



# Közszolgálati Nemzetközi Képzési Központ

## Az EU döntéshozatal

### Oktatási segédanyag

Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2013.

Nemzeti Közszolgálati Egyetem

Postacím: 1581 Budapest, Pf.: 15.

Cím: 1101 Bp., Hungária krt. 9-11.,

Telefon: +36(1)432-9000

Web: [www.uni-nke.hu](http://www.uni-nke.hu)

Nemzeti Fejlesztési Ügynökség  
[www.ujsechenyiterv.gov.hu](http://www.ujsechenyiterv.gov.hu)  
06 40 638 638



A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

## Tartalomjegyzék

1. A döntéshozatali eljárás és az intézmények – általános megállapítások .....	3
2. Az uniós intézmények szerepe a döntéshozatalban, hatáskör megosztás .....	4
3. Rendes jogalkotási eljárás .....	7
4. Különleges jogalkotási eljárás .....	11
5. A többéves pénzügyi keret és az éves költségvetés elfogadása .....	13
6. Nemzetközi szerződések elfogadása .....	16
7. Delegált jogi aktusok, komitológia .....	18
8. Polgári kezdeményezés .....	21
9. Az Európai Bizottság .....	23
10. Az Európai Unió Tanácsa .....	26
11. Az Európai Tanács .....	29
12. Az Európai Parlament .....	32
Irodalomjegyzék .....	35

## 1. A döntéshozatali eljárás és az intézmények – általános megállapítások

Az EU politikáinak végrehajtása céljából az európai intézmények jogi aktusokat fogadnak el a Szerződésekben rögzített szabályokkal és eljárásokkal összhangban. Általában az Európai Bizottság tesz javaslatot jogi aktusokra, amelyeket aztán a Tanács és az Európai Parlament fogad el. A három fő eljárástípus a konzultáció, a hozzájárulás és az együttdöntési eljárás. Az uniós polgároknak szintén van beleszólásuk a Közösség politikájának kidolgozásába. A 2000-es évek elején a Bizottság egy jelentős kezdeményezést indított útjára, a melynek célja a döntéshozatali eljárás átláthatóbbá, hatékonyabbá és demokratikusabbá tétele. E kezdeményezés célja, hogy az európai intézményeket közelebb hozza az állampolgárokhoz.

Az EU általános döntéshozatali eljárása az ún. együttdöntés. Ez azt jelenti, hogy a közvetlenül választott Európai Parlament a (28 uniós tagállam kormányait képviselő) Tanáccsal együtt hagyja jóvá az uniós jogszabályokat.<sup>1</sup>

Az uniós jogszabályok szövegezése az alábbiak szerint történik: A Bizottság az új kezdeményezésekre irányuló javaslatokat megelőzően értékeli azok **gazdasági, társadalmi és környezeti** hatásait. Erre hatásvizsgálat elkészítésével kerül sor, amelyben megállapítják a lehetséges szakpolitikai lehetőségek előnyeit és hátrányait.

A Bizottság konzultációt folytat minden érintettel, például a nem kormányzati szervezetekkel, a helyi hatóságokkal és az ipar és a civil társadalom képviselőivel. Egyes szakértői csoportok technikai kérdésekkel kapcsolatos tanácsokat adnak. A Bizottság így tudja biztosítani, hogy a jogalkotási javaslatok megfeleljenek a legfontosabb érdekelt felek igényeinek, illetve hogy a bürokratikus eljárások a szükséges minimumra korlátozódjanak. A tagállami parlamentek hivatalos fenntartással élhetnek, ha véleményük szerint valamely kérdést célszerűbb nemzeti, mint uniós szinten kezelni.

Az Európai Parlament és a Tanács felülvizsgálja a Bizottság javaslatait, és módosításokra tesz javaslatot. Ha a Tanács és a Parlament nem jut egyetértésre a módosításokat illetően, második olvasatra kerül sor. A Parlament és a Tanács második olvasatban ismét módosításokat javasolhat. A Parlament elutasíthatja a jogszabályjavaslatot, ha nem tud egyetérteni a Tanáccsal.

---

<sup>1</sup> <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/hu/0081f4b3c7/Law-making-procedures-in-detail.html>

Ha a két intézmény egyetért a módosításokról, akkor a jogszabályjavaslat elfogadható. Egyetértés hiányában egyeztetőbizottság igyekszik megoldást találni. Utolsó olvasatban akár a Tanács, akár a Parlament elutasíthatja a jogalkotási javaslatot.

## 2. Az uniós intézmények szerepe a döntéshozatalban, hatáskör megosztás

Az Európai Unió döntéshozatali eljárásait két szempontból is megvizsgálhatjuk. Egyrészt intézményi másrészt eljárásjogi szempontból. Az európai döntéshozatali rendszer sajátosságai kettős tulajdonságokat mutatnak, egyrészt a nemzeti döntéshozatali rendszerekre hasonlítanak, azok legjobb gyakorlataiból kialakított elegynek is vehetnénk őket. Másrészt a nemzetközi szervezetek döntéshozatali eljárásaihoz is hasonlítanak és ebből a szempontból az őket létrehozó tagállamok politikai alkuinak, érdekezéseinek és –ellentéteinek tükrét adják. Az így kialakult rendszert kell alátámasztanunk a fentebb vázolt két szempontú vizsgálatnak. Az első szempontból azt tekinthetjük át, milyen intézmények vesznek részt a döntéshozatalban, melyek a legfontosabb céljaik, felelősségi területük, kit képviselnek, milyen jogaik és kötelezettségeik vannak az eljárások során. A másik megközelítés ezzel szemben éppen az intézmények közötti interakciókra, folyamatokra és azok szabályozására, az eljárásjogi szabályokra összpontosít. Ki mit tehet és kell tennie, milyen határidőkkel és főleg, hogyan születik meg a közösségi jog új eleme.

Az Európai Unió intézményrendszerének központi eleme az „**intézményi háromszög**”<sup>2</sup>, amelynek alkotóelemei az Európai Bizottság, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Parlament. Ez a három intézmény játszik meghatározó szerepet a jogalkotási eljárásban és ezen a három alapponton nyugszik a nemzeti és nemzetek feletti jellegű ötvöző sajátos intézmény- és eljárásrendszer. A Szerződés kifejezetten intézkedik arról, hogy az Unió kizárólag a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül jár el a Szerződésekben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében. Minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad. Ezt nevezzük a **hatáskör-átruházás elvének**. Ugyanakkor a Szerződés nem részletezett alapelve **az intézmények közötti egyensúly elve** is, amelyet később a bírósági esetjog tett egyértelművé. Az egyes intézmények azokat és csak azokat a jogokat gyakorolják, amelyeket a tagállamok a Szerződésekben rájuk ruháznak. Továbbá az intézményeknek tiszteletben kell tartaniuk az

---

<sup>2</sup> [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index\\_hu.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index_hu.htm)

intézmények közötti jogkörmegosztást is és nem gyakorolhatnak olyan jogköröket, amelyeket a Szerződés más európai intézményekre ruház.

Természetesen az intézmények eltérő szerepet játszanak ezekben a folyamatokban, a hatalom és jogkörök megosztása így adva ki azt a teljességet, amit a Szerződés célul tűzött ki. Az intézmények között erőviszonyok az idővel természetesen változtak, hiszen bővültek az Európai Unióra átruházott hatáskörök is és ezzel párhuzamosan megváltoztak az európai kormányzással szemben megfogalmazott elvárások is. A döntéshozatali eljárások ennek megfelelően bonyolultabbak lettek, hogy megfelelő módon érvényre juttathassák az Európai Uniót alkotó szereplők (polgárok, tagállamok, régiók, stb.) legitim érdekeket. Ugyanakkor az intézményi háromszög részeinek alapvető szerepe nem változott. Az Európai Bizottság a „Szerződések őre” felelős az európai érdekek védelméért, az Unió közös érdekeinek érvényre juttatásáért és az elfogadott jogszabályok végrehajtásáért. Ennek megfelelően övé a kezdeményezés kizárólagos szerepe a döntéshozatali rendszerben, a Bizottságé a jog és felelősség, hogy az integráció működéséhez és továbbfejlődéséhez szükséges megfelelő jogszabályokra javaslatot tegyen. Ugyanakkor a döntéshozatali eljárás eredményeként elfogadott jogszabályok végrehajtásáért és végrehajtatásáért is ő felel. Az Európai Unió Tanácsa ezzel szemben a tagállamok konzultatív és képviseleti szerve, amelyet a félévente változó soros elnök jelenít meg. Mivel ez az az intézmény, amelyben az Európai Uniót létrehozó, így az arra átruházott jogköröket meghatározó tagállamok érvényesíthetik érdekeiket, ez az intézmény kiemelt szerepet játszik a politikailag érzékeny döntések meghozatalában és ilyen esetekben akár egyedüli döntéshozóként is lép fel. (Mint látni fogjuk, az ilyen területekre speciális döntéshozatali eljárások is vonatkoznak.) A Tanács szerepével ellentétben az Európai Parlament, mint az egyetlen közvetlenül választott testület, az európai polgárok közvetlen érdekérvényesítési fórumát képviseli. Ezeket az érdekeket pedig politikai pártcsoportok szerint tagolt struktúrában jeleníti és vitatja meg. A Parlament szerepe folyamatosan és dinamikusán növekedett a Szerződés módosításai során. Ez a folyamatos fejlődés hívatott megszüntetni, de mindenképpen csökkenteni azt a demokratikus deficitet, ami az Európai Unió kormányzását jellemezte.<sup>3</sup>

Az Európai Unió további intézményei ugyan nem vesznek részt a döntéshozatalban, de szerepük miatt mégis hatással vannak arra. A Régiók Bizottsága és a Gazdasági és Szociális Bizottság konzultatív szerepet játszik a jogszabály tervezetek kialakítása során, így számos

---

<sup>3</sup> Horváth Zoltán (2011)

gazdasági, társadalmi, regionális és helyi érdek, szempont az ő véleményük révén jelenik meg a döntéshozatali eljárásban. Az európai jogrendszer működését és a döntések megfelelő végrehajtását több intézmény is ellenőrzi, amelyekből kettőt érdemes is megemlíteni. Az Európai Bíróság felelős a döntéshozatal során létrejött jogrendszer betartatásáért, ő biztosítja a jogszabályok egységes alkalmazását és érvényesülését. Ezen tevékenysége során sok esetben értelmezi is ezeket a jogszabályokat és így ítéletei szintén követendő normákká válnak. Az ellenőrzés másik fontos intézménye az Európai Számvevőszék, amely az Európai Unió pénzügyeinek tisztaságáért, átláthatóságáért felel és ebből a szempontból biztosítja, hogy az intézményi háromszög szereplői által létrehozott szabályok megfelelően érvényesüljenek.<sup>4</sup>

Az európai döntéshozatali rendszer működésének, a hatáskör-átruházás és az intézmények közötti egyensúly elvén kívül, vannak olyan alapelvei, amelyek minden esetben kötelezik a döntéshozókat. Ilyen az uniós hatáskörök gyakorlására irányadó szubszidiaritás és az arányosság elve. A **szubszidiaritás elvének** megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók. Az **arányosság elvének** megfelelően pedig az Unió intézkedése sem tartalmilag, sem formailag nem terjedhet túl azon, ami a Szerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges.<sup>5</sup>

Fontos változás, hogy amíg a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt a két alapelv érvénye juttatása alapvetően az Európai Bizottság felelőssége volt a jogalkotás kezdeményezésekor, a Lisszaboni szerződéssel a Szerződés külön jegyzőkönyve mondja ki, hogy minden intézménynek biztosítani kell a szubszidiaritás és arányosság elveinek állandó figyelembevételét. A szubszidiaritás elvének érvényesítésekor kiemelt szerepet kapnak a nemzeti parlamentek, amelyek az említett jegyzőkönyvben megállapított eljárásnak megfelelően gondoskodnak a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartásáról. Lehetőségük van például egy jogszabálytervezettel kapcsolatban véleményt nyilvánítani arról, hogy a tervezet megfelel-e véleményük szerint ennek az alapelvnek.

