

# **Az Országgyűlés és Magyarország Nemzetközi Kapcsolatainak Összefüggései**

Készítette

Gondola Csaba

Parlamenti ösztöndíjas

2014/2015

## **Tartalomjegyzék**

Bevezetés	2
A külkapcsolatok általános jellemzői	2
Az egyes külügyi kompetenciák alkotmányjogi szabályozása	4
A magyar Országgyűlés külpolitikában betöltött szerepe	7
Az Európai Unió tagságból folyó parlamenti hatáskörök	11
Az Országgyűlés Elnökének és a parlamenti bizottságok feladatai	13
Az Országgyűlés Hivatala	15
Parlamenti diplomácia (parlamácia)	17

## **Bevezetés**

Jelen dolgozat a magyar Országgyűlés és egyes szerveinek a nemzetközi politikai életben betöltött kiemelkedő fontosságú szerepéről értekezik, valamint arról, hogy a parlamenti diplomácia, mint a külügyi folyamatokat érdemben befolyásoló tényező miként járul hozzá a külpolitikai érdekek előmozdításához. Kiemelésre kerül a külügyi hatalom alkotmányos megosztásának fontossága és annak módszertani ismérvei. Megemlíjtük az Országgyűlés törvényalkotási, ellenőrzési és felhatalmazási jogköreit, amelyeken keresztül kifejezésre juttatja és érvényesíti saját nemzetközi érdekeit. Sajátosságai folytán külön fejezetben kap helyet az Európai Unió tagságunkból folyó parlamenti jogok és kötelezettségek leírása, valamint az egyes parlamenti bizottságok funkciói. Végül a parlamenti diplomácia jellegzetességeit ismertetjük.

## **A külkapcsolatok általános jellemzői**

A nemzetközi közjog általános szabályai szerint<sup>1</sup> egy adott állam létének alapvető feltétele, hogy az képes legyen más államokkal, illetve a nemzetközi jog egyéb jogalányaival való kapcsolat létesítésére. A képességen túl az államok központi érdeke, és egyben kötelezettsége<sup>2</sup> is, hogy nemzetközi kapcsolatokat teremtsenek, illetve tartsanak fent. Miután a technológiai és földrajzi távolságból adódó akadályokat az emberiség fokozatosan lebontotta, olyan intenzív összefonódás alakult ki az világ (különösen Európa) országai között, amelynek következtében egy adott állam működése, vagy az alapvető közszolgáltatások ellátására való képesség is függhet annak külpolitikai viszonyaitól.<sup>3</sup> A gazdasági megfontolásokon túl a világegést követően a demokratikus államok között felerősödött az együttműködésre való igény, melynek következtében számtalan nemzetközi szervezet jött létre. Ezek a szervezetek nagymértékben elősegítették a társadalmak közötti integrációt, a kulturális és nyelvi különbözőségekből adód feszültségek lebontását. Az elmúlt évtizedek alatt olyan globális problémák kerültek felszínre, mint például szervezett bűnözés, terrorizmus, migráció, gazdasági válság, környezetvédelem, fenntartható fejlődés, melyek az államok közötti szoros együttműködést kívánja meg.

---

<sup>1</sup> Lásd: montevideói egyezmény 1. cikk d) pont – más államokkal való kapcsolatra lépés képessége

<sup>2</sup> ENSZ Közgyűlés 2625. (XXV.) sz. határozatának Preambuluma- Államok együttműködési kötelezettsége

<sup>3</sup> Gondolhatunk itt például az európai államok jelentős részének energiafüggőségére

Ennek a folyamatnak köszönhetően mára elképzelhetetlen, hogy a nemzetközi jog alanyai nem érintkezzenek egymással. Még az egyik legelszigeteltebb ország, a Koreai Népi Demokratikus Köztársaság is kiterjedt nemzetközi kapcsolatokkal rendelkezik például a hosszas háborúskodás okán Dél-Koreával, atomprogramja keretében Iránnal, ideológiai és stratégiai megfontolásból Kínával, de még a nyugati világ jelentős részével. Az egymással hadban álló államok is együtt tudnak működni bizonyos kölcsönösen fontosnak tartott kérdésekben, mint például a harctéri sebesültek összegyűjtésére szolgáló tűzszünet kötésében.<sup>4</sup>

A nemzetközi kapcsolat létesítésének, illetve fenntartásának módjára vonatkozóan különböző nemzetközi jogi konvenciók tartalmazznak generális jellegű előírásokat.<sup>5</sup> Számptalan gazdasági jellegű multilaterális egyezmény<sup>6</sup> kötetett meg, de például a szellemi tulajdon, vagy a kulturális örökség védelmére vonatkozóan is léteznek univerzális megállapodások. Ezek a nemzetközi szerződések –legyenek azok általános, vagy szakpolitikai tárgyúak- a részes államok számára állapítanak meg jogokat és kötelezettségeket, illetve szabályozzák az egymással szemben tanúsítandó magatartásokat. Ezzel szemben a külkapcsolatok szabályozásának másik vetületét a belső, nemzeti szabályok adják. Ezek olyan anyagi jogi és eljárásjogi normák, amelyek egyrészt meghatározzák az adott állam alkotmányos berendezkedését, másrészt - ebből következően- a külügyi hatalom gyakorlásának szabályait. Formájukat tekintve beszélhetünk törvényről (alkotmányról), rendeletről, de még akár szokásjogról is. Külügyi hatalom alatt tehát azoknak az állami kompetenciáknak az összességét értjük, amelyek az állam nemzetközi jogi és külkapcsolataira vonatkoznak, ideértve az állami akarat képzését és kialakítását előíró normákat, amelyeket a külügyek intézése során alkalmaznak.<sup>7</sup>

Ezek vonatkozhatnak nemzetközi szervezetekhez való csatlakozás módjára, az azokban való tagsággal járó feladatok intézésére, a nemzetközi egyezményekhez való csatlakozásra, diplomáciai és konzuli kapcsolatok létesítésére, fenntartására, háborúindításra, békekötésre, vagy akár humanitárius intervenció elrendelésére. A klasszikus külügyi kompetenciák – követküldési jog, a nemzetközi szerződéskötési jog, a békekötés és háborúindítás joga, a külpolitika irányítása- különböző módszerek szerint oszlanak meg a hatalmi ágak között

---

<sup>4</sup> Kovács Péter: Nemzetközi közjog; Osiris kiadó, Budapest, 2011; 247. oldal

<sup>5</sup> Például: 1907-es Hágai Egyezmény; ENSZ Alapokmány 2. cikk; 2625. (XXV.) sz. Közgyűlési Határozat

<sup>6</sup> Egyebek mellett: General Agreement on Tariffs and Trade (1947, Genf); Agreement Establishing the WTO (1994)

<sup>7</sup> Hargitai József: Nemzetközi jog a gyakorlatban; Magyar Lap-és Könyvkiadó, Budapest, 2008, 666. oldal

(elsősorban a népképviselői szerv, a kormány, valamint az államfő között). Rendszerint az adott állam alkotmánya tartalmaz ezek elosztására vonatkozóan rendelkezéseket.

