



*Király Andrea PhD hallgató,
Szegedi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar
Politológiai Tanszék*

Gulliver és Lilliput a XXI. században: Ciprus és Málta európai uniós ügyei

1. Bevezetés

A tanulmány célja annak bemutatása, hogy az Európai Unió legutóbbi kibővülései során Málta és Ciprus, mint a legkisebb tagállamok, s mint a „központtól” legtávolabb fekvő, tengerekkel körülölelt, ugyanakkor gazdag harmadik országbeli kapcsolatokkal rendelkező „határállamok” kis méretükből és távolságukból hogyan tudnak előnyt kovácsolni, hogyan kompenzálják méretükből fakadó „hátrányukat”, s hogyan válik például Málta példaértékűvé az európai ügyekkel foglalkozó bizottsági munkáját illetően. A tanulmányban megvizsgálom, mire koncentrálnak ezek az európai uniós mini államok, melyek az erősségeik, amelyek akár a többi tagállam fölé emelhetik őket, hogyan védik ki sebezhetőségüket? Kérdésként tevődik fel az is, hogy ezen mediterrán államok, egyúttal szigetállamok részére milyen kapcsolatok kialakítása válik lehetővé, számíthatnak-e szövetségesekre az európai uniós tárgyalások folyamán, s melyek a legérzékenyebb pontjaik. Valamint kitérek a scrutiny megvalósulására a két tagállamban: hogyan dolgoznak az európai uniós ügyekkel törvényhozó és végrehajtó szinten, hogyan alakulnak a kapcsolatok a kormányok és a parlamentek között, s egyáltalán, mennyire erős a kormány európai uniós tevékenysége felett megvalósuló parlamenti kontroll.

2. Kicsi, mini vagy mikro államok?

Gazdag szakirodalom rendelkezik arról, vajon mekkora is számít kis államnak és milyen paraméterekkel kell rendelkeznie egy államnak ahhoz, hogy azt mininek, vagy mikro nagyságúnak nevezzük. S ha több szemszögből vizsgáljuk ezeket az államokat, több különböző eredményre is juthatunk. A kapcsolódó szakirodalom teljes áttekintésének igénye

nélkül megkísérlem néhány irányvonal meghatározását az általános nézetektől a konkrét, európai uniós adatokig.

Robert O. Keohane volt egyike az elsőknél, aki részletezte annak a meghatározásnak a bonyolultságát, vajon mi értendő a kis állam terminus alatt.¹ Hans Vogel véleménye szerint a kis méret és a gyengeség minden bizonnyal nem bír azonos jelentéssel, továbbá úgy véli, hogy a szerzők két csoportra oszthatók, miszerint többségük az úgynevezett „kapacitás koncepció” alapján egy állam méretét a gazdasági és katonai teljesítménye alapján határozzák meg, míg kevesebben vannak azok, akik a méretet csupán „fizikai fogalomként” értelmezik.² Raimo Väyrynen úgy véli, rendszerint a nagy és a közepes méretű hatalmaknak jobb lehetőségeik vannak a politikai és gazdasági alternatívák tekintetében, mint kisebb társaiknak, és döntéseikkel is nagyobb eséllyel fosztják meg a kisebb nemzeteket számos választási lehetőségtől, ami egyéb esetben hozzáférhető lenne a számukra.³ Továbbá, a kicsi államoknak nagyobb a függőségük: a nemzetközi gazdasági és politikai kapcsolatokban beálló változások sokkal erősebben hatnak a belső politikai rendszerükre, és számukra sokkal költségesebb a függőségi viszony elutasítása.⁴ Ugyanakkor a kis állam – a szigorú szankcióktól való félelem nélkül – külügyeit, illetőleg külgazdasági politikáit illetően több kockázatot vállalhat a nagyobb hatalmaknál.⁵ Egy államhatalom megerősödése feltételez bizonyos gazdasági erőfokot is, ami voltaképpen előfeltétele annak, hogy egy állam emelkedő tendenciát mutasson a nemzetközi hierarchiában.⁶

A tizenkilencedik század Európájában egy állam sikerességét a védelmi kapacitásában valamint a területi expanziójában látták, előtérbe helyezve ezzel a katonai potenciált. A külterületi hódítások a huszadik század közepéig fontossággal bírtak és ez a szemlélet megőrizte súlyát a hidegháború idején is. A lakosságszám is inkább katonai, valamint a gazdasági prosperitás biztosítása szempontjából – egy életképes katonai kapacitás kiépítése

¹ Wilhelm Christmas – Møller: Some Thoughts on the Scientific Applicability of the Small State Concept: a Research History and a Discussion. In: Otmar Höll (Ed.): Small States in Europe and Dependence. Wien, 1983. p.37.

² Hans Vogel: Small states' efforts in international relations enlarging the scope. In: Otmar Höll (Ed.): Small States in Europe and Dependence. Wien, 1983. p.55-56.

³ Raimo Väyrynen: Small states in different theoretical traditions of international relations research. In: : Otmar Höll (Ed.): Small States in Europe and Dependence. Wien, 1983. p.95.

⁴ Raimo Väyrynen: Small states in different theoretical traditions of international relations research. In: : Otmar Höll (Ed.): Small States in Europe and Dependence. Wien, 1983. p.94.

⁵ Hans Vogel: Small states' efforts in international relations enlarging the scope. In: Otmar Höll (Ed.): Small States in Europe and Dependence. Wien, 1983. p.67.

céljára – volt fontos. Az 1960-as és 1970-es évek idején, főleg a dekolonizációs folyamatok során a tudósok a kis államok sebezhetőségével és erejével voltak elfoglalva, de kérdésként szerepelt ugyanakkor a kis államok nemzetközi függetlensége is, mivel politikai és gazdasági nyomás általi sebezhetőségüket vélték. A kis államokat mint korlátozott diplomáciai hatalommal és szintén limitált katonai erővel felruházott entitásként említették azzal a meglátással, hogy képtelenek megvédeni magukat a nagyobb szomszédjaiktól. Az elmúlt évek kutatásaiban is a tudósok⁷ arra az eredményre jutottak, hogy a kis államok a mai napig is sebezhetők a „kis gazdaságuk” miatt.⁸

A rövid elméleti bevezetőt tekintve melyek lehetnek azok a tényezők, amelyek meghatározhatják vagy behatárolhatják egy-egy állam valamely csoportba sorolását? Milyen mért és nem mérhető tulajdonságok szükségesek ahhoz, hogy egy államot „nagy” vagy „kicsinek” tulajdonítsunk? A „nagy” és „erős” nem feltétlenül egybefüggő fogalmak, ugyanis ha csak az Európai Unió tagállamait nézzük, az sem mindegy, hogy az állam mennyire rendelkezik erős tárgyalási pozícióval, mennyiben tudja befolyásolni a döntéshozatali folyamatokat, milyen „szövetségeseket” sikerül megnyernie ahhoz, hogy a döntések az ő javát szolgálják, s nem utolsósorban: mennyire felkészült az Európai Unió aktuális napi ügyeit illetően. Napjaink szakirodalmából válogatva Baldur Thorhallsson szerint hat kategória alapján állapítható meg egy állam „nagysága”⁹, ezek pedig: a rögzített méret (lakosság és terület); a szuverenitás-kiterjedés (az állam területén gyakorolt tényleges szuverenitás); politikai méret (katonai és adminisztrációs adottság); gazdasági méret (GDP, piaci méret, fejlődési sikerek); „érték-méret” (a hazai és külső szereplők hogyan tekintenek az államra); preferencia-méret (a kormányzó elit ambíciói, prioritásai, nemzetközi rendszerrel kapcsolatos tervei). Az utóbbi kettő kétségtelenül elméleti megközelítést igényel, viszont nem elhanyagolandó egy állam európai uniós magatartása szempontjából. Ha a négy alapvető szempontot – a terület nagyságát, a lakosságot, GDP-t, katonai kiadásokat – vesszük górcső alá, általánossággal kijelenthető, hogy azok az államok bizonyulnak kicsiknek, amelyeknek GDP-je kevesebb, mint 30,000 000 000 EUR, továbbá, azok az államok, amelyeknek

⁶ Raimo Väyrynen: Small states in different theoretical traditions of international relations research. In: : Otmar Höll (Ed.): Small States in Europe and Dependence. Wien, 1983. p.91.

⁷ Mint például: Alesina, Neumann, Gstöhl, Archer, Nugent, Griffiths

⁸ Bővebben lásd: Baldur Thorhallsson: The Size of States in the European Union: Theoretical and Conceptual Perspectives. European Integration, 2006/1, p.8-9.

⁹ Baldur Thorhallsson: The Size of States in the European Union: Theoretical and Conceptual Perspectives. European Integration, 2006/1, p.8.

amerikai dollárban számított katonai kiadása – mint a katonai kapacitás indikátora – sokkal kevesebb (kevesebb, mint 400 millió USA dollár), mint a többieké, nem elégséges arra, hogy magukat megvédjék. Ha a lakosságot nézzük, akkor azok a kicsik, amelyeknek lélekszáma 11 milliónál kevesebb, viszont amelyeknek a lélekszáma 0,4 és 2 millió között van, mikro államoknak is nevezhetők.¹⁰ Amennyiben ez a feltételezés megállja a helyét, akkor ennek a kritériumnak olyan államok tesznek eleget, mint Szlovénia, Észtország, Ciprus, Luxemburg, és Málta az európai uniós tagállamokat tekintve. Mindazonáltal ha Európában gondolkodunk, akkor olyan államok felelnek meg a fenti szempontnak, mint Izland, de sokkal inkább lényeges ebből a megközelítésből San Marino, Vatikán, Monaco, Liechtenstein és Andorra, amelyek inkább nevezhetők mikro államoknak, mint Ciprus vagy Málta. Viszont ha leszűkítjük a kört csak az Európai Unió tagállamaira, akkor az EU-27-ek sorát mindenképpen Ciprus, Luxemburg és Málta zárja. Ezért a tagállamok között mikro nagyságúaknak is nevezhetők, de ha ezt a jelzőt a fenti „ötösfogat” sajátítja ki, akkor a mini vagy a nagyon kicsi államok elnevezést kaphatják. Kelstrup, a mérhető jellemzők alapján, mint a lakosság szám, terület, GDP alapján azokat az államokat nevezi kicsiknek, amelyek nagyon korlátozott erőforrásbázissal rendelkeznek.¹¹ A kvalitatív megközelítés pedig számokkal nem mérhető adatokkal dolgozik, ebből következőleg kevésbé objektív és inkább impressziókon nyugszik. Baechler viszont éppen ebből a nézőpontból állapítja meg, hogy a kis állam fogalma specifikus állampozíciót jellemez, bizonyos befolyásból fakadó hiánnyal és relatív autonómiával a nagy hatalmakkal szemben.¹²

3. Ciprus és Málta

A tanulmány folytatásában a két, Európai Unió déli-, dél-keleti határán elhelyezkedő szigetállam tulajdonságait, társadalmi, gazdasági, politikai és védelmi jellemzőit vizsgálom, valamint az ezekből a tulajdonságokból fakadó sebezhetőségüket és/vagy erősségüket, különös tekintettel az európai uniós csatlakozásukra. Először is, ha biztonsági szempontból

¹⁰ Roderick Pace: Malta and EU Membership: Overcoming 'Vulnerabilities', Strengthening 'Resilience'. European Integration, 2006/1, p.35.

¹¹ Neill Nugent: Cyprus and the European Union: The Significance of its Smallness, Both as an Applicant and a Member. European Integration, 2006/1, p.53.

¹² Neill Nugent: Cyprus and the European Union: The Significance of its Smallness, Both as an Applicant and a Member. European Integration, 2006/1, p.53.

közelítjük meg őket, Málta és Ciprus nem tagja a NATO-nak. Továbbá, Málta semlegességét az alkotmányában is rögzítette, Ciprus pedig az EU nem kötelezettek mozgalmát választotta. Mindkettő fenyegetett a közel-keleti konfliktusok okozta instabilitástól, valamint periferikusságuk miatt fokozottan veszélyeztetve vannak az illegális bevándorlótól, mi több, Ciprus a megosztottságból eredő problémával is küzd.

Következésképpen mi szolt a két mediterrán szigetállam európai uniós csatlakozása mellett? Elsősorban gazdasági, biztonsági és politikai okok. Ami Ciprust illeti, a többi között a következők miatt döntött tagfelvételi kérelme mellett: gazdaság terén része lehet egy nagy piacnak, részese lehet az európai uniós alapoknak; továbbá, a csatlakozás politikai okai: befolyásolni tudja az európai uniós döntéseket, része lehet egy európai „szuperhatalomnak”, segíteni tudja az Európai Unió a világ többi részére irányuló kapcsolatainak alakulását; végül pedig ugyancsak fontos volt a biztonsági szál: a harc nélküli védelem és a biztonságérzet. A csatlakozási tárgyalások folyamatában, majd pedig a 2004. május 1-jével kezdődő tagsággal további akadályok leküzdésére volt/van/lesz szüksége mind Ciprusnak, mind Máltának, ez pedig valamilyen szinten a lakosságszámból is fakad. Luxemburggal együtt ez a három állam sorakozik népességszám tekintetében az Európai Unió tagállamai listájának legvégén. Ebből következik, hogy nagyon ügyesen meg kell oldani az emberi és anyagi erőforrást odahaza is és az európai uniós intézményekben történő szolgálatokra, mivel nincs akkora költségvetési vagy személyi forrásuk, amivel velük ellentétben a nagy államok rendelkeznek.

A kis méretű államoknak nincs akkora erőforrásuk, hogy lefedjenek minden egyes európai uniós témakört, emiatt prioritásokat kell felállítaniuk, mégpedig sokkal szigorúbb módon, mint ahogyan azt a nagy méretű tagállamok teszik. Sokszor lehetetlen a tanácsi munkacsoportokban való aktív részvétel is, mivel az fizikailag nem kivitelezhető, különösen azokban az esetekben, amikor az állandó képviselő tagjainak más üléseken kell megjeleníteniük. A legjobb esetben is egy ciprusi képviselő van jelen a tanácsi munkacsoportok tárgyalásain, míg a nagyobb tagállamok három-négy taggal is képviseltethetik magukat. Továbbá, a fizikai jelenlét ellenére a képviselő minősége nem a legerősebb, aminek három oka lehet: a ciprusi kis létszámú adminisztrációból kell biztosítani a megfelelő személyeket; a legtöbb ciprusi tisztviselőnek, aki részt vesz a munkacsoportok munkájában, sokkal szélesebb körben kell foglalkoznia az európai uniós politikai aktivitással, mint nagyobb méretű tagállambéli kollégájának; végül pedig azon ciprusi tisztviselők, akik európai uniós vonatkozású gyakorlattal és tudással rendelkeznek, inkább az Európai Unió intézményei kínálta állásokhoz vonzódnak. Akadályt jelent még az effektív európai uniós tevékenységben,

az, hogy a nicosiai minisztériumok nincsenek olyan mértékben erőforrásilag ellátva, hogy gyors és hatékony visszacsatolást tudjanak biztosítani. A legtöbb minisztériumban mostanra sikerült kijelölni legalább egy tisztviselőt, aki tartja a kapcsolatot a brüsszeli állandó képvisellel. Az időbeli eltérések is megnehezítik a Brüsszellel való hatékony együttműködést, ugyanis Nicosiában helyi idő szerint a munkaidő 7 óra 30-tól 15 óra 30-ig tart a minisztériumokban, ami brüsszeli idő szerint a 6 óra 30 és 14 óra 30 közötti időintervallumot jelenti – ami szintén gátolja a gyors és eredményes kommunikációt a főváros és a brüsszeli képviselő között. Végül, Nicosia a Brüsszeltől legtávolabb fekvő főváros az Európai Unióban, ami azt jelenti, hogy egy út az EU „fővárosába” legalább hét óra hosszát vesz igénybe, és amellet igen költséges – mind az időt mind pedig a költségvetési forrásokat tekintve egy másfél órás tanácsi, bizottsági, vagy más tanácsadó és/vagy szakértői munkacsoportbeli tárgyalásra történő kiutazás szempontjából – kivételt képeznek ez alól azok az ülések, amelyek Ciprus szempontjából különös fontossággal bírnak. Nicosiának éppen ezért fel kell térképeznie Ciprus specifikus jellemzőit, amelyekkel erősítheti Ciprus pozícióját az Európai Unióban, s e tekintetben prioritási sorrendet kell meghatározni a tekintetben, hogy melyek azok a politikai területek, amelyekben a ciprusi részvétel elengedhetetlen. Ciprus földrajzi elhelyezkedése (Kelet-Mediterráneum) és politikai pozíciója (Törökországgal való kapcsolata) révén a hídfő szerepét töltheti be a szomszédos Közel-Kelettel, illetve Észak-Afrika országaival történő kapcsolattartásban. Ami az Európai Unió intézményeiben és döntéshozatali eljárásában való jelenlétet illeti, Ciprus ott tud „némi előnyre” szert tenni, ahol tagállamként egy képviselő van jelen, az Európai Parlamentben pedig az arányosságot tekintve a kis tagállamoknak több képviselői hely jut, mint a nagy méretű társaiknak.

