

## **VI.**

# **AZ ORSZÁGGYŰLÉS NEMZETKÖZI KAPCSOLATAI ÉS EURÓPAI UNIÓS TEVÉKENYSÉGE**







## **AZ ORSZÁGYŰLÉS NEMZETKÖZI KAPCSOLATAI, SZEREPE A KÜLPOLITIKÁBAN**

A magyar külpolitikát a rendszerváltás óta hármass célkitűzés jellemezte: az euroatlanti integráció, a régió országaival, különösen szomszédainkkal való rendezett viszony és együttműködés, valamint a határon túli magyarok támogatása és érdekeik védelme a nemzetközi szinten. E célok közül kiemelkedő szerepet kapott az euroatlanti integráció. Elsődleges politikai és gazdasági érdekünk volt, hogy minél előbb csatlakozzunk a NATO-hoz és az Európai Unióhoz. A másik két célkitűzés integrációs törekvéseink sikerével is összefüggött. E külpolitikai célok megvalósulását az Országgyűlés 1990 óta, immár az ötödik ciklusban képviseli és segíti elő nemzetközi kapcsolataival is.

Az Európai Unióba való belépésünk 2004. május 1-jén egy korszak és szemlélet végét is jelezte. Az európai uniós kapcsolatainkat már nem tekinthetjük pusztán külügynek, hiszen az uniós jog alkalmazása révén az integráció számos tekintetben belüggé vált, s része mindennapi életünknek. Ugyanakkor az Európai Unió szuverén államok együttműködése is, ezért az európai uniós kapcsolatokat a nemzetközi kapcsolatok speciális ágaként kezeljük.

Az Országgyűlés nemzetközi kapcsolatait két fejezetben tárgyaljuk. Elsőként a klasszikus nemzetközi kapcsolatokról szólnunk, majd a kül- és belügyeket is érintő európai uniós feladatokat és kapcsolatokat mutatjuk be.

### **A nemzetközi kapcsolatok alakítása a törvényhozás révén**

#### *Alkotmányos keretek*

A nemzetközi szerződés a külpolitika, a nemzetközi kapcsolatok alakításának egyik fontos eszköze. A szuverén államok egymás közötti, két- vagy többoldalú viszonyaiban – a nemzetközi jog alapelvei mellett – a nemzetközi szerződések keletkeztetnek jogokat és kötelezettségeket. Ily módon a nemzetközi szerződések tartalmazzák a nemzetközi jog anyagának túlnyomó részét. Az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a kormány, illetve az Alkotmánybíróság nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos feladatait, hatásköreit és felelősségét az Alkotmány és a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény határozza meg.

A modern állami berendezkedésnek megfelelően a külpolitika irányítása, a nemzetközi szerződéskötési tevékenység alapvetően a végrehajtó hatalom, a kormány tevékenységi és felelősségi körébe tartozik. A köztársasági elnök képviseli a magyar államot, külön jogkörökkel rendelkezik a nemzetközi szerződések megkötése, valamint a nagykövetek megbízása és fogadása terén. Az Alkotmánybíróság előzetesen vizsgálhatja nemzetközi szerződés egyes rendelkezéseinek alkotmányellenességét.

Az Országgyűlés a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos hatáskörét alapvetően a törvényhozás révén gyakorolja. Kettős hatáskorról van szó.

Egyrészt az Országgyűlés ellenőrzi a kormánynak az országgyűlési jogköröket érintő szerződéses tevékenységét, s ha szükséges érdemben is befolyást gyakorolhat a hatáskörébe tartozó szerződések előkészítésének és létrehozásának folyamatára. A parlamentáris demokráciákban elvárható, hogy a legfőbb népképviselői szerv is szerephez jusson a jelentősebb nemzetközi megállapodások létrejöttében. A kormánynak gondoskodnia kell arról, hogy az Országgyűlés hozza meg a végső döntést e szerződésekről.

Az Országgyűlés feladata, hogy felhatalmazást adjon a köztársasági elnöknek a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére. Ugyanakkor a Magyar Köztársaság nevében nemzetközi jogi kötelezettséget vállalni, vagyis a szerződést a szó köznapi értelmében „megkötni” a köztársasági elnök, valamint a kormány jogosult.

A kettős hatáskör második eleme a nemzetközi jog és a belső jog összhangjának megteremtése. Magyarország, a legtöbb államhoz hasonlóan, a nemzetközi jog és a belső jog viszonya tekintetében a dualista megközelítést képviseli. Ennek megfelelően a nemzetközi szerződések önmagukban csak nemzetközi jogi értelemben, az államok közötti viszonyban alapíthatnak jogokat és kötelezettségeket. Ahhoz, hogy a nemzetközi jog érvényesüljön, szabályait a belső jogba is át kell ültetni. Az Alkotmány kimondja, hogy a Magyar Köztársaság jogrendszere biztosítja a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját. Az átültetés a nemzetközi szerződés kihirdetésével valósul meg. Jogos elvárás, hogy azonos súlyú kérdéseket a jogalkotás azonos szintjén rendezzék, legyen szó akár tisztán belső szabályról, akár nemzetközi eredetű normákról. Amennyiben a nemzetközi szerződés törvényhozási tárgykört érint vagy kiemelkedő fontosságú, a szerződés kihirdetése a törvényhozó hatalom, az Országgyűlés feladata.

Az Országgyűlésnek olyan fontos alkotmányos jogosítványai is vannak, amelyek kívül esnek a törvényhozási tárgykörökön, bár közvetlen összefüggésben vannak vagy lehetnek a nemzetközi szerződésekkel. Ilyen a hadiállapot és a békekötés kérdése, a magyar fegyveres erők külföldi alkalmazása, illetőleg idegen fegyveres erők magyarországi tevékenységének jóváhagyása. A törvényhozás más tekintetben is érinti a nemzetközi kapcsolatok területét. Nevezetesen a diplomáciai tevékenység egyes kérdéseinek szabályozása is törvénnyel történik. Kiemelhető itt a konzuli védelemről szóló törvény, de megemlíthető a diplomáciai mentességgel rendelkező személyek büntetőjogi felelősségre vonására vagy akár a diplomata-útlevele vonatkozó törvényi szabályozás.

*A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló  
2005. évi L. törvény*

A nemzetközi szerződések létrejöttének és kihirdetésének kérdéseiről az Alkotmány csak általános jellegű útmutatást tartalmaz. Ezért szükség van az eljárásra vonatkozó részletes szabályok megalkotására is. E tekintetben régi adósságot törlesztett az Országgyűlés a 2005. évi L. törvény megalkotásával.

A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárást a korábbiakban az 1982. évi 27. törvényerejű rendelet szabályozta. Ez a szabályozás azonban 2005-re már teljesen elavult. A rendszerváltozás ugyanis alapvetően változtatta meg az állami szervek és a jogforrások rendszerét, a jogalkotási hatásköröket és eljárásokat. Magyarország 1987-ben csatlakozott a szerződések jogáról szóló, 1969. május 23-án kelt bécsi szerződéshez. A bécsi szerződés nemzetközi jogi cselekményekre vonatkozó rendelkezései azonban nem voltak teljesen összhangban a belső szabályokkal, amelyek még az akkori állami berendezkedést tükrözték vissza.

A fentiek miatt az Alkotmánybíróság 2005-ben mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértést állapított meg a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárás nem megfelelő szabályozása miatt, és az Országgyűlést jogalkotási feladatának teljesítésére kötelezte. Ezek az előzmények vezettek a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény megalkotásához.

A törvény értelmében a Magyar Köztársaság külkapcsolatai szempontjából kiemelkedő fontosságú nemzetközi szerződéseket az Országgyűlés köti és

erősíti meg. A Magyar Köztársaság külkapcsolatai szempontjából kiemelkedő fontosságú az a nemzetközi szerződés, amely

- törvényben szabályozott tárgykört érint,
- az alapvető jogok és kötelességek tartalmának meghatározását és érvényesülésének lényeges biztosítékait érinti,
- hatályos törvénnyel ellentétes rendelkezést tartalmaz,
- a Magyar Köztársaság joghatósága alá tartozó személyek jogait és kötelezettségeit közvetlenül szabályozza, vagy
- az Országgyűlés hatáskörébe tartozó egyéb kérdést érint.

Az Országgyűlésnek a nemzetközi kapcsolatok alakítása során tekintettel kell lennie azokra az alkotmányi előírásokra, amelyek szerint a Magyar Köztársaság elutasítja a háborút, mint a nemzetek között viták megoldásának eszközét, és tartózkodik a más államok függetlensége vagy területi épsége ellen irányuló erőszak alkalmazásától, illetőleg az erőszakkal való fenyegetéstől, továbbá együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával, valamint felelősséget érez a határain kívül élő magyarok sorsáért, és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását.

A nem kiemelkedő jelentőségű nemzetközi szerződések a kormány hatáskörébe tartoznak, de ha a szerződésből ez következik, akkor nemzetközi szinten (a külügyminiszter előterjesztésére) a köztársasági elnök jár el. Amennyiben a kötelező hatály elismerésére az Országgyűlés adott felhatalmazást, arra minden esetben a köztársasági elnök jogosult.

A törvény rögzíti, hogy a felhatalmazásról a kihirdető jogszabály rendelkezik. E megoldással nem válik el egymástól a nemzetközi szerződés nemzetközi és belső jogi hatálybalépése. Ez eltérést jelent a korábbi jogi helyzettől, amikor – a törvényerejű rendelet alapján – az Országgyűlés a nemzetközi szerződést először határozatával megerősítette, majd később törvényben kihirdette. Az új rendszerben ez a két aktus összeolvad a kihirdetéséről szóló törvény elfogadásakor. Magyarországon a kiemelkedő fontosságú szerződések csak a törvényhozás révén válhatnak a hazai (a belső) jog részévé. A kihirdető jogszabály funkciója, hogy megteremtse a nemzetközi szerződés alkalmazásának, és az abból fakadó kötelezettségek teljesítésének feltételeit. Ennek megfelelően rendezi a törvény a kihirdető jogszabály kötelező tartalmi elemeit.



### *A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárás az Országgyűlés gyakorlatában*

Az Országgyűlés alapvető hatásköre, hogy a nemzetközi szerződéseket törvénnyel kihirdesse. A fontosabb nemzetközi szerződések esetében azonban már a létrehozás folyamatáról is igyekszik tájékozódni, és arról véleményt mondani. Ennek tipikus formája, amikor a kérdést az erre hatáskörrel rendelkező bizottságai, elsősorban a Külügyi és határon túli magyarok bizottsága és az Európai ügyek bizottsága napirendjére tűzi. Az elmúlt időszakban ilyen volt Magyarország európai uniós csatlakozásáról szóló szerződés, a magyar–román nyugdíjak folyósításáról szóló megállapodás, és a magyar–ukrán kishatárforgalmi megállapodás. Nemzetközi szerződés megkötésével kapcsolatos tárgyalási folyamat nyomon követésére biztosított különleges fórumot a 2008-ban létrehozott Nabucco-földgázvezeték előkészítésének és megvalósításának folyamatát segítő eseti bizottság, amelynek feladatköre a Nabucco Projekt tárgyában létrejött államközi megállapodás megkötésének figyelemmel kísérésére is kiterjedt.

A nemzetközi szerződést kihirdető törvénnyel kapcsolatos parlamenti eljárást az Országgyűlés Házsabálya különleges eljárásként szabályozza. A kihirdető törvényjavaslatot mindig a kormány nyújtja be. Az Országgyűlés elnöke a plenáris tárgyalás előkészítésére rendszerint a Külügyi és határon túli magyarok bizottságát jelöli ki, emellett az Európai ügyek bizottsága tárgyal még rendszeresen kihirdető törvényeket. A Házsabály kimondja, hogy a törvényjavaslatnak a nemzetközi szerződés szövegét tartalmazó részéhez nem lehet módosító javaslatot benyújtani. Ez a szabály természetes módon következik abból a jogelvből, hogy a nemzetközi szerződés egyoldalúan nem módosítható. A kormány előkészítő tevékenységére, illetve az eljárás sajátosságaira tekintettel e törvényjavaslatok plenáris megvitatása kevés időt igényel, a bizottságok előadóin kívül a képviselők ritkán szólalnak fel, és a vitát rögtön követi a szavazás is.

A nemzetközi szerződések jelentős hányada olyan „típus” szerződés, amelyeket Magyarország hasonló tartalommal köt a különböző országokkal. Ilyenek például a kettős adóztatás elkerülését, illetőleg az adóztatás kijátszásának megakadályozását, továbbá a beruházások ösztönzését és kölcsönös védelmét szolgáló, a szociális biztonságról, valamint a bűnügyi, a polgári és a kereskedelmi jogsegélyről szóló, továbbá a katonai együttműködést szolgáló megállapodások. Számottevő azoknak a szerződéseknek a száma is, amelyek az ENSZ és szakosított szervei (az ILO, az UNESCO), a NATO, az Európa Tanács, az Európai Unió és más nemzetközi szervezetekben fennálló tagságunkból fakadnak.

Az Országgyűlés törvényhozási tevékenységén belül a nemzetközi szerződések kihirdetése jelentős súllyal szerepel. Az 1990 óta elfogadott 2599 törvényből, 544 (24,5%) irányult nemzetközi szerződés kihirdetésére. Amennyiben ciklusokra lebontva vizsgáljuk a törvényhozással kapcsolatos statisztikákat, a fenti átlagtól két jelentős eltérést tapasztalhatunk. Különösen alacsony volt a kihirdető jogszabályok aránya az 1990–1994-es ciklusban: 432-ből 39, az elfogadott törvények mindössze 9%-a. Ezzel szemben kiemelkedően magas volt ez az arány 1998 és 2002 között. Az elfogadott törvények 37,7%-a – 464-ből 175 – volt nemzetközi szerződés. A 2002 és 2006 közötti ciklusban az 573 elfogadott törvény közül 134 (23,4%) volt nemzetközi szerződést kihirdető törvény. A 2006–2010-es ciklusban, a nemzetközi szerződések aránya lényegében nem változott (591 törvényből 145 volt nemzetközi szerződés, azaz az arány 21%). A számok nem feltétlenül a ciklus kormányának külpolitikai aktivitását tükrözik. Egy-egy nemzetközi szerződés megszületése az előkészítéstől a kihirdetésig évekig tart. A rendszerváltás megváltozott viszonyai megkívánták a folyamatban lévő szerződéskötések felülvizsgálatát is, s az új külpolitikai hangsúlyoknak megfelelően az Antall-kormány új szerződések előkészítését, s különböző egyezményekhez való csatlakozást kezdett el, de ezek jó része az 1990–1994-es ciklusban még nem kerülhetett az Országgyűlés elé. Az 1998–2002-es ciklusra viszont „beértek” az előző kormányok munkájának eredményei is. Ez a ciklusokon átívelő folyamat azóta is tart.

### *Alapszerződések*

A nemzetközi szerződések többségétől eltérően rendszerint nagy vita kísérte a bizottságokban és a plenáris üléseken is a szomszéd országokkal, így az Ukrajnával, Romániával és Szlovákiával kötött alapszerződéseket.

Az alapszerződések két állam kapcsolatait átfogó jelleggel és elvi szinten rendezik, és az együttműködés legfontosabb szabályait tartalmazzák. (A diplomáciatörténet első alapszerződését az NSZK és NDK kötötte 1972 decemberében.) Az alapszerződés típusa mára már elterjedt a nemzetközi viszonyokban.

Az Országgyűlés 1990 óta tizenkilenc alapszerződésnek minősíthető megállapodást ratifikált. Magyarország alapszerződést kötött a legtöbb szomszédos állammal, és a legtöbb nagy európai országgal. (Vannak országok,

így például Ausztria, amelyek ilyen típusú szerződést egyetlen országgal sem kötnek.)

A Magyar Köztársasággal szemben az euroatlanti integráció folyamatában elvárás volt, hogy szerződésben rendezzük viszonyunkat a szomszédos államokkal, különösen ami a határon túli kisebbségekkel kapcsolatos nézeteltéréseket illeti.

Az alapszerződések tartalma két nagy területre osztható. Egyfelől rögzítik a békével és biztonsággal kapcsolatos alapelveket a két állam viszonyában (a viták békés rendezésével, az erőszak tilalmával stb.). Különösen fontos ezek közül annak deklarálása, hogy a felek tiszteletben tartják egymás területi épségét, szomszédos ország esetében a határokat. Másfelől nagyobb hangsúlyt kaptak a szerződésekben a két állam közötti együttműködés legfontosabb területei (például a gazdasági, kereskedelmi, idegenforgalmi kapcsolatok, a kulturális, tudományos, környezetvédelmi stb. kérdések). Magyarország szempontjából, elsősorban a szomszéd országokkal kötött alapszerződésekben, különösen fontosak a kisebbségek helyzetéről szóló rendelkezések. Ezeket gyakran a szerződéshez fűzött nyilatkozatok, illetőleg az ahhoz csatolt jegyzőkönyvek tartalmazzák. Magyarország az alapszerződések révén is erősíteni kívánta a határon túli magyar kisebbségek jogainak biztosítását az európai normák szerint.

A szomszédos államokkal kötött alapszerződések közül az első, egyben az egyik legnagyobb parlamenti vitát kiváltó szerződés, az 1991-ben Ukrajnával kötött megállapodás volt. A magyar–ukrán alapszerződés kapcsán felmerült politikai és eljárási kérdések a későbbi vitákban is megjelentek. Míg az ukrán alapszerződésben a határklauzula, addig a szlovák (1995) és a román (1996) alapszerződésben a kisebbségek kollektív jogai és az autonómia kérdése volt a legtöbb vitára okot adó elem. A szomszéd országok parlamentjeivel kötött megállapodások alapján megalakított „parlamentközi vegyes bizottságok” egyik feladata az alapszerződésben foglaltak végrehajtásának figyelemmel kísérése.

Egyes európai uniós tagállamokkal, így például a Németországgal 1992-ben kötött alapszerződésben szerepelt, hogy segítik európai integrációs törekvéseinket.

Az alapszerződések túlnyomó többségének ratifikációját a parlamenti pártok közötti külpolitikai konszenzus övezte.

### *Csatlakozás az Európai Unióhoz, a Lisszaboni Szerződés*

Különösen fontos nemzetközi aktusok, így a nagy nemzetközi szervezetek alapítása, illetve az azokhoz történő csatlakozás ugyancsak nemzetközi szerződések formájában történnek. Az utóbbi idők ilyen jellegű szerződésai közül – hazánk NATO-csatlakozása mellett – a legnagyobb jelentőségű megállapodás az Európai Unióval kötött csatlakozási szerződés volt.

Ez a szerződés eljárási szempontból is érdekes. Különlegességnek tekinthető, hogy a csatlakozással kapcsolatos nemzetközi jogi aktusokat egy belső döntés, az alkotmány módosítása előzte meg. Az ún. „csatlakozási klauzula” beépítése az alaptörvényben megteremtette az uniós tagságunkhoz szükséges alkotmányos feltételeket. Az Alkotmány kimondta azt is, hogy az Európai Unióban való részvételre vonatkozó nemzetközi szerződés megerősítéséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Ugyanez az alkotmánymódosítás rendelkezett a népszavazás megtartásáról is Magyarország uniós csatlakozása ügyében, s az Országgyűlés meghatározta a népszavazásra feltett kérdés szövegét is.

Az alkotmányos előfeltételek megteremtése után a következő lépés a csatlakozási szerződés aláírása volt 2003-ban. Ezt követően a parlamenti megerősítésre (ratifikációra), majd a kihirdetésre az általános szabályok szerint került sor, azzal az eltéréssel, hogy a döntéshez mindkét esetben a képviselők kétharmados többségének támogatására volt szükség.

A 2004-es bővítést követően az Európai Unió egyik legjelentősebb kihívása az alapító szerződések (Római, illetve Maastrichti Szerződés) felülvizsgálata volt. A 2009. december 1-jén hatályba lépett Lisszaboni Szerződés végleges szövegét az Európai Tanács 2007 októberében fogadta el, és azt a tagállamok 2007 decemberében írták alá. Ezt követően került sor a szerződés megerősítésére és kihirdetésére az egyes tagállamokban. A Magyar Köztársaság 2007. december 17-én elsőként ratifikálta a szerződést. A gyors döntéshozatalt megkönnyítette, hogy a csatlakozással ellentétben ezúttal nem állt fenn alkotmányos kötelezettség népszavazás megtartására, a döntés az Országgyűlés hatáskörében maradt. A Lisszaboni Szerződés kihirdetésével egyidejűleg az Országgyűlés alkotmánymódosítást fogadott el a tagállamok közötti büntetőjogi együttműködés megkönnyítése céljából, valamint országgyűlési határozatban rögzítette álláspontját a kisebbségekhez tartozó személyeknek a közösségi jogrend alapján fennálló jogairól.

### *Politikai nyilatkozatok*

A politikai nyilatkozatokban az Országgyűlés közös álláspontját deklarálja valamilyen nemzetközi vagy hazai ügy, esemény kapcsán. A korábban egyszerűen nyilatkozatként ismert határozati típust az új Hárszabály „keresztelte át” 1994-ben. Ekkor rögzítették azt a követelményt, hogy mivel a politikai nyilatkozat az Országgyűlés együttes akaratát kell hogy tükrözze, elfogadásához a jelen levő képviselők kétharmadának szavazata (azaz jellemzően mindkét oldal támogatása) szükséges. A politikai nyilatkozatok gyakran kötődnek a nemzetközi kapcsolatokhoz, a világpolitikai eseményekhez, egyes esetekben pedig a nemzetközi szerződéses viszonyokhoz is. Így politikai nyilatkozatot bocsátott ki az Országgyűlés az Európai Unióhoz történő csatlakozás alkalmából vagy legutóbb az Ukrajnában tapasztalható, a magyar kisebbséget érintően aggodalomra okot adó kisebbségpolitikai eseményekkel kapcsolatban. 1990 óta összesen 16 politikai nyilatkozat fogadott el a T. Ház, közülük 14-et közös, ellenzéki-kormányparti, illetőleg bizottsági indítvány alapján.

### **A külpolitika parlamenti ellenőrzése**

Az előzőekben bemutattunk, hogy az Országgyűlés alkotmányozó hatalomként és törvényalkotóként miként vesz részt a külpolitika, a nemzetközi kapcsolatok alakításában. Az Országgyűlés legalább ilyen fontos feladata a kormány külpolitikai tevékenységének, a külügyi hatalom kormányzati gyakorlásának ellenőrzése. A külpolitika irányait a kormányprogramon belül az Országgyűlés fogadja el. A kormány felelőssége a parlamenttel szemben a külügyi és külpolitikai tevékenységét illetően is fennáll. Az Országgyűlés a kormány parlamenti ellenőrzésének általános intézményes formáit és eszközrendszerét alkalmazza a kormány külpolitikai tevékenységeinek ellenőrzésében is. Ezek a beszámoltatás, illetve tájékoztatáskérés, a politikai vita, a bizottsági meghallgatások, az interpellációk és kérdések. A külpolitika parlamenti ellenőrzésében különösen fontos szerepe van a kötelezően megalakítandó bizottságoknak, így elsősorban a Külügyi és határon túli magyarok bizottságának, továbbá az Európai ügyek bizottságának és a Honvédelmi bizottságnak. A Külügyi és határon túli magyarok bizottságának munkájában jelentős szerepet kap a kormány külpolitikai tevékenységének ellenőrzése. Ez elsősorban a külügyminiszter (vagy államtitkár), illetőleg a kormány más képviselőinek időszerű külpolitikai kérdésekkel kapcsolatos bizottsági meghallgatása révén valósul meg. Immár szokássá vált, hogy a külügyi és honvédelmi tárca vezetőjét, valamint az Információs Hivatal főigazgatóját a bizottság meghallgatja a fontosabb biztonságpolitikai kérdésekről, illetőleg a

Magyar Honvédség nemzetközi szerepvállalásáról. Parlamenti ellenőrzés valósul meg azzal is, hogy a Külügyi bizottság kinevezésük előtt meghallgatja a nagyköveteket. A bizottságok tevékenységéről a későbbiekben részletesebben is szólnunk.

## **Az Országgyűlés két- és többoldalú nemzetközi kapcsolatai**

A magyar parlament külügyi tevékenységét a rendszerváltozást 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 parlamenti diplomácia a külügyi tevékenység szerves része és fontos eleme. Lehetőséget ad például arra is, hogy a parlamenti képviselők olyan témákat is megvitassanak, amelyeket kormányzati szinten még nem lehet felvetni. Ilyen esetekben a parlamenti diplomácia jó eszköz a másik fél szándékainak és szempontjainak megismeréséhez és elősegítheti a meghatározott külpolitikai célok elérését.

Az elmúlt évtizedekben, amint a nemzetközi kapcsolatokban általában, úgy az interparlamentáris együttműködésekben is egyre nagyobb teret hódít a többoldalú (multilaterális) diplomácia. A kétoldalú (bilaterális) kapcsolatok egyre inkább szakpolitikai területekre tevődnek át. A multilaterális diplomáciában pedig megjelennek azok a 21. századi, globalizáció okozta kihívások, amelyek kezeléséhez az egyes államoknak egyedül már nincsenek elégséges eszközei. Elengedhetetlen a szélesebb körű együttműködés és ennek a parlamenti diplomáciában is meg kell jelennie. Erre jó példa az emberi jogokra kiemelt figyelmet fordító Európa Tanács, amely parlamenti közgyűlésének segítségével e számunkra is fontos kérdéskört be tudja emelni az európai politikai térbe.

A többoldalú kapcsolatok különösen fontos elemét jelentik az európai uniós kapcsolatok. Már a rendszerváltozást követően az Országgyűlés szerepet vállalt a csatlakozás elősegítésében és az elmúlt évtizedben egyre hangsúlyosabbá vált ez a terület. Magyarország 2004. május 1-jei uniós csatlakozásával az európai integrációval összefüggő parlamenti feladatok is átalakultak, jelentősen kibővültek és még szervezesebb részévé váltak az Országgyűlés tevékenységének.

### *Az Országgyűlés kétoldalú kapcsolatai*

Az Országgyűlés kétoldalú kapcsolataiban két fő terület játszik meghatározó szerepet. Egyrészt az Országgyűlésnek intenzív kapcsolatokat kell fenntartania az európai uniós országok, valamint az integrációs folyamatban részt vevő

országok parlamentjeivel, másrészt megkülönböztetett figyelmet kell fordítania a szomszédos országok parlamentjeire. Szomszédaink többsége immár az Unió tagja, ezért e két fő terület egyre inkább átfedi egymást. Ez a kettős célmeghatározás jól nyomon követhető az Országgyűlés nemzetközi kapcsolataiban, mind a találkozók gyakoriságát, mind tartalmi elemeit tekintve.

A kétoldalú kapcsolatok alakításában, a delegációk fogadásában és küldésében részt vesznek az Országgyűlés alelnökei, a bizottságok, az IPU baráti tagozatok, a frakciók, a képviselők, valamint a hivatali szervezetek is. A kétoldalú kapcsolatokban emellett szerepet játszik az országba akkreditált diplomatákkal való kapcsolattartás, a Külügyminisztériummal és más kormányzati szervekkel való együttműködés.

A kétoldalú kapcsolatokat a parlamentek esetenként keretmegállapodások megkötésével erősítik meg. Ezekben a hosszabb távú együttműködésüket, célkitűzéseiket írásban rögzítik, és kapcsolataikat ezen dokumentumnak megfelelően alakítják. Ilyen megállapodást kötött az Országgyűlés például Ukrajna parlamentjével, a Román Képviselőházzal, valamint a moldáv parlamenttel. Egyes országok parlamentjeivel az Országgyűlés egyes bizottságot is alakított az együttműködés elősegítése vagy egy-egy területtel való kiemelt foglalkozás érdekében.

A kétoldalú kapcsolatok alakítása során az Országgyűlés különös figyelmet szentel annak, hogy az integrációs folyamatban részt vevő országok parlamentjeinek át tudja adni a magyar tapasztalatokat. Ezt a feladatot külön programok keretében vagy eseti módon a képviselők, a bizottságok, és a tisztviselők látják el.

A rendszerváltozást követően évente mintegy ötszáz képviselői kiutazást és ugyanennyi beutazást regisztrálhatunk, emellett az Országgyűlés évente négy-öt nemzetközi konferenciának is otthont ad.

### *Az Országgyűlés többoldalú kapcsolatai*

A parlamentek nemzetközi tevékenységük összehangolása érdekében a kétoldalú kapcsolatok mellett többoldalú kapcsolatokra törekednek. A nemzetközi kormányközi szervezetekhez hasonlóan, sőt leggyakrabban azok parlamenti oldalaként számos parlamentközi fórum működik, amelyekben az Országgyűlés prioritásainak megfelelően igyekszik fontos szerepet játszani. Az ilyen típusú



nemzetközi szervezetekben a kormány képviselőiből álló testületé a meghatározó szerep. A parlamenti közgyűlések alapvetően konzultációs fórumok, de politikai nyilatkozatok, állásfoglalások révén befolyásolják a kormányközi együttműködést is. Az egyes parlament-közi szervezetekben az Országgyűlést állandó delegációk képviselik. A delegációk összetételéről a frakciók állapodnak meg. Tagjainak kiválasztásánál a frakcióarányokat, a szakmai hozzáértést és a nyelvtudást veszik figyelembe.

