

Mohay Ágoston*

AZ EURÓPAI PARLAMENT INTERPARLAMENTÁRIS KAPCSOLATAI

Az Európai Parlament parlamentközi küldöttségei révén tart kapcsolatot „harmadik országok” parlamentjeivel, illetve nemzetközi parlamenti közgyűlésekkel. A Parlament ezen felül ad hoc küldöttségeket is felállíthat speciális, elsősorban megfigyelő jellegű feladatok ellátására. E küldöttségek révén, amelyek kapcsolattartást és információcserét biztosítanak a parlamenti testületek között, az EP is hozzájárul az Európai Unió külföldi képviseletéhez.

1. Az interparlamentáris delegációk szervezeti-eljárási kérdései

Az Európai Parlament az EK-Szerződés 199. cikke alapján saját, belső Eljárási Szabályzattal rendelkezik, amelyet öngazgatási joga keretében, tagjai többségének szavazatával alkot meg. Ez a szabályzat tartalmazza – az alapító szerződések által megteremtett keretek között – a Parlament szervezetére és belső működésére vonatkozó

előírásokat, így az interparlamentáris delegációkat érintő rendelkezéseket is itt találjuk.¹

Az Eljárási Szabályzat 188. cikke értelmében az Elnökök Értekezletének javaslata alapján a Parlament állandó parlamentközi küldöttségeket állít fel, és feladataikra figyelemmel dönt jellegűkről és tagjaik számáról. A küldöttségek tagjaira vonatkozó jelöléseket a képviselőcsoportok (illetve a független képviselők) az Elnökök Értekezletéhez nyújtják be, az Elnökök Értekezlete pedig e jelölések alapján terjeszti a Parlament plénuma elé javaslatát, amelyben törekszik az egyes tagállamok és a különböző politikai nézetek legmértányosabb képviseletét is biztosítani.² A delegációk elnökségének kialakítása – amely egy elnökből és két alelnökből áll – az állandó parlamenti bizottságokra vonatkozó szabályoknak megfelelően történik, azaz e tisztségek politikai csoportok közötti elosztására az egyes frakciók által birtokolt mandátumok arányában kerül sor.³ Az egyes küldöttségek általános hatáskörét az Európai Parlament határozza meg, e hatásköröket bármikor kiterjesztheti, illetve korlátozhatja.

* PhD-hallgató, Pécsi Tudományegyetem, Állam-és Jogtudományi Kar

1 Az Európai Parlament Eljárási Szabályzata jelenleg hatályos 16. kiadását 2006 februárjában fogadta el a testület. A szabályzat megtalálható a Parlament honlapján is: <http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert/staticDisplay.do?id=56&language=hu>

2 Az Eljárási Szabályzat 188. cikk 2. bekezdés értelmében a 177. cikk vonatkozó rendelkezéseit alkalmazni kell a parlamentközi küldöttségekre is.

3 Az Európai Parlament Eljárási Szabályzata (16. kiadás) 182. cikk: „A bizottságok elnökségei: 1. A bizottsági tagok 177. cikk alapján történő megválasztását követő első bizottsági ülésen a bizottság elnökséget választ, amely egy elnökből és külön választási fordulók során megválasztott egy, két vagy három alelnökből áll. 2. Amennyiben a jelölések száma megegyezik a betöltendő helyek számával, a választás közfelkiáltással is történhet. Ellenkező esetben, vagy a bizottsági tagok egyhatodának kérelmére a választást titkos szavazással tartják meg. Egyetlen jelölt esetén a választást a leadott szavazatok abszolút többségével lehet megnyerni, amelybe a jelölt mellett és ellene leadott szavazatok számítanak. Amennyiben több jelölt is szerepel az első fordulóban, az előző albekezdésnek megfelelően, a leadott szavazatok abszolút többségét megszerző jelöltet választják meg. A második fordulóban a legtöbb szavazatot szerző jelöltet választják meg. Szavazategyenlőség esetén az idősebb jelöltet választják meg. Amennyiben második forduló is szükséges, új jelölteket lehet nevezni.” (<http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert/staticDisplay.do?id=56&language=hu>)

Amennyiben a küldöttségek munkájának lehetővé tételéhez végrehajtható rendelkezéseket szükségesek, ezeket a Küldöttségi Elnökök Értekezlete által előterjesztett javaslat alapján az Elnökök Értekezlete fogadja el. A Küldöttségi Elnökök Értekezlete keretében a delegációk elnökei havonta egyszer találkoznak, hogy szervezési és ütemezési kérdéseket vitassanak meg.⁴ Az egyes küldöttségek elnökei a delegációk tevékenységéről jelentést nyújtanak be az Európai Parlament kül- és biztonságpolitikai kérdésekben illetékes bizottságának.⁵ A küldöttségek taglétszáma változó: az ad hoc delegációk általában 5 képviselőből állnak, a NATO Parlamenti Közgyűlésében egy 10 fős küldöttség vesz részt, az USA Kongresszussal kapcsolatot tartó delegáció viszont 34 főt számlál.