---

<sup>4</sup> [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index\\_hu.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index_hu.htm)

<sup>5</sup> A szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyv: EUMSZ 2. Jegyzőkönyv  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0201:0328:HU:PDF>

Az alapelvek között megemlítendő még a közelség elve, amely általános elvárás az európai kormányzással szemben. Ennek értelmében a döntéseket a lehető legnyíltabb módon és a polgárokhoz legközelebb kell meghozni. Ennek az elvnek a megvalósulását biztosítja, hogy az Európai Unió minden döntéshozatali eljárása a Szerződésekben pontosan meghatározott és az egyes eljárások helyzete az egyes európai intézményekben nyomon követhető.

### 3. Rendes jogalkotási eljárás

A rendes jogalkotási eljárás a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta a leggyakoribb módja az uniós jogi aktusok elfogadásának. Elődje a Maastrichti Szerződés által bevezetett **együtdöntési eljárás**, amely bevezetésekor még csak tizenöt területre vonatkozott. Az Amszterdami szerződés kiterjesztette ezt a kört, amellyel meghatározóvá vált ez az eljárás, de meg is erősítette az Európai Parlament társ-jogalkotói státuszát. Ma már ez az eljárás, amely a Lisszaboni Szerződéssel a rendes jogalkotási eljárás nevet kapta, már az uniós jogalkotás mintegy háromnegyedére terjed ki és ez a kör az Európai Tanács egyhangú döntésével, az un. átvezetési záradék segítségével a Szerződés módosítása nélkül tovább bővíthető. Ezzel az eljárással az Európai Parlament társ-jogalkotói szerepe megerősödött, ami csökkenti az európai intézmények demokratikus deficitjét és biztosítja, hogy az Európai Unió döntéshozatali rendszere átláthatóbb és a polgárok érdekeit közvetlenül figyelembe vevő legyen.

Az eljárás menete követi az „intézményi háromszög” hármásának feladatmegosztását. Az Unió érdekeit képviselő fél, az Európai Bizottság tehet javaslatot egy új jogi aktus elfogadására, de szerepe ezt követően kicsi a folyamatban. Az ezt követő vita a társ-jogalkotók, a tagállamokat képviselő Tanács és a polgárokat politikai csoportok szerint képviselő Európai Parlament között folyik. Megállapodáshoz a felek egyetértésére van szükség. Az egyeztetések folyamatát az uniós jog pontosan szabályozza, így bár a tárgyalások menete bonyolult, egyértelműen nyomon követhető, milyen stádiumban, mi történik egy adott javaslattal. A jogszabálytervezetek helyzete bárki által megtekinthető az Európai Unió internetes felületén (Pre-Lex).<sup>6</sup>

A Bizottság – kezdeményezési jogának megfelelően – egyidejűleg benyújtja jogalkotási javaslatát az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Ahhoz, hogy első olvasatban döntés

---

<sup>6</sup> <http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=en>

születhessen, a két intézményben párhuzamosan folynak a tárgyalások. A megállapodás érdekében folyamatos információcsere működik a két társ-jogalkotó között és a tervezetről tájékozódást és tárgyalást segítő informális eszmecsere folyamatnak.

Ha az EP kialakítja **első olvasatos** álláspontját<sup>7</sup>, amiről plenáris ülés keretében szavaz. Ha elfogadta azt, a Tanács vagy egyetért az állásponttal, amely esetben elfogadják a jogalkotási aktust, az EP álláspontjának megfelelő szövegezéssel. Ha azonban a Tanács nem ért egyet az EP első olvasatban elfogadott álláspontjával, a Tanács első olvasatban saját álláspontot fogad el. Ilyenkor az előterjesztőnek, a Bizottságnak módja van véleményt nyilvánítani az elfogadott módosításokról. Mivel két külön álláspontunk van, nincs megállapodás, az eljárás a második olvasat szakaszába lép.

A **második olvasatra** három hónapos határidőt állapít meg az uniós jog, de az Európai Parlament vagy a Tanács kezdeményezésére e határidő egy hónappal meghosszabbítható. A plenáris ülésen való szavazásnak e határidőn belül és legkésőbb a negyedik hónap vége előtt meg kell történnie. A második olvasatban az illetékes parlamenti bizottság megvizsgálja a Tanács első olvasatban elfogadott álláspontját, és elkészíti ajánlását. A plenáris ülés az említett ajánlás alapján tanácskozást folytat, majd szavaz az ügyről. A szavazás eredménye nyomán az alábbi három különböző helyzet alakulhat ki.

Ha Tanács első olvasatban elfogadott álláspontját jóváhagyja a szavazás a jogi aktus a Tanács első olvasatban elfogadott álláspontjának megfelelően elfogadottnak tekintendő. Amennyiben az EP a 3+1 hónapos határidőn belül nem szavaz a Tanács első olvasatban elfogadott álláspontjáról, ugyanez az eljárás alkalmazandó. Ezzel szemben, ha a Parlament elutasítja a Tanács első olvasatban elfogadott álláspontját, javasolt jogi aktus el nem fogadottnak tekintendő. A Tanács első olvasatban elfogadott álláspontjának elutasításához az EP képviselőinek többsége szükséges (minimum 369 szavazat). Ezzel véget ér az eljárás és a dokumentummal csak a Bizottság új javaslata alapján lehet ismét foglalkozni. Ha azonban a Parlament a Tanács első olvasatban elfogadott álláspontjának módosítására tesz javaslatot, az eljárás folytatódik, a szavazás eredményét továbbítják a Tanácsnak és a Bizottságnak, és az utóbbinak véleményt kell nyilvánítani a módosításokról. vonatkozó javaslatok. A Tanács álláspontjára vonatkozó módosítások megszavazásához az EP képviselőinek többsége szükséges.

---

<sup>7</sup> <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/hu/0081f4b3c7/A-jogalkot%C3%A1si-elj%C3%A1r%C3%A1sokr%C3%B3l-r%C3%A9szletesen.html>



Ha a Parlament a Tanács első olvasatban elfogadott álláspontjának módosításáról szavazott, megkezdődik a Tanács második olvasati eljárása. A Tanács az EP módosításokról tárgyal, figyelembe véve a Bizottság ezekről kialakított véleményét. A vita egyik kimenetele, hogy a Tanács jóváhagyja a módosításokat, ilyenkor minősített többséggel dönt, a Bizottság negatív véleményének tárgyát képező módosítások esetében azonban egyhangú többséggel, és a jogi aktus elfogadottnak tekintendő. Ilyenkor a jogi aktus szövege a Tanács első olvasatban elfogadott, EP által módosított álláspontjának formájában tekintendő elfogadottnak. Azonban ha a Tanács nem hagyja jóvá az összes módosítást **egyeztető bizottságot** kell összehívni. Ezt a Tanács elnöke teheti meg az EP elnökével egyetértésben. Ennek a Tanács elutasító döntésétől számított 6 (+2) hetes határidőn belül kell megtörténnie.<sup>8</sup>

Az EP és a tanács számára szintén hat hét áll rendelkezésre az egyeztetésekre, amely az EP vagy a Tanács kezdeményezésére, közös egyetértésben legfeljebb két héttel meghosszabbítható. Az egyeztető bizottság első ülését megelőzően előkészítő munka folytatására van szükség, ami már az EP második olvasatban elfogadott módosításainak elutasításáról hozott döntéstől megkezdődik. Ilyenkor az álláspontok közelítése céljából szakmai kapcsolatfelvétellel és tárgyalásra kerül sor az egyeztetőbizottság első ülését megelőzően. Az egyeztetőbizottság ülését megelőzően tartott tárgyalások háromoldalú informális egyeztetések az Európai Parlament és a Tanács küldöttségeinek részvételével, valamint a Bizottság jelenlétével. A Bizottság feladata, hogy megtegyen minden szükséges kezdeményezést a két küldöttség álláspontjának közelítése érdekében. Az előkészítő tárgyalásokat a Tanács részéről a Coreper elnöke vezeti a Corepertől kapott megbízás alapján, vagy az elnökség nevében, amely a Tanácsban széles körű támogatottságot élvező javaslatokat terjeszt be. E háromoldalú egyeztető ülések eredményét a Coreper elé terjesztik vizsgálat céljából. Egyes ügyek esetében a háromoldalú egyeztetéseket megelőzően/követően sor kerülhet technikai megbeszélésekre a három intézmény titkársága között is.

Az egyeztetőbizottság első ülését megelőző háromoldalú egyeztetések és technikai megbeszélések sok esetben lehetővé teszik, hogy az egyeztetés az első ülés során lezáruljon, esetenként az előzőleg kialakított megállapodás egyszerű megállapításával. Egyéb esetekben az egyeztetőbizottságnak többször is kell üléseznie a közös szövegtervezettel kapcsolatos megállapodás eléréséhez. Valamennyi ilyen ülést megelőzően is sor kerülhet háromoldalú informális egyeztetésekre és technikai megbeszélésekre.

---

<sup>8</sup> [http://www.europarl.europa.eu/code/about/default\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/code/about/default_en.htm)

Az egyeztetőbizottság a Parlament és a Tanács küldöttségéből áll, mindkét küldöttség 28 tagú. Mivel a Tanács küldöttségét a tagállamok képviselői alkotják és a két delegáció azonos méretű, így a gyakorlatban a tagállamok aktuális száma szabja meg a delegációk méretét. Az egyeztetőbizottságot az Európai Parlament egyik alelnöke és az elnökséget betöltő tagállam valamelyik minisztere együtt elnöklí. A Tanács küldöttsége a Tanács tagjaiból vagy azok képviselőiből, általában a Coreperben a tagállamokat képviselő küldöttekből áll. Az Európai Parlament küldöttsége 28 tagból és 28 póttagból áll, ez utóbbiak nem rendelkeznek szavazati joggal, kivéve, ha a képviselőcsoportjukba tartozó tag nincs jelen. Az EP három alelnöke állandó tagja az egyeztetőbizottságnak, és felváltva látja el a bizottság társelnöki tisztét. A küldöttség többi 24 képviselő tagját a képviselőcsoportok jelölik ki. Legtöbbjük az ügyben illetékes parlamenti bizottsághoz tartozik. A Bizottság, amelyet elvileg a kérdéssel foglalkozó biztos képvisel, részt vesz az egyeztetésben, és megtesz minden szükséges kezdeményezést az EP és a Tanács álláspontjának közelítése érdekében (pl. kompromisszumos szövegtervezetek). A közös szövegtervezet elfogadására vonatkozóan többségi szabályok szerint a Tanács küldöttségében minősített többség az EP küldöttségében pedig egyszerű többség szükséges a döntéshez. A Bizottság álláspontja mindazonáltal nem befolyásolja az egyeztetőbizottság szavazati viszonyait.

Az egyeztetőbizottság ülését közvetlenül megelőzően a két társelnök és a biztos háromoldalú hivatalos egyeztető ülést tart. Az egyeztetőbizottság rendelkezésére kell állnia a Bizottság javaslatának, a Tanács első olvasatban elfogadott álláspontjának, az Európai Parlament által javasolt módosításoknak és a Bizottság azokkal kapcsolatos véleményének. Az egyeztetőbizottság felváltva ülésezik a Tanács és az EP helyiségeiben. Ezekre az ülésekre a Tanács üléseire érvényes nyelvhasználati szabályok vonatkoznak (24 nyelv).

