

---

# ORSZÁGTANULMÁNYOK

---

KURTÁN SÁNDOR

## A „bécsi modell”

*Az osztrák parlament és az EU-csatlakozás<sup>1</sup>*

### BEVEZETŐ

Közhelynek számít mind a politikában, mind a politológiában, hogy az Európai Közösséghez, illetve Európai Unióhoz való csatlakozás az adott ország számára jelentős gazdasági, kulturális és jogi kihívást jelent. Érvényes ez a megállapítás a csatlakozni kívánó állam intézményei, így a törvényhozó testület vonatkozásában is. Mégpedig két időszakban: a csatlakozást megelőzően és a csatlakozást követően is. Az elsőben a nagyon lényeges, de inkább technikai jellegűnek tűnő feladat, a jogharmonizáció és az *acquis communautaire*-nek a jogrendbe való beemelése mellett a kormány csatlakozási tárgyalásainak tartalmi befolyásolása vetődik fel mint elsőrendű feladat. A tagság elnyerése után a nemzeti parlamentek kénytelenek azzal a kérdéskörrel szembenézni, hogy szuverenitásuk jelentős részének elvesztése mellett milyen módon érvényesíthetik szavukat az unió jogalkotási folyamatában.

Az alábbi dolgozat egy esettanulmány, az osztrák parlament példáján igyekszik végigkövetni, hogyan birkózott meg Ausztria törvényhozása a fent említett kihívásokkal. Az osztrák példa azért keltheti fel az érdeklődést, mert az Európai Unióban – a jogi konstrukciót tekintve – talán legerősebb jogosítványokkal rendelkező törvényhozásról van szó: az osztrák parlament utasításokkal kötheti meg a kormány (illetve a miniszter) kezét a tanácsban folyó tárgyalások esetében.

A dolgozat első fejezetében áttekintést adunk arról, hogy a nemzetközi politológiai irodalom hogyan értékeli a nemzeti parlamentek helyzetét az EU politikai rendszerén belül, milyen általános következtetésekre jut. Ezzel az a célunk, hogy el tudjuk helyezni az osztrák parlament esetét a nemzetközi mezőnyben. A továbbiakban egy fejezet a csatlakozás előtti időszakban, a következő pedig a csatlakozás utáni időszakban elemzi az osztrák parlament tevékenységét. Ausztria, föderális állam lévén, kétkamarás törvényhozással rendelkezik. Figyelmünket mindegyikre a parlamentre (nemzeti tanács) koncentráljuk és csak néhány esetben utalunk a tartományok küldötteiből álló szövetségi tanácsra (Bundesrat).<sup>2</sup> A záró részben pedig az elemzés konklúzióit foglaljuk össze.

## A PARLAMENTEK POZÍCIÓJA AZ EURÓPAI UNIÓ TÖBBSZINTŰ POLITIKAI RENDSZERÉBEN

Az Európai Unió egyre inkább egy komplex, többszintű, sokszereplős politikai rendszer irányába fejlődik. Ebben a folyamatban a nemzeti parlamentek növekvő számú próbatétellel kénytelenek szembenézni, amelyek intézményi pozícióikat érintik (Maurer–Wessels 2001).

Az Európai Közösség, illetve az Európai Unió integrációs folyamatának előrehaladására és az ezzel összekötött, a hatalmi súlypontnak a nemzetiről a szupranacionális szintre történő eltolódására a nyilvánosság, a sajtó és számos társadalomkutató is a nemzeti intézmények, *köztük a parlament hatalomvesztéséről* szóló megállapítással reflektált. Ezek a megállapítások természetesen reális folyamatokat tükröztek vissza, de manapság számos szerző (Judge 1995, Bergman 1997, Hix–Raunio 2000, Maurer–Wessels 2001) ettől eltérő álláspontot képvisel. Ahelyett, hogy a parlamenteknek a végrehajtó hatalommal szembeni hatalomvesztéséről, vagy még inkább az előbbieknél az Európai Unió intézményei okozta hanyatlásáról beszélnének, a 90-es években a törvényhozó testületeknek a kormányokkal szembeni lényeges pozíciónyereségét hangsúlyozzák.

Az integrációtól függetlenül a parlamenteknek a kormányok feletti ellenőrző tevékenysége az 1950-es évektől kezdve tagadatlatlanul csökkent, majd a 1990-es években megfordult ez a trend. Ez fejlemény a parlament és a kormány között fellépő – az integráció okozta – „information gap”, illetve ennek leküzdésére vezethető vissza. Sőt, Hix és Raunio azt állítják, hogy egyes országokban a kormányoknak az integrációból eredő autonómiája „riadót” okozott, és ezáltal a parlamentek újrafeltámadása (reemergence) gyorsítójaként vagy katalizátorként funkcionált.

Beyme (1998) szerint az EU-n belüli döntéseket egyre inkább

a parlamentek megkerülésével hozzák és a hálózatok szerepe ebben egyre jelentősebb. Judge (1995) is azt hangsúlyozza, hogy a nemzeti parlamentek nem lehetnek az EU törvényhozási folyamatának részei. Szerepük sokkal inkább abban látszik, hogy a nemzeti szintű végrehajtást ellenőrizzék, nem következett be a parlamentek abszolút hanyatlása az Európa-politika vonatkozásában. Ellenkezőleg: az EU-nak 1991-ben történő létrejöttével növekedett a szerepük az EU-törvényhozás ellenőrzésében.

Jól tudjuk, hogy azok a szerződések, amelyek az Európai Közösség alapításához vezettek, a nemzeti parlamentek számára semmiféle szerepet nem szántak. (Norton 1999) A közösség törvényhozásának legitimálásában a nemzeti parlamentek nem részesülnek közvetlenül. E törvényhozási folyamat mozgatóereje egy nem válaszott testület – a tanács. A nemzeti parlamentek és a szupranacionális törvényhozás között nem volt semmilyen kontaktus.

A nemzeti törvényhozás központi szereplői tehát olyan helyzetben találták magukat, amelyben semmilyen szerepet nem játszottak a szupranacionális törvényhozásban. Számukra Norton szerint *két lehetőség* adódott: 1. a helyzet akceptálása, vagy 2. reformokkal változtatni e helyzeten. A nemzeti parlamentek intézményi válaszainak elemzése azt mutatja, hogy az elmúlt évtizedekben *két fejlődési fázisról* beszélhetünk. Az *első fázist* az első opció elfogadása jellemezte. Ez a fázis az EK alapításától a 80-as évek közepéig tartott. A *második fázis* az intézményi reformok kora, ami a 80-as évek közepén kezdődött és az egységes piac, valamint az egységes európai okmány okozta kihívásokkal kötődik össze. Az első periódusban a hat alapító államban nem tapasztalhattunk olyan törekvéseket, amelyek a nemzeti parlamenteknek a EK-törvényhozásba való bekötését célozták volna. Ezen országok politikai elitjei úgy vélték, a nemzeti parlamenteknek az európai szintű szabályok megalkotását a szupranacionális intézményekre kell bízniuk, amelyeket erre a célra hoztak létre, míg a nemzeti érdekeket a nemzeti kormányok képviselik.

A 80-es évek közepétől kezdődő második periódusban a legtöbb nemzeti parlamentben szemtanúi lehettünk a korábbi beállítódás változásának. Az alapvető, de nem kizárólagos változást a belső piacról szóló fehér könyvre és a egységes európai okmány implementálására történő válasz generálta. De már korábban is mutatkoztak a változás jelei, különösen abban a három országban, amely 1973-ban csatlakozott az EK-hoz. Mind Nagy-Britannia, mind Dánia érzékenyen reagált az alkotmányos berendezkedését érintő befolyásra, amely a tagságból eredt. Mindkét országnak olyan parlamentje volt, amely féltékenyen őrködött a törvényhozási folyamaton belüli státuszuára.

A egységes európai okmány két vonatkozásban is

hatalomeltolódáshoz vezetett: egyrészt a nemzeti intézményektől a közösség intézményeinek irányába, amelyek nagyobb hatalomhoz jutottak, másrészt az EK intézményei között. Az Európai Parlamentnek nagyobb szerepet szántak, és először kapott pozitív szerepet a törvényhozási folyamatban.

Az EK olyan szektorokba is behatolt, amelyek korábban a nemzeti kormányok területét képezték. A politikacsinálási hatalom felfelé, a szupranacionális szintre áramlott. A nemzeti parlamentek számára felvetődött a kérdés, hogy milyen formában reagáljanak a megváltozott helyzetre. Norton arra jutott, hogy az 1980-as évek közepétől a nemzeti parlamentek három jellegzetes választ adtak: a *specializálódást* (EK/EU-bizottságok megalakítása); a *nagyobb aktivitást* (a parlamentek egyre több időt szántak azon anyagok ellenőrzésére, amelyek a tanács elé kerültek, illetve a direktívák implementálásával függtek össze); végül az *európai parlamenti képviselők integrálását*. Azt követően, hogy az Európai Parlament képviselőit már közvetlenül választják (1979), volt egy időszak, amikor a nemzeti parlamentek és az Európai Parlament közötti kapcsolatok lazultak. Egy idő után a nemzeti parlamentek azonban arra törekedtek, hogy a EP-i képviselőket bevonják tevékenységükbe. Maurer és Wessels (2001) a nemzeti parlamenteknek az EU-n belüli folyamatokhoz való alkalmazkodása kapcsán szintén három fő mozgási területet látnak, amelyek messzemenően fedik Norton megállapításait: 1. a képviselők *specializálódását* a policy-mezők és a parlament funkcióját illetően; 2. a bizottságok *nagyobb aktivitását* a parlamenti történések menedzselése vonatkozásában; 3. a parlamenti testületek és csoportok nagyobb *szegmentációját és fragmentációját*.

Az utóbbi években az EU-intézmények hatalma tovább növekedett, mert az EU újabb policy-területek irányába nyitott. Bergman (1997) szerint az egységes európai okmánnyal és a maastrichti egyezményvel, a többségi szavazások növekedésével a politikai autoritás transzferjére került sor a tagállamoktól a tanácshoz. A maastrichti egyezmény nem ír elő semmilyen speciális szerepet a nemzeti parlamentek számára, mielőtt a tanács döntést hoz. De az állam- és kormányfők egy deklarációban kifejtették óhajukat a nemzeti parlamentek nagyobb részvétele vonatkozásában. A deklaráció kiemeli, hogy a kormányok lássák el parlamentjeiket információval a tekintetben, hogy miről tárgyal az EU, különösképpen a bizottságnak, a tanácsnak tett törvényhozási javaslatairól<sup>3</sup>.