Ciprusnak hat képviselője van az Európai Parlamentben, mint ahogyan Észtországnak és Luxemburnak is¹³, Málta pedig öt képviselői helyet foglal el¹⁴, a Tanácsban Ciprus négy szavazattal rendelkezik, csakúgy, mint Észtország, Lettország, Luxemburg és Szlovénia; Máltának pedig három szavazata van. A ciprusi kormány két fő vonalon igyekezett eddig maximalizálni hatékonyságát az európai uniós politikaformáló fórumokon: az állandó képviselő feltöltésével és a politikáknak prioritások felállítására alapján történő rendezésével.

¹³ Lásd az Európai Parlament honlapján:

<http://www.europarl.europa.eu/members/public/geoSearch/search.do?country=CY&language=HU>

¹⁴ Lásd az Európai Parlament honlapján:

<http://www.europarl.europa.eu/members/public/geoSearch/search.do?country=MT&language=HU>

Jelenleg Ciprusnak 50 képviselője dolgozik a brüsszeli állandó képviselet kötelékében,¹⁵ Málta 35 tagot számlál.¹⁶ Ciprus kompenzálható a „kicsiségéből” fakadó hátrányokat, azokra az európai uniós ügyekre koncentrál, amelyek különösen az érdeklődési körébe tartoznak.

4. Milyen lehetőségeik vannak ezeknek az államoknak az Európai Unió „nagyüzemében”?

Valamennyi tagállam számára fontos – elsősorban a közös érdekeket érintő tárgyalások miatti, de akár minden jövőbeni tárgyalás céljára – a „szövetségesek” megtalálása, megkeresése, de a kis államok szempontjából nagy jelentősége van akár a formális, akár az informális stratégiai partnerségek kialakításának, amire a 2004. évi kibővülést követően még nagyobb hangsúly helyeződik, és motiváló ereje a többi tagállam számára is megnövekedett. Ezek az együttműködések különbözőek lehetnek időbeli hosszúságuk (ad hoc vagy hosszú távú), mélységük (formális keretek közötti vagy informális) valamint kiterjedésük (ügy-specifikus vagy széleskörű) szerint. Az Európai Unióban öt meghatározó „szövetség” működik: Benelux államok, Visegrád Csoport, Északi Együttműködés, Balti Együttműködés, Regionális Partnerség.¹⁷

Mivel egy egyszerű kis állam gyengébb pozícióban van, mint egy nagy állam, és nem csak a minősített többségi szavazás miatt, hanem figyelembe véve az adminisztrációs és más erőforrásbeli kapacitást is, kevesebb lehetősége adódik a tárgyalásoknak és tárgyalási álláspontoknak a maga javára történő fordítására, s így gyakran sokkal jobban függ az európai uniós döntésektől: inkább „politika-fogadó”, mint „politika-adó” egy tárgyalás folyamán. Ennélfogva a kis államok hajlamosak bizonyos koalíciók kialakítására, mivel egymagukban nem képesek a javaslatok blokkolására és elfogadására sem. Viszont egy jól szervezett kis államok alkotta „érdekcsoport” megnövelheti a nagy államok általi, ám számukra kedvezőtlen kezdeményezések blokkolását, sőt esélyük lehet arra is, hogy megragadják a kezdeményezés lehetőségét is. Fontosakká válnak az informális megbeszélések, az úgynevezett folyosói

¹⁵ Lásd az Európai Unió hivatalos honlapján:

<http://europa.eu/whoiswho/public/index.cfm?fuseaction=idea.hierarchy&nodeID=173464&lang=en>

¹⁶ Lásd az Európai Unió hivatalos honlapján:

<http://europa.eu/whoiswho/public/index.cfm?fuseaction=idea.hierarchy&nodeID=172686>

¹⁷ Manja Klemenčič: Strategic relationships of small states in the European Union. Elhangzott: Conference on Small States, Section: Small States in the European Union. University of Birmingham, 4-5 April, 2007.

eszmecserék, munkaebédek, és mivel ezek az informális találkozók nem esnek a nyilvános scrutiny intézménye alá, két kimenetük lehet: egyfelől a szereplők jobban hajlanak a kompromisszumra, másfelől az alkudozások keményebbek is lehetnek, mivel nincs nyílt kontroll. Ezek a kapcsolatok koalíciós együttműködéseké alakulhatnak, ha egy bizonyos tárgyalás alkalmával megfelelőek és kölcsönösen egymás hasznára válnak – mivel az ügyek és a döntéshozatali folyamatok komplexitása megnehezíti egy egyedüli kormány dolgát abban, hogy döntsön saját lépéseiről megfelelő megoldásokat találva a szóban forgó problémákra.

Az Európai Unióban kétoldalú és multilaterális együttműködési formációkról beszélhetünk. Ami a formális stratégiai kapcsolatokat illeti, közös, formalizált intézményeket alkotnak, és a kormányhivatalnokok közötti rendszeres egyeztetések jellemzik. A kormányok döntenek a megalakulásukról, amennyiben számos politikai területen és ügyben együtt szeretnének működni egymással. A formális együttműködési struktúrák költségesek – ami az adminisztrációs erőforrásokat illeti – és kockázatosak – a más államokkal történő esetleges együttműködés lehetőségének elvesztése miatt. Az informális stratégiai kapcsolatokat nem kötik a formális megállapodások vagy struktúrák, ellenben több vagy kevesebb szabályozott interakciók tartják életben. Több ilyen stratégiai kapcsolat informális regionális csoportban ölt testet, amelyek rendszeresen találkoznak és megbeszéléseket folytatnak az ügyek széles skálájáról, viszont nem adnak formális struktúrát az együttműködésüknek. Inkább stratégiai multilaterális kapcsolatokat részesítenek előnyben, aminek oka általában a tagok méretbeli, gazdasági erejének vagy európai uniós tagsága idejének eltéréséből ered. Ami az Európai Unió kis államainak választási lehetőségét illeti, az adminisztrációs, diplomáciai kapacitás, a földrajzi elhelyezkedés és kapcsolódó történelmi és kulturális kötelek, a hazai politikai körülmények, aspirációk, érdeklődési körök határozzák meg az Európai Unión belül kialakítandó stratégiai kapcsolatokat. Ezeket az íratlan kritériumokat szem előtt tartva Ciprus és Görögország esetében kölcsönös informális bilaterális kapcsolatról beszélhetünk, Málta pedig az Egyesült Királysággal gyakorol ilyen együttműködési formációt. Ciprus számára a legfontosabb politikai területek a következők:

- a ciprusi problémához közvetlenül kapcsolódó ügyek
- szomszédsági ügyek
- 2006. évet követő pénzügyi perspektíva
- közösségi jog és adózás
- szolgáltatóipar

- tengeri közlekedés.¹⁸

Málta érzékeny pontjait már a csatlakozási tárgyalások folyamán hangsúlyozta, s ezekre azóta is komolyan figyel, erős identitás-érzékenységet mutatva:

- máltai nyelv elismerése hivatalos EU- nyelvként
- a domináns katolikus identitás elismerése
- az abortusz tilalomban megvalósítandó abszolút állami szuverenitás.¹⁹

Voltaképpen – akár szövetségesekkel, akár szövetségesek nélkül – amikor olyan európai uniós jogszabálytervezetről van szó, amely érdemben foglalkozik a fent említett prioritásokkal, ezen kis államoknak a döntéshozatali folyamat lehetőség szerinti legelső lépcsőjén kell belépniük (tervezési, fogalmazási szakasz), ugyanis érdemben itt még tudnak változtatni, módosítani a tárgyalások tartalmában. A tárgyalási folyamatba bevonandó munkacsoportok nagy száma miatt viszont előfordulhat, hogy ezen kis államoknak egyszerűen nincs elég emberi erőforrásuk arra, hogy mindenütt jelen legyenek. Ugyanakkor elmondható, hogy 2004. május 1-jét követően a tagállamok közötti ilyen irányú „játékok” megváltoztak avagy változóban vannak: az új szereplők új koalíciók megjelenését is jelentik, más egyensúlyokat és a speciális érdeklődési területek megjelenésének teljesen új körét, mint európai arányosságot befolyásoló tényezők. A várakozásokkal ellentétben a tíz újonnan csatlakozott állam nem egy összefüggő blokként jelent meg, nem is a német pozíciókat erősítőkként – amitől többen tartottak.²⁰ Innentől kezdve természetesen ezek a mediterrán államok egymással is és a tapasztaltabb, „öreg róka” tagállamokkal is kialakíthatnak ad hoc stratégiai kapcsolatokat, szövetségeket az őket különösen érintő, speciális regionális érdekeket és ügyeket illetően.

A továbbiakban a két mediterrán tagállamot külön-külön vizsgálom meg abból a szempontból, hogyan öltenek testet politikai rendszerükben az európai ügyek, nemzeti parlamentjük miként valósítja meg a kontroll intézményét, valamint mennyire hatékony a végrehajtó és a törvényhozó hatalom közötti együttműködés az európai uniós ügyeket illetően.

¹⁸ Neill Nugent: Cyprus and the European Union: The Significance of its Smallness, Both as an Applicant a Member. European Integration, 2006/1, p.64-65.

¹⁹ Roderick Pace: Malta and EU Membership: Overcoming 'Vulnerabilities', Strengthening 'Resilience'. European Integration, 2006/1, p.42.

5. Ciprus

Ciprus az 1960. évi alkotmány értelmében amerikai típusú elnöki rendszerű köztársaság, az 1985-ös alkotmánymódosítás értelmében a törvényhozó hatalom letéteményese az egykamarás képviselőház.²¹

A Ciprusi Köztársaság – az egyik utolsó európai gyarmati jogállású területként – 1960. augusztus 16-án nyerte el függetlenségét. Az ENSZ BT 1960. augusztus 24-i, 155-ös határozatával az ENSZ, és 1961-től a Brit Nemzetközösség tagjává vált, nemzetközi jogi státusa több, Nagy-Britannia, Görögország és Törökország közötti szerződésen alapszik.²² Az 1960. évi alapító, szuverenitásról és annak korlátozásáról szóló szerződésben Nagy-Britannia, Görögország és Törökország megállapodott két brit katonai támaszpont megőrzésében (Akrotiri, Dhekelia), azzal, hogy azok területén az Egyesült Királyság felségjogot gyakorol. Az ország belső közjogi rendjét az 1960. évi alkotmányban határozták meg, amit a négy fél által aláírt Garanciaszerződés a Ciprusi Köztársaság, valamint az Egyesült Királyság, Görögország és Törökország című dokumentum egészített ki.²³ Az alkotmány legfőbb tartalmi elemeit a három külső állam döntötte el, s bizonyos vonatkozásban meg is őrizték alkotmányozó hatalmukat – ennél fogva a ciprusiak csak az ezeket nem érintő cikkelyeket módosíthatták, szigorú feltételek mellett: mindkét népcsoport kétharmados támogatásával. A hatalommegosztáson alapuló, kétnemzetiségi, paritásos kormányzást illetően az alkotmány értelmében a végrehajtó hatalom feje az államfő. A köztársasági elnököt és a török alelnököt az alkotmányban rögzítettek szerint ötévenként a két népközösség általános közvetlen és titkos szavazás útján, két fordulóban választja meg – viszont 1963 óta a török népközösség

²⁰ Josef Janning: Leadership coalitions and change: the role of states in the European Union. *International Affairs*, 2005/4., p.830.

²¹ Forgács András: Ciprusi Köztársaság. In: Kardos József – Simándi Irén szerk.: *Európai politikai rendszerek*. Budapest: Osiris, 2004. p.151.

²² Az önállóság hosszú küzdelmek és az 1954-1959 közötti fegyveres felkelés nyomán jött létre. 1959. február 11-én Zürichben két anyaország a (Görögország – Ciprus lakosságának legnagyobb része, csaknem 80 százaléka görög; és Törökország – a sziget lakosságának nem egészen 20 százaléka török nemzetiségű), megegyezett a rendezés tervzetéről, majd 19-én Londonban – Nagy-Britannia és Ciprus képviselőivel kiegészülve – aláírták a végleges megállapodást.

²³ A Garanciaszerződésre az Enosis (a ciprusi görög többség törekvése az anyaországgal, Görögországgal való egyesülés célja volt, amelyben a Ciprusi Harcosok Nemzetközi Szervezete – EOKA – nevű illegális szervezet is tevékeny volt: fegyveres harcot hirdetett a brit gyarmatosítók ellen a Görögországgal való egyesülés érdekében), illetve a Taksim (a sziget északi részén élő török kisebbség célkitűzése a kiválás, az önállósodás volt) miatt volt szükség: ezekkel a törekvésekkel szemben kívánt biztosítékot adni Ciprus közös és demokratikus kormányzása érdekében.

nem vesz részt a választásokon, képviselői kivonultak a központi szervekből.²⁴ Az 1960-as alkotmányt hivatalosan is megszüntnek nyilvánították, a köztársasági elnök (Makariosz érsek) egyoldalúan hatályba léptette az alkotmány módosítására előterjesztett 1963-as és 1964-es javaslatait. Az 1967-ben Görögországban hatalomra került szélsőjobboldali junta 1974 júniusában fegyveres puccsal megbuktatta Makariosz érsek kormányát, július 20-án a török ciprióták védelmére hivatkozva török csapatok elfoglalták a sziget 36 százalékát, a török etnikum arányát meghaladó részét, majd augusztus 13-án második inváziót hajtottak végre. Az 1974 óta gyakorlatilag is megosztott szigeten a török közösség 1976-tól saját törvényei szerint rendezte el a közhatalom gyakorlását, 1983. november 15-én kikiáltották az Észak-Ciprusi Török Köztársaságot, majd 1985-ben külön alkotmányt fogadtak el, amit nagy részben az 1960-as közös ciprusi, valamint az 1982. évi török alkotmány alapján fogalmaztak.²⁵ A Ciprusi Köztársaság kormányának területi fennhatósága csak a főleg görögök lakta déli részre terjedt ki.²⁶ Ez azt is jelenti, hogy a kettészakadás óta nincs török alelnöke Ciprusnak, mely tény az európai uniós csatlakozási folyamat során külön meg kellett vizsgálni az alkotmányban foglaltak alapján.