Ha az egyeztetőbizottság nem hagy jóvá közös szövegtervezetet a Szerződés által előírt határidőn belül, a javasolt jogi aktus el nem fogadottnak tekintendő. Amennyiben azonban az egyeztető bizottság megállapítja a közös szövegtervezettel kapcsolatos megállapodást, a szöveget, megfelelő jogász-nyelvési utómunka után megküldik az egyeztetésben érdekelt feleknek. Ekkor újabb hat (meghosszabbítással 6+2) hét áll a felek rendelkezésére. Ez alatt a Tanács és a Parlament elfogadja a közös szövegtervezetnek megfelelő jogi aktust úgy, hogy az Európai Parlament a leadott szavazatok többségével, a Tanács pedig minősített többséggel dönt. Ha valamelyik intézmény nem hagyja jóvá a javasolt jogi aktust ezen határidőn belül,

azt el nem fogadottnak kell tekinteni. Az elfogadott jogi aktust (az eljárás bármely szakaszában, az EP, illetve a Tanács főtitkára és elnöke elé terjesztik aláírásra és kihirdetik a Hivatalos Lapban.

#### 4. Különleges jogalkotási eljárás

A Lisszaboni Szerződéssel a rendes jogalkotási eljárás vált a legfontosabb európai döntéshozatali eljárássá. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az uniós jog nem ismerne további eljárásokat. Ahogy a rendes jogalkotás szerepe megnőtt, ezek többségének alkalmazási köre csökkent, azonban a Szerződés által meghatározott esetekben továbbra is alkalmazzuk őket. A rendes jogalkotási eljárással szemben, összefoglaló nevük különleges jogalkotási eljárások. A **különleges jogalkotási eljárások** közé tartozik a korábbi konzultációs, együttműködési és hozzájárulási eljárás.<sup>9</sup> Az új szerződéses intézkedések kitűzött célja az EU döntéshozatali folyamatának egyszerűsítése annak egyértelműsítése és hatékonyabbá tételével.

A különleges jogalkotási eljárásokban a gyakorlatban az Európai Unió Tanácsa az egyetlen jogalkotó. Az Európai Parlament csak társul az eljáráshoz. Esettől függően csak konzultációs vagy jóváhagyási szerepet tölt be. A rendes jogalkotási eljárástól eltérően az Európai Unió működéséről szóló szerződés nem tartalmazza a különleges jogalkotási eljárások pontos leírását. Az eljárások módját tehát esettől függően az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés azon cikkei határozzák meg, amelyek az alkalmazásukról is rendelkeznek.

A **konzultációs eljárás**<sup>10</sup> lehetővé teszi, hogy az Európai Parlament véleményt adjon a bizottsági javaslatról. A Szerződésben meghatározott esetekben a Tanács köteles konzultálni a Parlamenttel, mielőtt döntene a bizottsági javaslatról. Annak ellenére, hogy a Tanács nem köteles figyelembe venni a Parlament véleményét, a jogszabály érvényes elfogadásának formai kelléke, kötelező eljárási eleme a Parlamenttel való konzultáció. A konzultációs eljárásban – mint minden más eljárásban – a jogalkotási kezdeményezési jog a Bizottságé. A Bizottság által javasolt tervezetről a Tanács konzultál a Parlamenttel, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottsággal és a Régiók Bizottságával. A Parlament vagy elfogadja a Bizottság javaslatát, vagy elutasítja azt, de módosító javaslatokat terjeszthet be hozzá. Amennyiben a

---

<sup>9</sup> EUMSZ

<sup>10</sup> Horváth Zoltán (2011)

Parlament módosítást javasol, a Bizottságnak minden javaslatot meg kell vizsgálni. Amennyiben a Bizottság a Parlament bármely módosító javaslatát elfogadja, a Bizottság módosított tervezetet terjeszt a Tanács elé. A Tanács megvizsgálja a módosított tervezetet, és vagy elfogadja azt, vagy további módosításokat javasol. Ebben a folyamatban, úgy, mint minden egyéb eljárás esetében, amennyiben a Tanács módosítja a Bizottság javaslatát, és azt a Bizottság nem támogatja, a Tanácsnak a döntést egyhangúan kell meghoznia.

Az **együtműködési eljárást** 1987-ben az Egységes Európai Okmány vezette be. Ezen döntéshozatal során a Parlament a konzultációnál komolyabb beleszólási lehetőséget kapott, de még mindig nem vált jogalkotóvá. Lényegi különbség, hogy az együtműködési eljárás során a közös álláspont kialakítása érdekében a Tanácsnak figyelembe kell vennie a Parlament véleményét. Ezáltal a Parlament jogköre jelentősen bővült. Az eljárás menete hasonlóan indul, mint más eljárásoknál a javaslatétel joga itt is a Bizottságé, amelyet előterjeszt a Tanácsnak. A javaslatról a Parlament állásfoglalást ad ki. A Tanács a Parlament véleményét ismerve, minősített többséggel kialakítja közös álláspontját. Ha a Parlament elfogadja a közös álláspontot, akkor a Tanácsnak elég minősített többséggel megerősítenie korábbi döntését és a jogi aktus elfogadottnak tekintendő. Ha azonban a Parlament elutasítja a közös álláspontot, akkor a tanács már csak egyhangú szavazással fogadhatja el a javaslatot. Ezért a Tanács érdeke, hogy az első olvasat után figyelembe vegye a Parlament javaslatait, de ez nem jogi kötelezettség, csupán az egyhangú döntéshozatal elkerülésének politikai szempontja indokolja. Az együtműködés jelentőségét általában abban szokás megjelölni, hogy általa a Parlament módosító indítványai a Tanácsnál napirendre kerülnek, azaz a Parlament javaslatai válnak vita kérdéseivé és így a téma meghatározójává, bár a Parlamentnek továbbra sincs döntési, vagy vétó joga. Az együtműködési eljárás jelentősége az Amszterdami Szerződés következtében minimálisra csökkent, mivel alkalmazásai területeinek többsége átkerült az együtdöntési eljárás alá.

Az **egyetértési eljárás** megkívánja, hogy a Tanács beszerezze az Európai Parlament egyetértését, mielőtt egy jogszabályt elfogad. A Parlament elfogadhatja vagy elutasíthatja a Bizottság javaslatát, de ahhoz módosítási javaslatokat nem tehet. Amennyiben a Parlament nem adja meg egyetértését, a jogszabályt a Tanács nem fogadhatja el. Az egyetértési eljárást alkalmazzák például az új tagországok csatlakozásáról szóló döntések meghozatalakor, a társulási megállapodás megkötésének vagy egyéb alapvető egyezmények megkötése esetében, de ez az eljárás alkalmazandó az Európai Bizottság elnökének kijelölése során, az európai parlamenti választásokra vonatkozó egységes szabályok elfogadásakor vagy abban az esetben,

ha valamely tagállammal szemben szankciót alkalmaznak, mert az súlyosan és folyamatosan megsértette az alapvető jogokat. Az egyetértési eljárás elődje korábban a **hozzájárulási eljárás** volt, melyet az Egységes Európai Okmány (1987) vezetett be, a döntéshozatal során, az integráció szempontjából kiemelkedően fontos kérdésekben, vétójogot biztosít a Parlament számára.

A különleges jogalkotási eljárások között meg kell még említeni a **tájékoztatási eljárást**. Kezdetben ezt az eljárást alkalmazták az összes közösségi jogalkotás során, bár mára a tájékoztatási eljárással hozott döntések köre jelentősen csökkent, maradtak olyan területek, ahol alkalmazandó (közös vámpolitika egyes vonatkozásai). Ebben az eljárásban csak a Tanács és a Bizottság vesz részt anélkül, hogy egyeztetniük kellene az Európai Parlamenttel, vagy bármelyik más intézménnyel. A Bizottság kezdeményezi, és a Tanács hozza meg a végső döntést, ezért ezt a folyamatot „a Bizottság javasol, a Tanács elrendel” formulának is nevezik. A Parlament is kiveheti azonban a részét a jogalkotás kezdeményezéséből miszerint felkérheti a Bizottságot olyan kérdésekre vonatkozó javaslatok benyújtására, melyet fontosak tart. Ilyen esetekben a Parlamentnek tagjai többségének egyetértésével kell cselekednie.

## **5. A többéves pénzügyi keret és az éves költségvetés elfogadása**

Az uniós döntéshozatalnak a költségvetés elfogadására vonatkozó részeit vizsgálva két eltérő eljárásrendet is vizsgálni kell. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés külön rendelkezik a többéves pénzügyi keretre, másrészt az unió éves költségvetésére és a költségvetési eljárására vonatkozó eljárásról.

A Lisszaboni Szerződés olyan ún. áthidaló klauzulákat vezetett be, amelyek lehetővé teszik, hogy az általános, adott területen alkalmazandó jogalkotási rendtől el lehessen térni. Van valamennyi európai politikára alkalmazható általános áthidaló klauzula és vannak meghatározott európai politikákra alkalmazható, egyedi áthidaló klauzulák. Az egyedi áthidaló klauzulák néhány eljárásbeli különlegességgel rendelkeznek az általános áthidaló klauzulához képest. Például a nemzeti parlamentek általában nem emelhetnek kifogást, mint ahogy az általános klauzula alkalmazása során. Más esetekben bizonyos egyedi klauzulák alkalmazása engedélyezheti, hogy a Tanács, és ne az Európai Tanács határozzon, mint ahogy az az általános klauzula esetében történik. Az egyedi klauzulák alkalmazásának módjai tehát esetenként eltérnek, és ezeket az eseteket az alkalmazásukról rendelkező szerződések cikkei

ismertetik. A hat egyedi klauzula közül egyik a többéves pénzügyi keretre vonatkozó, az Európai Unió működéséről szóló szerződés 312. cikke alapján.<sup>11</sup>

A Szerződés ezen cikke intézményesítette az Európai Unió informálisan már létező **többéves pénzügyi keretét**. Ennek értelmében a többéves pénzügyi keretet legalább 5 éves időszakra (ez a gyakorlatban 7 év jelenleg) kell meghatározni, illetve biztosítani kell, hogy az Unió kiadásai rendezett módon, saját forrásai határain belül alakuljanak. Természetesen az Unió éves költségvetésének összhangban kell lennie a többéves pénzügyi kerettel. A Tanács az Európai Parlamentnek a tagjai többségével elfogadott egyetértését követően, egyhangú szavazással határoz. A többéves pénzügyi keret különböző kiadási kategóriánként meghatározza a kötelezettségvállalási és a kifizetési előirányzatok éves felső határát. Amennyiben az előző pénzügyi keret időszakának végéig a Tanács nem fogadja el az új (következő) pénzügyi keret meghatározó rendeletet, akkor az új elfogadásáig az előző keret utolsó évének megfelelő felső határok meghosszabbodnak és a havonta alkalmazandó 1/12-es szabály alkalmazandó.

A többéves pénzügyi keret tárgyalásainak különlegességét azonban nem csak a rendes jogalkotási eljárástól eltérő döntéshozatala adja. Mivel a többéves keret hosszú időre meghatározza az integráció jövőjét, elfogadása érzékeny politikai kérdés. A többéves keret létrehozásának alapötlete is az volt, hogy a politikai vitákat előre egy csomagban lefolytassák a tagállamok egy hosszabb időszakra és így elvegyék ezt a tehet az időszak egyes éves költségvetéseinek vitáiról. A kiemelt érzékenység miatt azonban a többéves keret tanácsi vitája hosszan tartó, több soros elnökségi időszakon is átívelő folyamat, amelyet a szokásosnál nagyobb média figyelem kísér. A konszenzus létrehozására az aktuális elnökségek különböző tárgyalási technikákat is alkalmazhatnak, ami a tárgyalási, előkészítési szakaszt is elfogadandó keretként változóvá teszi.

