzeti parlamentek részéről folyamatos kritika éri az Európai Bizottságot, amiért az nem kezeli megfelelő súllyal a nemzeti parlamenteket. Ennek legkomolyabb manifesztációja az indokolt vélemények és a sárga lap kezelése a Bizottság részéről. A dolgozat megkísérelte az ezzel kapcsolatos legfontosabb javaslatok összegyűjtését. Az Európai Bizottsággal folytatott párbeszéd tehát egyre intenzívebb, noha annak hatása egyelőre korlátozottan jelenik meg.

Az Európai Parlamenttel kapcsolatban még bonyolultabb és ellentmondásosabb viszonyt tárt fel a kutatás. Az Európai Parlament mára már politika-befolyásoló parlament lett, azonban hatásköreivel párhuzamosan intézményi öntudata is nőtt, amely a nemzeti parlamentekkel való kapcsolattartásban is megnyilvánul. Ez az ellentét részben adódik az Európai Parlament uniós döntéshozatalban elfoglalt helyéből, az intézményi kommunikációból, az együttműködésekben évek óta tapasztalható feszültségekből, valamint abból, hogy az EP jelentősen nagyobb forrásokkal rendelkezik, így lehetősége van nagyobb befolyás szerzésére is a

parlamentek között. A dolgozat az Európai Parlament vonatkozásában is megfogalmaz javaslatokat a hatékonyabb együttműködés érdekében (így például a riportörökkel való szorosabb együttműködés, videokonferenciák adta lehetőségek jobb kihasználása, stb.).

Az értekezés eredményei szerint alá kell húzni, hogy míg a kormányzati ellenőrzéséhez általában van egy törvény vagy más vonatkozó jogi aktus, amely keretet ad az együttműködésnek, addig az EU intézményekkel való kapcsolattartás ennél sokkal indirektebb, sokszor inkább a kölcsönös akaraton, mint a kikényszeríthető, adott dokumentumba foglalt rendelkezésen alapszik.

Ennél eredményesebb terület a parlamentek közötti együttműködés területe. Jelenlegi formái főleg a parlamentek véleményének egymáshoz való becsatornázását szolgálják, a tapasztalatok megosztását, de sokkal kevésbé jellemző, hogy valódi élő párbeszéd alakulna ki ezeken a fórumokon az uniós intézmények képviselői, vezető tisztségviselői, valamint a nemzeti parlamentek képviselői között. A parlamentközi együttműködések közül ki kell emelni az Elnöki Konferencia jelentőségét (stratégiai iránymutatás), a COSAC jelentőségét (horizontális kérdések megvitatása és a legjobb gyakorlatok cseréje), az Európai Parlament által szervezett parlamentközi üléseket (IPM/ICM – ezek már csak számszerűen is nagyban hozzájárulnak az eszmecseréhez a parlamentek között), végül, de nem utolsó sorban pedig a két, nemrég felállított konferenciát a KKBP/KBVP-ről, valamint az EU gazdasági és pénzügyi kormányzásával kapcsolatban. Az utóbbiakkal kapcsolatos tapasztalatok levonása még korai lenne, azonban úgy vélem, igen fontos, hogy merre alakul tovább a sorsuk, hiszen két, a nemzeti szuverenitás és így a nemzeti parlamentek számára kiemelten fontos terület parlamenti kontrollját hivatottak szolgálni. Az együttműködésekkel kapcsolatban nem csak azt kell vizsgálni azonban, hogy milyen új formák jönnek létre és milyen területeket vizsgálnak, hanem azt is, hogy ebben milyen hatékonyság van, mennyi befolyást jelent ez a nemzeti parlamentek számára. Ez pedig a parlamentközi találkozókkal kapcsolatban sokszor kétséges. Ennél pedig még súlyosabb kérdéseket vet fel az, hogy vannak olyan területek, amelyek esetében a nemzeti parlamentek nem, vagy csak nagyon gyengén tudták követni a felgyorsult uniós szintű jogalkotást. Úgy tűnik ugyanis,

hogy az említett együttműködési formák csak részben tudják biztosítani a parlamentek számára, hogy az érzékeny szuverenitási kérdéseket felvető területeken (pl. gazdasági koordináció) továbbra is befolyással rendelkezzenek.

A parlamenti befolyás növelésének eszközeit (szerződéses és nem szerződéses lehetőségek) áttekintve megállapítható, hogy ha kizárólag a szerződéses lehetőségeket, ezen belül is jellemzően a szubszidiaritást tartjuk a fókuszban, az csapda lehet, hiszen gyakorlati jelentősége elmarad az elméleti súlyától. Azaz előfordulhat, hogy nehezebben mérhető területen, nagyobb, ugyanakkor esetleges informális befolyásolással elért eredmények jelentősebbek lehetnek a jövőben. A nemzeti parlamentekben mindenesetre folyamatos gondolkodás zajlik azzal kapcsolatban, hogy egyrészt milyen módon lehet a meglévő jogosítványokat jobban hasznosítani, valamint, hogy milyen lépésekkel lehet javítani a jövőben a hatékonyságot (ezek közül is kiemelkedő a dán, a holland és a brit parlamentek munkája, amelyeket a dolgozat részletesen elemez).

A tapasztalatok alapján úgy tűnik, hogy az a jobb együttműködés mellett a szerződéses lehetőségek tekintetében, inkább az informális együttműködésekre lenne érdemes nagyobb hangsúlyt helyezni, mert lehet, hogy itt nagyobb eredményeket lehet elérni, mint a formalizált együttműködések területén. Ezek között is a következő lehetőségek kiaknázása hozhat eredményt:

- bekapcsolódás az uniós döntéshozatalba a törvényalkotási szakasz legelején, vagy még a döntés előkészítő fázisban (*pre-legislative phase*) – párbeszéd folytatása az illetékes európai bizottsági tisztviselőkkel (akár képviselők számára alacsony, technokrata szinten is) a lobbitevékenység hatékony és időszerű megindítása érdekében; fehér- és zöldkönyvek figyelemmel kísérése;
- EP-képviselőkkel való szorosabb együttműködés, akár személyesen, akár videokonferenciák segítségével;
- a brüsszeli állandó irodák és az egyéb tisztviselői kapcsolatok (pl. IPEX) jobb kihasználása.

Véleményem szerint a nemzeti parlamentek valóban hozzá tudnak járulni az Európai Unió demokratikus legitimitásának növeléséhez és a demokráciadeficit csökkentéséhez, azonban ahhoz, hogy ezt a szerepet betölthessék, más szereplőknek és segíteni kell a munkájukat. Ebből a szempontból kiemelkedő jelentőségű lesz, hogy a 2014 ősztől felálló új Európai Bizottsági kollégium milyen mértékben kötelezi majd el magát a nemzeti parlamentekkel folytatott jobb párbeszéd mellett, valamint az is, hogy a 2014 májusában megválasztott új Európai Parlament milyen viszont fog kialakítani a nemzeti parlamentekkel, belefoglalja-e majd új munkamódszereibe a nemzeti parlamentekkel való szorosabb együttműködést.

Azt gondolom, hogy a szerződéses keretek megváltoztatása helyett nagyobb hangsúlyt kell helyezni a meglévő keretek jobb kihasználására. Ennek érdekében pedig egyrészt fokozni kell a nemzeti parlamentek egymással való együttműködését is, valamint javítani kell a belső parlamenti struktúrákon is a jobb érdekérvényesítés kedvéért. Emellett pedig azt hiszem, a nemzeti parlamentek számára az utat az uniós döntéshozatal befolyásához egyrészt továbbra is a kormányok szoros és minél szélesebb körű ellenőrzése jelentheti, valamint az informális csatornák minél optimálisabb kihasználása. Ehhez arra van szükség, hogy a nemzeti parlamentekben minél többen foglalkozzanak uniós ügyekkel és a képviselők szemében is ugyanolyan súlyú legyen az uniós szintű jogalkotás jelentősége, mint a nemzeti törvényhozás (vagy legalább megközelítse azt).

Hivatkozások

Irodalomjegyzék

Könyvek, tanulmányok, folyóirat cikkek

Auel, Katrin (2007): Democratic Accountability and National Parliaments: Redefining the Impact of Parliamentary Scrutiny in EU Affairs, In: *European Law Journal*, vol. 13, nr 4, pp. 487-504. DOI: 10.1111/j.1468-0386.2007.00380.x

Auel, Katrin és Raunio, Tapio (2012): National Parliaments, Electorates and EU Affairs, Institute for Advanced Studies, Political Sciences Series, Vienna

Avbelj, Matej (2005): Can the New European Constitution Remedy the EU 'Democratic Deficit'?, Open Society Institute, New York

<http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/democratic-deficit-20050310.pdf>

Bárány, Péter (2005): Szubszidiaritás ma és holnap: régi nehézségek - új lehetőségek, In: *Külügyi Szemle*, 2005. no. 1-2.

