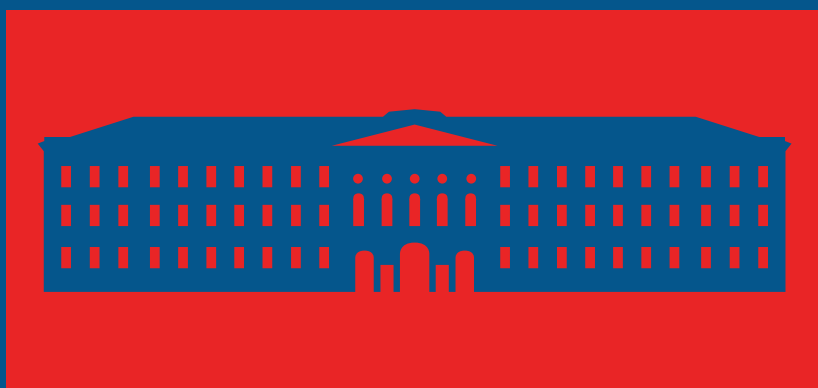


Traser Julianna Sára

Az EU tagállamainak uniós ügyekért felelős közigazgatási szervei – az Európai Unió és a magyar szervek kapcsolatrendszerre



Dialóg Campus



Traser Julianna Sára

AZ EU TAGÁLLAMAINAK UNIÓS ÜGYEKÉRT
FELELŐS KÖZIGAZGATÁSI SZERVEI –
AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS A MAGYAR SZERVEK
KAPCSOLATRENDSZERE

A kiadvány a KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001 „A közszolgáltatás komplex kompetencia, életpálya-program és oktatás technológiai fejlesztése” című projekt keretében jelent meg.

A kézirat lezárva:
2016. november 30.

Szerző
Dr. Traser Julianna Sára

Olvasószerkesztő
Szarvas Melinda

© Dialóg Campus Kiadó, 2018

© A szerző, 2018

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

TARTALOM

1. AZ EURÓPAI UNIÓ INTÉZMÉNYEI, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A TAGÁLLAMI ÉRDEKÉRVÉNYESÍTÉS „HELYSZÍNEIRE”	5
1.1. Az uniós döntéshozatali mechanizmus rövid áttekintése	5
1.1.1. Az egyes intézmények által megjelenített érdekek	6
1.2. A tagállami érdekérvényesítés intézményi szereplői	7
1.2.1. A Tanács	7
A tanácsi munka előkészítése	10
1.2.2. Az Európai Tanács	13
1.2.3. Magyarország Európai Unió melletti Állandó Képvisellete	15
2. A HAZAI UNIÓS KOORDINÁCIÓ RENDSZERE	17
2.1. A hazai uniós koordináció intézményi szereplői és feladataik	17
2.1.1. Miniszterelnökség Európai Unió ügyekért felelős Államtitkárságának uniós koordinációval kapcsolatos feladatai	19
2.2. A hazai uniós koordinációs egyeztetési eljárás	21
2.2.1. A hazai uniós koordináció fórumai	22
2.2.2. Az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság működése	26
3. A TAGÁLLAMI UNIÓS KOORDINÁCIÓS MODELLEK RÖVID ÖSSZEHOSONLÍTÁSA	28
3.1. Uniós koordinációs modellek összehasonlítása	28
3.2. Egyéb, uniós koordináción kívüli, de uniós integrációval kapcsolatos feladatok	30
FORRÁSOK	32

1. AZ EURÓPAI UNIÓ INTÉZMÉNYEI, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A TAGÁLLAMI ÉRDEKÉRVÉNYESÍTÉS „HELYSZÍNEIRE”

1.1. Az uniós döntéshozatali mechanizmus rövid áttekintése

Az Európai Unió tagállamai és köztük Magyarország uniós koordinációs rendszerének megértéséhez elsőként át kell tekintenünk, hogy az Európai Unióban hogyan és hol születnek meg a döntések, és melyek a döntéshozatal azon részei, amelyekben a tagállami érdekérvényesítés a legközvetlenebb módon jelenik meg.

Mínderre azért van szükség, mert a tagállami uniós koordináció célja az adott tagállam adott szakpolitikai kérdésben képviselendő álláspontjának és érdekeinek egységes megfogalmazása, az álláspont kormányzati becsatornázása és a képviselőre vonatkozó felhatalmazás megszerzése, illetve a képviselőre való felhatalmazás megadása (*mandatálás*). Az uniós döntéshozatal szereplőinek, eljárásainak és intézményi sajátosságainak ismertetését követően a tananyagban ki fogunk térni mindenekelőtt a magyar uniós koordináció rendező elveinek, szereplőinek, működésének és jogszabályi háttérének bemutatására (2. fejezet), valamint egy rövid összehasonlítás erejéig kitekintünk más tagállamok uniós koordinációs gyakorlatára is (3. fejezet).

Az uniós döntéshozatal szereplőiről és a döntéshozatal eljárási szabályairól az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSz), valamint az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSz) rendelkezik.¹ Az intézményekre vonatkozó rendelkezéseket az EUSz III. címe tartalmazza, az intézmények felsorolásáról az EUSz 13. cikke rendelkezik. Az intézmények között találjuk az Európai Parlamentet, az Európai Tanácsot, a Tanácsot, az Európai Bizottságot, az Európai Unió Bíróságát, az Európai Központi Bankot és a Számvevőszéket. Ezen intézmények közül a döntéshozatalban betöltött közvetlen szerepük miatt az Európai Bizottság, az Európai Parlament, a Tanács és az Európai Tanács feladatairól kell beszélni, a tagállami érdekérvényesítés színtereként pedig az Európai Tanácsról és a Tanácsról.

Általánosságban elmondható, hogy az Európai Unió által szabályozott legtöbb területre érvényes tipikus jogalkotási eljárásban a jogalkotási kezdeményezést az Európai Bizottság nyújtja be, amelyről a Tanács és az Európai Parlament együttesen dönt, leggyakrabban minősített többséggel (azaz az egyhangú döntéshozatal a kivétel). A minősített többség (jelenleg a tagállamok 55%-át és egyúttal az Unió népességének 65%-át megjelölő szavazat) azonban nem jelenti azt, hogy a tagállami érdekek feltétlenül leszavazásra kerülnek, hiszen a jogszabály elfogadásakor az uniós érdekeknek még megfeleltethető lehető legszélesebb konszenzus kialakítása a cél. A jogszabályok végrehajtása a tagállamok feladata, végrehajtásuk ellenőrzésére a szerződések azonban az Európai Bizottságot jogosítják fel. Ha egy tagállam nem hatja végre az uniós jogból fakadó kötelezettségeit, az Európai Bizottság végső soron az Európai Bírósághoz fordulhat, amely az uniós jognak való megfelelést végső eszközként pénzbírság kiszabásával kényszerítheti ki (kötelezettségszegési eljárás).

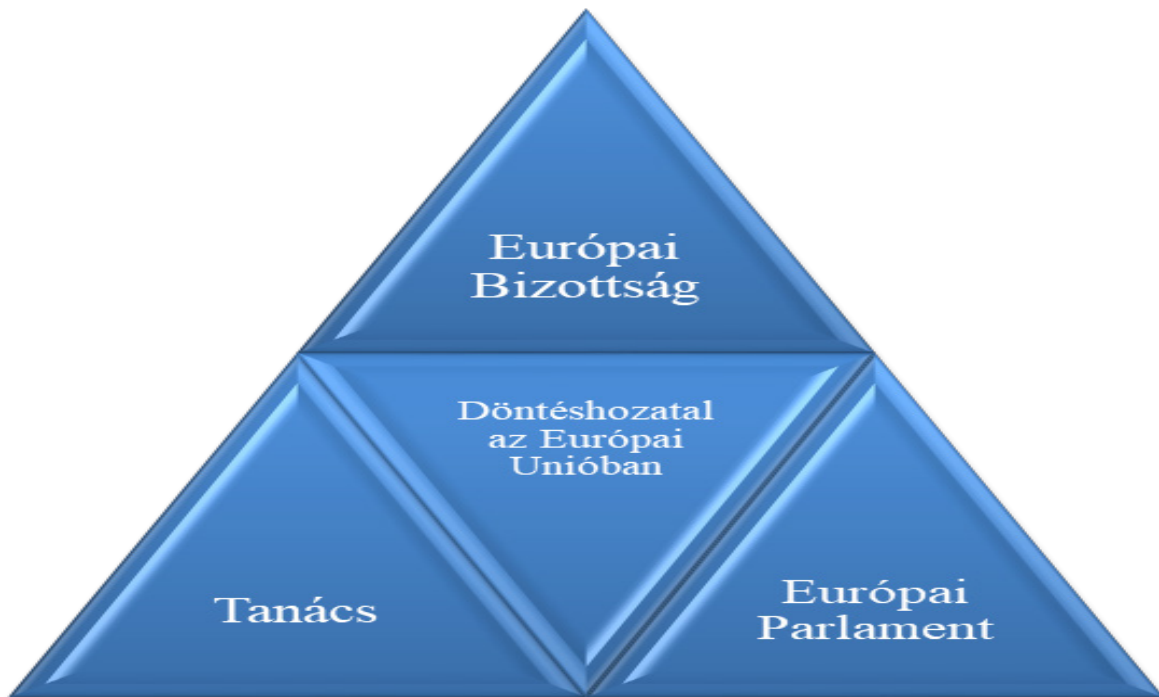
¹ A két szerződést aláírásuk helyszínére utalva együttesen lisszaboni szerződésnek (rövidítve: LSz) szoktuk hívni. A lisszaboni szerződés 2009. december 1-jén lépett hatályba.

Az intézmények belső eljárásaira úgynevezett eljárási szabályzatok vonatkoznak, az intézmények szoros együttműködését és folyamatos interakcióját igénylő, kötelező, vagy nem kötelező erejű jogforrások elfogadására vonatkozó döntéshozatali eljárásokat viszont magukban a szerződésekben találjuk. Tananyagunk szempontjából e tekintetben az EUMSZ VI. rész 2. fejezetét kell kiemelni, amely rendelkezik az Unió jogi aktusairól és a jogi aktusok elfogadására vonatkozó eljárásokról.

1.1.1. Az egyes intézmények által megjelenített érdekek

Az EUSz 13. cikkében felsorolt hét intézmény mellett léteznek további uniós tanácsadó és képviseleti szervek (Gazdasági és Szociális Bizottság, Régiók Bizottsága), valamint uniós ügynökségek, azonban a tagállamokra nézve kötelező erejű, végrehajtható és kikényszeríthető döntések meghozatalában nem vesznek részt. A döntéshozatal klasszikus értelemben az Európai Bizottság, az Európai Parlament és a Tanács feladatmegosztására, azaz uniós zsargonban az „intézményi háromszögre” épül.

Az „intézményi háromszög” sajátossága, hogy a döntéshozatali folyamatba bekapcsolódó intézmények eltérő érdekeket jelenítenek meg. Az intézményi háromszöget az alábbi ábrával szemléltethetjük:



1. ábra:

Az „intézményi háromszög”

Forrás : A szerző saját szerkesztése

Az Európai Parlament az európai integráció 60 éves története során – az integráció kezdetekor létrehozott Közgyűlésből – valódi, demokratikus legitimitációval rendelkező képviseleti szervvé és társjogalkotóvá vált. Az európai parlamenti képviselők első közvetlen választására 1979-ben került sor, egyértelművé téve, hogy ez az intézmény közvetlenül a tagállami választópolgárok érdekeinek megjelenítésére és képviseletére hivatott. (Az Európai Parlamentben a képviselők a mai napig sem országok szerint, hanem pártcsaládok, politikai frakciók szerint ülnek.) Az Európai Parlament jelentőségének fokozatos növekedését a jogkörei fokozatos bővítésének köszönheti. Kezdeti konzultatív feladatai mellett a szerződések később egyetértési joggal, költségvetési hatáskörrel, illetve együttdöntési joggal ruházták fel, amely a lisszaboni szerződéssel immár „rendes jogalkotási eljárásnak” minősül.

Az Európai Parlamenttel szemben az Európai Bizottság tisztségviselőit nem az állampolgárok választják, a bizottság összetételére csak közvetett módon van ráhatásuk. A bizottság tagjaira (azaz a biztosokra) ugyanis a tagállamok állam- és kormányfői tesznek javaslatot, a bizottság elnökéről és tagjainak összességéről (biztosok kollégiuma) meghallgatásukat követően az Európai Parlament szavaz, majd az Európai Tanács nevezi ki őket minősített többséggel. Az Európai Bizottság tagjai megválasztásukat követően már nem egy tagállamot,² hanem az Európai Unió érdekeit képviselik³ a bizottság elnöke által meghatározott portfólió-leosztásnak megfelelően az általuk felügyelt területen. Az integráció érdekeit megjelenítő szerepe miatt az Európai Bizottságot az „európai integráció motorjának”, végrehajtás-ellenőrző feladatai miatt pedig a „Szerződések őrének” is szokták hívni.

Az uniós választópolgárok érdekeit megjelenítő Európai Parlament, valamint az uniós integráció céljait szolgáló Európai Bizottság mellett a nemzeti érdekek és sajátos tagállami álláspontok képviselőinek fóruma egyrészt a Tanács, másrészt az Európai Tanács (a két intézmény közti különbségekre az 1.2.1. és 1.2.2. alfejezetekben részletesen kitérünk). E két intézményben tudja egy tagállam legmagasabb szinten megjeleníteni és képviselni politikai és szakpolitikai céljait, és itt ütköztethetik a tagállamok egymással ellentétes érdekeiket, vagy ellenkezőleg, itt találhatnak pozíciójukat kölcsönösen megerősítő támogató álláspontra.

1.2. A tagállami érdekérvényesítés intézményi szereplői

A fenti „intézményi háromszög” alapján az intézmények által megjelenített érdekeket túlzott egyszerűsítés lenne úgy szemlélni, hogy az Európai Parlament a választók érdekeit, az Európai Bizottság a szakmai szempontokat, a Tanács pedig a politikai megfontolásokat képviseli a döntéshozatalban. A valóságban mindhárom intézmény esetében dinamikus érdek-megjelenítést láthatunk, amely szükség szerint szolgálja a politika céljait, és szükség szerint igyekszik kiteljesíteni a szakmai szempontokat. A tagállami érdekérvényesítés legfőbb fórumaként megjelenő Tanács munkája is összetett, hiszen az adott jogalkotási javaslat tárgyalása során a szakértői szinten elért kompromisszumokat állandó képviselői (Coreper), vagy miniszteri szinten már politikai elemekkel lehet szükséges kiegészíteni. A komplexitást tovább fokozza, hogy jóllehet a Tanácsban a legegységesebb és a leglátványosabb a tagállami érdekérvényesítés, de annak hatékony voltát szervesen ki kell, hogy egészítse az Európai Bizottsággal és az európai parlamenti képviselőkkel való kapcsolattartás, egyeztetés, információszerezés is.

A tagállami uniós érdekérvényesítésnek tehát minden intézmény irányába nyitottnak kell lennie és tevélegesen meg kell nyilvánulnia (formális és informális egyeztetések a Bizottság képviselőivel, tagállami EP-képviselők munkájának nyomon követése, jelentéstevők munkájának segítése), de munkamódszerében leginkább a Tanács döntéshozatali eljárásához kell igazodnia és leképeznie a tanácsi munka szervezetrendszerét, mechanizmusait.

Nem szabad megfeledkezni az Európai Tanács politikai iránymutató szerepéről sem, amelynek munkájában a legmagasabb szinten, konszenzusos döntéshozatal mellett lehet a nemzeti érdekeket képviselni.

1.2.1. A Tanács

Az Európai Unió Tanácsa (amely nem keverendő össze az Európai Tanáccsal!) jogalkotási és költségvetési feladatokat lát el, és adott szabályozási területen meghatározza a politikai célokat. A Tanácsot szokták Miniszterek Tanácsának is hívni, tekintettel arra, hogy a Tanácsban a tagállamok szakmi-

² Az EUMSZ 245. cikke szerint „A tagállamok tiszteletben tartják a függetlenségüket, és nem kísérik meg befolyásolásukat feladatuk ellátása során.”

