

PRAXIS

HORVÁTH ZOLTÁN

A magyar Országgyűlés intézményfejlesztési tevékenysége a délkelet-európai térség parlamentjeiben, különös tekintettel a Nyugat-Balkánra¹

A magyar Országgyűlés Hivatala 2004 óta folyamatosan aktív az Európai Unió által támogatott tanácsadói (technikai segítségnyújtási) programokban, amelyek az uniós csatlakozás felé igyekvő, vagy az Unióval partneri viszonyt ápoló délkelet-európai államok parlamentjeinek EU-csatlakozásra való felkészítését, fejlesztését szolgálják. A Hivatal munkatársai az együttműködő EU-tagállami parlamentek kollégáival együtt workshopokon, előadásokon, tényfeltáró és konzultációs alkalmakon adják át tudásukat, tapasztalataikat a kedvezményezett országok társintézményeinek. E tanácsadó tevékenység mind a demokratikus működéshez, a jogalkotási munkához szükséges általános, mind az EU-tagságból fakadó speciális kérdésekre kiterjed. Az érintett országok (Románia, Törökország, Moldova, Horvátország, Macedónia, Albánia, Koszovó, Bosznia-Hercegovina) konkrét jogalkotási és intézményfejlesztési javaslatokat kaptak, amelyek jelentősen hozzájárultak az uniós csatlakozással vagy partnerséggel kapcsolatos feladataik gyakorlati megvalósításához. A tanulmány e programok hátterét és eredményeit mutatja be.

Politikai szinten ma általános az EU-bővítés támogatása, mind az Európai Unióban, mind Magyarországon. A konkrét lépések azonban sokszor elmaradnak. A magyar Országgyűlés ugyanakkor komolyan elkötelezett e folyamat mellett, és szisztematikusan végzi a nyugat-balkáni országok parlamentjei és az Országgyűlés közötti kapcsolatok erősítését. Az uniós parlamentek közül az Országgyűlés messze a legaktívabb a térségben.

E tevékenység 2004-ben kezdődött, amikor a közép-kelet-európai bővítési folyamatban részt vevő országok utolsó parlamenti elnöki ülésére az Országgyűlés meghívta a nyugat-balkáni házelnököket, majd amikor első alkalom-

¹ Az írás az Országházban 2016. október 27-én megtartott könyvbemutató rendezvényen elhangzott előadás szerkesztett változata.

mal, 2005-ben Magyarországon volt az EU-tagállamok házelnökeinek éves konferenciája, erre is meghívást kaptak a nyugat-balkáni házelnökök, akik nagy örömmel el is jöttek. E pozitív folyamat folytatásaként az Országgyűlés elnöke azóta két évente meghívja a nyugat-balkáni házelnököket egy közös konferenciára, amely rendezvény mindig remek alkalmat biztosít arra, hogy az uniós csatlakozás, az euroatlanti biztonsági rendszer, valamint a nyugat-balkáni régió aktuális kihívásainak kérdéseit az Országgyűlés elnöke koordinálásával vitathassák meg a nyugat-balkáni parlamenti vezetők, ezzel is elősegítve a régió együttműködését és Magyarország regionális szerepének erősítését. Ez az együttműködés egyedülálló a térségben, nincs sehol máshol hasonló kezdeményezés. Ehhez a politikai szinten elindult folyamathoz kapcsolódik az a szakmai felkészítési munka, amit egy évtizede végez az Országgyűlés Hivatala a Külügyi Igazgatóság vezetésével. Ennek eredményeképpen ma az Országgyűlés az uniós parlamentek közül messze a legaktívabb a csatlakozási felkészítő projektek, programok végrehajtásában: az utóbbi tíz évben tizenkettő nagyobb ügynevezett asszisztencia programot nyert el, amelyek közül kettő végrehajtása és egy előkészítése jelenleg is folyamatban van.

Az első célszország Románia volt 2005–2007 között. Az olasz és francia parlamenttel közösen vettek részt a magyar szakértők a román szenátus csatlakozásra történő felkészítésében. A program a magyar-román politikai kapcsolatok szempontjából is hasznos volt, különös tekintettel az ottani magyar kisebbség Unióhoz csatlakozása szempontjaira. Szakértőink a program során kiemelten az uniós jogharmonizációs munka megerősítésében, valamint a kormány és parlament uniós együttműködését szabályozó jogszabályi keret kidolgozásában játszottak vezető szerepet.