Ezzel szemben **az Unió éves költségvetését** ettől eltérő, saját eljárás keretében fogadják el, noha mint fentebb már szerepelt, az éves költségvetésnek összhangban kell lennie a többéves pénzügyi kerettel.<sup>12</sup> A pénzügyi év január 1-jétől december 31-éig tart. Az éves költségvetési eljárás, a Lisszaboni Szerződésnek köszönhetően, nagymértékben egyszerűsödött, illetve az Európai Parlament (EP), a tagállamokat képviselő Tanáccsal egyenértékű szerepet kapott. Az eljárásra előírt határidők lerövidültek. A Szerződés írja elő, hogy az Unió éves költségvetését

---

<sup>11</sup> EUMSZ

<sup>12</sup> <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/hu/003dcd4001/K%C3%B6lts%C3%A9gvet%C3%A9si-elj%C3%A1r%C3%A1s.html>

különleges jogalkotási eljárás keretében eljárva az Európai Parlament és a Tanács határozza meg.

Az Európai Unió összes intézménye (az Európai Központi Bank kivételével) július 1-je előtt megtervezi a következő pénzügyi évre vonatkozó kiadásait. A Bizottság az intézmények javaslatait költségvetési tervezetbe foglalja. A költségvetési tervezet egy tervezett bevételi, illetve kiadási előirányzatot tartalmaz. Az Európai Bizottságnak a költségvetésre vonatkozó javaslatát legkésőbb a költségvetés végrehajtását megelőző év szeptember 1-jéig az Európai Parlament és a Tanács elé kell terjesztenie. A Tanács elfogadja a költségvetési tervezetre vonatkozó álláspontját, és azt legkésőbb az adott pénzügyi évet megelőző év október 1-éig az Európai Parlament elé terjeszti. Megjegyzendő, hogy a gyakorlatban az intézmények a határidők előtt jóval korábban teljesítik az ebben az eljárásban előírt kötelezettségüket.

Ha a Tanács álláspontjának bejelentésétől számított 42 napon belül az Európai Parlament egyetért a Tanács álláspontjával, a költségvetés elfogadásra kerül. Ha nem foglal állást, a költségvetést elfogadottnak kell tekinteni. Ha azonban tagjainak többségével módosításokat fogad el, a módosított tervezetet továbbítja a Tanácsnak és a Bizottságnak. Ebben az esetben az Európai Parlament elnökének a Tanács elnökével egyetértésben haladéktalanul össze kell hívnia az egyeztetőbizottságot.

Az egyeztetőbizottság tagjai megegyeznek a rendes jogalkotási eljárás keretében összehívott bizottság összetételével, a Tanács tagjaiból, illetve az Európai Parlament képviselőiből áll, ahol mind a két intézménynek azonos számú képviselője van jelen. Az egyeztetőbizottságnak (a Bizottság segítségével), az összehívásától számított 21 napon belül, megállapodásra kell, hogy jusson a közös szövegtervezetről. Ha a 21 napos határidőn belül az egyeztetőbizottság közös szövegtervezetben megállapodásra jut, akkor onnantól számítva 14 nap áll mind az Európai Parlament, mind a Tanács rendelkezésére, hogy a közös szövegtervezetet elfogadja.

A fentebb megfogalmazott 14 napos határidőn belül véglegesen elfogadottnak kell tekinteni a költségvetést ha mind az Európai Parlament, mind pedig a Tanács jóváhagyja a közös szövegtervezetet; ha egyikük sem foglal állást illetve abban az esetben is, ha az Európai Parlament és a Tanács egyike jóváhagyja a közös szövegtervezetet, míg a másik nem foglal állást.

Ezzel szemben a Bizottságnak új költségvetési tervezetet kell benyújtania amennyiben mind az Európai Parlament, mind a Tanács elutasítja a közös szövegtervezetet vagy ha ezen

intézmények egyike elutasítja a közös szövegtervezetet, míg a másik nem foglal állást, továbbá abban az esetben ha az Európai Parlament elutasítja a közös szövegtervezetet, míg a Tanács azt jóváhagyja vagy ha az egyeztetőbizottság 21 napon belül, a közös szövegtervezetet illetően, nem jut megállapodásra.

Ha az Európai Parlament jóváhagyja a közös szövegtervezetet, míg a Tanács elutasítja azt, a Parlament a Tanács elutasításától számított 14 napon belül úgy határozhat, hogy a módosítások egy részét vagy egészét megerősíti. Amennyiben a Parlament valamely módosítását nem erősíti meg, abban az esetben az egyeztetőbizottságban megállapított álláspontot kell megtartani a költségvetés azon fejezetére. A költségvetést ez után az eljárás után véglegesen elfogadottnak kell tekinteni. A költségvetési eljárás zárásaként az Európai Parlament elnöke hozza nyilvánosságra a költségvetésről szóló megállapodást véglegesen elfogadták.

Ha egy pénzügyi év kezdetén (január 1-jén) a költségvetést még nem fogadták el véglegesen, az Európai Unió működéséről szóló szerződés 322. cikke értelmében minden hónapban az előző költségvetés 1/12-ed részét kitevő összeget lehet elkölteni.

## **6. Nemzetközi szerződések elfogadása**

Az Európai Unió döntéshozatali rendszerének vizsgálatát általában az unió jogi aktusainak elfogadására vonatkozik. Ugyanakkor vannak olyan esetek, amikor az Unió nemzetközi megállapodásokban részes, így ezek elfogadására is tartalmaz szabályokat az uniós jog. Az egyrészről az Európai Unió (EU) és másrészről egy harmadik ország vagy szervezet között kötendő nemzetközi megállapodások elfogadásának eljárásrendjét az EU működéséről szóló szerződés 218. cikke határozza meg. Nagyon röviden, a nemzetközi megállapodások elfogadása több szakaszban történik. Mivel a megállapodás részese az Unió, így a tárgyalásokat az intézményi háromszögben az Unió érdekeit képviselő tagja, az Európai Bizottság folytatja. Első lépésként a Tanács elfogadja a Bizottság tárgyalási felhatalmazását meghatározó ajánlásokat. Ezt követően a Bizottság megtárgyalja a megállapodást és a Tanáccsal együtt aláírja azt. A Parlament véleményét minden esetben kikérik, sőt bizonyos esetekben a jóváhagyására is szükség van. Végezetül a megállapodást a Tanács köti meg. A



megállapodás érvényességének ellenőrzése céljából esetleg a Bíróság is beléphet az eljárásba.<sup>13</sup>

Az eljárást részletesebben megvizsgálva azt látjuk, hogy a kezdeményezési jog, mint az uniós döntéshozatalban általában, a Bizottságot illeti meg, az EU általános képviselőjére való jogosultsága alapján. A tárgyalások megkezdése céljából a Bizottság **ajánlásokat** nyújt be a Tanácsnak. Az ajánlásokat a komitológiai eljárásoknak megfelelően a Bizottság szolgálatai dolgozzák ki, a nemzeti szakértőkkel egyeztetve. Emellett amennyiben a megállapodás kizárólag a közös kül- és biztonságpolitika területére vonatkozik, az ajánlásokat a külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő dolgozza ki. A tárgyalásokat a Bizottság vezeti, a Tanácstól kapott felhatalmazásban foglaltaknak megfelelően. Ennek megfelelően a Tanács **határozatot** fogad el a tárgyalások megkezdésének engedélyezésére. A Tanács a Bizottság számára irányelveket határozhat meg arra vonatkozóan, hogy a tárgyalásokat milyen keretben kell lefolytatni. Ezt követően a Bizottság, a tagállamokkal együttműködésben, lefolytatja a tárgyalásokat. A tagállamok eljárásbeli részvétele a megállapodás által érintett területtől függ. Ha a megállapodás olyan területet érint, amelyben az EU-nak kizárólagos hatásköre van, a Bizottság egyedül tárgyalja meg a megállapodást, de a nemzeti szakértők szoros együttműködésben dolgoznak a Bizottsággal a komitológiai eljárásban meghatározott különleges bizottságok keretében. Ha azonban a megállapodás olyan területet érint, amelyben az EU-nak megosztott hatásköre van, a tárgyalásokat a Bizottság és a nemzeti szakértők együtt folytatják.

A Lisszaboni Szerződés jelentősen megnövelte az Európai Parlament szerepét a nemzetközi megállapodások elfogadási eljárásában. Ennek megfelelően a Parlament **egyetértése** szükséges több esetben is esetekben. Ilyen a rendes jogalkotási eljárás, vagy az Európai Parlament egyetértéséhez kötött különleges jogalkotási eljárás alkalmazási körébe tartozó területekre vonatkozó megállapodások megkötése vagy az EU és harmadik országok között társulási megállapodások megkötése. Ugyanígy az EP egyetértése szükséges az együttműködési eljárások bevezetése útján külön intézményi keretet létrehozó megállapodások megkötéséhez, az EU-ra nézve jelentős költségvetési kihatásokkal járó megállapodások megkötéséhez, az EU-nak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez történő csatlakozására irányuló megállapodás megkötéséhez továbbá akkor ha az eljárás célja egy államnak az EU-hoz történő

---

<sup>13</sup> Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata

csatlakozására irányuló megállapodás megkötése. Minden más megállapodás esetén nem kötelező a Parlament egyetértése, de az eljárás során **konzultálni** kell a Parlamenttel.

A megállapodás megkötése három lépésben történik. A Bizottság a Tanács utólagos határozatára vonatkozó fenntartással elhelyezi az aláírását a megállapodás szövegén. A Tanácsnak két jogi aktusra vonatkozó javaslatot nyújt be. Az egyik a megállapodás aláírására, a másik a megállapodás megkötésére vonatkozik. Ezt követően a Tanács határozatot (esetenként rendeletet) fogad el a megállapodás aláírásáról. Harmadik lépésként pedig a Tanács határozatot fogad el a megállapodás tulajdonképpeni megkötéséről, amely a megállapodás ratifikálását jelenti. A vegyes megállapodások esetében a megállapodás elfogadását minden egyes tagállam saját alkotmányos szabályainak megfelelő ratifikációs eljárása kíséri.

Elvben a megállapodás **megkötéséről szóló határozatot** a Tanács a szavazatok minősített többségével fogadja el. Ugyanakkor a Tanács egyhangú döntést hoz az EU és harmadik országok között társulási megállapodások megkötéséről és olyan megállapodások megkötése esetében, amelyek olyan területre vonatkoznak, ahol a belső döntéshozatalban egyhangúságra van szükség. Emellett a Szerződés két további külön esetet határoz meg, amikor a Tanács egyhangúan határozhat. Ez a két terület a kulturális és audiovizuális szolgáltatások kereskedelmére vonatkozó megállapodások illetve a szociális, oktatási és egészségügyi szolgáltatások kereskedelmére vonatkozó megállapodások.

A Tanács, a Bizottság, az Európai Parlament vagy bármelyik tagállam a Bírósághoz fordulhat, hogy az ellenőrizze a megállapodás érvényességét. Az ellenőrzés vonatkozik a megállapodás formai érvényességére (tiszteletben tartották-e az elfogadási eljárást) és az érdemi érvényességére, arra, hogy a megállapodás összhangban van-e az európai joggal. A Bíróság nemleges válasza esetén a hatályba lépéshez felül kell vizsgálni a megállapodást.