³ Az EUSZ 17. cikke szerint „A Bizottság előmozdítja az unió általános érdekeit és ennek érdekében megteszi a megfelelő kezdeményezéseket.”

niszteri szinten képviseltetik magukat. A Tanács változó összetételben ülésezik, szakterületek szerint tagozódva 10 különböző formációban,⁴ mégis egységes szervként tekintünk rá. Ennek egyrészt a jogszabályok elfogadása miatt van jelentősége (lásd alább), másrészt azért, mert egyik formáció között sincs alá-fölrendelettség. Egyenrangúságuk figyelembe vétele mellett azonban feladataik jelentősége miatt ki kell emelni két tanácsi formációt: az Általános Ügyek Tanácsát, amelynek egyrészt horizontális jellegű, a többi tanácsi formáció munkáját összehangoló, másrészt az Európai Tanács üléseit előkészítő és összehangoló feladata van; illetve a Külügyek Tanácsát, amely az Európai Tanács által meghatározott stratégiai iránymutatások alapján dolgozza ki az Unió külső tevékenységét és biztosítja azok összhangját.⁵

A miniszteri szintű képviselőt annyiban tágan kell értelmezni, hogy természetesen előfordul, hogy az adott tanácsi formáció által lefedett szabályozási területért (például energiapolitika, távközlés) egy tagállamban nem önálló minisztérium, hanem „csak” államtitkárság felel. Ilyen esetben vagy a miniszter, amelyhez a terület tartozik, vagy az államtitkár képviseli az országot a Tanács ülésén. A képviselő szintjéről tehát a tagállam dönt, azonban fontos, hogy olyan személy képviselje a tagállamot, aki a kormánya nevében kötelezettséget vállalhat, és szavazhat. (Akadályoztatás esetén az Európai Unió mellé delegált tagállami állandó képviselő, vagy helyettese ül be országa képviselőjében.)

A Tanács ülése előre meghatározott napirend szerint zajlik, a napirendi pontok tartalmi előkészítése akár fél éves munkát is igényelhet, eljárási előkészítése pedig az állandó képviselők tanácsulást megelőző ülésein történik. A napirend mindig két részből áll: az „A” és a „B” napirendi pontokból. Az „A” napirendi pontok vita nélküliek, azaz kitérő nélküli dossziék (olyan jogalkotási javaslatok, amelyekről a Tanácsban, vagy a Tanácsban és a Parlamentben megszületett a végeredmény). A Tanács egységes jellege miatt az „A” napirendi pontok elfogadására nemcsak az adott szakterületért felelős tanácsi formációban, hanem bármely tanácsülésen sor kerülhet, amelynek a véglegesítést követően a soron következő ülése lesz. A „B” napirendi pontok ezzel szemben vitás napirendi pontok, ezek azonban már csak a témájuk szerinti tanácsülésen kerülhetnek megvitatásra.

A tanácsüléseken sor kerülhet egy új javaslat bemutatására, egy már bemutatott javaslatról politikai, vagy orientációs vitára, vagy véleménycserére. Egy már folyamatban levő jogalkotási dossziéről a Tanács elfogadhat általános megközelítést, vagy részleges általános megközelítést, az elnökség bemutathatja a tárgyalások állásáról készült összefoglalóját (*state of play*), egyéb napirendi pont alatt lehetnek elnökségi, tagállami, európai bizottsági beszámolók. A Tanács munkájának legfontosabb része mégis a jogalkotás, azaz amikor egy – főszabály szerint az Európai Bizottság által előterjesztett jogalkotási javaslatról akár elsőként, akár az Európai Parlament álláspontjának ismeretében – a Tanács döntést hoz. Amikor a Tanács egy jogalkotási aktusról szavaz, ülései nyilvánosak, egyéb napirendi pontok estében (nem jogalkotási tevékenységek) azonban zártak. (A Tanács épületében a tagállami delegációk ilyenkor is úgynevezett „hallgató szobában” [*salle d'écoute*], zárt láncú televízió keresztül követhetik a miniszteri vitát.)

A tanácsülésekre Brüsszelben és Luxembourgban kerül sor, ez utóbbi helyszínen azonban csak áprilisban, júniusban és októberben. Az elmúlt évek tapasztalata alapján az Általános Ügyek Tanácsa, a Külügyek Tanácsa, a Gazdasági és Pénzügyek Tanácsa, valamint a Mezőgazdasági és Halászati Tanács minden hónapban ülésezik. A többi tanácsi formáció esetében az ülések gyakorisága változó (évente háromtól akár a félévente négy, vagy szükség szerinti alkalomig).

A hivatalos ülések mellett általában félévenként sor kerül úgynevezett *informális tanácsülésekre* is, amelyeknek helyszínét rendszerint a Tanács soros elnökségét adó ország (lásd alább) választja: ez jellemzően fővárosi, vagy azon kívüli turisztikai szempontból fontos helyszín. (A magyar elnökség

⁴ A tanácsi formációk száma és összetétele a jövőre nézve módosítható, de jelenleg ezek: 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, kutatás, világűr) (VKT), Közlekedés, Távközlés és Energia Tanács (TTE), Mezőgazdasági és Halászati Tanács (AGRIFISH), Környezetvédelmi Tanács (ENVI), Oktatás, Ifjúság, Kultúra, Sport (OIKS).

⁵ A Külügyek Tanácsa felel a közös kül- és biztonságpolitikáért, a közös védelempolitikáért, a közös kereskedelempolitikáért, a fejlesztési együttműködésért és a humanitárius segítségnyújtásért.

alatt az informális tanácsulésekre Gödöllőn került sor a Grassalkovich-kastélyban.) Az informális tanácsulések alkalmából jogalkotásra nem kerül sor, ezek az ülések nem nyilvánosak. Informális része a hivatalos tanácsuléseknek is lehet, tipikusan ilyenek az ülés napját megelőző miniszteri vacsorák, vagy az ülés napján a miniszteri ebédek, melyeket – tematizálásuk érdekében – az elnökség szintén orientáló kérdésekkel, vagy háttéranyaggal készít elő. Az ilyen munkavacsorák vagy munkaebédek nem nyilvánosak, azokon az országot képviselő miniszter mellett csak az állandó képviselő (illetve szükség szerint tolmács) vesz részt. Az ilyen alkalmakról sajtóanyag nem készül, zárt körűre tekintettel jó lehetőséget teremtenek a politikai megállapodásra és a nyílt eszmecsere.

A tanácsuléseket a Tanács soros elnökségét adó ország elnöki (a Külügyek Tanácsának kivételével, melyet az unió kül- és biztonságpolitikai főképviseelője elnököl). A soros elnökségek rendjét a Tanács határozata⁶ állapítja meg fél éves turnusokra lebontva, jelenleg 2030-ig előre. A tagállamok egyenlőségét szem előtt tartva a 2030-ig tartó időszakban minden tagállam⁷ egyszer tölti be a soros elnöki tisztséget, beosztásukra hármas csoportokban (úgynevezett elnökségi trió) került sor, figyelembe véve a tagállamok földrajzi egyensúlyát, valamint „régí” és „új” tagállami státuszát. Magyarország 2011. első félévében töltötte be a tisztséget, trió partnerei Spanyolország (2010. január – június) és Belgium (2010. július – december) voltak. 2016. január és 2017. június között Hollandia, Szlovákia és Málta töltik be a Tanács soros elnökségét (fél éves turnusokban), ezt követően Észtország, Bulgária, Ausztria stb. látják majd el a feladatot. Magyarország legközelebb (korábbi trió partnereit követve) 2024. július – december között lesz ismételten az unió soros elnöke. A trió rendszer célja a folytonosság biztosítása, ami nem csak a tapasztalatok átadásában, de a közös elnökségi trió program elkészítésében is megjelenik. A trió partnerek ugyanis a jelenlegi gyakorlat szerint közösen készítik el a három elnökséget átfogó, stratégiai célokat bemutató elnökségi programjukat, melyet aztán az egyes elnökségek az elnökségi félév előtt tanácsi formációkra és dossziéokra bontanak le, és mutatnak be az egyes tanácsi formációkban.

Az elnökség legfőbb szerepe tehát az egyes tanácsi formációkban folyó munka ütemezése és irányítása, azonban ez a szerep nem jelent abszolút szabadságot. Az elnökség egy dosszié napirendre tűzésével, tárgyalásainak ütemezésével tud ugyan „játszani”, de mozgásteret, illetve saját szempontjai érvényesítésének lehetősége két ok miatt is korlátozott. Az elnökségi programot egyrészt ugyanis meghatározzák a folyamatban levő jogalkotási dossziék, a Bizottság munkaprogramja szerinti új előterjesztések, vagy azok a váratlan események, amelyekre a tanácsi döntéshozatalnak reagálnia kell, másrészt pedig elnökségként saját tagállami álláspontot nem képviselhet, úgynevezett „*honest broker*”-ként kell eljárnia, segítve a kompromisszum megtalálását. Az elnökségre ugyanakkor fontos szerep hárul a Tanácsulések összehívásában, a napirend összeállításában, a tanácsi és a döntés-előkészítő formációk üléseinek elnöklésében, a tárgyalások irányításában, az elfogadott aktusok aláírásában, az Unió külső képviseletében. (Az elnökséget feladataiban a Tanács állandó Főtitkársága segíti, amely eljárási és tárgyalástechnikai ismeretekkel, valamint apparátusával is az elnökség segítségére van, továbbá a változó elnökségek mellett például egy adott dosszié tárgyalásával kapcsolatos „intézményi emlékezetet” is biztosítja.)

A fentiek mellett talán a legérdekesebb kérdés a Tanácson belüli határozathozatal. Vajon előfordulhat-e, hogy egy tagállamot leszavaznak a Tanácsban, vagy pedig lehetséges-e megvétózni egy, a tagállamnak nem tetsző döntést? A kérdésre a válasz igen is és nem is, ugyanakkor a tanácsi munka előkészítése során (amelyről a következő alponthan lesz szó) az elnökség praktikusán olyan szöveg kidolgozására törekszik, amely minden tagállam számára elfogadható. Ez természetesen nem azt jelenti, hogy egy jogszabály-tervezet minden egyes pontjánál minden tagállam álláspontja érvényesül, ez esetben ugyanis valószínűleg vagy sohasem kerülne sor az adott jogszabály elfogadására, vagy

⁶ A Tanács 2016/1316 határozata (2016. július 26.) a Tanács elnökségének gyakorlásáról szóló európai tanácsi határozat végrehajtási rendelkezéseinek megállapításáról és a Tanács előkészítő szerveinek elnöki tisztségéről szóló 2009/908/EU határozat módosításáról – a korábbi határozat módosítására az Egyesült Királyság Unióból való kilépése miatt került sor.

⁷ Az Egyesült Királyság kivételével. A Tanács által 2009-ben meghatározott sorrend szerint az Egyesült Királyság 2017. második félévében töltötte volna be a Tanács soros elnökségét, azonban kilépési szándékának bejelentését követően az a furcsa helyzet állt volna elő, hogy egy uniót elhagyó ország vezetne volna a Tanács üléseit. Erre tekintettel az Egyesült Királyság lemondott a soros elnöki tisztségről.

az annyira „felvizezett” tartalommal történe, hogy értelmetlenné tenné a szabályozást. A tagállamoknak tehát törekedniük kell álláspontjaik közelítésére és konstruktív hozzáállásra, de a jogalkotás során hivatkozhatnak létfontosságú nemzeti érdekeik figyelembe vételére. Klasszikus értelemben véve vétőjogról akkor beszélhetünk, ha egy döntést a Tanácsban egyhangúsággal kell meghozni, azaz minden tagállam szavazatára szükség van a jogszabály elfogadásához. Az egyhangú döntéshozatal a szerződések hatályos rendszerében kivételnek tekinthető, ugyanakkor egyes nemzeti szuverenitás szempontjából kiemelt területeken továbbra is alkalmazandó (például kül- és biztonságpolitika, adóharmonizáció, új tagállam felvétele az Európai Unióba).

A szerződések pontosan rendelkeznek arról, ha egy döntést egyhangúsággal kell meghozni, a liszaboni szerződéssel azonban főszabállyá vált, hogy a szerződések eltérő rendelkezései hiányában a Tanács minősített többséggel határoz. A minősített többség szabályait az EUSz 16. cikke úgy határozza meg, hogy annak eléréséhez a tagállamok 55%-a által (jelenleg legalább 15 tagállam) leadott azonos szavazat szükséges, amelyek egyúttal az unió népességének legalább 65%-át is képviselik.⁸ Ezzel a kettős többséggel megelőzhető, hogy egy jogalkotási javaslatot 15 „kis” ország, vagy ellenkezőleg például 6 „nagy” tagállam szavazatával el lehessen fogadni.

Felmerülhet a kérdés, hogy abban az esetben, ha egy tagállam kisebbségbe kerül, akkor álláspontjának teljes feladására kényszerül-e. A válasz ez esetben is igen is és nem is. Igen annyiban, amennyiben a döntés-előkészítés során álláspontját nem sikerült becsatornáznia, azaz nem sikerült számára még elfogadható kompromisszumos szöveget elérnie. Szintén igen annyiban, amennyiben saját álláspontjával egyedül maradt, vagy nem sikerült annak megfelelő számú támogatót találnia. A kisebbségben maradás azonban nem jelenti a tagállami álláspont vereségét akkor, ha a tagállamnak sikerül úgynevezett „blokkoló kisebbséget” alkotnia (legalább négy tagállam ellenszavazatával), illetve végső soron minősített többséggel elfogadandó döntés esetén is hivatkozhat létfontosságú nemzeti érdekeire.⁹ Végül meg kell, hogy említsük a Tanácsban alkalmazott harmadik szavazási módot, azaz az egyszerű többséget (50+1%), amelyet főként eljárási kérdésekben alkalmaznak. A Tanács elnöke kezdeményezésére szavaz az után, hogy az elnökség ellenőrizte a határozatképességet. A Tanács akkor határozatképes, ha a Tanács tagjainak többsége jelen van.

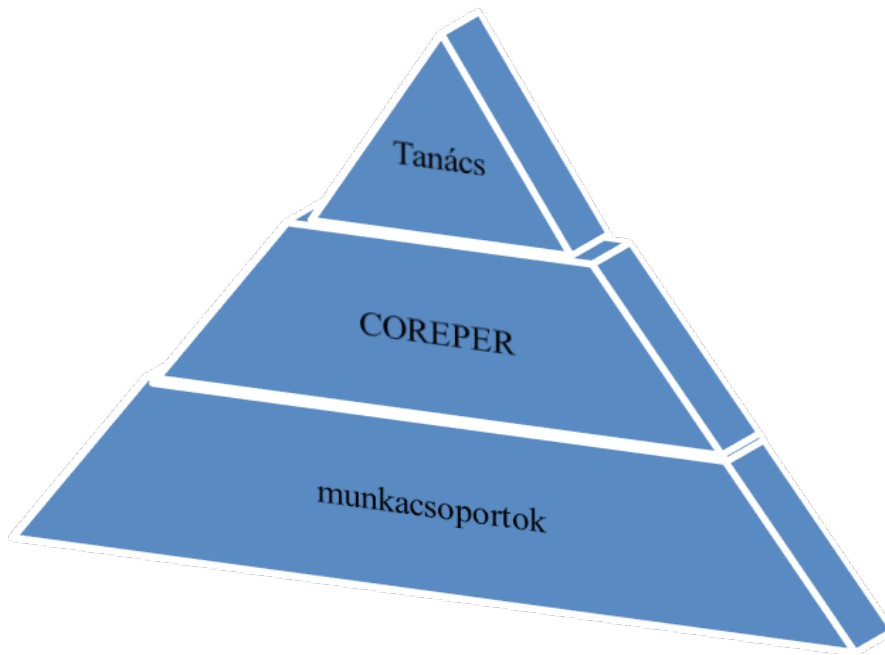
A tanácsi munka előkészítése

Az előző alfejezetben láttuk, hogy a Tanács miniszteri szintű formációi több-kevesebb rendszerességgel üléseznek akár havonta, akár fél évente. Azon túl, hogy az ülések fő feladata a döntéshozatal, a politikai álláspontok ismertetése, vagy aktuális világpolitikai/szakpolitikai kérdésekre való reagálás, az ülések mindig a tanácsülést megelőző szakmai előkészítő szint munkájára épülnek. Ezek az előkészítő szintek a következők: közvetlenül a Tanács ülését készíti elő az állandó képviselők bizottsága (francia neve alapján: *Comité des Représentants Permanents*. Rövidítve: Coreper), a Coreperre menő anyagok előkészítése pedig a tanácsi munkacsoportokban történik.¹⁰ A feladatmegosztást az alábbi piramissal szemléltethetjük:

⁸ A kettős többség 2014. november 1. óta alkalmazandó. 2017. március 31-ig azonban bármelyik uniós tagállam kérheti a korábbi minősített többségi döntéshozatal szabályainak alkalmazását. A korábbi rendszerben ugyanis a tagállamok szavazata előre meghatározott „súlyozás” szerint került összesítésre. A Tanácsban így az összes 352 szavazatból 260, továbbá a tagállamok több mint felének (legalább 15 tagállam) támogatása kellett a minősített többséghez, amely egyúttal a népesség 62%-át képviselte.