Mind Bergman (1997), mind Norton (1999) azt a véleményt képviseli, hogy a „deparlamentarizálás” folyamatának megfordítása a különböző EU-tagállamokban nem egyidejűleg és nem egyforma intenzitással, illetve mélységgel ment végbe. Bergman az országok közötti különbségeket számos változóra vezeti vissza<sup>4</sup>, és végül arra a következtetésre jut, hogy 1. sze-

repet játszik a belépés időpontja: az NSZK kivételével az EK egyik alapító tagállamban sem hoznak a parlamentek a kormányok számára kötelező döntéseket az EU-anyagok vonatkozásában; 2. minél északibb egy ország, annál erősebb egy föderális Európa elgondolása, ezért itt erősebb trend mutatkozik a kormányt kötelező döntések irányába, valamint 3. egy intézményi „path-dependency” érvényesül: a föderális struktúrák kötelező döntésekhez vezetnek.

Ha az adott országban olyan megállapodás születne, hogy a nemzeti parlamenteknek erősebb szerepet juttatnak, akkor további – gyakorlati – problémékkal kell szembenézni. Norton szerint a nemzeti parlamentek képtelenek és sok tekintetben nem is kívánnak szignifikáns szerepet játszani az EU-törvényhozási folyamatban. [Norton 1996; hasonló következtetésre jut Wessel és Rometsch (1996) is.] A parlamentek ez irányú képtelensége alkotmányos és procedurális okokra vezethető vissza, az pedig, hogy nem kívánnak részt vállalni, ideológiai és kulturális tényezőkkel magyarázható:

Az utóbbi évek fejlődése kapcsán a nemzeti parlamentek szerepét és súlyát vizsgáló kutatók két fontos tényezőt emelnek ki. Az egyik, hogy 1992 óta *egyértelműen erősödött e parlamentek ellenőrző szerepe kormányaikkal szemben* (Judge 1997). Az ezzel kapcsolatos sikerek vagy kudarcok Judge véleménye szerint nem az EU-struktúrákra vezethetők vissza, hanem a kormányok és parlamentek általános és történeti problémáira. Judge a nemzeti parlamentek esetében továbbra is kudarcról beszél az EU-n belüli politikacsínálási folyamathoz való hozzájárulásuk vonatkozásában. Maurer és Wessels (2001) szintén kiemelik annak jelentőségét, hogy a nemzeti parlamentek kormányaikkal szembeni növekvő ellenőrző súllyal bírnak. Ebben az *elvezett törvényhozási hatalom egyfajta kompenzációját látják*.

A másik fontos terület a EU-bizottságok kérdése: ma már mind a 15 tagállam parlamentjében létezik ilyen bizottság.<sup>5</sup> Tevékenységükkel kapcsolatban Bergman szerint 4 alapvető kérdés vetődik fel: 1. Kik a parlamenti folyamat részesei; 2. e folyamatok az EU-politika mindhárom oszlopát lefedik-e; 3. az egész parlament be van-e vonva a folyamatba, vagy a kérdéskört delegálják az EU-bizottságnak; 4. mennyire kötelezőek e folyamat végeredményei a kormány számára (Berman 1997).

*Az EU-bizottságok létrehozása a nemzeti parlamentek egyik legfontosabb válasza volt az előrehaladó integráció okozta kihívásokra.* Keletkezésük strukturális okaira Weber-Panariello kérdezett rá. Első látásra az lenne a logikus, hogy a tagországok parlamentjei az EU-ügyeket mint belső ügyeket kezeljék, és ezért azok az állandó bizottságok foglalkozzanak ezekkel, melyek érintettek az adott kérdésben. Hiszen ezek rendelkeznek a megfelelő szaktudással. De ennek ellenére mindenütt létrejöttek különálló EU-bizottságok. Mégpedig azért – véli Weber-

Panariello (1995) –, mert az EU-előterjesztések nagy száma miatt a (szak)bizottságok képtelenek ezeket feldolgozni, és ezek az előterjesztések többnyire többrétűek, ezáltal több bizottságot érintenek és ezért koordináló bizottságot tesznek szükségessé. De Weber-Panariello szerint a (szak)bizottságok és a plénum bevonása az EU-előterjesztések tárgyalásába elengedhetetlen, mert ez demokráciapolitikai problémákat vet fel. Negatív példaként a dán parlamentet említi. Ez a nemzeti parlament hatékonyan képes a kormány pozícióit befolyásolni, de azzal a következménnyel, hogy a képviselők többsége ki van zárva ebből a folyamatból. De ez a szerző is felhívja a figyelmet arra, hogy a (nemzeti) parlamenti befolyás az EU intézményes sajátosságai miatt relatíve szűk határok között mozoghat csak. (Itt olyan már ismert tényezőkre utal mint a többségi szavazások a tanácsban, az EU-szervek kezdeményező, alakító és döntő szerepe, az aktorok sokasága, valamint a nemzeti parlamentek végső döntési jogának hiánya.)

Az intézményi reformok következtében előállt változásokat Maurer és Wessels egy tipológiában foglalta össze (Maurer–Wessels 2001). Eszerint a nemzeti parlamentek, erősség szerint három csoportra oszthatók:

1. Erős politikacsínálási erővel rendelkező parlamentek. Két alcsoportra bontották az itt található törvényhozó testületeket: Dánia, Finnország, Ausztria és Svédország parlamentjeit egyúttal mint „national players”-eket jellemezték. A német és a holland parlament szintén eme első csoport tagja, mert szintén erősek az EU-anyagok befolyásolásában, de a konszenzuális politika-stílus és a politikai eliten belüli Európa-párti konszenzus nem engedi, hogy konfrontációra kerüljön sor a parlament és a kormány között (latens „national players”).
2. Franciaország és Nagy-Britannia parlamentjei hallatják hangjukat, de nincs módjuk hatékonyan befolyásolni a kormányjavaslatokat.
3. A többi parlament, amelyeket gyengének és „slow adapting” jellegűnek tituláltak.

Ha a EU-tagállamok parlamentjeinek tényleges tevékenységét tartjuk szem előtt akkor Maurer és Wessels szerint csupán néhány törvényhozó testület, mindenekelőtt Dánia és Finnország parlamentjei tekinthetők „multy-level players”-eknek. A csupán „national players” szerephez jutó parlamenteket, valamint a „slow adapters” parlamenteket az EU fejlődése vonatkozásában egyértelműen *vesztéseknek* tekintik.

## AZ OSZTRÁK PARLAMENT AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓBA VALÓ BELEPÉS ELŐTT

### *A csatlakozás menete*

E dolgozatnak nem tárgya, hogy részletesen végigkövesse Ausztriának az EU-hoz való csatlakozását és az ezzel kapcsolatos vitákat<sup>6</sup>, de megkerülhetetlen, hogy ennek legfontosabb állomásairól ne adjunk képet, hiszen a parlament szerepét és tevékenységét valamilyen módon ezen állomásokhoz lehet és kell mérni. A legfontosabb dátumokat az 1. sz. táblázatban közöljük.

### 1. sz. táblázat. *Ausztria európai integrációs csatlakozásának menete*

1989. július 17.	Ausztria benyújtja az Európai Közösségnek csatlakozási kérelmét
1993. február 1.	A formális csatlakozási tárgyalások kezdete Brüsszelben Ausztriával
1994. árpilis 12.	Az Ausztriával folytatott csatlakozási tárgyalások formális befejezése
1994. május 5.	Az osztrák parlament döntése az EU-hoz való csatlakozást kimondó szövetségégi alkotmánytörvényről
1994. május 6.	A EU bizottságának végleges pozitív állásfoglalása Ausztria csatlakozási kérelméről
1994. június 12.	Népszavazás Ausztria európai uniós csatlakozásáról (az igen szavazatok aránya 66,6%)
1994. június 24.	A csatlakozási szerződés aláírása Korfun
1995. január 1.	Ausztria csatlakozik az Európai Unióhoz

A csatlakozási folyamat és a parlament viszonyának vizsgálatához jó elemzési keretet nyújtanak Schaller (1994) kérdései, amelyek segítségével strukturálta az integrációs vita kezdeti (a csatlakozási kérelem benyújtását megelőző) időszakának elemzését.<sup>7</sup>

### *1. Mikor kezdődött el a csatlakozásról folyó vita és mikor vált a belpolitikai véleményalkotási folyamat tárgyává?*

Az Európai Közösséggel való kapcsolatfelvétel témája a 60-as években jelent meg először, de az 1972-es szabadkereskedelmi szerződés megkötését követően háttérbe szorult. Schaller négy okot sorol fel, hogy a 80-as évek első felében ismét fellángoltak az integrációpolitikai viták: a) az EK fehér könyvének megjelenése és a EK-n belüli dinamizálási kísérletek kihatással voltak Ausztriára is; b) 1983-ban véget ért az a korszak, amikor az SPÖ egyedül kormányzott és ez a külpolitika reorientálódásához ve-

zetett; a még továbbra is ellenzéki ÖVP külpolitikai témában igyekezet magát profilírozni és egyre inkább az Európa-párt imázsát felvenni;<sup>8</sup> d) az osztrák identitás körül kirobbant viták, a politikai és gazdasági rendszerválság jelei tabukat kérdőjeleztek meg és megingatták a nemzeti öntudatot.<sup>9</sup>

## *2. Mely aktorok hozzák be a EK/EU-hoz való csatlakozás témáját a véleményalkotási folyamatba?*

*Mely aktorok vettek részt a továbbiakban a vitában?*

Az FPÖ már 1976-os programjában célként jelölte meg Ausztria EK-tagságát az örökös semlegesség<sup>10</sup> megőrzése mellett<sup>11</sup>, mégis a vitát tagadhatatlanul a ÖVP külpolitikai szakértői (akiknek egy része egyben jelentős súlyú parlamenti képviselő is) indították el. A korai, 1985 decemberéig tartó fázisban ezek a szakértők a dominánsak, míg a nemzetközi jogászok valamint az érdekszervezetek képviselői csak nagyon visszafogottan nyilatkoznak meg. Bár a legjelentősebb munkaadói és munkavállalói szervezetek szakértői már ekkor is konszenzusra jutottak az Egységes Piacba való minél teljesebb integráció kérdésében.