Barón Crespo, Enrique (2012): Parliamentary democracy and the Treaty of Lisbon, Observatory of Parliaments after the Lisbon Treaty (OPAL), OPAL Online Paper No. 1/2012

Barrett, Gavin (2008): "The king is dead, long live the king": the recasting by the Treaty of Lisbon of the provisions of the Constitutional Treaty concerning national parliaments, In: *European Law Review*, 2008. vol. 33. no. 1, pp. 66-84.

oldal

Barrett, Gavin (ed.) (2008): National Parliaments and the European Union [The Constitutional Challenge for the Oireachtas and Other Member State Legislatures], Claus Press, Dublin

Bartolone, Claude (2013): Quelle place des parlements nationaux dans la construction de l'Union politique européenne ?, Fondation Robert Schuman, Question d'Europe n°291

<http://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0291-quelle-place-des-parlements-nationaux-dans-la-construction-de-l-union-politique-europeenne>

Bilancia, Paola (2009): The Role and Power of the European and the National Parliaments in the Dynamics of Integration, Perspectives on Federalism, Vol. 1, single issue, Centro Studi Sul Federalismo

http://www.on-federalism.eu/attachments/040_download.pdf

Biondi, Andrea és Eeckhout, Piet (2012): EU Law After Lisbon, Oxford University Press, Oxford

Blockmans, Steven et al. (2014): From Subsidiarity to Better EU Governance: A Practical Reform Agenda for the EU, CEPS, Brüssel
<http://www.ceps.eu/book/subsidiarity-better-eu-governance-practical-reform-agenda-eu>

Bogár, László (ed.) (2003): A nemzeti parlamentek az Európai Unió döntéshozatalában, Országgyűlés Hivatala, Budapest

Cheneviere, Cédric (2010): Le rôle des Parlements nationaux dans le Traité de Lisbonne, Université Catholique de Louvain, Working paper
http://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/spri/images/Communication_Cheneviere.pdf

Chryssochoou, D.N. (2001): *Theorizing European Integration*, SAGE Publications, London

Claudia Heffler et al (2013): *National Parliaments: Their Emerging Control Over The European Council*, Notre Europe – Jacques Delors Institute, Paris
<http://www.notre-europe.eu/media/parliamentarycontrol-hefflerkreilingerrozenbergwessels-ne-jdi-mar13.pdf?pdf=ok>

Cooper, Ian (2011): A "Virtual Third Chamber" for the European Union? National parliaments after the Treaty of Lisbon, Centre for European Studies (ARENA), ARENA Working Paper No 7, June 2011
DOI: 10.1080/01402382.2012.665735

Corbett, Richard (2012): The Evolving Roles of the European Parliament and of National Parliaments, In: *EU Law after Lisbon*, Oxford University Press, Oxford, pp. 248-265. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199644322.001.0001

Corbett, Richard (2013): What role for national parliaments in EU law making?, <http://euromove.blogactiv.eu/2013/11/05/what-role-for-national-parliaments-in-eu-law-making/>

Cygan, Adam Jan (2001): *National Parliaments in an Integrated Europe. An Anglo - German Perspective*, Centre For European Law King's College London, Kluwer Law International, The Hague

Cygan, Adam Jan (2011): National parliaments within the EU polity-no longer losers but hardly victorious, In: *ERA Forum*, 2011, Vol. 12, No 4, pp. 517-533.
DOI: 10.1007/s12027-011-0233-9

Cserny, Ákos (1999): A nemzeti parlamentek és az európai integráció, In: *Magyar Közigazgatás* 49, 1999. 3. szám, pp. 128-135.

Dauksiene, Inga és Matijosaityte, Sigita (2012): The Role of National Parliaments in the European Union after Treaty of Lisbon, In: *Jurisprudence*, 2012, 19 (1), pp. 31-47.

Davies, Gareth (2006): Subsidiarity: The wrong idea, in the wrong place, at the wrong time, In: *Common Market Law Review*, 2006. vol. 43. no. 1. DOI: 10.1177/0964663909339981

Delcamp, Alain és Sicard, François (2012): Les parlements nationaux et L'Union Europeenne: De la reconnaissance a l'engagement, OPAL Online Paper No. 2/2012, Observatory of Parliaments after the Lisbon Treaty, <http://www.opal-europe.org/tmp/Opal%20Online%20Paper/2.pdf>

Dinan, Desmond (2005): *Ever Closer Union*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, London

Duina, Francesco és Oliver, Michael J. (2005): National Parliaments in the European Union: Are There Any Benefits to Integration?, In: *European Law Journal*, Vol. 11, No. 2, pp. 173–195. DOI: 10.1111/j.1468-0386.2005.00256.x

Emmanouilidis, Janis A. és Stratulat, Corina (2010): Implementing Lisbon: narrowing the EU's 'democratic deficit'?, European Policy Centre (EPC) kutatási papír

Fabbrini, Frederico és Granat, Katarzyna (2013): Yellow card, but no foul: The role of national parliaments under the subsidiarity protocol and the commission proposal for an EU regulation on the right to strike, In: *Common Market Law Review* 50, pp. 115-144.

Fitzmaurice, John (2006): National Parliamentary Control, In: *The Council of the European Union*, (ed.: Westlake, M.), Cornmill, London

Follesdal, Andreas és Hix, Simon (2006): Why there is a democratic deficit in the

EU: A Response to Majone and Moravcsik, In: *JCMS* 2006, Vol. 44. No. 3. pp. 533-562. DOI: 10.1111/j.1468-5965.2006.00650.x

Frivaldszky, János (ed.) (2006): Szubszidiaritás és szolidaritás az Európai Unióban, Szimpóziumi előadások és hozzászólások. OCIPE Magyarország - Faludi Ferenc Akadémia

Fülöp, Botond: A nemzeti parlamentek szerepe az EU-integrációban I-II., In: *Európai Tükör*, 1999. 6. szám és 2000. 2. szám

Győri, Enikő (1999): A nemzeti parlamentek szerepe az európai integrációban. Egy Magyarország számára követendő modell, PhD értekezés, Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem Nemzetközi Kapcsolatok PhD program, Budapest

Győri, Enikő (2004): A nemzeti parlamentek és az Európai Unió, Osiris Kiadó, Budapest

Győri, Enikő (2004): Tizenöt kísérlet a szuverenitásvesztés ellensúlyozására. Nemzeti parlamentek az Európai Unióban, In: *Külügyi Szemle*, 2004. 1-2. szám

Győri, Enikő (2006): A nemzeti parlamentek és az Unió viszonya - a szubszidiaritás-vizsgálat kérdései, In: Szubszidiaritás és szolidaritás az Európai Unióban (ed.: Frivaldszky János) Agóra VI. OCIPE Magyarország - Faludi Ferenc Akadémia, Budapest pp. 73-84. oldal)

Györkös, Mariann és Szalóki, Katalin (2005): Parlamenti főszerep - Az első interparlamentáris koordinációs elnökség, In: *Európai Tükör*, 2005. 7-8. szám

Haenel, Hubert (2006): Les Parlements nationaux, un appui pour l'Europe, Notes de la Fondation Robert Schuman, No. 34.

<http://www.robert-schuman.eu/fr/doc/notes/notes-34-fr.pdf>

Haenel, Hubert (2006): L'Europe et les parlements nationaux, In: *La Revue Parlementaire*, No. 890

<http://www.larevueparlementaire.fr/pages/RP890/RP890-debats-hubert-haenel.htm>

Hooghe, Liesbet és Marks, Gary (2001): *Multi-Level Governance and the European Integration*, Rowman & Littlefield, Lanham

Horváth, Zoltán és Ódor, Bálint (2008) *Az Európai Unió szerződéses reformja – Az Unió Lisszabon után*, HVG Orac, Budapest, p. 120.

Horváth, Zoltán (2011): *Kézikönyv az Európai Unióról*, (nyolcadik, átdolgozott kiadás), HVG Orac, Budapest

Hörsik, Richárd (2005): A nemzeti parlamentek szerepe az új Európai Alkotmányban, In: *Európai Tükör*, 2005. 3. szám

Hrbek, Rudolf (2012): *The Role of National Parliaments in the EU*, In: *The European Union after Lisbon: constitutional basis, economic order and external action of the European Union*, eds. Blanke, Hermann-Josef, Mangiameli, Stelio, Heidelberg, Springer, 2012

Jans, Theo és Piedrafita, Sonia (2009): *The Role of National Parliaments in European Decision-Making*, In: *Eipascope* 2009/1, European Institute of Public Administration, Maastricht

Jiri Zemanek (2003): *Improving the Union's Democratic Legitimacy: The European Parliament and National Parliaments*, In: Ingolf Pernice/José Maria Beneyto Pérez (eds.): *The Government of Europe - Institutional Design for the European Union*, Nomos, Baden-Baden

Judge, D. és Earnshaw, D. (2003) *The European Parliament*, Basingstoke, London

Juhász-Tóth, Angéla (2005): *A nemzeti parlamentek és a kormányok együttműködése Európai Unió ügyekben Magyarországon és az Európai Unió többi új tagállamában*, Országgyűlés Hivatala, Budapest

Kaczyński, Piotr Maciej (2011): *Paper tigers or sleeping beauties? National Parliaments in the post-Lisbon European Political System*, CEPS Special Report, Brussels

Kecskés László (2003): *EU-jog és jogharmonizáció*, HVG-ORAC, Budapest

Kiiver, Philipp (2006): *National and Regional Parliaments in the European Constitutional Order*, Europa Law Publishing, Groningen

Kiiver, Philipp (2006): *The National Parliaments in the European Union: A Critical View on EU Constitution-Building*, Kluwer Law International, The Hague

Kiiver, Philipp (2008): *The Treaty of Lisbon, The National Parliaments and the Principle of Subsidiarity*, In: *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 15. no. 2008/1.

Kiiver, P. (2009): *Accountability to National Parliaments in the European Union*, in: *Political Accountability and European Integration* (ed. Luc Verhey et al), 2009, Europa Law Publishing, Groningen

Kiiver, Philipp (2011): *The conduct of subsidiarity checks of EU legislative proposals by national parliaments: analysis, observations and practical*, In: *ERA Forum*, 2011, Vol. 12, No 4 DOI: 10.1007/s12027-011-0234-8

Kiiver, Philipp (2012): *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity: Constitutional Theory and Empirical Reality*, Routledge, London

Király, Andrea (2005): *The Role of National Parliaments in European Issues: How the New Member States Scrutinize Their Governments?*, In: *Jogelméleti Szemle*, 2005/1. szám, Budapest

Laczkóné Tuka, Ágnes (2003): *Az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek viszonya*, In: *Hatalommegosztás és együttműködés az Európai Unióban és Magyarországon*, MTN Konferenciakötet, Pécsi Tudományegyetem

Laursen, Finn és Pappas A. Spyros (1995): *The Changing Role of Parliaments in the European Union*, European Institute of Public Administration, Maastricht

Mairani, Francesco (2001): *Role of National Parliaments in EU Legislative Procedures - Reform Perspectives*, In: *Perspectives of the Nice Treaty and the IGC in 2004, European Constitutional Law Network Series*, Vol. 1. 2001.