Az Országgyűlés nyolc nemzetközi parlamenti szervezetbe küld állandó delegációkat. (Európa Tanács Parlamenti Közgyűlés, NATO Parlamenti Közgyűlés, Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet Parlamenti Közgyűlés, Nyugat-európai Unió Parlamenti Közgyűlés, Interparlamentáris Unió, Közép-európai Kezdeményezés Parlamenti Közgyűlés, Frankofon Parlamenti Közgyűlés, Euro-Mediterrán Parlamenti Közgyűlés)

#### *Az Országgyűlés részvétele az Interparlamentáris Unió tevékenységében*

Az Interparlamentáris Uniónak (IPU), e nagy hagyományokkal rendelkező világszervezetnek Magyarország alapító tagja volt 1889-ben. Első IPU-csoportunk vezetője 1895-től Jókai Mór volt. Az IPU Budapesten rendezte meg a megalakulásának 100. évfordulójára összehívott konferenciáját.

Az IPU mindmáig az egyetlen interparlamentáris világszervezet. Tanácskozásain öt kontinens 151 országának parlamentjei képviseltetik magukat.

Az IPU fő feladatának a parlamentarizmus, a parlamenti intézmények fejlesztését tekinti az egész világon. Véleményt nyilvánít a parlamenti eszközökkel megoldható globális és nemzetközi kérdésekben, s fellép, ha valamely tagországban a képviselők megbízatásának gyakorlását vagy emberi jogait önkényesen korlátozzák. Az IPU szorosan együttműködik az Egyesült Nemzetek Szervezetével (ENSZ), támogatva annak célkitűzéseit és erőfeszítéseit. Az IPU-nak három állandó bizottsága van, a Béke és nemzetközi bizottság, a Tartós fejlődés, pénzügyek és kereskedelem bizottsága, valamint a Demokrácia és emberi jogok bizottsága. Az Unió legfőbb adminisztratív szerve a Végrehajtó Bizottság.

Az 1990-es rendszerváltást követően az Országgyűlés megújult lendülettel vesz részt az IPU munkájában. Az Interparlamentáris Unió Magyar Nemzeti

Csoportját az Országgyűlés egésze alkotja. A Nemzeti Csoport elnökét a legnagyobb (kormánypárti) frakció jelöli, a többi frakció pedig egy-egy alelnököt delegál az elnökségbe, amelynek még további két tagja van. Magyarország az IPU 6 geopolitikai csoportja közül 1991 óta a Fejlett Demokratciák csoportjának a tagja. A Végrehajtó Bizottságnak az elmúlt húsz évben négy ízben volt magyar tagja.

A képviselők elsősorban a baráti tagozatok révén kapcsolódnak be az IPU munkájában. A Magyar Nemzeti Csoport e ciklusban 49, az előző ciklusban 67 két és többoldalú baráti tagozatot alakított. A tagozatok feladata ápolni és erősíteni az Országgyűlés más nemzeti parlamentekkel fenntartott kétoldalú kapcsolatait.

Az Országház a kilencvenes évek óta számos világkonferenciának adott otthont, amelyek közül kiemelkedik a Parlamenti Elnökök II. Világkonferenciáját Előkészítő Bizottság 2004-es ülése, valamint az UNICEF-fel való együttműködés keretében megvalósult rendezvények.

Az IPU alkalmas fórum arra, hogy olyan, hazánk érdekeit szolgáló akciókat kezdeményezzünk, amelyek a parlamenti szintéren egészítik ki és erősítik külpolitikai törekvéseinket. Ilyen volt 1993-ban az IPU Finnugor Csoport megalakítása, amely a három nemzetalkotó nép szorosabb együttműködését, valamint az Orosz Föderációban élő, finnugor nyelvcsaládhoz tartozó kisebbségek identitásának megőrzését és helyzetüknek javítását célozza. 2008 októberében magyar–lengyel kezdeményezésre jött létre az IPU keretein belül működő V4-es formáció is, amely a visegrádi országok IPU-delegációinak tevékenységét hivatott összehangolni.

#### *Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése*

Az interparlamentáris szervezetek közül az Országgyűlés számára különösen fontos az Európa Tanács (ET) Parlamenti Közgyűlésében betöltött szerepe. Az *Európa Tanács* és annak *Parlamenti Közgyűlése* az európai együttműködés egyik leghatékonyabb és legátfogóbb fóruma. Az Európa Tanács támogatja a pluralista demokrácia alapvető feltételeit, a jogállamiságot és az emberi jogokat. Fő célkitűzése az európai identitás kialakulásának támogatása és fejlesztése, valamint a társadalmi problémák kezelése.

Az Európa Tanács tevékenységét az általa kidolgozott, leginkább az emberi jogi, illetve különböző társadalmi és kulturális kérdésekkel foglalkozó közel 200 egyezmény – köztük az *Emberi Jogok Európai Egyezménye*, *Európai Szociális Charta*, *Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről*, *Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai chartája* – jellemzi legjobban. Ezek az egyezmények ratifikációjuk után a nemzeti jogrendek részévé váltak.

A Parlamenti Közgyűlésnek 47 országból 630 tagja van (315 főtag, 315 póttag), akiket a tagállami parlamentek delegálnak, s ezt 12 különleges meghívott és 18 megfigyelő egészíti ki. A Közgyűlésben az egyes államok népessége határozza meg a képviselők számát, így a szavazatok megoszlását is. A legtöbb tag, így szavazat 18, a legkevesebb 2. Magyarországnak 7 főtagja és 7 póttagja van.

A Közgyűlés egy évben négy 5-5 napos ülészakot tart Strasbourgban, az Európa Palotában, ahol a 10 szakbizottság jelentéseit tárgyalják meg. Az ülések nyilvánosak. A szakbizottságok a plenáris ülés időszakán kívül is, évente 6-6 alkalommal üléseznek.

Delegációink 1991 óta aktívan vesznek részt a Közgyűlés munkájában. Az Országgyűlés közösen megrendezett konferenciákkal is igyekszik elősegíteni az Európa Tanács céljainak megvalósítását. Így alig több mint egy évvel taggá válásunkat követően, 1992-ben Budapest adott otthont az ET Parlamenti Közgyűlés nyári ülészakának, majd 1996-ban a Parlamenti Közgyűlésben képviselt országok parlamenti elnökei konferenciájának. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésében a magyar delegáció fontosabb céljai közé tartozott, illetőleg tartozik a közép-kelet-európai országok integrációjának elősegítése, valamint a határon túli magyar kisebbségek védelme. A magyar delegáció soraiból az elmúlt másfél évtizedben több jelentésvető került már ki. Nevükhöz fűződik az Ukrajna, Horvátország, Szlovénia, Moldova, Észtország, Grúzia, Bosznia-Hercegovina Európa Tanácsba való felvételével kapcsolatos jelentés is. Emellett négy magyar közgyűlési alelnök, két bizottsági elnök, egy frakcióvezető és több frakcióvezető-helyettes segítette az ET Parlamenti Közgyűlésének munkáját.

#### *Az Országgyűlés részvétele más interparlamentáris szervezetekben*

A második világháború utáni európai történelem egyik nagy jelentőségű eseménye, az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet Helsinkii Záróokmányának elfogadása indította el 1975-ben azt a folyamatot, amely elvezetett egy átfogó biztonsági fórum intézményének kialakításához 1990-ben, a Közép- és Kelet-Európai országok rendszerváltásának időszakában. Ettől

kezdődően a preventív diplomácia, a válságok és a kisebbségi problémák kezelése, valamint mindezek szélesebb biztonsági összefüggésben történő integrálása, illetve a fegyverzet-ellenőrzés vált a fő tevékenységévé.

Az *Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet Parlamenti Közgyűlésének (EBESZ)* alakuló ülését Budapesten, az Országházban tartották 1992-ben. Jelenleg 55 ország 320 parlamenti képviselője alkotja a Közgyűlést. Az évente tartott Közgyűlés, előre meghatározott témában, nyilatkozatot hagy jóvá. A dokumentum a tagállamok kormányainak, parlamentjeinek nemzeti és nemzetközi intézményeknek címzett ajánlásokat fogalmaz meg, nem kötelező jelleggel. A Helsinkii Záróokmány három kosarának megfelelően három (a biztonságpolitikával, a gazdasági kérdésekkel és az emberi jogokkal foglalkozó) bizottság működik a Közgyűlés keretében.

Az Országgyűlés 6 képviselőből álló állandó küldöttséget delegál a szervezetbe (bizottságonként 2-2 főt), amelynek összetétele leképezi a parlamenti erőviszonyokat. Az EBESZ Parlamenti Közgyűlésének munkájában a magyar képviselők tevékenyen vesznek részt, az évek során több alelnöki és bizottsági elnöki posztot láttak el sikerrel. Az 1998–2002 közötti ciklusban a magyar delegáció vezetője töltötte be a Közgyűlés 1. számú főbizottságának (politikai) riportőri, majd elnöki tisztét. Emellett képviselőink rendszeresen részt vesznek a különböző országokban tartott választások megfigyelésében is.

A *Közép-Európai Kezdeményezés (KEK)* térségünk húszéves múltra visszatekintő együttműködési fóruma. Az 1989 novemberében Ausztria, Jugoszlávia, Magyarország és Olaszország által Quadrilaterale néven elindított együttműködés több hullámban bővült. A ma 18 országot magában foglaló szervezet tagjai közül 9 EU-tagállam. A KEK deklarált feladata a nem EU-tag tagállamok (nyugat-balkáni, illetve kelet-európai országok) euroatlanti integrációjának elősegítése, az integrációs tapasztalatok átadása számukra.

A KEK miniszterelnöki és külügyminiszteri fórumai mellett 1990 novembere óta a tagállamok parlamentjei is rendszeresen tartanak találkozókat, 1991 júliusától pedig *Közép-európai Kezdeményezés Parlamenti Dimenziója* elnevezéssel a parlamenti együttműködés intézményesült formát öltött.

A szervezet az év első felében tartja bizottsági ülését, míg a második felében a Közgyűlés ülésezik. A legutóbbi 2009. októberi bukaresti ülésén „A foglalkoztatottság, valamint a sérülékeny társadalmi csoportok védelmét szolgáló intézkedések” és „A befektetésbarát gazdasági környezet kialakítását

célzó intézkedések – a dinamikus gazdasági fellendülés előfeltétele” című témaköröket vitatták meg. A parlamenti dimenzió keretében három általános bizottság működik: a Politikai és belügyi, a Gazdasági, valamint a Kulturális Bizottság, amelyek évente egy-egy ülést tartanak. Magyarország öttagú delegációval vehet részt a szervezet tevékenységében. Az elnököt a kialakult gyakorlat szerint a legerősebb parlamenti pártcsalád adja.

A *Nyugat-európai Uniót* 1954-ben alakította meg Belgium, Franciaország, Hollandia, Luxemburg, Németország és Olaszország az európai biztonság és védelem megteremtése érdekében. Az európai biztonsági intézményrendszerben komoly szerephez nem jutó szervezet feladatainak nagy részét 1999/2000-ben az Európai Unió vette át. Két legfőbb szerve a kormányok képviselőiből álló Tanács és a *Parlamenti Közgyűlés*.

A Parlamenti Közgyűlés munkájában összesen 39 ország mintegy 400 parlamenti képviselője vesz részt. A szervezet rendes tagja az EU 27 tagállama, társult tagjai pedig a nem EU-tag NATO-tagállamok. A Közgyűlés rendszerint a bizottsági keretek között kidolgozott jelentések alapján ajánlásokat fogad el a Tanács számára.

A Közgyűlés évente két plenáris ülést tart Párizsban. Hét állandó bizottsága van: az elnöki, a politikai, a társadalmi és parlamenti kapcsolatokkal foglalkozó, a védelmi, a költségvetési, az eljárási valamint a technológiai és úrbizottság. A bizottságok általában havonta üléseznek. A Közgyűlés munkájában az Országgyűlés hét képviselője vesz részt, akiket e tisztségre a frakciók delegálnak.

A Földközi-tenger medencéje, mint régió az utóbbi időben felértékelődött. Az 1995-ben Barcelonában elindított együttműködés az Európai Unió és a 10 érintett mediterrán ország (Marokkó, Algéria, Tunézia, Egyiptom, Izrael, Jordánia, Libanon, Szíria, Törökország és a Palesztin Nemzeti Hatóság, illetve megfigyelőként Líbia) kapcsolatait foglalja keretbe. A barcelonai folyamat parlamenti dimenzióval is rendelkezik. Az Euro-mediterrán Parlamenti Fórum helyébe 2004-ben az *Euro-mediterrán Parlamenti Közgyűlés* lépett. A Parlamenti Közgyűlésnek 280 tagja van. 130 tag az Európai Unió tagállamából kerül ki, további 130 tag az alapító mediterrán országok és Mauritánia képviselőjét látja el és 10 tagot delegál 5 nem EU-tag mediterrán térségbeli európai ország.

Magyarország az euro-mediterrán együttműködésre, mint a mediterrán medence stabilitását, és ezen keresztül az egész régió biztonságát és stabilitását

előmozdító együttműködésre tekint. Az euro-mediterrán együttműködés parlamenti fórumának munkájába az Országgyűlés először 2004-ben kapcsolódott be, amikor a házelnök megfigyelőként részt vett az Euro-mediterrán parlamenti elnökök találkozáján. Az Országgyűlés az Euro-Mediterrán Parlamenti Közgyűlésbe három képviselőt delegál, továbbá három állandó bizottság (politikai, biztonsági és emberi jogi, gazdasági, pénzügyi, szociális és oktatási, valamint az életminőség javítására, a civil társadalmak közötti együttműködés és kulturális ügyekkel foglalkozó bizottság) és egy ad hoc bizottság (Ad Hoc Energiaügyi és Környezetvédelmi Bizottság) munkájában vesz részt.

Az Országgyűlés részt vesz a *közép-európai parlamentek közötti regionális együttműködésben* továbbá az *Ázsia-Európa Párbeszéd* parlamenti dimenziójában is.

A *Frankofon Parlamenti Képviselők Közgyűlése* 1967-ben alakult azzal a céllal, hogy összefogja a világ francia nyelvű közösségeinek parlamentjeit, az emberi jogok, a jogállam, valamint a francia nyelv és kultúra védelme és ápolása céljából. A szervezet később kiterjesztette tevékenységét a nem frankofon országok, így Közép- és Kelet-Európa franciául beszélő képviselőire is.

Az Országgyűlés – a kormányzati kapcsolatot több mint tíz évvel megelőzve – 1992-től társult tagja a *Frankofon Parlamenti Képviselők Közgyűlésének* és 2000-ben a régióban először nálunk rendezték meg a Frankofon Parlamenti Képviselők Közgyűlése európai tagozatának gyűlését. A 77 országot tömörítő interparlamentáris szervezet, az évente összehívott Közgyűlésben, 4 bizottságban és a Bureau-ban végzi munkáját. Az Országgyűlés 6–8 képviselővel vesz részt a Közgyűlésben, a bizottságokban és vállal riportéri feladatokat.

#### *Nemzetközi konferenciák, találkozók*

Az Országgyűlés a többoldalú kapcsolatai során időről időre házigazdája egy-egy *nemzetközi konferenciának, találkozóknak*. Ezek az események jelentős mértékben hozzájárulhatnak mind az Országgyűlés, mind Magyarország kedvező megítéléséhez, emellett elősegítik a fontosnak ítélt külpolitikai célok elérését, és az Országgyűlés szerepének erősítését a nemzetközi porondon. Kitüntetett szerepe van a parlamenti elnökök szintjén szervezett találkozónak, valamint azon parlamenti közgyűlések plenáris és bizottsági üléseinek, amelyekben az Országgyűlés delegációval képviselteti magát.

A Parlament elnöke (vagy az általa felkért alelnök) ugyanakkor rendszeresen részt vesz az Európai Unió nemzeti parlamenti, és különböző regionális elnöki tanácskozásain, így a visegrádi négyek, vagy a Regionális Együttműködés (V4+Ausztria, Szlovénia) találkozóin. A nemzetközi szervezetek (ENSZ, OECD, EUFORES, FAO, WHO és mások) és a nemzeti parlamentek gyakorta rendeznek tematikus konferenciákat, ahol a magyar törvényhozás képviseléről a bizottságok elnökei gondoskodnak.

Az Országgyűlés által a rendszerváltás óta szervezett legfontosabb találkozók:

Nyugat-Balkáni parlamenti elnökök találkozója	2009. szeptember
Euroatlanti Frankofon Konferencia	2008. október
A regionális együttműködés parlamenti elnöki konferenciája	2007. november
Az 1956-os menekülteket befogadó országok parlamenti elnökeinek találkozója	2006. október
Az európai uniós parlamenti elnökök találkozója	2005. május
A közép-európai parlamenti elnökök találkozója	2004. november
A Parlamenti Elnökök II. Világkonferenciáját Előkészítő Bizottság ülése	2004. szeptember
Az Európai Parlament elnöke és a bővítési folyamatban részt vevő országok parlamenti elnökeinek találkozója	2004. február
A Frankofon Képviselők Közgyűlése európai tagozatának közgyűlése	2000. november
A NATO Parlamenti Közgyűlésének tavaszi ülészsaka	2000. május
A Finnugor Népek Világkongresszusa	1996. augusztus
Az európai parlamenti elnökök konferenciája	1996. június
A NATO Parlamenti Közgyűlésének tavaszi ülészsaka	1995. május
Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének nyári ülészsaka	1992. július
Az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet alakuló közgyűlése	1992. július
Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése Parlamenti és Tömegkapcsolatok Bizottságának ülése	1991. május

### *A NATO és az Országgyűlés kapcsolatai*

#### *A NATO-csatlakozás*

A rendszerváltás óta az Országgyűlésben képviselethez jutott pártok közötti mind a mai napig meglévő politikai konszenzusnak meghatározó szerepe volt abban, hogy az Észak-atlanti Szerződés Szervezete meghívta Magyarországot a NATO-bővítés első körébe. A csatlakozás előmozdításában és sikerében az Országgyűlés is fontos szerepet játszott.



A tagság egyik feltétele a sikeres ügydöntő országos népszavazás volt. Amikor az Országgyűlés az általa korábban módosított Alkotmány alapján – a kormány kezdeményezésére – kiírta a NATO-tagságról a népszavazást, az előbbieken említett politikai konszenzus is elősegítette azt, hogy 1997. november 16-án a szavazatát leadó választópolgárok túlnyomó többsége támogatta az ország NATO-hoz való csatlakozását.

1998-ban került sor a három meghívott állam csatlakozásához szükséges ratifikációs eljárásokra az akkor még tizenhat NATO-tagállamban. Ezt követően az Országgyűlés 1999. február 9-én 330 igen szavazattal ratifikálta az Észak-atlanti Szerződést, Magyarország csatlakozását a NATO-hoz, amely március 12-én lépett életbe.

Az első NATO bővítési kört hamarosan újabb követte. 2004-ben az Országgyűlés megerősítette a Bolgár Köztársaságnak, az Észt Köztársaságnak, a Lett Köztársaságnak, a Litván Köztársaságnak, Romániának, a Szlovák Köztársaságnak és a Szlovén Köztársaságnak az Észak-atlanti Szerződéshez való csatlakozásáról szóló Jegyzőkönyveket. 2008-ban pedig az Országgyűlés elsőként ratifikálta Horvátország és Albánia NATO-csatlakozását.

Már a NATO-tagságunkat megelőző partnerség időszakában is országgyűlési határozatok engedélyezték a NATO számára a légtérhasználatot, vagy rendelkeztek a magyar katonák részvételéről a délszláv válság leküzdésében. A NATO-tagság az Országgyűléssel szemben komoly törvényhozási követelményt támasztott. A NATO szövetségi rendszerének egyik jellemzője a gyors katonai reagálás képessége. Ez a tagállamok politikai döntéshozóitól is gyorsaságot követel meg. Ehhez igazodva változtatni kellett a Magyar Honvédség és a szövetséges fegyveres erők csapatmozgásainak korábbi engedélyezési gyakorlatán, amely ezt minden esetben parlamenti döntéshez kötötte. Hosszú politikai vita és egyeztetés után, a hatékonyabb nemzetközi együttműködésünk biztosítása érdekében az Országgyűlés 2003 decemberében az Alkotmány és a honvédelmi törvény módosításával, a NATO szerepvállalásokkal összefüggő csapatmozgások engedélyezését a kormány hatáskörébe utalta, de haladéktalan beszámolási kötelezettséget írt elő az Országgyűlés és a köztársasági elnök részére. Ezzel elhárult a szövetségi együttműködést korábban megnehezítő idővesztés, ugyanakkor megmaradt a kormány parlamenti ellenőrzését biztosító beszámolási kötelezettség.

2009. március 9-én az Országgyűlés az öt parlamenti frakció egyetértésével a Magyar Köztársaság NATO-tagságának 10. évfordulóját méltató Politikai Nyilatkozatot fogadott el, amelyben megerősítették „az Észak-atlanti Szerződés

szervezetében való tevékeny és konstruktív szerepvállalás iránti közös elkötelezettségüket, és egyértelmű kiállásukat a Szövetség által képviselt értékek védelme mellett”.

#### *A NATO Parlamenti Közgyűlés*

A NATO-val és a NATO-hoz kapcsolódó intézményekkel folytatott párbeszéd már 1988–1989-ben elkezdődött. A magyar politikusok részt vettek és felszólaltak a *NATO Parlamenti Közgyűlés* különböző rendezvényein.

A Parlamenti Közgyűlés interparlamentáris szervezet, a huszonnyolc NATO-tagállam 257 törvényhozójának a fóruma. Tagjait a parlamentek delegálják. A Közgyűlés a legfontosabb intézményi kapcsolatot jelenti a NATO és a tagországok parlamentjei, valamint az Egyesült Államok és az európai törvényhozások között.

1955. évi megalapítása óta a Közgyűlés a NATO-tól függetlenül működik, de szoros munkakapcsolat van közöttük. A NATO főtitkárának választ kell adnia a Közgyűlés ajánlásaira, és évente beszámol a tavaszi és őszi ülészakon. A Közgyűlés képviselői rendszeresen találkoznak az Észak-atlanti Tanács tagjaival, valamint évente együttes bizottsági ülést tartanak Brüsszelben.

A Közgyűlés bizottságainak állásfoglalásairól a plenáris ülés szavaz (ez az éves őszi ülészakon történik). Ezek együttesen alkotják a Közgyűlés politikai ajánlásait, amelyeket az Észak-atlanti Tanácshoz juttatnak el. E határozatokban többnyire konkrét lépéseket szorgalmaznak.

A Közgyűlés delegációja, Bruce George-nak, a Politikai Bizottság elnökének vezetésével, első alkalommal járt egy nem NATO-tagállamban, amikor 1990 januárjában Magyarországra látogatott. A Közgyűlés mindvégig támogatója volt a NATO mielőbbi kibővítésének. 1990-ben Bulgária, Lengyelország, Magyarország, Csehszlovákia és a volt Szovjetunió utódállamai megkapták a társult tagsági státuszukat, ami részvételi és tanácskozási joggal ruházta fel küldöttségeiket. 1991 óta a hét főből álló magyar delegáció tagjait több alkalommal is bizottsági raportőri feladatokkal bízták meg. 1995-ben a Közgyűlés először tartotta tavaszi ülészakát egy nem NATO-tagállamban, Budapesten. (Erre korábban nem volt példa.) 1999. március 12-ei NATO-tagságunkkal egyidejűleg a Közgyűlés teljes jogú tagállamává váltunk.

2000 májusában a szervezet ismét Budapesten tartotta tavaszi közgyűlését. Ettől kezdve a NATO főtitkára a tavaszi ülésszakokon is rendszeresen megjelenik és felszólal. A Közgyűlés Állandó Bizottsága, a szervezet legfelsőbb szintű döntéshozó testülete, 2007 tavaszán Budapesten rendezte meg éves találkozóját.

Közgyűlésbeli tagságunknak köszönhetően a képviselők és az Országgyűlés hivatalának munkatársai részt vettek a brüsszeli NATO-központban és a Közgyűlés Nemzetközi Titkárságán rendszeresen megrendezett továbbképzéseken. Ennek eredményeként átfogó tudásanyaghoz jutottak a NATO tevékenységéről. Új ismereteket szereztek a nyugati demokráciák védelmi szektorainak demokratikus kontrolljáról, parlamenti felügyeletéről és annak különböző tagállami módozatairól.

#### *A bizottságok szerepe a NATO-integrációban*

Az Országgyűlés Honvédelmi bizottsága a Külügyi bizottsággal együtt jelentős szerepet játszott hazánk NATO-integrációs folyamatában. Aktív kezdeményezésükre jött létre a visegrádi országok parlamentjei védelmi és külügyi bizottságainak állandó találkozója. A „V4-ek” (időközben Szlovákiával kibővült) tárgyalásain az aktuális NATO-kérdésekben való állásfoglaláson túl napirendre tűzték az újonnan csatlakozott államok európai uniós ügyeinek áttekintését is, amivel a regionális politika egy új horizontját nyitották meg. A Külügyi bizottság delegációja minden ősszel konzultációkat folytat a NATO központjában. A képviselők így jobban megismerik azon nemzetközi akciók biztonságpolitikai környezetét, amelyek keretében magyar katonák külföldön teljesítenek szolgálatot.

#### *NATO Tájékoztató Központ*

Az Országgyűlés Külügyi Hivatalán belül 1996-ban létrehozott NATO Tájékoztató Központ feladata, hogy a parlamenti képviselők (valamint a Hivatal és a frakciók e kérdésekkel foglalkozó munkatársai) minél hitelesebb és teljesebb tájékoztatást kapjanak az euroatlanti biztonsági intézmények tevékenységéről.

A Központ parlamenti NATO-klubokat is szervez a Külügyminisztérium, a Honvédelmi Minisztérium, a biztonságpolitikai civil szervezetek (Magyar Atlanti Tanács, Biztonságpolitikai és Honvédelmi Kutatások Központja) vezetőinek, és az Országgyűlés Külügyi, illetve Honvédelmi bizottsága

tagjainak és szakértőiknek a részvételével. A klub vendége volt többek között a NATO-szóvivő, Jamie Sea, valamint Jean Fournet főtítkárhelyettes, aki a NATO-nak a tagállamok közvéleményével való kapcsolattartásáért volt felelős.

A Központ minden év őszén nagyszabású nemzetközi NATO-konferenciákat szervez, amelyek állandó meghívott előadói a NATO magas rangú tisztségviselői és nagykövetei. A rendezvénynek 2009 novemberében díszvendége és előadója volt Anders Fogh Rasmussen NATO-főtítkár.

### **A külföldi államfők és a nemzetközi szervezetek vezetőinek felszólalása az Országgyűlés ülésén**

A nemzetközi kapcsolatok erősítésének sajátos parlamenti formája a külföldi államfők vagy jelentős nemzetközi szervezetek vezetőinek felszólalása az Országgyűlés plenáris ülésén. Erre kivételesen, a Házbizottság előzetes egyetértése esetén kerülhet sor. (Éppen a kivételes jelleg erősítése érdekében a Házbizottság 1999 májusában úgy foglalt állást, hogy főszabályként nem biztosít felszólalási lehetőséget a hivatalos látogatásra Magyarországra érkező külföldi állam- és kormányfőknek.) A külföldi államférfiak látogatásának vagy különösen jelentősnek kell lennie ahhoz, hogy a felszólalásra sor kerüljön, vagy a viszonyosság elve kívánja azt meg. (Például amikor a magyar köztársasági elnök is felszólalhatott az adott ország parlamentjében.) 1990 és 2000 között 17 államfő és az Európai Parlament 3 elnöke szólalt fel az Országgyűlés ülésén. Közülük a legemlékezetesebbek közé tartozik Borisz Jelcin orosz államfő 1992. novemberi felszólalása, amelyben tisztelgett az 1956-os forradalom és áldozatainak emléke előtt, valamint II. Erzsébet 1993. májusi látogatása és felszólalása az Országgyűlés ülésén. (Személyében először látogatott Magyarországra Nagy-Britannia uralkodója.) A külföldi államfők látogatásának egyébként szinte állandó eleme, hogy találkoznak az Országgyűlés elnökével is.

Az elmúlt tíz évben már csak az Európai Bizottság elnöke szólalt fel az Országgyűlés ülésein 2008 őszén. 2000 óta inkább az a gyakorlat, hogy a külföldi államfők nem az Országgyűlés ülésén, hanem a felsőházi teremben mondanak beszédet a meghívott képviselők és más neves közéleti személyiségek előtt. (Ilyen alkalom volt a spanyol király vagy a két egymást követő francia köztársasági elnök felsőházi beszéde.)

## **Az Országgyűlés tevékenysége a határon túli magyarsággal kapcsolatban**

Az Országgyűlés tevékenysége során mindinkább megvalósítja azt az állami felelősségvállalást, amelyet az Alkotmány a következőképpen deklarál: „A Magyar Köztársaság felelősséget érez a határon kívül élő magyarok sorsáért és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatok ápolását.”

Az Országgyűlés a képviselők túlnyomó többségének (92,4%-ának) szavazatával 2001 júniusában fogadta el a szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvényt. (A hivatalos elnevezés ellenére a törvény státustörvényként vagy kedvezménytörvényként vonult be a köztudatba.) A törvény alapvetően a magyar kulturális identitás fenntartását szolgáló kedvezményeket hivatott biztosítani a határon túl élő (magyarigazolvánnyal rendelkező) magyarok és családtagjaik számára. Elsősorban azoknak a családoknak biztosított különböző előnyöket, akik gyermekeiket magyar iskolába járatják. A törvényt az Országgyűlés 2003-ban módosította, összhangba hozva azt az Európa Tanács Velencei Bizottságának jelentésével és a magyar kormánynak egyes szomszédos államok kormányaival történt megállapodásaival.

Magyarország kétoldalú megállapodásokat kötött a szomszédos országokkal az ott élő magyar, illetőleg a nálunk élő nemzeti kisebbségek jogainak védelméről. Ezeket az egyezményeket az Országgyűlés törvénnyel hirdette ki.

2005 februárjában az Országgyűlés törvényt alkotott a Szülőföld Alapról. A törvényjavaslat vitájában (eltérve a Házzsabálytól) felszólalhattak a határon túli magyar szervezetek vezetői is. A Szülőföld Alap támogatást nyújt a határon túli magyarságnak a szülőföldjén való boldoguláshoz, anyagi és szellemi gyarapodáshoz, nyelvének és kultúrájának megőrzéséhez és továbbfejlesztéséhez, az anyaországgal való sokoldalú kapcsolatának erősítése érdekében. Bár az alap működésével kapcsolatban voltak viták, létrehozását egyhangúan támogatta az Országgyűlés. A törvény (amelyet a parlament 2006 decemberében módosított) célja az volt, hogy megreformálja a határon túli magyarság támogatási rendszerét, oly módon, hogy az ezzel kapcsolatos feladatok, a pályázati úton adható támogatások az Alapba integrálódjanak, s ezáltal a támogatási rendszer átláthatóbb, hatékonyabb legyen. A Szülőföld Alap politikai intézménye az évente ülésező Regionális Egyeztető Fórum, amelynek elnöke a miniszterelnök. Szakmai kérdésekben a szakterületenként szervezett kollégiumok döntenek. Az Alap forrásai a határon túli magyarsággal foglalkozó közalapítványok integrációjával bővültek. Az Alap tevékenységéről

és működéséről, valamint a törvény alkalmazásának tapasztalatairól a kormány évente beszámol az Országgyűlésnek. Erre első alkalommal 2007-ben került sor.

Az Országgyűlés Külügyi és határon túli magyarok bizottsága mind a költségvetésről, mind a zárszámadásról szóló törvényjavaslatot tárgyalása során figyelmet fordít a határon túli magyarokkal kapcsolatos támogatásokra, azok felhasználására, továbbá a Miniszterelnöki Hivatal és a Külügyminisztérium ezzel kapcsolatos tevékenységére.

Az Országgyűlés más módon is elősegíti az itthoni és a határainkon túl élő magyarok kapcsolatainak erősítését és bővítését, a hatékonyabb és eredményesebb együttműködést. E törekvés jegyében alakult meg 2004 szeptemberében a magyar-magyar együttműködés parlamenti állandó fóruma: a Kárpát-medencei Magyar Képviselők Fóruma (KMKF).

A KMKF a szomszédos államok országos vagy tartományi szintű képviselőinek, az Európai Parlamentben mandátummal rendelkező képviselőknek és az Országgyűlés képviselőinek egyeztető fóruma. Legfontosabb testülete a minden év szeptemberében az Országházban tanácskozó plenáris ülés. A Fórumba a frakciók 3-3, a Külügyi és határon túli magyarok bizottsága 3 képviselőt, az Európai Parlament frakciónként 1-1 képviselőt delegál. A plenáris ülésen a 68 határon túli képviselővel együtt 89 képviselő tanácskozik. A plenáris üléseket az Állandó Bizottság készíti elő, amelybe a részt vevő pártok és szervezetek 1-1 főt delegálnak. A Bizottság 19 tagból áll. Elnöke az Országgyűlés elnöke, ő vezeti a plenáris üléseket is. A Fórum alkalmat ad stratégiai egyeztetésekre az egész Kárpát-medencei magyarságot érintő kérdésekben, valamint a közös tervekről szóló eszmecserekről. A különösen fontos kérdések közé tartozik az Európai Uniótól kívül maradó magyar kisebbségi közösségek helyzetének erősítése, kapcsolattartásuk elősegítése.

A Fórum 2007. szeptemberi plenáris ülésén a magyarországi és a határon túli pártok konszenzusával elfogadta a magyar-magyar együttműködésnek és a nemzeti érdekérvényesítésnek a magyar nemzet európai uniós csatlakozása utáni perspektívájáról szóló nemzetpolitikai előterjesztést.

2006-ban a plenáris ülés négy albizottságot (a gazdasági, a kulturális, a jogi, valamint a külügyi és Európa-ügyi albizottságot) hozott létre, amelyek révén a KMKF határon túli tagjai szakpolitikai kérdésekben folytatnak konzultációkat. Az albizottságokban az Országgyűlés 10 bizottságának kormánypárti és

ellenzéki tagjai, illetőleg a határon túli magyarok szervezeteinek képviselői együtt vitatják meg a napirendre tűzött kérdéseket és szükség szerint állásfoglalást fogadnak el. 2007. január és 2010. március között az albizottságok összesen 24 ülést tartottak, az Állandó Bizottság 7 alkalommal ülésezett.

Az Országgyűlés 2008 márciusában határozatot fogadott el a Kárpát-medencei Magyar Képviselők Fórumáról, amelyben rögzítette, hogy a KMKF-et saját állandó intézményének tekinti. A kormányt pedig felkérte arra, hogy támogassa a KMKF testületeinek működését a szükséges információk rendelkezésre bocsátásával és rendszeresen tájékoztassa a KMKF testületeit a határon túli magyar nemzeti közösségekkel kapcsolatos lépéseiről.

A Külügyi és határon túli magyarok bizottsága rendszeresen napirendjére tűzi a határon túli magyarsággal összefüggő kérdéseket. Nyilvános ülésen félévente meghallgatja és megvitatja a nemzetpolitikaért felelős miniszter beszámolóját, és erre tanácskozási joggal meghívja a négy legnagyobb határon túli magyar szervezet vezetőit is. A költségvetési törvény bizottsági tárgyalásakor komoly hangsúlyt kapnak a határon túli magyarsággal kapcsolatos támogatások. A bizottság félévente megvitatja a Szülőföld Alap működésével kapcsolatos tapasztalatokat. Amennyiben olyan fontosabb nemzetközi esemény történik, amely jelentősen befolyásolja a Kárpát-medencei magyarság ügyeit, azt a bizottság a Külügyminisztérium vagy a Miniszterelnöki Hivatal képviselőivel rövid időn belül megvitatja. A 2007-es esztendő óta a bizottság félévente nyílt napot rendez, amelyen nagy nyilvánosság előtt vitat meg egy, a határon túli magyarság számára fontos kérdéskört, első alkalommal a határon túli magyar nyelvű oktatás helyzetét.

### **Az Országgyűlés elnökének nemzetközi szerepe**

A magyar parlament nemzetközi kapcsolataiban kiemelkedő szerepe van az Országgyűlés elnökének, mivel személyében megtestesíti az Országgyűlést a külső kapcsolatokban. Emellett a többi közjogi méltósággal kialakított munkamegosztás keretében hazánk nevében lép fel külföldi tárgyalásai során és akkor, amikor fogadja a delegációkat. Az Európai Unió nemzeti parlamentjeinek rendszeres elnöki találkozóiin képviseli az európai uniós kérdésekben kialakított konszenzust, különös tekintettel a Lisszaboni Szerződés értelmében kibővült nemzeti parlamenti hatáskörökre. Az Országgyűlés elnöke sokrétű, aktív kétoldalú kapcsolatokat ápol európai kollégáival, és a többi kontinens, mindenekelőtt az amerikai, az ázsiai és az arab államok törvényhozó testületeinek vezetőivel.

Nemzetközi kapcsolatai során eredményesen segítheti Magyarország regionális törekvéseit és hatékonyan közreműködhet a kelet-európai országok integrációjának előmozdításában, valamint a szomszédos országok beilleszkedésében az európai struktúrákba. Rendszeressé váltak a szomszédos országok parlamenti elnökeivel a hivatalos és a határ menti informális találkozók. Nemzetközi konferenciák házigazdájaként szerepet vállalt a nyugat-balkáni országok integrációjának elősegítésében (így például az Európai Parlament elnöke és a bővítési folyamatban részt vevő országok parlamenti elnökeinek 2004. évi találkozásán vagy a 2005-ben megrendezett európai uniós parlamenti elnökök találkozásán, valamint a Nyugat-Balkán parlamenti elnöki konferenciák kétévenkénti szervezésével).

Az Országgyűlés elnöke a KMKF 2004. évi életre hívása óta, annak elnökeként kulcsszerepet töltött be a nemzetpolitikai konszenzus alakításában. A kisebbségi jogokra vonatkozó többpárti egyetértés alapján egyes szomszéd országokkal párbeszédet indított el, valamint konzultációt kezdeményezett az Európai Parlament, illetve az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése elnökével a magyar közösségek nyelvhasználati jogainak érvényesítése és az identitási jogok garantálása érdekében.

Az Országgyűlés elnöke nemzetközi ügyekben delegálhatja a parlament képviselőjét. Akadályoztatása esetén a kiemelkedő nemzetközi fórumokon vagy kétoldalú kapcsolatokban a parlamentet az általa felkért alelnök képviseli. A parlamenti kiutazásokat és külföldi törvényhozók fogadását éves/féléves tervben vagy eseti jelleggel hagyja jóvá.

### **A bizottságok szerepe a nemzetközi kapcsolatokban**

Mind a kétoldalú, mind a többoldalú nemzetközi kapcsolatokban fontos szerepe van az Országgyűlés állandó bizottságainak: különösen a Külügyi és határon túli magyarok bizottságának és az Európai ügyek bizottságának. A bizottságok külföldi útjai, illetve a Magyarországra látogató delegációkkal folytatott megbeszélések elmélyültebb külpolitikai konzultációkra is lehetőséget adnak. Miután a bizottságok, így a delegációk is több párt képviselőiből állnak, a nemzetközi kapcsolatokban – az ország érdekeit szem előtt tartva – differenciált politikai álláspontot tudnak megfogalmazni és képviselni.

A Külügyi bizottság ciklusokon átnyúló hagyományává vált, hogy minden ősszel delegációja részt vesz az ENSZ parlamenti közgyűlésén New Yorkban. A



Honvédelmi, valamint a Külügyi bizottság NATO-kapcsolatokban betöltött szerepéről, illetőleg ez utóbbi bizottságnak a határon túli magyarsággal kapcsolatos tevékenységéről már szóltunk, az Európai ügyek bizottságának tevékenységét pedig az Országgyűlés európai uniós feladatainak tárgyalásakor mutatjuk majd be.

### **Az Országgyűlés Hivatalának szerepe a nemzetközi kapcsolatokban**

A nemzetközi kapcsolatok folyamatos és eredményes működése érdekében az Országgyűlés Hivatala a megfelelő szervezeti háttérrel biztosít a tisztségviselők, a bizottságok és a képviselők munkájához.

Ezt a feladatot elsősorban a Külügyi Hivatal végzi. Javaslatot készít az Országgyűlés elnöke számára az Országgyűlés éves nemzetközi programjára, kialakítja a más államok parlamentjeivel való együttműködés kereteit, biztosítja az Országgyűlés elnökének, alelnökeinek, bizottságainak, baráti tagozatainak, a nemzetközi parlamenti szervezetekbe delegált küldöttségeknek a szakmai felkészítését, tárgyalási tematikát, illetve háttéranyagot bocsát rendelkezésükre. Emellett összeállítja és megszervezi a hazánkba érkező parlamenti delegációk programjait. Közreműködik az Országgyűlés nemzetközi rendezvényeinek előkészítésében és lebonyolításában, valamint ellátja a nemzetközi parlamenti szervezetekbe delegált küldöttségek titkársági teendőit is. A nemzetközi jellegű találkozók, látogatásokról összefoglalókat készít, egészében dokumentálja a parlament nemzetközi kapcsolatait. A Külügyi Hivatal EU Főosztálya felelős az uniós intézményekkel és a többi tagállammal való kapcsolattartásért is.

A bizottságok nemzetközi tevékenységében az Országgyűlés Hivatalának más egységei is közreműködnek. Fontos szerepet játszik e tekintetben a Külügyi és határon túli magyarok bizottságának, valamint az Európai ügyek bizottságának titkársága is.

## **AZ ORSZÁGGYŰLÉS EURÓPAI UNIÓS FELADATAI**

A Magyar Köztársaság 2004. május 1-jén csatlakozott az Európai Unióhoz. Ez a történelmi jelentőségű esemény jelentős hatást gyakorolt az Országgyűlés

munkájára, és új feladatokat is rótt a parlamentre. Mindez igaz a törvényalkotásra és a kormány parlamenti ellenőrzésére is.

### **Egyeztetési eljárás (közreműködés az uniós jogalkotásban)**

Más parlamentekhez hasonlóan az Országgyűlés legfontosabb feladata a törvényalkotás. Magyarország uniós csatlakozásával azonban a jogalkotási hatáskör részlegesen az Európai Unió intézményeihez (Európai Parlament, Tanács, Bizottság) került át. Ezek a testületek a magyar állampolgárokra is kötelező, közvetlenül alkalmazandó jogszabályokat hozhatnak (rendeletek), illetve kötelezően megszabhatják magyar jogszabályok tartalmát (irányelvek). Az uniós intézmények jogalkotó hatásköre természetesen nem korlátlan: az alapító szerződések által meghatározott célkitűzések megvalósítása érdekében, a rájuk ruházott hatáskör keretei között járhatnak el. Ráadásul ezek az intézmények magyar részvétellel működnek, tehát – mint az az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdésének szövegéből is kitűnik – nem a szuverenitás feladásáról, hanem a hatáskörök közös gyakorlásáról van szó. Mindazonáltal uniós tagországgá válásunkkal az Országgyűlés szerepe megváltozott a törvényalkotásban.

Ez a szerep külön vizsgálható az uniós jogszabály elfogadása előtt és azt követően. Az uniós jogszabályok megszületése előtt, azok tartalmának kialakítására az Országgyűlés korlátozott és közvetett módon gyakorolhat befolyást. A Magyar Köztársaság Kormánya képvisellel és szavazati joggal bír a Tanácsban, az EU legfontosabb döntéshozó intézményében. Az Országgyűlésnek viszont lehetősége van a kormány tárgyalási álláspontjának befolyásolására, s ezen keresztül – korlátozottan és áttételesen – a végső tanácsi döntés befolyásolására is.

Ezt a célt szolgálja az ún. *egyeztetési eljárás*. Az eljárás keretében – egy adott uniós tervezetre nézve – sor kerül:

- a képviselők tájékoztatására,
- a tervezet megvitatására, a frakciók véleményének ismertetésére,
- az Országgyűlés állásfoglalásának kialakítására – ennek keretében a kormány álláspontjának értékelésére, esetlegesen befolyásolására, megváltoztatására,
- annak ellenőrzésére, hogy a kormány megfelelően képviselte-e az egyeztetett álláspontot.

Az egyeztetési eljárást az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről szóló 2004. évi LIII. törvény (a továbbiakban: együttműködési törvény) szabályozza.

Az egyeztetési eljárás főszereplője az Országgyűlés Európai ügyek bizottsága, amely az eljárásban döntéshozatali jogkörrel rendelkezik. Az eljárás folyamata röviden a következő. A kormány az Európai ügyek bizottságának megküld minden olyan dokumentumot, tervezetet, amely az Európai Unió intézményeinek napirendjén szerepel. Az Európai Unió Tanácsa egy központi szerveren (U32) juttatja el dokumentumait a Külügyminisztériumnak, amely azokat továbbítja az Országgyűlésnek. A napi 150–200 küldeményt jelentő dokumentumhalmaz nyilvántartására, kezelésére a Hivatal egy adatbázist fejlesztett ki (EUDOC), amelyet az Európai ügyek bizottságának titkársága működtet. Az Európai ügyek bizottsága (EÜB) bármely európai uniós tervezettel kapcsolatban tájékoztatást kérhet a kormány által képviselni kívánt álláspontjavaslatról. Az egyeztetési eljárást tipikusan az Európai ügyek bizottsága kezdeményezi, a bizottság elnökének javaslatára, jelen lévő tagjai többségének szavazatával. (Ezt a döntést jellemzően a bizottság elnökségének egyeztetése előzi meg. Az elnökséget a bizottság elnöke és alelnökei alkotják.) A bizottságot e tekintetben nem köti a kormányzat értékelése, az eljárás bármely uniós tervezetre megindítható. De eljárás indulhat akkor is, ha ezt a kormány kezdeményezi. Harmadik lehetőségként – parlamenti ülészakonként legfeljebb négy tervezet esetében – kötelező egyeztetési eljárás indítása, ha azt a bizottság tagjainak kétötöde kezdeményezi (kisebbségi klauzula).

A kormányzati álláspontjavaslat tartalmazza:

- az európai uniós tervezet tartalmának összefoglalását,
- az európai uniós döntéshozatali eljárás megjelölését,
- a tervezet elfogadásának várható uniós menetrendjét és lehetőség szerint a tervezet tanácsi tárgyalásának kezdőpontját,
- a kormány tervezettel kapcsolatos álláspontját, az Európai Unió döntéshozatali eljárásában elérni kívánt célokat és azok indokait,
- a tervezetből következő jogalkotási feladatok bemutatását.

Az EÜB, amennyiben ezt szükségesnek ítéli, bővített álláspontjavaslatot is kérhet a kormánytól, amely a korábban felsoroltakon kívül tartalmazza:

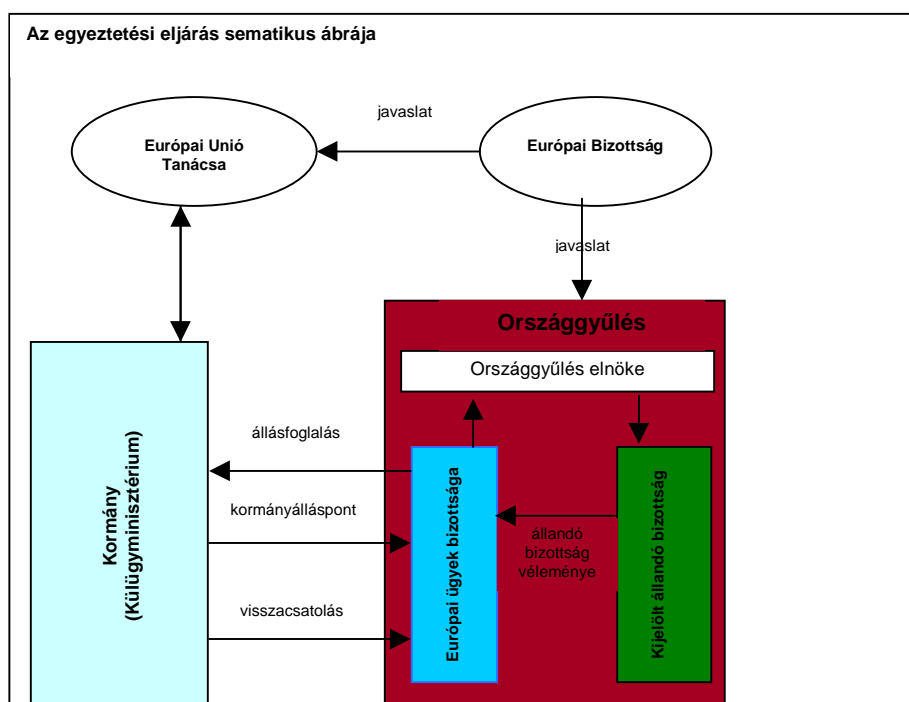
- az európai uniós tervezet tárgykörére vonatkozó, hatályos magyar és európai uniós szabályozását tartalmazó jogszabályok megjelölését,
- az európai uniós tervezet Magyarországra vonatkozó várható gazdasági, költségvetési és társadalmi hatásainak rövid bemutatását,
- az európai uniós tervezettel kapcsolatban az európai uniós intézményeknek és tagállamoknak a kormány számára az álláspontjavaslat elkészítésekor ismert véleményét.

Az EÜB a tervezetéről kikéri az érintett állandó bizottság véleményét is: az EÜB javaslata alapján az Országgyűlés elnöke vélemény kidolgozására jelöli ki az illetékes bizottságot. Véleményalkotásra több bizottság is kijelölhető és az állandó bizottságok maguk is kérhetik kijelölésüket. A kijelölt állandó bizottság rendszerint a bizottság európai uniós albizottsága vagy a bizottság tagjának riportéri jelentése alapján készíti el véleményét az uniós tervezetről, amelyet aztán az EÜB részére küld meg.

Ezt követően az Európai ügyek bizottsága a kormány álláspontjavaslatáról állásfoglalást fogad el. Az állásfoglalását zárt ülés keretében alakítja ki, a kormány képviselőjének jelenlétében. A bizottság állásfoglalását a bizottsági vita elnöki összefoglalója tartalmazza, amelyet a bizottság elnöke jegyzőkönyvbe diktál. Ezt követően a kormány az EÜB állásfoglalásának alapulvételével alakítja ki álláspontját.

A kormány az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményének döntése után írásban tájékoztatja az Európai ügyek bizottságát. Ily módon ellenőrizhető az, hogy mennyiben követte a kormány az Európai ügyek bizottsága iránymutatását. A kormány szóbeli indokolást köteles adni a bizottságnak akkor, ha az általa képviselt álláspont eltért az EÜB állásfoglalásától. Amennyiben az eltérés olyan tárgykört érint, amelynek szabályozásához az Alkotmány értelmében az Országgyűlés minősített többségű döntése szükséges, az indokolás elfogadásáról az Országgyűlés plenáris ülése dönt.

Az első eljárás 2004.



szeptember 27-én indult, az ún. szoftverszabaddalmi irányelvvel kapcsolatban. Az uniós tagság óta eltel több mint öt esztendőben számos, meghatározó jelentőségű ügyben indult egyeztetési eljárás. Az utóbbi időszakból a hírközlési csomaggal, a közös agrárpolitika állapotfelmérésével, a klíma-energia csomaggal, vagy a határon átnyúló egészségügyi ellátásokról szóló irányelvvel kapcsolatban indult egyeztetési eljárások emelhetők ki. 2004 óta összesen 81 uniós tervezetről folytatott és zárt le egyeztetési eljárást az Országgyűlés, és további 20 egyeztetési eljárás van folyamatban. (A teljes lista megtalálható az Országgyűlés európai uniós honlapján.)

### **A Lisszaboni Szerződés által biztosított új jogosultság, a szubszidiaritás-elv érvényesülésének vizsgálata**

A Lisszaboni Szerződéssel a tagállami parlamentek európai uniós döntéshozatalban betöltött szerepe megerősödött. Olyan eljárásjogi szabályok léptek életbe, amelyek biztosítják, hogy a parlamentek az eddiginél is szélesebb körben közvetlenül férhessenek hozzá európai uniós dokumentumokhoz és azokkal kapcsolatban, még időben, az érdemi döntéshozatal előtt fejthessék ki álláspontjukat.

Az Európai Unióról szóló szerződés értelmében azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos közösségi hatáskörbe, az Unió csak akkor és annyiban járhat el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok az Unió szintjén jobban megoldhatók. A Lisszaboni Szerződés által biztosított tagállami parlamenteket megillető jogosultság a fent említett alapelv, azaz a szubszidiaritás-elv érvényesülésének ellenőrzése. Amennyiben meghatározott számú tagállami parlament egy uniós jogszabályjavaslat tekintetében megállapítja az említett elv megsértését, a javaslat előterjesztőjét annak felülvizsgálatára, végső esetben visszavonására kötelezheti.

Az Országgyűlés a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt megtette azokat a szabályozási előkészületeket, amelyek a nemzeti parlamenteket megillető új jogosultság gyakorlásához szükségesek. Az együttműködési törvény kimondja, hogy az Országgyűlés a szubszidiaritás elvének érvényesülése vonatkozásában állást foglalhat európai uniós tervezetekkel kapcsolatban. A Házsabály az elv alkalmazásának vizsgálatát az Európai ügyek bizottságának hatáskörébe utalja úgy, hogy amennyiben a bizottság az elv sérelmét vélelmezi, az erről szóló bizottsági indítványról az Országgyűlés plenáris ülése tizenöt napon belül

határoz. Az elv megsértését megállapító országgyűlési véleményt az Országgyűlés elnöke továbbítja az uniós intézményekhez.

Az Országgyűlést megillető új jogosultság gyakorlati alkalmazására való felkészülést az Európai Ügyekkel Foglalkozó Bizottságok Konferenciája (COSAC) keretében 2005 és 2009 között indult „próba” szubszidiaritás-vizsgálatok segítették. A próbavizsgálatok lehetőséget biztosítottak a parlamentek számára az elv ellenőrzését szolgáló parlamenti mechanizmusok kipróbálására, a tapasztalatok összegyűjtésére. Az Európai ügyek bizottsága valamennyi COSAC által koordinált vizsgálatban részt vett.

### **Jogharmonizáció a csatlakozás után**

A közösségi szabályozás elfogadása után az Országgyűlés szerepe a *jogharmonizációra* szorítkozik. A köztudatban a jogharmonizáció fogalma a csatlakozási folyamathoz kapcsolódik. Ez annyiban jogos, hogy Magyarországnak már az európai uniós csatlakozás előtt fennállt a jogharmonizációs kötelezettsége. A társulási szerződés több mint tizenkét éves időszaka alatt a gazdaságot, a mindennapi életet érintő, jelentős, elsősorban a magánjogi kérdésekre kiterjedő jogharmonizáció zajlott le. Az uniós joganyag (*acquis communautaire*) átvétele csatlakozásunk feltétele volt. Jogharmonizációs kötelezettségünk azonban a csatlakozás után is fennáll, hiszen uniós jogszabályok ezt követően is keletkeznek, és a magyar jogrendszert e szabályokkal is összhangba kell hozni. A leggyakoribb jogharmonizációs feladat az uniós intézmények által hozott irányelvek szabályainak átültetése.

A jogharmonizációs feladatok terjedelmét az uniós intézmények hatásköre és tevékenysége határozza meg. Meghatározó az Unió szerepe többek között a külkereskedelemre vonatkozó jogszabályok, az agrárjog, a fogyasztóvédelmi jog, a környezetvédelmi jog, a munkajog területén, de valójában ma már aligha létezik olyan jelentősebb jogterület, amelyben egyetlen uniós jogszabály sem született még. Általánosan elfogadott becslések szerint az Unió tagállamaiban az újonnan születő gazdasági jogszabályok 40–50%-a közösségi eredetű.

A jogharmonizációs jogszabályokat olyan szinten kell meghozni, amilyen szintű jogszabályt az adott kérdésben a nemzeti jog alapján egyébként hozni kell. Az Országgyűlés – ennek megfelelően – abban az esetben felelős a jogharmonizációs kötelezettség ellátásáért, ha az adott ügy törvényhozási tárgykörbe tartozik. Amennyiben valamely, átültetésre szoruló uniós jogszabály

ilyen kérdést érint, az Országgyűlés köteles új törvényt hozni, illetőleg a hatályos törvényt módosítani. A jogalkalmazás megkönnyítése érdekében az adott törvény mellékletben vagy végrehajtási rendelkezései között rögzíti, hogy szabályai mely uniós jogi aktusoknak való megfelelést szolgálják. A csatlakozás után születő irányelvek törvényi szintű átvétele folyamatosan, a törvényalkotás általános szabályainak megfelelő eljárásban zajlik.

### **Az Országgyűlés ellenőrző szerepe az európai ügyekben**

Az Országgyűlés a kormány európai uniós politikáját, tevékenységét a parlamenti kontroll általános eszközei révén is ellenőrizni tudja.

A *plenáris ülésen* európai integrációs ügyekben is lehet a kormány tagjaihoz interpellációt, illetve kérdést intézni. Ugyancsak az általános szabályoknak megfelelően kerülhet sor a politikai vitákra az európai integrációhoz kapcsolódó ügyekben. Az Országgyűlés 1999 óta 8 politikai vitát folytatott a témakörben. (Legutóbb a 2007–2013-as időszakra vonatkozó Új Magyarország Fejlesztési Tervről 2006. október 17-én.)

1993-tól egy országgyűlési határozat arra kötelezte a kormányt, hogy évente tájékoztassa az Országgyűlést a tárgyalási megállapodás végrehajtásának előrehaladásáról, valamint Magyarország Európai Unióban történő integrációjának helyzetéről. A csatlakozást követően az együttműködési törvény fenntartotta a kormány éves tájékoztatási kötelezettségét a Magyar Köztársaság európai uniós tagságával összefüggő kérdésekről és az európai integráció helyzetéről. Tájékoztatóról lévén szó, ezt a plenáris ülés nem vitatja meg, csak a bizottságok tűzték, illetőleg tűzik napirendjükre. Így az uniós ügyek átfogó plenáris tárgyalásának egyedüli formája a már említett politikai vita.

Különleges módon teljesíti tájékoztatási kötelezettségét a kormány az Európai Tanács üléseivel kapcsolatban. Az Európai Tanács az Európai Unió stratégiai döntéshozó szerve, amelynek ülésein kiemelkedő politikai jelentőségű, stratégiai döntések születnek. Ezekben az ügyekben – a lehető legszélesebb körű konszenzus megteremtésének céljával – a Magyar Köztársaságot az Európai Tanácsban képviselő miniszterelnök köteles előzetes felvilágosítást adni. A tájékoztatás az együttműködési törvény 7. §-a szerint történik, az Országgyűlés elnöke által vezetett ún. *konzultációs ülés* formájában.

A konzultációs üléseken az Országgyűlés elnöke meghívására az Országgyűlés alelnökei, a frakciók vezetői, az Európai ügyek bizottságának tisztségviselői, az

Alkotmányügyi, valamint a Külügyi és határon túli magyarok bizottságának elnöke, továbbá az Országgyűlés elnöke által meghívott tisztségviselők, bizottsági elnökök vehetnek részt. A miniszterelnök a konzultációs ülésen ad tájékoztatást arról, hogy az Európai Tanács ülésén milyen álláspontot tervez képviselni és erről a résztvevők véleményét mondanak, eszmecsere folytatnak. Az Európai Tanács ülése után a miniszterelnök – rendszerint napirend előtti felszólalásában – tájékoztatja az Országgyűlés plenáris ülését a döntésekről és arról, hogy ezek kialakítása során a kormány milyen álláspontot képviselt.

Az Országgyűlés ellenőrző funkcióját *bizottsági szinten* elsősorban az Európai ügyek bizottságán keresztül gyakorolja. Az ellenőrzés egyik eleme a hagyományos bizottsági „eszközök” alkalmazása (miniszterek és egyéb kormányzati tisztviselők meghallgatása, törvényjavaslatok és országgyűlési határozati javaslatok megtárgyalása). A bizottság folyamatosan figyelemmel kíséri a közösségi fejlesztési források felhasználását a megfelelő kormánytisztviselők meghallgatásával. (Erre a feladatra az Országgyűlés 2006 végén külön bizottságot, az Új Magyarország Fejlesztési Terv végrehajtását ellenőrző eseti bizottságot is létrehozott.) Az uniós tagállamokba kinevezésre kerülő nagykövetjelöltek a bizottság előtt számolnak be elképzeléseikről. A költségvetési törvényjavaslat tárgyalása során az EÜB külön figyelmet fordít a javaslat európai uniós vonatkozásaira (a maastrichti kritériumoknak való megfelelésre, a felhasználható közösségi forrásokra és támogatásokra, az EU költségvetéséhez történő nemzeti hozzájárulásra stb.).

A bizottság előtt a kormányt rendszerint az adott kérdésben érintett miniszter, akadályoztatása esetén az arra jogosult személy képviseli. Egyes kormányzati kérdésekben a kormány tagjai helyett más tisztviselők meghallgatása indokolt. Amennyiben a téma kiemelkedő jelentőségű, úgy a bizottság a miniszterelnököt is meghallgatja.

Az együttműködési törvény rendelkezései alapján a bizottság különleges feladatokat is ellát. Többek között meghallgathatja a kormány által az európai uniós tisztségekre jelölt személyeket, így a Bizottság, az Európai Bíróság, az Elsőfokú Bíróság, a Számvevőszék és az Európai Beruházási Bank igazgató bizottsága magyar tagjait. Ez a fajta meghallgatás természetesen különbözik más, hazai állami tisztségekre javasolt személyek meghallgatásától. Az uniós tisztségekre jelölt személyek meghallgatása nem kötelező, és a bizottság nem szavaz a jelölt alkalmasságáról sem.



Az Európai ügyek bizottsága emellett maga is szervez vitákat kiemelkedő jelentőségű uniós kérdésekben. A bizottság a társadalmi szervezetek bevonásával nyílt napot tartott az Európai Bizottság 2006-os jogalkotási programjának megvitatására, egy másik alkalommal pedig a lisszaboni stratégia félidei felülvizsgálatáról. További példaként hozható fel a termelőszervezetek képviselőinek részvételével folytatott vita a borpiaci reform előzetes tervezetéről. Ugyancsak az érintett társadalmi szervezetek bevonásával vitatta meg az Európai ügyek bizottsága az Új Magyarország Fejlesztési Terv egyes kérdéseit. A bizottság 2009 októberében az európai uniós fejlesztéspolitika aktualitásairól tartott vitát civil szervezetek bevonásával.

Más állandó bizottságok is szerveznek európai uniós témájú nyílt napokat. Így például az Alkotmányügyi bizottság 5 alkalommal hirdetett nyílt napot, ahol az Országgyűlésnek és más nemzeti parlamenteknek az integrációs politikába betöltött szerepéről, a csatlakozással összefüggő alkotmánymódosításról folytattak vitát. A Mezőgazdasági bizottság a halászat és horgászat helyzetéről, a géntechnológiáról, a borászatról, illetőleg az Egységes Mezőgazdasági Támogatási Rendszer (SPS) bevezetéséről tartott nyílt napot. A Környezetvédelmi bizottság az uniós fejlesztési források felhasználásáról, az Ifjúsági Szociális és Családügyi bizottság a kábítószer-probléma kezelésének európai uniós tapasztalatairól, szervezett nyílt napot.

### **Az Országgyűlés kapcsolatai az Európai Parlamenttel és az Európai Parlament magyar képviselőivel**

Az Országgyűlés már a csatlakozás előtt is sokrétű kapcsolatot épített ki az Európai Parlamenttel, amelynek fő alakítói a Ház elnöke, az integrációs ügyekkel foglalkozó bizottság, a különböző szakbizottságok és a hivatalszervezet voltak. Az elnöki szintű koordinációt illetően két dátumot kell kiemelni. 1995-ben az Európai Parlament elnökének, Klaus Hänschnek a kezdeményezésére az Európai Unió és a közép- és kelet-európai társult országok közötti strukturált párbeszéd keretében első ízben rendezték meg az Európai Parlament elnöke és a 10 közép- és kelet-európai társult ország parlamenti elnökeinek – köztük az Országgyűlés elnökének – találkozóját. A fórum elnevezése azóta „Az Európai Parlament elnöke és a bővítési folyamatban részt vevő országok parlamenti elnökeinek találkozójára” változott. A 2004. május 1-jei bővítést megelőzően tartott találkozó házigazdája, amelyre első ízben a nyugat-balkáni országok is meghívást kaptak, az Országgyűlés volt.

A csatlakozási tárgyalások megkezdése 1998. március 30-án új szakaszt nyitott az Európai Parlament és az Országgyűlés közötti kapcsolatokban. A luxemburgi döntés értelmében a Társulási Szerződés keretében felállított intézmények – köztük a már 1992 óta ténylegesen működő Társulási Parlamenti Bizottság – váltak felelőssé a csatlakozási tárgyalások figyelemmel kíséréséért, ellenőrzéséért. A parlamenti együttműködésben meghatározó szerepe volt az Európai Unió–Magyarország Társulási Parlamenti Bizottságnak, amely vegyes bizottság a Magyarország és az Európai Unió közötti Társulási Szerződés keretében, 1994 januárjában jogszerűen is megalakult. A félévente (felváltva Budapesten és az EP székhelyén) ülésező vegyes bizottság magyar oldalát az Európai integrációs ügyek bizottsága (EIÜB) adta, a testület két társelnökének egyike az EIÜB mindenkori elnöke, a másik pedig az EP kijelölt delegációjának vezetője volt. A vegyes bizottság Magyarország uniós tagságával teljesítette feladatát, így megszűnt. A csatlakozással az Országgyűlés integrációs ügyekkel foglalkozó bizottsága tagja lett az Európai Ügyekkel Foglalkozó Bizottságok Konferenciájának a COSAC-nak.

Az Országgyűlés számára fontos volt az Európai Parlament és a tagjelölt országok parlamentjeinek szakbizottságai közötti rendszeres párbeszéd is. A csatlakozást megelőző években több EP-bizottság is tartott olyan ülést, amelyre meghívták a tagjelölt országok partnerbizottságainak képviselőit. A bizottsági üléseken kívül az Európai Parlament rendszeresen szervezett szemináriumokat a leendő tagországok parlamenti képviselőinek, lehetőséget adva az aktuális kérdésekkel kapcsolatos véleménycserére. A fórumok a csatlakozási folyamat végéhez közeledve kibővültek.

A hivatali együttműködés keretében az Országgyűlés bekapcsolódott az Európai Parlament kezdeményezésére létrejött, a csatlakozási folyamatban érintett országok parlamenti és az Európai Parlament tisztviselőiből álló parlamenti összekötők hálózatába, amely elősegítette a hivatali munka koordinálását, a képviselői kapcsolatokat és az információ áramlását. Az összekötői feladatokat a Külügyi Hivatal Európai Unió Főosztálya látja el. Az együttműködésben fontos állomás volt az Európai Parlament Információs Irodájának megnyitása az Országházban, amelynek az volt a fő feladata, hogy tájékoztatást nyújtson az Európai Parlament tevékenységéről. (A csatlakozást követően az Iroda az Európai Unió Házába költözött.)

Az együttműködés új elemeként, a felkészülés jegyében, a csatlakozási szerződés aláírása és a taggá válás közötti időszakban (2003. május 1-je és 2004. május 1-je között) 24 magyar parlamenti képviselő megfigyelői státusszal

vett részt az Európai Parlament munkájában. Magyar nyelven szólalhattak fel a plenáris és a bizottsági üléseken, de szavazati jog nem illette meg őket. Emellett a magyar képviselők is bekapcsolódtak az európai uniós alkotmányszerződését kidolgozó Konvent munkájába, amely végül nem lépett hatályba.

Magyarország csatlakozását követően 2004 júniusában, hazánkban is megrendezték az első európai parlamenti választásokat. A 24 megválasztott magyar európai parlamenti képviselő immár teljes joggal vett részt az Európai Parlament és a bizottságok ülésein. A hetedik közvetlen európai parlamenti választásra 2009. június 4–7. között került sorra az Európai Unióban, ahol ezúttal először 27 tagállam polgárai választhattak képviselőket. Hazánkban az EP-választás 2009. június 7-én zajlott. Magyarországon az EP-képviselőket az Európai Parlament tagjainak választásáról szóló 2003. évi CXIII. törvény alapján választjuk, amely több pontban különbözik az Országgyűlés tagjainak megválasztásától. Az EP-választások esetében a Magyar Köztársaság területe egy választókerületet alkot, továbbá a választók arányos választási rendszerben, csak listás szavazáson adhatják le voksaikat. A listán a pártok előre meghatározzák a jelöltek sorrendjét, s a jelöltek ez alapján jutnak mandátumhoz. Két vagy több párt közös listát is állíthat, listaállításhoz legalább 20 000 választópolgár aláírásával hitelesített ajánlása szükséges. A korábbi ciklussal szemben ezúttal Magyarország 24 helyett csak 22 EP-képviselőt küldhetett Brüsszelbe, illetve Strasbourgba. 2004-től a nemzeti parlamentek tagjainak megbízatása összeférhetetlen az európai parlamenti képviselőséggel.

Az Európai Parlament magyar képviselőinek jogállását az Országgyűlés 2004-ben a LVII. törvényben szabályozta, sok tekintetben az Országgyűlés képviselőinek jogállásához hasonlóan. E törvény más nemzeti parlamenteknél szélesebb körű jogosítványokat biztosít az EP képviselőinek az Országgyűlés munkájában való részvételre.

Az európai parlamenti képviselőink folyamatos tájékoztatást kapnak a plenáris ülés és a bizottsági ülések napirendjéről. A magyar EP-képviselők ugyanis részt vehetnek és felszólalhatnak valamennyi állandó bizottság ülésén, uniós tárgyú napirend tárgyalása esetén pedig a plenáris ülésen is. E széles körű jogosítványokkal az EP-képviselőink ritkán éltek. Jellemzően a költségvetési törvényjavaslatok vitájában, az Európai Unióval kapcsolatos politikai vitákban, az Alkotmányos Szerződés kihirdetésével, illetőleg más államok csatlakozási szerződésének ratifikációs vitájában szólaltak fel. Az Európai ügyek bizottságának egy-egy ülésén kívül az EP-képviselők ritkán vesznek részt más állandó bizottságok ülésein. Az Országgyűlés természetesen nemcsak a magyar

EP-képviselőinkkel áll kapcsolatban, hanem az Európai Parlament egészével is. A kapcsolattartást szolgálja az, hogy az Országgyűlés Hivatala 2004 szeptembere óta az uniós intézmények mellett működő állandó irodát tart fenn Brüsszelben. Feladata az EP munkájáról szóló beszámolók készítése, információk továbbítása, emellett segítséget nyújt az országgyűlési küldöttségek utazásainak szervezéséhez is. Képviselőink részt vesznek például az Európai Parlament szakbizottságai által szervezett kibővített üléseken. Az Európai Parlament Külügyi bizottsága például félévente, egy-egy fontosabb bizottsági meghallgatásra meghívja az Országgyűlés Külügyi és határon túli magyarok bizottságának két képviselőjét, akik tanácskozási joggal vesznek részt az ülésen.

### **Az Országgyűlés kapcsolatai más tagállami parlamentekkel**

A tagállami működés a parlamenteket is szoros kapcsolatokra készíti nemcsak az uniós intézményekkel, hanem tagállami társintézményeikkel is. A nemzeti parlamentek közötti együttműködés kiemelkedő jelentőségű fóruma az EU Parlamenti Elnökök Konferenciája, amelynek koordinációs elnökségét 2004 nyarától egy éven át az Országgyűlés látta el, az európai uniós parlamenti elnökök 2005. évi találkozására pedig májusban Budapesten került sor. Mindez a magyar parlamenti diplomácia egyik legnagyobb sikereként értékelhető. A koordinációs szerepet megelőzte egy 2003-ban induló reformfolyamat, amelynek során öt parlament – köztük egyedüli tagjelöltként az Országgyűlés elnökének részvételével – munkacsoportot hozott létre az európai parlamentközi kapcsolatok hatékonyabbá tétele érdekében, valamint azért, hogy megvizsgálják, a nemzeti parlamentek miként alakíthatnak ki szorosabb együttműködést az uniós döntéshozatalban való eredményesebb fellépésük érdekében. A munkacsoport javaslatára a 2004-es hágai elnöki konferencián elfogadtak egy reformcsomagot, amelynek legfontosabb eleme, hogy a soron következő elnöki találkozóig a házigazda parlament koordinálja a tagországok interparlamentáris együttműködését. E szerepet egy éven át az Országgyűlés töltötte be. A koordináció eredményeként számos fontos parlamentközi kérdésben sikerült előrelépni. Így sor került a találkozók nyelvi rezsimjének megreformálására, a parlamentközi kapcsolatok racionalizálását elősegítő tanulmányok elkészítésére, az európai nemzeti parlamentek közötti, uniós ügyekben történő elektronikus információcsere-rendszer, az IPEX kidolgozására, valamint a budapesti elnöki konferenciára való meghívásukkal a nyugat-balkáni országok integrációjának elősegítésére. Az elnöki koordinációs feladatokat Szili Katalin házelnök, a titkársági tevékenységet pedig a Külügyi Hivatal látta el.

Az együttműködés fontos fóruma a COSAC, az Európai Ügyekkel Foglalkozó Bizottságok Konferenciája, amely félévente rendezi meg az európai uniós bizottságok találkozóját a soros elnökséget betöltő tagállam parlamentjében. A COSAC lehetőséget teremt az egyeztetési eljárással kapcsolatos tapasztalatcserére és a képviselők nemzetközi kapcsolatainak elmélyítésére is. Ülési fórumot teremtenek arra, hogy a tagállamok európai uniós bizottságai megvitassák a legidősebb uniós ügyeket, különös tekintettel a soron következő Európai Tanács ülésére. A rendszerint kétnapos tanácskozás végén a résztvevők záródokumentum(ka)t fogadnak el. Az EU-bizottság elnöke már 1997-től, maga a bizottság pedig 1999-től meghívottként, 2004 óta pedig teljes jogú tagként vesz részt vett a COSAC ülésein.

A parlamentek, különösen az európai ügyekkel foglalkozó bizottságok közötti információcserét szolgálja az IPEX, a parlamentek közötti elektronikus információs rendszer. E rendszer elősegítheti majd a nemzeti parlamentek együttműködését a szubsidiaritási eljárásban is.

2005 óta vált rendszeressé a visegrádi országok (V4) parlamenti európai uniós bizottságainak találkozója. Az évente kétszer összeülő magyar, cseh, lengyel és szlovák képviselők elsődleges célja, hogy megtalálják a közös érdekeket az Európai Unió aktuális ügyeiben. 2010 februárjában, a Parlamentben került sor a V4 európai uniós bizottságainak találkozására, amelyre a Keleti Partnerség országainak képviselői is meghívást kaptak.

### **Felkészülés Magyarország 2011-es EU-elnökségére**

Magyarország számára jelentős kihívás az európai uniós elnökség betöltése 2011 első félévében. Hazánk a 2010 elejétől 2011 közepéig tartó 18 hónapos, Spanyolország, Belgium és Magyarország által fémjelzett trió elnökséget lezáró félévet fogja elnökölni. Az elnökségi felkészülés elsősorban kormányzati feladat, de a folyamatban fontos szerepet tölt be az Országgyűlés is. A felkészülés folyamatában az Országgyűlés kettős szerepben vesz részt: egyrészt a kormányt ellenőrizve rendszeresen áttekinti a kormányzati előkészületek előrehaladását, (az Országgyűlés a költségvetés elfogadásával az elnökséghez fűződő kormányzati kiadásokat is meghatározza), másrészt felkészül arra a szerepre, amely az elnökséget adó ország parlamentjét megilleti.

A 2004. évi LIII. törvény módosításával 2007 óta a kormány köteles az Európai Tanács üléseit megelőzően az Országgyűlés elnöke által összehívott és a

parlamentari pártok frakciói, illetve a téma által érintett bizottságok képviselői részvételével megtartott EU konzultációs ülést tájékoztatni az elnökség előkészületeiről is. A kormány az Országgyűlés hatáskörrel rendelkező állandó bizottságait is köteles tájékoztatni. Az Európai ügyek bizottsága például félútonként egy alkalommal tart meghallgatást ebben a kérdésben.

A kormány ellenőrzésében különleges feladatkört lát el az Országgyűlés EU-elnökségi munkacsoportja. A munkacsoport, amelyben a frakciók két-két taggal (egy tag szavazati joggal, egy pedig állandó tagként) vesznek részt 2008 februárjában alakult meg. Ez a testület az elnökség előkészítésének legfontosabb elvi és gyakorlati kérdéseiben végez politikai egyeztetést, működésének célja az elnökség előkészítése és lebonyolítása mögötti széles körű nemzeti konszenzus megteremtése. A munkacsoport ügyrendje szerint konszenzusos állásfoglalást fogad el a fő elnökségi célkitűzések (mind a trió, mind pedig a magyar félúv prioritásainak szintjén) meghatározásáról, a magyar elnökségi arculatról és az általa közvetíteni kívánt üzenet kialakításáról, valamint az elnökség lebonyolításáért felelős személyi-intézményi struktúráról.

A munkacsoport által tárgyalt kérdések második csoportjáról konzultációt folytat a kormánnyal. Az ügyrend alapján amennyiben a munkacsoport állásfoglalásban rögzíti az üléseken e kérdésekben megfogalmazott álláspontot, az pusztán iránymutatásul szolgál a kormány számára, betartása nem kötelező. Idetartozik az elnökségi kommunikáció, a költségvetés és a rendezvények megszervezése. A munkacsoport ülésszakonként legalább kéthavonta ülésezik a két társelnök vezetésével (a két társelnök a legnagyobb kormánypárti és ellenzéki frakció képviselője). A titkársági teendőket a Külügyi Hivatal a Külügyminisztériummal együttműködve látja el. A munkacsoport eddigi tizenhárom ülésén olyan fontos kérdésekben foglalt állást, mint az elnöki stáb kiválasztásának elvei, a trió és a magyar elnökségi program elemei vagy az elnökséggel kapcsolatos költségvetési kérdések.

Az Országgyűlésnek az elnökségi félúv alatt elsősorban a különböző szintű parlamenti találkozók megszervezése és elnökként történő levezetése a feladata. Ezek közül a legfontosabb teendő a tagállami parlamenti bizottságok találkozóinak megszervezése. A bizottsági rendezvények közül kiemelkedő jelentőségű az Európai Ügyekkel Foglalkozó Bizottságok Konferenciája (COSAC). Az elnökségi időszakban sor kerül a Külügyi bizottságok találkozójára, valamint további öt-hat szakbizottsági találkozóra is. Az Európai Parlamentben az Országgyűlés, illetve az EP elnökének közös elnöklétével egy vagy több együttes parlamenti találkozót is rendeznek.

A felkészülés keretében már elkezdődött azon nemzetközi találkozók megszervezése, amelyek a tapasztalatok átadását, illetve a csoportos elnökség tagjai közti parlamenti eszmecserét szolgálják. A korábbi tapasztalatok megismerése érdekében az Európai ügyek bizottsága és a Külügyminisztérium 2007 decemberében nemzetközi konferenciát szervezett az EU-elnökségre való felkészülésről. Az Európai ügyek bizottságának meghívására 2008 októberében Budapesten tárgyaltak az európai ügyekkel foglalkozó magyar, spanyol és belga parlamenti bizottságok delegációi a csoportos elnökséggel kapcsolatos elképzeléseikről.

Az Országgyűlés elnökének kezdeményezésére a trióban részt vevő házelnökök a parlamentek közötti együttműködés kereteiről 2008 novemberében politikai nyilatkozatot írtak alá Brüsszelben. A házelnökök folyamatos kommunikációján túl ez lehetőséget biztosít arra is, hogy mind politikai (bizottsági és munkacsoport), mind tisztviselői szinten szoros együttműködés alakulhasson ki a három ország öt parlamenti háza között.

Az Országgyűlés elnökségi felkészülésének részeként 2009. február 27–28-án Párizsban az EU parlamenti elnökeinek konferenciáján – a téma kezdeményezőjeként – az Országgyűlés elnöke rapportőre volt a nemzeti parlamentek európai uniós elnökségre való felkészüléséről és lebonyolításáról szóló jelentésnek, amelyet az Országgyűlés a többi uniós ország parlamentjeinek közreműködésével készített el, és amely a Magyar Országgyűlés elnökségi felkészülésének alapját képezi.

2009. június 19-én Madridban került sor a parlamenti elnökök második találkozására, amelynek fő témái a trió elnökségi prioritások, az együttműködés további kérdései, valamint a felkészülés áttekintése.

A trió országok parlamenti szakértőinek első egyeztetésére 2009. október 29–30-án került sor Budapesten, ahol megvitatták a parlamenti együttműködés változásait a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően, az elnökségi rendezvények témáit, az együttműködést az együttes parlamenti ülések szervezésében és az elnökségi kulturális rendezvényeiket.

## JEGYZETEK:

1. *Legfontosabb előzményei a király által összehívott és tartott székesfehérvári törvényt napok voltak, ahol azonban a király nem törvényt hozott, hanem az elétárt ügyekben ítélt (törvénykezett). Az előzmények közé tartoznak még az egyházi zsinatok, a köznemesek gyűlései, valamint a főpapok és bárók részvételével tartott királyi tanács ülései. E különböző formák összeolvadásával alakult ki a XIII. század végére a rendek részvételével a törvényhozó országos gyűlés. Mezey Barna (szerk.): Magyar alkotmánytörténet. Osiris Kiadó, Budapest, 2003. 108. oldal.*
2. *A közvélemény-kutatást a Medián végezte 2004-ben.*
3. *Az Országház felépítésének történetét, építészeti jellemzőinek rövid bemutatását Sisa József „Az Országház építésének története” című tanulmánya alapján foglaltam össze. In: Az Országház. Képzőművészeti Kiadó, Budapest, 1993. 25–47. oldal.*
4. *Petrétei József: Magyar alkotmányjog II. Államszervezet. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2000. 31. oldal.*
5. *A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások első szakasza 1989 júniusától a szeptember 18-ai megállapodásig tartott a hatalmon lévő párt (MSZMP), az 1988-tól szerveződő ellenzéki pártokat tömörítő Ellenzéki Kerekasztal és a különböző társadalmi szervezetek és mozgalmak képviselőiből álló úgynevezett „harmadik oldal” között. (A politikai megállapodást két ellenzéki párt, a Fidesz és az SZDSZ nem írta alá.) Legfontosabb eredménye az alkotmányrevízió, az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény, a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló törvény, az Alkotmánybíróságról szóló törvény, valamint a Btk. és a büntetőeljárásról szóló törvény módosításának kidolgozása volt, amelyek megeremítették a szabad választások, a békés rendszerváltás feltételeit. Mivel az Országgyűlésben az MSZMP-nek volt többsége, az MSZMP-kormányoknak kellett biztosítani, hogy a parlament ezeket a törvényeket elfogadja.*
6. *Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan I. Alapfogalmak, alkotmányos intézmények. 2. átdolgozott kiadás. Osiris Kiadó, Budapest, 2007. 68. oldal.*



7. *Különösen az Alkotmánybíróság első 9 évét jellemezte fokozott aktivitás az alkotmányértelmezés területén is. (Ezt tükrözte az Alkotmánybíróság akkori elnöke által megfogalmazott koncepció a „láthatatlan alkotmányról”.)*
8. *Az Alkotmánybíróság a 606/B/2006. AB határozatában a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényt alkotmányellenesnek minősítette és ezért 2010. december 31. napjával megsemmisítette.*
9. *Az 1/1989. (I. 24.) OGY határozat, a 8/1989. (VI. 8) OGY határozat, valamint a 31/1990. (III. 25.) OGY határozat.*
10. *E rész megírásáról az Alkotmány mellett elsősorban Szente Zoltán: Az Országgyűlés megbízatásának megszűnése a magyar alkotmányjogban I–II. című tanulmányára támaszkodtam. Közjogi Szemle, 2008. 3. és 4. szám.*
11. *Természetesen nem ugyanaz, hanem más és más kormányokról van szó, hiszen az egyszeri bizalommegvonás már a kormány lemondásához vezet.*
12. *A magyar parlamentben a tárgyalási és felszólalási időkeretet a Nemzetgyűlés 1924. évi Házszabálya vezette be, de egyes elemei már az 1913-as Házszabályban is megtalálhatók. A szocialista korszak házszabályai ezekről nem rendelkeztek. Erre nem is volt szükség, mivel az Országgyűlésben nem folytak érdemi (politikai) viták. A felszólalásokra előzetes bejelentés alapján, gyakran felkérésre került sor.*
13. *Így foglalta össze a kivonulás mértékét 1990 nyarán az ellenzéki SZDSZ frakcióvezetője, Tölgyessy Péter: „Ha egy párt valamely kérdésnek nagy súlyt akar adni, ezt úgy tudja elérni, ha igen határozottan lép föl. Ugyanis ekkor válik a véleménye érdekessé, s lesz szalagbetűs cím az újságok hasábjain. A határozott, éles kifejezések, vagy ha egy párt látványosan kivonul az ülésteremből az rögtön a híradások élére kerül. Amennyiben csak halkán, szerényen, udvariasan fogalmaz meg valamit, akkor arról csupán néhány soros hírben számolnak be. Alapvetően ez az oka, hogy harsányan működik a parlament. Magyarországon, negyvenéves csend után ez a nagy hangzavar, ami most a parlamentben megfigyelhető, fülsüketítőnek tűnik. De ez rövid időn belül már senkinek sem lesz annyira megdöbbentő és zavaró, mint ma.”*