5.1. Ciprus útja az Európai Unióba

Ciprus társult tagságra vonatkozó kérelmét gazdasági okokból adta be 1962. december 10-én. Ciprus és az Európai Közösségek/Európai Unió kapcsolata a hetvenes évektől folyamatosan fejlődött: a közösségekhez való tartozás szándéka első lépéseként 1972-ben létrejött az EGK és Ciprus közötti társulási egyezmény, mely 1973. február elsején lépett életbe. Az ország képviselője 1990. július 4-én, a soros elnökséget betöltő Olaszország külügyminiszterének nyújtotta át csatlakozási kérelmét. Az Európai Bizottság 1993. június 30-án kiadott véleményében pozitív véleményt alkotott és alkalmasnak ítélte a Ciprusi Köztársaság csatlakozását az Európai Unióhoz. Az 1994. júniusi korfui, majd a decemberi esseni Európai Tanácson elhatározták, hogy Ciprus és Málta a következő bővítés csatlakozó államai között lesz. Az EU – Ciprus Csatlakozási Tanács 1995. június 12-én határozatot fogadott el egy strukturált párbeszéd kialakítása céljából az Európai Unió és Ciprus között,

²⁴ Szente Zoltán: Európai alkotmány-és parlamentarizmustörténet 1945-2005. Budapest: Osiris, 2006. p.377.

²⁵ Az Észak-Ciprusi Török Köztársaságot Törökországon kívül a diplomáciában egyik állam sem ismerte el.

valamint felvázolta a csatlakozás előkészítése stratégiájának néhány elemét. 1995. júliusától kezdődően hosszú tárgyalássorozat vette kezdetét az egyes politikai – gazdasági – társadalmi területeken. 1998. március 12-én Clerides elnök az Európai Tanács elnöksége számára egy formális javaslatot tett arra, hogy a török ciprióták képviselői is teljes jogú tagjai legyenek a Ciprusnak az Európai Unióhoz történő csatlakozási tárgyalásainak folyamatában. A csatlakozási tárgyalások 1998. március 31-én kezdődtek, az „acquis screening” 1999. júniusában fejeződött be és a kemény tárgyalásokat követően 2002. decemberében Koppenhágában véget értek a csatlakozási tárgyalások is a fejezetek lezárásával.²⁷

A 2004. év nyomatékosan bekerül a ciprusi történelembe, de nem csak azért, mert május 1-jén megtörtént a többi kilenc közép-keleti állammal együtt az európai uniós csatlakozás. Az Egyesült Nemzetek hosszú és fáradtságos és elnyúlt tárgyalásai a célból, hogy a sziget minden részletre kiterjedő elrendezését elérje, és pontot tegyen a „ciprusi probléma” végére, az Annan Tervet (amely a két oldal egyesülését egy szövetségi államban, az Egyesült Ciprusi Köztársaságban képzelte el – így az egész Ciprus csatlakozna az Európai Unióhoz) mindkét fél, a görög ciprióták és a török ciprióták is külön-külön referendum tárgyává tették: a 2004. április 24-i népszavazás eredményeként a török ciprióták 64,9 %-a elfogadta, a görög ciprióták 75,8 %-a elutasította az Annan Tervet, ami azt jelentette, hogy 2004. május elsején Ciprusnak csak a görög része csatlakozott az Európai Unióhoz Ciprusi Köztársaság néven.²⁸

5.2. A ciprusi alkotmány és a nemzetközi szerződések/Európai Unió

A Ciprusi Köztársaság európai uniós csatlakozása kapcsán az alkotmány megfelelő cikkelyeit és az 1960. augusztus 16-án megkötött Garanciaszerződés a Ciprusi Köztársaság, valamint az Egyesült Királyság, Görögország és Törökország között (továbbiakban: Garanciaszerződés) megfelelő cikkelyeit vizsgálom. Az alkotmány 169. cikkelye²⁹ adja az alapját Ciprus európai uniós csatlakozásának. A cikkely értelmében a Ciprusi Köztársaság

²⁶ A ciprusi problémáról lásd tovább Torma Tamás: Ciprus az EU-ban: a megalakulástól a csatlakozásig. Külügyi Szemle, 2004/1-2, p.157-188.

²⁷ Forrás: Republic of Cyprus, Office of the coordinator for harmonisation: <http://www.parliament.cy/parliamenteng/index.htm>, letöltés ideje: 2007. június 27.

²⁸ Kudret Özersay: Separate Simultaneous Referenda in Cyprus: Was it a “Fact” or an “Illusion”? Turkish Studies, 2005/3, p. 379. (-399.)

²⁹ Lásd: Trócsányi László – Badó Attila szerk.: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban, Budapest: KJK-KERSZÖV, 2005. p. 201.

nemzetközi szerződéseket köthet más államokkal és nemzetközi szervezetekkel, azzal, hogy a cikkely kétféle nemzetközi szerződést különböztet meg: a 169. cikk (1) bekezdés értelmében a kereskedelmi, gazdasági együttműködési (ideértve a kifizetéseket és a hiteleket) és kérdést ideiglenesen rendező egyezmények megkötéséhez a Minisztertanács határozata szükséges. A nemzetközi szerződések fent említett típusainak megkötése és hatályba léptetése nem von maga után további átültetési formalitásokat. A nemzetközi szerződések másik típusát alkotja az alkotmány 169. cikk (2) bekezdés szerinti minden más nemzetközi szerződés és egyezmény, amelynek tárgyalásához és aláírásához a Minisztertanács határozata szükséges, és a Köztársaságra csak akkor kötelező és akkor alkalmazható, ha azt a Képviselőház törvénnyel megerősíti. Ez utóbbihoz tartozik a 2003. április 16-án Athénban aláírt Csatlakozási Szerződés, amelyet a Képviselőház, az alkotmány 169. cikk (2) bekezdése értelmében 2003. július 14-én ratifikált, aminek eredményeként megszületett a 35(III)/2003. törvény.³⁰

Annak megvizsgálása céljából, hogy vajon jogilag Ciprus sajátos helyzetében alkalmas volt-e az európai uniós tagságra, mindenek előtt két jogszabály három cikkelye értelmezésére van szükségünk, mégpedig a Garanciaszerződés 1. cikkelyére, valamint az Alkotmány 50. és 170. cikkelyére. A Garanciaszerződés 1. cikkelyének³¹ értelmezése alapjául az 1969-es Nemzetközi szerződések jogáról szóló bécsi konvenció 31-33. cikkelye szolgál.

A Garanciaszerződés 1. cikkelye nem tiltja, hogy Ciprus tagja legyen olyan regionális szervezetnek, mint az Európai Unió, az európai uniós tagság pedig nem jelenti más állammal való politikai vagy gazdasági célból való egyesülésében való részvételt, mint ahogyan az 1. cikkely rendelkezik. Ami az alaptörvény 50. cikkelyét³² illeti, az nyilvánvaló, hogy az alelnök

³⁰ Christos G. Patsalides: Accomodating the Principle of Supremacy of Community Law to the Cypriot Legal Order – The Necessity for a Constitutional Amendment. European Public Law, 2006/3. p.365.

³¹ Garanciaszerződés,
„1. cikk

A Ciprusi Köztársaság vállalja függetlensége, területi épsége és biztonsága fenntartásának biztosítását és az Alkotmány tiszteletben tartását. Vállalja, hogy nem egyesül – részben vagy egészben – semmilyen politikai vagy gazdasági célból más állammal. Ebből kifolyólag megtilt minden olyan tevékenységet, amely közvetve vagy közvetlenül a sziget egyesítését vagy részekre szakadását célozza.”

³² Alkotmány,

„50. cikk (1) Az elnököt és az alelnököt, külön-külön vagy együttesen, megilleti a végleges vétó joga a Képviselőház törvényeivel vagy azok egy részével kapcsolatban, a következő esetekben:

- a) a külügyek, kivéve az olyan nemzetközi szervezetekben és szövetségi szerződésben való részvétel, amelynek mind Görögország, mind Törökország tagja. Jelen bekezdés értelmében a külügyek magukban foglalják:
 - i) az állam elismerését, a más államokkal való diplomáciai és konzuli kapcsolatok létesítését és azok megszakítását; a diplomáciai és konzuli képviselők elismerését; a már hivatalban lévő diplomáciai és

személye nem létezik.³³ Tehát, még ha feltételezhető is, hogy a török közösség ellenszenvébe is ütközne Ciprusnak az európai Unióhoz történő csatlakozása, az 50. cikkelyben deklarált vétőjog nem kifejezhető, mivel nincs alelnök, így az 50. cikkely egyszerűséggel nem alkalmazható, amiből az következik, hogy Ciprus alkalmas az európai uniós csatlakozásra.³⁴ Az Alkotmány 170. cikkelyében³⁵ szereplő legnagyobb kedvezmény szerződés megkötése a három garantáló állammal nem akadályozza meg Ciprus abban, hogy csatlakozzon olyan szerződésekhez, amelyek harmadik országok javát is szolgálja. Csak azt írja elő, hogy a legnagyobb kedvezmény szerződést ki kell terjeszteni a három garantáló államra is. Így a 170. cikkely voltaképpen nem akadályozza meg Ciprust abban, hogy más szerződésekhez is csatlakozzék. Görögország és az Egyesült Királyság már az Európai Unió tagja, Törökország pedig egyfelől soha nem tartott igényt a 170. cikkely „előnyeire”, másrészt maga is tagjelölt állam, GATT szerződő fél és WTO tag, harmadsorban a Ciprus és Törökország közötti, 1963-ban megkötött kereskedelmi egyezmény előrelátja azt, hogy Ciprus csatlakozzék gazdasági közösséghez, mint amilyen az Európai Gazdasági Közösség. A 170. cikkely nem szabja meg Ciprus számára, hogy bármilyen további, európai uniós tagságból eredő kedvezményt terjesszen ki Törökország számára.³⁶

A fentiek alapján tehát alkotmányosan szabad volt az út a Ciprusi Köztársaság európai uniós csatlakozása előtt.

konzuli képviselők kijelölését és a különleges követek diplomáciai szolgálatra való megbízását; a még hivatalban nem lévő személyek diplomáciai és konzuli szolgálattal való megbízását és a különleges követek kijelölését;

- ii) a nemzetközi szerződések és más egyezmények megkötését;
- iii) a hadiállapot kinyilvánítását és a békekötést,
- iv) a Köztársaság állampolgárainak és azok érdekeinek védelmét külföldön;
- v) a külföldiek jogállásának és érdekeinek védelmét a Köztársaság területén;
- vi) a Köztársaság állampolgárainak külföldi állampolgárságszerzését és a külföldi állam kormánya általi közszolgálati viszonyt.”

³³ A Köztársaság első és egyben egyetlen alelnökét Kutchuk személyében választották meg az alkotmány 39. cikkelyének értelmében 1959. decemberében. Azt követően nem történt több alelnök-választás.

³⁴ Amennyiben megállná a helyét az 50. cikkelyben foglalt jogalap, ez azt jelentené, hogy a Ciprusi Köztársaság által 1963 óta aláírt szerződések nem lennének érvényesek. Viszont az említett dátum óta Ciprus több szerződés aláírója volt, és azok érvényét soha sem kérdőjelezték meg annak ellenére, hogy az alaptörvény 50. cikkelyét gyakorlatilag lehetetlen alkalmazni.

³⁵ Alkotmány,

„170. cikk (1) A Köztársaság, meghatározott feltételek mellett legnagyobb kedvezmény szerződést köthet Görögországgal, Törökországgal és az Egyesült Királysággal.

(2) Az (1) bekezdés rendelkezése nem alkalmazható a Ciprusi Köztársaság létrehozásáról szóló, a Köztársaság, Görögország, Törökország és az Egyesült Királyság által megkötött szerződés brit katonai csapatok és felszerelések állomásoztatására vonatkozó rendelkezésére.”

³⁶ James Crawford – Gerhard Hafner – Alain Pellet: Opinion: Republic of Cyprus: Eligibility for EU Membership. Forrás: The Republic of Cyprus Press and Information Office.

Az alaptörvény 169. cikk (3) bekezdése értelmében a Ciprus által megkötött nemzetközi szerződések és nemzetközi egyezmények a hivatalos lapban való kihirdetésüket követően elsőbbséget élveznek minden belső törvénnyel szemben. A belső törvény terminus voltaképpen azokra a törvényekre vonatkozik, amelyek törvényhozás által keletkeztek, és nem foglalja magában az Alkotmányt, azzal szemben nem rendelkezhet elsőbbséggel.³⁷ A 169. cikk alapján tehát megvizsgálandó, vajon a Csatlakozási Szerződés a 35(III)/2003. törvénnyel egyetemben rendelkezik-e a közösségi jognak a ciprusi jogrendszerbe történő sikeres átültetésével. A módosított törvény³⁸ 4. cikkelye szabályozza a közösségi jog közvetlen hatályát és elsőbbségét: a Szerződésből eredő jogok és kötelezettségek közvetlen hatállyal bírnak a Köztársaságban és elsőbbséget élveznek minden törvénnyel és rendelettel szemben. Ugyanakkor a 4. cikkely megtartja azt a szabályt, ami megakadályozhatja a 169. cikkelyben foglaltak felülírását, azaz azt hogy az alkotmány a legfőbb törvény. Ezzel elérkeztünk a szuverenitás kérdésköréhez. Ahhoz, hogy a ciprusi alkotmány teljesen konform lehessen az elsőbbség és a közvetlen hatály elvével, alkotmánymódosításra van szükség. Mindazonáltal a képviselőház nem döntött még a szükséges alkotmánymódosításról³⁹, amit ellenben meg kell tennie oly módon, hogy az lehetővé tegye a közösségi jog szükséges elsőbbségét a ciprusi alkotmányos rend felett. Amint az látható, a jövőbeni alkotmánymódosítás hasonlóképpen fogalmazna, mint a magyar alaptörvény „szükséges mértékig” terminus technikusa. A ciprusi alkotmánymódosítás értelmében szuverenitás szükséges mértékig történő átruházásáról lenne szó, ami magában foglalná azt a megfelelést, miszerint azok a közösségi jogszabályok élveznének elsőbbséget az alkotmányos előírások felett, amelyek közvetlen hatállyal bírnak. Vagyis a politikai nyilatkozatok, és más nem kötelező erővel bíró döntések vagy jogszabályok nem élveznének alkotmányos elsőbbséget. Ez a megoldás megnyugtatón azon nézeteket, melyek ellenzik az afféle alkotmánymódosítást, amely közvetetten módosítaná a ciprusi alkotmányos jellemzőket bizonyos, a ciprusi probléma megoldásával kapcsolatos európai uniós politikai döntések és nyilatkozatok által.

³⁷ G. Patsalides: Accomodating the Principle of Supremacy of Community Law to the Cypriot Legal Order – The Necessity for a Constitutional Amendment. *European Public Law*, 2006/3. p.365.

³⁸ 4(III)/2004. törvény, mely egy jegyzőkönyvvel egészítette ki a törvényt.

³⁹ Az alkotmánymódosítást lehetővé tevő „szükségesség” doktrínáját a legfelsőbb bíróság vezette be a ciprusi jogrendszerbe, amikor a török ciprióták megtagadták a végrehajtó és a törvényhozó hatalmon belüli feladataikat. A képviselőház az alaptörvény első módosításával (95/1989) módosította az alkotmány 111. cikkelyét a legfelsőbb bíróságra hivatkozva annak lehetőségével, hogy a török ciprióta képviselők szavazata nélkül lehessen módosítani az alkotmányt.