Marquand, David (1979): *Parliament for Europe*, J. Cape Publishing, London

Matarazzo, Raffaello (2011): *National Parliaments after the Lisbon Treaty: A New Power Player or Mr. No in the EU Decision Making?*, In: *Democracy in the EU after the Lisbon Treaty* (ed. Matarazzo, Raffaello), Edizioni Nuova Cultura, Roma

Mauer, Andreas (2002): *National Parliaments in the European Architecture: Elements for Establishing Best Practice Mechanism*, European Convention, WG IV.WD 8. 2002.

Maurer, Andreas és Wessels, Wolfgang (eds.) (2001): *National parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, Nomos Verlagsgesellschaft

Publishers, Baden-Baden

Mauer, Andreas (2008): National Parliaments in the Architecture of Europe After the Constitutional Treaty, in: National Parliaments and the European Union (ed. Gavin Barrett), Clarus Publishing, Dublin, 2008

McCormick, John (2008): Understanding the European Union, Basingstoke: Palgrave Macmillan, London

Mezey, Michael L. (1979): Comparative Legislatures, Durham, NC, Duke University Press, Minnesota

Miller, Vaughne (2010): How much legislation comes from Europe?, UK House of Commons Library, Research Paper 10/62, 13 October 2010

Miller, Vaughne (2012): National Parliaments and EU law-making: how is the 'yellow card' system working?, UK Commons Library Standard Note SN06297, 12 April 2012

Moravcsik, Andrew (2002): In Defence of the Democratic Deficit, In: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 20 (4), pp. 603-624.
DOI: 10.1111/1468-5965.00390

Moravcsik, Andrew (2008): The Myth of Europe's Democratic Deficit, In: *Intereconomics: Journal of European Public Policy*, November-December 2008, pp. 331-340. DOI: 10.1007/s10272-008-0266-7

Moussis, Nicholas (2007): Guide to European Policies, European Study Service, Rixensart

Neyer, Jürgen (2014): Justified Multi-level Parliamentarism: Situating National Parliaments in the European Polity, in: *The Journal of Legislative Studies*, Vol.

20., No. 1., pp. 125-138. DOI: 10.1080/13572334.2013.871489

Norton, Philip (1994): The Legislative Powers of Parliament, In: C. Flinterman, A. Willentttinge és L. Waddington (eds.): The Evolving Role of Parliaments in Europe, Antwerpen, Maklu Uitgevers, pp. 15-35.

Norton, Philip (1998): National parliaments and the European Union: where to from here?, In: Craig, Paul and Harlow, Carol eds., Lawmaking in the European Union. Kluwer Law International, London

Norton, Philip (ed.) (1995): National Parliaments and the European Union, In: *Special Issue of The Journal of Legislative Studies*, Vol. 11, 1995. No. 3
DOI: 10.1111/j.1477-7053.1999.tb00477.x

Norton, Philip (ed.) (1996): National Parliaments and the European Union, Frank Cass, London

O'Brennan, John és Raunio, Tapio (eds.) (2007): National Parliaments within the Enlarged European Union: From 'victims' of integration to competitive actors?, Routledge, London

Ódor, Bálint és Szalóki, Katalin (2008): Az Országgyűlés EU-elnökségi munkacsoportja, In: Európai Tükör, 13. évf. 5. szám, pp. 65-72.

Ódor, Bálint (2013): A kettős többség bevezetésének várható hatásai a Tanács működésére és Magyarország érdekérvényesítési lehetőségeire, doktori értekezés, Budapesti Corvinus Egyetem, http://phd.lib.uni-corvinus.hu/712/1/Odor_Balint.pdf DOI 10.14267/phd.2014008

Packenham, Robert (1970): Legislatures and Political Development, In: A. Kornberg és L. Musolf (eds.), Legislatures in Developmental Perspective, Durham NC, Durham University Press, pp. 521-582.

Palánkai, T (2004): Az európai integráció gazdaságtana, Aula, Budapest

Palánkai, T (2005): Európai egység – Integráció elmélet, előadás, elhangzott 2005. február 14-én <http://mta.hu/fileadmin/szekfoglalok/000577.pdf>

Pas, Wouter (2006): The Belgian 'National Parliament' from the Perspective of the EU Constitutional Treaty, in: National and Regional Parliaments in the European Constitutional Order (ed. Kiiver, P.), Europa Law Publishing, Groningen, 2006

Paulo, Maria Teresa (2012): National Parliaments in the EU: after Lisboa and beyond subsidiarity – The (positive) side-effects and (unintended) achievements of the Treaty provisions, OPAL Online Paper No. 5/2012, <http://opal-europe.org/tmp/Opal%20Online%20Paper/5.pdf>

Pernice, Ingolf (2001): The Role of National Parliaments in the European Union, In: *Perspectives of the Nice Treaty and the IGC in 2004. European Constitutional Law Network Series*, Vol. 1. 2001.

Piedrafita, Sonia (2013): EU Democratic Legitimacy and National Parliaments, CEPS tanulmány, Brüsszel, <http://www.ceps.eu/ceps/dld/8645/pdf>

Piris, Jean-Claude (2010): The Lisbon Treaty: a legal and political analysis, Cambridge University Press, Cambridge

Polsby, Nelson W. (1975): Legislatures, In: F.I. Greenstein és N.W. Polsby (eds.): *Handbook of Political Science*, V, Reading-Mass.: Addison-Wesley, pp. 257-319.

Raffaelli, Rosa (2013): Parlement Européen: Les Relations avec les Parlements Nationaux, Fiches techniques sur l'Union européenne – 2014, Európai Parlament, Brüsszel

http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fr/FTU_1.3.5.pdf

Raunio, Tapio (2009) National Parliaments and European Integration, Munkaanyag, ARENA Working Paper, https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2009/WP09_02.pdf

Raunio, Tapio (2010): Destined for Irrelevance? Subsidiarity Control by National Parliaments, Elcano Royal Institute, Working Paper 36/2010

Raunio, Tapio (2011): The Gatekeepers of European Integration? The Functions of National Parliaments in the EU Political System, In: *Journal of European Integration*, 2011, Vol. 33, No 3 DOI: 10.1080/07036337.2010.546848

Rizzuto, Francesco (2003) National Parliaments and the European Union: Part of the Problem or Part of the Solution to the Democratic Deficit in the European Constitutional Settlement?, In: *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 9., No. 3. 2003, pp. 87-109. DOI: 10.1080/1357233042000246873

Romaniello, Maria (2012): Empowerment of National Parliaments and the European Democratic Disconnect, Second Euroacademia International Conference, Budapest, December 2012

Sárdi, Péter (1997): A parlamentek szerepe az EU-országok integrációs politikájában, In: *Külpolitika*, 1997. tavasz 1. szám

Sárdi, Péter (1998): A finn parlament és az integrációs politika, In: *Európai Szemle*, 1998. 1.szám

Sárdi, Péter (2008): A Magyar Országgyűlés felkészülése a 2011 első félévében esedékes Magyar EU-elnökségre, In: *Európai Tükör*, 13. évf. 10. szám, pp. 84-89.

Sinka László (2009): A Lisszaboni Szerződés és a nemzeti parlamentek, In: *Európai Tükör*, 14. évf. 12. szám, pp. 27-35.

Smith, Eivind (1996): *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*, Kluwer Law International, The Hague

Soltész István (ed.) (2010): *Az Országgyűlés. Az Országgyűlés feladatai, szervezete és működése 1990-2010*, Országgyűlés Hivatala, Budapest

Szalay, Klára (2005): *Scrutiny of EU Affairs in the National Parliaments of the New Member States - comparative analysis*, Országgyűlés Hivatala, Budapest

Szalóki, Katalin (2007): A nemzeti parlamentek erősödő szerepe az uniós reformfolyamatban, In: *Európai Tükör*, 12. évf. 9. szám, pp. 129-139.

szerző nélkül, Az Országgyűlés Külügyi Hivatala, Európai Elemzések (2003): A nemzeti parlamentek szerepének változása az Európai Konvent javaslatai alapján, In: *Európai Tükör*, 8. évf. 4-5. szám, pp. 172-181.

szerző nélkül: *National parliaments and subsidiarity check: A new actor in town*, pp. 107-121., In: *The Treaty of Lisbon: A Second Look at the Institutional Innovations / European Policy Centre (EPC); Centre for European Policy Studies (CEPS)*, 27 September 2010

Szili Katalin (2003): Az európai parlamentek és az Európa jövőjét formáló Konvent, In: *Európai Tükör*, 8. évf. 4-5. szám, pp. 3-11.

Tans, Olaf-Zoethout és Carla-Peters, Jit (eds.) (2007): *National Parliaments and European Democracy. A Bottom-up Approach to European Constitutionalism*, Europa Law Publishing, Groningen, 2007

Trócsányi, László (2004): Les Parlements nationaux et l' integration européenne du point de vue de la souveraineté nationale, In: *Mécanisme de décisions dans une Europe élargie*. Döntéshozatali mechanizmusok a bővülő Európában. A 2003. november 24-én a Szegedi Tudományegyetem ÁJK-án tartott konferencia előadásai eds: Eric Blin, Pólyai Elemér Alapítvány, Szeged, 2004. 45-58. oldal

Trócsányi, László (2008): Nemzeti szuverenitás és európai integráció, In: Európai Tükör, 2008. 3. szám

Verhey, Luc, Kiiver, Philipp és Loeffen, Sandor (2009): Political Accountability and European Integration, Europa Law Publishing, Groningen

Westlake, M. (1995): The European Parliament, the National Parliaments and the 1996 IGC, The Political Quarterly

Wiberg, Matti (ed.) (1997): Trying to Make Democracy Work. The Nordic Parliaments and the European Union, The Bank of Sweden Tercentary Foundation & Gidlunds Förlag, Stockholm

Zalewska, Marta és Gstrein, Oskar Josef (2013): National Parliaments and their Role in European Integration: The EU's Democratic Deficit in Times of Economic Hardship and Political Insecurity, Bruges Political Research Papers, No. 28., College of Europe, Bruges

Egyéb cikkek, dokumentumok

szerző nélkül:

Quelle place pour les Parlements nationaux dans la construction de l'Union politique européenne ?