⁹ Úgynevezett luxemburgi kompromisszum alkalmazása.

¹⁰ A Tanács eljárási szabályzatának elfogadásáról lásd a Tanács határozatát (2009. december 1.)



2. ábra:

A tanácsi munka előkészítő szintjei

Forrás: A szerző saját szerkesztése

A képzeletbeli piramis alján helyezkednek el a munkacsoportok, amelyek mind számukat, mind üléseik gyakoriságát tekintve a Tanácsban folyó munka legnagyobb részét alkotják. Amíg a tanácsülések esetében igaz az állítás, hogy a Tanács egységes, ezért formálisan bármely formáció elfogadhat egy másik formáció által kitérgyalt jogszabályt, addig a munkacsoportok esetében ilyen feladatátvételről nem beszélhetünk. Minden tanácsi formáció alá az adott Tanács portfóliójába tartozó témákat lefedő munkacsoportok tartoznak, amelyeknek a száma összesen (azaz mind a 10 tanácsi formációt lefedve) 150 körül van.¹¹ A tanácsi munkacsoportoknak tehát pontosan meghatározott feladatkörük van (például szociális kérdésekkel foglalkozó munkacsoport, oktatási ügyekkel foglalkozó munkacsoport, alapjogi munkacsoport stb.), ugyanakkor az egyes jogalkotási dossziék tárgyalása nem feltétlenül csak egy munkacsoportban történik. Ilyen esetekben mindig meg kell határozni, hogy melyik az a munkacsoport, amely a dosszié első helyi felelőse lesz. A többi érintett munkacsoport a dossziének csak a saját szakterületére vonatkozó részét tárgyalja meg, illetve alakít ki arról véleményt. A társ-munkacsoportokban lezajlott egyeztetések eredménye becsatornázódik a főfelelős munkacsoport (és végső soron a Tanács) munkájába. Ilyen esetekben a különböző munkacsoportok akár együttes ülést is tarthatnak.

A munkacsoportok üléseit a Tanácshoz hasonlóan a soros elnökséget betöltő ország elnöklí, és készíti elő.¹² (A tagállamok a Tanácsban és a munkacsoportok ülésein is az előre meghatározott elnökségi sorrendnek megfelelően ülnek egymás mellett, így Magyarország képviselője Belgium és Lengyelország képviselője között foglal helyet az üléseken.) A munkacsoport ülésén a tagállamot vagy brüsszeli Állandó Képviselőt munkatársa (szakdiplomata), vagy a tagállami szakértő képviseli. A gyakorlatban ez azzal a következménnyel jár, hogy heti, kétheti, havi stb. rendszerességgel kell a minisztériumok tisztségviselőinek kiutazniuk Brüsszelbe munkacsoportos ülésekre (a munkacsoportos ülések a tanácsülésektől eltérően Brüsszelben kerülnek megrendezésre, a Tanács luxemburgi ülései a munkacsoportokat nem érintik). A munkacsoportokat az elnökség kifejezetten „fővárosi”

¹¹ A tanácsi munkacsoportok mellett különböző szakértői bizottságok is felállításra kerültek.

¹² A Külügyek Tanácsának elnöklétéhez igazodóan a területi munkacsoportok üléseit sem a soros elnökség, hanem az Európai Külügyi Szolgálat elnöklí (a horizontális jellegű munkacsoportok, például a külkapcsolati tanácsosok munkacsoportja [RELEX] kivételével).

formációban is összehívhatja, ez esetben az elnökség a munkacsoport ülésén a tagállami szakértő részvételére számít. A munkacsoporti ülések lehetnek egész naposak és fél naposak is (*morning only*, vagy *afternoon only*), az üléseken tolmácsolás – előre leadott igényeknek megfelelően – biztosított. A tolmácsolás lehet aktív, vagy passzív. Aktív, ha a tagállami képviselő az anyanyelvén hallgathatja mások felszólalását és passzív, ha anyanyelvén szólalhat fel.¹³ Az elnökség egy hétre két ülésnapot is tervezhet akár úgy, hogy ezek egymás után, akár úgy, hogy a hét elején/végén legyenek megtartva.

A tanácsi munkacsoportok napirendjét a soros elnökség állítja össze, egyúttal az elnökség tervezi meg azt is, hogy az adott dosszié tárgyalásához mennyi ülésre lesz szükség az adott félévben. Ha a tárgyalások a tervezettnél gyorsabban haladnak, egy munkacsoport ülését törölhetik is, vagy lerövidülhet például csak délelőtti ülésre. Ha pedig a félév során derül ki, hogy az ülések számát az elnökség alultervezte, akkor új időpontok beiktatására is sor kerülhet. (Az elnökséget egyébként a munkacsoportok megtervezésében is segíti a Tanács Főtitkársága.) A tanácsi munkacsoportokban Magyarországot képviselő szakdiplomata, vagy tagállami szakértő (éppúgy, mint a Coreper és a Tanács ülésén is) minden esetben mandátum alapján szólal fel, vagy éppen az alapján mellőzi a hozzászólást. (A mandátumok kialakításának és egyeztetésének rendjéről a 2.2.2. alfejezetben lesz szó). Ha egy javaslatról még nem sikerült kialakítani a kormányzati álláspontot, úgy a tagállam általános vizsgálati fenntartást, a nemzeti parlamentek szubszidiaritás-vizsgálati eljárása alatt pedig parlamenti fenntartást (*scrutiny reserve*) jelenthet be. Amíg egy tagállam ezeket a fenntartásait nem vonja vissza, addig az adott dosszié tanácsi elfogadására praktikusán nincs lehetőség.

A tanácsi munkacsoportok természetesen a jogalkotási dossziék mellett jogi kötőerővel nem rendelkező, de később hivatkozási alapként szolgáló egyéb dokumentumokat is tárgyalhatnak. Ilyenek a tanácsi következtetések (*Council conclusions*), állásfoglalások (*resolution of the Council*), ajánlások (*recommendations*) stb. Jogalkotási javaslatok esetén az általa javasolt szöveget az Európai Bizottság terjeszti elő, nem jogalkotási dossziék esetén (tehát például tanácsi következtetések) a szövegtervezetet a Tanács soros elnöksége készíti elő. A soros elnökség a Tanács Főtitkárságán keresztül küldi meg a munkacsoport ülésén megtárgyalandó szöveget a delegációknak úgy, hogy az ülést megelőzően elegendő idő álljon a tagállamok rendelkezésére álláspontjuk kialakítására. Az üléseket megelőzően a tagállamok (klasszikusan brüsszeli szakdiplomataikon keresztül) egyeztetnek az elnökséggel és más tagállamokkal támogató álláspont, vagy közös szövegjavaslat kidolgozása érdekében. A munkacsoportok üléseit követően az elnökség feladata a konszolidált – lehetőség szerint kompromisszumos megoldásokat tartalmazó – szöveg kialakítása. A tanácsi munkában a tagállamok érdekérvényesítésének hatékonyságát növeli, ha az egyes tárgyalás alatt álló cikkekre különböző szövegváltozatokat tudnak készíteni. (A szövegváltozatok a tagállam számára legkedvezőbb szövegezéstől a még elfogadható szövegen át az úgynevezett „vörös vonalak” [*red lines*] meghatározásáig terjedhetnek.) Amennyiben az elnökség érzékeli, hogy a munkacsoportban tárgyalt szöveg elfogadása egy, vagy néhány tagállam ellenállása miatt megakad, az elnökség gyakran két munkacsoportos ülés között is „szövegezhet” a tagállammal informálisan. Ha a dosszié kitérgyalására rendelkezésre álló idő rövidebbé válik, az elnökség az elfogadás előtt álló szöveget úgynevezett *csendelőjárásra* (*silence procedure*) is megküldheti. Ilyenkor, ha egy tagállam sem „töri meg” a csendet, azaz az elnökség által megadott határidőig nem jelzi írásban, hogy számára a szöveg az adott formában nem elfogadható, úgy a szöveggel való egyetértést vélelmezni kell.

A piramis ábránk második szintjén az állandó képviselők bizottsága, a Coreper áll. A Coreper a munkacsoportokban kitérgyalt dossziékat a tanácsulást megelőzően egy, illetve két héttel korábban készíti elő döntéshozatalra.¹⁴ A Coreper két részből áll. A Coreper II (állandó képviselők) az Általános Ügyek Tanácsának, a Külügyek Tanácsának, a Bel- és Igazságügyi Tanácsnak, és a Gazdasági és Pénzügyek Tanácsának üléseit készíti elő. A másik 6 tanácsi formáció előkészítése a Coreper I

¹³ Az uniós tolmácsolási módszerekről részletesebben lásd: http://europa.eu/interpretation/lg_regime_en.htm (A letöltés dátuma: 2017. június 28.)

¹⁴ A főszabály alól egy kivétel létezik: a Mezőgazdasági és Halászati Tanács (AGRIFISH) közös agrárpolitikához kapcsolódó egyes napirendi pontjait nem a Coreper, hanem a Mezőgazdasági Különbizottság (*Special Committee on Agriculture - SCA*) készíti elő.

(állandó képviselők helyetteseinek) feladata. A Coreper I és II előzetesen megvizsgálja a tanácsülés napirendjén szereplő valamennyi napirendi pontot. Az ülések célja, hogy a munkacsoporti szinten nyitva maradt kérdéseket úgy készítse elő, hogy azokról a tanácsülésen megszülethessen a politikai döntés. Egyetértés esetén a Coreper a napirendi pontot „A”, azaz vita nélküli napirendi pontként nyújtja be a Tanácsnak elfogadásra. Egyetértés hiányában a döntést az ügyben („B” napirendi pontként) a Tanács hozza meg. A Coreper ülését is a Tanács soros elnökségét ellátó tagállam elnöki a meghatározott sorrend szerint. A Coreper főszabály szerint hetente ülésezik, szerdán, csütörtökön és pénteken. Az üléseken az állandó képviselők és helyetteseik nem anyanyelvükön szólnak fel, a munkanyelv az üléseken az angol, francia, vagy a német, de mindhárom nyelvről és nyelvre van tolmácsolás, azaz felszólalni a három nyelv bármelyikén lehet és azok bármelyikén követhető a többi tagállam hozzászólása is. A Coreper ülései zártak, azokról azonban jelentés készül, amelyek alapján a hazai szakértők és a politikai vezetők mérlegelhetik a még nyitott kérdések kimenetelét.

A Coreper I és II üléseinek is megvan a maguk előkészítő fóruma. Az *Antici diplomaták*¹⁵ a Coreper II ülését megelőző napon tekintik át a Coreper II napirendjét, az ülés lebonyolítását, az esetlegesen várható tagállami fenntartásokat. A *Mertens-csoport*¹⁶ a Coreper I üléseit készíti elő, hasonlóan az Antici-csoportéhoz. A Coreper munkáját a kül- és biztonságpolitikai területen a Politikai és Biztonsági Bizottság (*Political and Security Committee - PSC*) készíti elő. A Coreper ülésén az állandó képviselő, vagy helyettese mellett a napirendi pontért felelős szakdiplomata is részt vehet, felszólalási joggal azonban csak az állandó képviselő, illetve helyettese rendelkezik, távollétükben az *Antici*, illetve a *Mertens* diplomata szólhat fel.

1.2.2. Az Európai Tanács

Az Európai Tanács (amely nem keverendő össze sem a Tanáccsal, sem az Európa Tanáccsal!) a lisszaboni szerződés hatályba lépésével vált hivatalosan is az Európai Unió intézményévé, története azonban több évtizedre tekint vissza. A tagállamok vezetői már a 60-as évek végén felismerték, hogy a Tanács rendszeres és előre tervezhető szakpolitikai döntésekre koncentráló ülései mellett szükség van a legmagasabb szintű politikai eszmecserére is az általános iránymutatások, intézményi döntések stb. meghozatala céljából. Az Európai Tanács ülésén részt vevő legmagasabb szintű tagállami vezetők az állam- és kormányfők, az adott tagállam alkotmányos berendezkedésétől függően.¹⁷ Magyarország esetében a miniszterelnök képviseli az országot az üléseken. Az állam- és kormányfők üléseinek formalizálására 1974-ben került sor, de a szerződésekben a találkozók 1992-ben kerültek csak először említésre. Az Európai Tanács üléseire vonatkozó szabályokat a gyakorlat alakította ki. Az ülések száma 1996-tól félévente minimum kettő volt (2002-től ebből egy Brüsszelben), az utóbbi időszakban viszont azt tapasztalhatjuk, hogy az ülések gyakorisága a világpolitikai helyzethez, a felmerülő válságokhoz igazodik. Az Európai Tanács 2002 óta Brüsszelben tartja üléseit, ezt megelőzően a Tanács félévente váltakozó soros elnökségéhez igazodva az Európai Tanács üléseit is az elnökséget adó tagállamban tartották (ezáltal helyszínek szerint beazonosíthatóvá téve egy-egy mérföldkőnek számító ülést). Az Európai Tanácsot a lisszaboni szerződés emelte az Európai Unió intézményei közé, egyúttal a korábbi soros elnökségi gyakorlattal szakítva létrehozta az állandó elnöki tisztséget is.¹⁸ Az elnököt a tagállamok két és fél évre választják, tisztsége egyszer megújítható.

Az Európai Tanács feladatait a lisszaboni szerződés 15. cikke akként határozza meg, hogy „Az Európai Tanács adja az Uniónak a fejlődéséhez szükséges ösztönzést és meghatározza annak általános

¹⁵ Nevüket a csoport első elnökéről, *Paolo Massimo Antici* olasz diplomatáról kapták. A csoport megalapítására 1975-ben került sor.

¹⁶ Nevüket az 1993-ban létrehozott csoport első elnökéről, a belga *Vincent Mertens de Wilmars*ról kapták.

¹⁷ Nem a miniszterelnök képviseli a tagállamot a következő országok esetében: Ausztria (kancellár), Ciprus (elnök), Franciaország (elnök), Litvánia (elnök), Németország (kancellár), Románia (elnök).

¹⁸ Az Európai Tanács első állandó elnöke Herman van Rompuy, Belgium korábbi miniszterelnöke volt (2009. december 1. és 2014. november 30. között). 2014. december 1. óta Donald Tusk, Lengyelország korábbi miniszterelnöke az Európai Tanács elnöke.

*politikai irányait és prioritásait.*¹⁹ Fontos különbség a Tanácshoz képest, hogy míg annak feladata alapvetően a jogalkotás, addig az Európai Tanács nem lát el jogalkotási feladatokat. Az Európai Tanács ülésein az állam- és kormányfők európai tanácsi következtetéseket (*European Council Conclusions*), vagy határozatot fogadnak el. A következtetések politikai jellegűek és ilyen minőségükben hivatkozási alapot képeznek a későbbi jogalkotási munka orientálásakor. Az Európai Tanács által elfogadott határozatok ezzel szemben jogi kötőerővel is bíró aktusok, de nem tévesztendő össze a jogalkotási eljárás keretében elfogadott határozatokkal (hiszen az Európai Tanács nem lát el jogalkotási feladatokat).²⁰ Az Európai Tanács üléseit félévente minimum kétszer kell összehívni, a tervezett találkozókön kívül azonban egyre gyakrabban kerül sor rendkívüli ülésekre is. Informális ülések összehívása továbbra sem kizárt, de nem megszokott.²¹ Amikor az Európai Tanács ülésezik, üléseit az állandó elnök vezeti, az ülés összehívása mellett az ülés napirendjét is ő állítja össze (a Tanács soros elnökével és a bizottsággal folytatott egyeztetés alapján), és ő alakítja ki az Európai Tanács által elfogadandó következtetések szövegtervezeteit. Az állam- és kormányfőkön kívül az Európai Tanács ülésein tagként az Európai Tanács állandó elnöke és az Európai Bizottság elnöke is részt vesz, azonban ők nem rendelkeznek szavazati joggal.²² Szintén fontos eltérés a Tanács munkájához képest, hogy az Európai Tanács ülésein az állam- és kormányfők főszabály szerint konszenzussal döntenek, azaz nem a Tanács döntéshozatali eljárásánál ismertetett egyszerű többségi, vagy minősített többségi döntéshozatal szerint.