Viszont a Ciprusi Köztársaság további, zökkenőmentes európai uniós tagsága céljából az alkotmánymódosítás elkerülhetetlen, a „szükségesség” kérdéséről pedig a ciprusi bíróságok döntenek.⁴⁰

5.3. A parlament hatáskörének kérdésköre

A Zürich és London közötti megállapodások, valamint a Ciprusi Köztársaság alkotmánya előrelátja a két (görög és török), választott népkamarát, amelyek az összes, a két közösséget érintő oktatási, kulturális és egyházi ügyekkel foglalkoznak. Az első parlamenti (a két népkamarai) választások 1960. július 31-én és augusztus 7-én voltak, a képviselők száma ötven volt és a „kolóniai” jogszabály szerinti többségi elvnek megfelelően 35 választott képviselője (70%) volt a görög és 15 választott képviselője a török közösségnek. Az 1963. decemberében történt közösségek közötti viszályt követően a török képviselők kivonultak a képviselőházból, azóta a helyük üres. A parlament tovább működött, mivel az alkotmányos előírásoknak megfelelően a tárgyalások folytatásához a képviselők egyharmadának kell jelen lennie. A következő parlamenti választásokra nem 1965-ben került sor, hanem 1970. július 5-én. Az 1974-es események miatt a soron következő parlamenti választások ismét elmaradtak. A Ciprusi Köztársaság 1976. szeptember 5-én tartotta meg a parlamenti választásokat. A Képviselőház 1985. július 20-i határozata értelmében döntött a képviselők számának 80 főre történő megnöveléséről. Közülük 56 képviselőt választana a görög közösség, és 24-et a török közösség annak érdekében, hogy megőrizték az alkotmányban rögzített 70:30 százalékos arányt. A képviselők számának megnövelését a parlament megsokszorozódott munkája, valamint a különböző nemzetközi parlamentáris szervezetekben történő részvétele indokolta, amit az ötven választott képviselő már nem tudott ellátni.⁴¹

A Ciprusi Köztársaság parlamentje tehát egykamarás (Képviselőház), jelenleg 56 képviselő foglal helyet benne; további 24 hely a török közösség képviselői számára van fenntartva, az alkotmány értelmében a Képviselőház megbízatása öt évre szól.

⁴⁰ G. Patsalides: Accomodating the Principle of Supremacy of Community Law to the Cypriot Legal Order – The Necessity for a Constitutional Amendment. *European Public Law*, 2006/3. p.370.

⁴¹ Forrás: Ciprusi Köztársaság Képviselőháza:

<http://www.parliament.cy/parliamenteng/index.htm>, letöltés ideje: 2007. november 14.

A 2004. május 1-jei csatlakozást követően az európai jogszabályalkotás és a kormánynak a Tanácsi részvételt illető parlamenti kontrollját illetően három lehetséges opciót vázolt fel a parlament:

- a meglévő Európai Ügyek Bizottságát bízta meg ezekkel a feladatokkal
- az állandó parlamenti bizottságok saját hatáskörükben látják el a fenti feladatokat, az Európai Ügyek Bizottsága pedig koordinációs szerepet tölt be
- egy új bizottságot állít fel és bíz meg európai uniós ügyekkel.

Elméletileg az 1999-ben megalakított Európai Ügyek Szolgálat látná el a szükséges segítséget az európai jogszabályalkotás és a kormánynak az európai uniós döntéshozatalban való részvétele parlamenti kontrollja során történő véghezvitelének politikai eljárásában.

A Képviselőházat az Alkotmány hatalmazza fel a végrehajtó hatalom tevékenységeinek kontrolljára vonatkozó hatáskörrel. A scrutiny két módon valósulhat meg: közvetlenül – amikor a parlamentnek jogában áll a kormány által előterjesztett törvénytervezetek módosítása vagy visszautasítása; illetve közvetetten – amikor a parlament kérdéseket intézhet a minisztériumoknak, javaslatot tehet a jogszabályalkotás módosítására, tárgyalhatja és elfogadhatja a költségvetést. A parlament bizottságainak kérésére a miniszterek vagy a minisztériumok alkalmazottai további tájékoztatást adnak a releváns parlamenti bizottság ülésén szereplő megvizsgálandó ügyeket illetően.

A Hárszabály 42. cikk (4) bekezdése értelmében a vita tárgyát képező bármely törvényjavaslat vagy egyéb ügyben a bizottságnak jogában áll bármely érdekelt fél megidézése tájékoztatás, információkérés vagy vélemény kialakítása céljából. A Hárszabály 42. cikk (3) bekezdése szerint pedig a miniszterek jelen lehetnek a bizottsági üléseken és kifejezhetik véleményüket. Amennyiben a bizottsági ülés napirendjén a kormány által előterjesztett törvényjavaslat megvitatása szerepel, a kompetens bizottság egy notifikációt küld annak a miniszternek, aki az előterjesztést megtette, vagy amely miniszternek a hatáskörébe tartozik az ügy (Hárszabály, 42. cikk (2) bekezdés). Amennyiben a bizottság megidézte valamely minisztériumot – vagy mást a kormányból, más szervezetet –, a bizottsági ülésen történő képviseletük szintjét az illetékes minisztérium – vagy a kormány, vagy a meghívott szervezet – dönti el. Ez nem jelenti azt, hogy ez a szabály megfosztaná a bizottságot attól a jogától, hogy ha fontosnak ítéli meg, akkor meghallgatásra megidézzen bizonyos kormánytagokat vagy a civil szolgálat tagjait. A bizottság a Hárszabály értelmében a minisztérium véleményével egyeztetve, a vita tárgyát képező ügyben kérheti memorandum előterjesztését: ezekben az esetekben a meghívott személyek írásban is megerősíthetik

véleményüket a bizottság előtt – ezt a dokumentumot a bizottságnak is kézhez kell kapnia a vonatkozó ülés határozatához. A bizottságban a döntések meghozatalához többségi szavazás szükséges, a határozatképességhez pedig a bizottság teljes taglétszáma felének jelen kell lennie. A bizottság ülései nyitottak, kivéve, ha a bizottság másképpen nem dönt – mindazonáltal a végső döntés és állásfoglalás elfogadása zárt ajtók mögött történik. A bizottság dönthet úgy, hogy megbíz egy vagy több albizottságot azzal, hogy valamely ügyet tanulmányozza át – az albizottságok tagjai a bizottság tagjai közül kerülnek ki. Munkájuk végeztével az albizottságok a vizsgálatuk eredményét a kérdéses tárgyban hozandó döntés céljára összehívandó ülés előtt átadják a bizottság tagjainak. A bizottság üléseinek jegyzőkönyvei összefoglaló jellegűek és a bizottság minden tagja megkapja, továbbá a bizottság jelentést küld meg a plenáris számára, amit a bizottság tagjai előzetesen elfogadtak.

5.4. Az európai uniós ügyekkel foglalkozó állandó bizottság

Mivel külön jogszabály nem rendelkezik a parlament és a kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről, a házszabály rendelkezései az irányadóak a parlament munkáját illetően.

Az európai ügyekkel kapcsolatos parlamenti kontrollt elsősorban az Európai Ügyek Bizottsága valósítja meg. Mindazonáltal felkérheti valamely parlamenti állandó bizottságot valamely speciális ügy megvizsgálására, amely terület a bizottság hatáskörébe tartozik.

A plenáris ülés döntése értelmében 1999. február 25-én a Külügyek Bizottsága tagjainak létszámát megnövelték, és felruházták azzal a felelősséggel, hogy megvizsgálja a jogszabályokat a jogharmonizáció szempontjából, valamint az európai uniós ügyeket is. Ezt a bizottságot nevezték át Külügyi és Európai Ügyek Bizottságának. 2001. június 14-i plenárison a parlament arról döntött, hogy a Külügyi és Európai Ügyek Bizottsága szétválik Európai Ügyek Bizottságára és Külügyek Bizottságára.

5.4.1. A bizottság felépítése

Az Európai Ügyek Bizottsága az elnökkel együtt a jelen parlamenti ciklusban⁴² 10 tagból áll, átlagosan négy ülést tartanak egy hónapban, és a bizottság részt vesz a hagyományos törvényhozási munkában is. A bizottság titkárságát az Európai Ügyek Szolgálat képezi.

5.4.2. A bizottság hatásköre, funkciói

Az Európai Ügyek Bizottsága elvégzi a kormány európai uniós ügyekkel kapcsolatos tevékenységének parlamenti kontrollját. Üléseire meghívhatja az illetékes minisztert, aki válaszol a bizottság tagjai által feltett kérdésekre az egyes európai ügyekre vonatkozóan. A bizottság tagjai javaslatokat tehetnek a jogharmonizációs feladatokból eredő hazai jogszabályok módosítására is.

A bizottság ülései általában nyitottak, az Európai Ügyek Bizottsága megítélése szerint meghívhat érdekelt feleket is az üléseire, vagy véleményük szóbeli kinyilvánítása vagy pedig írásban nyújtják be azt a célból, hogy megkönnyítsék egy-egy releváns, a parlament hatáskörébe tartozó jogszabály, európai uniós javaslat vagy bármely más európai ügy megvizsgálásának folyamatát. A szakbizottságok tagjai javaslatokat tehetnek a parlamentnek elfogadásra előterjesztett jogszabályok vagy rendeletek módosítására vonatkozóan a jogharmonizációt érintő, lehetséges hiányosságok kijavítása érdekében.

5.5. A ciprusi kormány és a parlament együttműködése európai uniós ügyekben

5.5.1. Jogszabálytervezetek köre és megküldésük határideje

Az Európai Ügyek Bizottsága által megvizsgálandó dokumentumok, valamint a szakbizottságokhoz eljuttatott dokumentumok a 2006-ban kialakított elektronikus rendszeradatbázisba kerülnek. A kormány – mielőtt az Európai Bizottság bevezette volna a

⁴² 2006-2011. A 2006. május 21-i választási eredmények megtekinthetők:

<http://www.vouleftikes2006.gov.cy/index.aspx> illetve:

[http://www.moi.gov.cy/moi/pio/pio.nsf/6645bc8e70e73e2cc2257076004d01c1/93b46a8b04e9d352c22571760023ceb6/\\$FILE/ISLAND-WIDE%20\(Votes\).doc](http://www.moi.gov.cy/moi/pio/pio.nsf/6645bc8e70e73e2cc2257076004d01c1/93b46a8b04e9d352c22571760023ceb6/$FILE/ISLAND-WIDE%20(Votes).doc) oldalon, letöltés ideje: 2007. november 25.

dokumentumoknak a parlamentekhez való közvetlen megküldését – nem küldött át időben az Európai Ügyek Bizottsága számára minden fontos dokumentumot, így a parlamentnek nem volt lehetősége ezen dokumentumok megvizsgálására és mindegyik ügyre vonatkozó állásfoglalás kialakítására.

5.5.2. A ciprusi nemzeti pozíció kialakításának folyamata

Az Európai Ügyek Bizottsága elsősorban az európai uniós intézményekből származó dokumentumokat vizsgálja meg mélységükben, amelyekkel kapcsolatosan üléseikre meghívják a kompetens minisztériumokat, melyeknek az illető európai uniós ügygel foglalkozó alkalmazottai ismertetik a kormánynak az adott ügyben kialakított, indoklással ellátott álláspontját. Az Európai Bizottságtól származó dokumentumok esetében az Európai Ügyek Bizottsága először megvizsgálja a dokumentumokat, majd meghívja a kompetens minisztériumokat, hogy fejtsék ki véleményüket az adott tárgyban. Ezekben az esetekben a parlamenti kontroll tárgya maga a dokumentum, valamint a kormánynak az ügygel kapcsolatos álláspontja. Az Európai Ügyek Bizottsága kiválogathat bizonyos dokumentumokat még a jogszabályalkotás előtti fázisban, illetőleg azok tanácsi munkacsoportokban történő tárgyalási folyamata során – alapos és részletes megtárgyalás céljából a parlamenti kontroll gyakorlásának hatáskörében. Ami azokat az ügyeket illeti, melyeket a jogszabályalkotás előtt tárgyal a bizottság, a bizottság ülésére meghívhatja a kormány képviselőit tájékoztatás céljából, milyen álláspontot határozott meg EU szinten. Továbbá, amikor az európai bizottsági javaslat jogszabállyá kulminálódik, amikor a releváns átültető jogszabály a képviselőház elé kerül elfogadásra, a bizottság elvégezheti a scrutiny intézményét a kormány döntéseit és az Európai Unió szintjén képviselt álláspontját illetően, amely európai az uniós intézkedést eredményezte. A ciprusi parlament úgy véli, a jogszabálytervezetekkel kapcsolatos nézetei befolyásolni tudják az Európai Unió döntéshozatali eljárását, amennyiben a kérdéses jogszabálytervezeteket megvizsgálás céljára a parlament haladéktalanul megkapja. Mindazonáltal a ciprusi hatalmi ágak világos szétválasztásának folyományként a parlament nem adhat mandátumot a kormánynak az európai uniós döntéshozatalban képviselendő nemzeti pozíciót illetően, ily módon garantálva befolyását az Európai Unió szintjén elfogadott döntésekre. A ciprusi képviselőház a kormányra nézve politikai befolyást gyakorolhat annak biztosítékaul, hogy véleményét

figyelembe veszik a ciprusi kormány által formálandó politikában. Valamint nincs parlamenti fenntartás sem.

A képviselőház jelenleg nem veszi kontroll alá a közös kül-és biztonságpolitika, a közös védelmi politika terén keletkező dokumentumokat. Mindazonáltal a parlament kompetens bizottságai, mint Külügyi Bizottság és a Védelmi Bizottság a parlamenti kontroll gyakorlása során üléseire megidézheti a minisztereket és más tisztviselőket, hogy tájékoztatást adjanak a közös kül-és biztonsági-, valamint védelmi politikával kapcsolatos ügyekben.

A képviselőház ezen túlmenően, a scrutiny intézményének keretében megvizsgálja az Európai Bizottság által közreadott hatásvizsgálatokat is, amelyeket kielégítőnek tart, és amelyekkel kapcsolatosan az a véleménye, hogy az Európai Bizottság még a jogszabálytervezet megszövegezése előtt kezdjen bele kialakításukba, s a továbbiakban pedig vizsgálja felül, amennyiben a javaslat lényegi voltában módosul vagy változik. Az Európai Ügyek Bizottsága megvitatja még az Európai Bizottság éves jogalkotási programját is és tervei között szerepel az éves politikai stratégia megvizsgálása is, valamint érdekelt annak interparlamentáris megtárgyalásában is.

5.5.3. A ciprusi nemzeti pozíció képviselőinek parlamenti ellenőrzése

Az Európai Tanács üléséről utólag számol be a kormány, tájékoztatja az Európai Ügyek Bizottságát a csúcstalálkozón elfogadott konklúzióról és a kormány által képviselt álláspontról.

5.6. A közösségi jog és a nemzeti jog viszonya

Ami a jogszabályok közelítését illeti, a ciprusi politikai pártok vezetőinek döntése értelmében, a jogharmonizációs eljárás alá tartozó jogszabályokat a plenáris már nem az Európai Ügyek Bizottságának, hanem a jogszabály szerint illetékes szaktanárságoknak küldi meg átvizsgálás céljára. A szaktanárságok jogharmonizációs tevékenységének segítése céljából az Európai Ügyek Bizottsága információval látja el azokat a jogharmonizációt igénylő jogszabályok átültetésének határidejére, valamint a kormánynak az Európai Unió felé vállalt kötelezettségeire vonatkozóan. Az átvizsgálást követően a szaktanárság jelentést

fogalmaz meg, amelyet megküld a plenáris részére a végső döntés (elfogadás, módosítás, visszautasítás) meghozatala céljából.⁴³

5.7. Ciprus kapcsolatai az európai uniós intézményekkel

5.7.1. Az Európai Bizottság

Az Európai Bizottságtól származó dokumentumok közvetlen megküldése a ciprusi képviselőház szerint nagyon pozitív fejlődést jelent: növeli a transzparenciát és megerősíti a parlamentek szerepét az európai uniós döntéshozatali eljárásban. És mivel Ciprus prezidenciális köztársaság, a hatalmi ágak teljes körű szétválasztásával, a dokumentumoknak a parlamenthez való közvetlen megküldésük lényegesen hozzájárul az időszerű és megbízható információhoz való hozzájutáshoz. Az Európai Ügyek Bizottsága eddig nem küldött meg az Európai Bizottságnak véleményeket, megjegyzéseket, észrevételeit a COSAC Titkársága részére juttatta el. Az Európai Bizottságtól közvetlenül érkező anyagok megnövelték a dokumentumok számát, viszont a Képviselőház nem tervezi új adatbázis bevezetését specifikusan az Európai Bizottság dokumentumai számára.