<http://www.porterlechangeement.com/quelle-place-pour-les-parlements-nationaux-dans-la-construction-de-lunion-politique-europeenne/>

Philippe Ricard: Douze Parlements nationaux adressent un "carton jaune" à la Commission européenne

http://www.lemonde.fr/europe/article/2012/05/28/douze-parlements-nationaux-adressent-un-carton-jaune-a-la-commission-europeenne_1708386_3214.html

Quels sont les nouveaux pouvoirs des parlements nationaux ? Eurokit tájékoztató kiadvány a francia külügyminisztérium kiadásában (2009)

http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/06_Quels_sont_les_nouveaux_pouvoirs_des_parlements_nationaux.pdf

Richard Corbett: The first use of the term “democratic deficit”

<http://www.federalunion.org.uk/the-first-use-of-the-term-democratic-deficit/>

szerző nélkül:

The pretence of transnational politics and why national parliaments still rule

<http://openeuropeblog.blogspot.hu/2013/02/the-pretence-of-transnational-politics.html>

Honor Mahony: National parliaments 'not best' for EU's interests

<http://euobserver.com/political/118438>

Parliaments in the European Union after Lisbon - Report of the Conference held in Maastricht on 23- 24 February 2012

Almendral, Violeta Ruiz (2012): Limits to the Budgetary Powers of National Parliaments, The Euro Crisis and the State of European Democracy Conference, working paper, European University Institute

House of Lords (2014): The Role of National Parliaments in the European Union
<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201314/ldselect/ldcom/151/151.pdf>

Az Országgyűlés által készített összehasonlító tanulmány:
Report on the Practices of Parliaments Concerning EU Presidencies
<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc530c036e60130d0c84ce51d21.do>

Régiók Bizottsága (2012): The Role of Regional Parliaments in the Process of Subsidiarity Analysis within the Early Warning System of the Lisbon Treaty)
https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Documents/Without%20Document%20Sets/Full%20Regional_parliaments_FINAL.pdf

COSAC dokumentumok

Felhasznált féléves jelentések

<http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/c6-14br.pdf>

<http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/c4-13br.pdf>

<http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/d1-16br.pdf>

<http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/d5-18%20Bi-annual%20Report%20-%20EN.pdf>

<http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/d9-20th%20Bi-annual%20Report%20of%20COSAC%20EN%20-%20corrected%2024%20October.pdf>

Jegyzőkönyv

<http://www.cosac.eu/50-lithuania-2013/plenary-meeting-of-the-l-cosac-27-29-october-2013/j2-Minutes%20of%20L%20COSAC.doc>
http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb80/eb80_first_en.pdf

Leírás a dán scrutiny rendszerről

http://euo.dk/upload/application/pdf/77305369/euo_europaudvalg_jan2012_uk_web.pdf%3Fdownload%3D1

Leírás a magyar egyeztetési eljárásról

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_szerv=&p_fomen u=11&p_almenu=4&p_ckl=39&p_biz=A340&p_rec=&p_egys=&p_nyelv=HU

Európai Unió Konzultációs Testület

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_szerv=&p_fomen u=11&p_almenu=7&p_ckl=39&p_biz=A340&p_rec=&p_egys=&p_nyelv=HU
<http://www.parlament.hu/eukonzeit>

Az aktuálisan érvényes parlamenti együttműködésről szóló iránymutatások

<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/widgets/download.do?widgetId=082dbcc531986689013198d258a70057&fileId=082dbcc5319ee5f60131d297bb6c1526>)

Az ennél egyel korábbi verzió

<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/widgets/download.do?widgetId=082dbcc531986689013198d258a70057&fileId=082dbcc533a215ee0133abe026dd0786>)

Az Elnöki Konferencia magyar koordinációs elnökségének honlapja

<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do?id=082dbcc5316129480131942a651c195d>

Leírás az IPEX-ről

<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/about/aboutIpexl.do?appLng=EN>

Leírás az Állandó Képviselőkről

<http://www.cosac.eu/permreps/>

<http://www.euoparl.europa.eu/webnp/cms/pid/18;jsessionid=A1D8254A9A349CAB27083DC980DC7B1E>

A 2011-es magyar EU-elnökség parlamenti dimenziójának honlapja

<http://www.parlament.hu/eu2011/events.html>

A görög elnökség parlamenti dimenziójának honlapja

<http://www.gr2014parliament.eu/en-gb/homepage.aspx>

A lengyel Sejm kutatószolgálat

http://www.bas.sejm.gov.pl/about_us.php

Dán parlament tájékoztatószolgálat

http://www.eu-oplysningen.dk/euo_en/

Skót EU Iroda

<http://www.scotland.gov.uk/Topics/International/Europe/About/Scotland-in-EU/SGEUO>

A tiroli EU Iroda

<http://www.alpeuregio.org/index.php/accueil/tyrol-brussels-office>

A katalán EU Iroda

<http://accio.gencat.cat/offices/brussels/en/>

**Szerződések, hivatalos uniós dokumentumok, uniós intézményekre
vonatkózó hivatkozások**

Lisszaboni Szerződés

<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:HU:HTML>

ESZAK szerződés

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11951K:EN:PDF>

EGK szerződés

<http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/11957E/word/11957E.doc>

Euratom szerződés

<http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/11957K/word/11957K.doc>

Egységes Európai Okmány

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1987:169:FULL:EN:PDF>

Maastrichti Szerződés

<http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/11992M/word/11992M.doc>

Amszterdami Szerződés

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1997:340:0001:0144:EN:PDF>

Laekeni nyilatkozat

http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/background/docs/laeken_concl_en.pdf

Nizzai Szerződés

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2001:080:0001:0087:EN:PDF>

A Szerződés európai alkotmány létrehozásáról

<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ%3AC%3A2004%3A310%3ASOM%3AHU%3AHTML>

Az Alkotmányszerződéshez csatolt 1. Jegyzőkönyv a nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:310:0204:0206:HU:PDF>

Az Alkotmányszerződéshez csatolt 2. Jegyzőkönyv a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:310:0207:0209:HU:PDF>

Az Európai Unióról szóló szerződés konszolidált változata:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:0013:0390:HU:HTML>

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés konszolidált változata:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:0047:0390:HU:HTML>

A Lisszaboni Szerződéshez csatolt 1. Jegyzőkönyv a nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről

<http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12007L/htm/C2007306EN.01014802.htm>

A Lisszaboni Szerződéshez csatolt 2. Jegyzőkönyv a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról

<http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12007L/htm/C2007306EN.01015001.htm>

Az Európai Konvent

<http://european-convention.eu.int/EN/bienvenue/bienvenue2352.html?lang=EN>

Európai Konvent 4. munkacsoportjának anyagai

http://european-convention.eu.int/EN/doc_register/doc_register2ba3.html?lang=EN&Content=WGIV

A munkacsoport mandátumát meghatározó dokumentum

<http://european-convention.eu.int/pdf/reg/en/02/cv00/cv00074.en02.pdf>

A munkacsoport végső jelentése

<http://european-convention.eu.int/pdf/reg/en/02/cv00/cv00353.en02.pdf>

COM(2001) 428

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1399129508626&uri=CELEX:52001DC0428>

COM(85) 310 final, White Paper on Completing the Internal Market

http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com1985_0310_f_en.pdf

Proposal on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of seasonal employment, COM(2010) 379

Proposal for a Council Directive on a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB), COM(2011)0121

<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/dossier.do?code=CNS&year=2011&number=0058>

Proposal for a regulation amending Regulation (EC) No 562/2006 in order to provide for common rules on the temporary reintroduction of border control at internal borders in exceptional circumstances, COM(2011) 560

<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20110560.do>

Proposal on the exercise of the right to take collective action within the context of the freedom of establishment and the freedom to provide services, COM(2012) 130

<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20120130.do>

Proposal on the establishment of the European Public Prosecutor's Office, COM(2013) 534

<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20130534.do>

Az Európai Bizottság reakciója az EPPO javaslat fenntartásáról

http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npd/pdf/com_2013_0851_en.pdf

http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/sefcovic/documents/2013_11_27_com851_public_prosecutor_en.pdf

Az Európai Bizottság legfrissebb, 2012-es évet értékelő jelentése a nemzeti parlamentekkel való kapcsolattartásról:

http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npd/docs/ar_2012_en.pdf

Sajtóközlemény a 2013-ban kiadott belsőpiaci eredménytábláról (IP/13/127)

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-127_hu.htm

Unió összefoglalás a szubszidiaritás elvéről

http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0017_hu.htm

Szubszidiaritási gyakorlatok az EP gyűjtésében

<http://www.europarl.europa.eu/webnp/webdav/site/myjahiasite/shared/Publications/subsidiarity%20procedures/Table%20internal%20procedures%20for%20subsidiarity%20check%2008.04.13.pdf>

Napolitano-jelentés a nemzeti parlamentekről

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-2002-0058+0+DOC+XML+V0//EN>

Brok-jelentés a nemzeti parlamentekről

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2009-0388&language=EN&ring=A6-2009-0133>

Casini-jelentés a nemzeti parlamentekről

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+20140416+TOC+DOC+XML+V0//HU> p. 332.,
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0430+0+DOC+XML+V0//HU&language=HU>

Steering group a nemzeti parlamentekről

http://www.europarl.europa.eu/webnp/webdav/site/myjahiasite/shared/About%20ous/Steering%20group/EP%20Steering%20Group%20recommendations-final_EN.pdf