1985 decemberében az ÖVP önálló indítványt nyújt be a parlamentben, amely Ausztria részvételét célozza az Egységes Piacban. Az SPÖ–FPÖ-koalíció azonban elutasította ezt, így ebben a fázisban a törvényhozás az integrációs törekvések gátjaként működött. Az 1986-os választásokat követően a Zöldeknek, mint egyértelműen EK-csatlakozásellenes pártnak a parlamentbe kerülésével a vita dinamikája is új fordulatot vett. De a vita menetét további résztvevők megjelenése is alakította, nevezetesen a négy „klasszikus” érdekvédelmi szervezet<sup>12</sup> megjelenése. Az SPÖ-ben csak aránylag későn, 1989 áprilisában történik meg az egyértelmű fordulat, és a korábbi EK-ellenes, vagy legalábbis EK-szkeptikus álláspontot feladja a párt. Addigra a politika és gazdaság fontos aktorai már letették a garast a csatlakozási kérelem mellett: a szövetségi gazdasági kamara 1987 decemberében, az ÖVP szövetségi elnöksége 1988 januárjában, az osztrák szakszervezetek szövetsége 1988 júliusában. (A szociális partnerek 1989 márciusában közös nyilatkozat is tettek ez ügyben.)

## *3. A pártrendszeren belüli aktorok elsősorban saját indítattásból folytatják a vitát, vagy ez más szervezett érdekekkel kölcsönhatásban, illetve reaktív módon történik?*

Ha áttekintjük az integrációs vitákat a kezdettől a csatlakozásig, akkor a vita elején egyértelműen pártpolitikailag motivált értekek álltak. „A véleményalkotási és döntési folyamatot lényegében a pártrendszer konkurencialogikája határozza meg.”



(Schaller 1994: 158) A kormánypártok/ellenzék, 1986 után az SPÖ és az ÖVP viszonya és egy EK-ellenes pártnak a parlamentbe kerülése azok az elemek, amelyek ezt a konkurencialogikát meghatározták. Sőt Schaller egészen odáig megy, hogy véleménye szerint a pártkonkurencia stimulusa nélkül feltehetőleg nem született volna meg a politikai döntés az EK-csatlakozási kérelem benyújtásáról. A folyamat jelentős része interaktív módon folyt. Nem szabad figyelmen kívül hagyni ugyanis az akkori osztrák politikai rendszer sajátosságait, azaz a pártok szoros összefonódását az érdekvédelmi szervezetekkel, ami személyi átfedésekben, pozícióhalmazokban is formát öltött.<sup>13</sup> Az érdekszervezetek és a pártok egymásra is hatottak. Jelentős súllyal bírt a konszenzuális tárgyalási és konfliktusmegoldási kultúra is. Így a pártpolitikai indítást követte az érdekszervezetek vezetőinek és a tartományi politikusoknak a színrelépeése, majd a szakértőké, akik a szakvéleményeikkel (elsősorban a semlegesség kérdésben) szintén rendkívül jelentős formában hozzájárultak a véleményalkotáshoz és a döntésekhez.<sup>14</sup> Majd a csatlakozási kérelem kidolgozásával, benyújtásával ismét a pártok dominálták a folyamatot a csatlakozásig.

#### 4. Mely arénában folyik a vita (parlament, parlamenten kívül)?

A csatlakozás lehetőségének vizsgálatát a kormány indította el, amikor 1987 februárjában megalakította az európai integrációs munkacsoportot, amelyben helyet kaptak mindazon miniszterek, akik felelősséget viseltek az integrációs folyamatért, és meghívást kaptak a szociális partnerek és érdekszervezetek, az osztrák tartományok összekötő hivatala és a Nemzeti Bank (Itzinger 1996). A munkacsoport jelentésétől (1988 eleje) azonban aránylag hosszú út vezetett a parlamentig. A kormány ugyanis csak 1989 áprilisában terjesztette a nemzeti tanács és a szövetségi tanács elé a csatlakozásra vonatkozó javaslatát. Ekkor kezdődik meg a parlamentben a *bizottsági vitaszakasz*. A nemzeti tanács intézményi változással is felkészült a csatlakozási tematika tárgyalására, amikor 1988 októberében létrehozta a külügyi bizottság integrációs albizottságát.

Mivel a nemzeti tanács hárszabályának értelmében a bizottsági ülések zártak, ezeknek a vitáknak nem volt nyilvános visszhangja. A Zöldek képviselője sikertelenül tett javaslatot, hogy a csatlakozást igénylők és az azt ellenző politikai erők nézeteltérését a nyilvánosság előtt folytassák, a kormánypártok ezt elutasították. Így a nagyközönség csak a *plenáris fázis* szakaszában, azaz a zárószakaszban kaphatott átfogó képet a szembenálló felek álláspontjairól. Ezt is elsősorban a Zöldek kezdeményezésének köszönhetően, akik az osztrák parlament történetében

először érték el, hogy a vitát előben közvetítse a televízió. Teljesen jogos ezért Schaller demokráciapolitikai indíttatású észrevétele: „Egy ilyen alapvető, színvonalas-informatív vitára csak a politikai döntéshozatali folyamat végén került sor, amikor már csak arról volt szó, hogy a kormány hivatalos integrációs politikáját legitimálják, illetve azt az ellenzék részéről – a változtatás lehetősége nélkül – kritizálják.” (Schaller 1994: 124 – kiemelés K. S.). A nemzeti tanács többsége végül is támogatta a csatlakozási kérelem benyújtását.<sup>15</sup>

## 2. sz. táblázat Képviselői aktivitás az osztrák parlamentben az integrációval kapcsolatban

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
<b>Integrációs témával kapcsolatos indítványok</b>	3	–	3	–	7	8	10	2
Sürgős kérdés <sup>1</sup>	–	–	–	–	2	1	2	3
Írásos kérdés <sup>2</sup>	6	29	5	5	28	24	62	49
Szóbeli kérdés <sup>3</sup>	6	9	5	–	13	5	6	18
Aktuális órák <sup>4</sup>	–	–	–	–	1	2	–	2
Parlament vizsgálat <sup>5</sup>	–	–	–	1	–	3	1	–

Forrás: Rauchenberger 1995

### Magyarázatok:

<sup>1</sup> napirend előtt a kormány tagjaihoz intézett kérdés;

<sup>2</sup> a kormány tagjaihoz írásban benyújtott kérdés;

<sup>3</sup> a kormány tagjaihoz szóban intézett kérdés;

<sup>4</sup> amennyiben legalább 5 képviselő kéri, egy általuk megadott témában az ülés kezdete előtt lefolytatott vita;

<sup>5</sup> a főbizottság egy tagja kérheti olyan kérdéskörökben, ahol a törvényhozás szövetségi ügy, szakvélemények, szakértők bevonásával lefolytatott vita.

Visszatekintve maguk a résztvevő képviselők némileg más-ként látták a folyamatot. Neisser<sup>16</sup> ugyanis úgy véli, hogy a csatlakozási kérelem formális benyújtása előtt beható elvi vita folyt erről a parlament két kamarájában, és a csatlakozási tárgyalások előkészítési fázisában a csatlakozási politika minden lényeges aspektusát tematizálták és legitimálták a törvényhozásban. Szerinte ebben az indítványok és interpellációk fontos szerepet játszottak (Neisser 1995). A 2. sz. táblázatban képet kaphatunk

a parlamenti képviselők ez irányú aktivitásáról a csatlakozási kérelem benyújtása előtt (1987–1989) és az azt követő időszakban. Az adatokból valóban kiolvasható a képviselőknek az EK-csatlakozással kapcsolatos érdeklődésének növekedése. Nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni, hogy az 1986–1990-es törvényhozási ciklusban összesen 6075, a következő, 1990 és 1994 közötti ciklusban pedig 7145 írásos kérdést nyújtottak be (Fischer 1997: 114). Ezekhez a számokhoz képest rendkívül csekélynek látszik az osztrák parlamenti képviselők aktivitása az európai integrációs kérdések kapcsán. Schaller (1994) a csatlakozási folyamat elemzése kapcsán megjegyzi, hogy a képviselők érdeklődése az integrációspolitikai kérdések iránt csak valamikor 1991-ben az európai gazdasági térségről folyó vita kapcsán kezdett ébredni.

Egy másik parlamenti képviselő, Peter Schieder<sup>17</sup> a parlament szerepét még magasabbra értékeli. Nemcsak a csatlakozási kérelem beadása előtt, hanem egészen a csatlakozási időpontra: „Ebben a folyamatban minden lényeges lépést a parlament, azaz konkrét esetben a külügyi bizottság integrációs albizottsága, a külügyi bizottság, a nemzeti tanács és a szövetségi tanács behatóan megvitatta és megvizsgálta. Ha néha – sokszor igazságtalanul – a parlamentről mint a kormány végrehajtó gépezetéről beszélnek, ez a EU-anyag tárgyalása esetében biztonságosan nem volt igaz. Az integrációs albizottság különösen intenzíven volt e tárgykörbe bekapcsolva.” (Schieder 1995: 20). Nem vonható kétségbe, hogy a parlament bizonyos testületei aktívan és tevékenyen résztvettek az EU-csatlakozással kapcsolatos indítványok tárgyalásában. Alább látni fogjuk, hogy fontos kormánydokumentumok kidolgozásában parlamenti képviselők jelentős szerephez jutottak. Schaller felhívja a figyelmet arra, hogy a csatlakozási kérelem beadását megelőzően a parlament (főleg a külügyi bizottság és az integrációs albizottsága) nem jelentettek kellő ellensúlyt a kormányzati apparátussal (mindenekelőtt a kancellári hivatallal és a külügyminisztériummal szemben). A parlamenti munkatársak alacsony száma nem teszi lehetővé, hogy az esetek többségében az egyes képviselők, és ezzel a parlament egésze olyan szakértelmet és tudásbázist sorakoztasson fel, mint a minisztériumiok.<sup>18</sup> Egyik interjúalanyunk is utal erre: „Mi csak álmodunk a német állapotokról, azoknak akár hat munkatársuk is lehet. De hát az egy más ország, más erőforrásokkal.”

### *A tartományok színre lépése*

Az osztrák tartományok már a csatlakozási folyamat relatív korai szakaszában hallatták hangjukat, miután világos lett számukra, hogy Ausztriának az EK-ba való belépésével az államon

belüli kompetenciájuk és befolyási potenciáljuk csökkenni fog. Aránylag rövid és feszültségmentes tárgyalások (Morass 1996) után született meg 1992-ben a szövetségi állam és a kilenc tartomány közötti – alkotmánymódosító – *megállapodás*, amelynek értelmében a szövetségi állam köteles a tartományokat azokban az esetekben *informálni* európai integrációs szándékokról, ha azok a tartományok önálló hatáskörét érintik. A tartományoknak joguk van ezekről az EK/EU-tervezetekről véleményt formálni. Ha a kilenc tartomány egységes álláspont-ra jut, akkor ez *kötelező* az osztrák tárgyalási delegáció számára – abban az esetben, ha az érintett kérdéskör az osztrák alkotmány értelmében tartományi hatáskörbe tartozik. A megállapodás 6. bekezdése tartalmazta azt a formulát, hogy „Ettől csak kényszerítő kül- vagy integrációpolitikai okokból térhet el.” Ezentúl a tartományok jogot kaptak arra, hogy (saját költségükön) részt vehessenek az európai integráció azon tárgyalásain, amelyek a saját hatáskörüket érintik. Ezáltal az osztrák tartományok jogtechnikailag bonyolult módon, közvetlen részvételi lehetőséghez jutottak.<sup>19</sup>

A szövetségi állam és a tartományok közötti megállapodást egyfajta kompenzációnak tekinthetjük korábbi hatáskörük elvesztéséért (Morass 1996)<sup>20</sup>. A mi szempontunkból azonban azért érdekes az 1992-es konstrukció, mert a Nationalrat és a Bundesrat későbbi beleszólási és konzultációs modellje előképének tekinthető (Körner 1995): a kormány információs kötelezettsége, a miniszterek kötött mandátuma azok az jogosultságok, amelyeket később az osztrák parlament is megkapott.