Ez a program elindított egy tanulási folyamatot, amelynek eredményeként az Országgyűlés Hivatala képessé vált arra, hogy immár önállóan, illetve vezető partnerként hajtson végre ilyen projekteket. A Magyarországtól délre eső, Törökországig érő térségben – Szerbia és Montenegró kivételével – mindenhol volt komoly magyar parlamenti technikai segítségnyújtási projekt, amelyek formája általában – a teljes egészében uniós forrásból megvalósuló – ún. twinning (ikerintézményi) program²

² A twinning, vagyis ikerintézményi programot az Európai Bizottság 1998-ban hozta létre azzal a céllal, hogy a tagjelölt országok közigazgatásának fejlesztését, az uniós joganyag átvetelét és alkalmazását elősegítse. A twinning projektek keretében az EU-tagállamok közigazgatási szerveinek szakértői a kedvezményezett államba kiutazva, az ottani szakemberekkel együttműködve fejlesztik a fogadó ország intézmény- és jogrendszerét. Az ikerintézményi program tehát tudásátadásra és tapasztalatcserére épülő együttműködési projekteket támogat a tagállamok és az EU-n kívüli kedvezményezett államok közigazgatásai között. Magyarország a programban kezdetben mint kedvezményezett ország vett részt, az Európai Unióhoz történő csatlakozást követően pedig jogosulttá vált szakértőket kibocsátó, donor országgént közreműködni. A twinning program kedvezményezett országainak köre is változott időközben, jelenleg a tagjelölt és potenciális tagjelölt államok (az IPA kedvezményezettjei), illetve az Európai Szomszédsági és Partnerségi Politika hatálya alá eső államok (ENPI országok) képezik a twinning projektek célszorgait.

keretében történik. Időrendi sorrendben Romániát követően Törökország, Moldova, Horvátország, Macedónia, Albánia, Koszovó és Bosznia-Hercegovina követte, de Bulgáriában is nyújtottak segítséget a magyar parlamenti szakértők még a csatlakozási folyamat elején.

Törökországban 2007–2008-ban mint vezető partner irányította az Országgyűlés az Olasz Képviselőház bevonásával a török parlamenti twinning programot, ahol a legnagyobb tagjelölt országban játszhattunk meghatározó szerepet az uniós csatlakozás parlamenti követelményrendszerének bemutatásában.³ 2008 nyara és 2010 szeptembere között a francia Nemzetgyűléssel és a francia szenátussal közösen bonyolítottunk le hasonló programot a Moldáv Köztársaság Parlamentjében, amely elsősorban a helyi tisztviselők képzésére, valamint a társulási folyamat előkészítéséhez szükséges politikai és adminisztrációs feltételek kialakítására koncentrált.⁴ Egy ún. twinning light („könnyített ikerintézményi”) programot vezettünk a horvát parlamentben 2010. február–július között, amely többek között kidolgozta a parlament és a kormány uniós ügyekben történő együttműködését biztosító törvényi keretet, valamint javaslatai mentén került felállításra az uniós ügyekkel foglalkozó hivatali szerv. A programot az Európai Bizottság a legsikeresebb horvátországi uniós programok között emelte ki.⁵ Horvátország azóta EU-tagként a gyakorlatban is sikeresen alkalmazza az új eljárásokat.⁶

Az Országgyűlés a lett parlamenttel közösen adott szakértőket a macedón parlamentben 2011. január és 2012. július között megvalósított európai uniós technikai asszisztencia programba, amely az uniós ügyek kezelésének intézményi és adminisztrációs feltételeinek kialakítását segítette képzési és tanácsadói munkával. Az albán parlament felkészítési twinning projektje 2012. januárban indult és 2013. júliusban ért véget az Országgyűlés vezetésével és a francia parlament két házának junior partneri közreműködésével. Az intenzitásában az addigi legnagyobb magyar vezetésű programban közel 100 különböző szakértő, a projektet megvalósító intézmények – a magyar és a francia parlament – tisztviselői mellett belga, dán, észt, lengyel, lett, litván, horvát, olasz, portugál, román és svéd parlamenti szakértők, továbbá uniós

³ Az Európai Bizottság Bővítési Főigazgatósága a projektet a legjobb gyakorlatok között mutatta be „Twinning News” No. 30-as számában (2008. április 24.).