5.7.2. Az Európai Parlament, interparlamentáris találkozók

A ciprusi képviselőház véleménye szerint a különböző együttes ülések nagy jelentőséggel bírnak a nemzeti parlamentek közötti együttműködés további megerősítését illetően. Az, hogy ezek a találkozók szabályozott formában léteznek a nemzeti parlamentek között, lehetőséget teremt egy értékes véleménycserére a nemzeti parlamentek tagjai között, csakúgy mint egy lehetőséget kínál akciók és intézkedések programozására a különböző, vita

⁴³ Elhangzott Nicos Cleanthous Európai Ügyek Bizottsága elnökének előadásában az Országgyűlés által szervezett Egyeztetési eljárás a tíz új európai uniós tagállamban című konferencián, 2005. június 3-án (írásos változatát lásd az Országgyűlés honlapján:

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_szerv=182&p_fomenu=11&p_almenu=9&p_ckl=&p_rec=I&p_nyelv=HU, letöltés ideje: 2007. november 11.

A ciprusi parlament kontrollmodelljének ismertetéséhez a következő dokumentumok nyújtottak még segítséget:

a ciprusi Európai Ügyek Szolgálat összefoglalója Note ont he Cyprus House of Representatives and the European Union (2004. december 15-i dátummal); valamint Tasos Georgiou, a ciprusi képviselőház tagjának kérdéseimre megküldött válaszai.

tárgyát képező ügyekre vonatkozóan. A képviselőház javasolta, hogy az Európai Parlament bizottságai rendszeresebben tegyenek látogatást a nemzeti parlamentekben. Továbbá, a nemzeti parlamentek közötti kapcsolatok elősegítése céljából hasonló találkozókra van szükség a tagállamok nemzeti parlamentjeiben. Ciprus európai uniós csatlakozásával a Képviselőház egyébként is folytatja szoros kapcsolatainak alakítását az Európai Parlamenttel, különösen az alábbi tevékenységek által, amelyekben mind a plenáris, mind a szakbizottságok illetékesek:

- a parlamenti elnökök és az Európai Parlament konferenciái
- a COSAC ülései
- a parlamentek Külügyi Bizottságai elnökeinek és az Európai Parlament közös konferenciái
- a parlamentek védelmi bizottságai elnökeinek és az Európai Parlament közös konferenciái
- az Európai Parlament különböző bizottságainak ülése a nemzeti parlamentek képviselőinek részvételével. A Képviselőház tagjai továbbá részt vesznek a TAIEX⁴⁴ különböző tematikus szemináriumain, valamint aktívan kiveszi a részét a nemzetközi parlamentáris tevékenységekből hangsúlyt helyezve a mediterrán régióra és az Euro-Mediterrán együttműködés megerősítésére. A Képviselőház ezért a következő nemzetközi parlamentáris szervezetekben és/vagy mechanizmusokban érdekelt:
 - Euro-mediterrán Parlamentáris gyűlés
 - Euro-Mediterrán parlamentek elnökeinek konferenciája
 - Női parlamenti képviselők Euro-mediterrán fóruma
 - A Dél-Mediterrán régió fiatal parlamenti képviselőinek találkozói
- NATO Mediterrán speciális csoportjának Mediterrán dialógus szemináriumai.

A ciprusi Képviselőház nem utolsósorban résztvevője a dél-kelet európai stabilitási paktumban közreműködő államok parlamenti konferenciájának.⁴⁵

⁴⁴ Technical Assistance and Information Exchange Office, <http://www.taiex.cec.eu.int>. Magyarul: Technikai segítségnyújtási iroda.

⁴⁵ Forrás: Ciprusi Köztársaság Képviselőháza:

6. Málta

Málta államformája köztársaság, kormányformája parlamentáris demokrácia. A függetlenség elnyerése után⁴⁶ alkotmányos monarchia lett: 1800 és 1964 közötti alkotmánytörténetét a brit fennhatóság határozta meg – 1814 óta Málta koronagyarmatként kapcsolódott Nagy-Britanniához, és 1945-ben kapott ideiglenes, majd 1947-ben rendes alkotmányt az ország, amely bevezette az általános választójogot és egykamarás parlament jött létre. Az 1956-os népszavazás, melynek kérdése az Egyesült Királyságba való integrálódás volt, megkérdőjelezhető eredményeket mutatott, ugyanis a kérdés megosztotta a máltai belpolitikát és a csatlakozás ellenzői híveiket a referendum bojkottjára szólították fel, melynek következményeként a választásra jogosultak mintegy fele nem is vett részt. A belpolitikai krízis miatt – amely eredetileg a katolikus egyház jövőbeli jogállása miatt alakult ki – 1958-ban felfüggesztették az alkotmányt. Viszont a korszak dekolonizációs tendenciának megfelelően Máltán valamennyi párt a függetlenség mellett kötelezte el magát, aminek eredményeként 1961-ben önálló máltai alkotmányt hirdettek ki, amely a kül-és védelmi ügyek kivételével minden közhatalmat a máltai kormányra ruházott. 1964-ben az ország formailag is függetlenné vált és az 1974-es alkotmánymódosítással vált önálló demokratikus köztársasággá: az államfő a köztársasági elnök lett, akit a parlament választ öt évre.⁴⁷ A végrehajtó hatalom a miniszterelnök és a kabinet kezében van, Westminster-modell szerint⁴⁸; a minisztereket pedig a miniszterelnök nevezi ki a parlament tagjai közül. A törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalom egymástól független, és 1995-től működik az ombudsmani hivatal is. Az 1987. évi alkotmánymódosítással Málta katonai értelemben deklarálta semlegességét.

Máltán két meghatározó párt létezik, a Nemzeti Párt (kereszténydemokrata jellegű) és a Munkáspárt (mérésékelt baloldal), 1966-tól voltaképpen kettejük közül kerül ki a kormányzó párt Máltán. A harmadik, Demokratikus Alternatíva elnevezésű tömörülés jellemzően zöld párt. A máltai identitás az arab és a maghrebi gyökerek miatt nem egyértelműen európai, ami

<http://www.parliament.cy/parliamenteng/index.htm>, letöltés ideje: 2007. november 14.

⁴⁶ 1964. szeptember 21.

⁴⁷ Szente Zoltán: Európai alkotmány-és parlamentarizmus-történet 1945-2005. Budapest: Osiris, 2006. p.340-341.

⁴⁸ Málta máig a brit Nemzetközösség tagja, hivatalos nyelve is kettő van: a máltai és az angol. A máltai kormányrendszer átvette a westminsteri modell legtöbb elemét a miniszterelnök parlamentfelosztási jogától a kormánytagok kötelező parlamenti tagságáig.

megmutatkozik az arab szomszédokkal kialakított szoros kapcsolatokban is, különösen Líbiával, amely országgal jószomszédsági egyezményeket kötött, és részt vesz a rajta kívül még négy európai államot és a Maghreb Unió öt afrikai országát tömörítő gazdasági együttműködésben is. A líbiai, illetve keleti orientáció felváltása nyugatira az 1987-es alkotmánymódosítással, a semlegesség kinyilvánításával jutott kifejezésre, amikor is a munkáspárti vezetést a Nemzeti Párt kormányzása váltotta fel.

6.1. Málta útja az Európai Unióba⁴⁹

Málta már 1962-ben, a brit tróntól való függetlenedése tárgyalásainak „előestéjén” érdeklődést mutatott az európai közösségi tagság iránt. A máltai Nemzeti Párt vezette kormány miniszterelnöke, Borg Olivier 1970-ben társulási egyezményt írt alá az Európai Közösségekkel és 1979-től egyértelműen Málta európai uniós tagságát támogatta, a másik politikai erő, a Munkáspárt vezetői igyekeztek el nem kötelezett külpolitikát folytatni. Az 1987-től 1992-ig tartó kormányzó időszakában a Nemzeti Párt elkötelezetten haladt az európai integráció fel vezető úton: 1990-ben kérte felvételét az Európai Közösségekbe, majd 1996-tól a Munkáspárt kormányzása alatt távolodni kezdett az integrációs szervezetektől és semlegességét hangsúlyozta. 1998-tól, az előrehozott választásokon győztes Nemzeti Párttal újra napirendre került az európai uniós csatlakozás.⁵⁰ A tárgyalások 2000. február 15-én kezdődtek és a csatlakozási tárgyalások lezárására 2002. december 13-án került sor. A szigetországban erős kormányzati túlsúly érvényesült végig a tárgyalások során. Úgynevezett Málta-EU Irányító és Végrehajtó Bizottságot hoztak létre a csatlakozási tárgyalások feletti társadalmi kontroll érdekében, ez lett a nemzeti érdekegyeztetés fő fóruma, valamint a tárgyalások alatt – európai uniós ügyekkel foglalkozó bizottság hiányában – a külügyi bizottság folytatott rendszeres eszmecserét a külügyminiszterrel és a Málta-EU Irányító és Végrehajtó Bizottság tagjaival. A csatlakozási kérelem beadásáról a miniszterelnök csak tájékoztatta a parlament plenáris ülését, tehát nem kért parlamenti felhatalmazást. A mandátumadás, mandátum-jóváhagyás a parlament részéről fel sem merült, a tárgyalások

⁴⁹ Részletesen lásd: Győri Enikő: A megosztottság nem akadály a sikerességnek – Málta EU-csatlakozása. Külügyi Szemle, 2004/3-4. p.41-79.

⁵⁰ Pap Norbert: Málta. In: Kardos József, Simándi Irén: Európai politikai rendszerek. Budapest, Osiris, 2004. p.509-511.

állásáról a kormány időközönként informálta a plenáris ülést – a tárgyalások tehát gyenge parlamenti kontroll mellett folytak.

A Málta-EU tárgyalássorozat meghatározó pontjai mutatják meg, hogy hogyan tud egy mikro állam felülkerekedni azon a tárgyalási aszimmetrián, amivel kénytelen szembesülni a tagság elnyerése után is, amennyiben érvényre akarja juttatni saját nemzeti érdekeit. Az, hogy kis méretből hogyan lesz nagy tárgyalópartner, megköveteli mind az európai uniós politikák precíz ismeretét, mind az aktuálisan tárgyalás alatt levő nemzeti szektorban való erős jártasságot, amihez elengedhetetlen egy erős nemzeti hálózat (Malta – EU Information Centre) kiépítése, amelynek tagjai a nem kormányzati szervezetek, civilek, szektorok képviselői is. Málta szemszögéből a tárgyalások néhány fontosabb eredménye a következőkben jegyezhető⁵¹:

- Máltának nem kellett lemondania az alkotmányban rögzített semlegességéről⁵². A csatlakozási szerződéshez csatolt nyilatkozatban megerősítette elkötelezettségét a Közös Kül-és Biztonságpolitika felé, nyomatékosítva, hogy a közös védelemre vonatkozó bármely döntést a Tanács egyhangú szavazatával fogadjanak el.
- a máltai nyelv az Európai Unió egyik hivatalos nyelve lett
- mivel a túlnyomórészt katolikus vallású Máltán tilos az abortusz, a csatlakozási szerződéshez⁵³ csatolt 7. számú jegyzőkönyv értelmében sem az Európai Közösségek/Európai Unió alapítószerződése, sem azok módosításai nem érinthetik a máltai nemzeti jogszabályalkotást az abortusz kérdéskörében
- a csatlakozási szerződéshez csatolt 6. számú jegyzőkönyv értelmében Málta szabályozhatja és fenntarthat bizonyos korlátozásokat a tulajdonhoz, mint második lakhelyhez való hozzájutás szabadságában a nem máltaiak tekintetében, kivéve, ha öt éve legálisan tartózkodnak a szigetországban – Málta köteles ennek a szabályozásnak egy transzparens, diszkriminációmentes módjának a kidolgozására – mindezt azért, mert Málta

⁵¹ Roderick Pace: Malta's EU Membership: Chapter 1 Concluded, Chapter 2 Just Started. In: Mediterranean Politics, 2004/1, p. 119-121.

⁵² Málta alkotmánya: 1. cikk (3) bekezdés.

⁵³ A Csatlakozási Szerződés olvasható az Európai Unió Hivatalos Lapjában: HL L 236, 2003. szeptember 23.

- a második a világon a népsűrűség tekintetében (316 km² területén 1,9 fő/km²)
- a csatlakozást követően a máltai állampolgárok teljes mozgásszabadsággal rendelkezhetnek az Európai Unió többi tagállamában, Málta viszont hétéves átmeneti megállapodásban biztosította be magát azért, mert az európai uniós tagországokból érkező kis számú munkavállalók is komoly problémát jelenthetnek Málta amúgy is kicsi munkaerőpiacának
 - Málta átmeneti időt kapott a hozzáadott értékadóra vonatkozóan 2010. január elsejéig, továbbá nyilatkozat szól a Gozo szigetre vonatkozó gazdasági és társadalmi helyzetről és a nehézségek megoldásáról, valamint a halászati zónák és mezőgazdasági témák vonatkozásában.

A csatlakozási tárgyalások lezárása után, 2003. január 18-án a kormánytöbbség szavazataival, az ellenzék egységes nemje mellett elfogadott parlamenti határozat rögzítette, hogy az európai uniós csatlakozásról márciusban népszavazást tartanak.⁵⁴ Az európai uniós tagságról 2003. március 8-án döntött a máltai lakosság, április 12-én pedig általános választásokat is tartottak Máltán. A népszavazáson a 297,881 választópolgár 90,85%-a (270,650 polgár) tette le voksát az igen vagy a nem mellett: az urnához járuló választópolgárok 52,87 százaléka a csatlakozás mellett, 45,67 százaléka pedig ellene szavazott, 1,45 százalék megsemmisítette a szavazócéduláját. A Munkáspárt erőteljes tagság ellenes kampányában az Európai Unióval való szabadkereskedelmi megállapodás híve volt, nem ismerte el a szavazás eredményét és az általános választásoktól várta az „ügy” eldöntését. A szavazópolgárok úgy döntöttek (52%), hogy a Nemzeti Pártot hívják kormányra, s néhány nappal a szavazás eredményének hivatalos bejelentése után a máltai miniszterelnök, Edward Fenech-Adami 2003. április 16-án Athénban aláírta a csatlakozási szerződést,⁵⁵ és Málta a többi kilenc tagjelölt állammal együtt 2004. május elsején az Európai Unió tagjává vált, 2005. május 2-ától tagja az Európai Árfolyam-mechanizmusnak (ERM II) és a 2007. június 21-22-i EU csúcstalálkozó első napirendi pontjaként az EU-27-ek állam-és

⁵⁴ Györi Enikő: A megosztottság nem akadály a sikerességnek – Málta EU-csatlakozása. *Külügyi Szemle*, 2004/3-4. p. 58-59.