2. A parlamentközi küldöttségek típusai

Habár általában összefoglalóan „interparlamentáris delegációknak” nevezhetjük a Parlament különböző küldöttségeit, ezek között különbséget lehet tenni azok célja és funkciója alapján.

2.1. Interparlamentáris küldöttségek – szűk értelemben véve

Szűk értelemben véve azokat az EP-delegációkat tekinthetjük parlamentközi küldöttségeknek, amelyek feladata, hogy harmadik országok, illetve bizonyos régiók parlamenti testületeivel kapcsolatot teremtsenek, illetve fenntartsák azt.

A legszűk értelemben vett parlamentközi küldöttség felállítására 1972-ben került sor, az Amerikai Egyesült Államok Kongresszusával való kapcsolattartás biztosítására.⁶ Az interparlamentáris kapcsolatok azonban igazán 1979-től, az EP közvetlen választásának bevezetése után

élénkültek meg. Bizonyos delegációk életre hívása szimbolikus jelentőséget is nyert: 1991 szeptemberében például a Parlament felajánlotta, hogy delegációt küld a balti államok parlamentjeibe, elsők között ismerve el ezen államok függetlenségét. Arra is volt azonban példa, hogy harmadik országok indítványozták azt, hogy a Parlament delegáljon parlamenti testületeikbe állandó küldöttséget, például Japán vagy Dél-Korea esetében.⁷

A delegációk a folyamatos párbeszéd biztosításán felül egyrészt parlamenti támogatást képesek nyújtani az Európai Unió külpolitikájához, másrészt – az Európai Parlament szemszögéből megközelítve a kérdést – ellensúlyozzák a az Európai Bizottság és az Európai Unió Tanácsa e téren végzett munkáját.⁸ Az EP jelenleg 33 szűk értelemben vett interparlamentáris küldöttséget működtet.

Speciális testületnek tekinthető az Európai Parlament és az USA törvényhozása közötti kapcsolatok megerősítését célul kitűző, és permanens jellegű kapcsolattartást biztosító ún. Transzatlanti Jogalkotók Párbeszéde (Transatlantic Legislators' Dialogue, a továbbiakban: TLD). Ez az együttműködés az interparlamentáris delegációk által felépített kapcsolatokon alapul, ám megfigyelhető egy fontos eltérés is: a Transzatlanti Jogalkotók Párbeszédével összefüggő feladatokat mind a Kongresszusban, mind az Európai Parlamentben külön e célra felállított szervek végzik. Az Amerikai Egyesült Államok Kongresszusa és az Európai Parlament közötti interparlamentáris kapcsolatok egészen 1972-ig nyúlnak vissza, amikor egy kongresszusi delegáció először tett látogatást az Európai Parlamentben. Az Európai Unióval kapcsolatot tartó küldöttség a mindössze három hivatalos kongresszusi delegáció egyike (Mexikó és Kanada mellett).⁹ A Transzatlanti Jogalkotók Párbeszédében mindkét oldalról magas szintű parlamenti tisztségviselők vesznek

4 Judge, David – Earnshaw, David: *The European Parliament*, Palgrave-Macmillan, 2003, 176. o.

5 Az Európai Parlament Eljárási Szabályzata (16. kiadás – 2006. szeptember), 188. cikk 6. pont

6 Ez a küldöttség az első olyan szűk értelemben vett parlamentközi delegáció, amelynek felállítására nem valamely, az Európai Közösségek által kötött egyezmény vagy megállapodás alapján került sor (mint például a társulási viszonyhoz kötődő parlamentközi kapcsolatok esetében), hanem a két parlamenti testület maga döntött a „kapcsolatfelvételtől”. Lásd: Corbett, Richard – Jacobs, Francis – Shackleton, Michael: *The European Parliament*, 6th edition, John Harper Publishing, 2005, 150. o.

7 Herranz, Anna: *The Interparliamentary Delegations of the European Parliament: National and European Priorities at Work*, In: *The Role of Parliaments in European Foreign Policy – Debating on accountability and legitimacy*, (szerk. Barbée, Esther – Herranz, Anna), Office of the European Parliament in Barcelona, 2005, 3-4. o.

8 Corbett – Jacobs – Shackleton: i.m. 153. o.

9 http://www.europarl.eu.int/intcoop/tld/welcome_en.htm

részt (az EP részéről például alelnökök, kvesztorok, bizottsági elnökök; az amerikai kongresszusi delegáció is mindig magában foglal magas rangú demokrata és republikánus képviselőket). Az Európai Parlamentben a TLD-vel kapcsolatos feladatokat, tevékenységeket a Transzatlanti Jogalkotók Párbeszédének Irányító Bizottsága koordinálja. Az Irányító Bizottság az Amerikai Egyesült Államokkal kapcsolatot tartó delegáció elnökéből, a külügyi, emberi jogi és közös biztonság- és védelempolitikai bizottságának elnökéből, a Bizottsági Elnökök Értekezletének elnökéből, az ipari, külgazdasági, kutatási és energiaügyi bizottság elnökéből, a mezőgazdasági és vidékfejlesztési bizottság elnökéből és a polgári szabadságjogok bizottságának elnökéből áll. Az Irányító Bizottságot két társelnök vezeti (az Amerikai Egyesült Államokkal kapcsolatot tartó delegáció elnöke valamint a külügyi, emberi jogi és közös biztonság- és védelempolitikai bizottság elnöke).¹⁰