Az Európai Tanács elnöke nem rendelkezik saját adminisztrációval, az ülések lebonyolításában a Tanács Főtitkárságára támaszkodik. Az üléseket tartalmi szempontból a horizontális kérdésekkel foglalkozó Általános Ügyek Tanácsa készíti elő, rendszerint az Európai Tanácsülés hetének hétfői vagy keddi napján. (Csak rendkívüli esetben ülésezhet más tanácsi formáció az Európai Tanács ülése előtt, illetve rendkívüli csúcstalálkozók esetében előfordulhat, hogy az ülést magát a Coreper készíti elő.) Az Európai Tanács ülései az utóbbi időben általában két naposak és csütörtök-pénteken tartják meg őket. Elmondható, hogy a magas szintű ülések közül ez a legzártabb és a legszűkebb körű tanácskozás. Az üléseken csak az Európai Tanács tagjai tartózkodnak az ülésteremben, az ülésről információt csak a Tanács Főtitkára „hoz ki” időnként a kint várakozó miniszterelnöki/államfői főtanácsadóknak (sherpák), állandó képviselőknek és az Antici diplomatáknak. Az üléseken elhangzottakról később az állandó képviselő készít ugyan jelentést, illetve az ülést követően az állam- és kormányfők, vagy az intézményi vezetők nyilatkozataiból is következtetni lehet az ülések hangulatára, hiteles forrásként – és a továbblépés alapjaként – a tagállami adminisztráció azonban csak az elfogadott európai tanácsi következtetésekre, vagy adott esetben a határozatokra támaszkodhat.

Az Európai Tanács következtetéseinek előkészítése több hetes folyamat, elfogadását ugyanúgy megelőzi a szövegezés és a politikai vita, mint a tanácsi következtetések elfogadását. A folyamat első lépéseként az ülés annotált napirend-tervezete készül el (ami annyit jelent, hogy a tervezett napirendi pontoknál feltüntetésre kerül az ülés célja), amelyet mind a Coreper, mind az Általános Ügyek Tanácsa áttekint. Ezt követően küldik meg az iránymutatásokat, amelyekről a Coreper vitát folytat. A vita eredményét figyelembe véve kidolgozzák a következtetések első tervezetét, amit ebben a fázisban még a Coreper vitat meg, ezt követően azonban a második (átdolgozott) tervezetről már az Általános Ügyek Tanácsa, a harmadik (módosított) tervezetről pedig maga az Európai Tanács dönt. Ez azt is jelenti, hogy az elfogadandó következtetések tervezetének szövegezése az Európai Tanács ülésén is zajlik.

¹⁹ A lisszaboni szerződés 15. cikke

²⁰ Ilyen határozat volt pl. az Európai Stabilitási Mechanizmus létrehozásáról szóló európai tanácsi határozat, vagy az Európai Bizottság tagjainak számáról szóló európai tanácsi határozat is.

Az Egyesült Királyság Unióból való kilépésére vonatkozó népszavazást megelőzően speciális helyzet adódott, ugyanis az Európai Tanács 2016. február 18–19-i ülésén az állam- és kormányfők egy hét elemből álló megállapodás-csomagot fogadtak el, amely egy Európai Tanács keretében ülésező állam- és kormányfők által egyhangúsággal elfogadott, jogi kötőerővel bíró határozatból és a hozzá kapcsolódó európai tanácsi és bizottsági nyilatkozatokból állt. A csomag hatályba lépésének feltétele az lett volna, hogy az Egyesült Királyság értesítse a Tanács Főtitkárságát arról, hogy az Unió tagja marad. Tekintettel azonban a 2016. június 23-i brit népszavazásra, amelyen a választópolgárok az Európai Unióból való kilépésről döntöttek, a határozat nem lépett hatályba.

²¹ Szintén az Egyesült Királyság Európai Unióból való kilépése indokolta, hogy az állam- és kormányfők – EU27-es körben – vitassák meg az Európai Unió jövőjét a 2016. szeptember 16-i informális (pozsonyi) Európai Tanácsülés keretében.

²² Napirendi ponttól függően részt vehet még az ülésen az Európai Parlament és az Európai Központi Bank elnöke is.

Mivel az európai tanácsi következtetések az unió 28 tagállamának közös akaratát és legmagasabb szintű politikai egyetértését jelenítik meg, ezért a következtetésekben minden szófordulatnak jelentősége van. Nem mindegy ugyanis, hogy az Európai Tanács támogat (*endorses*), üdvözlő (*welcomes*), elismer (*acknowledges*), emlékeztet (*recalling*) vagy csak tudomásul vesz (*takes note*) egy javaslatot, és az sem mindegy például hogy magát a javaslatot vagy annak csak a bemutatását üdvözli, vagy veszi tudomásul. Az európai tanácsi konklúziók esetén politikai jelentősége lehet egy, a következtetésekhez fűzött tagállami nyilatkozatnak vagy akár egy tagállami lábjegyzetnek is.²³

1.2.3. Magyarország Európai Unió melletti Állandó Képvisellete

Egy nemzetközi szervezetben részes tagállamok általában a szervezethez akkreditált állandó képviselést hoznak létre a nemzetközi szervezet székhelyén. Az állandó képviselők nem tekinthetők hagyományos külképviseletnek, hiszen munkájuk nem egy államhoz, hanem egy szervezet működéséhez kötődik, a reprezentáció célja a döntéshozatalban való részvétel, és a részes tagállamokkal való egyeztetés közvetlen fórumának megteremtése. Magyarország az Európai Unió működésében való részvétele keretében Állandó Képviselést (a továbbiakban: ÁK) tart fenn Brüsszelben, hasonlóan az Európai Unió többi 27 tagállamához. (Más nemzetközi szervezetekhez ugyanígy akkreditálunk képviselést, például New Yorkban az ENSZ-hez, Strasbourgban az Európa Tanácshoz, Bécsben az EBESZ-hez, Brüsszelben a NATO-hoz, Genfben a Világkereskedelmi Szervezethez, Párizsban az UNESCO-hoz stb.)

Az Európai Unió mellett működő magyar Állandó Képviselést személyi állományának összetételében és számban is eltér más bilaterális, vagy nemzetközi szervezet mellé akkreditált képviseléstől. Az ÁK ugyanis a maga körülbelül 120 fős, szakterületenként szerveződő állományával inkább egy horizontális feladatkörrel rendelkező minisztériumhoz hasonlít. A klasszikus külképviseletektől eltérően az Állandó Képviseleten nem egy, hanem három nagykövet tevékenykedik. Az ÁK vezetője az állandó képviselő (Coreper II nagykövet), akit, ha feladata ellátásában akadályoztatva van, vagy nem tartózkodik Belgiumban, akkor az állandó képviselő helyettese (Coreper I nagykövet) helyettesíti. Az ÁK-n működő harmadik nagyköveti rangú személy a *Kül- és Biztonságpolitikai Hivatal* vezetője, az úgynevezett PSC nagykövet, aki a Coreper I nagykövetet helyettesítheti. (Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikával foglalkozó nagyköveti bizottsága [*Political and Security Committee*] az amszterdami szerződés alapján 2000 óta létezik.)

Az Állandó Képviselést a Miniszterelnökség Európai Uniós Ügyekért Felelős Államtitkársága irányítja és felügyeli, vezetése viszont az állandó képviselő feladata. Az Állandó Képviselést vezetője a Coreper II-es területhez kötődő szakfeladatai mellett²⁴ gondoskodik arról, hogy az ÁK személyzete a nemzetközi jog és a fogadó ország normáit betartsa, meghatározza az ÁK munkarendjét és a munkavégzés szabályait, közvetlenül irányítja, felügyeli és ellenőrzi a Képviselést eszközeivel való gazdálkodást. Munkáltatói jogkörében utasítást ad az Állandó Képviselést kormánytisztviselőinek és munkavállalóinak, elkészíti munkaköri leírásukat, értékeli és minősíti a kollégákat. A Coreper I nagykövet az általa lefedett szakterületek (foglalkoztatás- és szociális politika, versenyképesség, környezetvédelem, energetika, távközlés és közlekedési politika, versenyképesség, mezőgazdaság és halászat, oktatás, ifjúság, kultúra, sport) munkáját fogja össze, és irányítja. A PSC nagykövet azon túl, hogy vezeti az Állandó Képviselést Kül- és Biztonságpolitikai Hivatalát, felügyeli a földrajzi

²³ Az Európai Tanács 2016. október 20–21-i ülésén a meglévő áttelepítési programok felgyorsítására irányuló, tagállamoknak címzett felhíváshoz Magyarország és Szlovákia lábjegyzetet fűzött, egyértelművé téve, hogy a felhívás nem érinti a két ország által a kötelező relokációról szóló 2015/1601 tanácsi határozatot az Európai Bíróság előtt megtámadó keresetében képviselt álláspontját, és Lengyelország álláspontját sem, amely az eljárásba a felpereseket támogató félként avatkozott be.

²⁴ A Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2014. (VII. 23.) MvM utasítást módosító 6/2015. (III. 4.) MvM utasítással beillesztett I. melléklet IX/A. Fejezetének rendelkezései szerint

munkacsoportokat (Nyugat-Balkán, Kelet-Európa, stb.), a főleg szankciókkal, illetve az EU-missziók gyakorlati kérdéseivel foglalkozó, továbbá a terrorizmus-elleni fellépéssel foglalkozó munkacsoportot.

A magyar Állandó Képviselői Szakdiplomatai tehát e 3 nagykövet irányítása alatt dolgoznak tematikus csoportokban.²⁵ Ezek a csoportok a Tanácsi formációkhoz igazodnak (például mezőgazdasági, környezetvédelmi, foglalkoztatási és szociális ügyek stb.), egy-egy szakdiplomata az adott szakterülethez tartozó tanácsi munkacsoport, vagy munkacsoportok üléseit kíséri figyelemmel. Ennek keretében a szakdiplomata részt vesz az üléseken (tagállami szakértő részvételekor is), szükség szerint felszólal, egyeztet más delegációkkal, az elnökséggel, vagy a bizottság képviselőivel, az ülésekről jelentést készít, tájékoztatást ad a fővárosi szakértőknek, és továbbítja Magyarországot és az intézmények között a hivatalos kommunikációt. Több szakdiplomata által ellátott szakterület esetén az adott csoportnak (például bel- és igazságügyi csoport) vezetője is van, aki az állandó képviselőnek/helyettesének áttekintést tud adni a különböző munkacsoportokban tárgyalt dossziék állásáról. A szakdiplomatakat rendszerint a szakterületért felelős minisztérium állományából, de közvetlenül a Miniszterelnökségre kerülnek kihelyezésre Brüsszelbe. Nagy szakértelemmel, jó nyelvismerettel és kommunikációs készséggel kell rendelkezniük. Munkájuk szakmai irányítását és felügyeletét vagy közvetlenül a küldő szakminisztérium, vagy – közvetett módon – a Miniszterelnökség Európai Unió Államtitkársága gyakorolja.

Az önálló szakterülettel rendelkező munkatársak mellett az Állandó Képviselői Szakdiplomatakon horizontális kérdésekkel foglalkozó egységek is vannak, akik például jogi tanácsadással, parlamenti kapcsolattartással, sajtóügyekkel vagy hivatalos látogatások előkészítésével, lebonyolításával foglalkoznak. A szakdiplomata és diplomaták mellett funkcionális területekért felelős munkatársakat is találunk az Állandó Képviselői Szakdiplomatakon (például informatika, költségvetés és pénzügyek, központi nyilvántartó, biztonsági csoport, üzemeltetés, hivatalsegéd, takarítók, helyi alkalmazottak, stb.)

Az Állandó Képviselői Szakdiplomatakon feladatait úgy összegezhethetjük, hogy azok egyszerre információszerzési, álláspont-kialakítási és képviselői feladatok, azaz az ÁK a magyar közigazgatás „brüsszeli lába”. *„Magyarország brüsszeli Állandó Képviselői Szakdiplomatajának legfontosabb feladata a magyar érdekek és szakpolitikák megjelenítése és érvényre juttatása az Európai Unióban. Legnagyobb magyar külképviseletként szervezetileg a Miniszterelnökséghez tartozik, ugyanakkor leképezi a teljes magyar kormányzati struktúrát.”*²⁶

A brüsszeli diplomatáknak így nem csak az uniós intézmények működését, a formális döntéshozatali és informális egyeztetési eljárásokat, a tagállami kollégákat és persze a szakterületüket kell ismerniük, hanem egymással, a Miniszterelnökséggel és anya-minisztériumukkal is folyamatosan kapcsolatot kell tartaniuk, illetve meg kell osztaniuk a megszerzett információt. Fontos, hogy a diplomatáink nemcsak a tanácsi munkacsoportok munkájában, hanem (a következő fejezetben ismertetendő) Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság és szakértői csoportjai munkájában is részt vesznek, így közvetlenül is hozzájárulnak a Tanácsban képviselendő magyar álláspont kialakításához.

²⁵ Az Állandó képviselői Szakdiplomatakon felépítése az alábbi linken tekinthető meg (14. oldal): <http://www.kozlonyok.hu/kozlonyok/Kozlonyok/12/PDF/2009/37.pdf>

²⁶ <http://brusszel.eu.kormany.hu/az-ak-tevekenysege>

2. A HAZAI UNIÓS KOORDINÁCIÓ RENDSZERE

2.1. A hazai uniós koordináció intézményi szereplői és feladataik

Miután áttekintettük az uniós döntéshozatalban részt vevő intézményeket, a döntéshozatali eljárásokat és a tagállami érdekérvényesítés szempontjából legfontosabb szereplőket, a tananyag második részében a magyar uniós koordináció rendszerét, intézményi szereplőit, feladatait, valamint az uniós koordináció alapelveit ismertetjük. Mivel a hazai uniós koordináció célja az uniós döntéshozatal során képviselendő magyar álláspont hatékony, és meghatározott eljárás rend szerint tervezhető kialakítása, valamint a kormányzati szereplők érdekeit figyelembe vevő és a más tagállamok céljaihoz és súlyához képest meghatározható magyar „mozgástér” optimalizálása, ezért a hazai koordinációnak szükségszerűen le kell képeznie az uniós intézmények munkamódszerét. Amint a tanácsi munka szintjeinek áttekintésekor láttuk, a szakértői munka a tanácsi munkacsoportokban zajlik, ahonnan a döntésre előkészített jogalkotási vagy nem jogalkotási dossziék a Coreper elé kerülnek jóváhagyásra, amely aztán azokat vitás vagy vita nélküli napirendi pontként terjeszti a Tanács elé a végső politikai döntés meghozatalára. Kvázi ennek a logikának feleltethető meg a magyar uniós koordináció intézményi szereplőinek összeállítása és alá-fölé rendeltségi viszonya is.



3. ábra:
Az uniós koordináció

Forrás: A szerző saját szerkesztése

A fenti ábrán látható, hogy a magyar uniós koordináció legszűkebb, szakértői szintjét a tanácsi munkacsoportoknak megfelelő úgynevezett szakértői csoportok alkotják (ezekről részletesebben a 2.2.1.

alfejezetben lesz szó). A magyar közigazgatásban ezek azok az első fórumok, amelyek egy új európai bizottsági javaslattal, közleménnyel, előrehaladási jelentéssel, egy tanácsi következtetés-, vagy állásfoglalás-tervezettel, az Európai Parlament és a Tanács egyeztetésének eredményével stb. találkoznak. Ennek megfelelően a szakértői csoportoknak kiemelkedő szerepe és felelőssége van abban, hogy az adott dokumentum elemzésébe és véleményezésébe minden érintett kormányzati szereplő be tudjon kapcsolódni, álláspontját kifejttesse, ha pedig ellentmondás, vagy érdekellentét merül fel két szaktárca között, akkor annak feloldására még a javaslat munkacsoportos vitájának lezárása előtt sor kerülhessen. Erre értelemszerűen azért van szükség, mivel amíg nem sikerül az egységes kormányzati álláspontot kialakítani, addig a magyar álláspont sem jeleníthető meg egyértelműen a tanácsi munkacsoportokban, azaz a képviselői lehetősége is korlátozott.