⁵⁵ Roderick Pace: Roderick Pace: Malta's EU Membership: Chapter 1 Concluded, Chapter 2 Just Started. In: *Mediterranean Politics*, 2004/1, p.114-115.

kormányfői áldásukat adták arra, hogy Málta 2008. január elsejétől Ciprussal együtt csatlakozzon az eurozónához.⁵⁶

6.2. A máltai alkotmány és a nemzetközi szerződések/Európai Unió

Az európai uniós csatlakozásra való tekintettel és annak való megfelelés céljára Málta 2003-ban módosította az alkotmányt. Továbbá, külön aktussal rendelkezett az Európai Unióról⁵⁷, melyet 2006-ban módosított. Még a máltai jogszabályok közül érdemes kiemelni az értelmező aktust és a szerződések ratifikációjáról szóló aktust.⁵⁸

A következőkben, a máltai jogszabályok közül először az alkotmányt vizsgálom európai uniós vonatkozásban. A 2003. évi alkotmány módosítás a parlament hatásköreire és eljárására vonatkozó rész, 65. cikk (1) bekezdését a következőképpen deklarálja:

„Jelen Alkotmány rendelkezései alapján a Parlament Málta békéje, rendje és jó kormányzata érdekében törvényeket alkothat összhangban az emberi jogok teljes mértékű tiszteletben tartásával, általánosan elfogadva a nemzetközi jog elveit és Málta nemzetközi és regionális kötelezettségeit, különösen azokat, amelyeket a 2003. április 16-án Athénban aláírt, Európai Unióhoz történő Csatlakozási Szerződésben vállalt.”

Az alaptörvény vonatkozó cikkelye teszi tehát alkotmányosan is lehetővé Málta csatlakozását az Európai Unióhoz, mindazonáltal alkotmányos szinten nem rendelkezik bővebben a „vállalt kötelezettségek” terén, a „nemzetköziség” mellett azonban kiolvasható az Európai Unióhoz való tartozás szándéka is. Utóbbiról rendelkezik részletesen a 2003. július 16-i (2004. május 1-jétől hatályos) Európai Unió aktus, tulajdonképpen, ha sarkítva fogalmaznánk, az aktusban fogalmazódik meg maga az „Európa-klauzula” azzal, hogy Málta is azon új tagállamok közé tartozik, amely külön törvényben részletezi az európai uniós tagságból eredő feladatait. Málta kifejezetten a szuverenitásának európai uniós szintre történő átruházásáról, átadásáról, limitálásáról nem szól, viszont az aktus 3. cikk (1)-(2)

⁵⁶ Az uniós vezetők megállapították, hogy a két földközi-tengeri új tagállam az euró bevezetésének valamennyi konvergencia kritériumának és jogi követelményének megfelel, ezért felkérték a pénzügyminisztereket, hogy július 10-i tanácsülésükön hozzák meg a döntést az eurozóna kibővítéséről. A két ország csatlakozásával az eurozónának már 15 tagja lesz, közülük három új tagállam (Szlovénia 2007. január elsejétől). Bővebben lásd: Ciprus és Málta beléphet az eurozónába. Bruxinfo, 2007. június 21.

⁵⁷ Chapter 460: European Union Act – To provide for Malta’s accession to the European Union and to make provision consequent and ancillary thereto.

⁵⁸ Chapter 249: Interpretation Act; Chapter 304: Ratification of Treaties Act

bekezdésében konkrétan megfogalmazódik a közösségi jog elsőbbsége, kötelező jellege, közvetlen hatálya:

„3. (1) 2004. májusának első napjától a Szerződés⁵⁹, az Európai Unió által elfogadott meglévő és jövőbeni aktusok⁶⁰ Máltára nézve kötelezők és a nemzeti jog részét képezik a Szerződésben foglalt feltételek szerint. (2) Bármely törvény bármely rendelkezése, amely a nevezett dátumtól kezdődően összeférhetetlen Málta Szerződésben foglalt kötelezettségeivel, vagy amely csorbítja bármely személy bármely adott, vagy a Szerződés szerinti jogát, annak a törvénynek a terjedelméig kötelezettségeivel együtt vagy a jogok csorbításának mértékéig, összeegyeztethetetlen, hatályon kívül kerül és ki nem kényszeríthető.”

6.3. A parlament hatáskörének kérdésköre

Az Európai Uniós aktus 1. cikk (2) bekezdésében rendelkezik a parlament szerepvállalásáról az európai uniós ügyeket illetően. Eszerint: amennyiben a miniszterelnök rendelet formájában kinyilvánítja, hogy a rendeletben szereplő szerződés, amelyet 2003. április 16-a után Málta hatályba léptetett, és úgy tartja, hogy az a korábban meghatározott Szerződés részét képezi, a rendeletet döntőnek kell tekinteni: semmilyen rendelet nem alkotható addig, ameddig annak tervezetét a Ház határozat formájában el nem fogadja, továbbá bármely tervezetről szóló elfogadandó határozatot megvizsgálás céljából meg kell küldeni a Külügyi Bizottsághoz (vagy bármely olyan állandó bizottsághoz, amely időközönként helyébe lép), amely a javaslatot annak benyújtásától számított tizenöt napon belül összeül és bizottság elnöke a javaslatról és a bizottságban lefolytatott vitáról jelentést készít a Ház részére, amely a bizottsági jelentés előterjesztése révén azonnali, vita nélküli szavazást folytat le.

⁵⁹ A „Szerződés” kifejezés a törvény 2. cikk (1) bekezdésében részletezett értelmezése szerint jelenti a Csatlakozási Szerződést és magában foglalja bármely más szerződést, megállapodást vagy jegyzőkönyvet, amelynek Málta részese, vagy amelyek a magukból származó erejüknél fogva Máltán alkalmazhatók.

⁶⁰ Az aktus 2006. évi módosítása [2. cikk (1) bekezdés)] értelmében magában foglalja a rendeleteket, irányelveket és más aktusokat, amelyek Máltára nézve európai uniós tagságából fakadóan kötelezőek, továbbá ide tartoznak szerződések és nemzetközi konvenciók, amelyekhez Málta európai uniós tagságából fakadóan hozzájárulhat, valamint olyan szerződések és nemzetközi konvenciók, amelyeket Málta, mint az Európai Unió tagja, saját nevében, vagy az Európai Közösségek nevében kötelező jelleggel ratifikál.

6.4. Az európai uniós ügyekkel foglalkozó parlamenti állandó bizottság⁶¹

A Kül – és Európai Ügyek Állandó Bizottsága (The Standing Committee on Foreign and European Affairs – SCFEA, máltaiul: Kumitat Permanenti dwar l-Affarijiet Barranin u Ewropej) összetétele: az elnökön kívül nyolc tagja van, a tagság összetétele pedig biztosítja a máltai parlament két legnagyobb politikai csoportjának (kormány és ellenzék) arányos képviselét: a kormány részéről öt tagot, az ellenzék részéről négy tagot számlál. A máltai parlament a házszabály 120F⁶² pontjában, 2003. október 8-i, 67. számú parlamenti határozatával állította fel a Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottságát, ami felváltotta az addig működő, 1995-ben felállított Külügyi Bizottságot. A házszabály értelmében a bizottságnak nem lehet kilencnél több tagja, akik közül öt jelenlevő szükséges a határozatképességhez. A külügyminiszter szavazati joggal bíró tagja a bizottságnak, máltai európai parlamenti képviselők (Máltának öt képviselője van az Európai Parlamentben: ketten az Európai Néppárt, hárman a Szocialista képviselőcsoport tagjai a 2004-2009-es, 6. parlamenti ciklusban⁶³) szavazati jog nélkül vehetnek részt a bizottsági üléseken, nem nyújthatnak be sem önálló, sem módosító javaslatokat.

6.4.1. A bizottság felépítése

A házszabály 120F. (3) bekezdése értelmében a bizottság vizsgáló-albizottságokat jelölhet ki, és hatáskörökkel ruházhatja fel azokat. A Kül- és Európai Ügyek Állandó Bizottságának három munkacsoportja van: az úgynevezett 1., 2., és 3. Munkacsoport; továbbá a munkába a Szociális Ügyek Állandó Bizottságát is bevonja. A bizottságot egy ötfős titkárság segíti, aminek tagjai közül négy tudományos szakértő és egy titkár. A tudományos szakértők fő feladata a „pipeline acquis”, vagyis a közösségi jogot alkotó, a scrutiny folyamatban részt vevő európai bizottsági és más dokumentumokkal kapcsolatos

⁶¹ Elérhető a máltai parlament honlapján:
<http://parliament.gov.mt/information/Committee%20-%20Foreign%20and%20European%20Affairs%20Committee/Foreign%20and%20European%20Affairs%20Committee.asp>, letöltés ideje: 2007. június 11.

⁶² Olvasható a máltai parlament honlapján:
http://parliament.gov.mt/information/sta_ord_eng.htm#a120f, letöltés ideje: 2007. június 11.

⁶³ Lásd az Európai Parlament honlapján:
<http://www.europarl.europa.eu/members/public/geoSearch/search.do?country=MT&language=HU>, letöltés ideje: 2007. június 19.

tevékenységek, úgymint az egyes jogszabálytervezetekhez/dokumentumokhoz csatolandó rövid elemzések készítése; a bizottsági titkár pedig a bizottság által meghatározott feladatokat és kéréseket koordinálja.

6.4.2. A bizottság hatásköre, funkciói

A házszabály 120F. (5) bekezdése értelmében a bizottság a következő hatáskörökkel bír:

- foglalkozik azon kül-és európai uniós ügyekkel, amelyeket maga a Ház, vagy a gazdasági bizottság küld meg a számára
- saját kezdeményezésére elvégezheti a scrutinyt azon az európai uniós ügyekben, melyekkel kapcsolatosan az Európai Unió Tanácsában döntés várható, és ennek értelmében hat pontban vizsgálódhat, mégpedig: a közösségi jogszabályalkotásba tartozó bármely olyan javaslatról, melyben a Tanács dönt, vagy az Európai Parlamenttel közösen; azon európai uniós ügyekben, melyek az Európai Tanács, a Tanács vagy az Európai Központi Bank elé kerülnek előterjesztésre; bármely, az Európai Unióról szóló Szerződés V. címében foglaltak szerinti, közös stratégiát, közös akciót vagy közös álláspontot érintő javaslatokról, amely a Tanács vagy az Európai Tanács ülésén kerülnek előterjesztésre; bármely, a Maastrichti Szerződés VI. címében foglaltakban szereplő javaslatról; bármely olyan dokumentumról, amelyet valamely európai uniós intézmény kibocsátott, és amely nem kifejezetten kapcsolódik a jogszabályalkotásba tartozó jogszabálytervezetek közé; bármely más, Európai Unióhoz kapcsolódó ügyről, amelyet valamely miniszter a plenáris ülés napirendjére tűz.
- Mindezen kívül a házszabály 120F. (5) iii) pontja értelmében a bizottság képviseli a máltai parlamentet a COSAC ülésein is.

A Kül – és Európai Ügyek Állandó Bizottsága plenáris üléseinek hatáskörébe tartoznak a következő európai uniós ügyek: alkotmányügyek, bővítés, fejlesztés, külkapcsolatok, kereskedelem, vállalkozáspolitikai, információs társadalom, versenypolitika.

6.5. A máltai nemzeti pozíció kialakításának folyamata⁶⁴

A scrutiny eljárás fő célja az, hogy az európai uniós jogszabálytervezetekre vonatkozó részletes elemzéssel hozzájáruljon a jogszabályalkotáshoz és megvizsgálja a kormánynak az európai uniós jogszabályalkotásban betöltött szerepét. A parlamenthez érkező európai uniós dokumentumokat jogi és politikai jelentőségük szerint kerülnek elemzésre. Továbbá döntés születik arról, hogy vajon a konkrét dokumentummal kapcsolatban szükséges-e részletes vita lefolytatása, vagy közvetlen átvizsgálásra kerül.

6.6. A máltai kormány Európai Unióval kapcsolatos koordinációs tevékenysége

6.6.1. Az Európai Unióval foglalkozó főszereplők a máltai kormányon belül

Az európai uniós ügyek a máltai kormányon belül a miniszterelnöki hivatalban központosulnak.

Az EU Titkárság⁶⁵ koordinálja az előkészítő munkákat az EU Ügyek Kabinet Bizottsága és az EU Ügyek Minisztériumközi Bizottsága számára. A Titkárság felelős annak biztosítására, hogy ezek a bizottságok felkészült és jól időzített döntést hozzanak bármely Európai Unióval kapcsolatos dokumentumról. A Titkárság felelős továbbá Málta hatékony és aktív részvételéért a Miniszterek Tanácsa, a bizottságok, munkacsoportok szintjén, különösen ezen ülésekre kialakítandó álláspontok elkészítésének koordinációjáért. Általánosságban, az EU Titkárság felelős a máltai állandó képviselő és a konkrét politikai területek szerinti első- vagy második helyen kiemelt felelős minisztériumok közötti információáramlás biztosításáért, továbbá az EU Titkárság közvetítő szerepet tölt be különösen olyan ügyek megoldásában, amelyek a különböző minisztériumokon vagy osztályokon mennek keresztül. Végül, az EU

⁶⁴ A máltai parlament kontrollmodelljének ismertetéséhez a következő dokumentumok nyújtottak segítséget: Jason Azzopardi, a máltai parlament Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottsága elnökének az Országgyűlés által szervezett Egyeztetési eljárás a tíz új európai uniós tagállamban című konferencián, 2005. június 3-án elhangzott előadása (írásos változatát lásd az Országgyűlés honlapján: http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_serv=182&p_fomenu=11&p_almenu=9&p_ckl=&p_rec=I&p_nyelv=HU, letöltés ideje: 2007. június 13.), továbbá a máltai parlament, a máltai kormány honlapján található dokumentumok, ismertetések és információk, valamint azok a dokumentumok, amelyeket a bizottság munkatársától kaptam meg, továbbá a COSAC féléves jelentéseknek Málta által beküldött adatai. A vonatkozó forrásokat lásd a lábjegyzetekben.

Titkárság felelősségi körébe tartozik az európai uniós jogszabályok átültetésének monitoringja a meghatározott időintervallumok függvényében. Így, azzal a céllal, hogy megkönnyítse és megerősítse Máltának, mint európai uniós tagállamnak az új szerepkörét, a máltai kormány mindegyik minisztériumban kijelölte az európai uniós ügyekkel foglalkozó igazgatót, tehát minden minisztériumban működik egy Európai Ügyek Igazgatósága, meghatározott feladatkörrel, felelősséggel: az európai uniós jogszabálytervezetek monitoringjáért és ezen javaslatokra vonatkozó máltai nemzeti pozíció elkészítéséért. Az európai ügyekért felelős igazgatók tagjai az Interminiszteriális Bizottságnak, amelyet Málta brüsszeli állandó képviselője elnököl. Az Interminiszteriális Bizottság megvizsgál minden, az európai uniós jogszabálytervezetekre fogalmazott máltai nemzeti pozíciót, mielőtt azt továbbítja az illetékes miniszternek és a miniszteri kabinetnek.⁶⁶

Az Igazságügyi-és Belügyminisztérium, Általános Titkárság, Európai Ügyek Igazgatósága⁶⁷ legfontosabb funkciói például a következők:

- biztosítja figyelmes nyomon követését azoknak a Tanácsban tárgyalásra váró jogalkotási és nem jogalkotási javaslatoknak, amelyek lehetséges hatással bírnak a minisztérium és osztályai részére
- kezkesedik afelől, hogy a minisztérium ezen javaslatokkal való tevékenységei megegyeznek a minisztérium politikáival és hogy Máltára nézve semmilyen negatív hatással nem bírnak
- továbbítja az Európai Unióban történő előrelépésekről szóló információkat
- ellátja a számos, szabadsággal, biztonsággal és igazságszolgáltatással foglalkozó munkacsoportban való részvételt abból a célból, hogy Málta megfelelően képviselve legyen ezekben a csoportokban

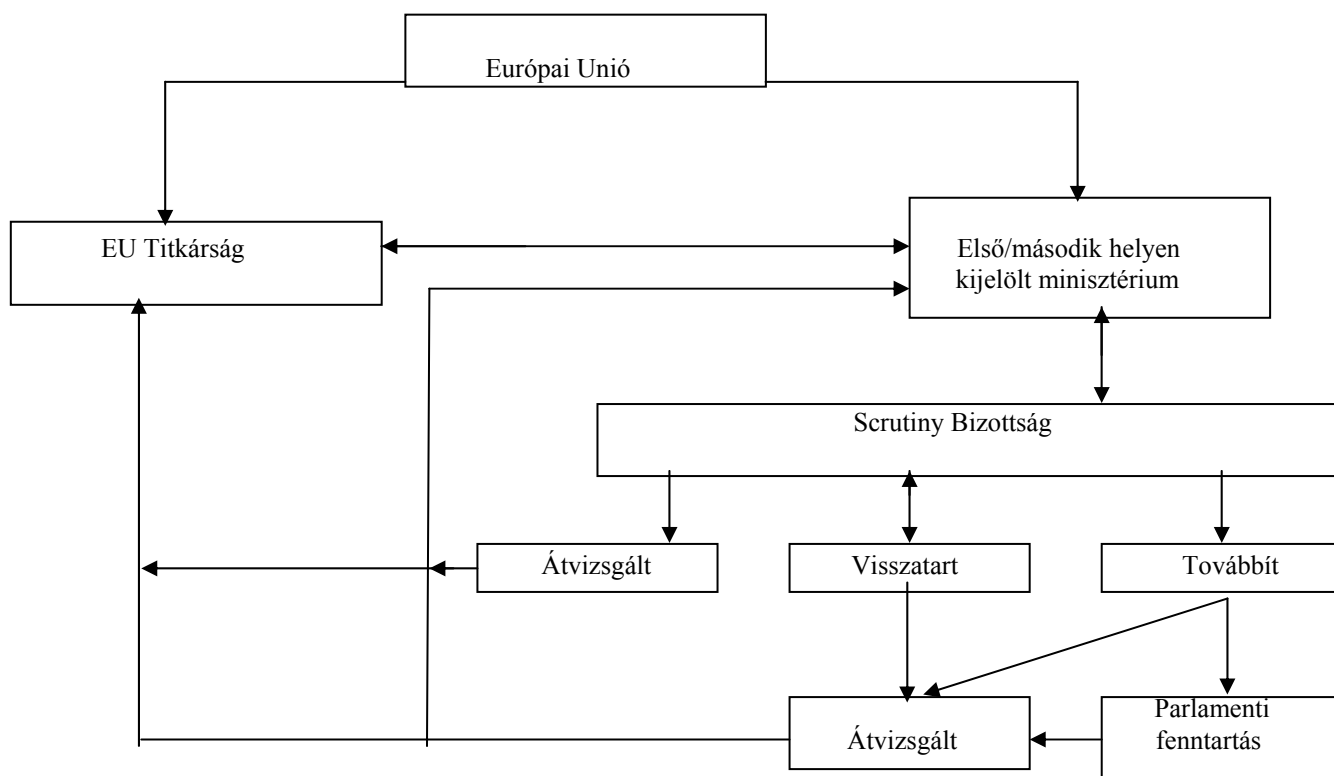
⁶⁵ Az EU Titkárság a máltai kormány honlapján:
http://www.gov.mt/frame.asp?l=2&url=http://www.doi.gov.mt/en/ministries_and_departments/default.asp,
letöltés ideje: 2007. június 11.

⁶⁶ Directory on Malta in the European Union – 2006. p.25. Angol nyelven olvasható a Malta EU Information Centre honlapján:
http://www.forummalta.gov.mt/Portals/FME/Documents/Malta-EU_Directory_E.pdf, letöltés ideje: 2007. június 21.

⁶⁷ A máltai kormány honlapján:
http://www.gov.mt/frame.asp?l=2&url=http://www.doi.gov.mt/en/ministries_and_departments/default.asp,
letöltés ideje: 2007. június 14.

- irányít és tájékoztató jegyzeteket dolgoz ki ezekre az ülésekre, ide értve az állandó képviselők ülését és a bel-és igazságügyekkel foglalkozó miniszterek ülését
- ellátja az Interminiszteriális Bizottság, a Kabinet és a Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottsága számára kidolgozandó magyarázó memorandum koordinációját szem előtt tartva Málta nemzeti pozíciójának összeállítását a vonatkozó jogszabálytervezettel kapcsolatosan
- biztosítja az Európai Unió támogatási alapjainak megfelelő felhasználását
- a bel-és igazságügyeket érintő ügyekkel kapcsolatosan ellátja a közvetítő szerepét az Európai Unió intézményei és a máltai kompetens hatóságok között.
- ellenőrzi az Európai Unió intézményeitől beérkező kérdőívekre adott válaszok kidolgozását.

6.7. Máltai kapcsolatok európai uniós ügyekben



6.8. A máltai kormány és a Kamra tad-deputati együttműködése európai uniós ügyekben

6.8.1. Jogszabálytervezetek köre és megküldésük határídeje

A máltai parlament európai uniós ügyekkel kapcsolatos kontrollmodellje az Egyesült Királyság House of Commons (Képviselőház) scrutiny modelljének alapulvételével került kialakításra. A dokumentum-alapú modell magában foglalja az Európai Bizottság által kibocsátott minden jogszabálytervezetet vagy javaslatot, amellyel kapcsolatosan a Tanácsban döntés várható, rendelet-és irányelv-javaslatot, költségvetési dokumentumokat, illetőleg bármely más dokumentumot, amelyet az európai uniós intézmények egymásnak megküldenek, így az Európai Bizottság Zöld-és Fehér Könyvei, jelentések, Európai Parlament módosító javaslatai, tanácsi döntéseket és ajánlásokat. A scrutiny eljárásba tartoznak még azok a dokumentumok, melyek a jogszabályalkotás későbbi fázisában keletkeznek, mint a módosított javaslatok, elnökségi dokumentumok, az Európai Parlament módosítási javaslatai, a nem kötelező erővel bíró dokumentumok. Továbbá, a Maastrichti Szerződés V., és VI. címében foglaltak értelmében magában foglalja az Európai Unió második⁶⁸ és harmadik pillérébe tartozó dokumentumokat is. A Számvevőszék jelentéseit, valamint bármely miniszter által a bizottsághoz eljuttatott európai uniós ügyet is megvizsgálja a Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottsága, utóbbi függ a kormány megítélésétől és olyan dokumentumokat tartalmaz, amelyek nem képezték volna a scrutiny eljárás tárgyát.

6.8.2. A nemzeti pozíció kialakításának folyamata

A Brüsszelből érkező dokumentumokat a máltai kormányon belül a miniszterelnöki hivatal EU Titkársága fogadja, majd megküldi a releváns minisztériumoknak dokumentumonként külön-külön magyarázó memorandum elkészítése céljára. Az első helyen kijelölt minisztériumnak két hét (tíz munkanap) áll rendelkezésére a memorandum elkészítésére, és a többi között tartalmazza a jogszabálytervezetre vonatkozó háttérinformációkat, a jogszabálytervezet jogi hátterét, Málta álláspontját a dokumentummal

⁶⁸ A Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottsága 2004., 2005., 2006. évi éves jelentése szerint még nem fordult elő a Kül-és Biztonságpolitikához tartozó javaslatok részletes megvitatása a bizottság keretei között.

kapcsolatosan, a gazdasági és pénzügyi hatásait, nemzeti jogban várható változásokat, valamint a minisztérium által vezetett belső és külső konzultációkat. A memorandumot közvetlenül az eredeti európai uniós dokumentummal együtt továbbítja a Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottsága részére. A bizottság tudományos szakértői a beérkezett dokumentumokról azok jogi vagy politikai fontosságuktól függetlenül jelentést készítenek, gyakran az arra vonatkozó ajánlást is tartalmazva, hogy a dokumentumot javasolja megvizsgálni, vagy vita tárgyát képezze.

Az Európai Unió jogszabályalkotásának parlamenti kontrollja az 1. Munkacsoport (Scrutiny Committee, a továbbiakban: Scrutiny Bizottság) feladata. A scrutiny eljárás első lépcsőfoka a Scrutiny Bizottság azon feladata, hogy politikai és jogi fontossága szerint megvizsgáljon minden európai uniós jogszabálytervezetet, majd minden dokumentummal kapcsolatosan jelentés formájában számoljon be a dokumentumok jogi és politikai fontosságáról. Véleményében a Scrutiny Bizottság (melynek elnöke a Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottságának elnöke) a következőkről dönthet:

- nincs szükség további tevékenységre a dokumentummal kapcsolatosan, és ezáltal a vizsgálat lezárható
- az európai uniós dokumentumot további vitára bocsátja a téma illetékessége szerinti 2., vagy 3. Munkacsoportban (mindkét munkacsoport 4-4 tagot számlál, akik közül a tárgyban felelős miniszter is tag), vagy a Szociális Ügyek Állandó Bizottságában (tagjainak létszáma: hét fő)
- Scrutiny Bizottság szintjén visszatartja a dokumentumot további információk kérése szempontjából
- javasolja a dokumentum Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottsága plenáris ülésén való megvitatását. Ugyanakkor a parlament elé is kerülhet, amennyiben elegendő ok mutatkozik a dokumentum nemzeti fontosságára.

Amennyiben a Scrutiny Bizottság amellett dönt, hogy tovább küldi a dokumentumot, a Scrutiny Bizottság a dokumentumot vagy a 2. Munkacsoport (felelős területei: gazdasági és monetáris ügyek, adózás, kutatás, foglalkoztatás, oktatás és kultúra, közlekedés és energia, költségvetés, regionális politika, belső piac, vámunió), 3. Munkacsoport (felelős területei: egészségügy, fogyasztóvédelem, fejlesztés, humanitárius segélyek, vidékfejlesztés, halászat, bel-és igazságügyek, környezetvédelem) részére vagy a Szociális Ügyek Állandó Bizottsága (elsősorban a szociálpolitikába tartozó ügyekkel foglalkozik, beleértve a szociális segélyeket és a családjárgyeket) részére küldi meg, illetve a parlament napirendjére javasolja. Abban az

esetben, ha a két munkacsoporthoz vagy a Szociális ügyek bizottságához kerül a dokumentum, a munkacsoport/bizottság elnöke ülést hív össze, amelyen a dokumentumért felelős miniszter válaszol a munkacsoport/bizottság tagjai által feltett kérdésekre. Az illetékes miniszter a bizottság ülésére a felügyelete alá tartozó minisztériumból szakértőket vonhat be. A bizottsági ülésen a dokumentumért felelős miniszter és az ellenzéknek a vonatkozó ügyben eljáró raportőre tagként vesz részt.

A releváns munkacsoport ülését követően a munkacsoport elnöke alapul véve az ülésen elhangzottakat, az alábbiakat állapíthatja meg:

- a dokumentum megvizsgálása megtörtént, ami azt jelenti, hogy a munkacsoport tagjai azon a véleményen vannak, hogy a kérdések/bizonytalanságok kielégítő megválaszolást kaptak, elégedettek a vita kimenetével és nincs szükség további konzultációk vagy tárgyalások megtartására a napirenden levő jogszabálytervezettel kapcsolatban.
- a dokumentumot visszatartja, amíg nem érkeznek kiegészítő információk
- él a parlamenti fenntartás intézményével, melynek során az illetékes minisztertől a parlament a következőket várja:
 - kiegészítő magyarázó memorandum elkészítése,
 - a bizottság folyamatos informálását bármely fejleményről,
 - valamint a vizsgálat alatt tartott dokumentummal kapcsolatos bármely felmerülő kérdés megválaszolását.

Szavazásra akkor kerül sor, ha a tagok nem jutnak konszenzusra.

Amennyiben a dokumentum vizsgálata megtörténtnek minősül, a tudományos szakértő egy végső, rövid összefoglalót (notifikációt) állít össze a dokumentum scrutinyjéről.

Minden ülés után – ide értendő mindhárom munkacsoport, valamint a Szociális Ügyek Állandó Bizottsága ülése is – a megvizsgált dokumentumokkal kapcsolatosan a dokumentumban illetékes testület notifikációban tájékoztatja az első helyen kijelölt minisztert az állásfoglalásáról. Ez a tájékoztatás akkor is megtörténik, amikor valamelyik munkacsoport él a parlamenti fenntartás intézményével. A megvizsgálnak minősített dokumentumokról szóló notifikációt megkapja a Miniszterelnöki Hivatal EU Titkársága is.

A Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottsága feljegyzései eljárások és lépések sorozatának eredménye, aminek során a dokumentum kormány-és ellenzéki tagokat számláló bizottságban és tudományos munkatársai által került parlamenti kontroll alá, ami következképpen megerősítheti a miniszter alku-álláspontját a tanácsi tárgyalások során.

Amint megtörtént a dokumentumok megvizsgálása, a Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottságának elnöke valamennyi fontos dokumentumot megküldi a parlamentnek. Következésképpen minden dokumentum (beleértve a kormánynak az álláspontját is tartalmazó magyarázó memorandumát és a szakértői elemzést is) nyilvánosan elérhető a Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottságának honlapján megerősítve ezzel is a bizottság munkájának transzparenciáját.⁶⁹

6.8.3. A máltai nemzeti pozíció képviselőinek parlamenti ellenőrzése

A parlamenti fenntartás egy informális megegyezés a kormány és a parlament között és elméletileg megakadályozza a miniszterek számára a javasolt jogszabállyal kapcsolatosan beleegyezését adja a Tanács és az Európai Tanács ülésein és mivel Máltán a parlamenti fenntartás intézménye jogilag nem köti a minisztert, mindazonáltal egy erős ajánlás a miniszterek felé a bizottság vonatkozó dokumentummal kapcsolatos véleményének figyelembe vétele céljából a Tanács bármely formációjában történő tárgyalások során.⁷⁰ Ez alatt értendő, hogy a parlamenti fenntartás korlátozza a minisztereket abban, hogy beleegyezésüket adják az európai uniós jogszabályalkotásba tartozó javaslatokat, ajánlásokat illetően, továbbá a közös kül-és biztonságpolitika területén hozandó fontosabb döntések, valamint a bel-és igazsági ügyek terén történő kormányközi együttműködés vonatkozásában abban az esetben, ha a Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottsága még nem fejezte be vizsgálódásait, kivételt képeznek ez alól az úgynevezett speciális körülmények, amelyekről a miniszter köteles beszámolni a Scrutiny Bizottságban a dokumentumra vonatkozó döntéseket követő első adandó alkalommal.

⁶⁹ A Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottsága 2006. évi jelentésében foglaltak szerint (Lásd: a máltai parlament honlapján, <http://www.parliament.gov.mt/information/Committee%20-%20Foreign%20and%20European%20Affairs%20Committee/SCFEA%20annual%20report%202006.pdf>, letöltés ideje: 2007. június 14.) 2006-ban a Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottsága 370 új a parlamenthez eljuttatott európai uniós jogszabálytervezetet tárgyalt meg. Az Scrutiny Bizottság 10 alkalommal ülésezett és 357 európai uniós dokumentum scrutinyjét végezte el, míg 2005-ben ez a szám 311 új dokumentum volt. A 2., és 3. Munkacsoportot három alkalommal hívták össze és kétszer külön-külön. A Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottsága egy ízben ült össze, míg a Szociális Ügyek Állandó Bizottsága hét alkalommal tanácskozott.

⁷⁰ A Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottságának egyik tagja, Jose Herrera, viszont még a máltai európai uniós tagság első hónapját követően azon a véleményen volt, hogy mind a máltai demokrácia, mind pedig a parlamenti szuverenitás megőrzése érdekében olyan mechanizmus elfogadására van szükség, amelyben a miniszterek tanácsi szavazata függ a bizottság szavazatától. Lásd: Jose Herrera: Various approaches to scrutinising EU legislation. Malta Today, 2004. május 30.

