



EURÓPAI PARLAMENT: A NEMZETI PARLAMENTEKKEL FENNTARTOTT KAPCSOLATOK

Az európai integráció előrehaladása következtében a nemzeti parlamentek szerepe megváltozott. Az európai jogalkotás valamennyi szinten történő hatékony demokratikus ellenőrzésének megteremtése érdekében különböző eszközöket hoztak létre az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek közötti együttműködés elősegítésére. Ezt a tendenciát a Lisszaboni Szerződés által bevezetett rendelkezések is megerősítették.

JOGALAP

Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 12. cikke és a nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről szóló jegyzőkönyv.

CÉLKITŰZÉSEK

A. Az együttműködés indokoltsága

Az európai integrációs folyamatnak része a korábban a nemzeti kormányok által gyakorolt egyes hatáskörök átruházása döntéshozatali jogkörrel rendelkező közös intézményekre, aminek eredményeképpen csökkent a nemzeti parlamentek jogalkotó, költségvetési és ellenőrző hatóságként betöltött szerepe. Bár a hatáskörök nemzeti szintről európai uniós szintre történő emelése számos esetben a Tanács javára történt, a Parlament fokozatosan teljes körű parlamenti szerepet szerzett:

- a nemzeti parlamentek kialakították azt a véleményt, hogy a kormányaik európai tevékenységei felett gyakorolt fokozottabb nemzeti ellenőrzés, illetve az Európai Parlamenttel való szorosabb kapcsolat lehet az uniós politikai döntéshozatal feletti befolyásuk növelésének módja, és egyúttal ezek biztosíthatják, hogy Európa demokratikus elvekre épüljön;
- az Európai Parlament a maga részéről általában úgy vélekedik, hogy a nemzeti parlamentekkel kiépített elmélyült kapcsolatok révén megerősítheti legitimitását, Európát pedig közelebb viheti a polgárokhoz.

B. Az együttműködés területén bekövetkezett változások

Az európai integráció előrehaladtával a nemzeti parlamentek szerepe tovább gyengült: a Közösség (és később az Unió) hatalma megerősödött, és hatáskörei kiszélesedtek, valamint a Tanácsban a többségi szavazás terjedt el, és az Európai Parlament jogalkotási hatáskörei is növekedtek.



1979-ig az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek szerves kapcsolatban voltak, mivel az európai parlamenti képviselőket a nemzeti parlamentek saját tagjaik közül nevezték ki. Az Európai Parlament közvetlen megválasztása azonban megszakította ezeket a kapcsolatokat, és ezek körülbelül tíz éven át egyáltalán nem is léteztek. Ezek helyreállításának szükségessége 1989 után vált nyilvánvalóvá, amikor kapcsolatfelvételre került sor, és megkísérelték az eredeti szerves kapcsolatot helyreállítani. Ebben a Maastrichti Szerződés segített, amely erre vonatkozólag két, az alábbiakról rendelkező „nyilatkozatot” tartalmazott (13. és 14. nyilatkozat):

- a nemzeti parlamentek által az Európai Unió tevékenységeiben játszott szerep tiszteletben tartása (a kormányoknak „kellő időben” tájékoztatniuk kell parlamentjeiket az uniós jogalkotási javaslatokról, és szükség esetén közös konferenciákat kell tartani);
- az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek közötti együttműködés kialakítása a kapcsolatok megerősítése, az információcsere, a közös ülések rendszeresítése és kölcsönös könnyítések biztosítása révén.

A nemzeti parlamentek az alkotmányos reformok, a kormányzati vállalások vagy saját működési módszereik módosítása révén, illetve bizonyos tagállamok esetében nemzeti alkotmányos jogszabályaik alkotmánybíróság általi értelmezésének eredményeként nemrég ellenőrzési lehetőséget kaptak kormányaik európai tevékenységeit illetően. Uniós ügyekre szakosodott bizottságaik az Európai Parlamenttel együttműködve jelentős szerepet játszottak ebben a fejlődésben.

A nemzeti parlamentek szerepéről szóló, az Amszterdami Szerződéshez csatolt jegyzőkönyv ösztönözte a nemzeti parlamenteknek az EU tevékenységeibe való nagyobb fokú bevonását, és előírta, hogy a konzultációs dokumentumokat és javaslatokat azonnal továbbítsák annak érdekében, hogy a nemzeti parlamentek megvizsgálhassák ezeket, mielőtt a Tanács határoz. A nemzeti parlamentek fontos szerepet játszottak az Európa jövőjével foglalkozó konvent vitáin is (1.1.4.), ahol a 11 munkacsoport egyikének központi témájául is szolgáltak. Az Európai Bizottság 2006 májusában beleegyezett abba, hogy minden új javaslatot és konzultációs dokumentumot továbbítson a nemzeti parlamenteknek. Ez a „politikai párbeszéd” a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével jogi kötelezettséggé vált a Bizottság számára. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) azt is garantálja, hogy a nemzeti parlamentek átfogóbb tájékoztatást kapjanak az uniós intézményektől, ez utóbbiaknak ugyanis továbbítaniuk kell a jogalkotási aktusok tervezetét, valamint az Unióhoz való csatlakozásra irányuló kérelmeket.