Hierarchiában és felelősségben is a szakértői csoportok felett találjuk az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottságot (a továbbiakban EKTB), amelynek már nem feltétlenül csak a szakmai, hanem inkább a politikai szempontok figyelembe vétele és összhangba hozatala a feladata. Mivel a tanácsi döntéshozatalban is azt láttuk, hogy a munkacsoportok munkáját összefogó Coreper felelőssége a szakmai döntéshozatal mellett a dossziék politikai döntéshozatalra való előkészítése, a magyar uniós koordináció felépítésében is azt tapasztalhatjuk, hogy az EKTB feladata a Coreper és a Tanács üléseinek előkészítése. (Az EKTB feladatairól részletesebben a 2.2.1. alfejezetben lesz szó.)

A hazai koordinációs-döntéshozatali piramis tetején természetesen a Kormányt találhatjuk, hiszen annak tagjai képviselik Magyarországot a Tanács ülésein, ebben a minőségükben pedig a politikai döntéshozatal végső letéteményesei és felelősei. A felelősség tekintetében utalunk arra, hogy a kormány a Magyar Országgyűlésnek felelős az uniós fórumokon képviselt álláspontjáért. Ennek keretében egyrészt évente jelentésben számol be az Országgyűlésnek (rendszerint az egyes tanácsi formációkban megtárgyalt és elfogadott dossziék áttekintésével, a magyar álláspont képviselői eredményességének és a Magyarországgal szemben indított kötelezettségszegési eljárások tárgyköreinek és állásának bemutatásával), másrészt a miniszterelnöknek az Európai Tanács üléseit megelőzően és azt követően is ismertetnie kell az ülésen képviselt álláspontját a pártok képviselőinek. Az Országgyűlés a fentiekén kívül egyéb módokon is bekapcsolódik a kormányzati uniós tevékenység ellenőrzésébe,²⁷ így például az Országgyűlés Európai Ügyek Bizottsága rendszeresen áttekinti az uniós döntéshozatal napirendjén aktuálisan szereplő jogalkotási javaslatokat, gazdasági és egyéb folyamatokat, meghallgatja a kormányzat képviselőit, és adott esetben véleményt alakít ki egyes jogalkotási kezdeményezések szubszidiaritási elvnek való megfeleléséről.

A hazai uniós koordináció kapcsán még két fontos alapelvet kell megemlítenünk: egyrészt a miniszteriális felelősséget, másrészt az egyközpontú kormányzati koordinációt. A *miniszteriális felelősség* elve tükröződik a szakértői csoportok és az EKTB összetételében és a döntéshozatalában, tekintve, hogy egy adott területen (például környezetvédelem) előterjesztett konkrét javaslat kapcsán a feladat- és hatáskörrel érintett szakminisztérium feladata a magyar álláspont tervezetének kialakítása, egyeztetése és jóváhagyatása. A szakminisztérium feladata természetesen nem ér véget a tanácsi döntéshozatalban való részvételnél, hiszen az elfogadott jogszabályok, vagy a politikai kötőerővel rendelkező iránymutatások hazai végrehajtásáért is az adott tárca lesz felelős. Ennek keretében gondoskodnia kell az uniós jogszabály hazai jogrendbe történő átültetéséről, szükség esetén a végrehajtás hazai intézményrendszerének kialakításáról, a szakmai szervezetek tájékoztatásáról és az uniós intézmények felé történő adatszolgáltatásról.

Az *egyközpontú koordináció* ezzel szemben azt jelenti, hogy a minisztérium által képviselt szakmai, politikai szempontokat a rendszer képes tágabb kormányzati kontextusba helyezni, és azok figyelembe vételével meghatározni a nemzeti érdekeket (adott esetben több tárcát is érintő, horizontális szempontok, vagy kormányzati prioritások figyelembe vételével). Az egyközpontú koordinációból következik az is, hogy a magyar álláspont képviselői az Európai Unió intézményeiben (és azok minden szintjén) koherens és konzisztens módon történik. Az uniós ügyekben képviselt álláspontok horizontális ko-

²⁷ Erről részletesebben lásd: www.parlament.hu/a-kormany-europai-unios-tevekenysegenek-ellenorzese (A letöltés dátuma: 2017. június 28.)

ordinációját Magyarországon a *Miniszterelnökség Európai Uniós Ügyekért felelős Államtitkársága biztosítja*, a kormányzati koordinációért a Miniszterelnökséget vezető miniszter felel.

2.1.1. Miniszterelnökség Európai Uniós Ügyekért felelős Államtitkárságának uniós koordinációval kapcsolatos feladatai

A Miniszterelnökség Európai Uniós Ügyekért felelős Államtitkárságának (a továbbiakban: ME EUÁT) feladatairól a *Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2014. (VII. 23.) MvM utasítás* rendelkezik.²⁸ Az utasítás szerint a ME EUÁT szervezeti egységei az európai uniós ügyekért felelős államtitkár, az európai uniós ügyekért felelős helyettes államtitkár (európai igazgató) és az európai uniós ágazati politikákért felelős helyettes államtitkár irányítása alatt állnak. Tananyagunk szempontjából a ME EUÁT működését két részre oszthatjuk, egyrészt az uniós koordinációval, azaz az uniós tagsághoz kapcsolódó kormányzati feladatok tárcaközi összehangolásával kapcsolatos feladatokra, másrészt tágabb értelemben véve Magyarország Európa-politikájának kialakításával és képviselével kapcsolatos feladatokra.

Az *Európa-politika* előkészítése, koordinációja és végrehajtásának nyomon követése keretében az Államtitkárság minden tanácsi soros elnökségi félév elején elkészíti az úgynevezett *elnökségi előterjesztést*, amelyben az aktuális elnökség terveinek bemutatásán kívül az előző félév elnöksége alatt elért eredményeket is értékeli. Az előterjesztés adott elnökségi félévre fókuszáló része áttekinti az elnökség főbb célkitűzéseit és prioritásait, valamint az elnökség alatt a magyar érdekérvényesítés szempontjából kiemelt, stratégiai jelentőségű ügyeket, bemutatva a képviselendő magyar álláspontot, illetve kijelölve az álláspontok meghatározására irányuló kormányzati feladatokat. Az előterjesztés mellékletei tanácsi formációkra lebontva tekintik át a Tanács napirendjén szereplő egyéb, európai uniós szempontból meghatározó jelentőségű kérdéseket, amelyek szoros figyelemmel követése mindenképpen szükséges, illetve számba veszik az adott elnökség alatt országgyűlési egyeztetési eljárásra javasolt uniós jogszabály-tervezeteket. Mivel a Miniszterelnökség Európai Unió Államtitkársága által készített előterjesztés eldöntendő, vagy vitás kérdéseket is tartalmazhat, az előterjesztést be kell nyújtani a kormánynak, amely annak megvitatása után dönt az egyes kérdésekben képviselendő magyar álláspontról.

Az elnökségi előterjesztés elkészítésében több dokumentum is az Államtitkárság segítségére van. Egyrészt rendelkezésre áll egy trió elnökségi program, ebből azonban az egyes elnökségek konkrét elképzeléseire nézve még csak hozzávetőleges információk szűrhetők le; másrészt a megelőző félév végén a következő elnökség az Általános Ügyek Tanácsában bemutatja hivatalos elnökségi programját. A bemutatások során már egyes tanácsi formációkra lebontva kerülnek kifejtésre az átfogó célok, és megjelennek az adott félév alatt tárgyalandó főbb jogalkotási dossziék, politikai vitatémák is. Az elnökség részéről ilyenkor már ismert a tanácsülések, a Coreper és PSC ülések időpontja is. Végül, az elnökségi előterjesztés elkészítésének legbiztosabb bázisai a még az elnökséget megelőző félév utolsó munkacsoporti ülésein, illetve a tanácsüléseken bemutatott konkrét szektorális tervek. Ezek a bemutatók teszik lehetővé a konkrét dossziék cím és tartalom szerinti azonosítását. Folyamatban levő jogalkotásnál természetesen annyival könnyebb a helyzet, hogy az elnökség meg tudja határozni, hogy a félév végére mit szeretne elérni az adott javaslat tárgyalása során, például általános megközelítést, részleges általános megközelítést, előrehaladási jelentést stb. Új tervezetekenél, vagy tanácsi következtetéseknél azonban értelemszerűen előfordul, hogy az elnökségi előterjesztés elkészítésekor a szöveg munkacsoporti bemutatása hiányában még nem áll rendelkezésre a tervezet. Ilyen esetekben a magyar álláspont meghatározása is csak általánosságokban, az érdekek kijelölése mentén történhet.

Az *1/2014. (VII. 23.) MvM utasítás* a ME EUÁT további feladatai között nevesíti, hogy az Államtitkárság képviseli a Kormányt az Európai Unió intézményei előtt, a tagállamok és harmadik

²⁸ Megállapította: a *Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2014. (VII. 23.) MvM utasítás* módosításáról szóló *Miniszterelnökséget vezető miniszter 6/2015. (III. 4.) MvM utasítása*.

országok irányában. Klasszikusan ide kapcsolódó feladat az uniós tisztségviselőkkel és más tagállamok politikai vezetőivel való rendszeres egyeztetés, amelyre így akár Brüsszelben, akár más tagállamok fővárosaiban is sor kerülhet. Itt kell megemlítenünk, hogy a Miniszterelnökség a tagállami álláspontok megismerésére és „beszerzésére” természetesen nem csak a saját útján tehet szert. Brüsszelben az Állandó Képviselő vezetői és diplomatái révén, a tagállamokban pedig a nagykövetségek révén kérhet tájékoztatást egy adott ügyben elfoglalt tagállami állásponttól. Magyarország bilaterális (azaz nem nemzetközi szervezethez, hanem államhoz akkreditált) nagykövetségein dolgozó diplomaták között általában található egy uniós ügyekért (vagy más szakterület mellett az uniós ügyekért is) felelős diplomata,²⁹ akinek a ME EUÁT utasítást adhat konkrét kérdésekre vonatkozó válaszok megszerzésére, adott nemzeti szabályozás bemutatására, vagy adott esetben egy uniós dossziében képviselt magyar álláspont partnerrel történő megismertetésére. A ME EUÁT a hazaküldött jelentések fényében készítheti elő döntéshozatalra a magyar álláspontra vonatkozó javaslatát.

Az Európai Unió Ügyekért felelős Államtitkár képviseli a Kormányt az Általános Ügyek Tanácsának ülésén³⁰ – igazodva ahhoz, hogy amint a magyar uniós koordináció horizontális összehangolásáért az Európai Unió Ügyekért Felelős Államtitkárság felel, úgy a Tanács munkájában az Általános Ügyek Tanácsa az, amelyik a horizontális kérdésekkel foglalkozik, illetve az Európai Tanács ülését készíti elő –, valamint a Miniszterelnök mellett részt vesz az Európai Tanács ülésein. (Értve ez alatt az 1.2.2. alfejezetben leírtakat, miszerint az ülésteremben csak a Miniszterelnök lehet jelen.)

A brüsszeli Állandó Képviselő az európai uniós ügyekért felelős államtitkár irányítása és szakmai felügyelete alatt is áll (a szakmai irányítás részben a szakdiplomatát küldő minisztérium feladata), ezért az államtitkár részt vesz az Állandó Képviselő működésére vonatkozó szabályok előkészítésében. Az államtitkárság fogja össze az uniós döntéshozatalba bekapcsolódó magyar tisztségviselők kiutazásával kapcsolatos olyan pénzügyi és technikai feladatokat is, mint a tagállam által felhasználható, uniós térítésű utazások összköltségvetése, az üléseken felmerülő tolmácsolási igények, vagy a kiutazásokkal kapcsolatos esetleges biztonsági szempontok mérlegelése.

A fentiek mellett a ME EUÁT látja el a kormány és az Országgyűlés európai ügyekkel kapcsolatos együttműködéséből fakadó, illetve az Európai Parlamenttel való kapcsolattartással összefüggő feladatokat. Az Országgyűlés az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeiben folytatott kormányzati tevékenység ellenőrzése mellett tájékoztatást is kérhet a kormánytól.³¹ Ezeket a jogköröket az Országgyűlés bizottságai, elsősorban az Európai Ügyek Bizottsága útján gyakorolja.³² Az Országgyűlés bármely uniós tervezettel kapcsolatban tájékoztatást kérhet a kormány által képviselni kívánt állásponttól, továbbá bármikor élhet az ellenőrzés általános parlamenti eszközeivel (például kérdés, interpelláció) is. Az Országgyűlés az uniós tervezetekkel, illetve az azokra vonatkozó kormányzati álláspontokkal kapcsolatban állásfoglalást fogadhat el, megjelölve az általa érvényesítendőnek tartott szempontokat. A parlamenti ellenőrzés és befolyásolás fontos eleme, hogy a kormánynak tájékoztatási kötelezettsége van azokról az uniós tervezetekre vonatkozó eljárásokról, ahol az Országgyűlés állásfoglalást fogadott el.

²⁹ Erről részletesebben lásd: *a külképviseletekről és a tartós külszolgálatról szóló 2016. évi LXXIII. törvény rendelkezéseit.* (Különösen: 15. § (2): *A munkakörébe tartozó feladatai alapján kizárólag európai uniós kérdésekért felelős diplomata az európai uniós ügyek koordinációjáért felelős miniszter egyetértésével helyezhető ki tartós külszolgálatra.* És 36. § (6) *A szakdiplomata a külképviselet munkájában a külképviselet-vezető utasításai szerint vesz részt, szakmai irányítását a szakminiszter feladat- és hatáskörébe tartozó kérdésben a szakminiszterrel egyeztetve, a külképviselet-vezetőn keresztül a kihelyező vezető végzi.*)

³⁰ Ez alól kivételt képez a Külgazdasági és Külügyminisztérium első helyi felelősségébe tartozó uniós bővítési politika területe.

³¹ Lásd: *az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről szóló 2004. évi LIII. törvényt.*

³² Lásd például az egyeztetési eljárást, melynek résztvevői a kormány és az Országgyűlés Európai Ügyek Bizottsága. *„Az egyeztetési eljárás célja, hogy meghatározott, az Európai Ügyek Bizottsága által kiválasztott európai uniós tervezetek vonatkozásában a Kormány az Európai Ügyek Bizottságával együttműködve alakítsa ki a magyar tárgyalási álláspontot. Cél továbbá a Kormány Tanácsban végzett (jogalkotó) tevékenységének parlamenti ellenőrzése. Az egyeztetési eljárás tárgya a Kormány által a Tanácsban képviselni kívánt álláspontjavaslat. Ezt az Európai Ügyek Bizottsága megvitatja, majd arról zárt ülésen állásfoglalást fogadhat el. Ezen állásfoglalás alapul vételével alakítja ki a Kormány az európai uniós döntéshozatalban képviselendő álláspontját.”* (forrás: www.parlament.hu/egyeztetesi-eljaras – a letöltés dátuma: 2017. június 28.)

Végezetül meg kell említenünk a ME EUÁT uniós jog megsértése miatt indított, úgynevezett kötelezettségszegési eljárásokkal kapcsolatos feladatait. Érzékenysége miatt igen fontos kérdés, hogy melyik kormányzati szerv felelős a tagállammal szemben indított kötelezettségszegési eljárásokhoz kapcsolódó egyeztetésekért és az álláspont képviseléséért. A kötelezettségszegési eljárások az uniós jog tagállami végrehajtásának ellenőrzéséhez kapcsolódnak, megindításukra főszabály szerint az EUMSZ 258. cikke alapján az Európai Bizottság jogosult (lásd a „Szerződéses óre” szerepét).³³ Ezekben az igen komoly téttel bíró, formalizált jogi eljárásokban (a tagállamnak vagy módosítania kell nemzeti szabályozását, vagy adott esetben a módosítás időpontjáig nagy összegű bírságot is kellhet fizetnie) a kormányzat számára nem mindegy, hogy milyen hatékony a szakmai érvek képviselője. A kötelezettségszegési eljárásokban a magyar kormány képviselőjét az Igazságügyi Minisztérium látja el³⁴ (együttműködésben az eljárás tárgya szerint felelős minisztériummal), de a magyar beadványok egyeztetése, az uniós tárgyalási stratégia kialakítása, az intézményekkel folytatott egyeztetés a ME EUÁT koordinálásában és tájékoztatása mellett történik.