6.8.4. A kormány utólagos és egyéb tájékoztatási kötelezettségei

A Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottsága bevezette a Tanács üléseit követő üléseinek megtartását, amelyeken a Tanács tárgyalásán részt vevő miniszter beszámol a tanácsi ülés eredményéről. Ezek a post-tanácsi üléseken a bizottság kontrollmechanizmusához kapcsolódóan ellenőrizték a bizottság konkrét magyarázó dokumentummal kapcsolatosan kialakított állásfoglalásának hatékonyságát és érvényesülését. Ezeken az üléseken azokat az ügyeket tárgyalják meg, amelyek közvetlen hatással bírnak a helyi politikákra, így a többi között: tengerészeti és környezetvédelmi szektor, az európai szomszédságpolitika, az igazságügyek és belügyek, beleértve a legális és illegális migrációt.

6.9. A közösségi jog és a nemzeti jog viszonya

Az Európai Unió törvény rendelkezik a közösségi jognak a máltai nemzeti jogba történő általános átültetési szabályairól is. A törvény 4. cikkének (2) bekezdése értelmében minden olyan jog, hatáskör, felelősség, kötelezettség és korlátozás, ami időről időre a Szerződés értelmében kerül megalkotásra vagy abból ered, és minden olyan jogorvoslat és eljárás, ami időről időre a Szerződés értelmében elrendelésre kerül, amivel kapcsolatban a Szerződés szerint további jogalkotásra nincs szükség ahhoz, hogy Máltán használatba kerüljön vagy hatályba lépjen, törvény formájában kell elismerni és hatályba léptetni, annak megfelelően kell engedélyezni és követni. Továbbá, a cikkely (2) bekezdése a 2006. évi törvénymódosítással kiegészült azzal a rendelkezéssel, miszerint: a szerződések és nemzetközi konvenciók értelmében, amelyeket Málta, mint az Európai Unió tagja teljesít, és a szerződések és nemzetközi konvenciók, amelyek ratifikálása Máltára nézve saját nevében vagy a közösségi tagságból eredően kötelezőek, azoknak a Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottságának megtárgyalás céljára való megküldésétől számított egy hónapos határidővel lépnek hatályba.

7. Málta kapcsolatai az európai uniós intézményekkel

7.1. Az Európai Bizottság

Az Európai Bizottság általi kezdeményezés, miszerint 2006. szeptemberétől közvetlenül a nemzeti parlamenteknek küldi meg a jogszabálytervezeteket és egyéb más dokumentumokat, a máltai parlament számára is információ-többletet jelent. Mindazonáltal a Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottsága hasonló eljárási rend keretében kívánja megvizsgálni ezen dokumentumok mindegyikét, beleértve a jogszabálytervezeteket és egyéb más dokumentumokat, viszont figyelembe veszi azt, hogy a jogszabálytervezetet önmagában vizsgálja meg – a kormány hivatalos álláspontja hiányában. Az Európai Bizottsághoz az észrevételeket a Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottságának elnöke küldi meg. Az Európai Bizottság éves politikai stratégiáját pedig interparlamentáris (például COSAC) formában is megtárgyalná. A komitológiával a jövőben sem kíván foglalkozni a máltai parlament európai uniós ügyeivel foglalkozó bizottsága, eddig sem vizsgálta meg a komitológia eljárása keretében született döntéseket. Az Európai Bizottság által megküldött hatásvizsgálattal sem foglalkozik, a parlament bizonyos abban, hogy a máltai kormány által összeállított hatásvizsgálat minden aspektust mérlegre tesz, úgymint a politikai, jogi, gazdasági, társadalmi, környezeti stb. hatásokat, mindazonáltal úgy véli, hogy az Európai Bizottság által a jogalkotás folyamán folyamatosan összeállított hatásvizsgálatok megbeszélések kezdőpontját jelentik, azonban nem mindig tükrözik a máltai valóságot.

7.2. Az Európai Parlament

A nemzeti parlamentek és az Európai Parlament közötti együttműködéssel kapcsolatosan a máltai parlament azon a véleményen van, hogy az együttes ülések a döntő fontosságú tárgyakról való tárgyalás értékes fórumainak bizonyulnak és elősegítik a tagállamok parlamentjei és az Európai Parlament közötti együttműködést.

8. Összegzés

A két kontrollmechanizmus áttekintését követően, mint az a fentiekből kitűnik, Ciprus inkább előzetes kontrollt gyakorol, mivel nincs mandátumadás, nincs parlamenti fenntartás, a

kormány saját belátása szerint képviseli a nemzeti pozíciót a tanácsi döntések alkalmával. Jelenleg elsősorban az Európai Ügyek Bizottsága a jogszabálytervezetek és a konzultációs dokumentumok scrutinyjét végzi el, mindazonáltal az Európai Bizottság munkaanyagait megtárgyalás céljára rendszeresen megkapja a bizottság és a többi szakbizottság is. Az Európai Ügyek Bizottsága fogadja el a végső határozatot az európai uniós jogszabálytervezetekről, de bevonhatja a szakbizottságokat is, amelyek a hatáskörükbe tartozó európai uniós ügyekben fogadhatnak el határozatot. A plenáris ülés is hozhat határozatot figyelembe véve az Európai Ügyek Bizottsága, illetőleg az illetékes szakbizottságok állásfoglalását. Az előzetes kontroll erőssége abban mutatkozik meg, hogy így lehetőség nyílik a szelekcióra, ezáltal is azokra az európai uniós ügyekre helyezve a hangsúlyt, amelyekkel kapcsolatosan Ciprus prioritási sorrendet határozott meg a tárgyalások folyamatában. A meglehetősen behatárolt humán erőforrás-kapacitást így azokra az ügyekre lehet koncentrálni, amelyek különös fontossággal bírnak a Ciprusi Köztársaság számára. Sajátossága, hogy az Európai Ügyek Bizottsága akkor is elvégezheti a scrutiny intézményét a kormánynak az Európai Unió szintjén képviselt álláspontjával és döntésével kapcsolatosan, amikor a releváns átültető jogszabály a képviselőház elé kerül elfogadásra.

A máltai kontrollmechanizmus legfontosabb erőssége az, hogy a Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottsága honlapján bárki megismerheti a kormány és a parlament álláspontját az európai uniós dokumentumokkal kapcsolatosan, továbbá a bizottság kimerítő információkat tartalmazó éves jelentéseinek köszönhetően a bizottság egész éves munkája is olvasható a honlapon. A munka orozslánrészét a Scrutiny Bizottság végzi el, amit az éves „statisztikai” adatok is kimutatnak. Mivel dokumentum alapú modellről van szó, a tagság első évében a Scrutiny Bizottság részére a nagy mennyiségű dokumentum jelentett kihívást. A prioritások egyike a dokumentumok eredete és parlamenthez való megérkezése közötti időintervallum rövidítése, további kihívást jelentett az is, hogy mivel a dokumentumok nem közvetlenül a parlamenthez érkeznek, a bizottság nem tudja ellenőrizni, hogy az egyes minisztériumokhoz beérkezett európai uniós dokumentumok mindegyike eljutott-e a Scrutiny Bizottsághoz. A parlament kérdéseire adott minisztériumi válaszok változóak voltak az egyes minisztériumok európai ügyek igazgatóságainak munkatársaitól. Mindazonáltal a bizottság arról a tapasztalatáról számolt be, hogy scrutiny eljárás életbe lépésével jelentős változásokat eredményezett a minisztériumok munkamoráljában és a parlamenthez fűződő viszonyukban. A bizottság az európai uniós dokumentumokhoz különböző adatbázisokból, mint például a leggyakrabban használt hivatalos európai uniós adatbázisok (EUR-LEX, PRE-LEX, Tanács

regisztere), valamint más online szolgáltatások. Az IPEX megújításával pedig a máltai parlament rendszeresen részt vesz a hálózat munkájában a többi nemzeti parlamenttel való kapcsolattartás és együttműködés elsődleges célzatával.

Málta európai uniós tagságától, 2004 májusától számítva a Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottsága összesen 782 jogszabálytervezetet és más európai uniós dokumentumot vizsgált meg, ez átlagosan 260/év. A három éves tagságot tekintve, az éves jelentések alapján a leghatékonyabb 2006-ben volt a bizottság: a Scrutiny Bizottság 332 dokumentumot nyilvánított átvizsgáltnak, 2005-ben ez a szám 244, 2004-ben pedig 46 volt. A 2. Munkacsoport 2006-ban 12, 2005-ben 34, 2004-ben 8 dokumentumot tekintett megvizsgáltnak, a 3. Munkacsoport 2006-ban 4, 2005-ben 12, 2004-ben pedig 7 európai dokumentumot világított át véglegesen. A Szociális Ügyek Állandó Bizottsága 2006-ban 11, 2005-ben 10, a csatlakozás évében 4 dokumentumot nyilvánított megvizsgáltnak, 2006-ban és 2005-ben is mindössze egy dokumentumról kellett döntenie a Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottsága plenáris ülésén, 2004-ben pedig egyáltalán nem is hívták össze a plenárist.

A Munkacsoportok/Szociális Ügyek Állandó Bizottsága összesen 40 dokumentumot tartott vissza további vizsgálódás céljából, de a parlamenti fenntartás intézményét egyetlen dokumentumra sem kellett alkalmazni. Valamennyi döntést konszenzussal fogadták el, szavazásra nem került sor.

A Kül-és Európai Ügyek Állandó Bizottsága nem végzi el az Európai Unió második pillérébe tartozó dokumentumok scrutinyjét. A bizottság erőssége közé sorolható még a kormánnyal való jó kapcsolat, amely a miniszterelnöki hivatal EU Titkárságával való rendszeres találkozók formájában öltött testet, továbbá az írásos és szóbeli kérdésekre is kimerítő válaszok érkeztek a kormány felől. A bizottság a továbbiakban célul tűzte ki a belső elektronikus infrastruktúra kidolgozását az Európai Bizottságtól közvetlenül érkező konzultációs dokumentumok fogadására. A bizottság szeretne arról is meggyőződni, hogy a felelős minisztériumok az Európai Bizottságtól közvetlenül érkező, Málta szempontjából különleges fontossággal bíró dokumentumokkal kapcsolatos magyarázó memoranduma a kormány álláspontját is tartalmazva ésszerű határidőn belül érkezzen meg a parlamenthez, továbbá Tanács ülése előtti jelentés és scrutiny javítása – ez lehetőséget adna a bizottság számára, hogy informálódjon azokról a témákról és a hozzájuk kapcsolódó máltai álláspontokról, amelyeknek rövid megtárgyalására kerül sor a Tanács ülésén. Az pre-tanácsi ülések lehetővé teszik a bizottság számára, hogy megállapítsa a napirendre kerülő javaslatok jogi és politikai jelentőségét és további szóbeli kiegészítést kérjen a felelős minisztertől, végül

pedig elfogadjon egy végső döntést mielőtt a miniszter a Tanács ülésén megjelenik. A bizottság tervei között szerepel az EU Titkársággal való rendszeres találkozó acélból, hogy napi szinten értesüljön a fejleményekről akár európai uniós, akár kormány szinten, javítson a kommunikáción és az európai uniós dokumentumok megküldésén, a máltai állandó képvisellel történő féléves találkozók szervezése a soron következő bizottsági és elnökségi munkaprogramokról. A parlamenthez eljuttatott európai uniós dokumentumok növekvő mennyisége arra enged következtetni, hogy a máltai kormány számára is fontossággal bír a parlament szerepvállalása az európai uniós döntéshozatalban. A kormány 2006. évi jelentése⁷¹ értelmében erősödött a kapcsolat a civil partnerekkel is egy úgynevezett EU ügyekkel kapcsolatos konzultációs találkozók (Consultative Meeting on EU Affairs – COMEU) formájában, amelyeken a külügyminiszter elnököl.

⁷¹ Directory on Malta in the European Union – 2006. p.25. Angol nyelven olvasható a Malta EU Information Centre honlapján:
http://www.forummalta.gov.mt/Portals/FME/Documents/Malta-EU_Directory_E.pdf, letöltés ideje: 2007. június 21.

Válogatott felhasznált irodalom

- Archer, Clive – Nugent, Neill: Introduction: Does the Size of Member States Matter in the European Union? European Integration, 2006/1.*
- Christmas - Møller, Wilhelm: Some Thoughts on the Scientific Applicability of the Small State Concept: a Research History and a Discussion. In: Höll, Otmar (Ed.): Small States in Europe and Dependence. Wien: Braumüller, 1983. p.35-53.*
- Crawford, James et al: Opinion: Republic of Cyprus: Eligibility for EU Membership. Forrás: The Republic of Cyprus Press and Information Office.*
- Euriviades, Euripides L.: Cyprus in the European Union: Prospects for Reunification, Peace with Turkey, and Regional Stability. Mediterranean Quarterly, Summer 2005*
- Forgács András: Ciprusi Köztársaság. In: Kardos József, Simándi Irén: Európai politikai rendszerek. Budapest: Osiris, 2004.*
- Győri Enikő: A megosztottság nem akadálya a sikerességnek – Málta EU-csatlakozása. Külügyi Szemle, 2004/3-4.*
- Herrera, Jose: Various approaches to scrutinising EU legislation. Malta Today, 2004. május 30.*
- Janning, Josef: Leadership coalitions and change: the role of states in the European Union. International Affairs, 2005/4., p.821-833.*
- Juhász-Tóth Angéla: A nemzeti parlamentek és a kormányok együttműködése európai uniós ügyekben Magyarországon és az Európai Unió több új tagállamában. Budapest: MKOGY, Országgyűlés Európai Ügyek Bizottsága, 2005. p.69-71.*
- Ker-Lindsay, James: Presidential Power and Authority in the Republic of Cyprus. Mediterranean Politics, 2006/1.*
- Klemenčić, Manja: Strategic relationships of small states in the European Union. Elhangzott: Conference on Small States, Section: Small States in the European Union. University of Birmingham, 4-5 April, 2007.*
- Krajczár Gyula: Akasszunk mindennap tengelyt. A ciprusi megosztottság történetében mindenkinek igaza van. Népszabadság, 2007. augusztus 25.*
- Nugent, Neill: Cyprus and the European Union: The Significance of its Smallness, Both as an Applicant and a Member. European Integration, 2006/1.*
- Özersay, Kudret: Separate Simultaneous Referenda in Cyprus: Was it a “Fact” or an “Illusion”? Turkish Studies, 2005/3.*

- Pace, Roderick*: Malta and EU Membership: Overcoming 'Vulnerabilities', Strengthening 'Resilience'. *European Integration*, 2006/1.
- Pace, Roderick*: Malta's EU Membership: Chapter 1 Concluded, Chapter 2 Just Started. In: *Mediterranean Politics*, 2004/1.
- Pap Norbert*: Málta. In: Kardos József, Simándi Irén: *Európai politikai rendszerek*. Budapest: Osiris, 2004.
- Patsalides, Christos G.*: Accomodating the Principle of Supremacy of Community Law to the Cypriot Legal Order – The Necessity for a Constitutional Amendment. *European Public Law*, 2006/3.
- Sepos, Angelos*: The Europeanisation of the Cyprus central government administration: the impact of EU membership negotiations. *Journal of Southern Europe and the Balkans*, 2005/3.
- Szente Zoltán*: *Európai alkotmány-és parlamentarizmus-történet 1945-2005*. Budapest: Osiris, 2006.
- Thorhallsson, Baldur*: The Size of States in the European Union: Theoretical and Conceptual Perspectives. *European Integration*, 2006/1.
- Torma András*: Ciprus az EU-ban: a megalakulástól a csatlakozásig. *Külügyi Szemle*, 2004/1-2.
- Väyrynen, Raimo*: Small states in different theoretical traditions of international relations research. In: Höll, Otmar (Ed.): *Small States in Europe and Dependence*. Wien: Braumüller, 1983. p.83-104.
- Vogel, Hans*: Small states' efforts in international relations: enlarging the scope. In: Höll, Otmar (Ed.): *Small States in Europe and Dependence*. Wien: Braumüller, 1983. p.54-68.