## **7. Delegált jogi aktusok, komitológia**

Az Európai Bizottság nemcsak a szerződések őre, de a közös politikák működtetéséért is felelős. Ezeken a területeken a közös működés flexibilisebb és hatékonyabb döntéshozatalt igényel. Vannak olyan területek (pl. a Közös Agrárpolitika területén a mezőgazdasági árkiigazító intézkedések, agrárexport-visszatérítések megállapítása, élelmiszeradalék-anyagok engedélyezése), amelyekben a zökkenőmentes működését a Tanács és a Parlament

döntéshozatali eljárásai nem biztosítják. Ezért az ilyen jellegű döntéseket megfelelő módon elfogadott keretjogszabály alapján a Bizottság hozza meg. A Bizottság tehát ilyen esetekben hozzá delegált területeken, végrehajtó döntéseket hoz. A Tanács ugyanakkor sok esetben nem teljesen engedi át a Bizottságnak a normatív döntéshozó feladatokat, és folyamatos kontrollt, sőt bizonyos esetekben vétót gyakorol a Bizottság ilyen jellegű tevékenysége felett. Ezt a tevékenységét a Tanács különböző típusú - a tagállamok képviselőiből álló- un. **komitológiai bizottságok**on keresztül végzi.<sup>14</sup>

Ezeknek a bizottságoknak három fő működési módjuk van. Az első esetben a Bizottság benyújtja a tervezett intézkedés javaslatát a **tanácsadó bizottságnak**, amely arról véleményt mond. A vélemény azonban a Bizottságot nem köti, csupán a lehető legnagyobb figyelmet kell szentelnie a vélemény tervezetbe való beépítésére, és erről tájékoztatnia kell a tanácsadó bizottságot. A **menedzserbizottság** felállításakor, a Bizottság intézkedés-tervezetet nyújt be, amelyről a menedzserbizottság minősített többséggel véleményt ad ki. Ezt követően a Bizottság elfogadja az adott végrehajtó intézkedést, de közölnie kell a menedzserbizottsággal minden olyan elemet, amely nem áll összhangban annak véleményével. A Bizottság ugyanakkor az intézkedés alkalmazását egy meghatározott határidőig (maximum három hónap) elhalasztja. A Tanács saját kezdeményezése alapján az adott határidőig minősített többséggel megváltoztathatja a Bizottság intézkedését. Ha a Tanács a határidő lejártáig nem tud megegyezésre jutni, a Bizottság döntése lép hatályba. A Bizottság döntési autonómiája **szabályozó bizottság** felállításakor a legkisebb. Ha a Bizottság által benyújtott intézkedés-tervezetet a szabályozó bizottság minősített többséggel támogatja, a Bizottság elfogadja az intézkedést. Amennyiben azonban a szabályozó bizottságban nincs meg a minősített többségi támogatás, vagy a testület negatív véleményt ad ki, a Bizottságnak a Tanácshoz kell fordulnia. A Tanács ekkor az adott intézkedésben meghatározott határidőn belül (maximum három hónap) minősített többséggel elfogadja a javaslatot, vagy egyhangú szavazással más döntést hoz. Ha a határidőn belül a Tanács minősített többséggel jelzi, hogy ellenzi a Bizottság javaslatát, a Bizottságnak azt felül kell vizsgálnia, majd újra be kell nyújtania a Tanácsnak. Ha a Tanács a határidőn belül a szükséges többséggel nem tudja elfogadni a tervezetet, illetve nem jelzi a vétót, az intézkedést a Bizottság elfogadja és hatályba lépteti.

Az 1994-es ún. Modus Vivendi (a Parlament és a Tanács közötti) megállapodás értelmében a Parlament (a gyakorlatban az illetékes szakbizottság) a Bizottságtól valamennyi általános

---

<sup>14</sup> <http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=FAQ.FAQ&CLX=hu>

alkalmazású végrehajtó intézkedés tervezetét és az elfogadás időkeretét megkapja. A Bizottságnak a „lehető legnagyobb mértékben” figyelembe kell vennie a Parlament észrevételeit és erről tájékoztatnia kell az Európai Parlamentet.

A döntéshozatal hatékonyságának növelése érdekében, az átláthatóság fenntartása mellett a Lisszaboni Szerződés új jogiaktus-kategóriát hoz létre, a **felhatalmazáson alapuló aktust**. Ennek a konstrukciónak lényege, hogy a jogalkotó felhatalmazza a Bizottságot valamely jogi aktus nem alapvető rendelkezéseit módosító aktusok elfogadására. Az ilyen felhatalmazáson alapuló aktusok például egyes technikai részleteket pontosíthatnak vagy utólag módosíthatják valamely jogalkotási aktus bizonyos rendelkezéseit. Így a jogalkotó a politikai iránymutatásra és a célkitűzésekre összpontosíthat, és nem kell túlságosan technikai jellegű vitákba bonyolódnia. Ez a felhatalmazás mindamelllett szigorú korlátok között adható. Kizárólag a Bizottság számára lehet engedélyezni felhatalmazáson alapuló aktusok elfogadását. Amellett mindig a jogalkotó írja elő azokat a feltételeket, amelyek mellett a felhatalmazással élni lehet. A Szerződés ugyanakkor úgy rendelkezik, hogy a Tanács és a Parlament adott esetben visszavonhatja a felhatalmazást vagy korlátozhatja annak időtartamát.

Ezzel párhuzamosan a Lisszaboni Szerződés megerősítette a Bizottság végrehajtási hatáskörét is.<sup>15</sup> Bár az európai jog végrehajtása elsősorban főszabályként a tagállamok feladata. Ugyanakkor kiemelten fontos biztosítani egyes intézkedések egységes végrehajtását az egész Unióban. Ezekben az esetekben a Bizottság felhatalmazást kap az ilyen intézkedések végrehajtására vonatkozó végrehajtási intézkedések, un. **végrehajtási aktusok** elfogadására. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépéséig a Tanács rendelkezett végrehajtási hatáskörrel, amely a Bizottságra ruházta a végrehajtási aktusok elfogadásának jogát. A Szerződés 291. cikke immár elismeri a Bizottság elvi hatáskörét. Így a tagállamokban egységesen végrehajtandó uniós intézkedések tekintetében a Bizottság közvetlen felhatalmazással rendelkezik a végrehajtási intézkedések elfogadására. Ezzel párhuzamosan a Lisszaboni Szerződés megerősíti a Parlament hatáskörét is a Bizottság végrehajtási hatáskörének ellenőrzését illetően. Ennek az ellenőrzésnek a feltételeit korábban a Tanács határozta meg. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta azonban a vonatkozó szabályokat rendes jogalkotási eljárás keretében fogadják el, amelyben a Parlament a Tanáccsal egyenrangú félként vesz részt.

---

<sup>15</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 182/2011/EU rendelete (2011. február 16.) a Bizottság végrehajtási hatásköreinek gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályainak és általános elveinek megállapításáról

## 8. Polgári kezdeményezés

Az európai polgárok kezdeményezési jogkörrel rendelkeznek, amely révén felhívhatják a Bizottságot jogi aktusra vonatkozó javaslatok benyújtására. Ez a rendelet egy ilyen kezdeményezés megvalósítására vonatkozó szabályokat és elveket állapítja meg.

A polgári kezdeményezés intézménye lehetővé teszi az európai uniós polgárok részére, hogy egy konkrét kérdésben jogalkotási javaslat benyújtására hívják fel a Bizottságot. A Lisszaboni Szerződés vezette be, és célja az Európai Unió (EU) demokratikus dimenziójának megerősítése. A polgároknak ezután módjukban áll a hangjukat európai szinten is hallatni és teljes mértékben bekapcsolódni az EU döntéshozatali folyamataiba. Az európai kezdeményezés szigorúan körbehatárolt jog. Ez a rendelet állítja fel az európai kezdeményezésekre vonatkozó alapelveket. A rendelet meghatározza továbbá, hogy milyen eljárás keretében valósul meg a polgári kezdeményezés. Ez az eljárás több fázisból áll. A polgári kezdeményezés legitimitásának és európai jellegének biztosításához, valamint magához a megvalósításához számos feltételnek kell megvalósulnia<sup>16</sup>:

- a kezdeményezésben legalább **egymillió uniós polgárnak**, tehát valamely tagállamban állampolgársággal rendelkező személynek kell részt vennie. Azok a személyek, akik valamely kezdeményezés támogatására nyilatkozatot töltenek ki, a kezdeményezés aláíróinak minősülnek;
- az aláíró polgároknak **a tagállamok legalább egynegyedéből** kell kikerülniük. Ennek célja biztosítani azt, hogy a kezdeményezés valóban az Unió érdekeit és nem csupán egy tagállam vagy tagállamok egy kisebb csoportjának érdekeit tükrözze;
- a rendelet minden egyes képviselt tagállamra vonatkozóan megállapítja az aláíró polgárok minimális létszámát. A tagállamonkénti minimum létszám a rendelet I. mellékletében található.

Emellett **polgári bizottságot** alakítanak minden polgári kezdeményezéshez. Egy ilyen bizottság hét különböző tagállamból származó személyből, valamint olyan képviselőkből áll, akik a teljes eljárás alatt a kapcsolattartó szerepét töltik be a polgári bizottság és az uniós intézmények között. A bizottság feladata, hogy biztosítsa a polgári kezdeményezés megszervezését és koordinálását. A bizottság feladata továbbá, hogy ösztönözze az egész

---

<sup>16</sup> <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/how-it-works>

Európát érintő ügyek felvetését, valamint mozdítsa elő a polgárok ezekről való együttgondolkodását.

A polgári kezdeményezés aláíróitól származó támogató nyilatkozatok összegyűjtésének megkezdését megelőzően a szervezőknek nyilvántartásba kell vetetniük a javasolt polgári kezdeményezést a Bizottsággal. Ez a javaslat többek között a kezdeményezés tárgyát és céljait is tartalmazza. A Bizottság ekkor megvizsgálja a kezdeményezés **elfogadhatóságát**. A Bizottság ellenőrzi többek között, hogy:

- megalakult-e a polgári bizottság és kinevezték-e a kapcsolattartó személyeket;
- a kezdeményezés tárgya olyan politikai területbe tartozik-e, ahol a Bizottságnak hatásköre van jogalkotási javaslatok benyújtására;
- a kezdeményezés nem komolytalan, nem visszaélés- vagy zaklatásszerű;
- a kezdeményezés nem ellentétes az EUSZ 2. cikkében foglalt értékekkel.

Amennyiben ezek a feltételek teljesülnek, a Bizottság nyilvántartásba veszi a javasolt kezdeményezést és a szervezők megkezdhetik a támogató nyilatkozatok begyűjtését. A polgároktól származó nyilatkozatok gyűjtéséért a szervezők felelnek. A kezdeményezést támogató nyilatkozatok írásban, e-mailben vagy online is gyűjthetők. A szervezők a kezdeményezés nyilvántartásba vételétől számított 12 hónapos határidő alatt gyűjthetik be az összes támogató nyilatkozatot.

Azt követően, hogy összegyűjtötték a támogató nyilatkozatokat, a szervezők ellenőrzés céljából benyújtják azokat az ezért felelős tagállami hatóságoknak. A nemzeti hatóságok ezt követően egy **igazolást** állítanak ki, amelyben igazolják az adott tagállamból származó érvényes nyilatkozatok számát.

Az igazolás beszerzését, illetve azt követően, hogy a rendeletben meghatározott minden feltétel teljesült, a szervezők benyújthatják a polgári kezdeményezést a Bizottságnak.

Ezután a Bizottság fogadja a szervezőket, és lehetővé teszi számukra a kezdeményezéssel felvetett kérdések részletes ismertetését. A szervezőknek joga van az Európai Parlament által biztosított közmeghallgatáshoz is.