2.2. A hazai uniós koordinációs egyeztetési eljárás

Amint azt az előző alfejezetekben láttuk, a Miniszterelnökség Európai Unió Államtitkárságának uniós koordinációval kapcsolatos feladatai két részre oszthatók. Eddig a tágabb értelemben vett Európa-politika kialakításában való részvétel módját, és az azzal kapcsolatos feladatokat tekintettük át. Ebben az alfejezetben az államtitkárság klasszikus koordinációs feladataival foglalkozunk, amit az *1/2014. (VII. 23.) MvM utasítás* úgy fogalmaz meg, hogy az európai uniós ügyekért felelős államtitkár „*ellátja az európai uniós tagsággal kapcsolatos kormányzati tevékenység általános koordinációját*” „*[F]elelős [...] az Európai Unió döntéshozatali eljárásában képviselendő tárgyalási álláspont kialakításáért, az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság (a továbbiakban: EKTB) működtetéséért, továbbá a miniszter feladat- és hatáskörébe tartozó uniós politikákkal kapcsolatos ügyekért.*” (Utasítás 58/A § b) és e) pontjai). Az utasításban hivatkozott álláspont-koordinációs tevékenység részletes szabályait azonban nem az utasítás, hanem az *Európai Unió döntéshozatali tevékenységében való kormányzati részvétel összehangolásáról és az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottságról szóló 1742/2014. (XII. 15.) kormányhatározat* (a továbbiakban: 1742/2014-es kormányhatározat) szabályozza.

Az egyeztetési eljárás rendjének és szereplőinek meghatározásakor a 1742/2014-es kormányhatározat a korábbi években uniós ügyekben kialakított egyeztetési gyakorlatot és más tagállamok intézményi tapasztalatait vette alapul, azonban nem mondhatjuk, hogy teljes egészében „lemásolta” volna bármelyik tagállam uniós koordinációs rendszerét. Ennek az az oka, hogy míg az uniós intézményekben zajló munka jól szabályozott eljárást követ, addig az uniós intézmények eljárásához igazodó tagállami koordinációra nézve nincs egységes európai modell, vagy követendő gyakorlat. Így minden tagállam maga alakíthatja ki alkotmányos berendezkedésének és intézményei politikai erőviszonyainak fényében az általa követni kívánt és hatékonyak vélt, az uniós döntéshozatalban való részvételhez szükséges egyeztetési és képviselői eljárásokat. A tagállamok eljárási szabadsága lehetővé teszi az eljárási szabályok szükség szerinti átalakítását, racionalizálását is.³⁵

³³ A főszabály alóli kivétel az EUMSZ 259. cikke szerinti eljárás, amikor egy tagállam egy másik tagállammal szemben indít kötelezettségszegési eljárást. Ilyenkor is meg kell azonban adni az Európai Bizottságnak a lehetőséget arra, hogy „átvegye” az ügyet (elé kell terjeszteni). Ennek hiányában képzelhető csak el a ténylegesen a tagállamok egymással szemben indított eljárása.

³⁴ Lásd a *Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet* 82. § (8) cf) pontját.

³⁵ Magyarország esetében a koordináció intézményi szereplőinek, és részben eljárási szabályainak átalakítására legutóbb 2014 második felében került sor. A *Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet* ugyanis az uniós ügyek koordinációját a feladatot korábban ellátó Külügyminisztériumtól a Miniszterelnökséghez telepítette. Az új koordinációs eljárási szabályok kialakításával az eljárás korábbi szabályait megállapító 1169/2010. (VIII. 18.) kormányhatározat 2014. december 16-án hatályát veszítette.

2.2.1. A hazai uniós koordináció fórumai

Amint azt a korábbiakban is bemutattuk, az uniós koordinációnak egyfelől le kell képeznie a tanácsi döntéshozatali és álláspont-kialakítási eljárást (tanácsi munkacsoportok – EKTB szakértői csoportok; COREPER, tanácsulések előkészítése – Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság), másrészt a döntéshozatalban a szakértői szint mellett szükséges a *politikai szint* részvétele is. Ez a hazai uniós koordinációs rendszerben egyrészt a szakértői csoportokban, vagy az EKTB-n a tárcák között fennmaradó vitás kérdések kezelésében, másrészt a kormány jóváhagyó szerepében érhető tetten. A 3. ábrára visszagondolva a koordináció szintjeinek sematizáló, hármas tagolásánál a döntéshozatal politikai szintjénél (kormány) egy technikai kiegészítést kell tennünk, mivel a kormányulések (és így az egyes döntések) előkészítése is meghatározott szervezetrendszerben történik. Ennek megfelelően az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság részéről a kormánynak döntéshozatalra vagy utólagos jóváhagyásra előterjesztett dokumentumoknak a kormányulést előkészítő fórumokon is keresztül kell menniük. Ezek a *közigazgatási államtitkári értekezlet (KÁÉ)*, valamint az *európai uniós ügyekkel foglalkozó tárcaközi értekezlet (EUPÁT)*. Ebben az alfejezetben a koordinációs fórumok „alsó” és „középső” szintje működésének eljárási szabályait tekintjük át az 1742/2014-es kormányhatározat rendelkezései alapján.

A tematikájukban és számukban is a tanácsi munkacsoportokhoz igazodó magyar *szakértői csoportok* (hivatalos nevükön az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság szakértői csoportjai) felsorolását az 1742/2014-es kormányhatározat 2. melléklete tartalmazza. Eszerint jelenleg 52 főcsoport működik, egyes csoportokon belül azonban egyes kérdésekre az EKTB jóváhagyásával alcsoportok is létrehozhatók. Az alcsoportok között találunk állandó csoportokat (például az igazságügyi, vagy a közös kül- és biztonságpolitikai területen), de lehetőség van *ad hoc*, azaz egy időben behatárolható, vagy csak esetenként jelentkező feladat kezelésére létrejövő alcsoportok megalakítására is. (Ilyen *ad hoc* munkacsoport jött létre például az Egyesült Királyság unióból való kilépésével kapcsolatos kérdések megtárgyalására.) A szakértői csoportok felsorolásakor a kormányhatározat a tárcák feladat- és hatásköre alapján határozza meg, hogy a munkacsoport vezetéséért, az adott területen folyó tanácsi munka előkészítéséért, nyomon követéséért és a vonatkozó tárgyalási álláspontok kialakításáért melyik az első helyi felelős tárca (például népegészségügy – Emberi Erőforrások Minisztériuma). A kormányhatározat emellett indikatív módon rögzíti azt is, hogy az adott szakértői csoportba a főfelelős tárca mellett mely minisztériumok delegálhatnak tagot.³⁶ Az 52 szakcsoport többségében – a szűkebb körű érintettség miatt – csak néhány minisztérium vesz részt, azonban horizontális jellegű (például *intézmények, kommunikáció*), több szakterületet érintő (például *szolgáltatások szabad áramlása, pénzügyi perspektíva, az Európai Unió bővítése*), vagy kiemelt jelentőségű (például *foglalkoztatáspolitikai, környezetvédelem, költségvetés, strukturális eszközök koordinációja*) szakértői csoportoknál a kormányhatározat úgy rendelkezik, hogy ezek munkájában minden minisztérium részt vesz. Általános szabály azonban, hogy a Miniszterelnökség, az Igazságügyi Minisztérium, a Nemzetgazdasági Minisztérium és az Állandó Képviselő minden szakértői csoportban tag kell, hogy legyen.

A szakértői csoport vezetőjét (azaz a kormányhatározat szerint első helyi felelős minisztérium képviselőjét) a miniszter jelöli ki. A szakértői csoport vezetője vezető beosztású, vagy vezetői beosztással nem rendelkező kormánytisztviselő is lehet.³⁷ A *csoporttal kapcsolatos feladata*, hogy a társmisztériumokat tagjelölésre felkérje, a szakértői csoport tagságát nyilvántartsa, illetve azt a személyi változásokra tekintettel folyamatosan frissítse. A szakértői csoport vezetője a kormányhatározatban nem jelzett más érintett minisztérium képviselőjének részvételét is engedélyezheti a szakértői csoportban.

³⁶ Példaként a népegészségügynél maradván, a szakértői csoport tagjai: Igazságügyi Minisztérium, Miniszterelnökséget vezető miniszter, Nemzetgazdasági Minisztérium, Földművelésügyi Minisztérium.

³⁷ Itt kell megemlítenünk, hogy az egyes minisztériumok struktúráján belül a területi államtitkárságok mellett mindig találunk nemzetközi és európai uniós ügyekért felelős államtitkárságot / helyettes államtitkárságot, amely a minisztérium európai uniós ügyeivel kapcsolatos horizontális koordinációs feladatokat ellátja. A tárca döntésétől függ, hogy a szakterületet képviselő tagok mellett az uniós koordinációval foglalkozó kollégákat is delegálják-e a szakértői csoportba.

A szakértői csoport vezetőjének legfontosabb feladatai azonban *a csoport munkájának irányításához és összehangolásához*, valamint az egyes uniós kezdeményezésekkel kapcsolatos *döntések előkészítéséhez kapcsolódnak*. Az 1742/2014-es kormányhatározat értelmében a szakértői csoport vezetője készíti elő a tárgyalási álláspontokra vonatkozó javaslatokat, gondoskodik azok munkacsoporton belüli egyeztetéséről, és ő (vagy az általa kijelölt munkatárs, aki a szakértői csoport tagja) képviseli a magyar álláspontot a tanácsi munkacsoportban.³⁸ Ezek a feladatok feltételezik, hogy a szakértői csoport vezetője ismeri az uniós politikák alakulását, új bizottsági javaslat benyújtása esetén pedig javaslatot tesz a magyar érdekek képviseletének módjára. A Tanácsban folyó munka és az új javaslatok (vagy pusztán csak új szövegváltozatok) nyomán követése úgy biztosított, hogy a Tanács főtitkársága az Állandó Képviseletnek (munkacsoportok esetén az elnökség közvetlenül a szakdiplomataknak) küldi meg a napirendeket, előterjesztéseket, amiket a szakdiplomata küld meg anyaminisztériumának a Miniszterelnökség tájékoztatása mellett. Az egyes tagállamokhoz intézett intézményi megkeresések az állandó képviselőnek címezve érkeznek a brüsszeli képviseletre, amelyet az ÁK a hazai uniós koordinációt ellátó ME EUÁT-nak küld meg, amely továbbítja azt a feladat szerint illetékes minisztériumnak.

Nézzük most meg, hogy (I) milyen esetekben kell *tárgyalási álláspontot készíteni*, (II) mik egy tárgyalási álláspont *tartalmi kellékei*, (III) *hogyan zajlik annak egyeztetése* a szakértői csoportban, valamint (IV) *képviselete* a tanácsi döntéshozatali fórumokon!

- I. A szakértői csoport vezetőjének felelőssége, hogy a tanácsi munkacsoport, a Coreper (I, vagy II, szakterülettől függően), valamint a Tanács üléseinek napirendjén szereplő minden napirendi ponthoz *készítsen tárgyalási álláspontot* (rövidítve: TÁP). Ez munkacsoportoknál praktikusán egy dokumentumot jelent, míg Coreperre vagy Tanácsülésre általában napirendi pontonként külön-külön mandátum készül. E tekintetben nincs jelentősége annak, hogy egy adott napirendi pont vitás vagy vita nélküli-e, jogalkotási dossziéhoz kapcsolódik-e, esetleg pusztán az „egyebekhez” vagy elnökségi tájékoztatóhoz, ugyanis minden esetben szükséges álláspontot készíteni. A mandátum formai követelményei³⁹ szerint minden esetben szükséges az ülés dátumának és megnevezésének (például Coreper II), valamint a napirendi pont számának feltüntetése, és a napirendi pont címének (lehetőség szerint magyar nyelvű) megjelölése. Meg kell még jelölni az EKTB szakértői csoport számát, vezetőjének nevét és elérhetőségeit, a felelős EKTB tag nevét, az egyeztetés dátumát, az Állandó Képviseleten felelős diplomata nevét és az álláspont címzettjét. (E kettő a Coreper és a tanácsi TÁP-oknál elválnak egymástól, hiszen az Állandó Képviseleten a téma felelőse a szakdiplomata, az álláspont címzettje azonban az állandó képviselő, vagy a miniszter, aki a mandátum szerint a Coreper, vagy a Tanács ülésén felszólal.)

Fontos, hogy egy új uniós tervezet beterjesztését követően és lehetőség szerint annak még az első munkacsoportos tárgyalását megelőzően elsőként nem tárgyalási álláspontot, hanem úgynevezett alapmandátumot, vagy *induló tárgyalási álláspontot* kell készíteni. Az induló mandátum készítésének eseteit az EKTB ügyrendje sorolja fel. Eszerint jogalkotási javaslatához, illetve magyar vagy uniós szempontból kiemelt jelentőségű kezdeményezéshez mindig szükséges induló mandátumot készíteni, de a gyakorlatban előfordul, hogy nem kötelező dokumentumokhoz (például tanácsi ajánláshoz) is célszerű az elkészítése.

Az induló mandátum elkészítésére tehát az első szövegtervezet ismeretében kerül sor, viszont mivel a szövegtervezet a tanácsi tárgyalások során (vagy az Európai Parlamenttel történt egyeztetés fényében is) jelentősen módosulhat, az induló mandátumot úgy kell elkészíteni, hogy az kellő rugalmassággal határozza meg a tárgyalás kereteit, ugyanakkor egyértelművé tegye

³⁸ Korábban említettük, hogy előfordulhat, hogy az adott ülésre nem tud hazai szakértő kiutazni, ilyenkor az ülésen Magyarországot az Állandó Képviselet szakdiplomataja képviseli.

³⁹ A tárgyalási álláspontok sablonjait az *Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság ügyrendjéről szóló 8/2015. (IV. 10.) MvM utasítás* 1. sz. melléklete tartalmazza.

a magyar érdekeket is (mind az elérendő célok, mind a „*vörös vonalak*”⁴⁰ tekintetében). Induló mandátum hiányában a tagállami képviselő a munkacsoporti munkában nem tud érdemben részt venni, hiszen nem rendelkezik jóváhagyott mandátummal. Az ülésen ilyenkor általános vizsgálati fenntartást kell bejelenteni, de a szövegre vagy a szöveg tárgyalásának menetére vonatkozó értelmező kérdések ilyenkor is feltehetőek. A szövegtervezet további tárgyalásaira készített TÁP-oknak az induló mandátum keretei között kell maradniuk. A szöveg jelentős módosulása, a magyar érdekek változása, vagy pontosabb meghatározhatósága esetén az induló mandátum módosítása válhat szükségessé.

- II. A *tárgyalási álláspontok tartalmi kellékeit* az 1742/2014-es kormányhatározat, valamint az EKTB ügyrendjének melléklete is tartalmazza. Mind az alapmandátumok, mind a tárgyalási álláspontok készítésének célja (és ezért legfőbb tartalmi eleme is) az, hogy abból a magyar álláspont egyértelműen azonosítható legyen. A magyar álláspont megfogalmazása viszont lehet általános (például támogató, kategorikusan elutasító, más tagállamok [például a Visegrádi 4-ek] álláspontjához igazodó, stb.), a tárgyalások előrehaladtával azonban annak minél pontosabb megfogalmazása szolgálhatja a magyar érdekek jobb érvényesítését. (Ilyenkor a delegáció praktikusán a szövegtervezet egyes pontjaira, vagy igen gyakran az egyes cikkeken belüli szófordulatokra, jogi megoldásokra vonatkozó álláspontot is megfogalmaz.) A mandátumok a magyar álláspontot magyarul tartalmazzák, de az üléseken alkalmazott nyelvi rezsím miatt (lásd az aktív és passzív tolmácsolásról írtakat) az álláspontot a tárca gyakran angolul is elkészíti, vagy a TÁP-ban legalább a fontosabb *terminus technicus*-okat idegen nyelven is rögzíti.

A magyar álláspont ismertetését követi annak indoklása, majd attól függően, hogy induló mandátumról vagy tárgyalási álláspontról van szó, a tartalmi kellékek részben eltérnek egymástól. Az induló mandátumban össze kell foglalni az uniós tervezetet, és be kell mutatni tárgyalásának akkor ismert tervezett menetrendjét, az uniós tervezet költségvetési, gazdasági hatásait, a tagállamok esetlegesen ismert álláspontját (beleértve a magyar érdekérvényesítés miatt fontos törésvonalakat, vagy potenciális szövetségeseiket), illetve az uniós tervezetből fakadó hazai jogalkotási feladatokra is ki kell térni. Az induló mandátum elkészítéséhez szükséges tartalmi elemek megfogalmazásában az Állandó Képviseletnek fontos szerepe van, mivel a tárgyalások megkezdése előtt a szakdiplomataknak szerezhetnek informális tájékoztatást az intézményektől és a tagállamoktól. A tárgyalási álláspontok az induló mandátumhoz képest mindig frissített információt tartalmaznak a tárgyalások állásáról és a tagállami álláspontokról, illetve kitérnek a magyar álláspont indoklására is.