2.2. Társulási parlamenti bizottságok

Az Európai Közösséggel formális társulási szerződést kötött államok parlamentjeivel – e megállapodások alapján – az EP közös, ún. társulási parlamenti bizottságokat hoz létre.¹¹

A társulási parlamenti bizottságok (amelyeket a szakirodalom parlamenti vegyes bizottságoknak is nevez) a társulási folyamat figyelemmel kísérése, ellenőrzése mellett javaslatokat is terjeszthetnek a társulási tanácsok elé. Amennyiben a társult állam EU-tagságot szerez, a társulási parlamenti bizottság értelemszerűen megszűnik. Az efféle bizottságokban részt vevő EP-delegációk ezért általában természetüknél fogva rövidebb ideig működnek a többi interparlamentáris küldöttséghez képest.¹²

Az első társulási parlamenti bizottság Törökország parlamentjével már 1963-ban létrejött, a bizottságok száma azonban a 90-es években

növekedett exponenciálisan: parlamenti vegyesbizottságok jöttek létre Ausztria, Málta, Ciprus, Finnország, Svédország, Ciprus, Málta, Csehország, Észtország, Lettország, Litvánia, Szlovákia, Szlovénia és Magyarország parlamentjeivel. E közös bizottságok (a Törökországgal létrehozott testület kivételével) megszűntek, amint az adott ország felvételt nyert az Európai Unióba. Az Európai Parlament jelenleg Horvátország, Románia, Bulgária, Macedónia és Törökország parlamenti testületeivel működtet társulási parlamenti bizottságot.¹³ Emellett az Európai Unió által kötött bizonyos speciális megállapodások folytán társulási parlamenti bizottság működik Mexikóban, Chilében, illetve ilyen küldöttségi típus tart kapcsolatot az Európai Gazdasági térséggel.¹⁴

A különböző társulási vegyesbizottságok feladat- és hatáskörét a harmadik országokkal kötött megállapodások, illetve maga az Európai Parlament határozzák meg. A parlamenti bizottságok maguk alkotják meg eljárási szabályzatukat, amelyet azután az Európai Parlament és az érintett parlament elnökségéhez nyújtanak be jóváhagyás végett.

2.3. Parlamenti együttműködési bizottságok

A Szovjetunió felbomlása egy új delegáció-típus kialakulását hozta: az ún. parlamenti együttműködési bizottságokat a Szovjetunió utódállamainak parlamenti testületeivel közösen hozták létre az 1990-es években.¹⁵ A parlamenti együttműködési bizottságok létrehozásának jogalapja az érintett országok és az Európai Unió között fennálló partnerségi és együttműködési megállapodások vonatkozó rendelkezéseiben keresendő. Jelenleg Oroszország, Ukrajna, Moldávia, Örményország, Azerbajdzsán, Kazahsztán, Tádzsikisztán, Türkmenisztán, Kirgizisztán, Üzbegisztán és Grúzia törvényhozásaival tartanak fenn kapcsolatot parlamenti együttműködési bizottságok.

¹⁰ http://www.europarl.europa.eu/intcoop/tld/what_is/history_en.htm

¹¹ A társulási megállapodások saját, a közösségi intézményeknek megfelelő szintekkel rendelkező intézményrendszert hoznak létre, amelyben a társulási parlamenti bizottság mellett miniszteri szintű társulási tanács, és az Európai Bizottság, illetve az adott ország kormányának vezető tisztviselőiből álló társulási bizottság működik. Lásd: Horváth Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról (hatodik kiadás), HVG-Orac, 2005, 81. o.

¹² Kivéteklént említhető az első, Törökországgal létrehozott társulási parlamenti bizottság, amely több, mint 40 éve működik, és az EP egyik leghosszabb ideje fennálló parlamentközi kapcsolatának tekinthető.

¹³ Corbett – Jacobs – Shackleton: i.m. 150. o.

¹⁴ Corbett – Jacobs – Shackleton: i.m. 151. o.

¹⁵ Herranz, Anna: i.m. 4. o.