### *A „bécsi modell” létrejöttének körülményei*

Az Európai Unióhoz való csatlakozás természetesen Ausztriában elvezetett ahhoz a felismeréshez, hogy a belépést követően a nemzeti parlament tevékenységének jelentős részét közvetlenül vagy közvetve az EU törvényhozása fogja előírni. Közismert, hogy a unió törvényhozási folyamata lényegesen különbözik a demokratikus politikai rendszerek törvényhozási folyamatától, hiszen ebben nem az Európai Parlament, hanem a végrehajtó hatalom játsza a főszerepet. Andreas Khol alkotmányjogász és parlamenti képviselő szerint fennállott annak a veszélye, hogy az osztrák népképviselet szupremáciája átkerül az európai kormánytörvényhozás szupremáciája alá. Ez nem egyszerűen alkotmányjogi kérdés volt 1993-ban és 1994-ben Ausztriában, hanem a csatlakozás körüli belpolitikai viták középpontjába került, különösen az 1994. júniusi, a csatlakozásról tartott népszavazást megelőző kampányban. Az EU-ellenzők, mindezekelőtt a Zöldek hivatkoztak a népnek a hatalomtól való megfosztására az unió kormánytörvényhozása által. És mivel a nép-

szavazás kimenetele 1994 tavaszán nyitott volt, a kormánypártok (SPÖ és ÖVP) kénytelenek voltak a kérdéssel foglalkozni. Mivel az EU intézményrendszerét adottnak vették, a probléma megoldása az EU intézményeiben való osztrák részvételi kompromenciák szabályozása lehetett.

A kormánypártok megoldást kereső tárgyalásainak kiindulópontja a már említett, a szövetségi állam és a tartományok közötti megállapodás mellett azok az alkotmányos megoldások voltak, amit Ausztriának az európai gazdasági térséghez való csatlakozásakor dolgoztak ki az alkotmányjogi szakértők. És ahogy akkor, ezúttal is a kormányzati és parlamenti képviselők munkálkodtak a megoldáson. A törvényhozás képviselői tehát jelentős szerephez jutottak ismét. Az EGT-ba való belépés kapcsán olyan formula született, hogy az osztrák kormány köteles új EGT-jog esetén a Nationalrat és a Bundesrat hozzájárulását kikérni. A tartományok is – amennyiben őket érintette a szabályozás – jogokhoz jutottak. Ehhez járult még a kormány információs kötelezettsége a tartományok és a törvényhozás két háza felé. „A törvényhozások javára történt messzemenő szabályozást a szövetségi kormány nem nagyvonalúan adományozta, hanem azért volt kénytelen akceptálni, mert különben az EGT-hez való csatlakozásról népszavazást kellett volna tartani; a szövetségi és a tartományi parlamentek kikapcsolása új EGT-jog becikkelyezése esetén a szövetségi alkotmány teljes módosításával lett volna egyenlő és ezzel szükségessé tette volna népszavazás tartását.” (Khol 1995: 276). Ezáltal a kormány kénytelen volt a dán beleszólási modellt alapul vevő szabályozást a parlament elé terjeszteni.

Ez a megoldás lett annak a törvényjavaslatnak az alapja is, amely az EU-hoz való csatlakozásból fakadó alkotmányjogi szabályozást tartalmazta (EU-Begleit-Bundesverfassungsgesetz, a továbbiakban EU Begleit-BVG).

Az Európai Unióba való belépés az osztrák alkotmány demokratikus, jogállami, a hatalmi ágak megosztásának és a förderelizmus elvén alapuló alapeleveit oly mértékben érintette, hogy ezzel az alaptörvény teljes körű módosításának esete állt fenn. Ezért az alkotmány értelmében a belépésről népszavazást kellett tartani. Miután 1994. június 12-én 82 százalékos részvétel mellett a szavazók 66,6 százaléka „igen”-nel voksolt a csatlakozásról szóló alkotmánytörvényről<sup>21</sup>, megnyílt az út, hogy elfogadják a csatlakozáshoz szükséges alkotmányjogi végrehajtási jogszabályt is. Az eredeti elképzelés szerint a kormánypártok a népszavazáson elfogadott alkotmánytörvény kihirdetését követően azonnal elfogadták volna. Erre azonban nem került sor, több belpolitikai okból<sup>22</sup>. Időközben október 10-ére parlamenti választásokat írtak ki.

A választások azonban minőségileg új helyzetet hoztak: megszűnt a két régi-új kormánypárt, az SPÖ és az ÖVP korábbi két-

harmados többsége, így kikerülhetetlenné vált az alkotmánytörvény elfogadásához az ellenzéki pártokkal való kooperáció. A még „rég” kormány a parlament megalakulása után újból be-terjesztette a jogszabálytervezetet. Ez azonban a benyújtást követő vitákban módosult: egyrészt az ellenzéki pártok nem fogadták el azt a kormányelképzelést, hogy a parlament a tartományokhoz hasonló kompenzációban részesüljön hatalmának elvesztése mellett (a fent említett 1992-es megoldás szerint), hanem a törvényhozás és a kormány közötti szoros kooperáció mellett álltak ki. Másrészt csak a nemzeti tanács jogosítványait voltak hajlandók erősíteni, a szövetségi tanácsét nem. A Zöldek különösen a környezetvédelem területén állítottak fel erősen centralisztikus követeléseket (Körner 1994). A kormánypártok is módosították saját javaslatukat<sup>23</sup>, így a parlamentnek azt a jogát, hogy a kormány számára kötelező álláspontot hozzon, leszűkítették azokra a EU-jogterületekre, amelyek Ausztriában közvetlenül kerülnek alkalmazásra, vagy szövetségi, illetve tartományi törvények útján kell végrehajtani (becikkelyezni). Ez racionális javaslat volt, mert a későbbiekben ezzel a parlament együttműködési joga (legalábbis potenciálisan) parttalanná válhatott volna (Khol 1995).

A kormánypártoknak sikerült végül két ellenzéki párttal, a Zöldekkel és a Liberális Fórummal egy „ratifikációs koalíció” (Schaller 1997) keretében egy kompromisszumos törvényjavaslatot kidolgozni, a „bécsi modellt”<sup>24</sup>, amelyet 1994. december 15-én (két héttel az EU-ba való belépés előtt!) fogadott el a nemzeti tanács.<sup>25</sup> Ennek főbb elemei (Körner 1995, Khol 1995) a következők:

- a közös kül- és biztonságpolitika is a parlament beleszólásához van kötve, ezzel a külpolitika egy szegmensében jelentős demokratizálásra került sor;
- a tartományok ügyeiben a Brüsszelben szavazati joggal rendelkező osztrák szerv a tartományok akarata ellenére nem támogathatja, illetve nem utasíthatja el az adott kérdést;
- a törvényhozás szövetségi ügyeiben és a külpolitika területén a Brüsszelben szavazati joggal rendelkező osztrák szerv a nemzeti tanács, egyes ügyekben a szövetségi tanács állásfoglalásához van kötve.

A továbbiakban a harmadik ponttal, a parlament két házának az EU-törvényhozásban való együttműködésével kívánunk foglalkozni. A fő kérdések itt természetesen az együttműködés mechanizmusai, illetve, hogy ezek milyen intézményi megoldás segítségével valósulnak meg. Az EU-Begleit-BVG vitája során két koncepció fogalmazódott meg (Körner 1995): az egyik elképzelés szerint a parlament kompetenciáit egy külön (új) EU- és integrációs bizottságra ruháznák át. Felmerült ennek kapcsán,

hogy ez a nemzeti tanács és a szövetségi tanács „állandó közös bizottsága”-ként működne, esetleg egy harmadik, „Európa-kamara” formájában. Az ÖVP egyes szakértő képviselői hajlottak egy ilyen modellre. A parlamenti vitában a Zöldek és a Liberális Fórum a dán minta szerinti Európa-bizottság felállítását támogatták, az FPÖ pedig a nemzeti tanács és a szövetségi tanács közös közvetítő bizottságára tett javaslatot. Ezzel szemben az SPÖ elutasította ezeket az elképzeléseket, és a már létező főbizottság hatáskörébe utalta volna az EU-ügyek intézését, mondván, maga a főbizottság egyfajta „kis parlamentnek tekinthető”.<sup>26</sup> Végül az SPÖ álláspontja győzött, és így egy már meglévő parlamenti testületre ruházták át a kormány és a parlament közötti együttműködést az európai integrációs ügyekben. Ezzel Finnország mellett Ausztria az egyetlen ország, ahol ezt az utat választották.

A „bécsi modell”-ben a parlament együttműködését megalapozó két legfontosabb elem közül az első a *kormány információs kötelezettsége*. Ez azt jelenti, hogy a kormánynak haladéktalanul értesítenie kell a nemzeti tanácsot és a szövetségi tanácsot minden Európai Unió belüli tervezetről.<sup>27</sup> Az ezzel kapcsolatos dokumentumok az egyes szövetségi miniszterektől, Ausztria brüsszeli állandó képviselétől vagy az adott EU-intézménytől származnak. Az információs felelősség azonban az egyes minisztereket terheli. A másik elem a *konzultatív eljárás*. A nemzeti tanács állásfoglalása kötelező a miniszter számára azokban az esetekben, ha a tervezet szövetségi törvény által kerül megvalósításra vagy amely egy közvetlenül alkalmazandó jogszabály kibocsátására irányul. És itt találkozunk ismét az 1992-es kormány-tartományok megállapodásából már ismert formulával, hogy az ettől való eltérés a miniszter számára csak akkor engedélyezett, ha erre kényszerítő kül- és integrációpolitikai okok késztetik, azaz osztrák érdekek sérülnének az eredeti parlamenti „utasítás” követése esetén.