- III. Az *induló mandátumok és a tárgyalási álláspontok egyeztetése* alapvetően hasonlóan kezdődik, hiszen mindkét esetben a szaktárca készíti el a mandátum-tervezetet az előre meghatározott tartalmi és formai követelményeknek megfelelően. A szakértői csoport vezetőjének feladata és felelőssége a tervezet egyeztetése a szakértői csoportban, illetve ha a tervezet több szakterületet érint, akkor szükség szerint más munkacsoporttal is egyeztetnie kell az álláspontot. Az egyeztetés e-mailben történik megfelelő határidő kitűzésével, de a szakértői csoport vezetője ülést is összehívhat. A tervezetek véleményezési határidejét úgy kell megállapítani, hogy az észrevételezésre megfelelő idő álljon rendelkezésre. (Ilyenkor figyelembe kell venni azt is, hogy a szakértői csoportban a tárca álláspontjának kialakításához a szakértői csoporttagsággal rendelkező kormánytisztviselőnek minisztériuma más szervezeti egységeivel is egyeztetnie kell, a döntéshez pedig vezetői jóváhagyás is szükséges lehet.) Az egyeztetés során beérkezett észrevételeket a szakértői csoport vezetője átvezeti a mandátumtervezeten, amit ezt követően visszamutatásra megküld a szakértői csoport tagjainak.

- IV. Amint azt a fentiekben láttuk, a *tárgyalási mandátumot* a tanácsi munkacsoport ülésén a szakértői csoport vezetője, tagja, vagy az Állandó Képviselet szakdiplomataja *képviseli* (Coreper

⁴⁰ Az angol „*red lines*” kifejezésből – ez jelöli ki azokat a tárgyalási határokat, amelyeknél tovább a tagállam nem mehet, azaz olyan vitális nemzeti érdekeket fogalmaz meg, amelyek tekintetében a tagállam már nem kompromisszumképes.

ülésen az állandó képviselő vagy helyettese, akadályoztatásuk esetén kijelölt szakdiplomata). Magyarország nevében Tanácsülésen miniszter vagy államtitkár vállalhat kötelezettséget (szavazhat), állami vezető távollétében az országot a Coreper II, vagy Coreper I nagykövét is képviselheti szakterülettől függően. Tanácsi munkacsoport ülésére készített mandátumtól az ülésen nem lehet eltérni, ha viszont a diplomata úgy ítéli meg, hogy a tárgyalások fényében a jóváhagyott mandátum képviselése már nem segítené a magyar álláspont érvényesítését, úgy vizsgálati fenntartást jelenthet be. A Coreperre és a Tanácsülésre készített mandátumok érdemi részétől el lehet térni, hiszen itt a döntéshozatal a szakértői szintről kilép a politikai szintre, ahol a magyar érdekeket legjobban szolgáló alkuk és egyezségek elérése, de akár tárgyalástechnikai megfontolások miatt is szükséges megfelelő szabadságot biztosítani Magyarországnak képviselőjének. Az 1742/2014-es kormányhatározat azonban az eltérést eljárási feltételek teljesüléséhez köti: Coreper mandátumtól az EKTB taggal és az EKTB elnökével, tanácsi mandátumtól pedig az EKTB elnökével, kiemelt kérdés esetén a Miniszterelnökséget vezető miniszterrel való egyeztetés mellett lehet eltérni.

A hazai uniós koordináció második szintje az *Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság*, melynek koordinációs feladatai mellett jelentős szerepe van az európai uniós tagságból adódó feladatok szakmai előkészítésében, végrehajtásában, ellenőrzésében, valamint az uniós döntéshozatalban felmerülő magyar érdekek beazonosításában és hatékony képviselésében is. A magyar álláspont kialakításával kapcsolatos *koordinációs feladatai* a Coreper és a Tanács üléseinek előkészítéséhez kapcsolódnak, a szakértői csoportok vezetője ugyanis, miután a Coreper, vagy tanácsi mandátumot szakértői csoportban egyeztetette, az EKTB titkárságnak küldi meg úgynevezett EKTB-körös egyeztetésre. Ennek keretében minden tárca megkapja a mandátumokat, nemcsak szakértői, de állami vezetői (EKTB-tag) szinten is. Az esetleges észrevételek mentén módosított mandátumokat (EKTB-körös visszamutatásukat követően) az EKTB titkárság küldi meg az Állandó Képviselőnek, amellyel teljesül az *egyycator-nás kormányzati kommunikáció és egyközpontú képviselést* korábban említett elve. Az EKTB egyezteteti az induló mandátumokat és az egyéb tanácsi döntés-előkészítő bizottságok⁴¹ mandátumait, valamint meghatározza és egyezteteti az kormány és az Országgyűlés között egyes, az Európai Ügyek Bizottsága által kiválasztott európai uniós tervezetekről folytatott egyeztetési eljárásban benyújtandó mandátumjavaslatokat.⁴² Az 1742/2014-es kormányhatározat az EKTB feladatai között említi még az uniós intézmények által társadalmi vitára (nyilvános konzultációra) bocsátott tervezetekkel kapcsolatos kormányzati álláspont összehangolását, az önálló szakértői alsocsoportok létrehozatalát, az első helyi felelősség tekintetében történő döntéshozatalt, és az uniós jog tagállami végrehajtásának ellenőrzésével kapcsolatos eljárásokban való részvételt.

A koordinatív feladatain túlmutatóan azonban az EKTB-nek a tanácsi döntéshozatali fórumokon *képviselendő magyar álláspont jóváhagyásában* van kiemelt szerepe. Ennek jelentőségét akkor láthatjuk igazán, amikor akár szakértői csoport szintjén, akár Coreperre menő mandátum esetén a tárcák között fennálló nézetkülönbségről kell állást foglalnia, azaz eldöntenie, hogy mi legyen az ülésen képviselendő magyar álláspont. Különösen indokolt esetben még az is előfordulhat, hogy az EKTB elnöke vagy az Állandó Képviselő vezetője egy tárgyalási álláspont képviselését felfüggeszti. Ilyenkor Miniszterelnökségnek soron kívüli egyeztetést kell kezdeményeznie, és a felfüggesztésről az érintett tárcát tájékoztatnia kell. Rendkívüli sürgős esetben, ha az EKTB napirendjén szereplő vitás európai integrációs kérdésben nem sikerült egyetértésre jutni, a Miniszterelnökséget vezető miniszter jogosult dönteni a kormány egyidejű tájékoztatása mellett (a szakminiszter véleménye ez esetben nem köti, a kormányhatározat szerint döntését csak annak figyelembe vételével hozza meg).⁴³

⁴¹ Foglalkoztatási Bizottság (EMCO), Mezőgazdasági Különbizottság (SCA), Pénzügyi szolgáltatásokkal foglalkozó Bizottság (FSC), Politikai és Biztonsági Bizottság (PSC), Szociális Védelemmel Foglalkozó Bizottság (SPC)

⁴² A fentiekől eltérően a közös kül- és biztonságpolitika, valamint a közös biztonság- és védelempolitika tekintetében az álláspont javaslatokat a külgazdasági és külügyminiszter javasolja és képviseli az EKTB tájékoztatása mellett.

⁴³ Lásd a 1742/2014-es kormányhatározat 15. és 43. pontjait, valamint az EKTB ügyrendjének 14. pontját.

Eltekintve azonban a fenti rendkívüli esetektől, amikor az EKTB dönt egy vitás munkacsoporti mandátumról, fogad el egy induló mandátumot, Coreperen vagy tanácsülésen képviselendő álláspontot, vagy meghatározza egy uniós tervezettel kapcsolatos magyar érdekvédelem célját, döntési javaslatait főszabály szerint a kormánynak nyújtja be jóváhagyásra. Ez rendszerint az ülésről készült emlékeztető kormányülésre történő benyújtásával történik meg, amit a kormány vita nélküli napirendi pontként fogadhat el. A ME EUÁT által készített kormány-előterjesztés az EKTB ülésén elhangzottakon (emlékeztető) kívül a két ülés között írásos eljárásban (lásd alább) elfogadott előterjesztések listáját is tartalmazza. Végezetül meg kell említeni a magyar érdekek szempontjából politikai, gazdasági, költségvetési vagy társadalmi jelentőségüknél fogva kiemelkedő uniós javaslatokat, vagy a kormány általános integrációs politikája szempontjából meghatározó fontosságú kérdéseket, amelyekben a Miniszterelnökséget vezető miniszter és a szakminiszter együttes előterjesztésére szintén a kormány dönt.

2.2.2. Az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság működése

Az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság működésének részletes szabályait az *Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság ügyrendjéről szóló 8/2015. (IV. 10.) MvM utasítás* tartalmazza, de a vezetésére és eljárására vonatkozó általános kereteket az 1742/2014-es kormányhatározat rögzíti. Az EKTB elnöke a Miniszterelnökség Európai Unió Ügyekért Felelős Államtitkára, helyettese pedig az EKTB titkára. Az EKTB tagjai a Miniszterelnökség és a minisztériumok – a szervezeti és működési szabályzat szerint az európai uniós tagsággal összefüggő kérdésekben feladat- és hatáskörrel rendelkező – helyettes államtitkárai, ugyanakkor akadályoztatásuk esetén helyettesítés lehetséges (a tagot állami vezető, vagy vezető beosztású kormánytisztviselő helyettesítheti). Az EKTB tagjai az üléseken minisztériumuk (adott esetben több szakterületet átfogó) álláspontját képviselik.

Az EKTB elnöke az EKTB napirendjét a Coreper és tanácsülések napirendjének, valamint a magyar szempontból jelentős várható vagy beterjesztett intézményi kezdeményezések figyelembevételével határozza meg. A napirendre azonban a tárcák is javaslatot tehetnek – ennek érdekében az EKTB Titkárság minden héten péntek 12 óráig kéri be a javaslatokat. Az EKTB ülésén való személyes részvételre a napirenddel érintett tárcák EKTB tagjai kapnak meghívást, ugyanakkor arról a többi tárca képviselője is tájékoztatást kap, és kérheti részvételét. Az EKTB üléseire rendszerint a Coreper szerdai ülését megelőzően (az álláspontok esetleges véglegesítésének igényével) kerül sor, de az uniós napirendhez igazodva ettől eltérő időpontban is sor kerülhet az ülésre. Az EKTB például nem tart ülést az Európai Tanács ülésének hetén, mivel a csütörtök-pénteki Európai Tanácsot megelőzően hétfőn és kedden a Külügyek, illetve az Általános Ügyek Tanácsának ülése zajlik, amelyen Magyarországot a Miniszterelnökség európai uniós ügyekért felelős államtitkára képviseli. Az ülésekre tehát heti rendszerességgel kerül sor, de rendkívüli ülés összehívására is van lehetőség. Az EKTB főszabály szerint *írásos eljárásban* fogadja el a mandátum-tervezeteket, így a heti üléseken nincs feltétlenül szükség a Coreperre, és az azon a héten esedékes tanácsülésekre készített álláspontok áttekintésére, ami egyrészt azzal az előnnyel jár, hogy az álláspontok két ülés között is elfogadhatók, másrészt pedig az üléseken az EKTB tagok így fontos nemzeti érdekeket érintő kérdéseket tárgyalhatnak meg.

Az EKTB ügyrendje szerint kiemelt ügynek tekinthetők, és így az EKTB ülésének napirendjére kerülhetnek a tanácsi munkacsoportok kiemelt ügyei, a Coreper I és II kiemelt vitás napirendi pontjai, az uniós intézményekkel kapcsolatos aktuális fejlemények (például személycserék, jogalkotási javaslatcsomagok stb.). Szintén ülés keretében tárgyalja meg az EKTB a több tárca hatáskörébe tartozó induló mandátumokat, valamint az uniós intézményekbe jelölendő magyar szakértőkre, vezetőkre vonatkozó javaslatokat.

Az EKTB üléseinek előkészítéséért a ME EUÁT-on működő EKTB Titkárság a felelős. Az EKTB ügyrendjének 2. számú melléklete pontosan részletezi, hogy melyik napon milyen eljárási feladatok hárulnak a Titkárságra, illetve a tárcákra. Eszerint az ülést megelőző hét pénteken délig leadott na-

pirendi pont-javaslatokhoz tartozó háttéranyagokat (amennyiben van ilyen), az előterjesztő tárcának hétfőn 14 óráig kell megküldenie az EKTB Titkárságnak, ellenkező esetben a téma lekerül az EKTB napirendjéről. Szintén hétfőn kerül sor az a heti Coreper ülések napirendjének megküldésére, ilyenkor az EKTB Titkárság a Corper napirendjén szereplő témák alapján előzetesen beazonosítja a főfelelős tárcákat (miniszterelnökségi főfelelősség esetén az érintett szervezeti egységet), akik visszajeleznek, ha az adott napirendi pont mégsem az ő felelősségi körükbe tartozik.

A hivatalos Coreper napirendeket kiegészítve (illetve előkészítve) a Tanács soros elnöksége rendszerint szintén hétfőn küldi meg a tagállamoknak az ülést előkészítő kitekintést. Ebben Coreper I és Coreper II tekintetében is szerepelnek az ülések dátumai, az üléseket előkészítő Antici és Mertens ülések dátumai, a megtárgyalandó témák, valamint az Európai Parlamenttel folytatandó egyeztetések időpontjai. Az Antici és Mertens diplomaták szintén hazaküldik előzetes jelentéseiket, majd pedig az ülésekről készítetteteket is. Az EKTB Titkárság a beérkezett dokumentumokat megküldi az EKTB terjesztési listájára, amelyen minden minisztérium részéről szerepelnek szakértők és vezetők egyaránt. Az egyes minisztériumok európai uniós koordinációval foglalkozó egységeinek munkatársai a Coreper napirendeket, az előkészítő dokumentumokat és az ülésekről készített jelentéseket megküldik a szakterület szerint érintett szervezeti egységeknek, egyúttal megjelölik, hogy mely szervezeti egységnek mely napirendi ponthoz kell elkészítenie a tárgyalási álláspontot. A szakértők számára ez természetesen egy előre látható és tervezhető munkafolyamat, hiszen a szakértők, akik a tanácsi munkacsoportban tárgyalnak egy dossziét, tudják, hogy az milyen ütemezéssel kerül a Tanács elé. A Coreper mandátum elkészítését követően a szakértői csoportoknál tárgyalt egyeztetési eljárás következik, azaz a szakértői csoport vezetője megküldi véleményezésre az állásponttervezetet, amit az észrevételek fényében módosít, megküld visszamutatásra, majd megküldi a tárca uniós koordinációért felelős szervezeti egységének. Főszabály szerint az uniós koordinációért felelős szervezeti egység küldi meg a tárgyalási álláspontokat az EKTB Titkárságnak kedden 14 óráig.

Az EKTB Titkárság ezt követően EKTB körben írásos eljárásra megküldi az álláspontjavaslatokat, amelyeket észrevétel hiányában elfogadottnak kell tekinteni (*csendes eljárás*). Észrevétel esetén a Titkárság azt az álláspontot előkészítő minisztériumnak becsatornázza, aki a módosított mandátumot visszaküldi, amit az EKTB Titkárság ezt követően visszamutatásra megküld. A folyamat legfontosabb állomása az álláspontok Állandó Képviselőnek történő megküldése a Coreper I és II üléseit megelőzően. Ezt követi az álláspont tényleges képviselője, és az ülésekről készített jelentések hazaküldése, amelyet az EKTB Titkárság szintén továbbküld a tárcáknak. A jelentések elkészítésének idejéről az EKTB ügyrendje úgy rendelkezik, hogy a tanácsi munkacsoportok üléséről (bár az erről készült jelentések hazaküldése és terjesztése nem EKTB, hanem szakértői csoport körben történik) két munkanapon belül, a Coreper üléseiről 24 órán belül kell jelentést készíteni, míg a tanácsülésekről 24 órán belül gyorsjelentést, 5 munkanapon belül pedig jelentést kell írni. Az EKTB üléseiről szintén készül jelentés, amelyet a ME EUÁT előterjesztés formájában a Kormánynak nyújt be jóváhagyásra. (Lásd fent.)