2.4. Interparlamentáris testületekben részt vevő delegációk

2.4.1. Az AKCS-EU Közös Parlamenti Közgyűlés

Az Európai Parlament delegációt küld az 1975-ben életre hívott EU-AKCS Közös Parlamenti Közgyűlésbe, amelyet relatíve magas szervezetségi foka és nagy aktivitása okán számos EP-képviselő a regionális parlamentközi kapcsolattartás mintaképeként tart.¹⁶ Az AKCS-EU Közös Parlamenti Közgyűlés a két Yaoundé Konvenció, a négy Loméi Konvenció és a Cotonou-i Egyezmény (2000) alapján működik. Ezek a sajátos megállapodások az Európai Uniót 77 afrikai, karibi és csendes-óceániai országhoz köti. A megállapodások célja, hogy javítsa az életszínvonalat és serkentse a gazdasági fejlődést az AKCS-országokban, és szoros együttműködést vezessen be ezen országok és az Európai Unió között.¹⁷

A Közgyűlés 154 résztvevőből áll: a 77 AKCS-országok parlamentjei egy-egy képviselőt, az Európai Parlament pedig összesen 77 képviselőt delegál a testületbe, emellett az Európai Bizottság fejlesztési politikáért felelős tagja is részt vesz a tanácskozásokon, és az Európai Unió Tanácsa is képviselteti magát. A testület üléseire felváltva kerül sor az Európai Unióban, illetve az AKCS-országok valamelyikében.¹⁸

A Közgyűlés saját büroóval rendelkezik, amelynek élére az EP illetve az AKCS-országok egy-egy társelnököt, illetve 12 alelnököt jelölnek. A tisztségviselők mandátuma egy évre szól, és megújítható. A Közgyűlés 2002-ben elfogadott új eljárási szabályai értelmében az addigi ad hoc munkacsoportokat a folyamatosság biztosítása érdekében állandó bizottságok váltották fel: a Politikai Ügyek Bizottsága (amelynek funkciója a demokratikus folyamatok támogatása, elő-

segítése), a Gazdasági, Fejlesztési, Pénzügyi és Kereskedelmi Bizottság (feladata az Európai Fejlesztési Alapnak a felek közötti implementációja) és a Szociális és Környezeti Bizottság. Ezek a bizottságok a társ-raportőrök által kidolgozott tervezetek alapján határozatokat fogadhatnak el, amelyeket azután a Közgyűlés plénuma elé terjeszhetnek.¹⁹

2.4.2. Az Euro-Mediterrán Parlamenti Közgyűlés

Az Európai Parlament az ún. Barcelona-folyamat keretében 1995 óta folyamatosan fejleszteni törekedett kapcsolatait a Mediterrán térség országival. A „hagyományos” interparlamentáris kapcsolattartás mellett először 1998-ban tanácskoztak az EU és a Barcelona-folyamatban résztvevő államok egy szélesebb körű testület, az Euro-Mediterrán Fórum keretében. A parlamentközi dialógus és a regionális együttműködés fejlesztését céljának tekintő Fórum 2001-ben három állandó munkacsoport felállításáról döntött, hogy így biztosítsa tevékenységének folyamatosságát az éves plenáris ülések között is.²⁰ Az Euro-Mediterrán Fórum 2002-től pedig folyamatosan törekedett arra, hogy magasabb szervezetségi fokra lépve Euro-Mediterrán Közgyűléssé alakulhasson, amit az Európai Parlament is támogatott.²¹ A Fórum erre vonatkozó törekvéseit jelzi, hogy többek között ajánlásokat terjesztett az Euro-Mediterrán Miniszteri Konferencia elé, valamint egy, az átalakulás lehetőségével foglalkozó munkacsoportot is létrehozott. A Fórum álláspontja az volt, hogy a testület Közgyűléssé alakítása egyértelmű előrelépést jelentene, mivel erősítené és intézményesítené a Barcelona-folyamat parlamenti dimenzióját, és új lendületet adhatna az Európai Unió és a Mediterrán térség országai közötti kooperációnak.²²

A hatodik Euro-Mediterrán Miniszteri Konferencia végül 2003 decemberében Nápolyban a

16 Herranz, Anna: i.m. 5. o.

17 <http://www.europarl.eu.int/parliament/expert/staticDisplay.do?language=HU&id=60>

18 Corbett – Jacobs – Shackleton: i.m. 156. o.

19 Corbett – Jacobs – Shackleton: i.m. 157. o.

20 A munkacsoportok a tengeri kereskedelem, a műholdas navigáció illetve az infrastruktúra és hálózatok tárgykörök köré szerveződtek. Lásd: Monthly Calendar of the Barcelona Process – January 2001 Edition, 11. o. (http://europa.eu.int/comm/external_relations)

21 Lásd többek között: European Parliament resolution on the Commission communication to the Council and the European Parliament to prepare the meeting of Euro-Mediterranean Foreign Ministers, Valencia, 22-23 April 2002 (SEC(2002) 159 – C5-0128/2002 – 2002/2057(COS)), 66. pont

22 Recommendation from the Euro-Mediterranean Parliamentary Forum to the Sixth Euro-Mediterranean Ministerial Conference on setting up a Euro-Mediterranean Parliamentary Assembly, 3. o. (<http://www.medobs.net/documents/EN-recommendation514758EN.pdf>)

Fórum átalakítása mellett döntött, így 2004 márciusában létrejöhett az Euro-Mediterrán Parlamenti Közgyűlés. Az évente tanácskozó Közgyűlés összetétele a következőképpen alakul: az Európai Parlament 45 képviselőt, az EU-tagállamok nemzeti parlamentjei összesen 75 képviselőt, míg a Mediterrán térség országainak parlamentjei összesen 120 képviselőt küldenek a Közgyűlésbe, a testület összlétszáma tehát 240 fő.²³ A Közgyűlés Bűrója négy tagból áll, két tagot a Mediterrán parlamentek, egy tagot az EU-tagállamok nemzeti parlamentjei, egy tagot pedig az Európai Parlament jelöl. A Bűró tagjainak megbízatása négy éves időtartamra szól, és ezen időtartamon belül rotációs rendszerben egy-egy évig a Közgyűlés Elnökségének tisztét is betöltik.²⁴ A Közgyűlés 2004-ben három állandó bizottságot is felállított.²⁵ Elmondható tehát, hogy a Közgyűlésben tevékenykedő parlamentek tovább intézményesítették a Barcelona-folyamat parlamenti dimenzióját, amely lehetővé tette számukra a Bizottság és a kormányok által a tárgyalt „Euro-Mediterrán Társulási Megállapodások” demokratikus kontrolljának megvalósítását.²⁶

2.4.3. Egyéb interparlamentáris testületek

A fentiekén kívül az Európai Parlament különböző szervezeti szintű kapcsolatokat tart fenn más interparlamentáris testületekkel is.

Az Európai Parlament öt, Latin-Amerikáért felelős delegációja részt vesz a EP-Latin Amerika Parlamenti Konferencia munkájában. Ez a konferencia két évente ülésezik, jelentősége elsősorban abban áll, hogy az Európai Parlament képviselői találkozhatnak és tanácskozhatnak magas rangú latin-amerikai küldöttségekkel,

továbbá más, a latin-amerikai kontinensen működő parlamenti testületek, így a Közép-Amerikai Parlament (Parlacén) illetve az Andok Parlament képviselőivel.²⁷

Egy EP-delegáció kapcsolatot tart a NATO Parlamenti Közgyűlésével is. A Parlamenti Közgyűlés 2002-ben felajánlotta az Európai Parlamentnek kapcsolataik magasabb szintre helyezését: a Parlament azóta egy tízfős delegációt küld Közgyűlésbe. Az EP-delegáció tagjai megfigyelői státusszal rendelkeznek, felszólalhatnak mind a bizottsági, mind a plenáris üléseken.²⁸

Az Európai Unió és az 1949 óta működő, így az egyik legrégebbi – tág értelemben vett – európai integrációs szervezet, az Európa Tanács közötti kapcsolattartást mindkét szervezet kiemelt fontosságú kérdésként kezeli.²⁹ Az Európai Parlament többek között ezért is együttműködésre törekszik az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésével.³⁰ Az Európai Parlamentben működő Elnökök Értekezlete és a Parlamenti Közgyűlés Elnöki Bizottsága rendszeresen tanácskoznak, akárcsak a parlamenti testületek azonos vagy hasonló témakörökkel foglalkozó bizottságai és riportőrei.³¹ Az Európa Tanács 2005-ös varsói csúcstalálkozóján a tagállamok állam- és kormányfői felkérték *Jean-Claude Junckert*, Luxemburg miniszterelnökét, hogy készítsen egy jelentést az Európa Tanács és az Európai Unió kapcsolatáról, és annak az együttműködés jövőbeli perspektíváiról.³² A Juncker-jelentés többek között az Európai Parlament és a Parlamenti Közgyűlés közötti kapcsolatok lehetséges továbbfejlesztésének kérdésével is foglalkozik. Juncker kiemeli a testületek közötti fokozottabb és erősebben intézményesült kooperáció és koordináció fontosságát, amely elősegíthetné

23 http://www.europarl.europa.eu/intcoop/empa/assembly/default_en.htm#Membership

24 Vade-Mecum of the Euro-Mediterranean Parliamentary Assembly, 2006, European Parliament Directorate-General for External Policies of the Union – Euromed Unit (http://www.europarl.europa.eu/intcoop/empa/assembly_documents/vademecum_jan06_en.pdf)

25 Ezek a következők: Politikai, Biztonsági és Emberi Jogi Bizottság, Gazdasági, Pénzügyi, Szociális és Oktatásügyi Bizottság, valamint az Életminőség, Civil Társadalom és Kultúra Bizottsága. (http://www.europarl.europa.eu/intcoop/empa/assembly/default_en.htm#Committees)

26 Corbett – Jacobs – Shackleton: i.m. 158. o.

27 Ibid.

28 Ibid.

29 Lásd többek között: EK-Szerződés 303. cikk (http://europa.eu/eur-lex/en/treaties/dat/C_2002325EN.003301.html); illetve Parliamentary Assembly of the Council of Europe: Recommendation 1743/2006 (<http://www.assembly.coe.int/-Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta06/EREC1743.htm>)

30 Az EP erre vonatkozó szándéka megjelenik az Eljárási Szabályzatának 189. cikkében is.

31 Report by Mr Konstantin Kosachev on the Memorandum of understanding between the Council of Europe and the European Union, 37. pont (<http://www.assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/workingdocs/doc06/edoc10892.htm>)

32 http://www.coe.int/t/dcr/summit/20050517_decl_varsovie_en.asp

az integrálódó Európában felmerülő jogi és szociális problémák megoldására legalkalmasabb fórum megtalálását, illetve a legmegfelelőbb jogi szabályozási eszközök identifikációját. A kapcsolatok szorosabbra fűzésével továbbá elkerülhető lenne, hogy mindkét testületnek foglalkoznia kelljen ugyanazon problémával akkor, ha valamelyik szervezet önállóan is képes kellő hatékonysággal megvizsgálni és kezelni az adott kérdést.³³ A jelentés javasolja, hogy a testületek politikai csoportjainak vezetői is tanácskozzanak rendszeresen, illetve, hogy sürgős megvitatást igénylő problémák felmerülése esetén – különösen szabályozott – ad hoc találkozókra is sor kerülhessen az EP és a Közgyűlés, illetve megfelelő testületeik és tisztségviselőik között.³⁴

Az Európai Parlament kapcsolatot tart a Nyugat-Európai Unió Közgyűlésével is. A Közgyűlés már 1981-ben indítványozta, hogy a két testület tevékenységeinek összehangolására hozzanak létre egy közös állandó bizottságot, illetve, hogy a Parlament rendszeresen küldjön megfigyelőket a Közgyűlésbe, és viszont.³⁵ Az Európai Parlament ezt akkor elutasította, arra hivatkozva, hogy nem szükséges a testületek közötti kapcsolatok intézményesítése.³⁶ Ennek ellenére elfogadott informális gyakorlat, hogy a Közgyűlés és a Parlament megfigyelőket küldenek egymás bizottsági üléseire, és a megfelelő dokumentumok cseréje is megfigyelhető az egyes szervezeti egységek között.³⁷ Az Európai Parlament emellett az 1990-es évek óta megfigyelőként parlamentközi delegációt küld a Közgyűlés félévente zajló plenáris üléseire is (az utóbbi meghívásának eleget téve). A Nyugat-Európai Unió Közgyűlése ehhez kapcsolódóan fogadta el 2006. június 19-én a 123. számú határozatot. Az Európai Parlament és a Közgyűlés

viszonyával foglalkozó határozat az európai közös biztonság- és védelempolitika demokratikus kontrolljának fokozása érdekében többek között felhívja a Nyugat-Európai Unió Elnöki Bizottságát, hogy javasoljon az Európai Parlamentnek különböző, az eddigieknél szorosabb együttműködési formákat, amelyek segítségével megfelelőbben biztosítható a különböző szinten és minőségben működő parlamenti testületek együttműködése az ellenőrzés terén.³⁸ A Közgyűlés ezen kívül saját politikai csoportjainak képviselőihez is felhívást intézett annak érdekében, hogy igyekezzenek az Európai Parlament képviselőivel szorosabb kapcsolatokat kialakítani, a jobb koordináció és kooperáció érdekében, amely hozzájárulhat ahhoz, hogy a két testület maximálisan ki tudja használni a lehetőségeit.³⁹

2.5. Ad hoc delegációk

Az Európai Parlament egyik legfontosabb belső szervezeti egységének, az Elnökök Értekezletének az ad hoc parlamenti küldöttségek kapcsán is meghatározó szerepe van. Gyakorlatilag bármely politikai eseményre történő reagálásként ad hoc delegációk felállításáról dönthet.⁴⁰ Ad hoc EP-küldöttség látogatott például Kuvaitba (az ország iraki inváziója során), Szarajevóba (a boszniai háború idején), vagy Algériába (a polgárháború 1998-as „tetőzésekor”).⁴¹

Az ad hoc delegációk leggyakrabban azonban kifejezetten választások megfigyelése céljából jönnek létre: funkciójuk annak vizsgálata, hogy az adott választás mennyiben bizonyul szabadnak, „tisztának” és törvényesnek. A választások megfigyelésére létrehozott küldöttségeket három csoportba sorolhatjuk. Az első csoportba azok a delegációk tartoznak, amelyek

33 Council of Europe – European Union: „A sole ambition for the European continent” Report by Jean-Claude Juncker, Prime Minister of the Grand Duchy of Luxemburg to the attention of the Heads of State or Government of the member states of the Council of Europe, 11 April 2006, 26. o. (http://assembly.coe.int/Sessions/2006/speeches/20060411_-_report_JCJuncker_EN.pdf)

34 Ibid.

35 Relations between the Assembly of WEU and the European Parliament. Report submitted on behalf of the Parliamentary an Public Relations Committee by Soledad Becerill (Document A/1935), 5. o. (http://www.assembly-weu.org/en/-/documents/sessions_ordinaires/rpt/2006/1935.pdf)

36 Ibid, 6. o.

37 Ibid, 3. o.

38 WEU Assembly Order 123 on relations between the Assembly of WEU and the European Parliament (http://www.assembly-weu.org/en/documents/sessions_ordinaires/rpt/2006/1935.php?PHPSESSID=-c9d6632d5c963fb2dbb49a7b76dd86d7#P64_1066)

39 Ibid.

40 Az Európai Parlament Eljárási Szabályzata (16. kiadás – 2006. szeptember) 24. cikk 6. pont

41 Corbett – Jacobs – Shackleton: i.m. 158. o.

valamely, az Európai Unió által szervezett misszió részét képezik. Az ilyen missziókat általában az Európai Parlament egy képviselője irányítja, aki – többek között – meghatározza a misszió struktúráját, amelynek részeként az ad hoc EP-delegáció is dolgozik.⁴² A második delegáció-típusba azok a küldöttségek tartoznak, amelyek nemzetközi megfigyelő missziók mellett tevékenykednek. Az Európai Parlament ilyen esetekben összehangolja a felállított delegációk munkáját az Európa Tanáccsal és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet Parlamenti Közgyűlésével. A megfigyelő küldöttségek e típusa jellemzően bizonyos nem EU-tag európai államokban, illetve a Független Államok Közössége államaiban lezajló választásokat kíséri figyelemmel.⁴³ A harmadik csoportba végül azon választási megfigyelő küldöttségek sorolhatók, amelyek kiküldéséről az Európai Parlament önállóan, más szervezetektől függetlenül dönt.⁴⁴

Az EP ezen kívül létrehozhat ad hoc delegációkat különféle nemzetközi konferenciákon történő részvétel céljából is: EP delegációk részt vettek már többek között az ENSZ, az EBESZ, a WTO illetve a G-7 keretein belül szervezett konferenciákon.⁴⁵

Az ideiglenes parlamenti küldöttségek kisebb létszámúak a többi küldöttségnél: általában 5 tagból állnak, a tagokat egy-két fős stáb segíti.⁴⁶

Az ad hoc delegációk jelentőségének növekedését jelzi az a tény, hogy a Parlament 2001 novemberében létrehozta a választási megfigyelések koordinációs csoportját. A csoport kilenc EP-képviselőből áll, akik közül három a fejlesztési bizottságban, három a külügyi bizottságban dolgozik, egyikük a Küldöttségi Elnökök Érte-

kezetének képviselője, a fennmaradó két helyet pedig olyan képviselők töltik be, akik az AKCS-EU Parlamenti Közgyűlésnek is tagjai. A koordinációs csoport megvizsgálja a választási megfigyelő küldöttségekhez kapcsolódó általános szervezési és tervezési kérdéseket, továbbá értékeli a delegációk munkáját.⁴⁷

3. Az interparlamentáris küldöttségek munkájának értékelése – parlamenti diplomácia vagy politikai turizmus?

Láthattuk hogy, a parlamentközi küldöttségek száma és jelentősége egyre növekvő tendenciát mutat. Az interparlamentáris küldöttségek gyakorlati „hasznosságát” ugyanakkor többször megkérdőjelezték már. *Anna Herranz* a téma vizsgálata kapcsán több európai parlamenti képviselővel, illetve a Parlament Főtitkárságának tagjaival is interjút készített. A megkérdezettek között volt, aki a küldöttségek munkáját csupán egyfajta „politikai turizmusnak” nevezte, míg mások rendkívül értékes parlamenti diplomáciáról beszéltek.⁴⁸ Az EP interparlamentáris küldöttségeinek feladatai, funkciói országról országra eltérőek lehetnek: előfordul, hogy két delegáció hatásköre alig hasonlítható össze: a Bulgária parlamentjével létesített társulási parlamenti bizottságnak például jogában áll ellenőrizni a társulási megállapodás implementációját – ehhez képest a Fehéroroszországgal kapcsolatot tartó delegáció szerepe szinte elhanyagolható, főként a fehérorosz hatóságok tartózkodó-elutasító hozzáállása miatt.⁴⁹ A delegációk funkciójáról ugyanakkor megfogalmazható

42 A közelmúltban ilyen EU-misszió kísérte figyelemmel a Palesztin Hatóság Elnökének megválasztását. A 2005-ös misszióban egy szokatlanul nagy létszámú, 28 fős európai parlamenti delegáció vett részt. Lásd: Corbett – Jacobs – Shackleton: i.m. 159. o.

43 Ilyen delegációk voltak jelen például Ukrajnában 2004 második felében, az elnökválasztás második fordulójában. Lásd: Ibid.