A Bizottságnak három hónap áll rendelkezésére a polgári kezdeményezés vizsgálatára. Ezt követően a Bizottság **közleményt** fogad el, amely a következőket tartalmazza:

- jogi és politikai következtetéseit;
- annak indoklását, hogy miért tesz illetve nem tesz lépéseket az ügyben;
- a lépéseket, amelyeket adott esetben tenni kíván.

Az aláíró polgárok személyes jellegű adatait csakis a polgári kezdeményezéssel kapcsolatban lehet felhasználni. Ezeket az adatokat legkésőbb a kezdeményezés Bizottsághoz történő benyújtását követő egy hónappal megsemmisítik.

A rendelet emellett szankciókat ír elő azon szervezők számára, akik hamis nyilatkozatokat tesznek, vagy az adatokat csalárd módon használják fel. A polgári kezdeményezésről szóló rendeletet az EUSZ 11. és az EU működéséről szóló szerződés 24. cikkével összhangban fogadták el. Ezeket a cikkeket a Lisszaboni Szerződés vezette be. A cikkek lehetővé teszik a polgárok számára, hogy polgári kezdeményezést valósítsanak meg.

A következő részekben megvizsgáljuk a döntéshozatalban részt vevő intézmények működését.

## 9. Az Európai Bizottság

Az Európai Bizottság az Európai Unió **jogalkotás-kezdeményező** és végrehajtó intézménye. Legfőbb feladata az uniós érdekek előmozdítása és védelme, ezért is nevezik a „Szerződések őrének”. A Bizottság az EU javaslattevő, döntés-előkészítő, végrehajtó, ellenőrző intézménye, bár végrehajtó és jogalkotó hatáskörrel csak korlátozottan rendelkezik. **Feladata** továbbá az uniós szakpolitikák képviselése, azok megvalósítása, a közösségi alapok kezelése és az EU képviselése a nemzetközi fórumokon. Főszabály szerint a jogalkotás kezdeményezésének joga a Bizottságot illeti, vagyis minden jogszabály-javaslat a Bizottságtól származik. E „kezdeményezési monopólium” az uniós jogalkotás motorjává, illetve az integrációs folyamat előrehaladásnak letéteményesévé teszi. Hagyományosan a két társ-jogalkotó szerv – a Tanács és az Európai Parlament – fogadja el azokat a Bizottság által előkészített és benyújtott

javaslatokat, amelyek a Szerződésben megfogalmazott célokat, a közös politikák fejlesztését szolgálják.<sup>17</sup>

Fontos hangsúlyozni, hogy az Unió döntéseinek tényleges végrehajtása a tagállamok (szerződésekből fakadó) feladata. Ugyanakkor néhány, elsősorban a belső piac hatékony működtetésével kapcsolatos politika területen (pl.: versenypolitika) a Bizottság közvetlen végrehajtási hatáskörökkel bír pl. annak eldöntésére, hogy az egyes gazdasági szereplőknek nyújtott állami támogatások milyen mértékben egyeztethetők össze a belső piaccal. A Bizottság a „szerződések őre”, így egyik legfontosabb feladata annak biztosítása, hogy az uniós jogot minden tagállamban egységesen, megkülönböztetés nélkül alkalmazzák. Ha a Bizottság tudomására jut, hogy valamely tagállamban az uniós joggal ellentétes, vagy az uniós normáknak nem megfelelő szabályozás van hatályban, jogában áll a tagállammal szemben kötelezettségszegési eljárást indítani. Az eljárás végső fórumaként az Európai Bíróság dönti el a jogvitát. A Bizottság képviseleti feladatköre a külkapcsolatokban, a harmadik országokkal és nemzetközi szervezetekkel fennálló kapcsolatokban jelentkezik. Ezekkel a felekkel az Unió nevében megkötendő nemzetközi szerződések tárgyalásait a Bizottság folytatja le; az egyes nemzetközi szervezetekben (pl. WTO) az Unió képviseletét a Bizottság látja el.

Az EU többszintű és számos szereplőt magában foglaló döntéshozatali rendszerében – javaslattételi monopóliumából, illetve az ebből származó hozzáértéséből adódóan – a Bizottság csatornázza be a jogalkotással kapcsolatos igényeket és közvetíti az egyes felek érdekei között. Egyfajta mediátorként kíséri végig a jogalkotási folyamat egészét. Évente munkaprogramot állít össze, amelyben megfogalmazza a politikák fejlesztésére és a jogszabályok elfogadására vonatkozó elképzeléseit. A döntéshozatali folyamat mindennapi feladatai mellett a Bizottság átfogó, stratégiaalkotó feladatokat is ellát. Ilyen kulcsfontosságú szerepe volt a belső piac 1980-as években történő kiteljesítésében, vagy a gazdasági és monetáris unió koncepciójának kidolgozásában. Tevékenységének ez az előremutató jellege kiemeli a Bizottságot a többi intézmény közül.

A Bizottság végrehajtja és betartatja mindazon kötelezettségeket, illetve szolgálja mindazon célokat, amelyeket a Szerződésekben a tagállamok meghatároztak. Azonban fontos látnunk, hogy a Bizottság bár „a szerződések őre”, de nem a „szerződések ura”; az Unió általános működésének kereteit ugyanis végső soron Szerződések, azokat pedig alapvetően az azokat

---

<sup>17</sup> [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index\\_hu.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index_hu.htm)



megalkotó tagállamok határozzák meg. Éppen ezért az integrációra komoly hatással bíró intézkedések kidolgozásában a Bizottságnak szorosan együtt kell működnie (és egyben kiszolgálni) a tagállamokkal. Az integráció története ugyanakkor azt mutatja, hogy a Bizottságnak illetve a Bizottság elnöki posztját betöltő politikusoknak több alkalommal sikerült jelentős reformokkal hozzájárulni az integráció előremozdításához. Említhető ezek között az egységes belső piac és a monetáris unióhoz vezető út kialakításának terve, amely Jacques Delors nevéhez köthető.

A Bizottság munkáját az **elnök** irányítja, akit a tagállamok kormányai választanak meg az Európai Parlament jóváhagyásával. A Bizottság elnöke a tagállamokkal közösen határozza meg a testület további tagjainak névsorát, amelyhez a Parlament jóváhagyására van szükség. A Parlament ezt követően is felügyeli a Bizottság munkáját. Ha visszaéléseket tapasztal, végső eszközként bizalmatlansági indítvánnyal le is mondathatja a testületet. A Bizottság, mint testület, biztosokból áll. A **kollégium** a biztosokból álló politikai testület, rendszeres ülések keretében dönt a Bizottság működését és az egyes szakpolitikákkal kapcsolatos tevékenységét érintő legfőbb kérdésekről. A kollégiumot alkotó biztosoknak önálló felelősségi körük, portfóliójuk, van, amely meghatározza, hogy mely szakpolitikai területet felügyelik. A biztosokat bár a tagállami kormányok jelölik ki, a szerződések alapján feladataik ellátása során a küldő országtól függetlenül, az Unió érdekeit szem előtt tartva kell eljárniuk. A Bizottságnak, tagjai közül kijelölt, alelnökei is vannak, ciklusonként változó számban. A Nizzai Szerződés az elnök hatáskörébe utalta az alelnökök jelölését. 1999-2004 között kettő, 2004-2009 között ő volt, azóta hét az alelnökök száma. Az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője funkciójánál fogva automatikusan alelnöke a Bizottságnak.

A Bizottságba 2004 novemberéig az öt legnagyobb tagállam 2-2 főt, a kisebb tagállamok 1-1 főt delegáltak. Azonban a tagállamok száma növekszik, míg a portfóliók túlzott felaprózása rontja a kollégium hatékonyságát, a Nizzai Szerződés az „egy ország - egy biztos” elv alapján minden tagállamnak csak egy biztos delegálását engedélyezte. Így az Európai Bizottságnak jelenleg 28 tagja van. A Lisszaboni Szerződés értelmében a Bizottság tagjainak száma 2014. november 1-jétől a tagállamok számának kétharmadára csökken, kivéve, ha az Európai Tanács egyhangú szavazással eljárva másként nem dönt. Ez azonban azt jelentené, hogy először az Unió történetben lennének olyan tagállamok, amelyek nem delegálnak tagot a Bizottságba. A kérdés olyan érzékenynek bizonyult, hogy a Lisszaboni Szerződést megerősítő tagállami népszavazásokon is kulcskérdéssé vált. A Szerződés elfogadásának esélyeit

javítandó az Európai Tanács 2008. decemberi, majd a 2009. júniusi következtetéseiben rögzítette, hogy a Bizottság továbbra is a tagállamok egy-egy állampolgárából álljon.

A Bizottság **szervezete** főigazgatóságokra és szolgálatokra tagolódik. A főigazgatóságok a szaktárcákhoz hasonlítanak, amelyekben az EU közös politikáinak (mezőgazdaság, környezetvédelem, regionális politika, energiaipar, stb.) kidolgozása történik. Az Európai Bizottságot alkotó 40 főigazgatóságnak és szakosodott szolgálatnak egyike a Főtitkárság. A Főtitkárság biztosítja a Bizottság által végzett munka általános összhangját, mind az új szakpolitikák kialakításakor, mind a szakpolitikai kezdeményezések elfogadását célzó folyamat során. A főigazgatóságok munkájáért egy-egy (néha két) biztos viseli a politikai felelősséget, portfóliójának megfelelően. A főigazgatóságok igazgatóságokra, azok egységekre („unit”) tagozódnak, így adva ki a felelősségi és hatékonysági követelményeknek megfelelő struktúrát. A Bizottsági közigazgatás legmagasabb rangú hivatalnoka a főigazgató. A horizontális szolgálatok (pl.: a Bizottság jogi- vagy belső audit szolgálata) az apparátus egészére kiterjedően látnak el (tanácsadói, ellenőrzési stb.) feladatokat. A Bizottság tisztviselőinek felvétele magas szintű versenyvizsgához kötött.

## 10. Az Európai Unió Tanácsa

Az Európai Unió Tanácsa az Unió változó összetételben ülésező, kormányközi alapon működő fő **döntéshozó-jogalkotó** szerve. A Tanács – többnyire az Európai Parlamenttel együttműködve – fogadja el azokat a jogi aktusokat, amelyek közvetlenül érintik a polgárok életét, és jelentős nemzetközi hatással járnak. A Tanács a tagállamok szakminisztereiből áll, és a tárgyaló témától tíz különböző összetételben ülésezik. A Tanács ezáltal a tagállamok érdekképviseleti intézménye, amelynek keretében a testület döntései a tagállamok nemzeti érdekeinek eredőjeként születnek meg. A Tanács döntéseit két szinten készítik elő: szakértői szintű munkacsoportok, amelyek fölött az állandó képviselők (nagyköveti szintű) testülete, a Coreper (francia: „Comité des représentants permanents”) helyezkedik el. A Tanács döntéseit miniszteri szinten fogadja el; ezért hívják „Miniszterek Tanácsának” is.

A Tanács jogilag egységes intézmény. Ennek két fontos következménye van. Egyfelől bármilyen jogszabály, rendelkezés, amely az Unió hatáskörébe tartozik, eljárásjogilag bármelyik tanácsi formációban elfogadható. Másfelől az egyes **tanácsi formációk** között nincs formális fölé- és alárendeltség. A Tanács szakterületek szerint tagozódva tíz különböző

formációban ülésezik. A formációk száma és összetételük hosszú évek fejlődésének eredménye és az Általános Ügyek Tanácsa egyszerű többséggel módosíthatja azt. A jelenlegi tanácsi formációk az Általános Ügyek Tanácsa (ÁÜT), Külügyek Tanácsa (KÜT), Gazdasági és Pénzügyek Tanácsa (ECOFIN), Bel- és Igazságügyi Tanács (BIÜT), Foglalkoztatási, Szociális, Fogyasztóvédelmi és Egészségügyi Tanács (EPSCO), Versenyképességi Tanács (belső piac, ipar és kutatás, világűr) (COMPET), Közlekedés, Távközlés és Energia Tanács (TTE), Mezőgazdaság és Halászati Tanács (AGRIFISH), Környezetvédelmi Tanács (ENVI) és Oktatás, Ifjúság, Kultúra és Sport Tanács (EYC).