A Lisszaboni Szerződés végül korai figyelmeztető rendszert vezetett be, vagyis egy olyan mechanizmust, melynek révén a nemzeti parlamentek örködhettek az új jogalkotási javaslatokban a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartása felett (a nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről szóló, 1. számú jegyzőkönyv, valamint a szubszidiaritás és az arányosság elveinek alkalmazásáról szóló, 2. számú jegyzőkönyv). Egy jogalkotási javaslat előterjesztésének időpontjától számított nyolc héten belül a nemzeti parlamentek indokolással ellátott véleményt nyújthatnak be az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság elnökének, kifejtve, hogy véleményük szerint a kérdéses tervezet miért nem felel meg a szubszidiaritás elvének.



Lehetővé vált, hogy a nemzeti parlamentek többsége megvétózza a jogalkotási javaslatokat. A végső döntés joga azonban a jogalkotási hatóságé (az Európai Parlamenté és a Tanácsé) (1.2.2.). Ezt a mechanizmust a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta háromszor alkalmazták: 2012 májusában, a kollektív fellépéshez való jognak a letelepedés szabadságával és a szolgáltatásnyújtás szabadságával összefüggésben való gyakorlásáról szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslat kapcsán („Monti II.” rendelet), 2013 októberében, az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló javaslat tekintetében, és 2016 májusában a [munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv felülvizsgálatára irányuló javaslat](#) kapcsán. A szerződés ezenkívül tartalmaz a nemzeti parlamentek uniós intézményi struktúrában betöltött szerepét pontosító új cikkeket is (az EUSZ 10. és 12. cikke).

Az uniós államadósság-válság 2010. márciusi kirobbanása óta az euróövezetbe tartozó nemzeti parlamenteknek a mentőcsomagok ratifikálásában és módosításában játszott szerepe rávilágított arra, hogy szoros együttműködésre és folyamatos információcserére van szükség köztük és az Európai Parlament között. A gazdasági és monetáris unió stabilitásáról, koordinációjáról és kormányzásáról szóló, 2013 januárjában hatályba lépett szerződés 13. cikke a nemzeti parlamentek és az Európai Parlament közötti külön együttműködésről rendelkezik a gazdasági és pénzügyi irányítás feletti parlamenti felügyelet gyakorlásával kapcsolatban.

EREDMÉNYEK: AZ EGYÜTTMŰKÖDÉS FORMÁI

A. Az Európai Unió parlamenti közgyűléseinek elnöki konferenciája

A konferenciákat 1981-ben vezették be az 1963. és az 1973. évi üléseket követően. A nemzeti parlamentek elnökei és az EP elnöke részvételével zajló konferenciákat kezdetben kétévente tartották. Ezeket a főtitkárok ülésein készítették elő, és a nemzeti parlamentek és az Európai Parlament közötti együttműködés konkrét kérdéseit vitatták meg. Az utóbbi néhány évben az elnökök évente találkoztak. Az Európai Parlament 1995 óta szoros kapcsolatokat tart fenn a társult és a csatlakozó országok parlamentjeivel. E rendszeres találkozókön az Európai Parlament elnöke és a nemzeti parlamentek elnökei a csatlakozási stratégiákat és egyéb aktuális kérdéseket vitatnak meg.

B. Az Európai Parlamenti Kutatási és Dokumentációs Központ

Az 1977. évi bécsi „nagy konferencia” hozta létre az Európai Parlamenti Kutatási és Dokumentációs Központot (ECPRD), amely olyan dokumentációs és kutatószolgálatok hálózata, amelyek szorosan együttműködnek az információhoz való hozzáférés megkönnyítése (ideértve a nemzeti és európai adatbázisokat is) és a párhuzamos munkavégzés elkerülése céljából a kutatás koordinálása érdekében. Központosítja és közzéteszi a kutatást, és weboldalt működtet a jobb információcsere érdekében. Címtára segítségével könnyebb a kapcsolatfelvétel a nemzeti parlamentek kutatási osztályai között. A központot az Európai Parlament és az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése közösen igazgatja. Tagjai közé tartoznak az uniós tagállamok parlamentjei és az Európa Tanács tagországainak országgyűlései, szolgáltatásait pedig igénybe vehetik továbbá az Európa Tanács Közgyűlésében megfigyelői státusszal rendelkező országok is.



C. A Közösség parlamentjeinek konferenciája

Ez az elképzelés Rómában, 1990-ben öltött gyakorlati formát „európai konferencia” néven. Témája „a Közösség jövője, a gazdasági és monetáris, valamint politikai unióra vonatkozó javaslatoknak a Közösségre és a tagállamokra gyakorolt következményei, továbbá konkrétan a nemzeti parlamentek és az Európai Parlament szerepe” volt; 258-an vettek rajta részt, ebből 173 fő a nemzeti parlamentekből, 85 fő pedig az Európai Parlamentből érkezett. Azóta további hasonló eseményre nem került sor.

D. Az Európai Unió parlamentjein belüli, európai ügyekkel foglalkozó parlamenti bizottságok konferenciája (COSAC)

Ez a konferencia, melynek összehívását eredetileg a francia nemzetgyűlés elnöke kezdeményezte, 1989 óta hathavonta ülésezik a nemzeti parlamentek uniós ügyekkel foglalkozó szervei és hat európai parlamenti képviselő részvételével. A konferenciát az Unió soros elnökségét ellátó ország parlamentje hívja össze, az Európai Parlament és az elnökségi trojka parlamentjei készítik elő, és minden alkalommal az európai integrációval kapcsolatos főbb témákat tárgyalja.

A COSAC nem döntéshozatali, hanem konzultációs és koordinációs szerv, amely konszenzus útján határoz. A nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről szóló jegyzőkönyv kifejezetten kimondja, hogy a COSAC bármilyen észrevételt megfogalmazhat, amelyet az uniós intézmények figyelmére érdemesnek tart. A COSAC észrevételei azonban semmilyen módon sem kötelezik a nemzeti parlamenteket, illetve nem határozzák meg álláspontjukat.

E. Közös parlamenti ülések

Az európai konvent tapasztalatait követően az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek képviselői úgy vélték, hogy egyes konkrét témák kezelésére hasznos lenne egy állandó politikai együttműködési eszköz létrehozása. Ennek megfelelően 2005-től kezdve az európai és a nemzeti parlamenti képviselők közös parlamenti ülések keretében találkoznak, amelyeken megvitatják az uniós döntéshozatal során felmerülő, a parlamenteket érintő kérdéseket, valamint az uniós intézmények megerősítését.

F. Az együttműködés egyéb formái

A Parlament legtöbb állandó bizottsága konzultációt folytat a hasonló nemzeti szervekkel két- vagy többoldalú ülések, illetve az elnökök és az előadók látogatásai során.

Az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek hasonló képviselőcsoportjai közötti kapcsolatok az érintett országtól és a politikai párttól függően eltérő módon fejlődtek.

Az igazgatási együttműködés továbbfejlesztése az Európai Parlamentben gyakornoki lehetőségek, továbbá tisztviselőcsere formájában történik. A nemzeti parlamentek legtöbb képviselője ugyanabban a parlamenti épületben rendelkezik irodával, ahol a Nemzeti Parlamentekkel Folytatott Kapcsolattartás Igazgatósága is. A parlamenti munkáról szóló kölcsönös információcsere egyre fontosabb, különösen a jogalkotás terén. Ez az információcsere modern informatikai alkalmazások, például az internetes



alapú IPEX adatforgalmi és kommunikációs hálózat segítségével zajlik (<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/home/home.do?appLng=HU>).

AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE

2018. április 19-én az EP [állásfoglalást fogadott el a szerződés nemzeti parlamentekre vonatkozó rendelkezéseinek végrehajtásáról](#), amelyben rámutat, hogy a nemzeti parlamentek javuló tendenciát mutatnak, és aktívan hozzájárulnak az Európai Unió megfelelő alkotmányos működéséhez, több pluralizmust és demokratikus legitimitást biztosítva ezzel. Az állásfoglalás azt is elismeri, hogy a nemzeti kormányoknak a nemzeti parlamentekkel szembeni elszámoltathatósága „az Európai Unión belüli nemzeti parlamenti kamarák szerepének sarokköve”. Miközben emlékeztet rá, hogy a korai előrejelző rendszert ritkán használták a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta, az EP úgy véli, hogy azt a jelenlegi alkotmányos kereteken belül meg lehetne reformálni. E tekintetben felhívja az Európai Bizottságot, hogy a korai előrejelző rendszeren belül határozzon meg „technikai értesítési időszakot” annak érdekében, hogy a jogalkotási aktusok tervezetének a nemzeti parlamenti kamarák általi technikai kézhezvételi dátuma és a nyolchetes időszak kezdő dátuma között további időt biztosítson. Az EP emellett támogatja azt a lehetőséget, hogy a nemzeti parlamentek konstruktív javaslatokat nyújtsanak be a Bizottságnak annak érdekében, hogy pozitívan befolyásolják az európai vitát és a Bizottság kezdeményezési jogkörét. Az állásfoglalás végezetül számos javaslatot fogalmaz meg, melyek célja az EP és a nemzeti parlamentek közötti együttműködés meglévő eszközeinek megerősítése.

Roberta Panizza
10/2018