Magyarországon a külügyi hatalom gyakorlásának legfőbb kereteit az Alaptörvény rendelkezései határozzák meg. Ahogy azt az Alapvetés kifejezésre juttatja, Magyarország felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért, előmozdítja együttműködésüket az anyaországgal. Közreműködik az európai egység megteremtésében, valamint a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése, az emberiség fenntartható fejlődése érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával, ezen túl elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. Az Alaptörvényen túl számos kiemelkedő fontosságú nemzetközi jogi tárgyú törvény tartalmaz közösségi, külkapcsolati utalásokat, valamint részletszabályokat. Ilyen a 2005. évi L. törvény a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról, amely a nemzetközi szerződések kötelező hatályának Országgyűlés vagy Kormány általi elismerését szabályozza. Az Országgyűlésről szóló törvény<sup>8</sup> megemlíti a nemzeti parlamentek Európai Unióban betöltött kiemelkedő szerepét, továbbá rendelkezik a Házelnök közjogi feladataiból adódó képviselői és egyéb külügyi jellegű ügyszakosított hatásköréről. A korábbi együttműködési törvényből<sup>9</sup> pedig az Országgyűlés és a Kormány közötti uniós ügyekben való egyeztetési eljárásra vonatkozó rendelkezések kerültek be az Országgyűlésről szóló törvénybe.

## **Az egyes külügyi kompetenciák alkotmányjogi szabályozása**

Az, hogy a nemzetközi életben való részvétel miként valósul meg egy-egy állam esetében, nagymértékben függ azok alkotmányos rendszerétől, gazdasági, történelmi és kulturális sajátosságaitól, nemzetközi politikába való beágyazottságától, továbbá igényérvényesítő képességétől. Természetszerűleg a világ vezető nagyhatalmai könnyebben érvényesíthetik nemzeti érdekeiket, mint egy alacsony lélekszámú, kis gazdasági potenciállal rendelkező állam. Ezt a ténykérdést a belső szabályok és külügyi vonatkozású hatáskörök delegálása nagyban befolyásolhatja.

Ami a közjogi berendezkedést illeti, nagy általánosságban elmondható, hogy nyugati típusú demokráciák esetében –ahová Magyarország is sorolható– a nemzetközi kapcsolatok irányítása, a külpolitikai stratégia megalkotása, valamint annak végrehajtása a mindenkori

---

<sup>8</sup> 2012. évi XXXVI. törvény

<sup>9</sup> 2004. évi LIII. törvény

kormány hatáskörébe tartozik. Ezeknek az államoknak a többségben az államfő, az országgyűlés, vagy egyéb szervek, szervezetek lényegében kiegészítő szerepet játszanak a külpolitikai megvalósításában. A főszabálytól eltérő megoldás a prezidencializmus, vagyis az elnöki kormányzati (prezidenciális) berendezkedés. Ebben az esetben a végrehajtó hatalmat döntő mértékben az államfő gyakorolja, akit a nép közvetlenül választ, így az nem tartozik felelősséggel a törvényhozói hatalmi ágtól, attól függetlenül cselekszik. Az átmenetet képző úgynevezett félprezidenciális modellekben az elnök valamilyen végrehajtói hatáskörökkel rendelkező testülettel közösen látja el alkotmányos feladatát.

Magyarországon a külpolitika fő irányainak meghatározása, illetve alakítása a végrehajtó hatalom kezében összpontosul. A végrehajtó hatalom általános szerveként a Kormány rendeletet alkot,<sup>10</sup> államigazgatási szerveket hoz létre, a miniszterelnök pedig annak tagjaként meghatározza a követendő politikát, így a külpolitikát is. A hatáskörök (beleértve a külügyi hatásköröket is) korábbi taxatív felsorolása helyett<sup>11</sup> az Alaptörvény egy generálklauzulát alkalmaz, amikor lefekteti, hogy 'a Kormány feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe.' A Kormány valamint annak tagjai felelősek az Országgyűlésnek. A köztársasági elnök, mint a végrehajtó hatalomtól elkülönült, qvazi önálló hatalmi ágként saját külpolitikai hatáskörökkel rendelkezik. Egyrészt örökdik az állam demokratikus működése felett, másrészt kifejezi és megtestesíti a nemzet egységét mind külső, mind pedig belső viszonylatban. Külügyi hatáskörében a köztársasági elnök képviseli Magyarországot, az Országgyűlés felhatalmazása alapján elismeri a nemzetközi szerződés kötelező hatályát, kezdeményezheti annak előzetes normakontrollját, megbízza és fogadja a nagyköveteket és követeket, átveszi és átadja a nagykövetek megbízólevelét, a Magyar Honvédség főparancsnokaként irányítási joggal rendelkezik, valamint lehetősége van önálló politikai döntések meghozatalára.<sup>12</sup>

Az, hogy a külügyek tekintetében –alkotmányos berendezkedéstől függően- a kormány vagy az elnök a legfőbb politikai tényező, nem jelenti azt, hogy más hatalmi ágnak, illetve egyéb állami és nem állami szervnek vagy személynek ne lenne kiemelkedő fontosságú nemzetközi

---

<sup>10</sup> Például: 312/2014. (XII. 12.) Korm. rendelet a Magyarország és az Oroszországi Föderáció között a másik fél területén tervezett egészségügyi ellátás igénybevételének elősegítéséről szóló nemzetközi megállapodás kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazásról és kihirdetéséről

<sup>11</sup> 1949. évi XX. törvény: 35.§ (1) A Kormány

j) közreműködik a külpolitika meghatározásában; a Magyar Köztársaság Kormánya nevében nemzetközi szerződéseket köt;

k) képviseli a Magyar Köztársaságot az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeiben

<sup>12</sup> Lásd: Alaptörvény 'Az Állam' 9. cikk

funkciója, feladata. Mint azt a következő fejezetben látni fogjuk a nemzetközi kapcsolatok fenntartásában, ápolásában és továbbfejlesztésében kitüntetett szerep hárul a nemzeti parlamentekre, továbbá az olyan közjogi méltóságokra, mint az alkotmánybíróság elnöke, vagy az adott állam legfelsőbb bírói fórumának elnöke, a különböző önkormányzatokra és testvérvárosi kapcsolatokra, valamint a civil szféra szereplőire. Ezen túlmenően a parlamenti diplomácia is egyre nagyobb részt vesz ki a külpolitikai folyamatok irányításából.

A funkcióknak a fent említett szereplők közötti közjogi megosztása államonként eltérhet, azonban a hatalmi ágak elválasztásán alapuló demokráciák esetében közös vonás, hogy a parlament, az államfő, valamint a kormány valamilyen mértékű külügyi hatáskörrel rendelkezik. Tekintettel arra, hogy e hatáskörök rendszerint alkotmányban kerülnek rögzítésre, a hatalmi ágak nemzetközi viszonyok formálására való lehetőségeik jellemzően nincsenek kitéve a gyakori változásoknak. Azonban az alkotmányos rend által biztosított mozgástér tiszteletben tartása mellett is előfordulhat, hogy valamelyik hatalmi tényező javára (vagy hátrányára) hangsúlyeltolódás következik be annak külpolitikai aktivitása, nemzetközi szerepvállalása vagy kezdeményezőképesége folytán. Amikor például arról beszélünk, hogy az USA politikai döntéshozatali folyamatában milyen szerepe van a Pentagonnak, az elnöknek, vagy a külügyminisztériumnak, avagy milyen szerepet játszik ebben a Nemzetbiztonsági Tanács, vagy a CIA, akkor valójában arról szólunk, hogy az éppen adott pillanatban hogyan néznek ki az érintett államon belül a külpolitikai döntéshozatal (a politikai hatalom) viszonyai.<sup>13</sup> Hasonlóan, ha egy állam parlamentjének elnöke intenzív külkapcsolatokat ápol, gyakran jelenik meg a nemzetközi közösség fórumain, vagy valamilyen aktuális probléma megoldását tűzi zászlajára, a nemzetközi figyelem rá terelődhet, ezáltal akár a kormány kezdeményező szerepét is háttérbe szorítva. Befolyással lehet a hatáskörök gyakorlására a kormányzati programoktól, az aktuálpolitikai kihívásoktól, civil társadalom fejlettségétől, az állam decentralizáltságától. Szintúgy, 'a politikai viszonyok meghatározzák az állami szervek közötti erőviszonyokat, így a nemzeti parlamentek eltérő érdekérvényesítő képességgel rendelkezhetnek.'<sup>14</sup> Ugyan így, amennyiben a kormány rovására a parlamenti képviselők veszik át a törvénykezdeményezés (qvázi) monopóliumát, az a fennálló hatalmi rendszer jelentős mértékű befolyásolását eredményezheti.

---

<sup>13</sup> Hargitai József: 670. oldal

<sup>14</sup> Trócsányi László, Schanda Balázs; 218. oldal

Ezek a súlyponti eltérések alapján véve mit sem változtatnak az alkotmányos szabályokon, azonban a gyakorlati diplomáciában jelentőséggel bírhatnak. Természetesen az is előfordulhat, hogy valamelyik hatalmi ág képviselője túlterjeszkedik hatáskörén, illetve hatásköri összeütközés lép fel. Ebben az esetben az alkotmányosság öreként az alkotmánybíróság feladata a probléma feloldása.

A hatékony igényérvényesítés elengedhetetlen feltétele a fentebb leírt szereplők közötti szoros együttműködés, egymás tájékoztatása, információ megosztás, valamint egy olyan átfogó nemzeti stratégia megalkotása, amely ezek összhangját intézményes keretek között hivatott biztosítani. Példaként szolgál a partneri viszonyra az Országgyűlés és a Külgazdasági és Külügyminisztérium között fennálló kapcsolat. A 'nagypolitikával' behatóbban foglalkozó Minisztérium szakpolitikai segítséget nyújt, információkat ad, háttéranyagokat készít, javaslatok tesz az Országgyűlés különböző szervei részére, amelyek azokat a parlamenti ismeretekkel kiegészítve hasznosíthatnak tevékenységük során.

## **A magyar Országgyűlés külpolitikában betöltött szerepe**

A világ államainak közös vonása, hogy nem működhetnek törvényhozó szerv, azaz parlament nélkül, így még a diktatórikus államberendezkedésű országok is a legtöbb esetben valamilyen formában „látszat parlamentet” működtetnek.<sup>15</sup> Az országgyűlések klasszikus feladatkörükben megalkotják az állam alkotmányát, –rendszerint a kormány kezdeményezésére– törvényeket alkotnak, valamint a kormány felett ellenőrző tevékenységet látnak el. Külügyi hatáskörükben a parlament felhatalmazást ad nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére, határoz háborúindításról vagy békekötésről, rendelkezik a fegyveres erők külföldi bevetéséről, katonai műveletekről, különleges jogrendről, ezen túl dönt a nemzetközi szervezetekhez való csatlakozásról.<sup>16</sup>

A népképviselői szervek külügyi jellegű kompetenciái már az amerikai 1787-es amerikai,<sup>17</sup> valamint az 1791-es francia alkotmányban<sup>18</sup> is megjelentek. A parlamentáris kormányzati

---

<sup>15</sup> Trócsányi László, Schanda Balázs; 211. oldal

<sup>16</sup> Lásd: 68/1990 (VIII. 14.) Országgyűlési határozat az Interparlamentáris Unióhoz való csatlakozásról

<sup>17</sup> 1. cikk, 8. szakasz- külkereskedelem folytatása, háborúindítás joga

<sup>18</sup> III. Fejezet, 2. pont: 'Háborút csak a Törvényhozó Testület határozata alapján lehet indítani, a Király formális és szükséges javaslata alapján és az ő utólagos szentesítésével.' 3. pont: 'A Törvényhozó Testület hatáskörébe tartozik a békeszerződések, szövetségi szerződések és kereskedelmi szerződések ratifikálása; e nélkül a ratifikálás nélkül semmiféle szerződése sem érvényes.'

forma és kormány politikai felelőssége az 1831-es belga alkotmány mintájára vált a kontinensen széleskörűen elterjedté. A Magyar Királyságban az 1867. évi XII. törvénycikk rendelkezett<sup>19</sup> külügyi jelegű hatáskörökről, de a 'magyar törvényhozásnak a közös ügyekre közvetett módon, a magyar miniszterelnök útján volt befolyása.'<sup>20</sup> Az 1920. évi I. törvénycikk 4.§-a megállapította, hogy a törvényhozó hatalmat a Nemzetgyűlés gyakorolja. Az 1946. évi I. törvénycikk szerint az ország államformája köztársaság, formáját tekintve pedig parlamentarizmus. A Nemzetgyűlés választ elnököt, aki nemzetközi szerződést a minisztérium útján, vagy a Nemzetgyűlés jóváhagyásával köthet. Az 1949-es szocialista alkotmány a korábbi tradíciókhoz képest jelentős eltéréseket mutatott. Bár az alkotmány szövege arról rendelkezett, hogy az Országgyűlés gyakorolja 'a népszuverenitásból folyó összes jogokat', ténylegesen a Népköztársaság Elnöki Tanácsa rendelkezett politikai hatalommal és döntéshozói kompetenciával, mivel rendelkezett olyan törvényerejű rendeletek megalkotásának jogával, amelyek az országgyűlési törvényeket pótolhatták. Az Országgyűlés első ízben 1990. július 23-án alkotott törvényt nemzetközi szerződés megerősítése tárgyában: a kínzás és más kegyetlen, embertelen, vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény kihirdetéséről szóló 1988. évi 3. törvényerejű rendeletet módosította törvénnyel.<sup>21</sup>

Alaptörvényünk az Országgyűlés külügyi vonatkozású törvényeket alkot, feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére felhatalmazást ad, hadiállapot kinyilvánításáról és békekötésről határoz, továbbá ellenőrzi a Kormány –egyebek mellett- külügyi tevékenységét. A magyar Országgyűlés részvétele a külpolitikai akaratképzés, azaz a külpolitika alakításának folyamatában elsősorban a politikai szférához tartozik, bár az alkotmányjogilag is értékelhető törvényhozó és ellenőrzési funkciók is tevékenyen közrehatnak külpolitika alakításában.<sup>22</sup>

Törvényhozó funkciójában az Országgyűlés a társadalmi viszonyok legmagasabb szintű szabályozására jogosult. Törvényalkotásra egyben kötelezett is, tekintettel arra, hogy Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítani szükséges

---

<sup>19</sup> Például: 9. § A közös védelemnek másik eszköze a hadsereg s az arra vonatkozó intézkedések, egy szóval: a hadügy.'

<sup>20</sup> Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan- Alapfogalmak, alkotmányos intézmények; Osiris Kiadó, Budapest, 2007; 322. oldal

<sup>21</sup> Katona Gábor: Nemzetközi szerződések az országgyűlés előtt; [http://www.grotius.hu/doc/pub/SSKUXQ/2014-04-17\\_katona\\_gabor\\_nemzetkozi-szerzodesek-az-orszaggyules-elott.pdf](http://www.grotius.hu/doc/pub/SSKUXQ/2014-04-17_katona_gabor_nemzetkozi-szerzodesek-az-orszaggyules-elott.pdf); 2015. február 23.

<sup>22</sup> Hargitai József: 678. oldal

a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. Ez a jogszabály-alkotási kötelezettség az Alkotmánybíróság eseti döntéséből is következik.<sup>23</sup> Az Alaptörvény úgy rendelkezik, hogy Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, illetve a nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.<sup>24</sup> Ez azt jelenti, hogy egyrészt vannak olyan általános nemzetközi jogi szabályok, amelyet külön transzformáció nélkül –más nézőpontból az Alaptörvény maga transzformálja ezeket a normákat- a magyar jogrend részének kell tekinteni, másrészt a második fordulatban lefekteti, hogy Magyarország a nemzetközi jogot, illetve a nemzeti jogok két különálló jogrendszernek tekinti, tehát e tekintetben dualista felfogást követ. Ennek következtében a nemzetközi jog általános elveitől eltérő források esetében szükség van a nemzetközi szerződések Országgyűlés vagy Kormány általi nemzeti jogba való átültetésére.

Ahogy azt az Alkotmánybíróság a hatalmi ágak elválasztása kapcsán kifejtette 'a törvényhozó és a végrehajtó hatalom "elválasztása" ma lényegében a hatáskörök megosztását jelenti a parlament és a kormány között, amelyek azonban politikailag összefonódtak. A parlamenti többséget alkotó pártok alakítanak kormányt, a parlament zömmel a kormány törvényjavaslatait szavazza meg.'<sup>25</sup>

A feladat- és hatáskör aszerint oszlik meg a két hatalmi ág között, hogy a nemzetközi kötelezettségvállalás kiemelkedő fontosságúnak minősül-e. Ilyen, ha a szerződés olyan tárgykört érint, amelyről minősített többséggel elfogadott vagy egyéb törvény rendelkezik, az alapvető jogok és kötelességek tartamának meghatározását és érvényesülését lényeges biztosítékait érinti, hatályos törvénnyel ellentétes rendelkezést tartalmaz, magyar joghatóság alá tartozó személyek jogait és kötelezettségeit közvetlenül szabályozza, vagy az Országgyűlés hatáskörébe tartozó egyéb kérdést érint.<sup>26</sup> A 2005. évi L. törvény<sup>27</sup> szerint a nemzetközi szerződés akkor tartozik az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe, ha az európai uniós szerződés, ha olyan tárgykört szabályoz, amelyről törvény rendelkezik, vagy amelyről az Alaptörvény szerint törvénynek kell rendelkeznie, vagy ha az az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés a)-c) és e)-k) pontja alapján az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdést érint.

---

<sup>23</sup> (16/1993. III.12.) AB határozat: 'Az Alkotmány 7. §-ának (1) bekezdése értelmében a Magyar Köztársaság jogrendszere biztosítja a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját. Ebből az alkotmányi rendelkezésből nem csupán az a jogalkotói kötelesség folyik, hogy a belső jog szabályai ne álljanak ellentétben valamely nemzetközi jogi kötelezettséggel, hanem az is, hogy az illetékes jogalkotó szerv bocsássa ki azt a jogszabályt, amely nélkülözhetetlen valamely nemzetközi jogi kötelezettség teljesítéséhez.'

<sup>24</sup> Alapvetés E cikk (3) bekezdés

<sup>25</sup> 38/1993. (VI. 11.) Alkotmánybírósági határozat

<sup>26</sup> Árva Zsuzsanna: Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez; Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2013; 75. oldal

<sup>27</sup> Lásd: 7.§ (3) bekezdés

Azonban megemlítendő az a gyakorlati összefonódás, amelyre az Alkotmánybíróság a hatalmi ágak elválasztásával kapcsolatos ítéletében rávilágított; 'a törvényhozó és a végrehajtó hatalom "elválasztása" ma lényegében a hatáskörök megosztását jelenti a parlament és a kormány között, amelyek azonban politikailag összefonódtak. A parlamenti többséget alkotó pártok alakítanak kormányt, a parlament zömmel a kormány törvényjavaslatait szavazza meg.'<sup>28</sup>

Az Országgyűlés a felhatalmazás megadásának jogán keresztül korlátozott mértékben érvényesítheti külpolitikai érdekeit, elképzeléseit. A nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerését megelőző eljárásban az Országgyűlés meghatározza azokat a külpolitikai elveket, melyeket a hatáskörrel rendelkező miniszter figyelembe kell, hogy vegyen. Az Országgyűlés érdemben ebben a szakaszban tud részt venni a szerződés későbbi tartalmának kialakításában.<sup>29</sup> A szerződés létrehozására irányuló felhatalmazást követően a miniszter az Országgyűlés a szerződés tárgya szerint feladatkörrel rendelkező bizottságának megküldi a szerződés szövegének végleges megállapítására adott felhatalmazásról szóló határozatot, valamint a szerződés rendelkezésre álló szövegét. A nemzetközi szerződés szövegének végleges megállapítását követően azonban már nincs az országgyűlésnek arra lehetősége és eszköze, hogy a szerződést módosítsa. A törvény egyebekben egy eljárásba integrálta a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére történő felhatalmazás megadását, valamint a szerződés kihirdetését.

Másik kiemelkedő jelentőségű nemzetközi vonatkozású funkció az ellenőrzés, amely az általános ellenőrző eszközökön keresztül, név szerint interpelláción, valamint a kérdéseken keresztül valósul meg. Az országgyűlési képviselők egyéni joguk alapján interpellációt és kérdést intézhetnek a Kormányhoz és a Kormány tagjához feladatkörükbe tartozó bármely ügyben.<sup>30</sup> Az azonnali kérdések órájában a válaszadásra kötelezetteknek az ellenőrzési funkció eredményessége érdekében jelen kell lenniük az üléssteremben. Bár az Alaptörvény csupán a plenáris ellenőrzés fent említett két eszközét nevesíti, a Házsabályból kitűnik, hogy a beszámoló, a jelentéstétel, továbbá a tájékoztató is ezt a célt szolgálja. Ezekben az esetekben a miniszterelnök, a miniszterek, vagy a kormány tevékenységének utólagos ellenőrzése valósul meg. Az Országgyűlés a Kormánynak az Európai Unió kormányzati részvétellel

---

<sup>28</sup> 38/1993. (VI. 11.) Alkotmánybírósági határozat

<sup>29</sup> [http://www.grotius.hu/doc/pub/SSKUXQ/2014-04-17\\_katona\\_gabor\\_nemzetkozi-szerzodesek-az-orszaggyules-elott.pdf](http://www.grotius.hu/doc/pub/SSKUXQ/2014-04-17_katona_gabor_nemzetkozi-szerzodesek-az-orszaggyules-elott.pdf)

<sup>30</sup> 7. cikk (2) bekezdés

működő intézményeiben folytatott tevékenysége feletti ellenőrzési jogokat országgyűlési bizottság útján is gyakorolhatja. Bizonyos kiemelkedő jelentőségű kérdések kivizsgálására parlamenti vizsgálóbizottság felállítása kezdeményezhető. Ilyen nagy közérdeklődésre is számot tartó eset volt a 2013-ben kirobbant lehallgatási botrány, amelynek következtében felállításra került egy parlamenti vizsgálóbizottság.<sup>31</sup>

## **Az Európai Unió tagságból folyó parlamenti hatáskörök**

Az általános külügyi teendőkön túl az Országgyűlésnek külön Európai Unió vonatkozású hatásköre és feladatköre is van. Az Alaptörvény szövege már egyértelműsíti és elismeri, hogy a többi tagállammal közösen történő hatáskörgyakorlás az Európai Unió intézményei útján valósul meg és hazánk az Európai Unió intézményein keresztül gyakorolhatja a közös ügyek vonatkozásában hatáskörét.<sup>32</sup> A Lisszaboni Szerződés egyik prioritása a nemzeti parlamentek döntési folyamatokba való fokozott bevonása, azok európai integrációjának előmozdítása és egymás közötti együttműködésük elősegítése.<sup>33</sup> Kitüntetett szerepük van az Unió működésében, alakítják, értékelik annak tevékenységét, részt vesznek a felülvizsgálati eljárásban, értesítést és széleskörű tájékoztatást kapnak az Unió többi intézményétől. Az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek együttműködnek, ezen belül közösen határozzák módját. A lisszaboni újítások ellenére a népképviselői szervek sok esetben háttérbe szorulnak a politikai folyamatokban. Az Európai unió hatáskörének bővülése hatással van a nemzeti parlamentekre is, az európai szintén meghozandó döntésekre – a nemzeti scrutiny (ellenőrzési) rendszerek kiépítése ellenére is- a nemzeti parlamenteknek egy-két kivételtől eltekintve (Finnország, Dánia és újabban Németország) csak erősen korlátozott befolyásuk van, a döntések a kormányok kezében összpontosulnak.<sup>34</sup>

Sajátos parlamenti külügyi funkció az Országgyűlés és a Kormány közötti egyeztetési eljárásban való részvétel. Ennek során, ha csupán közvetett módon, az Európai ügyek bizottságán, de lehetősége nyílik az Országgyűlésnek a Kormány által a döntést hozó Tanács ülésén képviselendő álláspont befolyásolására. A Kormány ebben az esetben megküldi valamennyi napirenden szereplő európai uniós tervezetet és kérésre minden egyéb dokumentumot az Európai ügyek bizottságának, amely tájékoztatást kérhet a Kormányt

---

<sup>31</sup> (101/2013. (XII. 12.) OGY határozat: Az Európa több országát érintő lehallgatási botrány magyarországi számláinak, valamint a külföldi befolyásszerzési törekvéseknek a feltárására irányuló vizsgálóbizottság

<sup>32</sup> Árva Zsuzsanna: 9. oldal

<sup>33</sup> Lásd: (1.) Jegyzőkönyv A Nemzeti Parlamenteknek Az Európai Unióban Betöltött Szerepéről

<sup>34</sup> Trócsányi László, Schanda Balázs: 219. oldal

álláspontjáról. Az uniós tervezet tárgya szerint feladatkörrel rendelkező kormánytag felkérésre az Országgyűlés előtt is ismerteti azt. Az egyeztetési eljárásra irányuló kezdeményezésről az Országgyűlés a törvényjavaslat zárószavazását megelőzően vita nélkül határoz.<sup>35</sup> Az Országgyűlés is kialakítja javaslatát, megjelölve azokat a szempontokat, amelyeket az Európai Unió döntéshozatali eljárásban szükségesnek tart érvényre juttatni. Ezeket a későbbi fejlemények, tájékoztatások fényében módosíthatja. Garanciális szabály, hogy a Kormány ennek az állásfoglalásnak a figyelembe vételével alakítja ki a Tanács előtt képviselendő álláspontot, amelytől eltérni szűk körben, indokolt esetben lehetséges. Egyebekben a 'magyar álláspont kialakításában és főszabály szerinti elfogadásában a vonatkozó kormányhatározat rendelkezései alapján az ügynevezett szakértői csoportok játsszák a meghatározó szerepet.'<sup>36</sup> A Kormány folyamatosan tájékoztatni köteles az Országgyűlést. Ideális esetben az egyeztetési eljárás akkor szűnik meg, ha, az érintett jogi aktust az Európai Unió Hivatalos Lapjában kihirdetésre kerül.

Ezen túl a Kormány az Európai Tanács üléseiről és a stratégiai jelentőségű európai uniós eseményekről rendszeres tájékoztatást nyújt az Országgyűlésnek. A házelnök kezdeményezheti a miniszterelnöki személyes, előzetes tájékoztatást is, ha meglátása szerint az szükséges az adott ügy hordereje miatt. Ebben az esetben összehívja az Országgyűlés Európai Unió Konzultációs Testületét, amely a házelnök, a képviselőcsoportok vezetői, az európai uniós ügyekkel foglalkozó állandó bizottság elnöke és alelnöke, az alkotmányossággal foglalkozó állandó bizottság elnöke, a külügyekkel foglalkozó állandó bizottság elnöke, valamint a házelnök által meghívott más személyek részvételével működik. A Testület zárt ülésben tanácskozik, ennek ellenére kétségtelenül legitimációs funkcióval is bír. A Kormány ezen felül minden egyes ülés kimeneteléről, illetve évente tájékoztatja az Országgyűlés ülését Magyarország európai uniós tagságával összefüggő kérdésekről és az európai integráció helyzetéről.

A szubszidiaritás vizsgálat intézményének bevezetésével<sup>37</sup> a nemzeti parlamentek szerepe az uniós jogalkotásban is jelentősen megnövekedett. Ennek az eljárásnak a keretében

---

<sup>35</sup> 10/2014. (II. 24.) OGY határozat egyes házszabályi rendelkezésekről 73.§ (2)

<sup>36</sup> Várnay Ernő, Papp Mónika: Az Európai Unió joga; CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2010; 268. oldal

<sup>37</sup> Európai Unióról szóló szerződés 5. cikk (1) 'Az Unió hatásköreinek elhatárolására a hatáskör-átruházás elve az irányadó. Az uniós hatáskörök gyakorlására a szubszidiaritás és az arányosság elve az irányadó.' (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

gondoskodnak a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartásáról. Az Országgyűlés az uniós tervezetekkel kapcsolatban a szubszidiaritás és arányosság elvének érvényesüléséről állást foglalhat. A nemzeti palamenteknek a Bizottság küldi meg a tervezeteket, amelyek vizsgálatára nyolc hét áll rendelkezésre. Egyet nem értés esetében az országgyűlés indokolt véleményt készít, melyet megküld az érintett feleknek. Ennek az indokolásnak adatokat kell tartalmaznia, annak megállapításához vezető okokat, hogy egy uniós cél az Unió szintjén jobban megvalósítható, minőségi és –ahol csak lehetséges- mennyiségi mutatókkal kell alátámasztani.<sup>38</sup> Amennyiben a szavazatok (nemzeti parlamentenként két-két szavazat) legalább a képviselők egyharmadát képviselő része azt állapítja meg, hogy a jogalkotási aktus tervezete nincs összhangban a szubszidiaritás elvével, a tervezetet felül kell vizsgálni, végső soron vissza kell vonni. Mindeztidáig két esetben fordult elő, hogy megfelelő számú parlament kezdeményezte az eljárást, amelyből az egyik visszavonásra került, a másik pedig azóta is folyamatban van.

## **Az Országgyűlés Elnökének és a parlamenti bizottságok feladatai**

Külön kiemelendő az Országgyűlés Elnökének a külkapcsolatokban betöltött szerepe, tekintettel arra, hogy ő képviseli az Országgyűlést, felügyeli annak nemzetközi tevékenységét és meghatározza a vonatkozó szabályokat, illetve közvetlenül irányítja a Külügyi Igazgatóság szakmai tevékenységét. Közjogi feladataiból adódóan képviseli Magyarországot a külföldi partnerekkel folytatott tárgyalások során, illetve összehívja az európai uniós politika országgyűlési egyeztetésére az Európai Unió Konzultációs Testületet, amelyen javaslatokat tehet a parlamenti bizottságok számára bizonyos kérdések megtárgyalására. Az Országgyűlést csak az elnök által megbízott és felhatalmazott személy képviselheti, ezen túl a kiutazó delegációk tagjait is jóváhagyja.

'A parlament intézményének több évszázados európai fejlődése a már a kezdetektől meglévő és elkülönült kamarák mellett más országgyűlési szerveket is létrehozott, amelyek eltérő funkciókat különböző szerveződési elvek alapján megalakulva láttak el.'<sup>39</sup> Magyarországon a parlamenti bizottságoknak törvénykezdeményező –amelyre a gyakorlatban ritkábban kerül sor-, ellenőrző, javaslattevő, véleményező funkcióik vannak, amely egyes bizottságok

---

központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók.'

<sup>38</sup> Várnay Ernő, Papp Mónika: 201. oldal

<sup>39</sup> Mezey Barna, Szente Zoltán: Európai Alkotmány-és Parlamentalizmustörténet; Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 591. oldal

esetében kiegészülhet ügydöntő hatáskörrel is. A bizottságok tevékenységei hozzájárulnak a fékek és egyensúlyok fenntartásához, a politikai felelősség megállapításához, a közügyek megvitatásához, továbbá a szakmai színvonalú feladatellátáshoz. A Hárszabály rendelkezése alapján kötelező létrehozni többek között külügyekkel, európai uniós ügyekkel, honvédelemmel (külügyi szempontból elsősorban NATO tagságunk miatt nagy jelentőségű), nemzetbiztonsággal, valamint nemzetpolitikával foglalkozó állandó bizottságot. Ennek megfelelően az Országgyűlés legutóbbi megalakulását követően is létrehozták a külpolitika tekintetében kiemelt fontosságú Külügyi bizottságot, Európai ügyek bizottságát, Honvédelmi és rendészeti bizottságot, a Nemzetbiztonsági bizottságot, valamint a Nemzeti összetartozás bizottságát. A különböző bizottságok felállítása általában a kormányzati feladatokhoz és prioritásokhoz igazodik, így az állandó bizottságokon túl gyakorlatilag bármilyen típusú bizottság létrehozható, így egyedi ügyek intézését szolgáló eseti vagy vizsgálóbizottságokat is. A bizottságok száma a rendszerváltás óta 14 és 25 között váltakozott, újabban csökkenő tendenciát mutatva.

A parlamenti munka egyre nagyobb érdemi része folyik a bizottságokban, itt formálódnak ki azok a szakmai és politikai álláspontok, amelyekről a plénum dönt, és itt jut hozzá a képviselő a munkájához szükséges információk legnagyobb részéhez.<sup>40</sup> A részletes viták alkalmával lehetőség nyílik a politikai párbeszédre, illetve alkalmat ad a folyamatokba való közvetlen beleszólásra. Mindezek mellett tagadhatatlanul az ellenőrzés képzi a bizottság legmarkánsabb hatáskörét. Fontossága abban nyilvánul meg, hogy az ülések alkalmával a törvényjavaslatok esetleges hibáit még az előtt lehet korrigálni, hogy azok a parlament elé kerülnének. Másrészt, a bizottsági ellenőrzés keretében személyi meghallgatásokat is kezdeményezhet, így meggyőződve például a miniszter-jelöltek és alkotmánybíró-jelöltek szakmai alkalmasságáról. A nagykövet-jelöltek meghallgatása a nyilvánosság kizárása mellett zajlik, ezekben az esetekben a bizottság tagok kérdéseket intézhetnek a jelölthöz. Az országgyűlési bizottságok vizsgálati tevékenységét, a bizottságok előtti megjelenés kötelezettségét sarkalatos törvény szabályozza.<sup>41</sup>

Az Európai ügyek bizottsága a fentieken túl ügydöntő hatáskörrel is rendelkezik a korábban leírt egyeztetési eljárásban. A Hárszabály alapján Az európai uniós ügyekkel foglalkozó

---

<sup>40</sup> Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga II.- Államszervezet; Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2013; 58. oldal

<sup>41</sup> Alaptörvény 7. cikk (3) bekezdés

bizottság az elnökének javaslatára dönt arról, hogy mely európai uniós tervezetekről kíván az Országgyűlésről szóló törvény szerinti egyeztetést kezdeményezni, továbbá mely európai uniós tervezetekkel kapcsolatban kíván a Kormánytól álláspontjavaslatot vagy bővített álláspontjavaslatot kérni. Kormány általi európai uniós tisztség betöltésére tett személyi javaslat esetén meghallgatja a jelöltet. Részt vesz az uniós ügyekre szakosodott parlamenti bizottságokból álló konferencián (COSAC), amely a Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság részére észrevételt fogalmazhat meg. Nemzetközi feladatainak végrehajtásában és ellátásában a Külügyi Igazgatóság Európai Uniós Irodája segíti. A Külügyi bizottság rendszeresen meghallgatja a külügyminiszter és államtitkárait az aktuális külpolitikai fejleményekkel kapcsolatban, intenzív kapcsolatokat ápol a Magyarországra akkreditált nagykövetekkel, különböző delegációkat fogad. Ezen túl a szomszédságpolitika eszközén keresztül figyelemmel kíséri a határon túl élő magyar nemzetiségű közösségek életét. A külügyi bizottságok az esetek többségében részt vesznek államközi tárgyalásokon, az utazó diplomataként működő parlamenti képviselő szerepe szinte mindenütt általánossá vált.<sup>42</sup>

## **Az Országgyűlés Hivatala**

Az Országgyűlés Hivatala ellátja az Országgyűlés szervezeti működtetési, ügyviteli és döntés-előkészítési feladatait. Alapító okirata szerint alaptevékenysége körében hozzájárul az Országgyűlés külügyi tevékenységéhez azáltal, hogy közreműködik a nemzetközi kapcsolatok szervezésében, valamint a nemzetközi rendezvények előkészítésében és lebonyolításában, biztosítja a kiutazó és fogadó delegációk felkészítését, továbbá kapcsolatot tart az Európai Parlament képviselőivel. A Hivatal különböző szervekre tagolódik, köztük a Külügyi Igazgatóságra, melynek vezetője a külügyi igazgató. A körülbelül 20 fővel működő igazgatóság további három szervezeti egységből áll, melyek az Európai Uniós Iroda, a Nemzeti Integrációs Iroda és a Protokoll Iroda. Feladatkörében javaslatot készít az Országgyűlés éves nemzetközi programjára, kialakítja a más államok parlamentjeivel kapcsolatos országgyűlési tevékenység kereteit, javaslatokat tesz az együttműködés tartalmi kérdéseire, a nemzetközi jellegű találkozókról, látogatásokról jelentéseket, összefoglalókat készít, teljes terjedelmében dokumentálja a házelnök által jóváhagyott parlamenti kapcsolatokat, segíti a hivatali szervezetet külföldi kapcsolataik kiépítésében és fenntartásában. További funkciója, hogy a parlamenti diplomáciának teret adó fórumokra, nemzetközi találkozókra, protokolláris eseményekre, a delegációk fogadására és a parlament

---

<sup>42</sup> Hargitai József: 678. oldal

képviselőiben való kiutazásra az országgyűlési képviselőket megfelelő háttértudással és információval lássák el az aktuális témakör tekintetében. Ennek során az Igazgatóság szakértői olyan módon készítik fel a képviselőket, mintha azok napi szinten foglalkoznának az adott kérdéssel, valamint számukra háttéranyagokat készít, javaslatokat tesz. Az Igazgatóság tehát a képviselők rendelkezésére álló és azokat kiszolgáló szerv, így annak '199 főnöke van.' A külföldi partnerek meghívásai az Igazgatósághoz érkeznek, melyeket az megvizsgál és a szakmai szempontokat, illetve arányos képviselőket figyelembe véve javaslatot terjeszt az Országgyűlés Elnöke elé. Ezen túl az Igazgatóság szervezi meg az érkező delegációk programjait is.

Az Európai Unió Iroda egy 6 fővel működő alegység, amely az Igazgatóság tanácsadóinak anyagaihoz uniós tárgyú tematikákkal. átfogó szakértői elemzésekkel járul hozzá, célszerűségi témákat vet fel, de hasonlóan a többi irodához protokolláris szervezési tevékenységet is végez. Ellátja az Európai Unió Konzultációs Testület titkársági feladatait, elvégzi az európai uniós stratégiai tervezéssel kapcsolatos teendőket, továbbá folyamatosan segíti a képviselők európai uniós felkészülését és tájékoztatását. Emellett szoros kapcsolatot tart fent az Európai parlament magyar képviselőivel, intézi azok meghívását, tájékoztatását, az Országgyűlésben való felszólalásuk kapcsán felmerülő kérdéseket. A Nemzeti Integrációs Iroda javaslatot tesz az Országgyűlés nemzeti integrációs tevékenységére, működteti a Kárpát-medencei Magyar Képviselők Fórumát, segíti a Nemzeti összetartozás bizottságát feladatainak végrehajtásában. A Protokoll Iroda szervezi a házelnöknek, az alelnököknek, a házelnöknek, az Országgyűlés bizottságainak, baráti tagozatainak, valamint a hivatali szervezetek hazai nemzetközi, illetve külföldi programjait, részt vesz e programok lebonyolításában.

Az Országgyűlés az információáramlás és a koordináció hatékonyságának elősegítése érdekében fenntart egy Európai Unió mellett működő, jelenleg egy főt foglalkoztató állandó irodát. Feladata, hogy az Országgyűlés a Kormánytól származó információkon túl tájékoztatást kapjon az Európai Parlament és egyéb nemzeti parlamentek tevékenységéről. Ennek jegyében az iroda vezetője jelentéseket készít, figyelemmel kíséri a plenáris üléseket, meghívás esetén vezeti és információval látja el az országgyűlési képviselőket.

## **Parlamenti diplomácia (*parlamácia*)**

Mint az korábban kifejtettük, elsődlegesen a végrehajtó hatalom kezében összpontosulnak a nemzetközi kapcsolatok befolyásolásához és külpolitika irányításához szükséges érdemi hatáskörök. Ehhez képest az Országgyűlés funkciói kiegészítő jellegűek, a tényleges alakításra való képesség helyett sokkal inkább a legitimitás növelését és a fékek és egyensúlyok elvének előmozdítását célozzák. Ennek ellenére nem vitatható, hogy a nemzeti parlamentek külügyi szerepe az elmúlt évtizedek folyamatainak köszönhetően felértékelődött és a tradicionális diplomácia mellett kialakult az úgynevezett parlamenti diplomácia.<sup>43</sup> Amíg a XX. század első feléig jellemzően kétoldalú államközi megállapodások születtek,<sup>44</sup> részben a technika fejlődésének, részben a háborúk okozta felismerésből fakadóan, a 40-es évektől kezdődően nagy számban jöttek létre különböző nemzetközi szervezetek, egyeztető fórumok, ezzel fokozatosan terjedt el a multilaterális diplomáciának. Emellett az elmúlt évtizedekben olyan nagy horderejű problémákkal szembesült az emberiség, mint a felmelegedés, környezetvédelem, gazdasági válság, amelyek megoldása nem lehetséges állami vagy regionális szinten, azok globális együttműködést igényelnek. A XX. századi diplomáciában bekövetkezett változások elemzése kapcsán szóljunk még röviden a diplomácia társadalmi beágyazottságának a módosulásáról is, amit Rourke a „demokratizálódás” szóval illet.<sup>45</sup> Ez a gyakorlatban annyit jelen, hogy a múlt században terjedt el az a felfogás, miszerint a diplomácia nem kizárólag egy szűk, nemesi osztály kiváltságát jelenti, hanem a társadalom egyéb rétegei, illetve akár választott szervek is közreműködjenek államuk külképviseletében. Amíg az államok közötti diplomáciát (ideértve a pápai diplomáciát is) kiemelkedő fontosságú nemzetközi egyezmények szabályozták,<sup>46</sup> a parlamenti diplomáciára vonatkozóan mindeközéig nem került megalkotásra hasonló dokumentum.

A parlamenti diplomáciára vonatkozóan nem létezik egységesen elfogadott és alkalmazott definíció, egyes jellemzőinek vizsgálata alapján határozhatjuk meg mibenlétét. Ebből kiindulva a parlamenti diplomácia a külkapcsolatok alakításának azon alternatív eszköze, amely egyrészt kiegészíti és elősegíti az államközi diplomáciát, másrészt nagyobb szabadságot biztosít a párbeszédben részt vevő felek számára, harmadrészt elősegíti az

---

<sup>43</sup> Parliamentary diplomacy- 'parlomacy'

<sup>44</sup> Bár már korábban is volt számos példa többoldalú megállapodásokra, például: a harmincéves háborút lezáró Vesztfáliai Béke, a Bécsi Kongresszus, az 1878-as berlini kongresszus

<sup>45</sup> Egedy Gergely: Bevezetés a nemzetközi kapcsolatok elméletébe; HVG ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft. Budapest, 2007, 102. oldal

<sup>46</sup> 1961-es bécsi egyezmény a diplomáciai kapcsolatok jogáról, 1963-as bécsi egyezmény a konzuli kapcsolatok jogáról, 1969-es New York-i egyezmény a különleges diplomáciai missziókról

együttműködést és a kölcsönös megértést, továbbá bizalomépítő szerepe van. Kiegészíti a klasszikus diplomáciát, mivel lehetőséget nyújt arra, hogy a felek felmérjék egymás álláspontját, előzetesen tájékozódjanak, ezáltal megelőzve a külpolitikai kudarcokat, továbbá alkalmas olyan kérdésekre felvetésére, amelyekre a nagy nyilvánosság előtt nem lenne mód. A parlamenti diplomaták feladata, hogy segítség a nagykövetek munkáját és személyes értesüléseik révén előre jelezzék a várható nemzetközi fejleményeket. Kitüntetett szerep hárul rájuk az állam- és kormányközi konfliktusok feloldásában és elsimításában, melyet tekintélyüket, kapcsolataikat felhasználva érhetnek el. Nagyobb szabadságot biztosít, tekintettel arra, hogy a diplomaták (képviselők) jellemzően nem utasíthatók, akár saját, vagy a kormánytól eltérő véleményt is tolmácsolhatnak. Ellentétben azokkal, akik funkciójuknál fogva képviselik államukat,<sup>47</sup> a parlamenti diplomaták nyilatkozatai nem keletkezhetnek állami kötelezettséget. Ezen felül a protokolláris szabályok megtartása mellett –ellentétben az államközi diplomácia formalizáltságával- szinten kötetlenül tárgyalható bármilyen kérdés. Elősegíti az együttműködést, mert jellemzően egymást jól ismerő, kollegiális vagy baráti viszonyban lévő személyek cserélnek eszmét a különböző platformokon. Hasonlóan alkalmas eszköz az árnyaltabb vélemények közvetítésére, vagy egyes jelzések és rosszallások célba juttatására. Alkalmat adhat még ezen túl az informális kommunikációnak, a lobbitevékenységek kifejtésére, de a parlamenti képviselői minőségéből következően a népképviselői, legitimációs, továbbá ellenőrző funkció is megjelenhet.

A parlamenti diplomácia szereplői lehetnek a nemzeti parlamentek, valamint a nemzetközi szervezetek képviselői, a frakciók és pártcsaládok, a ház elnöke, a különböző bizottságok tagjai és tisztségviselői. A parlamenti diplomáciában aktív szerep jut a választott képviselőknek, akik katalizátorai a nemzetközi együttműködésnek. Magyarországon az alkotmányos szabályok értelmében az országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében végzik, e tekintetben nem utasíthatók. Ez a kitétel a képviselők parlamenti diplomáciai tevékenységükre is vonatkozik, így azok kötöttségek nélkül fejezhetik ki véleményüket az egyes témákban. Ennek egyedül a frakciófegyelem jelenti gyakorlati korlátját. A Külügyi Igazgatóság működik közre abban, hogy a képviselők megfelelő szinten

---

<sup>47</sup> 1969-es bécsi egyezmény a szerződések jogáról 7. cikk 2.: Funkciójuknál fogva és anélkül, hogy meghatalmazást mutatnának fel, a következők tekintendők államuk képviselőjének:

- a) államfők, kormányfők és külügyminiszterek, minden olyan cselekmény véghezvitele céljából, amely szerződés kötésére vonatkozik;
- b) diplomáciai képviselők vezetői, a küldő és a fogadó állam közötti szerződés szövegének elfogadása céljából;
- c) az államoknak egy nemzetközi konferenciára vagy valamely nemzetközi szervezetbe, vagy annak valamely szervébe küldött képviselői a szerződés szövegének az adott konferencián, szervezetben vagy szervben való elfogadása céljából.

felkészüljenek a delegációk fogadására, a kiutazásra, illetve az árnyaltabb feladatok teljesítésére. Sajátos csoportosulási formának tekinthetők a baráti tagozatok, melyek önkéntes alapon, legalább öt (kormánypárti és ellenzéki) képviselő részvételével működnek.<sup>48</sup>

A parlamenti diplomácia színtere természetéből adódóan nem korlátozódik az előre egyeztetett és előkészített találkozókra. Informális tárgyalásokra lehetőség nyílik a nemzetközi szervezetekben, delegációk fogadásakor, vagy protokolláris rendezvények alkalmával. E téren kétségtelenül az Interparlamentáris Unió tekinthető a legjelentősebb fórumnak, amely az intézményesített együttműködésre ad lehetőséget. A szervezet célja, hogy előmozdítsa a parlamentek egymás közötti kapcsolatait, szorgalmazza a nemzetközi béke és együttműködés ügyében való aktív részvételt. Céljai szem előtt tartásával véleményt nyilvánít minden, parlamentáris úton rendezhető nemzetközi kérdésben és javaslatokat tesz parlamentáris intézmények létesítésére, fejlesztésére. Magyarország Országgyűlése a rendszerváltást követően testületileg csatlakozott<sup>49</sup> az IPU-hoz. A Magyar Nemzeti Csoport célja a magyar törvényhozás bekapcsolása az IPU munkájába.<sup>50</sup> Hasonló funkciót tölt be az olyan nemzetközi szervezetek parlamenti közgyűlése, mint az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet, az Európa Tanács, a NATO, a Visegrádi Négyek, vagy éppen a Közép-európai Kezdeményezés, a Frankofón Parlamenti Közgyűlés, az Euro-Mediterrán Parlamenti Közgyűlés, a Kárpát-medencei magyar Képviselők Fóruma (KMKF).

Magyarország kis területének, alacsony lakosságának és mérsékelt gazdasági erejének következtében igényérvényesítő képessége nem mérhető össze a világ nagyhatalmainak lehetőségeivel. Ebből a külpolitikai szükségletből és a nemzetközi életbe való erős beágyazottságból eredően kulcsfontosságú szerep hárul a diplomata és országgyűlési képviselők állami diplomácián kívüli tevékenységükre. A magyar parlament külügyi tevékenységét a rendszerváltást követően három fő feladat határozta meg: egyrészt az alkotmányos fejlődés folyamatának, ezen belül az Országgyűlés tevékenységének megismertetése külföldön, másrészt a tapasztalatszerzés, harmadrészt a demokratikus világ korábban számunkra zárt intézményeibe, a nemzetközi parlamentközi szervezetekbe való hatékony beilleszkedés a nemzetközi kapcsolatok révén.<sup>51</sup> Hazánk az Európai Unió és a

---

<sup>48</sup> Például: magyar- német, magyar- kínai baráti tagozat

<sup>49</sup> 68/1990 (VIII.14.) Ogy határozat

<sup>50</sup> Lásd részletesen: Arady Lajos, Katona Tamás: Száztíz év- Az Interparlamentáris Unió Magyar Nemzeti csoportjának története (2. kiadás); Magyar Országgyűlés, Budapest, 2006

<sup>51</sup> Dr. Soltész István (szerk.): Az Országgyűlés; Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2010: 248. oldal

NATO tagállamain kívül számos stratégiai fontosságú kapcsolatot tart fent a világ valamennyi kontinensén elhelyezkedő országokkal. Horvátország Unióba való belépését megelőzően intenzív delegációs cserét folytatott a két ország annak érdekében, hogy a csatlakozási folyamat a lehető leghamarabb lezárulhasson. A kormányzati külpolitikai elképzeléseknek<sup>52</sup> megfelelően élénkülnek a kereskedelmi, gazdasági, és ezzel együtt diplomáciai kapcsolatok a Közel- Kelet, illetve Közép-Ázsia államaival is. Ezt támasztja alá a Házelnök katari és szaúdi arábiai látogatása.

---

<sup>52</sup> Lásd: Keleti Nyitás politikája

## Bibliográfia

Arady Lajos, Katona Tamás: Száztíz év- Az Interparlamentáris Unió Magyar Nemzeti csoportjának története (2. kiadás); Magyar Országgyűlés, Budapest, 2006

Árva Zsuzsanna: Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez; Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2013

Egedy Gergely: Bevezetés a nemzetközi kapcsolatok elméletébe; HVG ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft. Budapest, 2007

Hargitai József: Nemzetközi jog a gyakorlatban; Magyar Lap-és Könyvkiadó, Budapest, 2008

Katona Gábor: Nemzetközi szerződések az országgyűlés előtt;  
[http://www.grotius.hu/doc/pub/SSKUXQ/2014-04-17\\_katona\\_gabor\\_nemzetkozi-szerzodesek-az-orszaggyules-elott.pdf](http://www.grotius.hu/doc/pub/SSKUXQ/2014-04-17_katona_gabor_nemzetkozi-szerzodesek-az-orszaggyules-elott.pdf); 2015. február 23.

Kovács Péter: Nemzetközi közjog; Osiris kiadó, Budapest, 2011

Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan- Alapfogalmak, alkotmányos intézmények; Osiris Kiadó, Budapest, 2007

Mezey Barna, Sente Zoltán: Európai Alkotmány-és Parlamentalizmustörténet; Osiris Kiadó, Budapest, 2003

Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga II.- Államszervezet; Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2013

Soltész István (szerk.): Az Országgyűlés; Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2010

Trócsányi László, Schanda Balázs (szerk): Bevezetés az Alkotmányjogba- Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei; HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2012

Várnay Ernő, Papp Mónika: Az Európai Unió joga; CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2010