A Lisszaboni Szerződés újítása, hogy kétfelé bontotta a korábbi Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsa formációt. A Szerződés értelmében az Általános Ügyek Tanácsa (ÁÜT) az a tanácsi formáció, amely általános és átfogó hatáskörrel rendelkezik a többi Tanácsban folyó munka összhangja, az uniós politikák átfogó koordinációja és a több uniós politikát érintő horizontális kérdésekért, és mindazokért a kérdésekért, amelyek megoldásával az Európai Tanács őt megbízza. A Külügyek Tanácsa (KÜT) felelős a közös kül- és biztonságpolitikáért, a közös biztonsági és védelmi politikáért, a közös kereskedelempolitikáért, a fejlesztési együttműködésért és a humanitárius segítségnyújtásért, valamint az Európai Unió külső fellépésének egészéért is. A gyakorlatban általában minden hónapban ülésezik az Általános Ügyek Tanácsa, a Külügyek Tanácsa, a Gazdasági és Pénzügyek Tanácsa és a Mezőgazdasági és Halászati Tanács. A többi formáció egy félévben csupán három-négy alkalommal.

Az **egyes tanácsülések** napirendje minden esetben kétszer két részre oszlik: az első részt a „jogalkotási döntéshozatal,” a másodikat „a nem jogalkotási tevékenység” képezi. Mindkét rész esetében megkülönböztetünk vita nélküli („A”), illetőleg vitás („B”) napirendi pontokat. Az „A” pontokról az állandó bizottságokban a Coreper szintjén megállapodás született, így ezek a Tanács részéről már csak formális jóváhagyást igényelnek. A „B” pontok vitát igénylő döntéstervezeteket jelölnek. Érdekeség, hogy a „vita nélküli” illetve „vitás” napirendi pontokat a Coreper szintjén is megkülönböztetjük, azonban itt az „A” és „B” helyett itt „I-es” és „II-es” napirendi pontról beszélünk.

A miniszterek közti dialógus szorosabbá tétele érdekében az elmúlt időszakban bevett gyakorlattá váltak az informális miniszteri ülések, amelyek nem minősülnek tanácsülésnek, így ezek során formális döntés sem hozható, illetve hivatalos dokumentum sem fogadható el. A formális ülések során is szokás az informális munkavacsorák, munkaebédek szervezése,

amelyek esetében a zárt kör és az informális jelleg miatt nagyobb esély lehet a politikai megállapodás elérésére, vagy a nyílt, őszinte párbeszédre. A formális tanácsülések helyszíne Brüsszel, kivéve az áprilisi, júniusi és októberi üléseket, amelyeket Luxemburgban tartanak. Az informális üléseket az elnökséget adó tagállamban szokták tartani.

A Tanács döntéseit háromféle **szavazási formán** keresztül hozhatja meg. Az általános szabály szerint a Tanács a döntéseit minősített többséggel hozza, kivéve, ha a Szerződések eltérően nem rendelkeznek. Csak eljárási, illetve olyan kérdésekben szavaz egyszerű többséggel, amelyekről a Szerződések külön nem rendelkeznek. Az egyhangú szavazás kivételes döntéshozatali forma, amelyet a legérzékenyebb kérdésekben alkalmaznak, általában olyan kérdések, amelyek a nemzeti szuverenitás szempontjából különösen fontosak, mint pl. kül- és biztonságpolitika, adóharmonizáció, és amelyekben a tagállamok mindezülig kevésbé voltak hajlandóak lemondani vétőjogukról.

A Tanács munkáját előkészítő testületeként hozták létre az **Állandó Képviselők Bizottságát**, az ún. Coreper-t, amely a tagállamok EU mellé rendelt brüsszeli nagyköveteiből (illetve azok helyetteseiből) áll. A Coreper feladata, hogy a tanácsi munkacsoportban, szakértői szinten különböző okokból nyitva maradt kérdéseket megpróbálja rendezni, vagy a miniszterek számára úgy előkészíteni, hogy a tanácsülésen a szükséges politikai döntés megszülethessen. A Coreper egyfelől egyfajta politikai többletet jelent a munkacsoporthoz képest abban a tekintetben, hogy bizonyos mértékig képes, ill. lehetősége van arra, hogy a szakmai mozgástereken túl politikai kompromisszumokat javasoljon vagy készítsen elő. Másfelől a Coreper tudja elvégezni azt a szakmai-technikai munkát, amellyel nem célszerű a miniszteri üléseket terhelni. A nagy munkamennyiségre tekintettel a Coreper két részre tagozódik. Az ún. Coreper II tagjait az állandó képviselők (PR) (vagyis nagykövetek), a Coreper I tagjait pedig az állandó képviselők helyettesei (DPR) képezik. A politikai szempontból érzékenyebb ügyekkel foglalkozó Coreper II. az Általános Ügyek Tanácsa (ÁÜT), a Külügyek Tanácsa (KÜT), a Bel- és Igazságügyi Tanács (BIÜT), valamint a Gazdasági és Pénzügyi Tanács (ECOFIN) tanácsi formációk előkészítéséért felelős. A Coreper II üléseket közvetlen előkészítéséért az ún. Antici-csoport felel. (A csoport nevét P. Antici olasz diplomata után kapta, aki az Antici-csoport első elnöke volt 1975-ben.) Ehhez hasonlóan a Coreper I ülések előkészítéséért a Mertens-csoport felel. (Ennek szintén 1993-as első elnöke, egy belga diplomata a névadója). Az Antici és Mertens diplomaták az állandó képviselők, ill. helyetteseik közvetlen munkatársai, az egyes Coreper alá tartozó területek koordinátorai.

A Tanács munkáját további mintegy 200-250, témák szerint elhatárolt állandó, illetve ad hoc jelleggel felállított **tanácsi munkacsoport** készíti elő. Számuk és feladatuk gyakran változik az éppen aktuális, napirenden lévő kérdéseknek megfelelően. E munkacsoportok a tagállamok hazai közigazgatásának adott szakkérdésért felelős munkatársaiból állnak, akik folyamatosan egyeztetve, időközönként üléseket tartva, szakmailag előkészítik a Tanács, illetve a Coreper elé kerülő döntési tervezeteket. Csak azok a kérdések kerülnek vitás napirendi pontként a Coreper napirendjére, amelyekről a tagállami képviselők nem tudnak a munkacsoportok szintjén megegyezni.

A Tanács **elnökségét** félévenként felváltva tölti be egy-egy tagállam. A folytonosság biztosítása érdekében az egymást követő elnökségek előre meghatározott hármas csoportokban („trió-elnökség”) segítik egymás tevékenységét, és közösen másfél éves keretprogramot készítenek, illetve a soros elnökség fél éves, részletesen kidolgozott elnökségi programot dolgoz ki. A soros elnök tagállam hívja össze a Tanácsot, elnököl a Tanács minden testületében (Coreper, munkacsoportok), hív fel szavazásra, és írja alá az elfogadott aktusokat. Az egyetlen kivétel ebből a szempontból a Külügyek Tanácsa és az ahhoz tartozó testületek, amelynek ülései esetében a külügyi főképviselő (illetve megfelelő munkatársa) jár el elnökként. Az elnökség állítja össze a napirendet, és meghatározó szerepe van a tárgyalások menetének, illetve a szavazás előkészítésének alakításában. Ezáltal az elnökségnek komoly súlya van az elnöki időszaka alatt tárgyalásra kerülő ügyek kezelésének, azok kimeneteleinek befolyásolásában. Az elnökséget betöltő ország – a külügyi főképviselő mellett, illetve helyettesítésekor – kulcsszerepet játszik az Unió külső képviseletében és külpolitikai álláspontjának megjelenítésében is.

A Tanács és soros elnöksége munkáját a Tanács apparátusa, az uniós tisztviselőkből álló **Főtitkárság** segíti. Fő feladata az ülések előkészítése, a tanácsi döntéshozatal előmozdítása, és ennek érdekében a soros elnökség munkájának segítése. Önállóan nem dönt, de tanácsot adhat, mint a Tanács „intézményi emlékezete”. A Főtitkársághoz tartozik a Tanács Jogi Szolgálat, amelynek elengedhetetlen szerepe van a jogi konzisztencia és következetesség biztosításában a tanácsi munka során.<sup>18</sup>

## 11. Az Európai Tanács

---

<sup>18</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:315:0051:0055:HU:PDF>

Az Európai Unió Tanácsával szemben az Európai Tanács (EiT) az Európai Unió állam- és kormányfőinek, valamint a Bizottság elnökének testülete. Bár nem része a formális döntéshozatali folyamatnak, stratégiai, politikai döntései révén az Unió csúcsszerve, amely meghatározza az Európai Unió általános politikai irányait. A testület munkájában részt vesz az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője, valamint, ha a napirend úgy kívánja, az Európai Központi Bank elnöke. Az EiT ülései a gyakorlatban szűk körűek és zártak, ezáltal is elősegítve az érzékeny politikai kérdések megtárgyalását. A tagállamok részéről egyedül a kormány- illetve államfő vehet részt; távolléte esetén nem helyettesíthető, de szavazati jogát írásban átadhatja egy másik tagállam kormány- illetve államfőjének.<sup>19</sup>

Bár az állam- és kormányfők találkozóra 1974 óta rendszeresen sor került, e csúcstalálkozó **státusza** sokáig jogilag tisztázatlan volt. Végül a Lisszaboni Szerződés az Európai Tanácsot az Unió különálló intézményévé emelte. Annak ellenére, hogy az EiT önálló intézményi státuszt kapott, saját adminisztrációval nem rendelkezik. üléseinek előkészítésében, lebonyolításában a Tanács Főtitkárságára támaszkodik. Annak érdekében, hogy hatáskörét egyértelműen elhatárolja a Tanácstól, a Szerződés kimondja, hogy az Európai Unió nem rendelkezik jogalkotói hatáskörrel. Fő feladat, hogy nagy horderejű, stratégiai kérdésekben döntsön, valamint meghatározza az Unió számára a követendő általános politikai irányvonalat, és prioritásokat. E feladatok mellett a Szerződések néhány konkrét döntés meghozatalát is az EiT hatáskörébe utalták (ilyen például a Bizottság elnökének jelölése). Ezek közül számos nagy jelentőségű, kvázi-alkotmányos jellegű (pl. az Európai Parlament pontos összetétele) döntés is szerepel, ami lehetővé teszi, hogy ezekben a kérdésekben ne kelljen a Szerződéseket módosítani. Az EiT tanácsi következtetéseket fogad el, amelyben a tárgyalások eredményeit, stratégiai döntéseit rögzíti. A konkrét döntések eredményeként határozatot is elfogadhat. E határozatok nem minősülnek az Unió jogalkotási eljárása szerint elfogadott jogalkotási aktusnak. Ilyen, az Európai Stabilitási Mechanizmus létrehozásáról szóló határozat került elfogadásra például 2011. március 25-én.

Az Európai Tanács, elnökének összehívására, félévente kétszer ülésezik. Ha a helyzet úgy kívánja, az elnök rendkívüli ülést is összehívhat. A tapasztalatok alapján a kötelező évi négy-nél gyakrabban tartanak EiT ülést, ami jelzi e testület szerepének növekedését. Az EiT üléseit az Általános Ügyek Tanács (ÁÜT) készíti elő. Főszabályként az EiT ülését közvetlenül ÁÜT-nek kell megelőznie, csak rendkívüli esetben ülhet más tanácsi formáció az EiT előtt. A

---

<sup>19</sup> Horváth Zoltán (2011)

rendkívüli csúcsok előtt azonban általában nem kerül sor rendkívüli ÁÜT-re, így – az EiT időzítésének függvényében – előfordulhat, hogy azt a Coreper készíti elő. A Lisszaboni Szerződés értelmében az EiT összes ülésére Brüsszelben kerül sor. Az EiT napirendjére az EiT elnöke tesz javaslatot az EU Tanácsának soros elnökével és a Bizottsággal történő konzultációt követően. Az EiT döntéseit konszenzussal hozza, kivéve egy-két meghatározott esetben, ahol minősített többségi szavazattal dönt (pl. saját elnökének megválasztásakor). E szavazás rendje a Tanácsban alkalmazottéval megegyezik. Valamely tag tartózkodása nem akadályozza az EiT-et a döntéshozatalban.<sup>20</sup>

A Lisszaboni Szerződés hozta létre az EiT **állandó elnökének** pozícióját, korábban a soros elnökség állam- illetve kormányfője látta el e funkciót. Az elnököt az EiT minősített többséggel választja meg – egyszer megújítható – két és fél éves időtartamra. Az elnök mandátuma alatt semmilyen nemzeti tisztséget nem tölthet be. Azt ugyanakkor nem zárja ki a Szerződés, hogy más európai uniós tisztséget lásson el, ami lehetőséget teremt akár arra is, hogy az Európai Tanács és az Európai Bizottság elnöke egy személy lehessen. Az elnök feladata az ülések összehívása, előkészítése, vezetése, a folyamatosság biztosítása, a konszenzus kialakításának ösztönzése, valamint az ő (vagyis az állam- és kormányfők) szintjén az Unió külső képviselője (miniszteri szinten ez a külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő szerepköre). Az ülések előkészítéséről és folyamatosságáról a Bizottság elnökével együttműködve és az ÁÜT munkája alapján gondoskodik. Az Európai Parlamentben is az elnök képviseli az EiT-et, amikor minden csúcstalálkozó után be kell számolnia az ülés eredményeiről.

Az Európai Tanács szerepe az, hogy a legfontosabb politikai és stratégiai kérdésekben döntsön. Annak ellenére, hogy az Európai Tanács nem része a formális jogalkotás rendszerének, az intézményi háromszögnek, részben a státuszát erősítő intézményi reformoknak, részben a gazdasági válság kihívásai következtében szerepe egyre hangsúlyosabb. Jól mutatja ezt, hogy az Unió közép és hosszú távú működését alapvetően befolyásoló két kiemelkedő ügyben, az Unió költségvetését hét évre meghatározó többéves pénzügyi keret (MFF), illetve a valódi Gazdasági és Monetáris Unióra (gEMU) vonatkozó javaslat, is irányadó az állásfoglalása.

---

<sup>20</sup> Az Európai Tanács Eljárási Szabályzata, 2009. December 1.: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:315:0051:0055:EN:PDF>

## 12. Az Európai Parlament

Az Európai Parlament (EP) megalakulásakor csupán a tagállami parlamentekből delegált tagokkal rendelkezett, és hosszú éveken át kizárólag – jogi következmények nélküli, a többi intézményre kötelezettséget alig jelentő – konzultációs, véleményező lehetőséggel bírt. Mára tagjait az európai polgárok közvetlenül választják, és az európai döntéshozatali rendszer társ-jogalkotójává vált. Az uniós jogszabályok döntő többsége nem jöhet létre az EP egyetértése nélkül. A Lisszaboni Szerződés értelmében megnövekedtek politikai ellenőrző, valamint egyetértési és konzultációs jogkörei is. Fő feladta a jogszabályok elfogadása, a Tanáccsal együtt társ-jogalkotóként. Mivel az EP **közvetlenül választott testület**, általa garantált az európai jogalkotás demokratikus legitimitása. Az EP demokratikus felügyeletet gyakorol az uniós intézmények, különösen az Európai Bizottság felett. Jóváhagyhatja vagy elutasíthatja a Bizottság tagjainak kinevezését, és bizalmatlanság indítványt fogadhat el a Bizottság egészével szemben. Az EP költségvetési hatáskörrel is bír, a Tanáccsal közösen fogadja el az Európai Unió költségvetését.

Az Európai Parlament **székhelye** a Szerződés értelmében Strasbourg, itt kerül sor havonta egy alkalommal a plenáris ülésekre. Ez azt is jelenti, hogy az Európai Parlament nem határozhatja meg szabadon saját székhelyét, hanem azt, a Szerződés szövegén keresztül közvetve, a tagállamok képviselői határozzák meg. A többi plenáris ülést, a döntés-előkészítői és a bizottsági munkák Brüsszelben folynak, illetve itt tartják a politikai csoportok is üléseiket. A titkárság központja Luxembourgban van. Az EP elnökét, 14 alelnökét és 5 quaestorát (pénzügyekért felelős tisztségviselőjét) titkos szavazással a képviselők választják. A jelöléshez vagy egy képviselőcsoport, vagy legalább 40 képviselő támogatása szükséges. Megbízatusuk két és fél évre szól.

Az EP több irányító szervvel rendelkezik. Az egyik legfontosabb az **Elnökség**, amely az elnökből, a 14 alelnökből és a tanácsadói minőségben résztvevő quaestorokból áll. Az Elnökség az Európai Parlamentet érintő pénzügyi, igazgatási és szervezeti kérdésekről határoz. Szintén fontos az **Elnökök Értekezletének** szerepe. Ez a testület az Európai Parlament elnökéből, a képviselőcsoportok elnökeiből és egy független képviselőből áll, aki az üléseken szavazati jog nélkül vesz részt. Az Elnökök Értekezlete határoz a parlamenti munka szervezéséről és a jogalkotási tervezésről, elkészíti az ülések napirendjét, meghatározza a bizottságok összetételét és hatáskörét, valamint engedélyezi a saját



kezdeményezésű jelentések elkészítését. Emellett felel az Európai Unió más intézményeivel és szerveivel, valamint a harmadik országokkal és az Unión kívüli intézményekkel és szervezetekkel való kapcsolattartásért. Az Európai Parlament munkáját az Elnökség által kinevezett főtitkár segíti. A Főtitkárság feladata a jogalkotási munkák összehangolása, valamint a plenáris és egyéb ülések megszervezése. A Főtitkárság technikai és szakértői segítséget is nyújt a Parlament szerveinek, valamint a mandátumukat töltő képviselőknek.

Az Európai Parlamentben jelenleg 754 **képviselő** dolgozik, közülük 22 képviseli Magyarországot. Mivel a Parlament az európai polgárok közvetlen képviselője, a képviselők nem országokként, hanem politikai pártcsaládonként alkotnak frakciókat. Jelenleg hét képviselőcsoport működik, az Európai Néppárt (EPP), Szocialisták és Demokraták Progresszív Szövetsége (S&D), Liberálisok és Demokraták Szövetsége Európáért (ALDE), Zöldek/Európai Szabad Szövetség (GREENS/EFA), Európai Konzervatívok és Reformisták (ECR) és az Egyesült Európai Baloldal/Északi Zöld Baloldal (GUE/NGL). Ezek a pártcsoportok függetlenek az európai pártoktól, de szorosan kötődnek hozzájuk. Mivel a pártcsoportok nem szigorúan rögzített alakzatok, így bár a főbb erővonalak megmaradnak, minden EP választás után új csoportok vagy új csoport elnevezések jöhetnek létre. Képviselőcsoport létrehozásához legalább 25 tagra van szükség, akik legalább a tagállamok negyedét képviselik. Egy képviselő csak egy csoporthoz tartozhat. Aki nem tartozik egyetlen csoporthoz sem, az független dolgozik

Az EP plenáris **üléseit** – évente legalább tizenkettőt – Strasbourgban tartja. A többi plenáris ülést Brüsszelben tartják. Az EP a plenáris üléseken fogadja el az állásfoglalásait, folytatja le a politikai vitákat, valamint a már lezárt viták alapján szavazást tart. Ezeken az üléseken a Bizottság (elnök vagy illetékes biztos) és a Tanács is jelen van. A Tanácsot a soros elnökség képviseli, illetve jelen vannak a tagállamok EP-vel foglalkozó diplomatái és az EP Főtitkárságának képviselői is. Az EP-ben jelenleg húsz bizottság működik. A szakbizottságok (ahogyan a politikai frakciók is) többnyire Brüsszelben üléseznek. Ezek a szakbizottságok készítik elő a plenáris ülés elé terjesztendő dokumentumokat, lefolytatják a részletes szakmai vitákat, így az érdemi kérdések sok esetben itt dőlnek el. A bizottságoknak tagjai és póttagjai vannak. A póttagok részt vehetnek és felszólalhatnak a bizottságok ülésein, módosító javaslatokat is beterjeszhetnek, időnként jelentéstevők (raportőrök) is lehetnek, de szavazni csak távollévő frakciótársuk helyett szavazhatnak. A bizottság tagjai és póttagjai politikai csoportok szerint rendeződnek. A szakbizottságok az egyes uniós dossziéknál a dossziéval kapcsolatos javaslatokról, álláspontjukról jelentéseket fogadnak el. A jelentések felelőse a

kijelölt jelentéstevő (raportőr), aki jelentéstervezetet készít, véleményezi a módosító javaslatokat, és bemutatja a szöveget a plenáris ülésen. A bizottsági üléseken részt vesznek a tagállami diplomaták és a Bizottság képviselői is, főszabály szerint azonban nem szólalnak fel (ritka esetekben előfordul, hogy a Bizottság – még ritkább esetben a Tanács soros elnöksége vagy Főtitkársága – tájékoztatást ad a vita során). Bevett gyakorlat azonban, hogy az elnökségi félév elején és végén az illetékes szakminiszterek vagy államtitkárok beszámolnak az elnökség programjáról, illetve eredményeiről. Jelentősebb dossziéknál a bizottság ún. közmeghallgatást is szervezhet. Ezen a szakbizottság képviselői (általában a jelentéstevő, az elnök vagy alelnök és néhány másik képviselő) szakértőkkel, kutatókkal, civil vagy gazdasági-üzleti szervezetek képviselőivel folytatnak eszmecsereket.

## Irodalomjegyzék

- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés
- Horváth Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról, Nyolcadik, átdolgozott kiadás, 2011 Budapest, hvgorac
- [http://europa.eu/eu-law/index\\_hu.htm](http://europa.eu/eu-law/index_hu.htm)
- AZ EURÓPAI TANÁCS HATÁROZATA az Európai Tanács eljárási szabályzatának elfogadásáról  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:315:0051:0055:HU:PDF>
- Egyeztetőbizottság: [http://www.europarl.europa.eu/code/about/default\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/code/about/default_en.htm)
- Jogalkotási eljárás  
<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/hu/0081f4b3c7/A-jogalkot%C3%A1si-elj%C3%A1r%C3%A1sokr%C3%B3l-r%C3%A9szletesen.html>
- Költségvetési eljárás  
<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/hu/003dcd4001/K%C3%B6lts%C3%A9gvet%C3%A9si-elj%C3%A1r%C3%A1s.html>
- Polgári kezdeményezés:  
<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/how-it-works>
- Komitológia:  
<http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=FAQ.FAQ&CLX=hu>
- Az Európai Parlament és a Tanács 182/2011/EU rendelete (2011. február 16.) a Bizottság végrehajtási hatásköreinek gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályainak és általános elveinek megállapításáról
- Intézmények:  
[http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index\\_hu.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index_hu.htm)