44 Ez történt például a 2004-es algériai elnökválasztás kapcsán. Lásd: Ibid.

45 Herranz, Anna: i.m. 5. o.

46 Horváth Zoltán – Tar Gábor: *Az Európai Parlament, Földkör*, 2004, 111. o.

47 Corbett – Jacobs – Shackleton: i.m. 159. o.

48 Herranz, Anna: i.m. 3. o. Anna Herranz tanulmánya egyébként a téma szakirodalmi „feldolgozatlanosságának” okait is érinti, és több módszertani-technikai problémát is említ: kevés írott anyag áll rendelkezésre ugyanis a delegációk tevékenységéről, az ülésdokumentumok és a vonatkozó EP-közül is csak az utóbbi egy-két év anyaga férhető hozzá, a küldöttségek költségvetéséről pedig nem érhetőek el számszerű adatok. Herranz például kutatásai során többször, írásbeli és szóbeli úton egyaránt kérvényezte a parlamentközi delegációk költségvetésére vonatkozó információk nyilvánosságra hozatalát különböző uniós szerveknél, tájékoztatást azonban nem kapott. Lásd: *Herranz, Anna*: i.m., 1-2. o.

49 *Herranz, Anna*: i.m., 7-8. o.

néhány általános megállapítás. Egyrészt a küldöttségek első kézből származó információkkal látják el a Parlamentet az adott ország (vagy régió) helyzetét illetően. A Parlament kiküldött képviselői ráadásul nemcsak az adott állam parlamentjével létesítenek kontaktust, hanem jóval szélesebb körben tájékozódhatnak: általában találkoznak az adott ország civil szervezeteinek képviselőivel, a gazdasági érdekképviseleti csoportok vezetőivel, kisebbségi csoportokkal. Egy volt EP-képviselő szavaival élve, az interparlamentáris delegációk „a Parlament szeméi és fülei”.⁵⁰ A küldöttségek másrészt az Európai Parlament „szájaként, szócsöveként” is funkcionálnak: képviselik ugyanis a Parlament, illetve Európai Unió álláspontját a harmadik országokban, emellett kritikus helyzetekben gyakran egyfajta közvetítőként, mediátorként járhatnak el az EU és az adott állam között. A Parlament küldöttségei nyomást gyakorolhatnak a partnerországok parlamentjeire hangsúlyosnak ítélt kérdésekben, mint például az emberi jogok érvényesülésének biztosítása.⁵¹ Egy másik fontos témakör, ahol a delegációk eredményeket érhetnek el, a regionalizmus illetve a multilateralizmus eszméinek terjesztése olyan országokban, ahol e téren még előrelépésre lenne szükség.⁵² A parlamentközi küldöttségek képesek továbbá hozzájárulni ahhoz is, hogy a harmadik országok parlamenti képviselői jobban megértsék és átlássák az Európai Unió működését, cél-

jait. Az Európai Parlament küldöttségei révén tehát sajátos parlamenti diplomáciát képes folytatni: a delegációk tagjait ugyanis joggal tekinthetjük az Unió „politikai nagyköveteinek”.⁵³

Összefoglalóan elmondható, hogy az Európai Parlament interparlamentáris delegációi képesek ellátni hagyományos parlamenti diplomáciai funkciókat (információcsere, képviselő, tárgyalás), ráadásul az EP diplomáciai kapcsolatai a nemzeti parlamentekéhez képest nemcsak kifinomultabbak, hanem szélesebb körűek is, hiszen a Parlament a világ szinte minden államában képviselteti magát, a nemzetközi interparlamentáris testületekről nem is beszélve. A küldöttségek formális (és informális) lehetőségei fontos eszközöknek tekinthetők az EP kezében annak érdekében, hogy növelhesse az Unió külpolitikájára és külkapcsolataira gyakorolt befolyását. A delegációk hatékonyságával szemben felmerülő kritikákkal kapcsolatban pedig elmondható, hogy bizonyos esetekben tényleges szükség lehet a költségek racionalizálására és a képviselői részvétel és/vagy aktivitás növelésére, ám az egy-egy küldöttségnél felmerülő, gyakran individuális eredetű hiányosságok nem vonhatják kétségbe azt, hogy a Parlament diplomáciai törekvései eredményesen járulnak hozzá az Európai Unió külkapcsolatainak fejlesztéséhez, elmélyítéséhez illetve – bizonyos esetekben – harmadik országok ellenőrzéséhez és presszionálásához.⁵⁴

50 Viola, Donatella M.: International Relations and European Integration Theory: The Role of the European Parliament, Jean Monnet Working Papers in Comparative and International Politics No. 26, January 2000 (<http://www.fscpo.unict.it/~EuroMed/jmwp26.htm>)

51 Az Európai Parlament 1991 végén felállított delegációja volt példának okáért az első formális parlamenti küldöttség, amely Tibetbe látogathatott, és vizsgálhatta az emberi jogok helyzetét. Lásd: Corbett – Jacobs – Shackleton: i.m. 153. o.

52 Herranz, Anna: i.m., 9. o.

53 Corbett – Jacobs – Shackleton: i.m. 159. o.

54 Herranz, Anna: i.m., 20-22. o.