3. A TAGÁLLAMI UNIÓS KOORDINÁCIÓS MODELLEK RÖVID ÖSSZEHASONLÍTÁSA

A magyar uniós koordinációs modell ismertetését annak az elvnek a bemutatásával kezdtük, hogy a koordináció rendszerének kialakításakor nincs alapul vehető egységes uniós modell, hiszen a koordináció rendje az adott tagállam alkotmányos és közigazgatási berendezkedéséhez igazodva, azt leképezve alakult ki, vagy alakul át. Ennek a megállapításnak az alátámasztására ebben a fejezetben kitekintünk az uniós tagállamok koordinációs gyakorlatára és annak intézményi szereplőire. Általánosságban azt mondhatjuk, hogy háromféle megközelítéssel találkozhatunk a tagállamokban: vagy egy specializált minisztérium feladata az uniós koordináció (ez a legritkább eset), azt vagy kizárólagosan egy (jellemzően a külügy-) minisztérium látja el, vagy osztott hatáskörben a miniszterelnökség (kancellária) és a külügyminisztérium, vagy éppen fordítva: a külügyminisztérium és a miniszterelnökség közösen. Az „osztott” koordinációs rendszerben működő országoknál sem beszélhetünk ugyanakkor vegytisztán sematizálható felelősségi leosztásról, ez ugyanis szintén tagállamonként eltérő sajátosságokat mutat.

Szintén általánosan igaz az, hogy minden uniós tagállamban létezik egyfajta tárcaközi koordináció, amely a magyar EKTB-hez hasonlóan az álláspontok egyeztetésének intézményesített fórumaként működik. A központi kormányzati szereplőkön kívül azonban szükség lehet további intézményekkel folytatott egyeztetésre is az ország alkotmányos berendezkedésétől függően például a köztársasági elnöki, vagy kancellári hivatallal, vagy a nemzeti parlamentekkel. Fontos azonban megjegyezni, hogy a tagállami koordináció jellemzőiről csak pillanatkép adható,⁴⁴ mivel azok nem „kőbe vésett” modellek. Egy tagállam szabadon átalakíthatja a koordinációs eljárás szabályait, vagy intézményi szereplőit akár az egyszerűsödés, akár a feladatok további tagolása irányába. Az alábbiakban a fenti három alapvető jellemzőkre fókuszáló modellt tekintjük át.

3.1. Uniós koordinációs modellek összehasonlítása

- I. Elsőként tekintsük át azokat az országokat, amelyekben az uniós koordináció feladatainak ellátására *külön minisztérium* létesült!

Jelenleg *Máltán* működik önálló minisztérium az Európai Unióval való intézményi kapcsolatok és a kormányzati koordináció lebonyolítására. Ez utóbbit itt is egy uniós tárcaközi bizottság látja el, a rendszer sajátossága azonban, hogy a civil szféra viszonylag jelentős mértékben be tud kapcsolódni a koordinációba. Önálló minisztérium létjogosultságát igazolja, hogy Málta 2017 első felében tölti be az Európai Unió soros elnöki tisztségét, így a megnövekedett feladatok ellátása nyilvánvalóan többletterhet ró a legkisebb uniós tagállamra. *Cipruson* és *Dániában* szintén külön EU-ügyekért felelős minisztérium került létrehozásra az országok 2012-es uniós elnökségének lebonyolítására, ezeket az intézményeket azonban az elnökség végeztével kivették a rendszerből. (Az önálló minisztérium megszűntetését követően Cipruson és Dániában is a külügyminisztérium vette át a feladatot, ugyanakkor mivel Ciprus esetében szintén kis tagállamról van szó, a szigetország brüsszeli Állandó Képviselője más országok képviselőjéhez képest nagyobb önállósággal rendelkezik az uniós ügyek vitelében.) E három ország tekintetében

⁴⁴ A tagállami koordinációs modellek bemutatása a magyar külképviseletek által 2015 során adott tájékoztatókon alapul.

láthatjuk tehát, hogy az önálló minisztérium létrehozatala és fenntartása célfeladathoz, azaz az uniós soros elnökség ellátásához kapcsolódott. Ezzel szemben például *Romániában*, míg korábban önálló Európai Ügyi Minisztérium működött, ebből 2013-ban egy önálló, az uniós területen belül is szakosodott, kizárólag az európai uniós pénzügyi források felhasználásával foglalkozó tárcát, az Európai Alapok Minisztériumát alakították ki. Az uniós koordináció ez esetben is a külügyi tárcához került.

- II. Az Európai Unió tagállamai között közel azonos arányban találunk olyanokat, amelyekben *kizárólag egy minisztérium (jellemzően a külügyminisztérium)*, vagy megosztott hatáskörben a külügyminisztérium és a miniszterelnökség (kancellária) feladata az uniós koordináció ellátása. A teljesség igénye nélkül kizárólag a külügyminisztérium látja el az uniós koordinációs feladatokat *Belgiumban*, a már említett *Cipruson és Dániában, Görögországban, Horvátországban, Lengyelországban, Lettországban, Litvániában, Luxemburgban, Portugáliában, Romániában, Spanyolországban és Szlovákiában*. Horvátországban és Szlovákiában ez a speciális feladat a minisztérium nevében is tükröződik (Kül- és Európa-ügyi Minisztérium), ami talán mindkét ország esetében a viszonylag friss csatlakozására (Horvátország 2013. július 1.), illetve uniós elnökségi feladataira (Szlovákia 2016 második fele) vezethető vissza. Amikor az uniós koordináció egy (jelen esetben a külügyi) tárcánál összpontosul, akkor a minisztérium feladatai a tárcaközi koordináción kívül a szakpolitikai álláspontok vertikális (munkacsoporttól a Tanácsig terjedő) koordinációjára is kiterjednek, továbbá a klasszikus külügyi feladatok miatt a tárca továbbra is ellátja az egyes országok bilaterális relációjának kezelését is. Kizárólagos külügyi koordináció esetén (a Külügyek Tanácsa mellett) a Külügyminisztérium az Európai Tanács és az Általános Ügyek Tanácsának üléseit is előkészíti, irányítja, felügyeli és mandátálja az Állandó Képviselőt. A tárca lesz a felelős az európai uniós ügyek kormányzati szintű döntés-előkészítéséért is. Itt jegyezzük meg, hogy 2014 júniusáig Magyarországon is a Külügyminisztérium látta el az uniós ügyek koordinációját és képviselőtét, ezt követően a koordináció Miniszterelnökség Európai Unió Ügyekért Felelős Államtitkárságára került át, amint azt a 2. fejezetben ismertettük.
- III. *Osztott feladatkör* esetén a tagállami rendelkezéseknek egyrészt a tárcák közötti együttműködés szabályait, a feladatok leosztását és terjedelmét, valamint az első helyi felelősséget kell tisztázniuk.

Szintén a teljesség igénye nélkül ilyen osztott modellben működőként azonosíthatjuk az *osztórák, a bolgár, a cseh, az egyesült királysági, a francia, a holland, a német, az olasz és a svéd* uniós koordinációt. Az országokat tovább osztályozhatjuk aszerint, hogy a külügyminisztérium, vagy a miniszterelnökség látja-e el főfelelősként a koordinációt. Az Egyesült Királyságban, Franciaországban és Svédországban a miniszterelnökség (Egyesült Királyság: Cabinet Office, Svédország: Miniszterelnöki Hivatal), míg a többi említett országban a külügyminisztérium látja el az első helyi koordinációt. Azokban az országokban, ahol az uniós ügyek vitelének első helyi felelőse a külügyminisztérium, rendszerint feladatai közé tartozik az ország brüsszeli Állandó Képviselőtének irányítása is.

Az *Egyesült Királyságban* a miniszterelnökség működteti a tárcaközi koordinációt és egyszerre felel az európai uniós és az EU-tagállamokkal való bilaterális kérdésekért, ugyanakkor a külügyminisztérium (Foreign and Commonwealth Office) szintén kezeli az uniós és bilaterális ügyeket. Az uniós témák közül a külügyminisztérium felelős a brit álláspont kialakításáért az uniós intézményekkel, szerződésekkel, az Unió bővítési politikájával, az európai szomszédságpolitikával, valamint a kül-, biztonság-, és védelempolitikával kapcsolatos kérdésekben, a többi területen azonban a miniszterelnökség koordinál. Svédországban az uniós ügyek koordinációjának legfontosabb intézménye szintén a Miniszterelnöki Hivatal, amely a tárcánál maradó miniszteriális felelősség mellett a mandátumoknak csak a „minőségellenőrzését” végzi, és gondoskodik az uniós perspektíva megjelenítéséről egyes kérdésekben.

Speciális állami berendezkedése miatt *Németországban és Franciaországban* háromszereplős a koordináció, tükrözve azt is, hogy az Európai Tanács ülésein mindkét ország részéről az ál-

lamfő/kancellár vesz részt, így a stratégiai jellegű kérdésekben nem az adminisztráció, hanem a köztársasági elnöki/kancellári hivatal hivatott dönteni. Franciaországban a miniszterelnök hivatalán belül működik az Európai Ügyek Főtárcsája, amely felelős az álláspontok véglegesítéséért és az egyeztetés koordinálásáért. A francia külügyminisztérium uniós részlege viszont a globális koherencia biztosításáért felelős (beleértve a francia külpolitikával és az Európai Unió tagállamaival fennálló kétoldalú kapcsolatokkal való összhang biztosítását), illetve európai és nemzetközi jogi, valamint tárgyalástechnikai szempontból követi az uniós szakpolitikák alakulását és az álláspontok kialakítását.

Németországban az uniós koordináció központja a Szövetségi Külügyminisztérium (tehát a korábbi példától eltérően itt már nem a miniszterelnökség, hanem a külügyi tárca biztosítja a központi koordinációt), de az uniós szakpolitikák képviselétéért csak a Coreper II-es területen felelős. A Gazdasági és Energetikai Minisztérium a Coreper I területéhez tartozó dossziékat készíti elő, míg a Kancellári Hivatal a legmagasabb szintű politikai szempontokat jeleníti meg. Az ország alkotmányos berendezkedésénél fogva ugyanis a német kancellár magához vonhatja bizonyos (rendszerint az Európai Tanács napirendjén szereplő) témák előkészítését. Tekintve viszont, hogy az Európai Tanács ülései a migrációtól az Unió gazdasági helyzetén át a harmadik országokkal szembeni szankciók alkalmazásáig terjedő kérdéseket foghatnak át, a Kancellári Hivatal álláspontja sok tekintetben érvényesülhet. A Kancellári Hivatal szintén szerepet kap az uniós ügyek koordinálásában *Ausztriában*, tipikusan az Európai Tanács üléseinek előkészítésében (lásd az ülésen a kancellári szintű részvételt), de kizárólagosan foglalkozik például az Unió strukturális alapjaival összefüggő koordinációval is.

- IV. Végezetül, ráadásként említsük még meg azokat az országokat, amelyeknél (attól függetlenül, hogy a II. vagy III. modellbe tartoznak-e) a parlamentnek, vagy az elnöki hivatalnak többletjogosítványai vannak az uniós ügyekben képviselt álláspont kialakításakor.

Hagyományosan a skandináv országok azok, amelyek parlamentjei intenzíven részt vesznek az ország külügyi és uniós politikájának kialakításában, és erős ellenőrzési és számonkérési jogosítványokkal rendelkeznek a kormányok felett. *Dániában* és *Svédországban* például a miniszterelnöknek, valamint az illetékes miniszternek minden uniós tanácsi mandátumról (!), illetve külpolitikai témájú jogszabályjavaslatról, kezdeményezésről előzetesen tájékoztatnia kell a parlament (Dániában a Folketing, Svédországban a Riksdag) külügyi-, és Európa-ügyi bizottságait, melyekben érdemi és részletekbe menő vita folyik a kormány javaslatairól. *Lettországban* szintén a parlament (Saeima) Európai ügyek bizottságában történik a tanácsülések előtt a lett álláspont formális elfogadása, illetve kiemelt esetekben tanácsi munkacsoport (vitát is megelőzően). A parlament aktív ellenőrző szerepét emelhetjük ki még *Romániában* is, ahol egyébként (ugyancsak az alkotmányos berendezkedés miatt) az elnöki hivatal szintén részt vesz az Európai Tanács üléseinek előkészítésében.

3.2. Egyéb, uniós koordináción kívüli, de uniós integrációval kapcsolatos feladatok

Annak ellenére, hogy a fent bemutatott intézményi szereplők alapvetően eltérő rendszerek szerint szerveződnek az Unió tagállamaiban, az uniós koordináció közbenső szintjei szinte minden tagállamban a magyar Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottsághoz hasonló feladatokat látnak el (álláspont-előkészítés, egyeztetésének koordinálása, képvisellete). (Természetesen ettől még a koordinációs fórumok elnevezése, az ülések gyakorisága, vagy a titkársági feladatok szervezése nagyon is eltérő lehet.) A magyarhoz hasonlóan EKTB-nek hívják a koordinációs fórumot Belgiumban, Bulgáriában és Portugáliában. Németországban viszont államtitkári bizottság látja el ugyanezt a funkciót (jóllehet annak munkájában a Kancellári Hivatal is részt vesz), míg Litvániában a koordinációs szerv elnevezése miniszterhelyettesek bizottsága. A koordinációs fórumok eljárásának különbözőségét érzékeltethetjük

azzal is, hogy míg például Luxemburgban a minisztériumok közti bizottság kéthavonta ülésezik, addig Hollandiában hetente üléseznek mind a Külügyminisztérium, mind az Általános Ügyek Minisztériuma által vezetett előkészítő fórumok (előbbinél koordinációs bizottság, utóbbinál tárcaközi bizottság). Málta esetében a tárcaközi európai ügyekkel foglalkozó bizottság munkájában a civil szféra is részt vesz. Amint azt a Miniszterelnökség Európai Unió Ügyekért Felelős Államtitkársága feladatainak áttekintésénél láttuk, a tagállamok uniós koordinációért felelős intézményei további, az uniós jog átültetésével, a kötelezettségszegési eljárásokkal, vagy az ország Európai Bíróság előtti képviseletével kapcsolatos feladatokat is elláthatnak.

Összegezve tehát elmondhatjuk, hogy a tagállamok uniós koordinációs rendszerei összehasonlíthatók, de nem feleltethetők meg egy az egyben egymásnak, mivel kialakításuk kereteit egyrészt alkotmányos berendezkedésük határozza meg, másrészt a korábbi gyakorlat tapasztalatain alapulva szükségszerűen fejlődnek, racionalizálódnak. Az uniós koordinációt ellátó szervek feladatai tipizálhatók, szerepük lényege és jelentősége azonban az egyes uniós kérdésekben képviselendő tagállami álláspont kialakításában van. A tagállami koordinációnak a nemzeti álláspontok minél hatékonyabb becsatornázása érdekében célszerűen le kell képeznie az uniós döntéshozatali folyamatokat, és biztosítania kell, hogy az álláspont kialakításában minden kormányzati és egyébként érintett szereplő részt vehessen.

FORRÁSOK

- 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről
- 1742/2014. (XII. 15.) Korm. határozat az Európai Unió döntéshozatali tevékenységében való kormányzati részvétel összehangolásáról és az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottságról
- 1/2014. (VII. 23.) MvM utasítás a Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról
- 6/2015. (III. 4.) MvM utasítás a Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2014. (VII. 23.) MvM utasítás módosításáról
- 8/2015. (IV. 10.) MvM utasítás az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság ügyrendjéről
- A Tanács 2009/937/EU határozata a Tanács eljárási szabályzatának elfogadásáról. Elérhető: http://www.ksh.hu/docs/eu2011/doc/Tanacs_eljaras.pdf
- A Tanács 2016/1316/EU határozata a Tanács elnökségének gyakorlásáról szóló európai tanácsi határozat végrehajtási rendelkezéseinek megállapításáról és a Tanács előkészítő szerveinek elnöki tisztségéről szóló 2009/908/EU határozat módosításáról. 2016. Elérhető: <https://publications.europa.eu/hu/publication-detail/-/publication/a6b58d50-5876-11e6-89bd-01aa75ed71a1/language-hu>
- Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról. 2007. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3AC2007%2F306%2F01>

A Nemzeti Közsolgálati Egyetem kiadványa.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó • www.dialogcampus.hu • www.uni-nke.hu • 1083 Budapest, Ludovika tér 2.
• Telefon: 06 (30) 426 6116 • E-mail: kiado@uni-nke.hu • A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető • Olvasószerkesztő:
Szarvas Melinda • Tördelőszerkesztő: Karácsony Fanni • Felelős szerkesztő: Karácsony Fanni

ISBN 978-615-5877-63-6 (PDF)
ISBN 978-615-5877-64-3 (EPUB)

A kiadvány a KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001 „A közszolgáltatás komplex kompetencia, életpálya-program és oktatás technológiai fejlesztése” című projekt keretében készült el és jelent meg.

SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE