

Egyetemi doktori (PhD) értekezés tézisei

**THE EUROPEANIZATION OF THE
HUNGARIAN NATIONAL ASSEMBLY**

Dr. Juhász-Tóth Angéla

Témavezető: Prof. Dr. Várnay Ernő egyetemi tanár



DEBRECENI EGYETEM
Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

Debrecen, 2014

I. A DOKTORI ÉRTEKEZÉS ELŐZMÉNYEI ÉS CÉLKITŰZÉSEI

A kutatás témája és célja

Az Európai Unió (EU) tagállamainak nemzeti parlamentjei számos feladatot ellátnak az európai integrációban. Részt vesznek a Szerződések módosításban és megerősítésében, ellenőrzik a szubszidiaritás elvének alkalmazását, és kormányaik európai uniós döntéshozatali eljárásokban való részvételét. A nemzeti parlamentek ültetik át az európai uniós jogot a nemzeti jogba. E feladatok nem csak alkotmányjogi szempontból, hanem az európai demokrácia szempontjából is jelentőséggel bírnak. A nemzeti parlamentek e feladatok ellátására alkalmassá tették a saját eljárásaikat és szerveiket. Mindazonáltal az intézményi adaptáció önmagában nem elegendő, az európai ügyek parlamenti napirenden való tényleges megjelenése járulhat hozzá a nemzeti érdek és a pártálláspontok kialakításához, valamint nyújthat tájékoztatást a polgároknak az uniós ügyeket illetően.

Az 1993. évi Maastrichti Szerződés óta majdnem minden szerződésmódosítás tartalmazott új, nemzeti parlamenteket érintő rendelkezéseket. Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) jelenleg hatályos változata értelmében az EU működése a képviseleti demokrácián alapul, illetve „[a] tagállamok képviseletét az Európai Tanácsban az állam-, illetve kormányfőjük, a Tanácsban pedig a kormányuk látja el, amelyek maguk vagy nemzeti parlamentjüknek, vagy a polgáraiknak tartoznak demokratikus felelősséggel”.¹ A Szerződések további rendelkezései szerint a nemzeti parlamentek tevékenyen hozzájárulnak az Unió jó működéséhez.

A nemzeti parlamenteknek az EU elsődleges jogában való megjelenése azon elméleti feltevéseket tükrözi, hogy az EU demokratikus deficitben és legitimációs deficitben szenved. A nemzeti parlamenteknek az európai ügyekbe való fokozott bevonása hozzásegíthet e probléma kezeléséhez, és „közelebb viheti Európát a polgárokhoz” (azaz növelheti az európai politikák és intézmények megértését és elfogadását).

A nemzeti parlamentek helyzete azonban nem problémamentes. Egyszerre tekintik azokat az európai integráció „vesztesésének” és alkalmazkodóképes intézményeknek, amelyek szembe tudnak nézni az új kihívásokkal, és ellenőrzést tudnak gyakorolni a kormányok felett az uniós ügyekkel kapcsolatban. Kétségtelen, hogy a nemzeti kormányok voltak mindig is az EU legfontosabb döntéshozói, háttérbe szorítva a nemzeti parlamenteket

¹ EUSZ 10 cikk.

(deparlamentarizáció). Másfelől a nemzeti parlamentek késznek mutatkoztak arra, hogy intézményi és eljárási változásokat vigyenek véghez az európai uniós ügyek ellenőrzésének megerősítése érdekében (európaizáció).

A jelen kutatás célja annak feltárása, hogy a Magyar Országgyűlés hogyan alkalmazkodott az európai uniós tagsághoz, és az európai integráció milyen hatást váltott ki a működésében; más szavakkal a magyar parlament európaizációja. Ennek érdekében meg kell vizsgálni a nemzeti parlamentek európai demokráciában betöltött szerepét, és értékelni kell a nemzeti parlamenteknek az EU-jogban biztosított jogokat.

Számos tanulmány foglalkozott a nemzeti parlamentek EU-n belüli szerepével. Az 1990-es évektől kezdve fokozódott a tudományos érdeklődés az EU-s ügyek tagállami parlamentekben zajló ellenőrzése iránt. A nemzeti parlamentek többségét érintő összehasonlító kutatások igyekeztek megtalálni ezen ellenőrzési tevékenység közös jellemzőit. E kutatások fő kérdése az volt, hogy melyik ellenőrzési modell hatékonyabb, illetve melyik erősíti meg a nemzeti parlamentek helyzetét a kormányhoz képest. A gazdag szakirodalom ellenére a nemzeti parlamentek uniós ügyekbe való bevonásának kérdése továbbra is aktuális. Egyrészt a Lisszaboni Szerződés a nemzeti parlamentek vonatkozásában új rendelkezéseket tartalmaz, és ezzel új perspektívát nyit azok európai integrációban betöltött szerepével kapcsolatban. Másrészt, ami a Magyar Országgyűlést illeti, Magyarország Európai Unióhoz való csatlakozása óta eltelt tíz év lehetőséget biztosít az uniós ügyekkel kapcsolatos parlamenti tevékenységek empirikus kutatásához.

Az értekezés fő kérdése az, hogy az Európai Unió hogyan és milyen mértékben van hatással a Magyar Országgyűlés működésére. A kiinduló hipotézis szerint jelentős eltérés tapasztalható egyrészt az uniós döntéshozatali eljárásokban való parlamenti részvételre a jogszabályokban biztosított lehetőségek, másrészt az uniós ügyekkel kapcsolatos parlamenti jogosítványoknak a Magyar Országgyűlés általi tényleges kihasználása között. Feltételezem, hogy a Magyar Országgyűlés inkább „kiszorult” az európai döntéshozatal és demokrácia összetett rendszeréből, mintsem „integrálódott” abba.

A kutatás merített a korábbi szakirodalomból, a megközelítése azonban némiképp eltérő. A középpontban a magyar parlament áll, ugyanakkor az összehasonlító jogi megközelítés is szerepet kap, segítve az empirikus kutatás eredményeinek értékelését. A jelen értekezés nem korlátozódik a Magyar Országgyűlés európai integrációhoz való jogi és intézményi alkalmazkodásának elemzésére, hanem magában foglalja a parlamenti szokások és gyakorlatok vizsgálatát is. Az Országgyűlésen belül nem csak az Európai ügyek bizottságának (EüB) munkáját, hanem a plenáris ülés és a szaktanárságok tevékenységét is értékeli. A

parlament európaizációjának vizsgálata nem lenne teljes empirikus vizsgálat nélkül. Az értekezés mennyiségi elemzés segítségével tárja fel az uniós ügyek parlamenti ellenőrzésének intenzitását. Végül, parlamenti vitákat érintő esettanulmányok képezik a minőségi szempontú elemzés alapját. A szerző saját korábbi kutatásain kívül eddig még nem készült ilyen részletes, mennyiségi és minőségi elemzés a magyar parlament európai uniós ügyeket érintő tevékenységéről.

Az értekezés szerkezete és módszerei

Az értekezés öt fő fejezetet tartalmaz, amelyek különböző módszereket alkalmaznak, és különböző forrásokra épülnek. Az 1. fejezet a nemzeti parlamentek európai uniós ügyekbe való bevonásának okaival, módjaival és következményeivel kapcsolatos elméleteket és elgondolásokat rendszerezi. A nemzeti parlamentekre olyan intézményként szokás tekinteni, amelyek képesek csökkenteni az EU demokratikus deficitjét. Bár széles körben elfogadott, hogy az EU-ban demokratikus deficit figyelhető meg, érdemes megvizsgálni, hogy miért alakult ki, milyen mértékű, és hogy a nemzeti parlamentek hogyan járulhatnak hozzá annak felszámolásához. Az 1. fejezet azzal a kérdéssel is foglalkozik, hogy a nemzeti parlamentek szerepe hogyan változott meg az európai integrációval, vajon meggyengültek-e a kormányokhoz képest (deparlamentarizáció), és hogy a nemzeti parlamentek milyen választ adtak e változásokra. Az e fejezet alapját képező irodalmat nem egyszerűen összegzem, hanem kritikai elemzés alá is vetem annak érdekében, hogy felfedjem az elméletekben rejlő esetleges gyengeségeket vagy ellentmondásokat.

A 2. fejezet tárgya a nemzeti parlamenteknek az európai uniós alkotmányjogban való megjelenése. Jóllehet a nemzeti parlamenteknek az uniós elsődleges jogban való fokozatos felbukkanását is vizsgálom, az elemzés nagyobb hangsúlyt fektet a hatályos Szerződésekre, vagyis azon változásokra, amelyet a Lisszaboni Szerződés hozott a nemzeti parlamentek európai uniós döntéshozatali eljárásokba való bevonásával kapcsolatban. Először bemutatom a nemzeti parlamenteknek információhoz való jogát. Másodszor a nemzeti parlamenteknek az uniós döntéshozatali eljárásokban való részvételére biztosított lehetőséget mutatom be és értékelem. A „döntéshozatali eljárások” tágan értendők, a fogalom magában foglalja nem csak a jogalkotási javaslatokat, hanem a szerződések felülvizsgálati eljárásait, az Európai Tanács döntéshozatalát, stb. A „részvétel” számos cselekményt takarhat, ugyancsak széles értelemben. Végül felvázolom a parlamentközi együttműködés módjait.

A 3. fejezetben kezdődik a Magyar Országgyűlés részletes vizsgálata. A kutatás lefedi a vonatkozó jogszabályokat, valamint a parlamenti szokásokat és gyakorlatot. A magyar parlament és a kormány európai uniós ügyekben való együttműködésének jogi kerete 2004-ben jött létre. A szabályozás 2012-ben némileg módosult, és azóta tartalmazza mindazon rendelkezéseket, amelyek a Lisszaboni Szerződésben biztosított új jogosítványok alkalmazásához szükségesek. A szabályozás alapján az EU-jog és általában véve az európai uniós ügyek számos formában jelen vannak a magyar parlament tevékenységében. Valószínűleg a legfontosabb, hogy a parlament az ún. egyeztetési eljárásban követheti és a kormányon keresztül közvetve esetlegesen befolyásolhatja az európai döntéshozatali eljárásokat. Az egyeztetési eljárást az EüB folytatja le, e bizottság jogosult az EU-s javaslatokkal és a vonatkozó kormányállásponttal kapcsolatos parlamenti állásfoglalásnak a Magyar Országgyűlés nevében való elfogadására. Ennek megfelelően a 3. fejezet különös figyelmet szentel az EüB-re, azonban a vizsgálat átfogó jellegű, és lefed minden olyan parlamenti eszközt, amely európai ügyeket érinthet.

A 4. és az 5. fejezet tartalmazza a Magyar Országgyűlés napirendjén szereplő európai uniós ügyek empirikus vizsgálatát. Raunio, a téma egyik jeles kutatója, javasolja, hogy a nemzeti parlamentekre – és különösen a közép-, kelet-európai parlamentekre – vonatkozó kutatásoknak meg kell vizsgálniuk, hogy a papíron működőképes jogi és eljárási megoldások a gyakorlatban is hatékony ellenőrzést eredményeznek-e.² Következésképpen nem csak az írott jogosítványokat és jogi lehetőségeket kell megvizsgálni, hanem a magát a tényleges ellenőrzést is. A „tényleges” ellenőrzés magában foglalja az EU-s ügyek ellenőrzésére szolgáló parlamenti eszközök használatának gyakoriságát, és az ellenőrzés minőségét, más szóval azt a kérdést, hogy a viták kellően mélyek és átfogóak-e. Ahol lehetséges, az empirikus kutatás eredményeit más nemzeti parlamentek tapasztalataival hasonlítom össze.