EP éves jelentések a nemzeti parlamentekkel való kapcsolattartásról

<http://www.europarl.europa.eu/webnp/cms/pid/1829>

2013-as éves jelentés a nemzeti parlamentekkel való kapcsolattartásról

<http://www.europarl.europa.eu/webnp/webdav/site/myjahiasite/shared/Publications/Annual%20report/Relations%20with%20National%20Parliaments%20-%20Annual%20Report%202013.pdf>

Összefoglaló a JPM-ekről

<http://www.europarl.europa.eu/webnp/cms/pid/10;jsessionid=EC190317EE57D276A734D10BB0DB57D1>

Összefoglaló a JCM-ekről

<http://www.europarl.europa.eu/webnp/cms/pid/1605>

Összefoglaló a IPM-ekről

<http://www.europarl.europa.eu/webnp/cms/pid/11>

Összefoglaló a EPW-ről

<http://www.europarl.europa.eu/webnp/cms/pid/1975;jsessionid=AD702D151EE E34D27B6094C7A6C7529B>

Leírás a CFSP/CSDP konferenciáról

<http://www.europarl.europa.eu/webnp/cms/pid/1932;jsessionid=36B62952E0A49EAEA4D15876E61F84D6>

<http://www.ipex.eu/IPEXL->

[WEB/euspeakers/getspeakers.do?type=082dbcc5420d8f48014247cca6f04248](http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do?type=082dbcc5420d8f48014247cca6f04248)

A konferencia működését lefektető szabályzat:

<http://www.europarl.europa.eu/webnp/webdav/site/myjahiasite/shared/Meetings/IPC%20CFSP%20CSDP/FINAL%20-%20RULES%20OF%20PROCEDURE%20-%20EN.pdf>

Leírás a 13. cikk konferenciáról

<http://www.ipex.eu/IPEXL->

[WEB/euspeakers/getspeakers.do?id=082dbcc5420d8f480142511007da4e18](http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do?id=082dbcc5420d8f480142511007da4e18)

EP konferencia az Europolról

<http://www.europarl.europa.eu/webnp/cms/pid/1863>

Jelentés az Európai Parlament nemzeti parlamentekkel való együttműködéséről a Lisszaboni Szerződést követően

http://www.europarl.europa.eu/webnp/webdav/site/myjahiasite/shared/About%20us/Steering%20group/Report-%20V3-DEF-net_EN_web.pdf

A felhasznált irodalom, hivatalos dokumentumok, egyéb háttéranyagok, és cikkek felhasználása és áttanulmányozása mellett jelentős segítséget jelentettek azok az interjúk, amelyeket az értekezés elkészítése közben készítettem. Az ezekből nyert információt, nézőpontokat közvetve használtam fel. Ilyen interjú készült többek között a következőkkel:

- *Christine Verger*, az Európai Parlament nemzeti parlamentekkel foglalkozó főigazgatóságának vezetője
- *Christiana Fryda*, a COSAC Titkárságának jelenlegi állandó tagja
- *Libby Kurien*, a COSAC Titkárságának korábbi állandó tagja
- *Carmen Preising*, osztályvezető, Európai Bizottság Főtitkársága, korábban a nemzeti parlamentekkel foglalkozó osztály vezetője
- *Calin Mihai Racoti*, az IPEX állandó brüsszeli adminisztrátora
- A magyar Országgyűlés Európai uniós ügyekkel foglalkozó bizottságának (EÜB) munkatársai, kiemelten *Járadi Judit* bizottsági tanácsadó
- A nemzeti parlamentek brüsszeli állandó képviselőinek kiválasztott csoportja
- A nemzeti parlamentekben dolgozó uniós szakértők kiválasztott csoportja

A dolgozatban (és így a hivatkozások között) található összes internetes forrás, online dokumentum és link elérhetőségét ellenőriztem 2013. október 1. és 2014. május 14. között.

Függelék

Maastrichti Szerződés 13. és 14. nyilatkozat

(eredeti szöveg, angol nyelven)

DECLARATION on the role of national Parliaments in the European Union

The Conference considers that it is important to encourage greater involvement of national Parliaments in the activities of the European Union.

To this end, the exchange of information between national Parliaments and the European Parliament should be stepped up. In this context, the governments of the Member States will ensure, inter alia, that national Parliaments receive Commission proposals for legislation in good time for information or possible examination.

Similarly, the Conference considers that it is important for contacts between the national Parliaments and the European Parliament to be stepped up, in particular through the granting of appropriate reciprocal facilities and regular meetings between members of Parliament interested in the same issues.

DECLARATION on the Conference of the Parliaments

The Conference invites the European Parliament and the national Parliaments to meet as necessary as a Conference of the Parliaments (or 'Assises').

The Conference of the Parliaments will be consulted on the main features of the European Union, without prejudice to the powers of the European Parliament and the rights of the national Parliaments. The President of the European Council and the President of the Commission will report to each session of the Conference of the Parliaments on the state of the Union.

(eredeti szöveg, angol nyelven)

**PROTOCOL
ON THE ROLE OF NATIONAL PARLIAMENTS IN THE
EUROPEAN UNION**

THE HIGH CONTRACTING PARTIES,

RECALLING that scrutiny by individual national parliaments of their own government in relation to the activities of the Union is a matter for the particular constitutional organisation and practice of each Member State,

DESIRING, however, to encourage greater involvement of national parliaments in the activities of the European Union and to enhance their ability to express their views on matters which may be of particular interest to them,

HAVE AGREED UPON the following provisions, which shall be annexed to the Treaty on European Union and the Treaties establishing the European Communities,

I. Information for national parliaments of Member States

1. All Commission consultation documents (green and white papers and communications) shall be promptly forwarded to national parliaments of the Member States.

2. Commission proposals for legislation as defined by the Council in accordance with Article 151(3) of the Treaty establishing the European Community, shall be made available in good time so that the government of each Member State may ensure that its own national parliament receives them as appropriate.

3. A six-week period shall elapse between a legislative proposal or a proposal for a measure to be adopted under Title VI of the Treaty on European Union being made available in all languages to the European Parliament and the Council by the Commission and the date when it is placed on a Council agenda for decision either for the adoption of an act or for adoption of a common position pursuant to Article 189b or 189c of the Treaty establishing the European Community, subject to exceptions on grounds of urgency, the reasons for which shall be stated in the act or common position.

II. The Conference of European Affairs Committees

4. The Conference of European Affairs Committees, hereinafter referred to as COSAC, established in Paris on 16-17 November 1989, may make any contribution it deems appropriate for the attention of the institutions of the European Union, in particular on the basis of draft legal texts which representatives of governments of the Member States may decide by common accord to forward to it, in view of the nature of their subject matter.

5. COSAC may examine any legislative proposal or initiative in relation to the establishment of an area of freedom, security and justice which might have a direct bearing on the rights and freedoms of individuals. The European Parliament, the Council and the Commission shall be informed of any contribution made by COSAC under this point.

6. COSAC may address to the European Parliament, the Council and the Commission any contribution which it deems appropriate on the legislative activities of the Union, notably in relation to the application of the principle of subsidiarity, the area of freedom, security and justice as well as questions regarding fundamental rights.

7. Contributions made by COSAC shall in no way bind national parliaments or prejudice their position.

**PROTOCOL
ON THE APPLICATION OF THE PRINCIPLES OF
SUBSIDIARITY AND PROPORTIONALITY**

THE HIGH CONTRACTING PARTIES,

DETERMINED to establish the conditions for the application of the principles of subsidiarity and proportionality enshrined in Article 3b of the Treaty establishing the European Community with a view to defining more precisely the criteria for applying them and to ensure their strict observance and consistent implementation by all institutions;

WISHING to ensure that decisions are taken as closely as possible to the citizens of the Union;

TAKING ACCOUNT of the Inter-institutional Agreement of 25 October 1993 between the European Parliament, the Council and the Commission on procedures for implementing the principle of subsidiarity;

HAVE CONFIRMED that the conclusions of the Birmingham European Council on 16 October 1992 and the overall approach to the application of the subsidiarity principle agreed by the European Council meeting in Edinburgh on 11-12 December 1992 will continue to guide the action of the Union's institutions as well as the development of the application of the principle of subsidiarity, and, for this purpose,

HAVE AGREED UPON the following provisions which shall be annexed to the Treaty establishing the European Community:

(1) In exercising the powers conferred on it, each institution shall ensure that the principle of subsidiarity is complied with. It shall also ensure compliance with the principle of proportionality, according to which any action by the Community shall not go beyond what is necessary to achieve the objectives of the Treaty.

(2) The application of the principles of subsidiarity and proportionality shall respect the general provisions and the objectives of the Treaty, particularly as regards the maintaining in full of the *acquis communautaire* and the institutional balance; it shall not affect the principles developed by the Court of Justice regarding the relationship between national and Community law, and it should take into account Article F(4) of the Treaty on European Union, according to which "the Union shall provide itself with the means necessary to attain its objectives and carry through its policies".

(3) The principle of subsidiarity does not call into question the powers conferred on the European Community by the Treaty, as interpreted by the Court of Justice. The criteria referred to in the second paragraph of Article 3b of the Treaty shall relate to areas for which the Community does not have exclusive competence. The principle of subsidiarity provides a guide as to how those powers are to be exercised at the Community level. Subsidiarity is a dynamic concept and should be applied in the light of the objectives set out in the Treaty. It allows Community action within the limits of its powers to be expanded where circumstances so require, and conversely, to be restricted or discontinued where it is no longer justified.

(4) For any proposed Community legislation, the reasons on which it is based shall be stated with a view to justifying its compliance with the principles of subsidiarity and proportionality; the reasons for concluding that a Community objective can be better achieved by the Community must be substantiated by qualitative or, wherever possible, quantitative indicators.

(5) For Community action to be justified, both aspects of the subsidiarity principle shall be met: the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by Member States' action in the framework of their national constitutional system and can therefore be better achieved by action on the part of the Community.