Ez tehát a miniszter számára az állásfoglalás szigorú követését jelenti, egyfajta „imperatív mandátum”-ról van szó (Dolezal-Müller 2001:485). Ha a miniszter el kíván térni a törvényhozás állásfoglalásától, akkor újra a parlamenthez kell fordulnia. Az új jogi szabályozás külön kitér arra az esetre is, ha az az EU tervezett jogszabálya osztrák alkotmányjogokat érintene. Ebben az esetben csak akkor megengedett a miniszter számára az eltérés, ha a parlament megadott időn belül nem mond ellent, azaz ezzel a parlament abszolút vétőjogot kapott ilyen esetre.

Amennyiben a miniszter a törvényhozástól kötött mandátumot kapott, az Európai Unió belüli szavazást követően be kell számolnia, és ha eltért az eredeti állásfoglalástól, ezt meg kell indokolnia. (Erre eddig nem került sor.)

A szövetségi tanács is dönthet a miniszter számára kötelező állásfoglalásról, azonban ez csak olyan esetekben jöhet szóba, ha az Európai Unió tervezett jogszabálya alkotmánytörvényben

kerül megvalósításra, és ezért az alkotmány értelmében a szövetségi tanács beleegyezésére is szükség van.

„Az osztrák nemzeti tanács ezzel az együttműködési joggal olyan maximális befolyást nyert az EU akaratképzésére a szövetségi törvényhozás és a szövetségi alkotmányjog minden ügyében, mint amely egyetlen egy tagállam számára sem adott” (Körner 1995: 521–522). Számos más kutató is hasonló következtetésre jutott.<sup>28</sup> Körner ezzel kapcsolatban különösen ennek a ténynek a *demokráciapolitikai fontosságát* emeli ki: a parlamentnek az EU-törvényhozásban való részvétele, az ezzel összefüggő demokratikus és szakmai viták hatástalanítják azokat a felvetéseket, hogy a EU-ba való belépés a brüsszeli „kormánytörvényhozást” jelenti.

A „bécsi modell” tehát erős hatásköröket adott az osztrák törvényhozás kezébe. A kérdés az, amit a fent idézett Körner is feltett, nevezetesen, hogy képes lesz-e nemzeti tanács ezekkel az alkotmányjogi lehetőségekkel élni.

## A CSATLAKOZÁS UTÁN

Az EU-Begleit-BVG az alkotmány első fejezetének „Európai Unió” című részévé vált. Ezzel azonban a parlament vonatkozásában az alkotmányjogi-intézményi változások nem zárultak le. Az alaptörvény 23e cikkelyének 5. bekezdése kimondja ugyanis, hogy: „A nemzeti tanács hatásköreinek gyakorlása a főbizottságra hárul.” Ez azt jelenti, hogy az EU-ügyeknek nem csak a tárgyalása folyik itt, hanem a végleges döntés is itt születik, és maga a főbizottság dönti el, hogy milyen esetekben kíván egy-egy ügyet a plénum elé vinni. Ezzel a főbizottság hatásköre messze felülmúlja egy „közönséges” állandó bizottság lehetőségeit.

Az alkotmány továbbá kimondja, hogy „A részletes rendelkezéseket a nemzeti tanács házsabályáról szóló szövetségi törvényben szabályozzák. Ez kiváltképpen rendelkezik arról, hogy mennyire illetékes az Európai Unió keretében született tervezetek tárgyalására a főbizottság helyett a főbizottság állandó albizottsága...”

Az albizottság összetételére ugyanazok a szabályok vonatkoznak mint a főbizottságéra. Az EU-ba való belépés tehát nemcsak egy politikai és jogi cezúrát jelentett a parlament számára, amely jelentős alkalmazkodási nyomással járt, hanem házsabály-módosítást is magával vont (Widder 1996). Erre a házsabály-módosításra azonban csak 1996-ban került sor, ugyanis nem jött létre hozzá a szükséges kétharmados többség. Másrészt 1995 októberében az SPÖ–ÖVP-koalícióban szakadásra került sor. Ennek nyomán 1995 decemberében választásokat írtak ki, amelynek eredményeképpen azonban ismét a szociáldemokraták és a Néppárt alakított kormányt, amely végül 1996



márciusában nyújtotta be a házszabályra vonatkozó törvényjavaslatát. E törvényjavaslatnak csak egyik eleme volt a házszabálynak az EU-Begleit-BVG-hez való illesztése. A többi változtatás a parlament működésének hatékonyabbá tételét célozta<sup>29</sup>. A törvényjavaslatot 1996. július 9-én fogadta el a két kormánypárt, valamint a Zöldek és a Liberális Fórum.<sup>30</sup> Tehát a belépés után másfél évvel születtek meg a házszabályban a főbizottság EU-ügyekben alkalmazott eljárási szabályai. E szabályozás két elemére érdemes felhívni a figyelmet. Egyrészt az főbizottság ülései – ha EU-ügyeket tárgyal – nyilvánosak (utaltunk már arra, hogy az osztrák parlamentben zártak a bizottsági ülések)<sup>31</sup> és a osztrák EP-képviselők tanácskozási joggal részt vehetnek az üléseken. Másrészt a házszabály lehetővé teszi azt, hogy az állandó albizottság hatáskörét egy kisebb bizottság gyakorolja, amelynek elnöke az albizottság elnöke, tagjai pedig a bizottságban helyet foglaló pártfrakciók egy-egy tagja. A főbizottságnak 28, az állandó albizottságnak 14 tagja van. (A nemzeti tanácsban 183 képviselő foglal helyet.) A házszabály lehetővé teszi a tagok helyettesítését is. Ezzel lehetővé válik, hogy ha az főbizottság napirendjén EU-anyagok vannak, akkor az ülésen ahhoz értő képviselők vegyenek részt. Ezért végül is a *főbizottság ténylegesen EU-bizottsággként* működik.

Az állandó albizottság azonban csak 2000-ben alakult meg. Ennek oka arra vezethető vissza, hogy az 1996-ban kezdődő ciklusban a parlamenten belüli frakcióarányok miatt az új bizottság az EU-csatlakozásellenes FPÖ-nek jutott volna, ezért inkább nem alakították meg. Csak az 1999-es választásokat követően, most már ÖVP-frakciótag vezetésével, kezdte el működését.

### 3. sz. táblázatA főbizottság EU-integrációs tevékenysége 1995–2000

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ülések száma	15	10	9	9	6	5
EU-dokumentumok száma	17 317	18 495	20 179	21 143	19 601	22 734
Tárgyalt dokumentumok száma	92	42	56	24	16	14
A tárgyalt dokumentumok aránya (százalékban)	0,53	0,23	0,28	0,11	0,08	0,06
Állásfoglalások száma	18	7	4	1	1	1
Elutasított állásfoglalás-tervezetek száma	15	27	41	32	12	4

Forrás: Dolezal–Müller 2001: 488

Az 1995-ös vitákban létrejött az a mechanizmus, amelynek segítségével az osztrák parlament hatékony eszközöket kapott a kezébe a kormány tevékenységének ellenőrzésére az EU-témákra vonatkozóan. 1995 után a legizgalmasabb kérdés természetesen az, hogy hogyan működött ez a mechanizmus, illetve, hogy a nemzeti tanács mennyire vette igénybe ezt az eszközt. A 3. sz. táblázatra tekintve rögtön szembetűnő a csökkenő trend: az osztrák törvényhozás kezdetben élt ezzel a új lehetőséggel, de nagyon hamar felhagyott vele. Ennek okai többértékek.

Ausztriának, illetve az osztrák a parlamentnek ugyanis már 1995 februárjában szembe kellett néznie a szabályozás első negatív tapasztalataival. Az állatok szállítás közbeni védelmére vonatkozó EGK-irányelvének tárgyalása esetében megkötötte az illetékes osztrák miniszter kezét, hogy védjék a szigorú osztrák szabályozást. A miniszternek így nem volt lehetősége a manőverezésre, és a végeredmény Ausztria számára egyáltalán nem volt optimális. Szinte anekdotikus eleme az esetnek, hogy a miniszter a tanács ülése alatt megkísérelt kapcsolatba lépni a főbizottsággal, de csak a parlament éjjeli portásával tudott beszélni (Blümel–Neuhold 2001). Az ilyen és hasonló tapasztalatok arra a végkövetkeztetésre vezettek, hogy a parlamentnek nem szükséges teljesen megkötni a miniszter kezét. Heinz Fischer, a nemzeti tanács elnöke úgy foglalmazott, hogy „A rendszer akkor működik, ha a pozíciók, amelyeket az egyes országokban megfoglamaznak, tendenciákat és prioritásokat adnak meg, de nem a tárgyalási pozíciók megkötését jelentik pont-ra, vesszőre pontosan.” (idézik Blümel és Neuhold: 2001: 331).

A parlament és a kormány tagjai között csupán egyszer alakult ki intenzív kapcsolat: amikor az Európai Unió nizzai csúcstétkezte alatt, ezzel párhuzamosan az állandó bizottság tagjaiból alakított „túzóltóbizottság” Bécsben ülésezett. A kancellár telefonált a bizottság elnökének, ezt megbeszélés követte, majd visszatelefonáltak. Folyamatos véleménycsere volt a Nizában tárgyalók és a bécsiek között. A jelenlévő képviselők úgy érezték, hogy ők is konkrétan együttműködtek az osztrák álláspont kialakításában (Spindelegger 2002).

A parlamentnek tehát egyfajta középutat kellett találnia: ha a miniszterek megkötése nagyon szoros, akkor nem tudják elérni a kívánt célt, ha laza a megkötés, akkor pedig felvetődik a kérdés, hogy mi az értelme az egésznek. Dolezal és Müller felvetik, hogy a csökkenő ülésszám és az állásfoglalások csökkenő értéke mögött egy tanulási folyamatról van-e szó vagy másról is. A számok azt mutatják, hogy a parlamenti többség inkább egyfajta visszavonulási stratégiával válaszolt. A 3. sz. táblázatból látható ugyanis, hogy az elsősorban az ellenzéki képviselők által benyújtott állásfoglalás-tervezeteket a többség egyre növekvő mértékben elutasította. A 32 elfogadott állásfoglalás közül 14

környezetvédelmi témával foglalkozott, ami jelzi ennek a témának a fontosságát az osztrák politikában (Dolezal–Müller 2001:489)

A megtárgyalt európai uniós anyagok csökkenő mennyisége szintén a parlament csökkenő szerepére utal. Az 1999-es csekély visszaeséstől eltekintve óriási, növekvő mennyiségű dokumentum zúdul a nemzeti tanácsra (és természetesen a ugyanígy a szövetségi tanácsra). Ezt a parlament képtelen feldolgozni. Szemben más országokkal (Belgium, Dánia, Finnország, Nagy-Britannia) a kormányzati apparátus ezekhez nem fűz kommentárt, így a válogatás formálisan a törvényhozókra marad. A teljesítmény fokozatosan csökkent 1995-öt követően. E mögött egyértelműen kapacitásbeli okok rejlenek, amelyekre már utaltunk. Wohnaut szerint „ez a papíráradat a parlament osztrák együttműködési módjának fő problémája” (idézi Dolezal–Müller 2001: 484). Hozzájárul ehhez a dokumentumok rossz minőségű fordítása is (Urbanitsch 1998).

#### 4. sz. táblázat. A főbizottság állandó európai uniós albizottságának aktivitása 2000–2002

	2000	2001	2002
Ülések száma	6	4	3
Napirendi pontok száma	10	11	8
Tárgyalt EU-dokumentumok száma	14	15	9

Forrás: [www.parlinkom.gv.at](http://www.parlinkom.gv.at)

Feltételezhető, hogy a kapacitás problémái játszanak szerepet abban, hogy a főbizottság aránylag ritkán ülésezik. Az optimális az lenne, ha igen sűrűn kerülne sor a főbizottság egybehívására, sőt a brüsszeli tárgyalásokkal párhuzamosan ülésezne. A 3. sz. táblázatból látjuk, hogy a valós helyzet ettől messze van. Pedig a főbizottság tagjai így is a hatalmas munkaterhelésről panszkodnak (erre Dolezal és Müller hoznak fel interjúpéldákat).

Számos EU-tag integrációs ügyekkel foglalkozó állandó bizottsága hetente ülésezik, vagy még ennél is sűrűbben. Összeségében az osztrák főbizottság EU-összehasonlításban a mezőny alsó harmadában található. Az állandó albizottságról hasonló mondható el (lásd 4. sz. táblázat), az évi ülések száma alacsony értékek mellett itt is enyhén csökkenő tendenciát mutat.

*Ellentrend?*

Az Európai Unióhoz való csatlakozás mindenképpen csökkentette a nemzeti politikai intézményrendszerek súlyát, beleértve a parlamentét is, hiszen e testület legfontosabb tevékenységi területe (törvényhozás) tartalmilag jelentős részben Brüsszelbe került át. Ezt a hatalomcsökkenést legfeljebb a kormány ellenőrzésével egyensúlyozhatta ki. Ausztriában a „bécsi” modellel meg is történt az erre irányuló kísérlet.

De emellett nem hagyhatók figyelmen kívül Ausztriában (sem) az adott politikai rendszer sajátosságai és ennek hatásai a parlament működésére. Anton Pelinka nemrégiben Ausztria vonatkozásában a parlamentarizmus újrafeltalálásának („re-inventing parliamentarism”) tézisést állította fel (Pelinka 2000). E tézist arra alapozza, hogy az utóbbi időben jelentős változások mentek végbe az osztrák politikai rendszerben, amit korábban a „nyugatisodás” terminusával írt le (Pelinka 1994). 1945 után az osztrák demokráciát az irodalom konkordanciademokráciaként jellemzi, amely két oszlopon nyugodott: a pártállamon (Parteienstaat) és az érdekszervezeti államon (Verbändestaat). Az előbbi az jeletette, hogy a pártok rekrutációs funkciója nem a szűken vett politikai funkciókra korlátozódott (parlamentek és kormányok), hanem az igazságszolgáltatásra, a közigazgatásra, az iskolarendszerre és az állam által befolyásolt iparra is. Két nagy párt uralta egészen a nyolcvanas évekig a parlamentet, igazi verseny nem bontakozott ki, a konkurenciademokrácia elemei csökevényesen voltak jelen. Pelinka szerint az utóbbi időszakban a pártok kezdenek visszavonulni eredeti funkcióikhoz (azaz a parlament és a kormány területére), és például nem jelentnek már olyan erős kapcsolatot a politika és a gazdaság között. A parlament ezáltal növelhette saját játéktérét. Ehhez járult még hozzá az új pártok belépése és a pártok közötti erőviszonyok változásaképpen előállt növekvő parlamenten belüli verseny. A parlament érdekesebbé vált, ami megváltoztatta a rekrutációt is. Ennek jellemzője a pártállami (és érdekszövetségi állami) rekrutációs bázis háttérbe szorulása. A képviselők autonómiája némileg növekszik, a parlament individualizálódik.

A második oszlop, az érdekszervezeti állam vonatkozásában hasonló, ezzel párhuzamos folyamatok bontakoztak ki. Korábban a legfontosabb gazdasági érdekvédelmi szervezetek (a korábban már említett négy szociális partner) vétőjoggal rendelkeztek a politikai döntéshozatali folyamat parlamentet megelőző szakaszában. A pártok és érdekszervezetek közötti, korábban szintén említett összefonódás folytán az érdekszervezetek befolyást gyakoroltak a parlament és a kormány személyi összetételére. Mindez szintén visszaszorulóban van. „A parlament és az egész, a versenyre irányuló parlamentáris döntési folyamat

emancipálódik a konszenzuskényszer által meghatározott, a szociális partnerség érdekszövetségi állami konkurenciarendszerére alól.” (Pelinka 2000: 313).

Mindezek alapján – véli Pelinka – az osztrák parlament mind funkcionalitásában, mind reprezentativitásában többelhez jutott és jut a jövőben. Pelinka is tisztában van azonban azzal, hogy a parlamentarizmusnak az országon belüli növekedését megkérdőjelezi az egész politikai rendszer jelentőségének az elvesztése, amit a EU-tagság hozott magával. Véleménye szerint azonban – és itt röviden visszatérünk az első rész kérdésköréhez – nem lehet arról beszélni, hogy a parlament a vesztese a csatlakozásnak, mert ez egy fikción alapul – a parlament és a kormány funkcionális szétválaszthatóságán. De a parlamentáris rendszerekben a kormány és a parlamenti többség funkcionálisan nem választható szét, és ezért nem lehet reálisan mérhető hatásköri vagy hatalmi eltolódásról beszélni a törvényhozás és a végrehajtás között. „A EU-tagság nem a parlament »hanyatlásaként«, hanem csak a nemzetállamiság »hanyatlásaként« jellemzhető.” (Pelinka 2000: 326).

Egy empirikus kutatás részben igazolja, részben differenciálja Pelinka téziseit. Emmerich Tólos és Bernhard Kittel 145 döntéshozási folyamatot vizsgáltak (ezek 30 évet fogtak át), és ennek eredményeképpen a következőket állapították meg: 1. a törvényhozási folyamat kiindulópontja az esetek döntő többségében a parlament előtti területen van. 2. A parlament az alkotmány megállapítása ellenére csekély szerepet játszik, amit az EU-tagság még erősít is. A kormánypártok módosító indítványai (amelyeknek gyakorlatilag az egyetlen esélyük van arra, hogy elfogadja őket a parlament) többnyire nem a frakciók vagy egyes képviselők ötletei, hanem valójában a kormánytól vagy a kormánypártoktól erednek. „Ennek ellenére a nemzeti tanács kormánypárti tagjainak növekvő részvétele a parlamentet megelőző tárgyalásokban és a bizottsági tevékenység növekvő intenzitásának bizonyítéka a képviselők növekvő státuszának a pártokon belül.” (Tólos–Kittel 2001: 226). 3. A bizottságokon belüli módosító indítványok növekvő száma nemcsak a képviselők növekvő önállóságának jele, hanem – főleg a 90-es években – a törvényhozás hektikusságára vezethető vissza, amikor is a koalíciós partnerek végig nem vitatott javaslatokat terjesztettek a parlament elé. 4. Azt, hogy egy témakör vagy javaslat a pártok arénájából az érdekszervezetek arénájába kerül-e át, vagy egy javaslat, amely a érdekszervezetek csúciszervei tárgyalásainak eredményeként a nemzeti tanács elé kerül-e, azt nem az érdekvédelmi szervezetek, hanem a kormány és a kormánypártok döntenek el.

Valamelyest növekvő képviselői jétéktér, a hagyományos érdekvédelmi csúciszervek csökkenő befolyása azok a folyamatok, amelyek az osztrák politikai rendszert jellemzik a 1990-es

években. Ezek a korábbi kettős döntéshozatali centrumok egyikét (szociális parnterek) mindenképpen gyengítik, és ez relatíve valamelyest felértékeli a másik döntéshozatali centrumot, a parlamentet.

## KONKLÚZIÓ

A „bécsi modell” 1994 őszén-telén született az osztrák nemzeti tanácsban, egy sajátos alkotmányjogi helyzetben. A kormánypártok nem rendelkeztek kétharmados többséggel, és ezért kénytelenek voltak bevonni az ellenzék egy részét a tervezett alkotmánymódosítás kidolgozásába, amelynek egyik fontos eleme volt a parlament ellenőrző szerepe a kormány felett integrációs ügyekben, azaz a törvényhozás valamilyen fokú részvétele az EU törvényhozási folyamatában. Az eredmény demokráciapolitikai szempontból rendkívül pozitívrá sikeredett, mivel a parlament erős jogosítványokat szerzett magának. A finn, a dán és a német példához hasonlóan joga lett állásfoglalással „utasítani” az ország képviselőjét (a kormány illetékes tagját), hogy miképpen szavazzon a tanácsban. Az akkori szinte egyhangú örömteli és szinte eufórikus nyilatkozatokat (néhány szkeptikus hangtól eltekintve) néhány év múlva szinte ugyanilyen egyhangúan negatív megállapítások követték a politikatudományi irodalomban. A következtetések szerint az osztrák megoldás nem működik. Hogy csak egy véleményt idézzünk: „A Wessels–Romesch (1996: 338) által a Maastricht óta tartó fázisra leírt fejlődés, ‘hogy a parlamentek ez követően nem csak »kísérik« a kormány akcióit a EK-i politikacsinalás vonatkozásában’, legalábbis Ausztria esetében ugyan az alkotmányjogi lehetőségekre igaz, de semmiképpen sem a politika mindennapi ügyeinek realitása esetében.” (Falkner 1998: 231).<sup>32</sup> E végeredmény több okra vezethető vissza. Sem a kormány, sem az adminisztráció nem érdekelt abban, hogy a parlament erősen ellenőrizze tevékenységüket (Blümel–Neuhold 2001: 336). E *hatalmpolitikai aspektus* mellett azonban a fő ok abban a *strukturális defektben* keresendő, hogy az osztrák parlament a rázúduló EU-anyagokat képtelen szelektálni, feldolgozni és értékelni. Erre nem született megfelelő mechanizmus, és ezzel gyakorlatilag a törvényhozás képtelen eleget tenni és kihasználni az alkotmány és a hárszabály adta lehetőségeknek. A miniszterek brüsszeli tevékenysége állásfoglalásokkal történő megkötésének csökkenése pedig egyrészt a kezdeti negatív tapasztalatok mellett azzal is összefüggött, hogy a kormánykoalíció ezt „belsőleg” más módon intézi el.

Csak sovány vigasz emellett, hogy a sajátos osztrák demokráciának (konkordanciademokarcia) az 1990-es években végbe menő változása, a „nyugatosodás”, azaz a konkurenciademokrá-

ciába irányába történő elmozdulása némiképp felértékelte a törvényhozás, illetve a parlamenti képviselők mozgásterét.

A „bécsi modell” tehát nagyon is felemás képet mutat. Ennek bizonyos konzekvenciáit érdemes Magyarországon is figyelembe venni.

A magyar parlamenti pártok közismert módon nagy reményekkel tekintenek a 2004-es évre, mint a magyar európai uniós csatlakozás évére. A magyar parlamentben azonban ez idáig semmiféle elképzelés nem fogalmazódott meg (vitát sem folytatott erről), hogy milyen legyen a belépést követően a magyar törvényhozás és kormány viszonya integrációs ügyekben. A „mágikus” 2004-es esztendő közeledtével azonban előbbutóbb foglalkozni kell a magyar törvényhozásnak ezzel a kérdéssel is.

## UTÓIRAT

A kézirat befejezésének napján jelentette az osztrák televízió: a főbizottság leszavazta az FPÖ indítványát, miszerint az állam- és kormányfők közelgő brüsszeli csúcsértkezelésén a kancellár és a külügyminiszter egyértelműen szabadságpárti álláspontot képviseljenek. Az ÖVP, az SPÖ és a Zöldek egységesen elvetették a javaslatot, amely többek között azt követelte, hogy a csatlakozási tárgyalások befejezése előtt hatályon kívül kell helyezni a emberi jogokkal szembenálló Beneš-dekrétumokat és le kell állítani a temelini atomerőmű működését.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> Az alábbi dolgozattal kapcsolatos kutatómunkát nagyrészt az Osztrák–Magyar Akcióalapítvány 42öu24. számú pályázata tette lehetővé, de felhasználásra kerültek az osztrák nemzeti bank jubileumi alapjánál másokkal elnyert „Közép-európai országok parlamentjei és az EU-csatlakozás” című kutatás keretében készült interjúk is.
- <sup>2</sup> Ez azért is megengedhető, mert a német Bundesrathoz képest az osztrák második kamara sokkal gyengébb hatalmi pozíciókkal, gyakorlatilag csupán halszó hatályú vétőjoggal rendelkezik.
- <sup>3</sup> Ezenkívül kívánatosnak tartotta a EP-i és a nemzeti parlamentek képviselői közötti információcserét. Egy másik deklarációban a maastrichti egyezmény aláírói támogatták a EP-i képviselők és a nemzeti parlamentek képviselőinek közös konferenciáit („assises”). Ezentúl más informális konzultációs testületek is létrejöttek, mint a parlamenti elnökök közöttiek, vagy a EU-bizottságoké (COSAC). E találkozók azonban nélkülözik a formális döntési hatalmat, de tagadhatatlanul fontos vitafórumoknak tekinthetők.
- <sup>4</sup> Öt változóról tesz említést: 1. közvélemény ; 2. politikai kultúra (ennek kapcsán megjegyzi, hogy e két változót néha nehéz elkülöníteni); 3. föderális struktúrák; a parlamenti-kormány kapcsolat szabályai; 5. egy stratégiai tevékenység felismerhetősége.

- <sup>5</sup> Ez a kijelentés azzal a kiegészítéssel igaz, hogy Finnországban és Ausztriában egy ún. nagybizottság látja el ezt a funkciót.
- <sup>6</sup> Ezekhez lásd Schaller (1994), Luif (1994), Ogris (1994), Schieder (1995), Schaller (1996), Schaller (1997)
- <sup>7</sup> Itt csak azokat a kérdéseket emeltük ki, amelyek a parlament tevékenységének vizsgálata szempontjából lényegesek. Az összes kérdést lásd Schaller 1994: 29–30.
- <sup>8</sup> A dolgozat tárgyát képező időszakban (1987/88–2002) a következő pártok játszották a fő szerepet az osztrák politikában: SPÖ (Ausztria Szociáldemokrata Pártja), ÖVP (Osztrák Néppárt), FPÖ (Ausztria Szabadságpártja), a Zöldek és a LiF (Liberális Fórum). Ez utóbbit az FPÖ-ből kilépő liberálisok alapították 1993-ban. 1983-tól 1986-ig az SPÖ alakított kiskoalíciót az FPÖ-vel, majd 1986-tól 2000-ig az SPÖ–ÖVP nagykoalíció volt hatalmon, 2000 és 2002 között pedig az ÖVP és az FPÖ kormányzott.
- <sup>9</sup> Gondoljunk itt a borhamisítási bortányra, a Waldheim-ügyre és az ezzel ki-robbant vitára a múlt feldolgozására, de ementül a erősödő gazdasági recesszióra és az állami ipar válságára.
- <sup>10</sup> A semlegesség és az EK-hoz való csatlakozás összeférhetetlensége, ill. összeférhetősége az osztrák integrációs vita egyik legfontosabb elvi kérdése volt. Erre itt nem tudunk kitérni, csak jelzésszerűen utalni.
- <sup>11</sup> Az FPÖ egészen 1992-ig csatlakozáspárti, majd ettől kezdve egyre élesebben bírálja az EU-t és a hozzá való csatlakozást.
- <sup>12</sup> A szövetségi gazdasági kamaráról, a mezőgazdasági kamarák elnöki konferenciájáról, a munkások és alkalmazottak kamarájáról és az osztrák szakszervezeti szövetségéről van szó.
- <sup>13</sup> Klasszikus figurája ennek Anton Benya, aki egyszerre volt az egészségszakszervezet elnöke (1963 és 1987 között), az SPÖ vezetőségének tagja (1967 és 1987 között) és a nemzeti tanács elnöke (1971 és 1986 között).
- <sup>14</sup> Waldemar Hummer és Michael Schweitzer 1987-es nemzetközi jogi tanulmányukban arra következtetésre jutottak, hogy az EK-ba való belépés összeegyeztetethető Ausztria örökös semlegességével.
- <sup>15</sup> A döntés a politikai és a gazdasági, ill. érdekvédelmi elit döntése volt. A lakosság körében ekkor a csatlakozást támogatók még nem rendelkeztek többséggel – igaz az ellenzők sem –, ez csak 1994 nyarára vált egyértelművé.
- <sup>16</sup> Heinrich Neisser, az ÖVP parlamenti képviselője volt 1975 és 1987, illetve 1989 és 1999 között. 1990-től 1994-ig frakcióvezető, ezt követően 1999-ig a parlament alelnöke.
- <sup>17</sup> Peter Schieder, az SPÖ parlamenti képviselője 1970-től 1972-ig, majd 1984-től 2002-ig. Külügyi kérdésekre specializálódott, 1999 és 2002 között a külügyi bizottság elnöke, a főbizottságnak, és annak állandó EU-albizottságának is tagja.
- <sup>18</sup> Az osztrák képviselők 1992 óta alkalmazhatnak egy munkatársat, aki azonban többnyire szervezési és nem tartalmi kérdésekkel foglalkozik. Összehasonlításképpen: az NSZK-ban a 80-as évek vége óta a Bundestag képviselőinek általában négy munkatársa van (Dolezal 2000).
- <sup>19</sup> „Ausztria tanult a korábbi német tapasztalatokból, és megoldásaiban részben nem csak más utat választott hanem ezért egyes esetekben messzebbre jutott.” (Schäffer 1994: 1011).
- <sup>20</sup> Schäffer is „kompenzatórikus participációról” beszél (Schäffer 1994: 1006).
- <sup>21</sup> A parlamenti pártok közül az SPÖ és az ÖVP, valamint az FPÖ-ből 1993-ban kiszakadt Liberális Fórum a csatlakozás mellett, a Zöldek és az FPÖ pedig a csatlakozás ellen agítált a népszavazási kampányban. A szociális partnerek (munkaadók és munkavállalók érdekvédelmi szervezetei) szintén a csatlakozás pártján voltak, ahogyan erre már korábban utaltunk.
- <sup>22</sup> Ezekre nincs módunk kitérni. Csak utalunk arra, hogy eredetileg az EU-



Begleit-BVG két témakör szabályozását tervezte: az EU-hoz való csatlakozásból adódó alkotmányjogi feladatokat össze kívánta kötni a szövetségi állam reformjával, amely a kompetenciák újraelosztását célozta a tartományok és a szövetségi állam között. Az SPÖ-ben azonban ellenállás mutatkozott ezzel szemben, ami a tartományok nemtetszését váltotta ki. Végül azonban a EU-Begleit BVG csak az első célkitűzést valósította meg, a szövetségi állam reformja elmaradt. Ez utóbbihoz lást Öhlinger 1995.

<sup>23</sup> Amelyet korábban a parlamentben dolgoztak ki! (Khol 1995).

<sup>24</sup> Az FPÖ továbbra is tartotta magát az EU-ellenes irányvonalához.

<sup>25</sup> Az EU-Begleit-BVG az alkotmány új „Európai Unió” címet viselő része lett.

<sup>26</sup> Az osztrák szövetségi alkotmány 55. paragrafusa szerint: „A nemzeti tanács soraiból főbizottságot választ az arányos választás alapelvének megfelelően.” Ugyanilyen eljárással, azaz az arányos választás alapelvén, a főbizottság egy állandó albizottságot választ soraiból, azzal a megkötéssel, hogy minden, a főbizottságban képviselővel rendelkező párt legalább egy fővel képviselve van. A házszabálynak kell biztosítania, hogy eme albizottságot bármikor össze lehessen hívni. Amennyiben a szövetségi elnök a parlamentet felosztatja, az alkotmány értelmében „az állandó albizottság kötelessége a végrehajtásban való közreműködés amely... egyébként a nemzeti tanácsot (a főbizottságot) illeti meg.” A főbizottság tevékenységének fő súlya azonban a végrehajtásban való részvétel (Fischer 1997): szövetségi törvények azt is meghatározhatják, hogy a kormány vagy a miniszterek bizonyos aktusaihoz a főbizottság hozzájárulása szükséges (pl. állami vállalatokkal kapcsolatban, osztrák katonai egységek külföldre küldése, a választások időpontjának meghatározása, postaköltségek és monopoldermékektől árának megállapítása). Ezentúl a főbizottság tesz javaslatot a népi ügyészekre (ombudsmanokra).

<sup>27</sup> Körner megjegyzi, hogy nem teljesen világos a jogszabályi szövegből, hogy az „EU-n belüli tervezetek” magukban foglalják-e az osztrák kormány tervezeit és kezdeményezéseit is (Körner 1995: 520).

<sup>28</sup> Lásd Khol (1995), Morass (1996), Schäffer (1996), Falkner (1998), Urbanitsch (1998).

<sup>29</sup> A házszabály módosításának teljes áttekintéséhez lásd Scheffbeck 1997, Widder 1996.

<sup>30</sup> Az FPÖ nem támogatta a javaslatot, mivel a kisebbségi jogok csorbításaként éreztélte. A vita során a párt képviselői rendkívül éles hangnemet használtak, a „parlamentarizmus sírbavételéről” beszéltek (idézi Widder 1996: 435).

<sup>31</sup> Természetesen, ha az EU titoktartási előírásai ezt előírják, az ülések zártak, illetve, ha a bizottság egy tagja erre javaslatot tesz.

<sup>32</sup> De ugyanilyen következtetésre jut Urbanitsch (1998), Dolezal és Müller (2001). Blümel és Neuhold (2002) már tanulmányuk címében utalnak végkövetkeztetésükre: „The Parliament of Austria: A Large Potential with Little Implications”.

## IRODALOM

### *Interjúk:*

Achatz, Elisabeth (FPÖ) 2002. 2. 28.

Feurestein, Gottfried (ÖVP) 2000. 12. 7.

Schieder, Peter (SPÖ) 2000. 12. 19

Spindelegger, Michael (ÖVP) 2002. 2. 27.

Stoisits, Terezija (Zöldek) 2001. 11. 26.

*Jogszabályok*

- Nationalrat-Geschäftsordnung. Herausgegeben von Konrad Atzwanger und Werner Zögeritz. Wien 1999
- Bundes-Verfassungsgesetz. Herausgegeben von Hans Klecatsky und Siegbert Morscher. Wien 1993
- Verfassungsrecht. Herausgegeben von Michael Holoubek und Irmgard Holoubek. Wien 2000

*Könyvek, tanulmányok*

- Auracher-Jäger, Barbara: Die Mechanismen im Nationalrat. Ihre Entwicklung in Geschäftsordnung und B-VG. Bezügebegrenzungsgesetz 1997. Wien 1997
- Bergman, Tornbjörn: National Parliaments and EU Affairs Committees: Notes on Empirical Variation and Competing Explanations. *Journal of European Public Policy*. 1997/7 1350–1763
- Beyme, Klaus von: Niedergang der Parlamente. Internationale Politik und nationale Entscheidungshoheit. In: *Internationale Politik*. 1998/4. 21–30
- Blümel, Barbara-Neuhold, Christine The Parliament of Austria: A Large Potential with Little Implications in: Maurer, Andreas-Wessels, Wolfgang (ed.) *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers*. Baden-Baden 2001
- Dolezal, Martin: ExpertInnen oder SekretärInnen? Eine empirische Analyse der parlamentarischen MitarbeiterInnen der Nationalratsabgeordneten. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 2000/2, 201–218
- Dolezal, Martin-Müller, Wolfgang C: Die Mitgliedschaft in der Europäischen Union und die Rolle des Nationalrats. in: Müller, Wolfgang C.-Jenny, Marcelo-Steininger, Barbara-Dolezal, Martin-Philipp, Wilfried-Preisler-Westphal, Sabine: *Die österreichischen Abgeordneten. Individuelle Präferenzen und politisches Verhalten*. Wien 2001. 479–520
- Falkner, Gerda: Österreichische Politiknetzwerke und EU-Mitgliedschaft. in: Falkner, Gerda-Müller, Wolfgang C. (Hg): *Österreich im europäischen Mehrebenensystem. Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft für Politiknetzwerke und Entscheidungsprozesse*. Wien 1998. 221–247
- Fischer, Heinz: Das Parlament. in: Dachs, Herbert – Gerlich, Peter – Gottweis, Herbert – Horner, Franz – Kramer, Helmut-Lauber, Volkmar-Müller, Wolfgang C.-Tálos Emmerich: *Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die Zweite Republik*. Wien 1997<sup>3</sup>. 99–121
- Hix, Simon-Raunio, Tapio: Backbenchers Learn to Fight Back: European Integration and Parliamentary Government. In: *West European Politics* 23(4). October 2000. 142–168
- Itzinger, Andrea: Österreichs Vorbereitungen auf die Europäische Union. in Rothacher, Albrecht – Zemanek, Markus-Hargassner, Wolfgang (Hrsg.): *Österreichs europäische Zukunft. Analysen und Perspektiven*. Wien 1996. 51–69.
- Judge, David: The Failure of National Parliaments. in: *West European Politics*, Vol. 18(3) July 1995, 79–100
- Kamann, Hans-Georg: Die Mitwirkung der Parlamente der Mitgliedstaaten an der europäischen Gesetzgebung: national-parlamentarische Beeinflussung und Kontrolle der Regierungsvertreter im Rat der Europäischen Union im Spannungsfeld von Demokratie und Funktionsfähigkeit des gemeinschaftlichen Entscheidungsverfahrens. Frankfurt am Main-Berlin-Bern-New York-Paris-Wien, 1997.
- Khol, Andreas: Demokratieabbau durch EU-Gesetzgebung? in: Scheffbeck, Günther (Red.): *75 Jahre Bundesverfassung. Festschrift aus Anlaß des 75.*

- Jahrestages der Beschlußfassung über das Bundes-Verfassungsgesetz. Wien 1995. 271–288
- Körner, Margit: Das EU-Begleit-Bundesverfassungsgesetz – die Mitwirkung der Parlamente von Bund und Ländern bei der Schaffung von neuem EU-Recht. in: Khol, Andreas–Ofner, Günther–Stirnemann, Alfred (Hrsg): Österreichisches Jahrbuch für Politik 1994. Wien 1995. 513–524
- Luif, Paul: On the Road to Brussels. Wien 1995
- Luif, Paul: Austria: Adaptation through Anticipation. in Hanf, Kenneth – Soetendorp, Ben Adapting to European Integration: Small States and the European Union. New York 1998. 116–130
- Maurer, Andreas–Wessels, Wolfgang: National Parliaments after Amsterdam: Slow Adapters to National Players? in Maurer, Andreas–Wessels, Wolfgang (ed.) National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers. Baden-Baden 2001. 425–459
- Morass, Michael: Österreich im Entscheidungsprozeß der Europäischen Union. in: Tálos, Emmerich–Falkner, Gerda: EU-Mitglied Österreich. Gegenwart und Perspektiven: Eine Zwischenbilanz. Wien 1996. 32–49.
- Müller, Wolfgang C.: Austria. in Kassim, Hussein–Peters, Guy, Peter–Wright, Vincent The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level. Oxford 2000. 201–218
- Neisser, Heinrich: Parlamentsreform und EU-Beitritt. in: Gerlich, Peter–Neisser, Heinrich: Europa als Herausforderung. Wandlungsimpulse für das politische System Österreichs. Wien 1995. 43–69
- Norton, Philip: National Parliaments in Western Europe. in: Smith, Eivind (ed.): National Parliaments as Cornerstones of European Integration. London–The Hague–Boston 1999. 19–35
- Ogris, Günther. Der Diskussionsprozeß vor der EU-Abstimmung. in: Pelinka, Anton (Hg.): EU-Referendum. Zur Praxis direkter Demokratie in Österreich. Wien 1994. 121–148
- Öhlinger, Theo: Das Scheitern der Bundesstaatsreform. in: Khol, Andreas–Ofner, Günther–Stirnemann, Alfred (Hrsg): Österreichisches Jahrbuch für Politik 1994. Wien 1995. 543–558
- Pelinka, Anton: Reinventing Parliamantarism? Rollenverständnis und Vertretungsstile. in: Pelinka, Anton–Plasser, Fritz–Meixner, Wolfgang (Hg.): Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien. Wien 2000. 311–334
- Rauchenberger, Josef (Hg.): Entscheidung für Europa. Österreichs parlamentarischer Weg in die EU. Wien 1995
- Schaller, Christian: Die innenpolitische EG-Diskussion seit den 80er Jahren. in: Pelinka, Anton–Schaller, Christian–Luif, Paul: Ausweg EG? Innenpolitische Motive einer außenpolitischen Umorientierung. Wien–Köln–Graz 1994. 27–269
- Schaller, Christian: Zur Diskussion um den österreichischen EU-Beitritt. in Tálos, Emmerich–Falkner, Gerda: EU-Mitglied Österreich. Gegenwart und Perspektiven: Eine Zwischenbilanz. Wien 1996. 17–31
- Schaller, Christian: Österreichs Weg in die Europäische Union – E(W)G/EU-Diskurs in Österreich. in: Dachs, Herber–Gerlich, Peter–Gottweis, Herbert–Horner, Franz–Kramer, Helmut–Lauber, Volkmar–Müller, Wolfgang C. – Tálos Emmerich: Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die Zweite Republik. Wien 1997<sup>3</sup>. 53–62
- Schäffer, Heinz: Österreichs Beteiligung an der Willensbildung in der Europäischen Union, insbesondere an der europäischen Rechtssetzung. Zeitschrift für öffentliches Recht 1996 (50), 3–73
- Schefbeck, Günther: Anton Benya. in: Dachs, Herbert–Gerlich, Peter–Müller, Wolfgang C. Die Politiker. Karrieren und Wirken bedeutender Repräsentanten der Zweiten Republik. Wien 1995. 48–57

- Schefbeck, Günther: Der Nationalrat zwischen Rechtssetzungsorgan und Tribüne. Die Geschäftsordnungsnovelle 1996 in rechtspolitischer Perspektive. *Journal für Rechtspolitik* 1997/5. 117–135
- Schieder, Peter: Österreichs Weg in Europäische Union. in: Rauchenberger (1995) 15–32
- Tálos, Emmerich-Kittel, Bernhard: Gesetzgebung in Österreich. Netzwerke, Akteure und Interaktionen in politischen Entscheidungsprozessen. Wien 2001
- Urbanitsch, Wolfgang: National Parliaments in the European Union. The Austrian Experience. Graz 1998
- Weber-Panariello, Philippe: Nationale Parlamente in der Europäischen Union. Baden-Baden. 1995
- Wessel, Wolfgang–Rometsch, Dietrich Conclusion: European Union and National Institutions. in Rometsch, Dietrich–Wessels, Wolfgang: The European Union and the Member States: Towards Institutional Fusion. Manchester 1996. 328–365
- Widder, Helmut: Komplexer Parlamentarismus. Die Geschäftsordnungsreform des Nationalrates 1996. in: Khol, Andreas–Ofner, Günther–Stirnemann, Alfred (Hrsg): Österreichisches Jahrbuch für Politik 1996. 433–454

*Honlap:*

[www.parlinkom.gv.at](http://www.parlinkom.gv.at)