A 4. fejezet azt vizsgálja, hogy az EU-s ügyek jelen vannak-e a Magyar Országgyűlés tevékenységében. A mennyiségi elemzés lefedi a plenáris ülést, az EüB és a szakbizottságok napirendjét. Az adatokat a magyar parlament honlapjáról és interneten keresztül elérhető adatbázisából gyűjtöttem. Mivel tíz év eltelt Magyarországon EU-hoz való csatlakozása óta, longitudinális vizsgálat segítségével lehetőség nyílik az esetleges trendek azonosítására, és azok megmagyarázására. Különösen érdekes kérdés, hogy a kormány összetétele (koalíciós, kisebbségi kormány vagy kétharmados parlamenti többséggel bíró kormány) befolyásolja-e az EU-s ügyek ellenőrzésének intenzitását.

² RAUNIO, Tapio, National Parliaments and European Integration: What We Know and Agenda for Future Research, *The Journal of Legislative Studies*, 2009, Vol. 15, No. 4, pp. 317-334 at p. 321.

Ezzel szemben az 5. fejezet az EU-s ügyeket érintő magyar parlamenti viták minőségi vizsgálatát tartalmazza. A kutatáshoz a parlament nyilvánosan hozzáférhető hivatalos jegyzőkönyveit és a parlamenti adatbázis keresőmotorját használtam. Négy esettanulmány segítségével próbálok felmérni a parlamenti képviselők európai uniós politikákkal kapcsolatos ismereteit és az Európai Unióval kapcsolatos attitűdjét. Arra keresem a választ, hogy a képviselők mennyiben készek az EU-s ügyekkel kapcsolatos véleményüket megfogalmazni, hatékonyan ellenőrzés alatt tartani a kormányt és hozzájárulni a nemzeti érdek kialakításához. Az esettanulmányok az (elsődleges és másodlagos) EU-jog különböző forrásait és az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlatát érintik. A kutatás e helyütt is alkalmazza a longitudinális szempontot, és keresi a viták jellemzőiben fellelhető trendeket.

II. AZ ÉRTEKEZÉS ÚJ TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEI

A nemzeti parlamentek és az Európai Unió

Amikor az Európai Unióra és a tagállamok nemzeti parlamentjeire gondolunk, a legalapvetőbb vizsgálandó kérdésként az merül fel, hogy milyen hatással van egyik a másikra. Másképpen fogalmazva: a) mi a nemzeti parlamentek szerepe az Európai Unió berendezkedésében, és b) az európai integráció hogyan befolyásolja a nemzeti parlamentek helyzetét és működését?

a) Az irodalomban széles körben elfogadott az, hogy az EU-t demokratikus deficit jellemzi, és a nemzeti parlamentek hozzájárulhatnak az Európai demokrácia megerősítéséhez. Mindazonáltal a részletesebb vizsgálat azt mutatja, hogy a kérdés nem ennyire egyértelmű. Először is a demokrácia alapvető elemei kétségbevonhatatlanul jelen vannak az EU-ban. Ezenkívül a Lisszaboni Szerződés erősíti a jó kormányzást, megfogalmazza a demokratikus egyenlőséget, a képviseleti és a részvételi demokráciát. Ezek alapvetően problémamentes kérdések. A vitás pont a fő európai döntéshozó, a Tanács (és az Európai Tanács) hiányzó közvetlen elszámoltathatósága. A demokratikus deficittel kapcsolatos elgondolások azonban abból a tényből erednek, hogy a demokrácia fogalma államokra van szabva, az EU pedig nem állam, és sem a parlamentáris, sem pedig az elnöki kormányzás nem felel meg az EU kormányzási módjának. Ha ezt a tényt elfogadjuk, akkor az EU demokratikus deficitje sem tűnik annyira jelentősnek.

Mindenesetre az európai demokráciát erősíteni kell annak érdekében, hogy nőjön a legitimitása. Az EU támogatottsága ugyanis csökken az európai polgárok körében, miközben az uniós intézményeknek összetett gazdasági és szociális problémákat kell kezelniük, vagy legalábbis hozzá kell járulniuk azok megoldásához. Ennek érdekében az EU-s intézményeknek sikeres uniós politikákat (output legitimáció) kell alkotniuk demokratikus és átláthatónak döntéshozatalon keresztül (input legitimáció), és e politikáknak meg kell találniuk az egyensúlyt a különböző nemzeti és ágazati érdekek között.

A nemzeti parlamentek hozzájárulhatnak az EU és a döntéshozatala demokratikusabbá tételéhez. Két alapvető lehetőség adódik: a nemzeti parlamentek bevonhatók bizonyos döntésekbe európai szinten, és ellenőrzést gyakorolhatnak a kormányaik felett európai uniós ügyekben nemzeti szinten. Ezenkívül az uniós ügyek nyilvános nemzeti parlamenti vitája fokozhatja az európai intézmények és politikák megértését és elfogadottságát.

Ezen elméleti megfontolások képezték azon EU-jogi rendelkezések megalkotásának a hátterét, amelyek a nemzeti parlamentek európai uniós döntéshozatali eljárásokban való szerepére vonatkoznak. A Szerződések és az azokhoz csatolt 1. és 2. jegyzőkönyv releváns rendelkezései a következők szerint csoportosíthatók: információs jogok, amelyek a nemzeti parlamentek uniós döntéshozatali eljárásban való részvételének képezik az alapját; maga a részvétel; és a parlamentközi együttműködés, mint a részvételt elősegítő eszköz. Ami az információhoz való jogot illeti, a Lisszaboni Szerződés kiszélesítette a nemzeti parlamenteknek közvetlenül az uniós intézmények által megküldött dokumentumok és információk körét, beleértve a jogalkotási aktusok tervezeteit, az Európai Parlament jogalkotási állásfoglalásait, a Tanács napirendjeit és álláspontjait is. Meg kell jegyezni, hogy a tájékoztatásra és értesítésre vonatkozó Szerződésbeli rendelkezések alkotmányos szempontból jelentőséggel bírnak, mivel azok jelentik a nemzeti parlamentek uniós döntéshozatali eljárásban való részvételének jogi alapját, a gyakorlati jelentőségük azonban csekély, mivel e dokumentumok és információk nyilvánosan hozzáférhetők.

A nemzeti parlamentek uniós döntéshozatali eljárásokban való részvétele magában foglalja a Szerződések felülvizsgálatában betöltött szerepüket, meghatározott uniós aktusok ratifikációját, és az uniós tervezetek szubszidiaritás elvével való összhangjának ellenőrzését. A rendes felülvizsgálati eljárásban a nemzeti parlamentek képviselői részt vesznek a konvent munkájában, így a szerződés-módosítások kidolgozásában. Ugyanakkor úgy tűnik, hogy a „rendes” felülvizsgálatot a gyakorlatban csupán kivételesen alkalmazzák, és az egyszerűsített módosítási eljárások a gyakoribbak, ez utóbbi esetében pedig a nemzeti parlamentek szerepe az elsődleges jog módosításának ratifikációjára vagy vétőjára korlátozódik.

A szubszidiaritás elvének nemzeti parlamentek általi ellenőrzése a Lisszaboni Szerződés egyik legfigyelemreméltóbb újítása. Az ún. előzetes figyelmeztető rendszer útján a nemzeti parlamentek jelezhetik az uniós jogalkotó intézményeknek, ha álláspontjuk szerint egy adott uniós jogalkotási tervezet sérti a szóban forgó elvet, vagyis hogy a tervezett EU-s intézkedést nem uniós szinten kellene meghozni, mivel annak nincs hozzáadott értéke a nemzeti szabályozáshoz képest. Ha az e célból megküldött indokolt vélemények egy adott tervezet kapcsán meghatározott számot érnek el, a jogalkotó intézményeknek felül kell vizsgálniuk a tervezetet (sárga lapos eljárás). Ha a rendes jogalkotási eljárás keretében a nemzeti parlamenti kamarák több mint fele küld indokolt véleményt, a Tanács és az Európai Parlament megakadályozhatja a tervezet további tárgyalását (narancssárga lapos eljárás). Következésképpen a nemzeti parlamentek egyenként vagy együttesen nem utasíthatják el az uniós jogalkotási tervezetet, vagy akadályozhatják meg az európai uniós döntéshozatali eljárás folytatását, mindössze az eljárás korai szakaszában felhívhatják a figyelmet arra, hogy a javasolt EU-s intézkedés hatékonyabban valósítható meg nemzeti szinten.

Az előzetes figyelmeztető rendszer ugyan jelentős újításnak tekinthető, azonban számos korlátja van, ami gyengíti gyakorlati hatását. A szubszidiaritás elvére korlátozódik, és nem terjed ki például az azzal szoros kapcsolatban álló hatáskör-átruházás elvére vagy arányosság elvére, nem is beszélve a szakpolitikai szempontokról. Ezenkívül az indokolt vélemény megküldésére nyitva álló nyolchetes határidő kevésnek bizonyulhat a nemzeti parlamentek számára a vélemény elfogadásához szükséges belső eljárás lefolytatásához, jóllehet az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy ez nem lehet az előzetes figyelmeztető rendszer alkalmazásának az akadálya. Az előzetes figyelmeztető eljárást a nemzeti parlamentek azon joga egészíti ki, hogy kezdeményezhetik a már elfogadott uniós jogalkotási aktus megsemmisítése iránti kereset kormányaik általi benyújtását az Európai Unió Bíróságához. E lehetőség ugyancsak korlátozott, mivel a nemzeti parlamentek nem rendelkeznek keresetösségi joggal. A nemzeti parlamenteknek az Európai Unió Bírósága előtti keresetösségi jogára vonatkozó szabályokat érdemes lenne felülvizsgálni annak érdekében, hogy a Szerződésből fakadó jogaik hatékony bírói védelemben részesüljenek.

Mivel a nemzeti parlamenteknek az uniós döntéshozatalba való fokozott bevonása előnyös lehet az EU demokratikus legitimitása szempontjából, a Lisszaboni Szerződést követő helyzet haladásként értékelhető. A nemzeti parlamentek uniós döntéshozatalban való részvételének azonban csak akkor lehet értelme, ha az európai intézmények is komolyan veszik a kötelezettségeiket (pl. indokolás, a parlamenti vélemények figyelembe vétele). Ez

arra ösztönözheti a nemzeti parlamenteket, hogy fordítsanak figyelmet az európai uniós ügyekre, ami fokozhatja az EU-nak a nemzeti parlamentek és polgárok általi megértését.

b) Ami az európai integráció nemzeti parlamentekre gyakorolt hatását illeti, számos magyarázat született azokra a változásokra, amelyek a nemzeti parlamentek kormánnyal való viszonyában bekövetkezett. A deparlamentarizáció elmélete a parlamenteknek a jelenkori kormányzásban betöltött csökkenő szerepét hangsúlyozza; egy olyan jelenséget, amelyet az európai integráció tovább erősített. Az európai integrációval a nemzeti parlamentek elfogadták bizonyos jogalkotási hatáskörök uniós intézményekre való átruházását; olyan intézményekre, amelyek közül a legjelentősebb döntéshozó, a Tanács, a végrehajtó hatalom képviselőiből áll. A nemzeti parlamenteknek azonban még ebben a helyzetben sem szabad jelentéktelenné válni, hiszen tekintélyes alkotmányos és legitimáló szerepük van. A nemzeti parlamenteknek tehát alkalmazkodniuk kell az új kormányzati módszerekhez.

A nemzeti parlamentek európaizációjára vonatkozó elméletek azon jogi, intézményi és működésbeli változásokat elemzik és magyarázzák, amelyet az európai integráció idézett elő a törvényhozásokban. A nemzeti parlamentek uniós tagsághoz való alkalmazkodása fokozatos és önkéntes volt, továbbá az egyes tagállamok alkotmányos hagyományain alapult. A parlamentek azonban tanultak a többi parlament által alkalmazott megoldásokból, és másolták is azokat. Az ellenőrzés alkotmányos szabályainak és legjobb gyakorlatainak utánzása abból a felismerésből ered, hogy meg kell felelni az uniós tagság törvényszerűségeinek. A nemzeti parlamentek külön bizottságokat alapítottak az európai uniós ügyek és a kormány Tanácsban kifejtett tevékenységének ellenőrzésére. Az európai uniós ügyek ellenőrzésével a nemzeti parlamentek részt vehetnek az uniós intézményekben és döntéshozatali eljárásokban képviselendő nemzeti érdek megfogalmazásában.

A Magyar Országgyűlés európaizációja

A magyar parlament európaizációjának egyik jellegzetessége a régi tagállamok³ ellenőrzési megoldásaiból való merítés volt. A régi tagállamok több évtizedes tapasztalatai alapján a közép-, kelet-európai parlamentek az EU-s ügyek átfogóbb ellenőrzési rendszerét vezették be, mint sok korábbi tagállam. E parlamentekre jellemző további sajátosság, hogy az 1990-es években és a 2000-es évek elején egyszerre kellett megszilárdítaniuk helyzetüket az új demokráciákban, és felkészülniük az uniós tagságra.

³ A „régii” tagállamok alatt az Európai Uniónak a 2004-es bővítés előtti 15 tagállama értendő.

A magyar parlamentnek az EU-tagsághoz való jogi alkalmazkodása 2004-ben zajlott le, amikor a jelenleg is létező ellenőrzési eszközök nagy részét megalkották az Alkotmányban, az Országgyűlés és kormány európai uniós ügyekben való együttműködéséről szóló törvényben (egyeztetési törvény)⁴ és a Házszabályban. Az eredeti rendelkezéseket 2012-ben egészítették ki a Lisszaboni Szerződés nemzeti parlamentekre vonatkozó cikkeinek végrehajtásához szükséges eljárások elfogadásával. Az egyeztetési törvényt hatályon kívül helyezték, rendelkezéseinek többségét az Országgyűlésről szóló törvénybe⁵ emelték át. A 2012. évi módosítások azonban nem hoztak alapvető változást az uniós ügyek parlamenti ellenőrzésében.

Az uniós ügyek parlamenti ellenőrzésének magyar rendszere több eljárást foglal magában, biztosítva valamennyi parlamenti szerv (a plenáris ülés és az állandó bizottságok) részvételét. Az európai ügyek felügyeletére vagy befolyásolására rendelkezésre álló parlamenti eszközök három csoportba oszthatók. A hagyományos parlamenti eszközök hosszú idő óta léteznek, és uniós ügyekkel kapcsolatban is alkalmazhatók (pl. kérdések, interpellációk). Az egyeztetési eljárás lehetővé teszi, hogy az EüB és más állandó bizottságok megvitassanak kiválasztott uniós jogalkotási tervezeteket és a vonatkozó kormányálláspontot, majd parlamenti állásfoglalást fogadjanak el, amelyet a kormánynak figyelembe kell vennie a Tanácsban való tárgyalásai során. Végül az uniós ügyek egyéb ellenőrzési eszközei magukban foglalják a szubsidiaritás ellenőrzésének a végrehajtását, az áthidaló (*passerelle*) klauzulák alkalmazásával szembeni vétó emelését, a Bizottsággal folytatott politikai párbeszédet, az Európai Tanács ülései előtti és utáni meghallgatásokat, a kormány uniós ügyekben kifejtett tevékenységéről szóló jelentés megtárgyalását, és a kormány uniós intézményekbe kinevezendő jelöltjeinek meghallgatását.

Ami a plenáris ülést illeti, az uniós ügyek ritkán szerepelnek a napirendjén. A plenáris ülésen alkalmazott legfontosabb – és a médiában is nagy figyelmet kapó – ellenőrzési eszközök vizsgálata megmutatta, hogy 2004 és 2010 között a Magyar Országgyűlésben az azonnali kérdések, kérdések és interpellációk 4%-a, a napirend előtti felszólalásoknak pedig 6%-a vonatkozott uniós ügyekre. Az ún. politikai viták ritkán érintettek uniós témát. A plenáris ülés európai ügyekbe való csekély mértékű bevonása az EüB létrehozásának logikus következménye lehet. Meglepőbb, hogy a szakirodalmon alapuló előzetes feltételezésektől eltérően, az uniós ügyek jelentősége alacsony maradt a parlamentben, függetlenül a tagállamként eltöltött időtől és a kormány összetételétől.

⁴ 2004. évi LIII. tv.

⁵ 2012. évi XXXVI. tv.

Az európaizáció másik megnyilvánulása az uniós eredetű törvények aránya a parlamenti napirenden: 2004-2010 között a parlament által elfogadott törvények 30%-a volt uniós vonatkozású. Ez a szám az EU-jognak a nemzeti jogba való jelentős behatolását mutatja, és az EU-jogból fakadó kötelezettségek magyarországi tiszteletben tartásából következnek.

A plenáris ülésen a szerződés-ratifikációkkal kapcsolatban zajló vitákat érintő esettanulmány megmutatta, hogy e viták nem indítottak mély eszmecsereket, inkább az ünnepélyesség és a felszínesség jellemezte azokat, különösen ha más parlamentek tapasztalatával hasonlítjuk össze őket. E viták kevés alkalommal, amikor nemzeti vagy szimbolikus politikai érdek merült fel, mentek tovább a „diplomáciai show” keretein túl. Megállapítható, hogy a kormányok (és kormánypártok) elsőrendű fontosságot tulajdonítottak a gyors ratifikációs eljárásnak. A Magyar Országgyűlés, következésképpen, nem biztosított nyilvános vitafórumot olyan alapvető jelentőségű kérdésnek, mint a Szerződések módosításai.

A gazdasági válsággal és az EU válságkezelésével kapcsolatos parlamenti vitákat elemző esettanulmány ettől eltérő eredményre vezetett. E viták igen szenvedélyes eszmecsere váltottak ki, különösen a plenáris ülésen. E viták során ugyanis az EU jövőbeli működésével kapcsolatos szempontokat is az érdeklődés középpontjába kerültek, és kiderült, hogy a pártok, különösen az ellenzéki pártok, átlátják a tervezett uniós intézkedések érdemi kérdéseit és várható következményeit. Számos képviselő ragadta meg az alkalmat, hogy kifejtse általános nézeteit az európai integrációról. Ugyanakkor e „számos” képviselő is mindössze egy kisebb csoport, a képviselők túlnyomó része ugyanis nem kapcsolódott be ezen uniós ügyek megvitatásába.

Az EüB az EU-hoz kapcsolódó parlamenti ügyek letéteményese. Ezen állandó bizottság szakosodott az európai ügyek megvitatására, és 1992 óta ellenőrzi a kormány EU-val kapcsolatos tevékenységét. Az összetétele a frakciók arányát képezi le, egyben biztosítva a kormány támogatását az uniós ügyekben. Az EüB feladata az egyeztetési eljárás lefolytatása, a szubszidiaritás elvének ellenőrzése, az áthidaló klauzulákkal szembeni vétó kezdeményezése és a Bizottsággal folytatott politikai párbeszéd. Az EüB emellett EU-val kapcsolatos kérdéseket érintő meghallgatásokat is tart.

Az EüB legfontosabb feladata az egyeztetési eljárás. Ezen eljárás lefolytatásának előfeltétele az uniós dokumentumok tömege – beleértve az uniós jogalkotási tervezeteket is –, amelyet az EU-s intézmények és a kormány küldenek meg az Országgyűlés részére. Ami a mennyiséget illeti, az EüB rendelkezik valamennyi, az egyeztetési eljárás lefolytatásához szükséges információval. Az EüB, miután kiválasztja a parlament által ellenőrzés alá vonandó uniós tervezetet, javaslatot tesz egy vagy több állandó bizottság kijelölésére (véleményadás

céljából), és felkéri a kormányt az álláspontjavaslata megküldésére. Általános tapasztalat, hogy a kormány elegendő információt biztosít az EüB számára az álláspontjavaslatban; alkalmanként azonban a kormányálláspont meglehetősen velős, a kötelezettség minimalista teljesítését célozza. Ezenfelül a Tanácsi ülésekre készülő kormányálláspont jóval bővebb, részletesebb, mint a parlament számára megküldött álláspontjavaslat. Következésképpen Magyarországon a parlament és a kormány közötti információs aszimmetria nem a parlamenthez eljutó dokumentumok mennyiségéből, hanem a minőségéből fakad.

Az egyeztetési eljárás végső célja a kiválasztott uniós tervezetre és a hozzá kapcsolódó kormányálláspont-javaslatra vonatkozó parlamenti állásfoglalás elfogadása. Az EüB egyedülálló és Magyarországon előzmények nélküli jogosítvánnyal rendelkezik az uniós döntéshozatal parlamenti ellenőrzésében: az EüB az állásfoglalást az Országgyűlés nevében fogadja el. Az állásfoglalás kialakítása során az EüB figyelembe veszi a kormány álláspontjavaslatát, a kormány képviselőinek meghallgatásán elhangzottakat és a kijelölt szakbizottság véleményét. A parlamenti állásfoglalás rámutat az uniós tervezetnek a nemzeti érdek szempontjából legfontosabb elemeire, és kinyilvánítja a kormány álláspontjának támogatását vagy annak hiányát. Mivel az állásfoglalás minősített dokumentum, a szélesebb nyilvánosság nem férhet hozzá, így az tudományos elemzés tárgya sem lehet. Az állásfoglalás politikailag kötelező a kormányra, vagyis ez utóbbi köteles a végleges álláspontját a parlamenti állásfoglalás alapján kialakítani, ellenkező esetben megindokolni az eltérést.

Bár az egyeztetési eljárás az EU-s ügyeket érintő legfontosabb parlamenti ellenőrzési eszköz, alacsony intenzitással működik. Az EüB parlamenti ülészekonként (csaknem fél év) átlagosan körülbelül hét tervezetet vizsgál meg. Az egyeztetési eljárások száma 2009 óta csökken. Ezenkívül az eljárás időzítése sem mindig a leghatékonyabb. Mivel az EüB nem tart ülést a parlamenti ülészek közötti szünetekben, a kormány uniós ügyekben kifejtett tevékenységének ellenőrzése teljesen hiányzik ezen időszakokban. Emellett a parlamenti állásfoglalás elfogadására közvetlenül a politikai megállapodás Tanácsban való létrejöttét megelőzően kerül sor. Így a parlamenti állásfoglalás inkább tekinthető azon álláspont utólagos ellenőrzésének (jóváhagyásának), amelyet a kormány a tanácsi munkacsoportokban képviselt, mintsem a kormány álláspontjának befolyásolására tett valós kísérletnek.

A cukorágazat reformját érintő egyeztetési eljárást vizsgáló esettanulmány tanúsította, hogy bár az elméleti síkon előnyösnek tartott korai ellenőrzés nem valósult meg, az EüB képes volt az uniós döntéshozatal menetének a követésére. Miközben az állandó bizottságban lezajlott vita igen technikai jellegű volt, az EüB nagy hangsúlyt fektetett a tárgyalási stratégiákra és a különböző érdekek közötti egyensúly megtalálására. Mindazonáltal a

parlamentari munka még az állandó bizottság szakértelme ellenére sem volt képes előre jelezni a szakpolitikai változás következményeit. A parlamentari állásfoglalás hozzáadott értéke nem bizonyítható. A képviselők nehezen azonosították a „nemzeti” érdeket annak ellenére, hogy alapvetően egyetértés volt a kormánypartii és az ellenzéki frakciók között.

Az EüB jogosult a szubszidiaritás elvének ellenőrzésére, és annak kezdeményezésére, hogy a plenáris ülés indokolt véleményt fogadjon el. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta az EüB mindössze egy alkalommal alkalmazta az új rendelkezéseket. A parlamentari eljárás igen gyors volt, bizonyítva, hogy a szubszidiaritás ellenőrzésére nyitva álló határidő elegendő, amennyiben van politikai akarat az eljárás alkalmazására.

A szubszidiaritás utólagos ellenőrzése esetében nem a plenáris ülés, hanem az EüB hozza meg a végső parlamentari döntést arról, hogy kezdeményezze a keresetnek az Európai Unió Bíróságához való benyújtását. A kormány dönthet úgy, hogy követi az EüB kezdeményezését vagy elutasíthatja az eljárás megindítását. Álláspontom szerint a 2. jegyzőkönyv 8. cikkének hatékonyabb érvényesülését jobban biztosította volna az, ha a magyar szabályozás nem hagy mérlegelési lehetőséget a kormány számára a kereset benyújtásával kapcsolatban.

A Bizottság és a nemzeti parlamentek között zajló politikai párbeszéd keretében az EüB jogosult vélemény elfogadására, és a Bizottság számára való megküldésére. Az EüB eddig egyszer bocsátkozott politikai párbeszédbe. Következésképpen az EüB nem használja ki azon lehetőségeket, hogy kifejezze véleményét az európai intézmények felé: a szubszidiaritás ellenőrzését és a politikai párbeszédet a gyakorlatban szinte egyáltalán nem alkalmazza. A magyar parlament eddig nem látta át az ezen eljárásokban rejlő lehetőségeket.

A parlamentari szakbizottságok nem fordítanak sok figyelmet arra, hogy mi zajlik az EU-ban, és hogy a kormány hogyan képviseli a magyar érdekeket vagy hajtja végre az uniós jogot. A szakbizottságok részt vesznek az egyeztetési eljárásban, és tarthatnak meghallgatást uniós ügyekben, azonban különösebben nem szándékoznak élni e lehetőséggel. Ezenkívül az EU-hoz kapcsolódó szakbizottsági meghallgatások száma csökkenő tendenciát mutat.

A parlamentari napirenden szereplő uniós ügyek mennyiségi elemzése nem mutatott ki egyértelmű irányt a parlamentari ellenőrzésben. Nem erősíthető meg tehát az az előzetes feltételezés, hogy az ellenőrzés az idő múlásával fokozódik. Sőt, az EüB az elmúlt években csökkenő mértékben alkalmazta az egyeztetési eljárást. Nem találtam kellő bizonyítékot arra vonatkozóan, hogy a kormány összetétele hatással lenne az uniós ügyek ellenőrzésének intenzitására, jóllehet bizonyos trendek (pl. kevesebb egyeztetési eljárás) magyarázhatók a koalíció kényelmes parlamentari többségével. Másfelől, az uniós ügyek ellenőrzésének trendjei

nem feltétlenül tudatos választást tükröznek, hanem adott esetben más okokkal indokolhatók (pl. túlzott parlamenti munkateher).

Végül az Európai Unió Bíróságával kapcsolatos esettanulmányból kitűnik, hogy az ítélkezési gyakorlat megjelenik az országgyűlési vitákban, és a képviselők tisztában vannak a Bíróság jogköreivel. A törvényjavaslatok ítélkezési gyakorlattal való összeegyeztethetlenségére való hivatkozás gyakori érvként jelenik meg az ellenzéki képviselők felszólalásaiban. A jövőbeni (valószínűsíthető) bírósági ítéletek kimutathatóan hatnak a jogalkotó magatartására. Másrészt a kormány feletti ellenőrzés a Bíróság előtti magyar ügyek tekintetében nem rendszeres és meglehetősen felszínese.

Az értekezés kiinduló hipotézise az volt, hogy jelentős eltérés tapasztalható egyrészt az uniós döntéshozatali eljárásokban való parlamenti részvételre a jogszabályokban biztosított lehetőségek, másrészt az uniós ügyekkel kapcsolatos parlamenti jogosítványoknak a Magyar Országgyűlés általi tényleges kihasználása között. A fentiek alapján a hipotézis megerősíthető, hiszen bebizonyosodott, hogy a jogi és intézményi európaizáció lezajlott a Magyar Országgyűlésben, azonban a parlament teljesítménye gyenge, ami az uniós döntéshozatali eljárásokban való részvételt illeti. Az európai ügyek alacsony intenzitású ellenőrzése mögött számos ok húzódhat meg, pl. a kormánypártok kényelmes parlamenti többsége, a kapacitás vagy a szakértelem hiánya, a politikai akarat hiánya, vagy éppen annak a hiánya, hogy a képviselők, ill. a parlament azt érezze, hogy bármely mértékben is befolyással lehet(nek) az uniós döntéshozatalra. Az is igaz, hogy a csalódást keltő teljesítmény nem kizárólag a parlamentre, hanem – úgy tűnik – a magyar közigazgatás egészére is jellemző.

Az EU működését mind a politikai elitnek, mind pedig a társadalomnak meg kell tanulnia. Magyarországon az Unióhoz való csatlakozás előtt nem jött létre fórum a csatlakozás előnyeinek és hátrányainak, valamint annak megvitatására, hogy kik, miért, hogyan és milyen mértékben lesznek a vesztesek és a nyertesek.⁶ E tekintetben még mindig sok a teendő. A parlamenti viták tanúsága szerint bizonyos ügyekben már megjelentek érdemi eszmecserék is, de kétséges, hogy ez elegendő-e az uniós intézkedések hazai hatásainak jobb

⁶ ÁGH, Attila, *Europeanization and Democratization: Hungarian parliamentary committees as central sites of policy-making*, in LONGLEY, Lawrence D. and ÁGH, Attila (eds.), *Working Papers on Comparative Legislative Studies II: The Changing Roles of Parliamentary Committees*, Research Committee of Legislative Specialists, Appleton, 1997, pp. 443–453, p. 451.

megértéséhez, és hogy a parlamenti viták biztosítanak-e hozzáadott értéket a nemzeti érdek megfogalmazásában, illetve mutatnak-e politikai alternatívákat a polgároknak.

Mindazonáltal az uniós ügyek parlamenti ellenőrzésébe fektetett energia nem értelmetlen. A jogi lehetőségeket nem szabad elvesztegetni, hanem azokat „befolyásolási erővé” (*power to influence*)⁷ kell alakítani. A Magyar Országgyűlésnek jobban meg kell találnia a helyét az EU döntéshozatali rendszerében, a nemzeti érdek kialakításában és képviselésében, valamint nyilvános vitafórumot kell biztosítani uniós ügyekben, annak érdekében, hogy politikai alternatívákat közvetítsen, tájékoztassa a polgárokat, és hozzájáruljon az EU demokratikus legitimitációjának megerősítéséhez.

⁷ A kifejezés forrása: AUER, Katrin and BENZ, Arthur, The politics of adaptation: The Europeanisation of national parliamentary systems, *The Journal of Legislative Studies*, 2005, Vol. 11, No. 3/4, pp. 372-393, p. 389.



Iktatószám: DEENKÉTK/221/2014.
Tételszám:
Tárgy: PhD Publikációs Lista

Jelölt: Juhász-Tóth Angéla

Neptun kód: ALH24A

Doktori Iskola: Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

A PhD értekezés alapjául szolgáló közlemények

Folyóiratcikkek, tanulmányok (7)

1. **Juhász-Tóth, A.:** European Union law and the Hungarian Parliament: Wasted opportunities?
In: The Law of the European Union in Hungary: Institutions, Processes and the Law. Ed.:
Varju M., Várnay E., HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 77-111, 2014. ISBN:
9789632582252
2. **Juhász-Tóth A.:** Az Országgyűlés tevékenységének európaizálódása.
Jogtud. közlöny. 66 (4), 221-231, 2011. ISSN: 0021-7166.
3. **Juhász-Tóth, A., Mohay, Á.:** The role of National Parliaments in the European Union - The
Hungarian National Assembly.
In: The role of National Parliaments in the European Union. Ed.: Carlos Rodriguez Iglesias,
Luis Ortiz Blanco (eds.), Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 263-298, 2010. ISBN:
9788484811152
4. **Juhász-Tóth, A.:** The control of subsidiarity in the national parliaments of the European Union -
legal provisions and practice.
Profectus in Litteris. 1, 151-160, 2010. ISSN: 2062-1469.
5. Szalay, K., **Juhász-Tóth, A.:** The control of EU decision-making in the Hungarian National
Assembly.
In: National Parliaments and European Democracy : a bottom-up approach to European
constitutionalism, Ed.: by Olaf Tans, Carla Zoethout, Jit Peters, Europa Law Publishing,
Groningen, 121-137, 2007. ISBN: 9789076871813





6. **Juhász-Tóth A.**, Szalay K.: Az európai uniós döntéshozatal kontrollja a nemzeti parlamentekben I.,
Európai tükr. 11 (2), 36-59, 2006. ISSN: 1416-6151.
7. Szalay K., **Juhász-Tóth A.**: Az európai uniós döntéshozatal kontrollja a nemzeti parlamentekben II.,
Európai tükr. 11 (3), 75-96, 2006. ISSN: 1416-6151.

További Közlemények

Folyóiratcikkek, tanulmányok (8)

8. **Juhász-Tóth A.**: Az Európai Parlament a Bíróság előtt.
Jogtud. közlöny. 68 (3), 169-171, 2013. ISSN: 0021-7166.
9. **Juhász-Tóth A.**: Az európai uniós tagállamok nemzeti parlamentjei a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése után: Beszámoló a FIDE XXIV. kongresszusáról.
Európai jog. 11 (1), 43-47, 2011. ISSN: 1587-2769.
10. **Juhász-Tóth, A.**: Joakim Nergelius: The Constitutional Dilemma of the European Union.
Miskolc j. int. law. 7 (1), 102-107, 2010. ISSN: 1785-7309.
11. **Juhász-Tóth A.**: Az európaizáció mozgatórugói nyomában - kötelezettségszegési eljárások az új tagállamokkal szemben.
Collect. iurid. Univ. Debr. 8, 113-139, 2010. ISSN: 1588-306X.
12. **Juhász-Tóth A.**: "Felelőtlen" európai intézmények?: Politikai ellenőrzés és elszámoltathatóság európai perspektívából.
Jogtud. közlöny. 64 (2), 80-86, 2009. ISSN: 0021-7166.
13. **Juhász-Tóth A.**: Európai uniós ügyek az Országgyűlésben. Országgyűlés Hivatala, Budapest, 74 p., 2008. ISBN: 9789639848122
14. **Juhász-Tóth A.**: Munkavállalók szolgáltatásnyújtás keretében történő kiküldése az Európai Bíróság aktuális esetjogának fényében.
Európai jog. 6 (5), 37-42, 2006. ISSN: 1587-2769.





15. **Juhász-Tóth A.**: A nemzeti parlamentek és a kormányok együttműködése európai uniós ügyekben Magyarországon és az Európai Unió többi új tagállamában. Országgyűlés Európai Ügyek Bizottsága, Budapest, 154 p., 2005. ISBN: 963869100X

A közlő folyóiratok összesített impakt faktora: 0

A közlő folyóiratok összesített impakt faktora (az értekezés alapjául szolgáló közleményekre): 0

A DEENK a Jelölt által az iDEa Tudóstérbe feltöltött adatok bibliográfiai és tudományometriai ellenőrzését a tudományos adatbázisok és a Journal Citation Reports Impact Factor lista alapján elvégezte.

Debrecen, 2014.09.02.