⁴ 2017 májusában a cseh és a szlovák parlamenttel közösen egy újabb twinning projektet nyert el az Országgyűlés Moldovában, melynek előkészítése megkezdődött, a kétéves, alapvetően a Moldáv Parlament EU jogharmonizációs munkáját támogató program várhatóan 2017 őszén kezdődhet el.

⁵ Ld. az Európai Unió horvátországi Delegációjának 2011-es kiadványában: „Zajedno za europsko danas i sutra”, Delegacija Europske unije u Republici Hrvatskoj Informacijski centar Europske unije – 2011, Zagreb, 42–43. o.

⁶ A twinning projekt horvátországi szerepéről részletesebben ld Hvorje Butkovic: The Croatian Parliament in the European Union: Ready, Steady, Go! In: The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union (ed. Neuhold, C., Rozenberg, O., Smith, J., Heffler, C.), Palgrave Macmillan, London, 2015, 462–478. o.

intézmények képviselői is részt vettek, és segítették elő az uniós csatlakozás érdekében szükséges hatékonyabb jogalkotási, jogharmonizációs, ellenőrzési és tájékoztatási parlamenti feladatok ellátását, valamint a hozzájuk kapcsolódó erőforrás menedzsment megerősítését.⁷

Az eddigi leghosszabb együttműködés Koszovó parlamentjével alakult ki, ahol immár az Országgyűlés harmadik twinning projektje fut. Az első kétéves projekt 2011 novemberében indult és 2013 decemberében zárult, a magyar Országgyűlés vezetésével, számos külföldi parlamenti szakértő bevonásával, keretében 75 különböző projekttevékenységre került sor mintegy 80 magyar, valamint belga, brit, dán, lett, lengyel, svéd és portugál parlamenti szakértő közreműködésével. A program elsősorban a hatékonyabb bizottsági és jogalkotási munka megteremtésére, a jogharmonizáció megerősítésére, továbbá a parlamenti hivatal képzésére és fejlesztésére koncentrált.⁸ 2014 márciusa és októbere közötti második, rövidebb, ún. twinning light keretben megvalósult projektünk feladata a parlament független és autonóm működését megteremtő jogszabályi keretrendszer, valamint a külügyi stratégia kidolgozását szolgálta.⁹ 2016 márciusában indult a harmadik Országgyűlés vezette twinning program Koszovóban. Az újabb kétéves projekt feladata elsősorban az uniós tagjelöltség elnyeréséhez szükséges intézményi, jogharmonizációs és adminisztratív feladatok ellátásának támogatása, a szükséges keretek kidolgozása, valamint a hatékonyabb jogalkotói és ellenőrző munka biztosítása.

Külön ki kell emelni Bosznia-Hercegovinát, amely a régió legbonyolultabb országa, amelyben az egész Nyugat-Balkán kicsiben megjelenik az összes kihívásával. 2014-2016 között ott folyt az EU történetében megvalósított parlamenti twinning projektek eddigi legnagyobbika, szintén magyar vezetéssel, a Francia Nemzetgyűlés, mint junior partner bevonásával. Tíz állandó (4 magyar és 6 helyi) munkatárs dolgozott kint három helyi irodában, míg további több mint száz rövid távú szakértő vett részt a projektben 14 EU-tagállamból. E feladat keretében az Országgyűlés Hivatala bizonyította, hogy képes a legösszetettebb technikai asszisztencia program sikeres végrehajtására, és az ehhez szükséges, az uniós parlamentek közötti bonyolult koordináció biztosítására. Bosznia-Hercegovinában – ahol az állami parlament mellett a két entitásnak, és a Brčkói Körzetnek is van saját parlamentje – a twinning program kezdeményezésére és munkájának köszönhetően először sikerült egy asztalhoz ültetni az összes bosznia-hercegovinai parlament elnökét és al-elnökét, sőt egy több hónapig tartó egyeztetési folyamat végén sikerült elfo-

⁷ A program eredményeiről ld. 'Consolidated findings and recommendations of the Twinning Project. Strengthening the Assembly of Albania' – Tirana, 2013

⁸ A program eredményeiről ld. 'Concluding findings and recommendations of the Twinning Project. Support to Kosovo Assembly' – Pristina, 2013

⁹ Az eredmények összefoglalását ld. 'Twinning light project strengthening the functioning of Kosovo Assembly – concluding proposals' – Pristina, 2014

gadtatni a projekt szakértői által kidolgozott, a parlamentek közötti EU-koordinációs mechanizmust, amire korábban mindenki azt mondta, hogy ez az etnikai feszültségek miatt lehetetlen. Emellett mindegyik parlament számára sikerült kidolgozni és a parlamentek által elfogadtatni egy 200-250 konkrét intézkedést tartalmazó akcióprogramot, cselekvési tervet az Unió csatlakozásra.¹⁰ Az eredményeket az Európai Bizottság is kiemelten elismerte.¹¹ E projekt sikerének is köszönhető, hogy 2017 elején újabb twinning light projektet nyert el az Országgyűlés Bosznia-Hercegovinában. A 2017 áprilisában elindult nyolchónapos program célja a korábbi nagy projekt legfontosabb eredményeinek gyakorlatba ültetése, különös tekintettel a boszniai parlamentek EU integrációs részlegeinek megerősítésére és a parlamentek közötti együttműködési mechanizmus gyakorlati megvalósítására.

A twinning programok keretében elért eredmények persze akkor lehetnek tartósak a kedvezményezett országokban, ha megvan a politikai elkötelezettség mind az Unió részéről, mind a nyugat-balkáni országok részéről. Ez mind a két oldalon igen nehéz. Az Unióban nincsen igazán hiteles bővítési program, a balkáni államok pedig bizonyos kérdésekben elég merevek, etnikai konfliktusok terén igen nehéz átlépni az árnyékukat. Koszovótól például az EU két dolgot kért cserébe a vízumliberalizációért: az egyik a Montenegróval megkötött határmegállapodás parlamenti megerősítése, ratifikálása, amit a kormányok már tulajdonképpen aláírtak, a másik pedig a korrupcióellenes küzdelem. Míg az utóbbihoz szükséges intézkedéscsomag teljesítése reális, a montenegrói határmegállapodás elfogadása egyelőre rendkívül nehéznek tűnik a koszovói parlamentben. A nacionalista pártok kezdték el ezt először támadni, és utána a két nagykoalíciós párt is elbizonytalanodott. Bár meglett volna a kétharmados többség a nagykoalíció révén, de voltak olyan képviselők a két nagy pártban is, akik kijelentették, nem fogják azt megszavazni, végül a helyzet nagyban hozzájárult ahhoz, hogy 2017. május 10-én a koszovói parlament feloszlatta magát és új választások kiírására került sor, amellyel a határmegállapodás elfogadása és így a vízumliberalizáció – amellyel a Nyugat-Balkán országai közül már csak egyedül Koszovó nem rendelkezik – is teljesen bizonytalanná vált. A többi országban is lehetne ilyen példákat említeni, amikor a legfontosabb stratégiai ügy érdekében sem tudnak kompromisszumra jutni a vezető politikai erők. Ezek hasonlósága, hogy úgy tűnik, választást nyerni még mindig nacionalista retorikával a legkönnyebb ezekben az országokban, legalábbis a politikai elit így gondolja, ami termé-

¹⁰ A program eredményeiről ld. 'TWINNING PROJECT Enhancing the role of parliaments in Bosnia and Herzegovina in the EU integration context – Project Achievements' – Sarajevo, 2016

¹¹ Ld. a Bosznia-Hercegovináról szóló 2016.-os bővítési jelentést: COM(2016) 715 9.11.2016., 6–7. o., valamint a Twinning News 2016. július 25-i számát, amely kiemelkedő eredménynek nevezi a projektben született koordinációs mechanizmus elfogadását.

szetesen kihatással van a szükséges reformokra, és az ezekhez elengedhetetlen politikai kompromisszumokra.

Mindegyik twinning projekt az Unió által meghirdetett verseny keretében dől el: bármelyik tagállam egyedül vagy egy másikkal közösen jelentkezhetsz a megvalósításra. Az Országgyűlés Hivatala 14-szer pályázott, és 12-szer nyert is, ami kiemelkedő arány, különösen úgy, hogy volt olyan felhívás, amelyre öt másik pályázó is akadt. Ezek a programok teljes egészében európai uniós forrásból valósulnak meg, mégis Magyarország hírnevét öregbítik, és erősítik a külpolitikai kapcsolatokat is. Kell hozzá ugyanakkor egy vállalkozó kedv, a politikai vezetés támogató hozzáállása, némi pluszmunka a köztisztviselőktől, de mindez a politikai, gazdasági és kulturális kapcsolatok terén megtérül. A magyar Országgyűlés jelenlétét a térségben a legmagasabb politikai szinten mindenhol elismerik. A célországbeli nagykövetségeink is támaszkodnak erre a munkára, mert ezáltal is kézzelfoghatóvá tudjuk tenni azt, hogy Magyarország milyen konkrét lépésekkel támogatja a térség csatlakozási folyamatát. Érezhető, hogy van nyitottság, fogékonyság Magyarországra a térségben.

A magyar szakértők nap mint nap jelen vannak a célország parlamentjében, állandó (rezidens) szakértőként, és néhány napra, hétre kiutazó rövid távú szakértőkként egyaránt. Mint láttuk, a kézzelfogható eredmények között említhetjük új jogszabályok születését, új hivatali szervek (például a parlamenti hivatalok EU-főosztályai) felállítását. Nem véletlen az sem, hogy a nyugat-balkáni parlamentek szabályozásának és működésének első alapos leírását éppen egy magyar szakértő készítette.¹² Reméljük, hogy egyre több hasonló munka születik a jövőben, ami ezzel a térséggel foglalkozik, és nemcsak parlamentekkel, hanem más szakpolitikai kérdésekkel is. A gazdasági ügyek terén is jelentős lehetőségek lennének, jó lenne jobban kihasználni azt a politikai, gazdasági potenciált, amit a térség jelenthet ma, közvetlenül Magyarország szomszédságában.

A magyar részvételű szakértői projektek megmutatták azt is, hogy nem lehet az Európai Unió tagállamainak mintáit, modelljeit módosítás nélkül átültetni vagy lemásolni. Egyrészt a komplex etnikai alapú döntéshozatali eljárások miatt különböző többségek, másrészt egyéb történelmi sajátosságok miatt sem. Az asszisztencia programokban ezért először a helyi politikai, jogi, kulturális és – nem utolsósorban – költségvetési lehetőséget kell felmérni, és az adott helyzetre szabott megoldást javasolni. A magyar szakértők azért is népszerűek a térségben, mert nem a saját modelljüket erőltetik, hanem mindig a helyi jellegzetességeknek megfelelő javaslatok kidolgozására törekszenek.

A twinning projektek lehetőségeit a jövőben is érdemes kihasználni. A külügyi tárca nagyon támogató, de szükség lenne ezen túlmenően egy

¹² SZABÓ Zsolt: *A Nyugat-Balkán parlamentjei* (Gondolat, 2016)

összkormányzati stratégiai megközelítésre, hogy egy kritikus tömeg jöjjön létre a nyugat-balkáni tapasztalatátadás támogatására. Többször került sor egyeztető ülésekre az ún. IPA-munkacsoport keretében. Nehézséget okoz, hogy vannak olyan hivatalok, ahol nehezen megoldható, hogy külföldre járjanak a kollégák tanácsadói feladatokat végezni, erre akár egy központi stratégiával fel lehetne készülni. Bizonyos esetekben ez megoldható különböző helyettesítési rendszerekkel, erre a projektek költségvetéséből is lehet költeni. A magyar szakértői részvétel esetleges, a napi munkavégzést nehezítő, többletfeladatokkal járó hatásait ellensúlyozzák az ország megítélésében, külkapcsolataiban megjelenő, hosszú távú előnyök.

Kulcsszavak: twinning, intézményfejlesztés, EU-csatlakozás, Nyugat-Balkán

HORVÁTH ZOLTÁN PHD

technikai segítségnyújtási projektvezető,

Országgyűlés Hivatala,

zoltan.horvath@parlament.hu