The following guidelines should be used in examining whether the abovementioned condition is fulfilled:

- the issue under consideration has trans-national aspects which cannot be satisfactorily regulated by action by Member States;

- actions by Member States alone or lack of Community action would conflict with the requirements of the Treaty (such as the need to correct distortion of competition or avoid disguised restrictions on trade or strengthen economic and social cohesion) or would otherwise significantly damage Member States' interests;

- action at Community level would produce clear benefits by reason of its scale or effects compared with action at the level of the Member States.

(6) The form of Community action shall be as simple as possible, consistent with satisfactory achievement of the objective of the measure and the need for effective enforcement. The Community shall legislate only to the extent necessary. Other things being equal, directives should be preferred to regulations and framework directives to detailed measures. Directives as provided for in Article 189 of the Treaty, while binding upon each Member State to which they are addressed as to the result to be achieved, shall leave to the national authorities the choice of form and methods.

(7) Regarding the nature and the extent of Community action, Community measures should leave as much scope for national decision as possible, consistent with securing the aim of the measure and observing the requirements of the Treaty. While respecting Community law, care should be taken to respect well-established national arrangements and the organisation and working of Member States' legal systems. Where appropriate and subject to the need for proper enforcement, Community measures should provide Member States with alternative ways to achieve the objectives of the measures.

(8) Where the application of the principle of subsidiarity leads to no action being taken by the Community, Member States are required in their action to comply with the general rules laid down in Article 5 of the Treaty, by taking all appropriate measures to ensure fulfilment of their obligations under the Treaty and by abstaining from any measure which could jeopardise the attainment of the objectives of the Treaty.

(9) Without prejudice to its right of initiative, the Commission should:

- except in cases of particular urgency or confidentiality, consult widely before proposing legislation and, wherever appropriate, publish consultation documents;

- justify the relevance of its proposals with regard to the principle of subsidiarity; whenever necessary, the explanatory memorandum accompanying a proposal will give details in this respect. The financing of Community action in whole or in part from the Community budget shall require an explanation;

- take duly into account the need for any burden, whether financial or administrative, falling upon the Community, national governments, local authorities, economic operators and citizens, to be minimised and proportionate to the objective to be achieved;

- submit an annual report to the European Council, the European Parliament and the Council on the application of Article 3b of the Treaty. This annual report shall also be sent to the Committee of the Regions and to the Economic and Social Committee.

(10) The European Council shall take account of the Commission report referred to in the fourth indent of point 9 within the report on the progress achieved by the Union which it is required to submit to the European Parliament in accordance with Article D of the Treaty on European Union.

(11) While fully observing the procedures applicable, the European Parliament and the Council shall, as an integral part of the overall examination of Commission proposals, consider their consistency with Article 3b of the Treaty. This concerns the original Commission proposal as well as amendments which the European Parliament and the Council envisage making to the proposal.

(12) In the course of the procedures referred to in Articles 189b and 189c of the Treaty, the European Parliament shall be informed of the Council's position on the application of Article 3b of the Treaty, by way of a statement of the reasons which led the Council to adopt its common position. The Council shall inform the European Parliament of the reasons on the basis of which all or part of a Commission proposal is deemed to be inconsistent with Article 3b of the Treaty.

(13) Compliance with the principle of subsidiarity shall be reviewed in accordance with the rules laid down by the Treaty.

A laekeni deklaráció nemzeti parlamentekre vonatkozó részre (II. rész)

(eredeti szöveg, angol nyelven)

II. CHALLENGES AND REFORMS IN A RENEWED UNION

The Union needs to become more democratic, more transparent and more efficient. It also has to resolve three basic challenges: how to bring citizens, and primarily the young, closer to the European design and the European institutions, how to organise politics and the European political area in an enlarged Union and how to develop the Union into a stabilising factor and a model in the new, multi-polar world. In order to address them a number of specific questions need to be put.

A better division and definition of competence in the European Union

Citizens often hold expectations of the European Union that are not always fulfilled. And vice versa - they sometimes have the impression that the Union takes on too much in areas where its involvement is not always essential. Thus the important thing is to clarify, simplify and adjust the division of competence between the Union and the Member States in the light of the new challenges facing the Union. This can lead both to restoring tasks to the Member States and to assigning new missions to the Union, or to the extension of existing powers, while constantly bearing in mind the equality of the Member States and their mutual solidarity.

A first series of questions that needs to be put concerns how the division of competence can be made more transparent. Can we thus make a clearer distinction between three types of competence: the exclusive competence of the Union, the competence of the Member States and the shared competence of the Union and the Member States? At what level is competence exercised in the most efficient way? How is the principle of subsidiarity to be applied here? And should we not make it clear that any powers not assigned by the Treaties to the Union fall within the exclusive sphere of competence of the Member States? And what would be the consequences of this?

The next series of questions should aim, within this new framework and while respecting the “*acquis communautaire*”, to determine whether there needs to be any reorganisation of competence. How can citizens’ expectations be taken as a guide here? What missions would this produce for the Union? And, vice versa, what tasks could better be left to the Member States? What amendments should be made to the Treaty on the various policies? How, for example, should a more coherent common foreign policy and defence policy be developed? Should the Petersberg tasks be updated? Do we want to adopt a more integrated approach to police and criminal law cooperation? How can economic-policy coordination be stepped up? How can we intensify cooperation in the field of social inclusion, the environment, health and food safety? But then, should not the day-to-day administration and implementation of the Union’s policy be left more emphatically to the Member States and, where their constitutions so provide, to the regions? Should they not be provided with guarantees that their spheres of competence will not be affected?

Lastly, there is the question of how to ensure that a redefined division of competence does not lead to a creeping expansion of the competence of the Union or to encroachment upon the exclusive areas of competence of the Member States and, where there is provision for this, regions. How are we to ensure at the same time that the European dynamic does not come to a halt? In the future as well the Union must continue to be able to react to fresh challenges and developments and must be able to explore new policy areas. Should Articles 95 and 308 of the Treaty be reviewed for this purpose in the light of the “*acquis jurisprudentiel*”?

Simplification of the Union’s instruments

Who does what is not the only important question; the nature of the Union’s action and what instruments it should use are equally important. Successive amendments to the Treaty have on each occasion resulted in a proliferation of instruments, and directives have gradually evolved towards more and more detailed legislation. The key question is therefore whether the Union’s various instruments should not be better defined and whether their number should not be reduced.

In other words, should a distinction be introduced between legislative and executive measures? Should the number of legislative instruments be reduced: directly applicable rules, framework legislation and non-enforceable instruments (opinions, recommendations, open coordination)? Is it or is it not desirable to have more frequent recourse to framework legislation, which affords the Member States more room for manoeuvre in achieving policy objectives? For which areas of competence are open coordination and mutual recognition the most appropriate instruments? Is the principle of proportionality to remain the point of departure?

More democracy, transparency and efficiency in the European Union

The European Union derives its legitimacy from the democratic values it projects, the aims it pursues and the powers and instruments it possesses. However, the European project also derives its legitimacy from democratic, transparent and efficient institutions. The national parliaments also contribute towards the legitimacy of the European project. The declaration on the future of the Union, annexed to the Treaty of Nice, stressed the need to examine their role in European integration. More generally,

the question arises as to what initiatives we can take to develop a European public area.

The first question is thus how we can increase the democratic legitimacy and transparency of the present institutions, a question which is valid for the three institutions.

How can the authority and efficiency of the European Commission be enhanced? How should the President of the Commission be appointed: by the European Council, by the European Parliament or should he be directly elected by the citizens? Should the role of the European Parliament be strengthened? Should we extend the right of co-decision or not? Should the way in which we elect the members of the European Parliament be reviewed? Should a European electoral constituency be created, or should constituencies continue to be determined nationally? Can the two systems be combined? Should the role of the Council be strengthened? Should the Council act in the same manner in its legislative and its executive capacities? With a view to greater transparency, should the meetings of the Council, at least in its legislative capacity, be public? Should citizens have more access to Council documents? How, finally, should the balance and reciprocal control between the institutions be ensured?

A second question, which also relates to democratic legitimacy, involves the role of national parliaments. Should they be represented in a new institution, alongside the Council and the European Parliament? Should they have a role in areas of European action in which the European Parliament has no competence? Should they focus on the division of competence between Union and Member States, for example through preliminary checking of compliance with the principle of subsidiarity?

The third question concerns how we can improve the efficiency of decision-making and the workings of the institutions in a Union of some thirty Member States. How could the Union set its objectives and priorities more effectively and ensure better implementation? Is there a need for more decisions by a qualified majority? How is the co-decision procedure between the Council and the European Parliament to be simplified and speeded up? What of the six-monthly rotation of the Presidency of the Union? What is the future role of the European Parliament? What of the future role and structure of the various Council formations? How should the coherence of European foreign policy be enhanced? How is synergy between the High Representative and the competent Commissioner to be reinforced? Should the external representation of the Union in international fora be extended further?

Towards a Constitution for European citizens

The European Union currently has four Treaties. The objectives, powers and policy instruments of the Union are currently spread across those Treaties. If we are to have greater transparency, simplification is essential.

Four sets of questions arise in this connection. The first concerns simplifying the existing Treaties without changing their content. Should the distinction between the Union and the Communities be reviewed? What of the division into three pillars?

Questions then arise as to the possible reorganisation of the Treaties. Should a distinction be made between a basic treaty and the other treaty provisions? Should this

distinction involve separating the texts? Could this lead to a distinction between the amendment and ratification procedures for the basic treaty and for the other treaty provisions?

Thought would also have to be given to whether the Charter of Fundamental Rights should be included in the basic treaty and to whether the European Community should accede to the European Convention on Human Rights.

The question ultimately arises as to whether this simplification and reorganisation might not lead in the long run to the adoption of a constitutional text in the Union. What might the basic features of such a constitution be? The values which the Union cherishes, the fundamental rights and obligations of its citizens, the relationship between Member States in the Union?

Lisszaboni Szerződés két vonatkozó jegyzőkönyve

(eredeti szöveg, magyar nyelven)

JEGYZŐKÖNYV

A NEMZETI PARLAMENTEKNEK AZ EURÓPAI UNIÓBAN BETÖLTÖTT SZEREPÉRŐL

A MAGAS SZERZŐDŐ FELEK,

EMLÉKEZTETVE ARRA, hogy az az eljárás, ahogyan a nemzeti parlamentek az Európai Unió tevékenységei vonatkozásában kormányuk felett ellenőrzést gyakorolnak, az egyes tagállamok saját alkotmányos szervezetére és gyakorlatára tartozik,

AZZAL AZ ÓHAJJAL, hogy ösztönözzék a nemzeti parlamentek nagyobb mértékű részvételét az Európai Unió tevékenységében, és fokozzák lehetőségüket nézeteik kifejtésére az Európai Unió jogalkotási aktusainak tervezetére vonatkozóan, valamint azokban az ügyekben, amelyek különös érdeklődésükre tarthatnak számot,

MEGÁLLAPODTAK a következő rendelkezésekben, amelyeket az Európai Unióról szóló szerződéshez, az Európai Unió működéséről szóló szerződéshez és az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződéshez csatolnak:

I. CÍM

A NEMZETI PARLAMENTEK TÁJÉKOZTATÁSA

1. cikk

A bizottsági konzultációs dokumentumokat (zöld könyveket és fehér könyveket, valamint közleményeket) a Bizottság azok közzététele időpontjában közvetlenül továbbítja a nemzeti parlamenteknek. A Bizottság – az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak való megküldéssel egyidejűleg – továbbítja a nemzeti parlamenteknek az éves jogalkotási programot, valamint minden egyéb, a jogalkotási tervezésre vagy a politikai stratégia kialakítására vonatkozó dokumentumot.

2. cikk

Az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak megküldött jogalkotási aktusok tervezetét továbbítani kell a nemzeti parlamenteknek is.

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

A Bizottságtól származó jogalkotási aktusok tervezetét – az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak való megküldéssel egyidejűleg – a Bizottság közvetlenül továbbítja a nemzeti parlamenteknek.

Az Európai Parlamenttől származó jogalkotási aktusokra vonatkozó tervezetet az Európai Parlament közvetlenül továbbítja a nemzeti parlamenteknek.

A tagállamok egy csoportjától, a Bíróságtól, az Európai Központi Banktól, illetve az Európai Beruházási Banktól származó jogalkotási aktusokra vonatkozó tervezetet a Tanács továbbítja a nemzeti parlamenteknek.

3. cikk

A nemzeti parlamentek a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyvben megállapított eljárásnak megfelelően indokolt véleményt küldhetnek az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság elnökeinek arra vonatkozóan, hogy egy jogalkotási aktus tervezete összhangban van-e a szubszidiaritás elvével.

Amennyiben a jogalkotási aktus tervezete a tagállamok egy csoportjától származik, a Tanács elnöke a vonatkozó indokolt vélemény(ek)e)t továbbítja e tagállamok kormányainak.

Amennyiben a jogalkotási aktus tervezete a Bíróságtól, az Európai Központi Banktól, illetőleg az Európai Beruházási Banktól származik, a Tanács elnöke a vonatkozó indokolt vélemény(ek)e)t továbbítja az érintett intézménynek vagy szervnek.

4. cikk

A között az időpont között, amikor valamely jogalkotási aktus tervezetét az Unió hivatalos nyelvein a nemzeti parlamentek rendelkezésére bocsátják, és a között az időpont között, amikor azt elfogadás céljából, illetőleg egy álláspont jogalkotási eljárás keretében történő elfogadása céljából a Tanács ideiglenes napirendjére tűzik, egy nyolchetes időszaknak kell eltelnie. Sürgős esetben kivétel tehető; ebben az esetben az indokokat a Tanács jogi aktusában vagy álláspontjában meg kell jelölni. A kellően indokolt sürgős esetek kivételével e nyolchetes időszakban a jogalkotási aktus tervezetéről semmilyen megállapodás nem köthető. A kellően indokolt sürgős esetek kivételével a jogalkotási aktus tervezetének a Tanács ideiglenes napirendjére tűzése és az álláspont elfogadása között tíz napnak kell eltelnie.

5. cikk

A Tanács üléseinek napirendjét és eredményét – beleértve az azon ülésekről készült jegyzőkönyveket, amelyek során a Tanács jogalkotási aktusok tervezetéről tanácskozik – a tagállamok kormányai részére történő továbbítással egyidejűleg közvetlenül továbbítani kell a nemzeti parlamenteknek.

6. cikk

Amennyiben az Európai Tanács élni kíván az Európai Unióról szóló szerződés 48. cikke (7) bekezdésének első, illetve második albekezdésében foglaltakkal, a nemzeti parlamenteket legalább hat hónappal a határozat elfogadása előtt tájékoztatni kell az Európai Tanács kezdeményezéséről.

7. cikk

A Számvevőszék éves jelentését az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak való megküldéssel egyidejűleg tájékoztatásul megküldi a nemzeti parlamenteknek.

8. cikk

Amennyiben a nemzeti parlament nem egykamarás rendszerű, az 1–7. cikket a nemzeti parlamentet alkotó minden kamarára alkalmazni kell.

II. CÍM
PARLAMENTEK KÖZÖTTI EGYÜTTMŰKÖDÉS

9. cikk

Az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek közösen meghatározzák az Európai Unión belül a parlamentek közötti hatékony és rendszeres együttműködés megszervezésének és előmozdításának módját.

10. cikk

Egy, az uniós ügyekre szakosodott parlamenti bizottságokból álló konferencia bármilyen olyan észrevételt megfogalmazhat, amelyet az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság figyelmére érdemesnek tart. A konferencia továbbá előmozdítja az információk és a bevált gyakorlatok cseréjét a nemzeti parlamentek és az Európai Parlament között, beleértve azok különbizottságait is. Emellett a konferencia meghatározott kérdések, így különösen a közös kül- és biztonságpolitika, – beleértve a közös biztonság- és védelempolitikát – megvitatása céljából parlamentközi konferenciákat is szervezhet. A konferencia által megfogalmazott észrevételek a nemzeti parlamenteket nem kötelezik, és azok álláspontját nem befolyásolják.

JEGYZŐKÖNYV
A SZUBSZIDIARITÁS ÉS AZ ARÁNYOSSÁG ELVÉNEK
ALKALMAZÁSÁRÓL

A MAGAS SZERZŐDŐ FELEK,

AZZAL A KÍVÁNSÁGGAL, hogy biztosítsák, hogy a döntéseket az Unió polgáraihoz a lehető legközelebb eső szinten hozzák meg,

AZZAL A SZÁNDÉKKAL, hogy megállapítsák a szubsziaritásnak és az arányosságnak az Európai Unióról szóló szerződés 3b. cikkében foglalt elve alkalmazásának feltételeit, továbbá hogy létrehozzanak egy, az ezen elvek alkalmazásának az ellenőrzésére irányuló rendszert,

MEGÁLLAPODTAK a következő rendelkezésekben, amelyeket az Európai Unióról szóló szerződéshez és az Európai Unió működéséről szóló szerződéshez csatolnak:

1. cikk

Valamennyi intézmény biztosítja a szubsziaritás és az arányosság elvének folyamatos tiszteletben tartását az Európai Unióról szóló szerződés 3b. cikkében meghatározottak szerint.

2. cikk

A jogalkotási aktusokra irányuló javaslatok előterjesztése előtt a Bizottság széles körű konzultációt folytat. Ennek során, adott esetben, a tervezett intézkedés regionális és helyi vonatkozásait is figyelembe kell venni. Különösen sürgős esetekben a Bizottság nem folytat ilyen konzultációt. Az erre vonatkozó döntését a javaslatban meg kell indokolnia.

3. cikk

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

4. cikk

A Bizottság a jogalkotási aktusok tervezeteit és módosított tervezeteit az uniós jogalkotóknak történő továbbítással egyidejűleg továbbítja a nemzeti parlamenteknek.

Az Európai Parlament jogalkotási aktusokra vonatkozó tervezeteit és módosított tervezeteit továbbítja a nemzeti parlamenteknek.

A tagállamok egy csoportjától, a Bíróságtól, az Európai Központi Banktól, illetőleg az Európai Beruházási Banktól származó, jogalkotási aktusokra vonatkozó tervezeteket és módosított tervezeteket a Tanács továbbítja a tagállamok nemzeti parlamentjeinek.

Az Európai Parlament a jogalkotási állásfoglalásait, a Tanács pedig az álláspontjait azok elfogadását követően továbbítja a nemzeti parlamenteknek.

5. cikk

A jogalkotási aktusok tervezeteit a szubszidiaritás és az arányosság elve tekintetében külön indokolni kell. Minden jogalkotási aktus tervezetének egy külön feljegyzésben részletesen tartalmaznia kell azokat az adatokat, amelyek a szubszidiaritás és az arányosság elvével való összhang megítéléséhez szükségesek. Ennek a feljegyzésnek adatokat kell tartalmaznia a tervezet előrelátható pénzügyi hatásairól, továbbá – irányelv esetében – a tagállamok, illetve adott esetben a régiók által annak végrehajtására elfogadandó jogszabályokra vonatkozó hatásairól. Az annak megállapításához vezető okokat, hogy egy uniós cél az Unió szintjén jobban megvalósítható, minőségi és – ahol csak lehetséges – mennyiségi mutatókkal kell alátámasztani. A jogalkotási aktus tervezetének figyelembe kell vennie annak szükségességét, hogy az Unióra, a nemzeti kormányokra, a regionális vagy helyi hatóságokra, a gazdasági szereplőkre és a polgárookra háruló pénzügyi vagy igazgatási terheket a lehető legkisebbre csökkentsék, és hogy azok arányban álljanak az elérendő célkitűzésekkel.

6. cikk

A jogalkotási aktus tervezetének az Unió hivatalos nyelvein való továbbításától számított nyolc héten belül bármely nemzeti parlament, illetve bármely nemzeti parlamenti kamara indokolt véleményt küldhet az Európai Parlament, a Tanács, illetve a Bizottság elnökének, amelyben ismerteti azokat az okokat, amelyek alapján az adott tervezetet nem tartja összeegyeztethetőnek a szubszidiaritás elvével. A nemzeti parlamentekre, illetve nemzeti parlamenti kamarákra tartozik, hogy – adott esetben – a jogalkotói hatáskörökkel rendelkező regionális parlamentekkel egyeztessenek.

Amennyiben a jogalkotási aktus tervezete a tagállamok egy csoportjától származik, a Tanács elnöke a véleményt továbbítja a tagállamok kormányainak.

Amennyiben a jogalkotási aktus tervezete a Bíróságtól, az Európai Központi Banktól, illetőleg az Európai Beruházási Banktól származik, a Tanács elnöke a véleményt továbbítja az érintett intézménynek vagy szervnek.

7. cikk

(1) Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság, illetve adott esetben – amennyiben a jogalkotási aktus tervezete tőlük származik – a tagállamok csoportja, a Bíróság, az Európai Központi Bank, illetőleg az Európai Beruházási Bank figyelembe veszi a nemzeti parlamentek, illetve a nemzeti parlamenti kamarák indokolt véleményét.

Minden egyes nemzeti parlamentnek – a nemzeti parlamenti rendszernek megfelelően elosztva – két szavazata van. Kétkamarás nemzeti parlament esetén mindkét kamara egy-egy szavazattal rendelkezik.

(2) Amennyiben az indokolt véleményeknek a nemzeti parlamentek részére az (1) bekezdés második albekezdésével összhangban biztosított szavazatok együttes összegének legalább egyharmadát képviselő része azt állapítja meg, hogy a jogalkotási aktus tervezete nincs összhangban a szubszidiaritás elvével, a tervezetet felül kell vizsgálni. E szavazatküszöb az Európai Unió működéséről szóló szerződés 61. cikke alapján előterjesztett, a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térségre vonatkozó jogalkotási aktusok tervezete esetén az összes szavazat egynegyede.

E felülvizsgálatot követően a Bizottság, illetve adott esetben – amennyiben a jogalkotási aktus tervezete tőlük származik – a tagállamok csoportja, az Európai Parlament, a Bíróság, az Európai Központi Bank vagy az Európai Beruházási Bank a tervezetet fenntarthatja, módosíthatja vagy visszavonhatja. Ezt a döntést indokolni kell.

(3) Ezenfelül a rendes jogalkotási eljárás keretében, amennyiben az indokolt véleményeknek a nemzeti parlamentek részére az (1) bekezdés második albekezdésével összhangban biztosított szavazatoknak legalább az egyszerű többségét képviselő része azt állapítja meg, hogy a jogalkotási aktusra vonatkozó javaslat nincs összhangban a szubszidiaritás elvével, a javaslatot felül kell vizsgálni. E felülvizsgálatot követően a Bizottság a javaslatot fenntarthatja, módosíthatja vagy visszavonhatja.

Amennyiben a Bizottság úgy határoz, hogy fenntartja a javaslatot, indokolt véleményben alá kell támasztania, hogy álláspontja szerint miért felel meg a javaslat a szubszidiaritás elvének. Ezt az indokolt véleményt a nemzeti parlamentek indokolt véleményével együtt az uniós jogalkotó elé kell terjeszteni, hogy azt az eljárásban figyelembe vegye:

- a) az első olvasat lezárását megelőzően a jogalkotó (az Európai Parlament és a Tanács) megvizsgálja a jogalkotási javaslatnak a szubszidiaritás elvével való összeegyeztethetőségét, különös figyelmet fordítva a nemzeti parlamentek többsége által kifejezett és osztott véleményt tükröző indoklásra, valamint a Bizottság indokolt véleményére;
- b) amennyiben a jogalkotó véleménye szerint – a Tanács tagjainak 55 %-át képező többség vagy az Európai Parlamentben leadott szavazatok többsége alapján – a javaslat a szubszidiaritás elvével nem összeegyeztethető, a jogalkotási javaslat a továbbiakban nem tárgyalható.

8. cikk

Az Európai Unió Bírósága hatáskörrel rendelkezik a szubszidiaritás elvét megsértő jogalkotási aktus megtámadására irányuló, valamely tagállam által az Európai Unió működéséről szóló szerződés 230. cikkében megállapított eljárás szerint benyújtott, illetve egy tagállam által a saját jogrendje szerint nemzeti parlamentje, illetve a nemzeti parlamenti kamarája nevében hozzá továbbított keresetek elbírálására.

A hivatkozott cikkben előírt szabályok szerint a Régiók Bizottsága szintén keresetindítási joggal rendelkezik az olyan jogalkotási aktusok tekintetében, amelyek elfogadásához az Európai Unió működéséről szóló szerződés rendelkezései szerint vele konzultálni kell.

9. cikk

A Bizottság minden évben jelentést nyújt be az Európai Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a nemzeti parlamenteknek az Európai Unióról szóló szerződés 3b. cikkének alkalmazásáról. Ezt az éves jelentést a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának is meg kell küldeni.

Linkek

Hasznos linkek (amelyek a dolgozat elkészülte során is folyamatos segítségemre voltak):

A tagállami nemzeti parlamentek linkjeinek elérhetősége:

http://www.cosac.eu/links_np/

Az Európai Bizottság nemzeti parlamentekkel való kapcsolattartásának honlapja:

http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/np/index_en.htm

Az Európai Parlament nemzeti parlamentekkel való kapcsolattartásának honlapja:

<http://www.europarl.europa.eu/webnp/cms/pid/1>

<http://www.europarl.europa.eu/webnp/cms/lang/en/pid/1>

Alap információkat tartalmazó kiadvány az uniós nemzeti parlamentekről és az Európai Parlamentiől:

<http://www.europarl.europa.eu/webnp/webdav/site/myjahiasite/shared/Publications/Parliaments%20for%20citizens%20brochure/EP-EN-2.pdf>

A COSAC (Uniós parlamentek európai ügyekkel foglalkozó bizottságainak konferenciája) honlapja:

<http://www.cosac.eu/>

Leírás az európai ügyekkel foglalkozó bizottságokról:

<http://www.cosac.eu/national-parliament-european-c/>

A COSAC féléves jelentései (Bi-Annual Reports):

<http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/>

Leírás a *scrutiny* rendszerekről:

<http://www.cosac.eu/country-specific-information/>

<http://www.cosac.eu/scrutiny-of-eu-matters-in-nati/>

Leírás a szubszidiaritás tesztekéről:

<http://www.cosac.eu/subsidiarity-tests/>

A COSAC eljárási szabályzatának hatályos verziója:

<http://www.cosac.eu/documents/basic-texts/rules-of-procedure-of-the-cosac/>

A COSAC kontribúciói és konklúziói:

<http://www.cosac.eu/documents/contributions-and-conclusions-of-cosac/>

Az IPEX (EU Parlamentközi Információcsere) honlap:

<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/home/home.do>

Nemzeti parlamentek uniós ügyeinek gyakorlata az IPEX honlapon:

<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/parliaments/neparliaments.do>

Az Elnöki Konferencia oldala:

<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do>

Az IPU (Interparlamentáris Unió) honlapja:

<http://www.ipu.org/english/home.htm>

Az ASGP (Parlamenti Főtitkárok Szövetsége) honlapja:

<http://www.asgp.info/en/home>

Az EUR-Lex adatbázis honlapja:

<http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>

A Pre-lex adatbázis honlapja:

<http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=en>

Az Európai Parlament Jogalkotási Figyelő adatbázisának (OEIL) honlapja:

<http://www.europarl.europa.eu/oeil/home/home.do>

Az ECPRD (Parlamenti Kutatások és Dokumentáció Európai Központja) honlapja:

<https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/navigation.do>

Az alapszerződések oldala (régiek és hatályosak):

<http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/index-old.htm>

<http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/index.htm#current>

A Lisszaboni Szerződésnek fenntartott hivatalos oldalán:

http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_hu.htm

Az Eurobarometer felmérések oldala:

http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm

REGPEX portál

<https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/pages/default.aspx>

Saját publikációk a témában

TUDOMÁNYOS KÖNYV, KÖNYVFEJEZET

Könyvfejezetek:

Angol nyelven:

The International Relations of Parliament and its Duties in EU Affairs

(társszerző: Szabó Gergely), In: *The Hungarian National Assembly* (szerkesztő: Soltész István), Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2006, 2008, 2011 (három kiadás), 180-211 p.

Magyar nyelven:

Az Országgyűlés nemzetközi kapcsolatai, szerepe a külpolitikában

(társszerző: Szabó Gergely), In: *Az Országgyűlés* (szerkesztő: Soltész István), Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2006, 2009, 2011 (három kiadás), 239-265 p.

Az Országgyűlés európai uniós feladatai (társszerző: Szabó Gergely), In: *Az*

Országgyűlés (szerkesztő: Soltész István), Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2006, 2009, 2011 (három kiadás), 265-280 p.

A nemzeti parlamentek feladatai az elnökség alatt, In: Magyar EU-elnökség

2011 (szerkesztők: Horváth Zoltán, Ódor Bálint), Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2010, 113-134 p.

REFERÁLT FOLYÓIRAT

Parlamenti főszerep. Az első interparlamentáris koordinációs elnökség (társszerző: Györkös Marianna), In: *Európai Tükör*, Külügyminisztérium, Budapest, 2005. vol. 10. 7-8. sz. 151-161. p.

A nemzeti parlamentek erősödő szerepe az uniós reformfolyamatokban, In: *Európai Tükör*, Külügyminisztérium, Budapest, 2007. vol. 12. 9. sz. 129-138. p.

Az Országgyűlés EU-elnökségi munkacsoportja (társszerző: Ódor Bálint), In: *Európai Tükör*, Külügyminisztérium, Budapest, 2008. vol. 13. 5. sz. 65-71. p.