

1. Az Európai Unió működése

1.1. Az európai integráció történeti fejlődése.....	3
1.1.1. Az első szerződések.....	3
1.1.2. Az Egységes Európai Okmányig megtett út.....	7
1.1.3. A Maastrichti és az Amsterdami Szerződés.....	12
1.1.4. A Nizzai Szerződés és az Európa jövőjével foglalkozó konvent.....	17
1.1.5. A Lisszaboni Szerződés.....	22
1.2. Az Európai Unió jogrendje és döntéshozatali folyamatai.....	28
1.2.1. Az európai uniós jog forrásai és hatálya.....	28
1.2.2. A szubszidiaritás elve.....	36
1.2.3. Nemzetek feletti döntéshozatali eljárások.....	43
1.2.4. Kormányközi döntéshozatali eljárások.....	49
1.2.5. A költségvetési eljárás.....	55
1.3. Az Európai Unió intézményei és szervei.....	61
1.3.1. Az Európai Parlament: történeti háttér.....	61
1.3.2. Az Európai Parlament: hatáskörök.....	66
1.3.3. Az Európai Parlament: szervezeti felépítés és működés.....	72
1.3.4. Az Európai Parlament: választási eljárások.....	79
1.3.5. Európai Parlament: a nemzeti parlamentekkel fenntartott kapcsolatok.....	88
1.3.6. Az Európai Tanács.....	94
1.3.7. Az Európai Unió Tanácsa.....	102
1.3.8. Az Európai Bizottság.....	108
1.3.9. Az Európai Unió Bírósága.....	115
1.3.10. Az Európai Unió Bíróságának hatáskörei.....	122
1.3.11. Az Európai Központi Bank (EKB).....	129
1.3.12. A Számvevőszék.....	134

1.3.13. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság.....	139
1.3.14. A Régiók Európai Bizottsága.....	144
1.3.15. Az Európai Beruházási Bank.....	149
1.3.16. Európai ombudsman.....	155
1.4. Finanszírozás.....	161
1.4.1. Az Unió bevételei.....	161
1.4.2. Az EU kiadásai.....	167
1.4.3. Többéves pénzügyi keret.....	174
1.4.4. A költségvetés végrehajtása.....	183
1.4.5. A költségvetési ellenőrzés.....	188
1.4.6. A csalás elleni küzdelem és az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme.....	194

1.1. AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ TÖRTÉNETI FEJLŐDÉSE

1.1.1. AZ ELSŐ SZERZŐDÉSEK

A második világháború katasztrofális hatásai, illetve a Kelet és a Nyugat közötti összecsapás folyamatosan fennálló fenyegetése miatt kiemelt fontosságúvá vált a francia–német viszony rendezése. Az 1951. évi Párizsi Szerződés, azaz a szén- és acélipar hat európai ország közötti egyesítése az első lépést jelentette az európai integráció felé. Az 1955-ben aláírt Római Szerződések megszilárdították ezen integráció alapjait és megerősítették a hat európai ország közös jövőjével kapcsolatos elgondolást.

JOGALAP

- Az [Európai Szén- és Acélközösséget \(ESZAK\) létrehozó szerződést](#), más néven a Párizsi Szerződést, 1951. április 18-án írták alá, és 1952. július 23-án lépett hatályba. Ily módon hat európai állam első ízben állapodott meg arról, hogy közös erővel elindul az integráció útján. A szóban forgó szerződés lehetővé tette, hogy a Főhatóságként ismert végrehajtó szerv, valamint a Közgyűlés, a Miniszterek Tanácsa, a Bíróság, illetve a Tanácsadó Bizottság létrehozásával lerakják az Európai Közösség alapjait. A 97. cikk alapján határozott időre, vagyis 50 évre kötött ESZAK-Szerződés- 2002. július 23-án veszttette hatályát. A szerződésekhez (az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés) csatolt, 37. számú jegyzőkönyv értelmében a szerződés elévülésekor az ESZAK tőkéje nettó értékének megfelelő pénzüsszeget a Szén- és Acélipari Kutatási Alapon keresztül a szén- és acéliparhoz kapcsolódó kutatásokra fordították.

- Az Európai Gazdasági Közösséget (EGK) és az Európai Atomenergia-közösséget (EAEK, „Euratom”) létrehozó szerződéseket, vagyis a Római Szerződéseket 1957. március 25-én írták alá, és 1958. január 1-jén léptek hatályba. Az ESZAK-Szerződéssel ellentétben a Római Szerződéseket „határozatlan időre” kötötték (az EGK-Szerződés 240. cikke és az Euratom-Szerződés 208. cikke), ami szinte alkotmányi jelleget kölcsönöz a szóban forgó szerződéseknek.
- A hat alapító állam Belgium, Franciaország, Hollandia, Luxemburg, Németország és Olaszország volt.

CÉLKITŰZÉSEK

- Az ESZAK létrehozásának hátterében az alapító tagok azon kinyilvánított szándéka állt, hogy megtegyék az első lépést az „európai föderációhoz” vezető úton. A közös szén- és acélpiacon kísérletnek szánták, amelyet később fokozatosan kiterjeszhetnek egyéb gazdasági ágazatokra, míg végül létrejön a „politikai” Európa.
- Az Európai Gazdasági Közösség célja az áruk, a személyek, a tőke és a szolgáltatások szabad mozgásán alapuló közös piac létrehozása.
- Az Euratom célja a hasadóanyagokkal való ellátás, illetve a nukleáris energia békés felhasználására irányuló, a tagállamokban tervezett vagy már elindított kutatások koordinációja volt.
- A három szerződés preambuluma felfedi az Európai Közösségek létrejöttének hátterében húzódó közös célt, vagyis azt a meggyőződést, hogy Európa országainak együtt kell vállalniuk a közös jövő építését, mivel egyedül ily módon befolyásolhatják sorsuk alakulását.

VEZÉRELVEK

Az Európai Közösségek (ESZAK, EGK és Euratom) az Európáról való együttgondolkodás folyamatából születtek, és létrejöttük szorosan összefüggött a kontinenst korábban megrázó eseményekkel. A második világháborút követően szükségessé vált a főbb iparágak, kiváltképpen az acélipar átszervezése. A kelet és nyugat közötti konfliktusok árnyékában Európa jövője a francia–német viszony rendezésében rejlett.

Robert Schuman francia külügyminiszter 1950. május 9-én mondott beszéde tekinthető az Európai Közösség létrejöttéhez vezető első lépésnek. Abban az időben a szén és az acél mélyreható jelképes tartalommal bírt: az 1950-es évek elején a szén- és az acélipar létfontosságú volt és az ország hatalmát megalapozó iparágak számított. A nyilvánvaló gazdasági előnyök mellett a francia és német erőforrások egyesítése a két állam közötti ellenségeskedés végét is jelentette volna. 1950. május 9-én Robert Schuman kijelentette: „Európát nem lehet egy csapásra felépíteni, sem pusztán valamely közös szerkezet kialakításával integrálni. Konkrét megvalósításokra, de mindenekelőtt a tényleges szolidaritás megteremtésére van szükség.” Ezen elvet követve írta alá Franciaország, Olaszország, Németország, illetve a Benelux-államok (Belgium, Hollandia, Luxemburg) a Párizsi Szerződést, amelynek főbb pontjai:

- a termékek szabad mozgása és a termelés erőforrásaihoz való szabad hozzáférés;

- állandó piacfelügyelet a torzulások elkerülése érdekében, ami a termelési kvóták bevezetéséhez vezethet;
- a versenyszabályok tiszteletben tartása és az árak összehasonlíthatósága;
- a szén- és acélágazat modernizálásának és átalakításának támogatása.

A szóban forgó szerződés aláírását követően, bár Franciaország ellenezte a német nemzeti haderő visszaállítását, René Pleven megálmodta az európai haderő létrehozását. Az 1952-ben tárgyalt Európai Védelmi Közösséget (EVK) a tervek szerint az Európai Politikai Közösség követte volna. Mindkét terv megfeneklett azonban, amikor a francia nemzetgyűlés 1954. augusztus 30-án úgy határozott, hogy a szerződést nem ratifikálja.

Az EVK kudarcát követően az európai integráció folyamatának továbblendítésére irányuló törekvések a messinai konferencián 1955 júniusában megfogalmazott, a vámunióra és az atomenergiára vonatkozó konkrét javaslatok formájában jelentkeztek. Mindezek kicsúcsosodását az EGK-Szerződés és az EAEK-Szerződés aláírása jelentette.

Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés ([EGK-Szerződés](#), Római Szerződés) rendelkezései a következőket foglalták magukban:

- a tagállamok közötti vámok eltörlése;
- külső közös vámtarifa kialakítása;
- közös mezőgazdaság- és közlekedéspolitika bevezetése;
- az Európai Szociális Alap létrehozása;
- az Európai Beruházási Bank létrehozása;
- a tagállamok közötti kapcsolatok szorosabbra fűzése.

A szóban forgó célkitűzések elérése érdekében az EGK-Szerződés vezérelveket fogalmazott meg, illetve megalkotta a közösségi intézmények jogalkotási tevékenységének keretét. Ide tartoztak a közös szakpolitikák: a közös agrárpolitika (38–43. cikk), a közlekedéspolitika (74. és 75. cikk) és a közös kereskedelempolitika (110–113. cikk).

A közös piac biztosította az áruk és a termelési tényezők szabad mozgását (a munkavállalók és vállalkozások szabad mozgása, szabad szolgáltatásnyújtás és a tőke szabad mozgása).

[Az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés](#) (Euratom-Szerződés) olyan igencsak merész célkitűzéseket fogalmazott meg, mint az „atomenergia-ipar gyors létrehozása és növekedése”. A tagállamok létfontosságú érdekeit (honvédelem és nemzeti függetlenség) érintő nukleáris ágazat komplexitásából és érzékenységéből kifolyólag azonban óhatatlanul is szükségessé vált az Euratom-Szerződésben megfogalmazott törekvések mérséklése.

Az egyes közös intézményekről szóló megállapodás, amelynek aláírására és hatálybalépésére a Római Szerződésekkel egy időben került sor, úgy rendelkezett, hogy a Közgyűlés és a Bíróság közös intézményekké alakulnak. Ez a megállapodás 1999. május 1-jén hatályát veszítette. Így már csak a végrehajtó szervek összevonása

maradt hátra, ami az Európai Közösségek egységes Tanácsának és egységes Bizottságának létrehozásáról szóló, [Egyesítő Szerződés](#)ként ismert 1965. április 8-i szerződéssel történt meg, és lezárta az intézmények teljes egységesítésének folyamatát.

Ettől kezdve az EGK előtérbe került az ESZAK-kal és az Euratómmal (azaz az ágazati közösségekkel) szemben. Ez egyben az EGK-rendszer általános jellegének az ágazati hatáskörrel rendelkező szervezetek egyidejű megléte feletti győzelmét, továbbá intézményeinek megalakulását jelentette.

Ezt az ismertetőt az Európai Parlament Állampolgári Jogi és Alkotmányügyi Tematikus Főosztálya készítette.

Mariusz Maciejewski / Rudolfs Verdins
04/2024

1.1.2. AZ EGYSÉGES EURÓPAI OKMÁNYIG MEGTETT ÚT

Az első időkben a szerződésekkel összefüggő főbb fejlemények a Közösség saját forrásainak megerősítéséhez, a Parlament költségvetési hatásköreinek megerősítéséhez, a közvetlen és általános szavazással történő választáshoz, valamint az Európai Monetáris Rendszer (EMS) létrehozásához kapcsolódtak. Az 1986-ban hatályba lépett Egységes Európai Okmány alapvetően módosította a Római Szerződést, és egy nagyméretű belső piac létrehozása révén megszilárdította az európai integráció gondolatát.

AZ INTEGRÁCIÓ ELSŐ SZAKASZÁNAK FŐBB EREDMÉNYEI

A [Római Szerződésként](#) is ismert Európai Gazdasági Közösséget (EGK) létrehozó szerződés 8. cikke rendelkezett a közös piac létrehozásáról, amelynek 12 év átmeneti időszak alatt, három szakaszban, 1969. december 31-ig kellett lezajlania. Első célkitűzése, a vámunió, a vártnál hamarabb létrejött. A kvóták növelésére és a belső vámok fokozatos megszüntetésére szolgáló átmeneti időszak már 1968. július 1-jén lezárult. Ennek ellenére az átmeneti időszak végén még mindig jelentős akadályai voltak a személyek szabad mozgásának. Európa ekkorra már az EGK-n kívüli országokkal szemben alkalmazandó közös külső vámtarifáját is létrehozta.

A „zöld Európa” létrehozása egy másik jelentős európai integrációs projekt volt. 1962-ben elfogadták a közös agrárpolitikára (KAP) vonatkozó első rendeleteket, és létrejött az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap.

A SZERZŐDÉSEK ELSŐ MÓDOSÍTÁSAI

A. Az intézmények fejlődése

Az első intézményi változást az 1965. április 8-i [egyesítési szerződés](#) hozta, amely összevonta a végrehajtó szerveket. A szerződés 1967-ben lépett hatályba, létrehozva az Európai Közösségek (az Európai Szén- és Acélközösség, az EGK és az Európai Atomenergia-közösség) egységes Tanácsát és Bizottságát és bevezetve az egységes költségvetés elvét.

B. Saját források és költségvetési hatáskörök

A tagállamok pénzügyi hozzájárulásainak a Közösségek saját forrásai által történő pótlásáról szóló, 1970. április 21-i [tanácsi határozat](#) létrehozta a Közösség saját forrásainak rendszerét, amely a tagállamok pénzügyi hozzájárulásainak helyébe lépett ([1.4.1.](#)).

- Az 1970. április 22-i [Luxemburgi Szerződés](#) bizonyos költségvetési hatáskörökkel ruházta fel a Parlamentet ([1.3.1.](#)).
- A Szerződés az Európai Közösségeket létrehozó szerződések, valamint az Európai Közösségek egységes Tanácsának és egységes Bizottságának létrehozásáról szóló szerződés egyes pénzügyi rendelkezéseinek módosításáról (a [Brüsszeli](#)

[Szerződés](#)) (1975. július 22.) jogot adott az Európai Parlamentnek arra, hogy elutasítsa a költségvetést, és mentesítést adjon a Bizottságnak a költségvetés végrehajtására vonatkozó felelősség alól. Ugyanez a szerződés életre hívta a Számvevőszéket, a Közösség elszámolásainak és pénzgazdálkodásának ellenőrzéséért felelős testületet ([1.3.12.](#)).

C. Választások

Az [1976. szeptember 20-i okmány](#) új legitimitást és tekintélyt adott az Európai Parlamentnek azáltal, hogy bevezette képviselőinek általános választójog alapján történő, közvetlen megválasztását ([1.3.4.](#)). Ezt az okmányt [2002-ben módosították](#), bevezetve az arányos képviselő általános elvét és az európai választásokra vonatkozó nemzeti jogszabályok egyéb keretrendelkezéseit.

D. Bővítés

1973. január 1-jén az Egyesült Királyság, Dánia és Írország csatlakozott a Közösséghez; a norvég szavazók népszavazáson utasították el a csatlakozást. Görögország 1981-ben, Portugália és Spanyolország pedig 1986-ban csatlakozott.

E. A Közösség költségvetése

A bővítés első körét követően felmerült a nagyobb költségvetési szigor és a KAP reformja iránti igény. Az Európai Tanács 1979-ben megegyezésre jutott egy sor kiegészítő intézkedést illetően. Az [1984-es fontainebleau-i megállapodás](#) keretében fenntartható megoldás született, amely azon az elven alapult, hogy kiigazításokat lehet alkalmazni bármely tagállam megsegítése céljából, ha az viszonylagos jóléte szempontjából erejét meghaladó pénzügyi terhekkel küzd.

A TOVÁBBI INTEGRÁCIÓRA VONATKOZÓ TERVEK

A gazdasági közösség kezdeti sikereinek hatására, az Európai Védelmi Közösség 1954. augusztusi kudarca ellenére az 1960-as évek elején újra felmerült a tagállamok politikai szintű egyesítésének célja.

A. A politikai egység megteremtésére tett kísérlet kudarca

Az 1961-es bonni csúcstalálkozón az Európai Közösség hat alapító tagállamának állam- és kormányfői felkértek egy kormányközi bizottságot, amelynek elnöke a francia nagykövet, Christian Fouchet volt, hogy terjesszen be javaslatokat az európai népek lehetséges uniójának politikai státuszáról. Ez a kutatóbizottság 1960 és 1962 között kétszer is sikertelen kísérletet tett arra, hogy egy mindenki számára elfogadható szerződéstervezetet tárjon a tagállamok elé, noha Fouchet terve a tagállamok identitásának szigorú tiszteletben tartásán alapult, és ezáltal elvetette a föderális elképzeléseket.

Politikai közösség hiányában, mintegy annak helyettesítőjeként jött létre az Európai Politikai Együttműködés (EPE). Az 1969 decemberében tartott hágai csúcskonferencián az állam- és kormányfők úgy határoztak, hogy megvizsgálják, mi lenne a politikai egyesítés irányába tett előrelépés legmegfelelőbb módja. A külügyminiszterek által 1970 októberében elfogadott és a későbbiekben további jelentésekkel kiegészített Davignon-jelentés képezte az EPE alapját az Egységes Európai Okmány ([EEO](#)) életbe lépéséig.

B. Az 1966-os válság

Súlyos válság alakult ki, amikor az átmeneti időszak harmadik szakaszában a Tanácson belüli szavazási eljárások során, egyes területeken az egyhangú döntéshozatalra vonatkozó szabályt a minősített többségi szavazás váltotta volna fel. Franciaország kifogásolt egy sor bizottsági javaslatot, köztük a KAP finanszírozásával kapcsolatos intézkedéseket, és nem jelent meg a Közösség legfontosabb ülésein (ez volt az ún. „üres székek” politikája). A felek végül megegyezésre jutottak az úgynevezett [luxemburgi kompromisszum](#) (1.3.7.) keretében, amely kimondta, hogy ha egy vagy több tagállam alapvető érdeke forog kockán, a Tanács tagjai arra fognak törekedni, hogy kölcsönös érdekeik szem előtt tartása mellett olyan megoldásra jussanak, amely minden érintett számára elfogadható.

C. Az európai „csúcstalálkozók” növekvő jelentősége

A tagállamok állam- és kormányfőinek találkozói – noha kívül maradtak a Közösség intézményi keretén – időközben politikai iránymutatást kezdtek adni, és felléptek azon problémák megoldása érdekében, amelyekkel a Miniszterek Tanácsa nem boldogult. A kezdeti, 1961-es és 1967-es találkozókat követően ezek az értekezletek egyre nagyobb jelentőségre tettek szert, különösen az 1969. december 1–2-i hágai csúcstól kezdve, amely utat nyitott a Közösség bővítésére irányuló tárgyalások elindításának, és amelyen megállapodás született a Közösség finanszírozási rendszeréről. Az 1974. decemberi fontainebleau-i csúcson fontos politikai döntések születtek a Parlament közvetlen megválasztásával és a Tanács döntéshozatali eljárásaival kapcsolatban. Ekkor határoztak arról is, hogy a továbbiakban évente háromszor fog ülésezni az „Európai Tanács” a közösségi ügyek megvitatása és a politikai együttműködés érdekében (1.3.6.).

D. Intézményi reform és monetáris politika

Az 1970-es évek vége felé a tagállamok különböző kezdeményezésekkel igyekeztek összehangolni gazdasági és pénzügyi politikáikat. A monetáris stabilitás hiánya által okozott probléma megoldása, valamint e helyzetnek a KAP-ra és a tagállamok közötti kohézióra gyakorolt kedvezőtlen hatásának csökkentése céljából az Európai Tanács 1978-as brémai és brüsszeli ülése létrehozta az EMS-t. Az önkéntes és differenciált alapon (az Egyesült Királyság úgy döntött, hogy nem vesz részt az árfolyam-mechanizmusban) létrehozott EMS alapja a közös elszámolási egység, az európai valutaegység volt.

Az Európai Tanács 1981-es londoni ülésén Németország és Olaszország külügyminisztere, Hans-Dietrich Genscher és Emilio Colombo javaslatot tett egy „Európai Okmány” létrehozására, amely számos területet ölelt volna fel, így például: a politikai együttműködés, a kultúra, az alapvető jogok, a közösségi szerződésekben szabályozott területeken kívül eső területekre vonatkozó jogszabályok harmonizálása, az erőszak, a terrorizmus és a bűnözés elleni fellépés módjai. E javaslatot ugyan eredeti formájában nem fogadták el, de egyes elemei felbukkantak „az Európai Unió létrehozásáról szóló ünnepélyes nyilatkozatban”, amelyet 1983. június 19-én Stuttgartban fogadtak el.

E. A Spinelli-terv

1979-ben, néhány hónappal az első közvetlen európai parlamenti választások után súlyos válság alakult ki a Parlament és a Tanács között az 1980-as költségvetés elfogadása kapcsán. Altiero Spinelli európai parlamenti képviselő, az Európai Föderalista Mozgalom alapítója és egykori biztos ösztönzésére 1980 júliusában egy kilenc európai parlamenti képviselőből álló csoport találkozott annak megvitatására, hogy milyen módon lehetne új alapokra helyezni az intézmények működését. 1981 júliusában a Parlament létrehozott egy intézményi ügyekkel foglalkozó bizottságot – amelynek Spinelli lett a vezető előadója – abból a célból, hogy vázoljon fel egy tervet a meglévő szerződések módosítására. A bizottság úgy határozott, hogy kidolgozza a később az Európai Unió alkotmányává váló terveket. A szerződéstervezetet 1984. február 14-én nagy többséggel fogadták el. A jogalkotási hatáskört ezentúl – a szövetségi államok berendezkedéséhez hasonló módon – egy kétkamarás rendszer gyakorolta volna^[1]. A rendszer célja az Európai Parlament és a Tanács közti egyensúly megteremtése volt, ez azonban elfogadhatatlan volt a tagállamok számára.

AZ EGYSÉGES EURÓPAI OKMÁNY

Az 1980-as évek eleji közösségi költségvetési viták lezárultával az Európai Tanács 1984. júniusi fontainebleau-i találkozásán úgy határozott, hogy az állam- és kormányfők személyes képviselőiből álló – elnöke után Dooge-bizottságként ismert – ad hoc bizottságot hoz létre. A bizottság feladata a közösségi rendszer működését és a politikai együttműködés javítását célzó javaslatok kidolgozása volt. Az Európai Tanács 1985. júniusi milánói ülése többségi szavazással (hét-három arányban, ebben a szervben rendkívüli eljárással) döntött egy kormányközi konferencia összehívásáról, amelynek feladata az volt, hogy megerősítse az intézmények hatásköreit, a Közösség tevékenységét új területekre terjessze ki és egy „valódi” belső piacot teremtsen meg.

1986. február 17-én kilenc tagállam írta alá az EEO-t, amelyhez később, 1986. február 28-án (népszavazás általi jóváhagyást követően) Dánia, valamint Olaszország és Görögország is csatlakozott. Az EEO-t a tagállamok parlamentjei 1986 folyamán ratifikálták, de mivel egy magánszemély az ír bírósághoz fordult, hatálybalépése 6 hónapig, azaz 1987. július 1-jéig váratott magára. Az EEO volt a Római Szerződés első alapvető módosítása. Fő rendelkezései a következők voltak:

A. Az Unió hatásköreinek kiterjesztése

1. Nagyméretű belső piac létrehozása

A teljes mértékben működő belső piac létrehozását 1993. január 33-jéig kellett lezárni, az 1958-ban bevezetett közös piac céljainak átvételével és kiszélesítésével ([2.1.1.](#)).

2. Új hatáskörök létrehozása az alábbi területeken:

- monetáris politika;
- szociális politika;
- gazdasági és szociális kohézió;

[1]Amato, G., Bribosia, H., De Witte, B., [Genesis and destiny of the European Constitution](#), Bruylant, Brüsszel, 2007., 14. o.

- kutatás és technológiafejlesztés;
- környezetvédelem;
- külpolitikai együttműködés.

B. A Miniszterek Tanácsa döntéshozatali képességét javító rendelkezések

A Közösség négy meglévő hatásköre (a közös vámtarifa módosítása, a szolgáltatásnyújtás szabadsága, a tőke szabad áramlása és a közös tengeri és légi közlekedési politika) tekintetében az egyhangú döntéshozatalt a minősített többségi szavazás váltotta fel. Több új felelősségi kör (például a belső piac, a szociálpolitika, a gazdasági és szociális kohézió, a kutatás és a technológiafejlesztés, valamint a környezetvédelmi politika) esetében is minősített többségi szavazással történő döntéshozatalt vezettek be. Mindezek mellett a minősített többségi szavazás vonatkozásában a Tanács belső eljárási szabályzatát is módosították annak érdekében, hogy az megfeleljen annak a korábbi elnökségi nyilatkozatnak, amely szerint a jövőben szavazást nem csak a Tanács elnökének indítványára, hanem – a Tanács tagjai egyszerű többségének támogatása esetén – a Bizottság vagy valamely tagállam kérésére is el lehet rendelni a Tanácsban.

C. Az Európai Parlament szerepének növelése

A Parlament hatáskörei az alábbiakkal bővültek:

- a Közösség bővítésével kapcsolatos megállapodásokat és társulási megállapodásokat jóvá kell hagynia a Parlamentnek;
- bevezették a Tanáccsal való együttműködési eljárást ([1.2.3.](#)), amely korlátozott, de valódi jogalkotói hatáskörrel ruházta fel a Parlamentet. Abban az időben körülbelül egy tucatnyi esetben kellett ezt jogalapként alkalmazni, és ez jelentős mérföldkövet jelentett a Parlament egyenrangú társjogalkotóvá válása folyamatában.

Ezt az ismertetőt az Európai Parlament Állampolgári Jogi és Alkotmányügyi Tematikus Főosztálya készítette.

Mariusz Maciejewski / Rudolfs Verdins
04/2024

1.1.3. A MAASTRICHTI ÉS AZ AMSTERDAMI SZERZŐDÉS

A Maastrichti Szerződés módosította a korábbi Európai Szerződéseket és létrehozta az alábbi három pilléren alapuló Európai Uniót: az Európai Közösségek, a közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) és a bel- és igazságügyi együttműködés (IB). Az Unió bővítése céljából az Amszterdami Szerződés előírta az Unió hatékonyabb és demokratikusabb működéséhez szükséges kiigazítások elvégzését.

I. A MAASTRICHTI SZERZŐDÉS

Az Európai Unióról szóló szerződés^[1], amelyet 1992. február 7-én, Maastrichtban írtak alá, 1993. november 1-jén lépett hatályba.

A. Az Unió felépítése

Az Európai Unió intézményesítésével a Maastrichti Szerződés új lépcsőfokot jelentett az „Európa népei közötti mind szorosabb egység” megteremtésének folyamatában. Az Unió az Európai Közösségeken alapult, és azt az Európai Unióról szóló szerződésben meghatározott politikák és együttműködési formák támasztották alá. Az Unió egységes intézményes keretekkel rendelkezett, amelynek alkotóelemei az Európai Parlament, a Tanács, az Európai Bizottság, a Bíróság és a Számvevőszék, amelyek annak idején szigorú értelemben az egyedüli uniós intézményeknek számítottak és a Szerződésekkel összhangban gyakorolták hatáskörüket. A Szerződés létrehozta a tanácsadói hatáskörrel rendelkező Gazdasági és Szociális Bizottságot és a Régiók Európai Bizottságát. A Központi Bankok Európai Rendszerét és az Európai Központi Bankot a Szerződés rendelkezései értelmében hozták létre az EBB csoport meglévő pénzügyi intézményei – nevezetesen az Európai Beruházási Bank és az Európai Beruházási Alap – mellett.

B. Az Unió hatáskörei

A Maastrichti Szerződéssel létrehozott Uniót a Szerződés bizonyos, három csoportba sorolható és általában „pilléreként” említett hatáskörökkel ruházta fel: az első „pillér” az Európai Közösségekből állt, és keretet biztosított azon hatásköröknek a közösségi intézmények általi gyakorlásához, amelyek tekintetében a Szerződés hatálya alá tartozó területeken a tagállamok az Unióra ruházták szuverenitásukat; a második „pillért” a Szerződés V. címében megállapított közös kül- és biztonságpolitika alkotta; a harmadik „pillér” pedig a Szerződés VI. címében megállapított, a bel- és igazságügy területén történő együttműködés volt. Az V. és VI. cím kormányközi együttműködésről rendelkezett a közös intézmények használatával, olyan nemzetek feletti elemek beiktatásával, mint például a Bizottság bevonása és a Parlamenttel történő konzultáció.

[1] [HL C 191., 1992.7.29., 1. o.](#)

1. Az Európai Közösség (első pillér)

A Közösség feladata az volt, hogy biztosítsa az egységes piac megfelelő működését, illetve többek között a gazdasági tevékenységek harmonikus, kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődését, a foglalkoztatottság és a szociális védelem magas szintjét, valamint a férfiak és nők egyenlőségét. A Közösség, hatásköre határain belül cselekedve, e célkitűzéseket az EK-Szerződés 3. cikkében megállapított közös piac és a kapcsolódó intézkedések létrehozásával, valamint a 4. cikkben említett gazdaságpolitika és közös pénz megteremtésével valósította meg. A közösségi tevékenységeknek tiszteletben kellett tartaniuk az arányosság elvét, valamint a nem kizárólagos hatáskörébe tartozó területek tekintetében a szubszidiaritás elvét (EK-Szerződés, 5. cikk).

2. A közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) (második pillér)

Az Unió feladata a közös kül- és biztonságpolitika kormányközi módszerekkel történő meghatározása és végrehajtása volt. A tagállamok e politikát a lojalitás és a kölcsönös szolidaritás jegyében tevékenyen és fenntartások nélkül támogatták. Célkitűzései többek között az alábbiak voltak: az Unió közös értékeinek, alapvető érdekeinek, függetlenségének és integritásának védelme az Egyesült Nemzetek Alapokmányának alapelveivel összhangban; az Unió biztonságának megerősítése minden formában; a nemzetközi együttműködés előmozdítása; a demokrácia és a jogállamiság fejlesztése és megerősítése, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartása.

3. Együttműködés a bel- és igazságügy területén (harmadik pillér)

Az Unió feladata e területeken a közös fellépés kormányközi módszerekkel történő kidolgozása volt, hogy ezáltal biztosítsa a polgárok magas szintű biztonságát egy olyan térségben, amely a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapul. Hatálya a következő területekre terjedt ki:

- a Közösség külső határainak átlépésével kapcsolatos szabályok és az ellenőrzés gyakorlása;
- a terrorizmus, a szervezett bűnözés, a kábítószer-kereskedelem és a nemzetközi csalás elleni küzdelem;
- a polgári és büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés;
- az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol), valamint a nemzeti rendőri szervek közötti információcserét szolgáló rendszer létrehozása;
- az illegális bevándorlás elleni küzdelem;
- a közös menekültpolitika.

II. AZ AMSZTERDAMI SZERZŐDÉS

Az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Közösségeket létrehozó szerződések és egyes kapcsolódó aktusok módosításáról szóló, 1997. október 2-án Amszterdamban aláírt Amszterdami Szerződés^[2] 1999. május 1-jén lépett hatályba.

[2] [HL C 340., 1997.11.10., 115. o.](#)

A. Az Unió hatáskörének bővülése

1. Európai Közösség

A célkitűzésekre tekintettel különleges hangsúlyt kapott a kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődés, valamint a magas szintű foglalkoztatottság. Mechanizmust hoztak létre a tagállamok foglalkoztatáspolitikájának összehangolására, és e téren lehetőség nyílt egyes közösségi intézkedésekre. Az EK-Szerződésbe foglalták a részben módosított szociálpolitikai megállapodást (a kívülmaradás lehetőségének megszüntetése). A közösségi módszer innentől kezdve már néhány további, eddig a harmadik pillér részét képező jelentősebb területre is alkalmazandó volt: ilyen például a menekültügy, a bevándorlás, a külső határok átlépése, a csalás elleni küzdelem, a vámügyi együttműködés és a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés, valamint az Unió és a Közösségek által teljes mértékben felvállalt schengeni együttműködés egy része.

2. Európai Unió

A büntetőügyekben folytatott igazságügyi és rendőrségi együttműködés területén folytatott kormányközi együttműködést célkitűzések és pontos feladatok meghatározásával, továbbá egy irányelvhez hasonló új jogi eszköz létrehozásával megerősítették. A közös kül- és biztonságpolitika eszközeit később fejlesztették ki, különösen egy új eszköz, a közös stratégia kidolgozásával, továbbá „a Tanács KKBP-ért felelős főképviselője” új tisztségének, valamint egy új szerkezeti elemnek, a Politikai Tervező és Korai Előrejelző Egységnek a létrehozásával.

B. Az Európai Parlament pozíciójának megerősítése

1. Jogalkotói hatáskör

Az együttdöntési eljárás – amelyet kiterjesztettek 15, az EKSZ értelmében létező jogalapra – keretében az Európai Parlament és a Tanács gyakorlatilag egyenrangú társjogalkotókká váltak. Az együttdöntési eljárás a mezőgazdaság és a versenypolitika kivételével minden olyan területre alkalmazandó volt, ahol a Tanács minősített többséggel hozhat határozatot. Négy esetben (a 18., 42. és 47. cikk, valamint a kultúrpolitikáról szóló, változatlanul maradó 151. cikk tekintetében) az együttdöntési eljárás mellett a Tanács egyhangú határozata továbbra is követelmény maradt. A jogalkotás egyhangú döntéshez kötött egyéb területei nem tartoztak az együttdöntés hatálya alá.

2. Ellenőrzési hatáskör

Az Európai Parlamentnek szavazatával jóvá kellett hagynia a Bizottságot mint testületet, valamint előzetesen a jövőbeni Bizottság elnökévé jelölt személyt (214. cikk).

3. A képviselők megválasztása és jogállása

Tehtetttel az Európai Parlament közvetlen és általános választójog alapján történő megválasztási eljárására (EK-Szerződés, 190. cikk), a Közösség egységes eljárás elfogadására kiterjedő meglévő hatáskörét kiegészítették a közös elvek elfogadására kiterjedő hatáskörével. Ugyanebbe a cikkbe foglalták az európai parlamenti képviselők egységes jogállásának elfogadását lehetővé tévő jogalapot. Továbbra sem volt

azonban olyan rendelkezés, amely lehetővé tenné az európai szintű politikai pártok létrehozására irányuló intézkedéseket (vö. 191. cikk).

C. Megerősített együttműködés

Most első alkalommal az alapító szerződések olyan általános rendelkezéseket tartalmaztak, amelyek bizonyos feltételek mellett lehetővé tették egyes tagállamok számára a közös intézmények felhasználását saját megerősített együttműködésük megszervezésére. Ez a lehetőség kiegészítette a különös rendelkezésekkel szabályozott szorosabb együttműködési formákat, például a gazdasági és monetáris uniót, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozását, valamint az úgynevezett schengeni együttműködésre vonatkozó rendelkezések beépítését. Szorosabb együttműködés a harmadik pillér területén, valamint különösen korlátozó feltételek mellett a nem kizárólagosan a Közösség hatáskörébe tartozó ügyekben volt lehetséges. A minden együttműködés által teljesítendő feltételeket és a tervezett döntéshozatali eljárásokat oly módon tervezték meg, amely biztosítja, hogy az integrációs folyamat ezen új tényezője kivételes maradjon, és azt minden esetben csak az integráció előmozdításához és nem annak leépítéséhez lehessen felhasználni.

D. Egyszerűsítés

Az Amszterdami Szerződés eltávolított az európai szerződésekből minden, idővel semmissé vagy idejélmúlttá vált rendelkezést, biztosítva, hogy ez ne érintse a múltban ezekből származtatott joghatásokat. Ezenfelül a Szerződés újraszámozta az EK-Szerződés cikkeit. Jogi és politikai okokból a Szerződést a meglévő Szerződések módosításai formájában írták alá és nyújtották be ratifikálásra.

E. Intézményi reformok a bővítés fényében

1. Az Európai Parlament kérésének megfelelően az Amszterdami Szerződés 700 főben állapította meg az Európai Parlament tagjainak maximális számát (189. cikk).
2. A Bizottság összetételéről és a súlyozott szavazatok kérdéséről a szerződéshez csatolt, az intézményekről szóló jegyzőkönyv rendelkezik. Ennek értelmében a legfeljebb 20 tagállamú Unióban a Bizottság minden egyes tagállamból egy-egy állampolgárt foglal magában, feltéve, hogy addig az időpontig módosítják a Tanácsban a szavazatok súlyozását. Mindenesetre a 21. tagállam csatlakozása előtt legalább egy évvel új kormányközi konferencián teljesen felül kellett vizsgálni a szerződések intézményekről szóló rendelkezéseit.
3. A Tanács tekintetében a Szerződés a minősített többségi szavazás alkalmazásáról rendelkezett egyes, az Amszterdami Szerződésben újonnan létrehozott jogalapok esetében. Mindamellet a meglévő közösségi politikák közül csak a kutatáspolitikai terén hoztak új rendelkezéseket a minősített többségi szavazásról; a többi politika továbbra is egyhangú döntés tárgyát képezte.

F. Egyéb kérdések

A szubszidiaritás elvének alkalmazásával kapcsolatos közösségi gyakorlatot jegyzőkönyv szabályozza. A dokumentumokhoz való hozzáférésről (255. cikk) és a

Tanács jogalkotói munkája nyilvánosságának fokozásáról (207. cikk, (3) bekezdés) szóló új rendelkezések javították az átláthatóságot.

AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE

A kormányközi konferenciák összehívása előtt konzultáltak az Európai Parlamenttel. A Parlament – eseti alapon – a kormányközi konferenciákban is részt vett; a legutóbbi három alkalommal, esettől függően, elnöke vagy két tagja képviselte.

Ezt az ismertetőt az Európai Parlament Állampolgári Jogi és Alkotmányügyi Tematikus Főosztálya készítette.

Mariusz Maciejewski
07/2024

1.1.4. A NIZZAI SZERZŐDÉS ÉS AZ EURÓPA JÖVŐJÉVEL FOGLALKOZÓ KONVENT

A Nizzai Szerződés csak részben készítette fel az Európai Uniót a 2004-es és 2007-es fontos keleti, illetve déli bővítésekre. A laekeni nyilatkozatban felvetett kérdések nyomán az Európa jövőjével foglalkozó konvent ezért erőfeszítéseket tett annak érdekében, hogy új jogalapot teremtsen az Unió számára az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződés formájában. Ezt a szerződést azonban két tagállam negatív végeredményű népszavazása következtében nem ratifikálták.

A NIZZAI SZERZŐDÉS

A Nizzai Szerződést 2001. február 26-án írták alá, és 2003. február 1-jén lépett hatályba.

A. Célkitűzések

Az 1999-es helsinki Európai Tanács következtetései felszólították az Uniót, hogy 2002 végére készüljön fel azon tagjelölt országok befogadására, amelyek addigra készen állnak a csatlakozásra. Mivel a felvételt kérő tizenkét állam közül csak kettő volt népesebb az akkori tagállamok átlagánál, az alacsonyabb népességű országok viszonylagos politikai súlyának jelentős növekedése volt várható. A [Nizzai Szerződés](#) ezért hatékonyabbá és legitimebbé kívánta tenni az uniós intézményeket, valamint fel kívánta készíteni az Uniót a következő nagy bővítésre.

B. Háttér

A maastrichti és amszterdami kormányközi konferenciákon több intézményi kérdéssel is foglalkoztak, de nem született kielégítő megoldás (erre az „amszterdami maradékok” kifejezéssel utalnak). Ilyen volt például a Bizottság nagysága és összetétele, a Tanácsban a szavazatok súlyozása, valamint a minősített többségi szavazás kiterjesztése. A finn elnökség jelentése alapján a helsinki Európai Tanács 1999 végén úgy határozott, hogy a kormányközi konferenciának a „maradékokkal”, valamint a bővítésre való felkészüléshez szükséges egyéb módosításokkal kell foglalkoznia.

C. Tartalom

A nizzai kormányközi konferenciát 2000. február 14-én nyitották meg, és a munkát 2000. december 10-én fejezték be. A fent említett intézményi kérdéseken kívül számos egyéb ügyről született megállapodás, nevezetesen az Európai Parlamentben a helyek új elosztásáról, a rugalmasabb és jobb együttműködésről, az Unióban az alapvető jogok és értékek figyelemmel kíséréséről, valamint az Unió igazságügyi rendszerének megerősítéséről.

1. A szavazatok súlyozása a Tanácsban

A Tanács szavazati rendszerét, a Bizottság összetételét és bizonyos mértékben az európai parlamenti mandátumok elosztását együtt szemlélve a kormányközi konferencia felismerte, hogy e csúcstalálkozón a legsürgetőbb probléma a tagállamok

viszonylagos súlyozásának módosítása, amivel a Római Szerződés óta egyik kormányközi konferencia sem foglalkozott.

Két módszert irányoztak elő a minősített többségi szavazás meghatározására: a (meglévő szavazatsúlyozási rendszert módosító) új rendszert, vagy a kettős többség alkalmazását (szavazattöbbség és népességszám szerint), amely megoldásra a Bizottság tett javaslatot, és amelyet a Parlament is támogatott. A kormányközi konferencia az előbbi opciót választotta. A szavazatok száma minden tagállam esetében növekedett, a legnépesebb tagállamok részaránya ugyanakkor csökkent: korábban a szavazatok 55%-át képviselték, ami a 10 új tagállam csatlakozásakor 45%-ra esett vissza, 2007. január 1-jén pedig 44,5%-ra. Ezért vezették be az úgynevezett demográfiai „védőhálót”: a tagállamok kérhetik annak ellenőrzését, hogy a minősített többség legalább az Unió teljes népességének 62%-át képviselje. Amennyiben ez a feltétel nem teljesül, a határozatot nem fogadják el.

2. Az Európai Bizottság

a. Összetétel

2005 óta a Bizottságban minden tagállamnak egy biztosa van. A Tanács egyhangú szavazással dönthet a biztosok számáról és a rotációs rendszerre vonatkozó rendelkezésekről, de mindegyik Bizottságban tükröződnie kell a tagállamok demográfiai és földrajzi méretének.

b. Belső szervezeti felépítés

A Nizzai Szerződés felhatalmazta a Bizottság elnökét, hogy a biztosok tárcáit elossza, illetve arra, hogy hivatali ideje alatt újraosztassa ezeket, továbbá hogy megválassza az alelnököket és meghatározza számukat.

3. Az Európai Parlament

a. Összetétel

Az Amszterdami Szerződés 700-ban maximálta az európai parlamenti képviselők számát. Nizzában az Európai Tanács a bővítést is szem előtt tartva szükségesnek tartotta felülvizsgálni, hogy az egyes tagállamok hány képviselővel rendelkeznek. Az Európai Parlament új összetételét egyben a tanácsi szavazatok módosított súlyozásának kompenzálására is felhasználták. Az európai parlamenti képviselők számát így 732-ben maximálták.

b. Hatáskörök

A Parlament jogosult arra, hogy a Tanácshoz, a Bizottsághoz és a tagállamokhoz hasonlóan jogi kifogást emeljen a Tanács, a Bizottság vagy az Európai Központi Bank jogi aktusai ellen a hatáskör hiánya, az alapvető eljárási követelmények megsértése, a szerződés megsértése vagy az alkalmazásával kapcsolatos szabálysértések, illetve a hatáskörökkel való visszaélés alapján.

A Bizottság javaslatát követően a 191. cikk olyan műveletek jogalapjává vált, amelyek lehetővé teszik, hogy az európai szintű politikai pártokra irányadó szabályozásokat és a finanszírozásukkal kapcsolatos szabályokat –együttdöntési eljárás keretében fogadják el.

Az -együttdöntési eljárás alkalmazási köre enyhe kiterjesztésének és annak a követelménynek köszönhetően, hogy az -együttdöntési eljárás hatálya alá

tartozó területeken a megerősített együttműködés kialakításához a Parlamentnek hozzájárulását kell adnia, a Parlament jogalkotói hatáskörei növekedtek. Akkor is ki kell kérni az Európai Parlament véleményét, amikor a Tanács bejelenti, hogy fennáll a kockázata, hogy valamely tagállamban súlyosan megsértik az alapvető jogokat.

4. Az igazságügyi rendszer reformja

a. Az Európai Unió Bírósága

Az Európai Unió Bírósága lehetőséget kapott arra, hogy számos különböző módon ülésezzen: ülésezhet tanácsokban (amelyek három vagy öt bíróból állnak), nagytanácsban (11 bíró) vagy Bíróságként teljes összetételében. A Tanács egyhangú döntéssel növelheti a főtanácsnokok számát. Az Európai Unió Bírósága az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekben megtartja joghatóságát, azonban alapokmánya szerint az Európai Közösséget létrehozó szerződés (EKSZ) 225. cikkében felsoroltaktól eltérő ügýtípusokat is az Elsőfokú Bíróság elé terjeszthet.

b. A Törvényszék

A Törvényszék (a 2009. december 1-jén hatályba lépett Lisszaboni Szerződés előtti Elsőfokú Bíróság) hatásköreit kiterjesztették az előzetes döntéshozatal bizonyos kategóriáira is. A Tanács egyhangú határozatok révén bírói különtanácsokat hozhat létre. Mindezekről az operatív rendelkezésekről – nevezetesen a Törvényszék hatásköreiről – ezentúl maga a szerződés rendelkezik.

5. Jogalkotási eljárások

Bár számos (összesen 27) új politika és intézkedés esetén immár minősített többségi szavazásra van szükség a Tanácsban, az –együttdöntési eljárást csupán néhány kisebb területre terjesztették ki (az EKSZ korábbi 13., 62., 63., 65., 157., 159. és 191. cikke), valamint a korábbi 161. cikk esetében hozzájárulási eljárás szükséges.

6. Megerősített együttműködés

Az Amszterdami Szerződéshez hasonlóan a Nizzai Szerződés is tartalmaz a megerősített együttműködés valamennyi területére vonatkozó általános rendelkezéseket, illetve az érintett pillérre alkalmazandó külön rendelkezéseket. Míg az Amszterdami Szerződés csak az első és harmadik pillérre írt elő megerősített együttműködést, addig a Nizzai Szerződés mindhárom pillérre kiterjesztette azt.

A Nizzai Szerződés további módosításokat is tett: az Európai Tanács elé történő terjesztés lehetőségét megszüntette, az „észszerű határidőn belül” fogalom jelentését pedig pontosította. A Parlament hozzájárulása szükségessé vált minden olyan területen, ahol a megerősített együttműködés –együttdöntési eljárás alá tartozó kérdésre vonatkozott.

7. Az alapvető jogok védelme

Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 7. cikke kiegészült egy bekezdéssel annak érdekében, hogy szabályozzák azokat az eseteket is, amikor nem került sor az alapvető jogok nyilvánvaló megsértésére, azonban amikor fennáll annak „egyértelmű veszélye”, hogy ez bekövetkezhet. A Tanács tagjainak négyötödös többségével a Parlament hozzájárulásának elnyerését követően megállapítja a veszély fennállását, és megfelelő ajánlásokat intéz a szóban forgó tagállamhoz. Kihirdették a nem kötelező érvényű Alapjogi Chartát.

D. Az Európai Parlament szerepe

A korábbi kormányközi konferenciákhoz hasonlóan a Parlament is aktívan részt vett a 2000. évi kormányközi konferencia előkészítésében. A [szerződések reformjának előkészítéséről és a soron következő kormányközi konferenciáról szóló, 1999. november 18-i](#), valamint a [Nizzai Szerződésről és az Európai Unió jövőjéről szóló, 2001. május 31-i](#) állásfoglalásában kifejtette véleményét a konferencia menetrendjéről, valamint annak fejleményeiről és célkitűzéseiről. Véleményt nyilvánított az Alapjogi Charta lényegéről és jogi vonatkozásairól is. Kitartott amellett, hogy a következő kormányközi konferenciának egy olyan átlátható folyamatnak kell lennie, amely bevonja az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek képviselőit, a Bizottságot, valamint a hétköznapi emberek hozzájárulásait, és eredményeit egy alkotmányjellegű dokumentum révén kell bemutatni.

AZ EURÓPA JÖVŐJÉVEL FOGLALKOZÓ KONVENT

A. Alap és célkitűzések

A Nizzai Szerződéshez csatolt 23. sz. nyilatkozattal összhangban a 2001. december 14–15-i laekeni Európai Tanács úgy határozott, hogy konventet szervez, amelyben helyet kapnak a fő érdekelt felek, és vitát folytatnak az Európai Unió jövőjéről. Célja az volt, hogy a lehető legátláthatóbb módon előkészítse a következő kormányközi konferenciát, valamint hogy foglalkozzon az Unió továbbfejlesztése kapcsán felmerült négy fő kérdéssel: a hatáskörök jobb megosztásával, az EU eszközrendszerének egyszerűsítésével, a demokrácia, az átláthatóság és a hatékonyság növelésével; valamint az európai polgárok számára egy alkotmány kidolgozásával.

B. A konvent összetétele:

1 elnök (Valéry Giscard d'Estaing), 2 alelnök (Giuliano Amato és Jean-Luc Dehaene), a tagállamok állam-, illetve kormányfőinek 15 képviselője, a nemzeti parlamentek 30 képviselője (tagállamonként kettő), az Európai Parlament 16 képviselője, valamint a Bizottság 2 tagja. Az Unióhoz csatlakozási kérelmet benyújtó országok egyenlő feltételek mellett vettek részt a vitában, de nem blokkolhatták a tagállamok között esetlegesen létrejött konszenzust. A konventnek így összesen 105 tagja volt.

Az elnök és az alelnökök mellett az elnökségben helyet kapott a konvent kilenc tagja, valamint a felvételt kérő országok által megválasztott meghívott képviselő is. Az elnökség feladata az volt, hogy előmozdítsa a konvent tevékenységét, valamint előkészítse a munka alapját.

C. Eredmény

A [konvent](#) munkája a „tájékoztató szakasszal” kezdődött, melynek keretében igyekeztek azonosítani a tagállamok és az európai polgárok elvárásait és szükségleteit, a következő szakaszban tanulmányozták a kifejtett elképzeléseket, az utolsó szakaszban pedig a vita lényeges elemei alapján ajánlásokat dolgoztak ki. 2002 végén a 11 munkacsoport ismertette megállapításait a konvent előtt. 2003 első felében a konvent kidolgozott és megvitattott egy szöveget, amely az [európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződés](#) tervezete lett.

A szerződés I. részét (alapelvek és intézmények, 59 cikk) és a II. részét (Alapjogi Charta, 54 cikk) 2003. június 20-án terjesztették a szaloniki Európai Tanács elé. A III. részt (az Unió politikái, 338 cikk) és a IV. részt (záró rendelkezések, 10 cikk) 2003. július 18-án mutatták be az olasz elnökségnek. Az Európai Tanács számos módosítással 2004. június 18-án fogadta el ezt a szöveget, a konvent tervezetének alapvető szerkezetét azonban megtartották. Az [Európai Parlament jóváhagyta](#), ezt követően Franciaország (2005. május 29.) és Hollandia (2005. június 1.) a nemzeti népszavazások alkalmával pedig elutasította a Szerződést. A Franciaországban és Hollandiában tartott népszavazások negatív kimenetele következtében az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződés ratifikációs folyamatát nem zárták le.

D. Az Európai Parlament szerepe

A megfigyelők többsége úgy vélte, hogy az európai parlamenti képviselők döntő hatást gyakoroltak a konvent működésére. Számos olyan szempontot lehet felsorolni, amely lehetővé tette a képviselők számára, hogy jelentős mértékben befolyásolják a konventben zajló vitákat és azok kimenetelét: ilyen például a nemzetközi környezetben való tárgyalási tapasztalatuk, valamint az, hogy a konvent a Parlament épületeiben ülésezett. Ezenkívül ezek aktívan hozzájárultak az európai parlamenti képviselőkől és a nemzeti parlamentek képviselőiből álló politikai „családok” kialakulásához is. A Parlamentnek sikerült megvalósítania eredeti célkitűzéseinek nagy részét, melyek legtöbbször a Lisszaboni Szerződésben rögzítették.

Ezt az ismertetőt az Európai Parlament Állampolgári Jogi és Alkotmányügyi Tematikus Főosztálya készítette.

Mariusz Maciejewski
04/2024

1.1.5. A LISSZABONI SZERZŐDÉS

Az alábbi ismertető a Lisszaboni Szerződés hátterét és alapvető rendelkezéseit tárgyalja. Célja, hogy történelmi kontextusban mutassa be, hogy a legújabb alapvető uniós szöveg hogyan állt össze a korábbi dokumentumokból. Az egyes rendelkezéseket (a cikkekre való hivatkozással) és az Európai Unió politikáira gyakorolt hatásukat részletesebben magyarázzák az egyes politikákról és kérdésekről szóló ismertetők.

JOGALAP

Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról (HL C 306., 2007.12.17.), amely 2009. december 1-jén lépett hatályba.

ELŐZMÉNYEK

A [Lisszaboni Szerződés](#) előkészítése alkotmányozó munka formájában kezdődött 2001 végén (az Európai Tanács nyilatkozata az Európai Unió jövőjéről, más néven „laekeni nyilatkozat”), amelyet a 2002-ben és 2003-ban zajló, az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződést (az ún. alkotmányszerződést) kidolgozó Európai Konvent vitt tovább ([1.1.4.](#)). A Lisszaboni Szerződéshez vezető folyamat annak következménye volt, hogy 2005 májusában és júniusában negatív eredményt hozott az alkotmányszerződéssel kapcsolatban kiírt két népszavazás, és erre válaszként az Európai Tanács kétéves „gondolkodási időszak” bevezetése mellett döntött. A 2007. márciusi Berlieni Nyilatkozat alapján a 2007. június 21. és 23. között ülésező Európai Tanács végül elfogadta egy későbbi, a portugál elnökség idején tartandó kormányközi konferencia részletes megbízatását. A kormányközi konferencia 2007 októberében fejezte be munkáját. A szerződést 2007. december 13-án, az Európai Tanács Lisszabonban tartott ülésén írták alá, és azt azóta valamennyi tagállam ratifikálta.

TARTALOM

A. Célkitűzések és jogi alapelvek

A szövegben az Európai Közösséget létrehozó szerződés az „Európai Unió működéséről szóló szerződés” (EUMSZ) címet kapja, míg a „Közösség” kifejezést felváltja az „Unió”. A Közösség helyébe annak jogutódjaként az Unió lép. A Lisszaboni Szerződés nem határoz meg olyan, az állami jelképekhez hasonló uniós szimbólumokat, mint amilyen a zászló vagy a himnusz. Az új szöveg nevében már eltér ugyan az alkotmányszerződés-tervezettől, mégis megtartja annak alapvető vívmányait.

A Lisszaboni Szerződés nem ruházta fel újabb kizárólagos hatáskörökkel az Uniót. Azzal azonban, hogy erősíti a polgárok részvételét és védelmét, hogy új intézményi struktúrát alakít ki, valamint hogy a hatékonyság és átláthatóság fokozása érdekében módosítja a döntéshozási folyamatokat, megváltoztatja azt, ahogyan az Unió

meglévő – és néhány újabb (megosztott) – hatáskörét gyakorolja. Ezzel megerősíti a parlamenti ellenőrzést és a demokratikus elszámoltathatóságot.

Az alkotmányszerződéssel ellentétben a Lisszaboni Szerződés nem tartalmaz olyan cikket, amely formálisan rögzítené az uniós jognak a nemzeti jogszabályokkal szembeni elsőbbségét. E célból azonban egy nyilatkozatot csatoltak a szerződéshez (17. sz. nyilatkozat); amely kifejti, hogy az Európai Unió Bíróságának állandó ítélkezési gyakorlata szerint az uniós jog hogyan élvez elsőbbséget a nemzeti joggal szemben.

A Lisszaboni Szerződés első ízben rendszerezi és tisztázza az Unió hatásköreit. A hatáskörök három típusát különbözteti meg: kizárólagos hatáskör, ahol kizárólag az Unió alkothat jogi aktust, és a tagállamok csupán végrehajthatják az EU által elfogadott jogi aktusokat; megosztott hatáskör, ahol a tagállamok elfogadhatnak kötelező erejű jogi aktusokat, amennyiben az Unió ezt nem tette meg; valamint támogató hatáskör, ahol az Unió intézkedéseket tesz annak érdekében, hogy támogassa vagy kiegészítse a tagállamok politikáit. Az Unió egyes hatásköreit innentől kezdve a szerződés felülvizsgálata során lehet visszaadni a tagállamoknak.

A Lisszaboni Szerződés értelmében az EU teljes jogi személyiséggel rendelkezik. Eszerint az Unió a rendelkezésére álló hatáskörök keretein belül nemzetközi szerződéseket írhat alá, és csatlakozhat nemzetközi szervezethez. A tagállamok kizárólag olyan nemzetközi egyezményeket írhatnak alá, amelyek összhangban állnak az uniós joggal.

A szerződés első alkalommal rendelkezik hivatalos eljárásról az Európai Unióból alkotmányos követelményeikkel összhangban kiválni kívánó tagállamok számára. Ez az Európai Unióról szóló szerződés 50. cikke.

A Lisszaboni Szerződéssel lezárul a folyamat, amelynek során a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség fennmaradó, a harmadik pillérhez tartozó aspektusai, vagyis a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés az első pillér alá kerülnek. A biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség többé nem kormányközi szakpolitikai terület, mivel az e téren elfogadott jogi aktusok a rendes jogalkotási eljárás (minősített többség és együttdöntés) körébe kerülnek, és – ezzel ellentétes rendelkezések hiányában – a közösségi módszer jogi eszközei (rendeletek, irányelvek, határozatok) kerülnek alkalmazásra.

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével az Európai Parlamentnek – a Tanácshoz, a tagállamok kormányaihoz vagy a Bizottsághoz hasonlóan – jogában áll módosítást javasolni a szerződésekhez. Rendes körülmények között egy ilyen módosítás konvent összehívását igényelné, amely a módosításokat ajánlások formájában egy kormányközi konferencia elé terjesztené (az Európai Tanács azonban a Parlament hozzájárulásával dönthet a konvent összehívásának mellőzéséről (az EUSZ 48. cikke (3) bekezdésének második albekezdése)). Ezt követően kormányközi konferenciát lehet összehívni, hogy közös megegyezéssel meghatározzák a szerződések módosításait. Lehetőség van azonban a szerződések felülvizsgálatára kormányközi konferencia összehívása nélkül, egyszerűsített felülvizsgálati eljárások révén is, amennyiben a javasolt módosítások az Unió belső politikáival és fellépéseivel kapcsolatosak (az EUSZ 48. cikkének (6) és (7) bekezdése). Ebben az esetben a módosításokat európai tanácsi határozat

formájában fogadják el, és azt az egyes tagállamoknak ratifikációs szabályaikkal összhangban jóvá kell hagyniuk.

B. Megerősített demokrácia és az alapvető jogok hatékonyabb védelme

A Lisszaboni Szerződés kimondja a demokratikus egyenlőség, a képviseleti demokrácia és a részvételi demokrácia három alapelvét. A részvételi demokrácia a polgári kezdeményezés ([4.1.5.](#)) egy új formájában jelenik meg.

Az Európai Unió Alapjogi Chartája nem került be közvetlen módon a Lisszaboni Szerződésbe, de az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikkének (1) bekezdése alapján a szerződésekével azonos kötelező jogi erővel bír ([4.1.2.](#)).

Az Unió emberi jogok európai egyezményéhez (EJEE) történő csatlakozásának folyamata az EJEE 14. sz. jegyzőkönyvének 2010. június 1-jei hatálybalépését követően indult meg. Ez a jegyzőkönyv ugyanis lehetővé teszi, hogy az EJEE-t az egyes államokon kívül nemzetközi szervezetek – például az Európai Unió – is aláírassák. A csatlakozáshoz továbbra is szükség van arra, hogy az EJEE valamennyi részes állama, valamint maga az Unió ratifikálja azt. Az Európa Tanács és az Unió képviselői között folyt tárgyalások eredményeképpen 2013 áprilisában született egy megállapodástervezet, melyről azonban az Európai Unió Bírósága [2/13. sz. véleményében](#) megállapította, hogy az EUSZ 6. cikkébe ütközik. További tárgyalásokra van szükség a csatlakozás megvalósulása érdekében.

C. Új intézményi rendszer

1. Az Európai Parlament

Az Európai Unióról szóló szerződés 14. cikkének (2) bekezdése értelmében a Parlament „az Unió polgárainak képviselőiből áll”, nem pedig „az államok népeinek képviselőiből”.

A Parlament jogalkotási hatásköre a korábbi együttdöntési eljárást felváltó, új „rendes jogalkotási eljárás” bevezetésével kiszélesedett. Ez az eljárás mára több mint 40 új szakpolitikai területre vonatkozik, 85-re növelve azok teljes számát. A hozzájárulási eljárás a továbbiakban „egyetértési eljárás” néven szerepel, a konzultációs eljárás pedig változatlan marad. Az új költségvetési eljárás teljes egyenlőséget alakít ki a Parlament és a Tanács között az éves költségvetés elfogadása tekintetében. A többéves pénzügyi keretet az Európai Parlamentnek jóvá kell hagynia.

A Parlament innentől kezdve tagjainak többségével választja meg a Bizottság elnökét az Európai Tanács javaslata alapján, mely utóbbi minősített többséggel, az európai választások eredményét tekintetbe véve választja ki a jelöltet. A Bizottságot a Parlament továbbra is teljes testületként hagyja jóvá.

Az európai parlamenti képviselők számát 751-ben maximálták, és a polgárok képviselete csökkenő mértékben arányos. Az egyes tagállamokat megillető képviselői helyek felső küszöbértéke 96-ra csökkent, az alsó küszöbérték 6-ra emelkedett. 2018. február 7-én a Parlament megszavazta, hogy miután az Egyesült Királyság kilép az EU-ból [751-ről és 705-re csökkenjen a képviselői helyek száma](#), és újraosszák a felszabaduló egyes helyeket a kis mértékben alulreprezentált tagállamok között ([1.3.3.](#)).

Az Egyesült Királyság 2020. február 1-jén kilépett az EU-ból. Ettől az időponttól az Európai Parlament 705 képviselőből álló, új összetételét alkalmazza. Az Egyesült Királyság kilépésével megüresedő 73 helyből 27-et a csökkenő arányosság elvének jobb érvényesülése céljából elosztották: a 27 helyet Franciaország (+5), Spanyolország (+5), Olaszország (+3), Hollandia (+3), Írország (+2), Svédország (+1), Ausztria (+1), Dánia (+1), Finnország (+1), Szlovákia (+1), Horvátország (+1), Észtország (+1), Lengyelország (+1) és Románia (+1) között osztották szét. Egyetlen tagállam sem veszített európai parlamenti helyet.

2. Az Európai Tanács

A Lisszaboni Szerződés formálisan olyan uniós intézményként ismeri el az Európai Tanácsot, melynek feladata, hogy megadja az Uniónak „a fejlődéséhez szükséges ösztönzést”, és meghatározza annak „általános politikai irányait és prioritásait”. A Tanács nem lát el jogalkotási feladatokat. A korábbi hathónapos soros elnökséget hosszú távú elnökség váltja fel. Az Európai Tanács minősített többséggel 30 hónapos, megújítható időtartamra választja elnökét. E rendszer célja, hogy javítsa az Európai Tanács munkájának folyamatosságát és következetességét. Az elnök ezenkívül – az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője (lásd lejjebb) hatáskörének sérelme nélkül – ellátja az Unió külső képviseletét.

3. A Bizottság alelnöke/az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője (alelnök/főképviselő)

Az alelnököt/főképviselőt a Bizottság elnökének jóváhagyásával az Európai Tanács nevezi ki minősített többséggel. Ő felel az Unió közös kül- és biztonságpolitikájáért, és jogában áll javaslatokat előterjeszteni. A Külügyi Tanács elnöki teendőinek ellátása mellett az alelnök/főképviselő a Bizottság alelnökeként is tevékenykedik. Munkáját a Tanács, a Bizottság és a nemzeti diplomáciai szolgálatok alkalmazottaiból álló Európai Külügyi Szolgálat segíti.

4. A Tanács

A Lisszaboni Szerződés megtartja a kettős többség (az állampolgárok és a tagállamok többsége) elvére épülő szavazást. A szavazásra vonatkozó korábbi szabályok azonban csupán 2014. novemberig voltak érvényben. 2014. november 1. óta új szabályok alkalmazandók.

A minősített többség akkor valósul meg, amikor egy javaslatot a Tanács tagjainak 55%-a (a 27 tagállamból gyakorlatilag 15) az Unió népességének legalább 65%-át kitevő tagállamok képviseletében támogat (az EUSZ 16. cikkének (4) bekezdése). Abban az esetben, ha a Tanács nem a Bizottság vagy az alelnök/főképviselő javaslata alapján jár el, a tagállamok szükséges többsége 72%-ra emelkedik (az EUMSZ 238. cikkének (2) bekezdése). A jogalkotás blokkolásához legalább négy tagállamnak kell a javaslat ellenében szavaznia. A „ioanninai kompromisszumból” kiinduló új rendszer lehetővé teszi, hogy a népesség vagy a tagállamok számának – a blokkoló kisebbség létrejöttéhez szükséges – 55%-a (2017. április 1-jéig 75%-a) indítványozhassa, hogy egy adott javaslat „ésszerű határidőn” belül ismételtelen kerüljön átgondolásra (7. sz. nyilatkozat).

A Tanács ülése a jogalkotási aktusok tervezetével kapcsolatos tanácskozás vagy szavazás esetén nyilvános. Ennek érdekében a Tanács valamennyi ülése két

részre tagolódik: egy uniós jogalkotási aktusokra vonatkozó döntéshozattal foglalkozó, valamint egy nem jogalkotási tevékenységgel foglalkozó részre. A Tanács elnöksége továbbra is hathónapos soros elnökségi rendszerben működik, de a munka folyamatosságának javítása érdekében három tagállam csoportosan elnököl 18 hónapig. Kivétel ez alól a Külügyek Tanácsa, ahol folyamatosan az alelnök/főképviselő elnököl.

5. A Bizottság

Mivel a Bizottság elnöke jelenleg az európai választások eredményeinek figyelembevételével kerül megválasztásra, a tisztség politikai legitimitása erősödött. Az elnök felel a testület belső szervezetéért (például a biztosok kinevezéséért, a tárcák kiosztásáért, valamint a különleges körülmények közötti lemondási kérelmekért).

6. Az Európai Unió Bírósága

A Bíróság joghatósága a közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) kivételével az Unió minden tevékenységére kiterjed. A Bírósághoz való hozzáférés könnyebbé vált magánszemélyek számára.

D. A politikák hatékonyabb és demokratikus kialakítása új szakpolitikákkal és új hatáskörökkel

Több [áthidaló záradék](#) teszi lehetővé, hogy az egyhangú döntéshozatalból minősített többségi szavazás, a konzultációs eljárásból pedig együttdöntés legyen (az EUSZ 31. cikkének (3) bekezdése, az EUMSZ 81., 153., 192., 312. és 333. cikke, valamint a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködésre vonatkozó áthidaló típusú eljárások) ([1.2.4.](#)). Jean-Claude Juncker, a Bizottság elnöke, az Unió helyzetéről szóló, 2017. évi beszédében bejelentette azokat a kezdeményezéseket, amelyek célja, hogy az áthidaló záradékot alkalmazva számos területen eltávolodjanak az egyhangúsági szabálytól. Ezt követően a Bizottság négy közleményt fogadott el, amelyek a [KKBP](#) (2018. szeptember), az [adópolitika](#) (2019. január), az [energia- és éghajlat-politika](#) (2019. április) és a [szociálpolitika](#) (2019. április) területén az egyhangúság helyett a minősített többségi szavazás alkalmazásának fokozását javasolják. E közlemények célja, hogy a döntéshozatal gyorsabbá, rugalmasabbá és hatékonyabbá váljon azon a területen, ahol már létezik uniós hatáskör.

Az olyan területeken, ahol az Unió nem rendelkezik kizárólagos hatáskörrel, legalább kilenc tagállam megerősített együttműködést alakíthat ki. Ennek alkalmazását az Európai Parlament jóváhagyását követően a Tanácsnak kell engedélyeznie. A közös kül- és biztonságpolitika területét érintő ügyekben egyhangú jóváhagyás szükséges.

A Lisszaboni Szerződés jelentős mértékben megerősíti a szubszidiaritás elvét azzal, hogy a nemzeti parlamenteket bevonja a döntéshozatali eljárásba ([1.2.2.](#)) ([1.3.5.](#)).

A környezetpolitika most már kiterjed az éghajlatváltozás elleni küzdelemre is. Az energiapolitika újabban a szolidaritásra, valamint az ellátás biztonságára és összekapcsolására hivatkozik. Emellett a továbbiakban a szellemi tulajdon-jogok, a sport, az űrkutatás, az idegenforgalom, a polgári védelem és az igazgatási együttműködés is az uniós jogalkotás hatáskörébe tartozik.

A közös biztonság- és védelempolitika ([5.1.2.](#)) terén a Lisszaboni Szerződés kölcsönös védelmi záradékot tartalmaz, amely szerint egy megtámadott tagállamnak minden tagállam köteles segítséget nyújtani. A szolidaritási záradék kimondja, hogy az Unió

és tagállamai minden rendelkezésre álló eszközzel segítséget nyújtanak abban az esetben, ha egy tagállamot terrortámadás ér, illetve ha természeti vagy ember okozta katasztrófa sújtja. „Állandó strukturált együttműködésben” vehet részt minden olyan tagállam, amely elkötelezi magát aziránt, hogy közreműködjön az európai hadászati felszereléssel kapcsolatos programokban, és hogy azonnal mozgósítható harci egységeket biztosítson. Az efféle együttműködést a Tanács tagjainak az alelnökkel/főképviseelővel folytatott konzultáció után minősített többséggel kell jóváhagynia.

AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE

Az Európai Parlamentnek az Európai Konventben vállalt szerepéről és a korábbi kormányközi konferenciákon való részvételéről az [1.1.4.](#) sz. ismertetőben olvashat. A portugál elnökség alatt megrendezett és a Lisszaboni Szerződés aláírásához vezető 2007. évi kormányközi konferencia volt az első ilyen jellegű konferencia, amelyre a Parlament képviselőket küldött (összesen hármat).

A Lisszaboni Szerződés aláírását követően majdnem egy évtizeddel a Parlament elismerte, hogy egyes rendelkezéseit nem a legteljesebb mértékben alkalmazták. Ezért 2017. február 16-án [állásfoglalást fogadott el az Európai Unió működésének a Lisszaboni Szerződésben rejlő potenciál kihasználása révén történő javításáról](#), amely számos ajánlást fogalmaz meg arra vonatkozóan, hogyan lehetne kiteljesíteni e potenciált annak érdekében, hogy az Unió hatékonyabban tudja kezelni a jelenlegi globális kihívásokat.

Ugyanezen a napon egyik másik állásfoglalást is elfogadott [az Európai Unió intézményi felépítésével kapcsolatos lehetséges fejleményekről és módosításokról](#), amely konkrét javaslatokat tesz a szerződés reformjára vonatkozóan.

Az EU az utóbbi időben több válsággal is szembesült, elsősorban a brexit, a jogállamiság, a többéves pénzügyi keret, a Covid19-járvány és az Ukrajna elleni orosz invázió kapcsán. E válságok kezelése ismét rávilágított a jelenlegi irányítási rendszer hiányosságaira, és a hatékony döntéshozatal hiánya hozzájárult az európai projekt közvélemény általi támogatottságának csökkenéséhez. A jelenlegi kihívásokra válaszul az uniós intézmények 2021. március 10-én elindították az Európa jövőjéről szóló konferenciát, amelynek célja, hogy a polgárok beleszólhassanak abba, hogy miként alakítsák át az EU-t, és növeljék döntéshozatali eljárásainak hatékonyságát és átláthatóságát. A konferencia 2022. május 9-én befejezte munkáját, amelynek eredményeként 49 javaslat született, amelyek közül néhány az uniós szerződések módosítását teszi szükségessé. Következésképpen a Parlament 2022. június 9-én [állásfoglalást fogadott el a szerződések felülvizsgálatára irányuló konvent létrehozására irányuló felhívásról](#); 2023. július 11-én [az uniós szerződésekben szereplő áthidaló záradékok végrehajtásáról](#); valamint 2023. november 22-én [a szerződések módosítására irányuló javaslatokról](#). Azzal, hogy a Parlament az Európai Tanácsot a szerződések felülvizsgálatát célzó konvent összehívására szólítja fel, korszerűsíteni kívánja a jogalkotási eljárásokat a jelenlegi kihívások kezelése és az EU hatékonyságának növelése érdekében.

Eeva Pavy
04/2024

1.2. AZ EURÓPAI UNIÓ JOGRENDJE ÉS DÖNTÉSHOZATALI FOLYAMATAI

1.2.1. AZ EURÓPAI UNIÓS JOG FORRÁSAI ÉS HATÁLYA

Az Európai Unió jogi személyiséggel és saját, a nemzetközi jogtól elkülönült jogrenddel rendelkezik. Az EU jogszabályai közvetlen vagy közvetett hatással vannak a tagállamok jogszabályaira, és az egyes tagállamok jogrendszerének részévé válnak. Az Európai Unió önmagában jogforrás. A jogrend rendszerint elsődleges jogra (a szerződések és az általános jogelvek) és másodlagos jogra (a szerződéseken alapuló jog), valamint kiegészítő jogra tagolódik.

AZ UNIÓS JOG FORRÁSAI ÉS HIERARCHIÁJUK

- Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ), az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) és ezek jegyzőkönyvei (a szerződésekhez 37 jegyzőkönyv, 2 melléklet és 65 nyilatkozat került csatolásra olyan részletek szabályozása céljából, amelyek nincsenek a jogszabálysövegbe belefoglalva) [1.1.5.](#);
- az Európai Unió Alapjogi Chartája, [4.1.2.](#);
- az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés (Euratom-Szerződés) külön szerződésként még mindig hatályban van;
- nemzetközi megállapodások [5.2.1.](#);
- az uniós jog általános elvei;
- másodlagos jog.

Az Európai Unió jogállamiságon alapuló unió, amely teljes jogorvoslati és eljárási rendszert hozott létre, hogy az Európai Unió Bírósága (EUB) megvizsgálja az uniós intézmények jogi aktusainak jogszerűségét (EUMSZ 263. cikk). A jogszabályi hierarchia

csúcán az elsődleges jogként ismert szerződések és általános elvek állnak. A Lisszaboni Szerződés 2009. december 1-jén történt hatálybalépését követően velük azonos rangúvá vált az Alapjogi Charta is. Alattuk helyezkednek el az Unió által kötött nemzetközi megállapodások. Az ez alatti szinten a másodlagos jog található, amely csak akkor érvényes, ha összhangban van a hierarchiában felette álló jogszabályokkal. Az uniós jog elsőbbségének alapelve az uniós jogrend alappillére, amelynek célja az uniós jog egységességének és következetességének biztosítása. Az EUB hivatalosan ragaszkodik ahhoz, hogy az uniós jog abszolút elsőbbséget élvezzen a tagállamok nemzeti jogszabályaival szemben, és ezt az elsőbbséget a nemzeti bíróságoknak kell figyelembe venniük a döntéshozatalkor. A Bíróság az uniós jog és a belső jog közötti viszony meghatározásában mindig is magának követelte a végső joghatóság szerepét. A mérföldkőnek számító [van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen](#) és [Costa kontra ENEL](#) ügyben az EUB kidolgozta az uniós jog közvetlen hatályának és elsőbbségének alapvető elvét. Az EUB a későbbi ügyekben fenntartotta ezeket az elveket. Különösen az [Internationale Handelsgesellschaft](#) ügyben azzal érvelt, hogy az uniós jog még a nemzeti alkotmányokban garantált alapvető jogok tekintetében is elsőbbséget élvez.

CÉLKITŰZÉSEK

A szerződésekben megjelölt célok megvalósításához szükséges uniós jogrend kialakítása.

AZ UNIÓS JOG FORRÁSAI

- A.** Az Európai Unió elsődleges joga [1.1.1.](#), [1.1.2.](#), [1.1.3.](#), [1.1.4.](#), [1.1.5.](#), [4.1.2.](#)
- B.** Az Európai Unió másodlagos joga
 - 1.** Általános megállapítások

Az uniós jogi aktusokat az EUMSZ 288. cikke sorolja fel. Ezek: a rendelet, az irányelv, a határozat, az ajánlás és a vélemény. Az uniós intézmények csak akkor folyamodhatnak ezekhez a jogi aktusokhoz, ha erre a szerződések valamely rendelkezése felhatalmazza őket. Az Unió hatásköreinek elhatárolására irányadó hatáskör-átruházás elvét az EUSZ 5. cikkének (1) bekezdése kifejezetten rögzíti. Az EUMSZ meghatározza az Unió hatásköreit, és azokat három fő kategóriába sorolja: kizárólagos hatáskörök (3. cikk), megosztott hatáskörök (4. cikk) és támogató hatáskörök (6. cikk), amelyek keretében az Unió a tagállamok politikáit támogató vagy kiegészítő intézkedéseket fogad el. Azt, hogy a hatáskörök három típusa mely területeket érinti, az EUMSZ 3., 4. és 6. cikke pontosan felsorolja. Ha a szerződésekben foglalt célkitűzések valamelyikének megvalósulásához szükséges hatáskörök nem biztosítottak, az intézmények alkalmazhatják az EUMSZ 352. cikkét, és ez alapján elfogadhatják a „megfelelő rendelkezéseket”.

Az intézmények csak az EUMSZ 288. cikkében felsorolt jogi aktusokat fogadnak el. Az egyetlen kivétel a közös kül-, biztonság- és védelempolitika maradt, amely továbbra is kormányközi eljárások tárgyát képezi. Ezen a területen a közös stratégiák, közös fellépések és közös álláspontok helyébe az „általános iránymutatások” és az

Unió fellépéseit és álláspontjait, valamint ezek végrehajtásának módját meghatározó határozatok kerültek (az EUSZ 25. cikke).

Ezekon kívül többféle egyéb cselekvési forma is létezik, mint például az ajánlások, a közlemények, illetve a szervezeti és az intézmények működtetésével összefüggő intézkedések (többek között intézményközi megállapodások), amelyek megnevezése, felépítése és joghatása a szerződések különböző rendelkezéseiből vagy a szerződések alapján elfogadott szabályokból ered.

2. Az Unió másodlagos jogának hierarchiája

A Lisszaboni Szerződés hierarchiát állapít meg a másodlagos jog területén, pontos különbséget téve az EUMSZ 289., 290. és 291. cikkében a jogalkotási aktusok, a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok és a végrehajtási jogi aktusok között. Jogalkotási aktusok azok a jogi aktusok, amelyeket rendes vagy különleges jogalkotási eljárás keretében fogadtak el. A felhatalmazáson alapuló jogi aktusok olyan általános hatályú nem jogalkotási aktusok, amelyek a jogalkotási aktusok egyes nem alapvető rendelkezéseit egészítik ki, illetve módosítják. Ilyen aktusok elfogadására a Bizottság a jogalkotótól (a Parlamenttől és a Tanácstól) kaphat felhatalmazást. A felhatalmazást tartalmazó jogalkotási aktus meghatározza a felhatalmazás céljait, tartalmát, hatályát és időtartamát, valamint adott esetben a sürgősségi eljárásokat. Emellett a jogalkotó meghatározza a felhatalmazás gyakorlásának feltételeit, amely magában foglalhatja a felhatalmazás visszavonásához való jogot, illetve a kifogás jogát.

A végrehajtási jogi aktusokat rendszerint a Bizottság fogadja el, amely erre az egységes feltételek szerinti végrehajtást igénylő kötelező erejű jogi aktusok révén kap felhatalmazást. Különleges és kellően indokolt esetekben, illetve a közös kül- és biztonságpolitika területén a végrehajtási jogi aktusokat a Tanács fogadja el. Amennyiben az alap-jogiaktust rendes jogalkotási eljárás keretében fogadták el, az Európai Parlament vagy a Tanács bármikor jelezheti a Bizottságnak, ha úgy ítéli meg, hogy a végrehajtási jogi aktus tervezete túllépi az alap-jogiaktusban megállapított végrehajtási hatásköröket. Ebben az esetben a Bizottságnak felül kell vizsgálnia az adott jogi aktus tervezetét.

3. A másodlagos uniós jog különféle típusú jogi aktusai

a. Rendelet

A rendeletek általános hatállyal bírnak, teljes egészében kötelezőek és közvetlenül alkalmazandók. A címzetteknek (magánszemélyeknek, tagállamoknak, uniós intézményeknek) maradéktalanul be kell tartaniuk őket. Hatálybalépésüktől (a bennük megállapított naptól vagy más esetben az Európai Unió Hivatalos Lapjában való közzétételt követő huszadik naptól) kezdve az összes tagállamban közvetlenül alkalmazandók, anélkül, hogy át kellene ültetni őket a nemzeti jogba.

A rendeletek az uniós jog egységes alkalmazását hivatottak elősegíteni minden tagállamban. Az olyan nemzeti jogszabályok helyébe lépnek, amelyek összeegyeztethetetlenek a rendeletben foglalt anyagi jogi rendelkezésekkel.

b. Irányelvek

Az irányelvek az elérendő célokat tekintve kötelezőek a címzett tagállam (vagy tagállamok, illetve az összes tagállam) számára, a célkitűzések megvalósításának formáját és eszközeit azonban a tagállamok választhatják meg. A nemzeti jogalkotónak

átültető jogszabályt (más kifejezéssel „nemzeti végrehajtási intézkedést”) kell elfogadnia, amellyel a nemzeti jogszabályokat az irányelvekben megállapított célkitűzésekhez igazítja. Az egyes polgárokat alapvetően csak akkortól illetik meg a jogok, illetve terhelik a kötelezettségek, miután az átültető jogszabályt elfogadták. A tagállamok a nemzeti jogba való átültetés tekintetében bizonyos mérlegelési jogkörrel rendelkeznek, amely lehetővé teszi a nemzeti sajátosságok figyelembevételét. Az átültetést az irányelvben megállapított határidőn belül kell végrehajtani. Az irányelvek átültetésekor a tagállamoknak az EUSZ 4. cikkének (3) bekezdésében említett lojális együttműködés elve szerint biztosítaniuk kell az uniós jog hatékony érvényesülését.

Az irányelvek elvben nem alkalmazandók közvetlenül. Az EUB döntése értelmében azonban egyes rendelkezések kivételesen közvetlen hatállyal bírhatnak egy tagállamban anélkül, hogy szükség volna a tagállam által előzetesen meghozott átültető jogszabályra, amennyiben: a) az irányelvet a nemzeti jogba nem, vagy nem megfelelő módon ültették át; b) az irányelv rendelkezései feltétel nélküliek, valamint kellően világosak és pontosak; és c) az irányelv rendelkezései magánszemélyeket ruháznak fel jogokkal.

E követelmények teljesülése esetén a magánszemélyek minden állami hatósággal szemben hivatkozhatnak az irányelv rendelkezéseire. Emellett a tagállamok hatóságainak akkor is kötelességük figyelembe venni az át nem ültetett irányelvet, ha az adott rendelkezés nem ruház fel magánszemélyeket jogokkal és így csak az első és a második feltétel teljesül. Ez az ítélkezési gyakorlat a hatékony érvényesülésen, a szerződések megszegésének szankcionálásán, valamint a jogvédelmen alapul. Másrészről azonban egy magánszemély másik magánszeméllyel szemben közvetlenül nem hivatkozhat egy át nem ültetett irányelv közvetlen hatályára (ún. „horizontális hatály”) ([Faccini Dori kontra Recreb Srl, C-91/92. sz. ügy, 25. pont](#)).

A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint ([Francovich-ügy, C-6/90. és C-9/90. sz. egyesített ügyek](#)) az egyes polgárok az uniós jogot tiszteletben nem tartó tagállamtól jogosultak kártérítést kérni. Amennyiben egy irányelvet nem, vagy nem megfelelő módon ültettek át, kártérítés akkor igényelhető, ha: a) az irányelv célja magánszemélyek jogokkal való felruházása; b) a jogok tartalma az irányelv rendelkezései alapján megállapítható; és c) ok-okozati összefüggés áll fenn az irányelv átültetésére irányuló kötelezettség megsértése és a magánszemély által elszenvedett kár között. A felelősség megállapításához nem szükséges bizonyítani a tagállam véttségét.

c. Határozatok, ajánlások és vélemények

A határozatok teljes egészükben kötelező erejűek. Amennyiben címzettek is megjelölnek (tagállamok, természetes személyek vagy jogi személyek), akkor a határozatok csak rájuk nézve kötelezőek. A magánszemélyek az adott tagállamhoz címzett határozat által biztosított jogaikra csak akkor hivatkozhatnak, ha a tagállam átültető jogszabályt fogadott el. A határozatok az irányelvekre vonatkozó feltételekkel azonos feltételek mellett közvetlenül is alkalmazhatók.

Az ajánlások és a vélemények címzettjeik számára nem keletkeztetnek semmilyen jogot vagy kötelezettséget, de útmutatást adhatnak az uniós jog értelmezésére és tartalmára vonatkozóan.

Mivel a tagállamok ellen az EUMSZ 263. cikke alapján indított kereseteknek az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok által elfogadott jogi aktusokra kell vonatkozniuk, ezért az EUB nem rendelkezik joghatósággal a tagállamok képviselőinek határozatai felett, például az uniós ügynökségek székhelyének megállapításával kapcsolatban. A tagállamok képviselői által – nem a Tanács tagjaikénti minőségükben, hanem a kormányaik képviselőikénti minőségükben eljárva, és ezáltal a tagállamok hatásköreit együttesen gyakorolva – elfogadott jogi aktusok a Bíróságnak az Európai Gyógyszerügynökség (EMA) székhelyének áthelyezése ügyében hozott 2022. július 14-i ítélete szerint nem tartoznak az uniós bíróságok által gyakorolt jogszerűségi vizsgálat hatálya alá^[1]. A Bíróság megállapította, hogy az EUMSZ 341. cikke nem vonatkozik valamely uniós szerv vagy hivatal székhelyének kijelölésére, csak az intézményekre. Az uniós ügynökségek székhelyének meghatározása az uniós jogalkotó hatáskörébe tartozik, amelynek e célból a Szerződések releváns rendelkezései szerinti eljárásoknak megfelelően kell eljárnia. A szóban forgó döntés a politikai együttműködés nem kötelező erejű intézkedése volt, amely nem alkalmas az uniós jogalkotó mérlegelési jogkörének korlátozására. Ebben az értelemben a döntés nem alkalmas az uniós jogalkotó vagy az Európai Parlament mérlegelési jogkörének korlátozására.

4. A hatáskörök rendszere, eljárások, a jogi aktusok végrehajtása és alkalmazása

a. Jogalkotási hatáskör, kezdeményezési jog és jogalkotási eljárások: [1.3.2.](#), [1.3.6.](#), [1.3.8.](#) és [1.2.3.](#)

A Parlament, a Tanács és a Bizottság az uniós jogszabályok elfogadásában az egyedi jogalaptól függően különböző mértékben vesz részt. A Parlament felkérheti a Bizottságot arra, hogy terjesszen jogalkotási javaslatokat a Parlament és a Tanács elé.

b. Az uniós jogszabályok végrehajtása

Az elsődleges uniós jog alapján az EU csak korlátozott végrehajtási hatáskörrel rendelkezik, az uniós jogszabályokat így általában a tagállamok hajtják végre. Emellett az EUMSZ 291. cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy a tagállamok kötelesek nemzeti jogukban elfogadni a kötelező erejű uniós jogi aktusok végrehajtásához szükséges intézkedéseket. Ha valamely kötelező erejű uniós jogi aktus végrehajtásának egységes feltételek szerint kell történnie, a Bizottság gyakorolja végrehajtási hatáskörét (az EUMSZ 291. cikkének (2) bekezdése).

c. A jogi aktus típusának megválasztása

A szerződések sok esetben rögzítik az elfogadandó jogi aktus formáját. Számos más esetben azonban a jogi aktus típusát nem határozzák meg. Ezen esetekre az EUMSZ 296. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy a jogi aktus típusát az intézmények „az alkalmazandó eljárásoknak megfelelően, eseti alapon maguk választják meg, az arányosság elvével összhangban”.

C. Az uniós jog általános elvei és az alapvető jogok

A szerződések nagyon kevés esetben hivatkoznak az uniós jog általános elveire. Ezek az elvek (jogbiztonság, intézményi egyensúly, a jogos elvárás elve stb.) alapvetően az

[1]Lásd [a C-59/18. sz. Olaszország kontra Tanács és a C-182/18. sz. Comune di Milano kontra Tanács egyesített ügyeket](#), [a C-106/19. sz. Olaszország kontra Tanács és Parlament és a C-232/19. sz. Comune di Milano kontra Parlament és Tanács egyesített ügyeket](#), valamint [a C-743/19. sz., Parlament kontra Tanács ügyet](#).

EUB ítélkezési gyakorlata révén alakultak ki, ami egyúttal az alapvető jogoknak az uniós jog általános elveiként való elismerésének alapja is. Ezeket az elveket azóta az EUSZ 6. cikkének (3) bekezdése is rögzíti, amely utal az alapvető jogokra, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományyaiból, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájából is következnek ([4.1.2.](#)).

D. Az Unió által az EUMSZ 216. és 217. cikke alapján kötött nemzetközi megállapodások

Az Unió saját hatáskörén belül harmadik államokkal vagy nemzetközi szervezetekkel nemzetközi megállapodásokat köthet (az EUMSZ 216. cikkének (1) bekezdése). E megállapodások az Unióra és tagállamaira nézve kötelezőek, és az uniós jogrend szerves részét képezik (az EUMSZ 216. cikkének (2) bekezdése). Az EUMSZ 217. cikke értelmében az Unió kölcsönös jogok és kötelezettségek, közös fellépés és különleges eljárások által jellemzett társulást létrehozó megállapodásokat is köthet. Az egyrésről az Európai Unió és az Európai Atomenergia-közösség, másrésről Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága között létrejött [kereskedelmi és együttműködési megállapodást](#) e rendelkezésnek megfelelően [kötötték](#). 2021. április 28-án a Parlament az EUMSZ 218. cikkének (6a) bekezdése értelmében ehhez [egyetértését adta](#).

Az [EUB ítélkezési gyakorlata](#) szerint a nemzetközi jog elsőbbséget élvez a (másodlagos) uniós joggal szemben: „Emlékeztetni kell arra is, hogy az Unió által megkötött megállapodások az EUMSZ 216. cikk (2) bekezdése szerint kötelezőek az Unió intézményeire és tagállamaira, következésképpen az uniós aktusokkal szemben elsőbbségük van”.

E. Független szakértelem és a jogalkotás minőségének javítása

2004-ben a Parlament öt [tematikus főosztályt](#) hozott létre, amelyek a bizottságok és más parlamenti szervek kérésére [magas szintű független szakértelmet, elemzést és szakpolitikai tanácsadást](#) nyújtanak. Ennek a [független kutatásnak](#) – amely összekapcsolja az európai parlamenti képviselőket, a tudományos köröket és a polgárokat – minden jogalkotási kezdeményezést végig kell kísérnie, a tervezéstől a végrehajtás értékeléséig. Ennek az előkészítő munka elengedhetetlen részeként hozzá kell járulnia a jogszabályok magas színvonalához és értelmezéséhez^[2].

Az [optimális uniós jogszabályok](#) évente több mint [2200 milliárd eurós potenciális nyereséghez](#) vezethetnek. A tematikus főosztályok által az [Európai Parlament számára készített kutatás](#) szerint évente 386 milliárd EUR nyereség érhető el az áruk szabad mozgása esetében, 189 milliárd EUR a vámunió vonatkozásában, 289 milliárd EUR a szolgáltatások szabad mozgása tekintetében és 177 milliárd EUR a digitális egységes piac terén.

A [jogalkotás minőségének javításáról szóló intézményközi megállapodás](#) kiterjed az éves és többéves programozásra, valamint a szakpolitikai ciklus valamennyi aspektusára. Meghatározza továbbá az intézmények különböző

[2]Maciejewski M., „[Role of the European Parliament in promote the use of independent expertise in the legislative process](#)” [Az Európai Parlament szerepe a független szakértelem jogalkotási folyamatban való használatának előmozdításában], Gazdaságpolitikai, Tudománypolitikai és Életminőségi Tematikus Főosztály, Európai Parlament, 2018. december.

kötelezettségvállalásait arra vonatkozóan, hogy magas színvonalú, hatékony, eredményes, egyszerű és egyértelmű uniós jogszabályokat hozzanak létre, amelyekkel elkerülhető a túlszabályozás és az egyénekre, hatóságokra és vállalkozásokra, különösen a kis- és középvállalkozásokra nehezedő szükségtelen terhek.

Az Európai Parlament által megrendelt legújabb kutatások azonban azt jelzik, hogy a független kutatásokat: 1) az uniós stratégiák kidolgozásának és tervezésének szakaszában javítani kell^[3], többek között a jogalkotási reformok bevezetése során előforduló késedelmek csökkentésével, 2) valamennyi jogalkotási kezdeményezésre egyformán kell alkalmazni (pl. a sürgős ügyekre vonatkozó kivételek rontják a fontos területekkel kapcsolatos uniós jogszabályok minőségét), és 3) ugyanígy az uniós jog hatásainak értékelésére kell alkalmazni, amelyből jelenleg az adatgyűjtés hiánya miatt hiányzik a számszerűsített hatások alapvető értékelése^[4].

AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE

Az EUSZ 14. cikkének (1) bekezdése szerint: „Az Európai Parlament, a Tanáccsal közösen, ellátja (a „rendes jogalkotás eljárás” révén) a jogalkotási és (az EUMSZ 314. cikke szerinti különleges jogalkotási eljárás keretében) a költségvetési feladatokat.” A Parlament fellép a jogalkotási eljárás egyszerűsítése, a jogszabályszövegezés minőségének javítása, valamint az uniós jogot be nem tartó tagállamokkal szembeni hatékonyabb szankciók alkalmazása érdekében. A Bizottság éves munka- és jogalkotási programja bemutatja a Bizottság fő politikai prioritásait, és azonosítja azokat az akár jogalkotási, akár nem jogalkotási intézkedéseket, amelyek e prioritások megvalósítását átültetik a gyakorlatba. A Parlament valódi szerepet játszik az új jogszabályok megalkotásában, mivel megvizsgálja a Bizottság éves munka- és jogalkotási programját, és megfogalmazza, hogy milyen jogszabályok elfogadását látná szívesen.

Miután az Unió jogi személyiséget kapott, már nemzetközi megállapodásokat is köthet (az EUMSZ 216–217. cikke). A közös kereskedelempolitika és a rendes jogalkotási eljárás körébe tartozó politikák területén kötött megállapodásokhoz az Európai Parlament egyetértésére van szükség (az EUMSZ 218. cikke (6) bekezdésének a) pontja). A Parlament például 2021. április 28-án [egyetértését adta az EU és az Egyesült Királyság közötti kereskedelmi és együttműködési megállapodásról](#). A Parlament más alkalommal már bizonyította, hogy habozás nélkül élni fog vétőjogával, ha komoly aggályai vannak. 2012-ben elutasította például a [hamisítás elleni kereskedelmi megállapodást](#) (ACTA).

A Parlament [saját kezdeményezésű jelentést](#) fogadott el „[A jogalkotás minőségének javítása: közös erővel a jobb jogszabályokért](#)” című bizottsági közleményre válaszul.

Az Európai Parlament tematikus főosztályai által megrendelt kutatás szerint reformokra van szükség a jobb jogalkotás és szabályozás előmozdítása érdekében

[3] Jones S. és mtsai, [Better regulation in the EU: Improving quality and reducing delays \[A szabályozás javítása az EU-ban: A minőség javítása és a késedelmek csökkentése\]](#), Állampolgári Jogi és Alkotmányügyi Tematikus Főosztály, Európai Parlament, 2022. június.

[4] Sartor G. és mtsai, [The way forward for better regulation in the EU – better focus, synergies, data and technology, \[A jobb szabályozás felé vezető lépések az EU-ban – hatékonyabb összpontosítás, szinergiák, adatok és technológia\]](#), Állampolgári Jogi és Alkotmányügyi Tematikus Főosztály, Európai Parlament, 2022. augusztus.

az EU-ban^[5]. A kutatás arra is rámutat, hogy az uniós jogszabályoknak hasznára válna a szövegezés és a szerkezet reformja annak érdekében, hogy egyértelműbben látszódnak az előnyök és az uniós polgárok számára megkönnyítse a jogszabályok digitális alkalmazását^[6]. Egy nemrégiben készült, [a jogról és az IKT-ról szóló tanulmány](#) az uniós jogrendszer fokozatos digitalizálását javasolja, beleértve annak forrásait is^[7].

Udo Bux / Mariusz Maciejewski
05/2024

[5] Jones, S. és mtsai, [Better regulation in the EU, \[Jobb szabályozás az EU-ban\]](#), Állampolgári Jogi és Alkotmányügyi Tematikus Főosztály, Európai Parlament, 2023. október.

[6] Xanthaki H., [The 'one in, one out' principle. A real better lawmaking tool?\[Az „egy be, egy ki” elv. Valóban jobb eszköz a szabályozás javítására?\]](#), Állampolgári Jogi és Alkotmányügyi Tematikus Főosztály, Európai Parlament, 2023. október.

[7] Maciejewski, M., [Law and ICT, \[Jog és az IKT\]](#), Állampolgári Jogi és Alkotmányügyi Tematikus Főosztály, Európai Parlament, 2024. április.

1.2.2. A SZUBSZIDIARITÁS ELVE

Az Unió nem kizárólagos hatáskörei vonatkozásában a szubszidiaritás Európai Unióról szóló szerződésben foglalt elve meghatározza azokat a feltételeket, amelyek mellett az Unió rendelkezik a cselekvés elsőbbségével a tagállamokhoz képest.

JOGALAP

Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 5. cikkének (3) bekezdése és a szubszidiaritás és az arányosság elveinek alkalmazásáról szóló (2. sz.) jegyzőkönyv.

CÉLKITŰZÉSEK

Az Európai Unió hatásköreinek gyakorlását a szubszidiaritás elve és az arányosság elve szabályozza. Azokon a területeken, amelyeken az EU nem rendelkezik kizárólagos hatáskörrel, a szubszidiaritás elve egyrészt a tagállamok döntési és cselekvési képességét védelmezi, másrészt lehetővé teszi az uniós szintű cselekvést, amennyiben a „tervezett intézkedés terjedelme és hatásai miatt” a cselekvés célkitűzései tagállami szinten nem valósíthatók meg megfelelő módon. Az európai szerződésekbe való bevonásának célja ezáltal az, hogy a hatáskörök gyakorlása a polgárokhoz legközelebb eső szinten történjen, az [EUSZ 10. cikkének \(3\) bekezdésében](#) meghatározott közelség elvének megfelelően.

EREDMÉNYEK

A. Eredet és előzmények

A szubszidiaritás elvét hivatalosan az 1992-ben aláírt EUSZ vezette be az Európai Unió jogába: az [Európai Közösséget létrehozó szerződésbe \(EKSZ\)](#) beiktatott egy hivatkozást az elvre. Mindamellett az 1986-ban aláírt [Egységes Európai Okmány](#) a környezetvédelem területén már bevezette a szubszidiaritás elvét, ám azt még nem nevezte ekként. Az [EK Elsőfokú Bírósága 1995. február 21-én hozott ítéletében \(T-29/92\)](#) kimondta, hogy az EUSZ hatálybalépése előtt a szubszidiaritás elve nem volt olyan általános jogi elv, amelynek fényében a közösségi fellépés jogszerűségét vizsgálni kellett volna.

Az 1997-ben aláírt [Amszterdami Szerződés](#) az Európai Közösséget létrehozó szerződéshez csatolta [a szubszidiaritás és az arányosság elveinek alkalmazásáról szóló jegyzőkönyvet](#) (a továbbiakban: az 1997. évi jegyzőkönyv), anélkül, hogy módosította volna az Európai Közösséget létrehozó szerződés újraszámozott 5. cikke második albekezdésében szereplő, a szubszidiaritás elvére vonatkozó megfogalmazást. Az 1992. évi edinburgh-i Európai Tanács jóváhagyta a szubszidiaritás elvének átfogó megközelítése keretében megállapított, az alkalmazására vonatkozó, a szerződésekben nem szereplő rendelkezéseket, amelyek így jogilag kényszerítő erővel bírnak és ellenőrizhetők.

Az EUSZ-t és az az EKSZ-t módosító, 2007-ben aláírt Lisszaboni Szerződés az EUSZ 5. cikkének (3) bekezdésébe foglalta bele a szubszidiaritás elvét, hatályon

kívül helyezve az EKSZ ennek megfelelő rendelkezését, ám átvéve az ott szereplő megfogalmazást. Ezenkívül kifejezett hivatkozást illesztett be a szubszidiaritás elvének regionális és helyi dimenziójára vonatkozóan. Emellett a Lisszaboni Szerződés a 1997. évi jegyzőkönyvet egy új jegyzőkönyvvel (2. sz. jegyzőkönyv) váltotta fel, amelynek legfőbb újítása a nemzeti parlamenteknek a szubszidiaritás elve tiszteletben tartása ellenőrzésében játszott szerepére vonatkozik ([1.3.5.](#)).

B. Meghatározás

A szubszidiaritás elvének általános jelentése és célja egy bizonyos fokú függetlenség biztosítása egy alacsonyabb szintű hatóság számára egy magasabb szintű szervvel szemben, különösen egy helyi hatóságnak a központi hatósággal szemben. A hatalom különböző szintjei közötti hatáskörmegosztásról szól tehát, amely elv a szövetségi rendszerű államok intézményi alapjául szolgál.

Az EU keretében alkalmazva a szubszidiaritás elve az Unió nem kizárólagos hatáskörei gyakorlására szolgáló szabályozási kritérium. Kizárja az Unió beavatkozását azokban az esetekben, amikor egy kérdést a tagállamok központi, regionális vagy helyi szinten hatékonyan tudnak szabályozni. Az Uniót hatáskörei gyakorlására csak azokban az esetekben jogosítja fel, amikor a tagállamok egy tervezett intézkedés célkitűzéseit nem tudják kielégítő módon megvalósítani és az uniós szintű fellépés hozzáadott értékkel járhat.

Az EUSZ 5. cikkének (3) bekezdése alapján az Unió intézményeinek a szubszidiaritás elvével összhangban történő fellépése három feltétel együttes meglétét feltételezi: (a) nem lehet szó az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó területről (nem kizárólagos hatáskör); (b) a javasolt intézkedés célkitűzéseit a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani (szükségesség); (c) terjedelme vagy hatása miatt az intézkedés az Unió fellépése keretében jobban megvalósítható (hozzáadott érték).

C. Hatály

1. Az Unió hatásköreinek meghatározása

A szubszidiaritás elve csak az Unió és a tagállamok között megosztott nem kizárólagos hatáskörök alá tartozó területekre vonatkozik. Az Unióra ruházott hatáskörök pontosabb meghatározásának köszönhetően a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése véget vetett a szubszidiaritás elvének alkalmazási területével kapcsolatos értelmezési vitáknak. Az [Európai Unió működéséről szóló szerződés \(EUMSZ\)](#) (amelyet 2007-ben írtak alá és 2009-ben lépett hatályba) első részének I. címe ugyanis három kategóriába sorolja az Unió hatásköreit (kizárólagos, megosztott és támogató hatáskörök), és meghatározza a hatáskörök egyes kategóriái alá tartozó területeket.

2. A szubszidiaritás elvének címzettjei

A szubszidiaritás elvét minden uniós intézményre alkalmazni kell, gyakorlati jelentősége pedig különösen a jogalkotási eljárások keretében van. A Lisszaboni Szerződés megerősítette a nemzeti parlamentek és a Bíróság szerepét a szubszidiaritás elve tiszteletben tartásának ellenőrzésében. Azzal, hogy kifejezetten hivatkozik a szubszidiaritás elvének infranacionális dimenziójára, a Lisszaboni Szerződés megerősítette a Régiók Bizottságának szerepét, és megteremtette a lehetőséget – a nemzeti parlamentek döntésétől függően – a jogalkotási

hatáskörrel rendelkező regionális parlamentek részvételére az előzetes „korai előrejelző mechanizmusában”.

D. A nemzeti parlamentek által gyakorolt ellenőrzés

Az EUSZ 5. cikke (3) bekezdésének második albekezdése és 12. cikkének b) pontja értelmében a nemzeti parlamentek a 2. sz. jegyzőkönyvben megállapított eljárásnak megfelelően gondoskodnak a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartásáról. Ezen előzetes „korai előrejelző mechanizmus” szerint a jogalkotási aktus tervezetének továbbításától számított nyolc héten belül bármely nemzeti parlament, illetve bármely nemzeti parlamenti kamara indokolással ellátott véleményt küldhet az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság elnökeinek, amelyben ismerteti azokat az okokat, amelyek alapján az adott tervezetet nem tartja összeegyeztethetőnek a szubszidiaritás elvével. Amikor a nemzeti parlamenteknek biztosított összes szavazat legalább egyharmadától indokolással ellátott vélemény érkezik (a kétkamarás parlamentek esetében kamaránként egy szavazat, az egykamarás parlamentek esetében pedig két szavazat mellett), a tervezetet újra meg kell vizsgálni („sárga lap”). A jogalkotási aktus tervezetét betérjesztő intézmény – döntését megindokolva – dönthet arról, hogy fenntartja, módosítja vagy visszavonja-e a tervezetet. A büntetőügyekben való rendőrségi és igazságügyi együttműködésre vonatkozó tervezetek esetében ez a küszöb alacsonyabb (a szavazatok egynegyede). Amennyiben a rendes jogalkotási eljárás keretében a nemzeti parlamenteknek fenntartott szavazatok legalább egyszerű többsége megkérdőjelezi a jogalkotási javaslat szubszidiaritás elvének való megfelelőségét, és a Bizottság úgy dönt, hogy fenntartja javaslatát, a kérdést a jogalkotó (a Parlament és a Tanács) elé utalják, amely első olvasatban dönt. Amennyiben a jogalkotó úgy véli, hogy a jogalkotási javaslat nincs összhangban a szubszidiaritás elvével, azt a Tanács esetében 55 százalékos szavazataránnyal, az Európai Parlament esetében pedig a leadott szavazatok többségével elutasíthatja („narancssárga lap”).

Idáig három alkalommal indítottak „sárga lapos” eljárást, míg a „narancssárga lapos” eljárást még soha nem használták. 2012. májusban történt meg először, hogy egy [európai bizottsági rendeletre irányuló javaslat – a kollektív fellépéshez való jognak a letelepedés szabadságával és a szolgáltatásnyújtás szabadságával összefüggésben való gyakorlásáról szóló, ún. „Monti II.” javaslat](#)^[1] – „sárga lapot” kapott. A 40 nemzeti parlament vagy e parlamentek kamarái közül 12 vélte úgy, hogy a javaslat tartalmát tekintve nem tesz eleget a szubszidiaritás elvének. A Bizottság végül visszavonta javaslatát, bár úgy vélekedett, hogy nem valósult meg a szubszidiaritás elvének sérelme. 2013 októberében 11 tagállam 14 nemzeti parlamenti kamarájától kapott újabb „sárga lapot” [az európai ügyészség felállításáról szóló rendeletre irányuló javaslat](#)^[2]. A nemzeti parlamentektől kapott, indokolt vélemények elemzése után a Bizottság úgy döntött, hogy [fenntartja a javaslatot](#)^[3], azzal érvelve, hogy az megfelel a szubszidiaritás elvének. 2016 májusában 11 tagállam 14 parlamenti kamarájától egy harmadik „sárga lapot” kapott a [munkavállalók szolgáltatások nyújtása](#)

[1]A kollektív fellépéshez való jognak a letelepedés szabadságával és a szolgáltatásnyújtás szabadságával összefüggésben való gyakorlásáról szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslat (COM(2012) 0130).

[2]Az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslat (COM(2013) 0534).

[3]A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a nemzeti parlamenteknek az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslat 2013. november 27-i, 2. sz. jegyzőkönyv szerinti, a szubszidiaritás elvére tekintettel történő felülvizsgálatáról (COM(2013) 0851).

[keretében történő kiküldetéséről szóló irányelv módosítására irányuló javaslat](#)^[4]. A Bizottság részletesen [megindokolta](#)^[5] azon határozatát, hogy fenntartja javaslatát, mivel az nem sértette meg a szubszidiaritás elvét, hiszen a munkavállalók kiküldetése természetesen határokon átnyúló jellegű kérdés.

Az Európai Unió parlamenti uniós ügyekkel foglalkozó bizottságainak konferenciája (COSAC) hasznos platformként szolgál a nemzeti parlamentek számára a szubszidiaritás-ellenőrzéssel kapcsolatos információk megosztásához. Emellett a Régiók Bizottsága által fenntartott szubszidiaritásfigyelő hálózat (SMN) megkönnyíti a helyi és regionális önkormányzatok és az uniós intézmények közötti információcserét. A szubszidiaritásfigyelő hálózat tagjai közé tartoznak a jogalkotói hatáskörrel rendelkező regionális parlamentek és kormányok, a jogalkotási hatáskörrel nem rendelkező helyi és regionális önkormányzatok, valamint az EU-ban működő helyi önkormányzati szövetségek. Nyitva áll továbbá a Régiók Bizottsága nemzeti delegációi és a nemzeti parlamentek kamarái előtt is.

E. Konferencia Európa jövőjéről

2017 márciusában a Bizottság a minőségi jogalkotási program részeként létrehozta a [szubszidiaritással, az arányossággal és a „kevesebbet hatékonyabban” megközelítéssel foglalkozó munkacsoportot](#), különös tekintettel az Európa jövőjéről szóló, a Bizottság elnöke, Jean-Claude Juncker [fehér könyvével](#) elindított vitára. A munkacsoport célja, hogy 1) ajánlásokat fogalmazzon meg a szubszidiaritás és az arányosság elvének jobb alkalmazására vonatkozóan; 2) meghatározza azokat a szakpolitikai területeket, amelyeken a munkát újra az uniós tagállamokra lehet bízni vagy véglegesen vissza lehet utalni azokra; és 3) megtalálja a módját annak, hogy a regionális és helyi hatóságokat jobban bevonják az uniós szakpolitikai döntéshozatalba és megvalósításba.

A munkacsoport ajánlásai alapján a Bizottság 2018 októberében közzétette [szubszidiaritási csomagját](#) azzal a céllal, hogy megerősítse a szubszidiaritás és az arányosság elvének az uniós döntéshozatalban betöltött szerepét. A munkacsoport egyik fő, figyelembe vett ajánlása az volt, hogy a Bizottság minőségi jogalkotásra vonatkozó iránymutatásába illesszenek be egy táblázatot a szubszidiaritás és az arányosság értékelésére, és a táblázatot használják a Bizottság hatásvizsgálatokban, értékelésekben és indokolásokban szereplő megállapításainak ismertetésére.

A szubszidiaritás és az arányosság elve az Európa jövőjéről szóló konferencián is reflektorfénybe került, összhangban a Parlament, a Tanács és a Bizottság elnökei által aláírt, [az Európa jövőjéről szóló konferenciáról szóló együttes nyilatkozattal](#).

F. Bírósági felülvizsgálat

A szubszidiaritás elvének tiszteletben tartása az Európai Unió Bíróságához benyújtott kereset alapján utólagos felülvizsgálat tárgyát képezheti (a jogi aktus elfogadását követően). Ez szerepel a jegyzőkönyvben is. Ezen elv alkalmazása esetén azonban az Unió intézményei széleskörű mérlegelési joggal rendelkeznek. A Bíróság a

[4]A munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló, 1996. december 16-i 96/71/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslat ([COM\(2016\) 0128](#)).

[5]A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a nemzeti parlamenteknek a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv módosításáról szóló irányelvre irányuló javaslatnak a szubszidiaritás elve tekintetében történő, a 2. sz. jegyzőkönyv szerinti felülvizsgálatáról (COM(2016) 0505).

[C-84/94.](#) sz. és a [C-233/94.](#) sz. ügyben hozott ítéletében megállapította, hogy az EUMSZ 296. cikkének értelmében a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartása indokolási kötelezettség alá tartozó körülmény. Ez a követelmény már akkor is teljesül, ha a preambulumbekzdésekből kiderül, hogy az elvet betartották. Egy újabb ítéletében ([C-547/14. sz. ügy](#), Philipp Morris, 218. pont) a Bíróság megerősítette, hogy azt kell vizsgálnia, „hogy az uniós jogalkotó – részletes adatok alapján – vélhető-e úgy, hogy a tervezett intézkedés célja uniós szinten jobban megvalósítható”. Az eljárási biztosítékokat, és különösen a szubszidiaritással kapcsolatos indokolási kötelezettséget illetően a Bíróság emlékeztetett arra, hogy e kötelezettség betartását „nem csak a megtámadott jogi aktus megfogalmazása alapján kell értékelni, hanem az adott ügy körülményeire és feltételeire való hivatkozással is” (225. pont).

A tagállamok megsemmisítés iránti keresetet nyújthatnak be a Bírósághoz egy jogalkotási aktus ellen a szubszidiaritás elvének megsértése miatt, jogrendszerüknek megfelelően nemzeti parlamentjük vagy annak egy kamarája nevében. Ugyanez a jogorvoslat a Régiók Bizottságának is rendelkezésére áll azon jogalkotási aktusok esetében, amelyekhez az EUMSZ előírja a vele való konzultációt.

AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE

A Parlament kezdeményezte a szubszidiaritás elvének bevezetését azzal, hogy 1984. február 14-én, az Európai Unióról szóló szerződés tervezetének elfogadása során javasolt egy olyan rendelkezést, amely szerint amennyiben a szerződés az Uniót a tagállamokéval egyként hatáskörrel ruházza fel, akkor uniós normatív jogi aktus elfogadásának hiányában a tagállamok intézkedhetnek. Ezen túlmenően a javaslat hangsúlyozza, hogy az Uniónak csak olyan feladatok végrehajtása érdekében kell fellépnie, amelyek közösen hatékonyabban megvalósíthatók, mint ha az egyes tagállamok külön-külön járnának el.

A Parlament e javaslatokat több állásfoglalásban is megismételte (pl. az 1989. november 23-i és december 14-i, az 1990. július 12-i és november 21-i, valamint az 1995. május 18-i állásfoglalások), kinyilvánítva ezekben a szubszidiaritás elvéhez való ragaszkodását.

A. Intézményközi megállapodások

A Parlament számos intézkedést elfogadott, hogy a szubszidiaritás elvének alkalmazása tekintetében ellássa a szerződések szerinti szerepét. Eljárási szabályzata 43. cikkének értelmében a jogalkotási javaslat vizsgálata során a Parlament különös figyelmet szentel annak, hogy a javaslat betartja-e a szubszidiaritás és az arányosság elvét. A Jogi Bizottság az a parlamenti bizottság, amely horizontális felelősséggel bír a szubszidiaritás elvének való megfelelés nyomon követéséért. E tekintetben rendszeresen jelentést készít a Bizottság szubszidiaritásról és arányosságról szóló éves jelentéseiről.

A Tanács, a Parlament és a Bizottság 1993. október 25-én intézményközi megállapodást^[6] kötött, amely egyértelműen kifejezésre juttatja a három intézmény elkötelezettségét, hogy előrelépjenek ezen az úton. Ezáltal vállaltak kötelezettséget a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartására. A megállapodás célja, hogy a

[6]Intézményközi megállapodás (1993. október 25.) a Parlament, a Tanács és a Bizottság között a szubszidiaritás elvének végrehajtására vonatkozó eljárásokról (HL C 329., 1993.12.6., 135. o.).

szubszidiaritás elvének alkalmazására vonatkozó eljárások által szabályozzák a szerződésekkel az uniós intézményekre ruházott hatáskörök gyakorlását, hogy ezzel lehetővé váljon a szerződésekben megállapított célkitűzések elérése. A Bizottság vállalta, hogy figyelembe veszi a szubszidiaritás elvét, valamint igazolja, hogy ezen elvet tiszteletben is tartotta; a Parlament és a Tanács a rájuk ruházott hatáskörön belül hasonlóképpen jár el.

[Az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság közötti, a jogalkotás minőségének javításáról szóló, 2016. április 13-i intézményközi megállapodás](#) szerint – amely a 2003. decemberi intézményközi megállapodást, valamint a hatásvizsgálatokról szóló, 2005. novemberi intézményközi közös megközelítést váltja fel – a Bizottság az indokolásban igazolja, hogy a szubszidiaritás elvét a javasolt intézkedések vonatkozásában tiszteletben tartotta, valamint azt, hogy erre hatásvizsgálatai során is tekintettel volt. Ezen túlmenően a [2010. november 20-i keretmegállapodás](#)^[7] alapján a Parlament és a Bizottság vállalja a nemzeti parlamentekkel történő együttműködést azzal a céllal, hogy a parlamentek számára megkönnyítsék a szubszidiaritás elvéhez kapcsolódó ellenőrzési jogkör gyakorlását.

B. Az Európai Parlament állásfoglalásai

Az Európai Parlament [1997. május 13-i állásfoglalásában](#)^[8] hangsúlyozta, hogy a szubszidiaritás elve kötelező érvényű jogi norma, és emlékeztetett arra, hogy az elv nem akadályozhatja az Unió kizárólagos hatásköreinek gyakorlását, illetve nem vezethet a közösségi vívmányok megkérdőjelezéséhez. [2003. április 8-i állásfoglalásában](#)^[9] a Parlament hozzátette, hogy a nézeteltéréseket lehetőleg politikai szinten kell rendezni, egyúttal tudomásul véve az Európa jövőjével foglalkozó konvent javaslatait, amelyek értelmében a szubszidiaritási kérdések vonatkozásában a nemzeti parlamentek egy „korai előrejelző mechanizmust” állítanának fel. A Lisszaboni Szerződés ténylegesen magában is foglalja a korai előrejelző mechanizmust (lásd fent és a [1.3.5. sz. ismertetőben](#)).

A Parlament [2012. szeptember 13-i állásfoglalásában](#)^[10] üdvözli a nemzeti parlamentek szorosabb bevonását a jogalkotási javaslatoknak a szubszidiaritás és arányosság elve szempontjából való vizsgálatába, és javasolja, hogy számolják fel a nemzeti parlamentek szubszidiaritásellenőrzési mechanizmusban való részvételét gátló esetleges akadályokat.

[2018. április 18-i állásfoglalásában](#)^[11] a Parlament megállapította, hogy a nemzeti parlamentek által benyújtott indokolt vélemények száma ugrásszerűen megnőtt, ami azt mutatja, hogy egyre nagyobb mértékben vesznek részt az uniós döntéshozatali folyamatban. Üdvözölte továbbá a nemzeti parlamentek érdeklődését aziránt, hogy a

[7]Keretmegállapodás az Európai Parlament és a Bizottság közötti kapcsolatokról (HL L 304., 2010.11.20., 47. o.).

[8]Az Európai Parlament állásfoglalása a Bizottság Európai Tanácshoz intézett jelentéséről – „Hatékonyabb jogalkotás 1997.” (HL C 98., 1999.4.9., 500. o.).

[9]Az Európai Parlament állásfoglalása a Bizottság Európai Tanácsnak címzett, a hatékonyabb jogalkotásról szóló, 2000. évi jelentéséről (az EK-Szerződéshez csatolt, a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyv 9. cikkének értelmében), valamint a Bizottság Európai Tanácsnak címzett, a hatékonyabb jogalkotásról szóló, 2001. évi jelentéséről (az EK-Szerződéshez csatolt, a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyv 9. cikkének értelmében) (HL C 64. E, 2004.3.12., 135. o.).

[10]Az Európai Parlament 2012. szeptember 13-i állásfoglalása a jogalkotás minőségének javításáról – a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló, 18. jelentésről (2010) (HL C 353. E, 2013.12.3., 117. o.).

[11]Az Európai Parlament 2019. április 18-i állásfoglalása a szubszidiaritásról és az arányosságról szóló, 2015. és 2016. évi éves jelentésekről ([2017/2010\(INI\)](#)) (HL C 390., 2019.11.18., 94. o.).

„zöld lapos” eljárás alkalmazása révén proaktívabb szerepet vállaljanak. E tekintetben a meglévő eszközök teljes körű kihasználását ajánlotta, amely lehetővé teszi a nemzeti parlamentek számára a jogalkotási folyamatban való részvételt anélkül, hogy új intézményi és igazgatási struktúrákat hoznának létre.

[Az Európa jövőjéről szóló vita állásáról szóló, 2019. február 13-i állásfoglalásában](#)^[12] a Parlament kiemelte a helyi önkormányzatok és különösen a jogalkotói hatáskörrel rendelkező regionális parlamentek alapvető szerepét. Tudomásul vette továbbá a szubszidiaritással, az arányossággal és a „kevesebbet hatékonyabban” megközelítéssel foglalkozó munkacsoport ajánlásait, de rámutatott arra, hogy a Parlament már számos ajánlást kiemelt, különösen a nemzeti parlamentek szerepét és a korai előrejelző rendszer reformjának szükségességét illetően.

[2021. június 24-i állásfoglalásában](#)^[13] a Parlament rámutatott arra, hogy a helyi és regionális önkormányzatok hajtják végre és alkalmazzák az uniós jogszabályok mintegy 70%-át, és felszólította az Európai Bizottságot, hogy jobban vonja be őket a konzultációs folyamatokba, és építsen be egy „mintatáblázatot” a szubszidiaritás és az arányosság elvének a döntéshozatali folyamat során történő alkalmazásának értékelésére. A Parlament azt is kiemelte, hogy a szubszidiaritás-ellenőrzési mechanizmus eljárásának jelenlegi szerkezete azt eredményezi, hogy a nemzeti parlamentek túl sok időt szentelnek a szoros határidejű technikai és jogi értékeléseknek, ami megnehezíti az európai politikáról folytatott mélyebb politikai párbeszéd megvalósítására irányuló célkitűzés megvalósítását.

Eva Pavy
03/2024

[12]Az Európai Parlament 2019. február 13-i állásfoglalása az Európa jövőjéről szóló vita állásáról ([2018/2094\(INI\)](#)).

[13]Az Európai Parlament 2021. június 24-i állásfoglalása az európai uniós szabályozás célravezetőségéről, szubszidiaritásáról és arányosságáról – jelentés a jogalkotás minőségének javításáról a 2017., 2018. és 2019. év vonatkozásában ([2020/2262\(INI\)](#)).

1.2.3. NEMZETEK FELETTI DÖNTÉSHOZATALI ELJÁRÁSOK

Az Európai Unió tagállamai az EU-ban való tagságukból következően megállapodtak abban, hogy meghatározott politikai területeken bizonyos hatásköreiket az EU intézményeire ruházzák át. Az uniós intézmények így jogalkotási és végrehajtási eljárásaik, költségvetési eljárások, kinevezési eljárások és kvázialkotmányos eljárások során nemzetek feletti, kötelező érvényű döntéseket hoznak.

TÖRTÉNELEM ([1.1.1.](#), [1.1.2.](#), [1.1.3.](#), [1.1.4.](#) ÉS [1.1.5.](#))

A Római Szerződés javaslatértékelési és tárgyalási hatáskört biztosított a Bizottság számára, elsősorban a jogalkotás és a külső gazdasági kapcsolatok terén, a Tanácsot, illetve a kinevezések esetében a tagállamok kormányainak képviselőit pedig döntéshozatali hatáskörrel ruházta fel. A Parlamentnek konzultációs hatáskört adott. A Parlament szerepe fokozatosan nőtt, a költségvetés területén az 1970-es és 1975-ös reform, a jogalkotás területén az Egységes Európai Okmány és az azt követő szerződések következtében, kezdve a Tanáccsal való együttdöntést bevezető Maastrichti Szerződéssel, amely növelte a Parlament szerepét a kinevezések területén is. Az Egységes Európai Okmány továbbá a Parlamentet a csatlakozási és társulási szerződések megerősítése engedélyezésének hatáskörével is felruházta; a Maastrichti Szerződés ezt a hatáskört nemzetközi szerződések bizonyos fajtáira is kiterjesztette. Az Amszterdami Szerződés az együttdöntési eljárás egyszerűsítésével és új területekre való kiterjesztésével, illetve a Parlament által a Bizottság kinevezésében betöltött szerep megerősítésével jelentős előrehaladást tett a Közösség demokratikussá tétele felé vezető úton. A Nizzai Szerződés ezt a megközelítést követve számottevően növelte a Parlament hatáskörét. Egyrészt az együttdöntési eljárás (amelyben a Parlament ugyanolyan hatáskörrel rendelkezik, mint a Tanács) szinte az összes olyan új területre vonatkozott, amelyeken a Tanács jogosult volt minősített többséggel határozni. Másrészt a Parlament az ügyek Bíróság elé terjesztését tekintve ugyanolyan hatásköröket szerzett, mint a tagállamok. A Lisszaboni Szerződés további minőségi lépés a Tanáccsal szembeni teljes egyenlőség felé az EU jogalkotása és pénzügyei terén.

JOGALKOTÁSI ELJÁRÁSOK^[1]

A. Rendes jogalkotási eljárás (az EUMSZ 289. és 294. cikke)

1. Hatály

A Lisszaboni Szerződés ehhez az eljáráshoz további 40 jogalapot adott hozzá, különösen a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség és a mezőgazdaság terén, ahol a Parlament mára a Tanáccsal egyenlő feltételek mellett dönt a jogalkotási aktusokról. Így a korábban együttdöntési eljárásnak nevezett rendes jogalkotási eljárás 85 jogalapra vonatkozik. A rendes jogalkotási eljárás magában

[1]A Lisszaboni Szerződés eltörölte az 1986-os Egységes Európai Okmány által bevezetett együttműködési eljárást.

foglalja a minősített többségi szavazást (az EUMSZ 294. cikke). Nem alkalmazandó azonban számos fontos területre, például az adópolitikára a közvetlen adók esetében vagy a családjog transznacionális vonatkozásaira, ahol a Tanács egyhangú határozatára van szükség.

2. Eljárás

A rendes jogalkotási eljárás ugyanazokból a lépésekből áll, mint a korábbi együttdöntési eljárás. Az EUMSZ megfogalmazása ugyanakkor jelentős mértékben módosult, mégpedig azért, hogy hangsúlyozza a Tanács és a Parlament egyenlő szerepét ebben az eljárásban.

a. Bizottsági javaslat

b. Első olvasat a Parlamentben

A Parlament egyszerű többséggel fogadja el álláspontját.

c. Első olvasat a Tanácsban

A Tanács minősített többségi szavazással fogadja el álláspontját.

A szociális biztonság és a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés területén a javaslat egy tagállam kérésére az Európai Tanács elé terjeszthető (az EUMSZ 48. és 82. cikke), ami felfüggeszti a rendes jogalkotási eljárást, amíg az Európai Tanács visszautalja az ügyet a Tanácshoz (legkésőbb négy hónap múlva). A 82. cikk esetében legalább kilenc tagállam határozhat úgy, hogy a megerősített együttműködés szerint folytatja a tárgyalásokat (az EUSZ 20. cikke és az EUMSZ 326–334. cikke).

Ha a Tanács jóváhagyja a Parlament álláspontját, a jogszabály elfogadásra kerül azzal a szöveggel, amely megfelel a Parlament álláspontjának.

d. Második olvasat a Parlamentben

Miután a Parlament megkapja a Tanács álláspontját, három hónap áll rendelkezésére, hogy határozatot hozzon. Így:

- jóváhagyhatja a Tanács által módosított javaslatot vagy nem hoz határozatot; a Tanács által módosított jogszabály mindkét esetben elfogadottnak minősül;
- a képviselők abszolút többségével elutasítja a tanácsi állásponthoz, a jogszabályt nem fogadják el, és az eljárás befejeződik;
- a képviselők abszolút többségével módosításokat fogadhat el a tanácsi állásponthoz, amelyeket ezután véleményezésre a Bizottsághoz és a Tanácshoz küldenek.

e. Második olvasat a Tanácsban

- Ha a Tanács a Parlament módosításairól minősített többséggel, illetve a Bizottságtól elutasító véleményt kapó módosításokról egyhangúlag szavazva az ezek kézhezvételét követő három hónap elteltéig jóváhagyja a Parlament módosításait, a jogszabály elfogadottnak minősül.
- Egyéb esetben hat héten belül összehívásra kerül az egyeztetőbizottság.

f. Egyeztetés

- Az egyeztetőbizottság a Tanács és a Parlament azonos számú képviselőjéből áll, és munkáját a Bizottság segíti. Megvizsgálja a Parlament és a Tanács álláspontját, és hat hét áll rendelkezésére a közös szövegtervezetről való megállapodásra a tanácsi képviselők minősített többségi szavazásának és a parlamenti képviselők többségének támogatásával.
- Az eljárás befejeződik, és a jogszabályt nem fogadják el, ha a bizottság a határidőig nem jut megállapodásra a közös szövegtervezetről.
- Ha igen, a közös szövegtervezet jóváhagyás céljából a Tanács és a Parlament elé kerül.

g. Az eljárás lezárása (harmadik olvasat)

- A Tanácsnak és a Parlamentnek hat hét áll rendelkezésére a közös szövegtervezet jóváhagyására. A Tanács minősített többséggel, a Parlament pedig a leadott szavazatok többségével jár el.
- A jogszabály akkor kerül elfogadásra, ha a Tanács és a Parlament jóváhagyja a közös szövegtervezetet.
- Ha a két intézmény egyike a határidőig nem hagyja azt jóvá, az eljárás befejeződik, és a jogszabály nem kerül elfogadásra.

Az utóbbi években jelentősen megnőtt a Tanács és a Parlament közötti nem hivatalos tárgyalások alapján, első olvasatban elfogadott jogszabályok száma.

Néhány áthidaló rendelkezés lehetővé teszi, hogy az Európai Tanács a rendes eljárás alkalmazását az ez alól mentesített területekre is kiterjessze (például a szociálpolitikára: EUMSZ 153. cikk (2) bekezdés).

B. Konzultációs eljárás

A Tanácsnak a határozat meghozatala előtt figyelembe kell vennie a Parlament, valamint szükség esetén az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság és a Régiók Európai Bizottsága véleményét. Azért kell így tennie, mert ilyen konzultáció hiányában a jogi aktus nem jogszerű, és azt a Bíróság megsemmisítheti (lásd a 138–139/79. sz. ügyekben hozott ítéletet). Amennyiben a Tanács a javaslatot érdemben módosítani kívánja, ismét konzultálnia kell a Parlamenttel (lásd a 65/90. sz. ügyben hozott ítéletet).

C. Egyetértési eljárás

1. Hatály

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után az egyetértési eljárást kell alkalmazni különösen a horizontális költségvetési rugalmassági klauzulára, az EUMSZ 352. cikkében foglaltak szerint (az EKSZ korábbi 308. cikke). A további példák közé tartozik még a megkülönböztetés elleni küzdelem (az EUMSZ 19. cikkének (1) bekezdése) és az Unióban való tagság (az EUSZ 49. és 50. cikke). Emellett a Parlament egyetértésére van szükség a társulási megállapodásokhoz (az EUMSZ 217. cikke), az Uniónak az emberi jogok európai egyezményéhez való csatlakozásához (az EUSZ 6. cikkének (2) bekezdése) és a külön intézményi keretet létrehozó, jelentős költségvetési hatásokkal járó vagy a rendes jogalkotási eljárás hatálya

alá eső területekkel kapcsolatos megállapodásokhoz (az EUMSZ 218. cikkének (6) bekezdése).

2. Eljárás

A Parlament megvizsgálja a Tanács által megküldött tervezetet; a leadott szavazatok abszolút többségével határoz a tervezet jóváhagyásáról (a tervezetet azonban nem módosíthatja). A szerződés az eljárás korábbi szakaszaiban semmilyen hivatalos szerepet nem biztosít a Parlament számára ahhoz, hogy megvizsgálja a Bizottság javaslatát; az intézményközi megállapodások eredményeként azonban gyakorlattá vált, hogy nem hivatalos jelleggel a Parlamentet is bevonják (lásd a Parlament eljárási szabályzatát).

KINEVEZÉSI ELJÁRÁSOK

1. A Parlament választja meg a Bizottság elnökét (az EUSZ 14. cikkének (1) bekezdése) (lásd [1.3.8.](#)).
2. Az Európai Tanács – minősített többséggel eljárva – nevezi ki az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjét (az EUSZ 18. cikkének (1) bekezdése).
3. A Tanács – minősített többséggel eljárva – fogadja el azon további személyek listáját, akiket a megválasztott elnökkel közös megegyezésben a Bizottság tagjaivá javasol kinevezni (az EUSZ 17. cikkének (7) bekezdése).
4. A Tanács fogadja el:
 - a. a Számvevőszék tagjainak listáját (az EUMSZ 286. cikke) a Parlamenttel folytatott konzultációt követően és a tagállamok által beterjesztett javaslatok alapján;
 - b. a Régiók Európai Bizottsága és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság tagjainak és póttagjainak az egyes tagállamok javaslatai alapján összeállított listáját (az EUMSZ 301., 302. és 305. cikke).
5. A Parlament választja meg az európai ombudsmant (az EUMSZ 228. cikke).

NEMZETKÖZI MEGÁLLAPODÁSOK MEGKÖTÉSE

Miután az Unió jogi személyiséget kapott, most már nemzetközi megállapodásokat is köthet (az EUMSZ 218. cikke). A Lisszaboni Szerződés megköveteli az Európai Parlament egyetértését a közös kereskedelempolitika területén kötött megállapodások esetében, illetve minden olyan terület esetében, amelynek szakpolitikája az EU-ban a rendes jogalkotási eljárás alá tartozna. A társulási és csatlakozási megállapodások kivételével a Tanács minősített többséggel határoz az olyan megállapodások tárgyában, amelyek sérthetik az Unió kulturális és nyelvi sokféleségét, valamint az olyan területekre vonatkozó megállapodások tárgyában, ahol a belső jogszabályok elfogadásához egyhangúságra lenne szükség.

- Eljárás: a Bizottság vagy az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője benyújtja ajánlásait a Tanácsnak, a Tanács meghatározza a tárgyalási meghatalmazást, és kijelöli az uniós főtárgyalót (a Bizottságot vagy a főképviselőt), aki lebonyolítja a tárgyalásokat. Az Európai Parlamentet az eljárás

minden szakaszában haladéktalanul és teljes körűen tájékoztatni kell (EUMSZ 218. cikk, (10) bekezdés).

- Határozat: a Tanács hozza meg, minősített többséggel, a fent említett területek kivételével.
- A Parlament szerepe: egyetértés a legtöbb megállapodás esetében (lásd fent), konzultáció a kizárólag a kül- és biztonságpolitika területére tartozó megállapodások esetében.

KVÁZIALKOTMÁNYOS ELJÁRÁSOK

A. A saját források rendszere (az EUMSZ 311. cikke)

- Javaslat: Bizottság;
- A Parlament szerepe: konzultáció;
- Határozat: a Tanács hozza meg egyhangúlag, hatálybalépéséhez a tagállamok saját alkotmányos követelményeiknek megfelelő jóváhagyására van szükség.

B. A közvetlen és általános választójog útján zajló parlamenti választásokra vonatkozó rendelkezések (az EUMSZ 223. cikke)

- Javaslat: Parlament;
- Határozat: a Tanács hozza meg egyhangúlag, a Parlament egyetértését követően, és a tagállamoknak ajánlva a javaslat elfogadását saját alkotmányos követelményeiknek megfelelően.

C. Az Európai Parlament tagjaira (az EUMSZ 223. cikkének (2) bekezdése) és az ombudsmanra (az EUMSZ 228. cikkének (4) bekezdése) vonatkozó szabályok

- Javaslat: Parlament;
- A Bizottság szerepe: vélemény;
- A Tanács szerepe: egyetértés (minősített többséggel, kivéve a képviselőkre vagy korábbi képviselőkre vonatkozó adózási rendelkezésekre irányadó szabályokkal vagy feltételekkel kapcsolatban, amikor az egyhangúság alkalmazandó);
- Határozat: Parlament.

D. A Bíróság alapokmányáról szóló jegyzőkönyv módosítása (az EUMSZ 281. cikke)

- Javaslat: a Bíróság (konzultálva a Bizottsággal) vagy a Bizottság (konzultálva a Bírósággal);
- Határozat: a Tanács és a Parlament (rendes jogalkotási eljárás).

AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE

A Parlament a 2000. évi kormányközi konferencián több javaslatot tett a rendes jogalkotási eljárás (korábban „együttdöntés”) alá tartozó területek kiterjesztésére. A Parlament ismételten hangot adott abbéli véleményének is, hogy automatikusan az együttdöntési eljárást kellene alkalmazni, ha az egyhangú szavazást minősített többséggel történő szavazásra változtatnák. A Nizzai Szerződés jóváhagyta ezt az álláspontot, de a minősített többséget és az együttdöntési eljárást nem hangolta

össze teljes mértékben. Ennek eredményeként az eljárások egyszerűsítésének kérdése volt azon fő elemek egyike, amelyekről az Európa jövőjével foglalkozó konvent keretében tárgyaltak. Az a javaslat született, hogy az együttműködési és a konzultációs eljárás szűnjön meg, az együttdöntési eljárás egyszerűsödjön és kerüljön kiterjesztésre a jogalkotás teljes területére, a hozzájárulási eljárás pedig korlátozódjon a nemzetközi megállapodások megerősítésére. A Lisszaboni Szerződés e változtatások közül sokat végrehajtott ([1.1.5.](#)).

A kinevezések tekintetében a Lisszaboni Szerződés nem szüntette meg a különböző eljárások széles körét, bár valamilyen mértékben sikerült azokat egyszerűsíteni. Bizonyos esetekben még mindig alkalmazzák az egyhangúságot, amely továbbra is politikai vitákat okoz, és egyúttal csökkenti a Parlament befolyását. Előrehaladást különösen a Nizzai Szerződés hatálybalépése után sikerült elérni azáltal, hogy a Bizottság elnökének kinevezése esetében az egyhangú szavazás helyét a minősített többség vette át. A Lisszaboni Szerződés emellett arról is rendelkezik, hogy a Bizottság elnökét a Parlament választja meg. A megválasztott elnök kinevezésekor – a Parlammal folytatott megfelelő konzultáció után – figyelembe kell venni az európai választások eredményeit. Ez megerősíti az Európai Bizottság politikai legitimitását és elszámoltathatóságát. A 2014-es európai parlamenti választásokat követően első ízben kerültek alkalmazásra ezek az előírások. Az Európai Tanács megegyezett abban, hogy Jean-Claude Junckert jelöli az Európai Bizottság elnökének, mert az Európai Néppárt (PPE) volt a legnagyobb képviselőcsoport az Európai Parlamentben a választások után.

Martina Schonard
07/2024

1.2.4. KORMÁNYKÖZI DÖNTÉSHOZATALI ELJÁRÁSOK

A közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) területén és számos más területen – például a megerősített együttműködés, bizonyos kinevezések és a szerződések felülvizsgálata esetében – a döntéshozatali eljárás eltér attól, ami a rendes jogalkotási eljárásban jellemző. E területek meghatározó jellemvonása, hogy a kormányközi együttműködés kiemeltbb szerepet kap. Az államadósság-válság miatti problémák az ilyen döntéshozatali mechanizmusok nagyobb mértékű igénybevételéhez vezettek, különösen az európai gazdaságirányítás keretében.

JOGALAP

[Az Európai Unióról szóló szerződés](#) (EUSZ) 20., 21–46., 48. és 49. cikke; [az Európai Unió működéséről szóló szerződés](#) (EUMSZ) 2. cikkének (4) bekezdése, 31. cikke, 64. cikkének (3) bekezdése, 81. és 89. cikke, 103. cikkének (1) bekezdése, 113., 115., 118., 127. és 153. cikke, 191. cikkének (3) bekezdése, 192. cikke, 194. cikkének (2) bekezdése, valamint 215., 218., 220., 221., 312., 329. és 333. cikke.

LEÍRÁS

- A.** A szerződések módosítására irányuló eljárás (az EUSZ 48. cikke)
- Javaslat: bármely tagállam, a Parlament vagy a Bizottság részéről.
 - A Bizottság szerepe: konzultáció és részvétel a kormányközi konferencián.
 - A Parlament szerepe: konzultáció a kormányközi konferencia összehívása előtt (magukon a konferenciákon a Parlamentet eseti alapon vonják be, de befolyása egyre nő: egy időben a Parlamentet annak elnöke vagy két tagja képviselte; a legutóbbi kormányközi konferenciára a Parlament három képviselőt küldött).
 - Az Európai Központi Bank Kormányzótanácsának szerepe: konzultáció a pénzügyi területet érintő intézményi változások esetén.
 - Határozat: a kormányok közös megegyezése a szerződések módosításairól, amelyeket ezt követően a tagállamok elé terjesztenek, hogy azokat alkotmányos előírásaikkal összhangban megerősítsék; ezt megelőzően az Európai Tanács egyszerű többséggel hozott határozatára van szükség arról, hogy a Parlament egyetértését követően összehívjon-e egy konventet.
- B.** Az áthidaló klauzula életbeléptetésének eljárása
- Európai Tanács: életbe lépteti és egyhangúlag határoz az általános áthidaló klauzula (az EUSZ 48. cikke) és a többéves pénzügyi keretre vonatkozó egyedi áthidaló klauzula (az EUMSZ 312. cikke) használatáról. Az általános klauzula esetében minden nemzeti parlamentnek vétőjoga van.
 - Tanács: egyhangúlag vagy minősített többséggel határozva dönthet egyéb áthidaló klauzula életbe léptetéséről a szerződések megfelelő rendelkezései (az EUSZ 31. cikke; az EUMSZ 81., 153., 192. és 333. cikke) szerint.

C. Csatlakozási eljárás (az EUSZ 49. cikke)

- Kérelem: bármely olyan európai állam részéről, amely megfelel az Unió értékeinek (az EUSZ 2. cikke); a nemzeti parlamentek és az Európai Parlament értesítése; az Európai Tanács megállapodik a jogosultság feltételeiről.
- A Bizottság szerepe: konzultáció; aktívan részt vesz a tárgyalások előkészítésében és lefolytatásában.
- A Parlament szerepe: egyetértés, a képviselők abszolút többségével.
- Határozat: a Tanács hozza meg, egyhangúlag; az Unió tagállamai és a kérelmező állam között létrejött, a csatlakozás feltételeit és a szükséges kiigazításokat meghatározó megállapodást az összes tagállam elé terjesztik, hogy alkotmányos előírásaikkal összhangban azt megerősítsék.

D. Kilépési eljárás (az EUSZ 50. cikke)

- Kérelem: az érintett tagállam értesíti az Európai Tanácsot szándékáról, saját alkotmányos előírásainak megfelelően.
- Döntés: a Parlament egyetértését követően a Tanács által aláírt kilépési megállapodás formájában történik, különleges minősített többséggel (az EUMSZ 238. cikke (3) bekezdésének b) pontja), amelyhez (az érintett tagállam kivételével) a részt vevő tagállamokat képviselő tanácsi tagok legalább 72%-ának szavazata szükséges, ezen tagállamok népességének legalább 65%-át képviselve.

E. Szankcionáló eljárás az Unió elveit súlyosan és tartósan megsértő tagállammal szemben (az EUSZ 7. cikke)

1. Fő eljárás

- Javaslat súlyos és tartós jogsértést megállapító határozatra: a tagállamok egyharmada vagy a Bizottság részéről.
- A Parlament egyetértése: a leadott szavazatok kétharmada és egyben az összes képviselő többségének szavazata szükséges az elfogadáshoz (a Parlament eljárási szabályzata 83. cikkének (3) bekezdése).
- A jogsértés meglétét megállapító határozat: az Európai Tanács fogadja el egyhangúlag, az érintett tagállam részvétele nélkül, miután a szóban forgó államot felkérték az ügygel kapcsolatos észrevételeinek benyújtására.
- Az érintett tagállam bizonyos jogainak felfüggesztésére irányuló határozat: a Tanács fogadja el, minősített többséggel (az érintett tagállam részvétele nélkül).

2. A Nizzai Szerződés ezt az eljárást elővigyázatossági rendszerrel egészítette ki

- Indokolással ellátott javaslat az uniós alapelvek valamely tagállam által történő súlyos megsértésének egyértelmű kockázatát megállapító határozatra: a Bizottság, a Parlament vagy a tagállamok egyharmadának kezdeményezésére.
- A Parlament egyetértése: a leadott szavazatok kétharmada és egyben az illetékes képviselők többségének szavazata szükséges az elfogadáshoz.

- Határozat: a Tanács fogadja el, tagjainak négyötödös többségével, a szóban forgó tagállam meghallgatását követően. A Tanács egy ilyen határozat meghozatala előtt ajánlásokat intézhet a tagállamhoz.

F. Megerősített együttműködési eljárás

1. Általános szabályok (az EUSZ 20. cikke, az EUMSZ 329. cikkének (1) bekezdése)

- Javaslat: a Bizottság kizárólagos joga; a megerősített együttműködést kialakítani kívánó tagállamok ilyen irányú kérelemmel fordulhatnak a Bizottsághoz.
- A Parlament szerepe: egyetértés.
- Határozat: a Tanács hozza meg, minősített többséggel eljárva.

2. Együttműködés a KKBP területén (az EUMSZ 329. cikkének (2) bekezdése)

- Kérelem a Tanácshoz az érintett tagállamoktól.
- Javaslat továbbítása az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének, aki véleményezi azt.
- A Parlament tájékoztatása.
- A Tanács egyhangúlag jár el.

Hasonló eljárás vonatkozik a védelempolitikában folytatandó strukturált együttműködés kezdeményezésére is, amelyet a Lisszaboni Szerződés vezetett be ([5.1.2.](#)).

G. Külügyi határozatokra vonatkozó eljárások

A Lisszaboni Szerződés megszüntette a korábbi szerződések három pillérből álló szerkezetét, de a külpolitikát továbbra is különválasztja a többi uniós politikától. A KKBP célkitűzései és rendelkezései az Európai Unióról szóló szerződés részét képezik. Ezek a korábbi szerződésekhez képest most jobban meg vannak fogalmazva és koherensebbek.

Nagyarányú intézményi változást jelent a főképviselői tisztség létrehozása, akit az új Európai Külügyi Szolgálat segít, és aki kezdeményezéseket javasolhat a KKBP keretében. A KKBP beépült az uniós keretbe, de külön szabályok és eljárások hatálya alá tartozik (az EUSZ 24. cikkének (2) bekezdése).

- Javaslat: bármely tagállam, a főképviselő vagy a Bizottság részéről (az EUSZ 22. cikke).
- A Parlament szerepe: az Elnökség rendszeresen tájékoztatja, illetve a fő szempontokkal és alapvető választási lehetőségekkel kapcsolatban konzultációt folytatnak vele. A KKBP finanszírozásáról szóló intézményközi megállapodás értelmében ez a konzultációs folyamat éves esemény, és egy tanácsi dokumentum alapján kerül rá sor.
- Határozat: az Európai Tanács vagy a Tanács hozza meg, egyhangúlag. Az Európai Tanács határozza meg az EU prioritásait és stratégiai érdekeit; a Tanács határozatokat vagy intézkedéseket hoz. Ezeket a határozatokat a főképviselő és a tagállamok hajtják végre, nemzeti vagy uniós források felhasználásával. Amennyiben a nemzetközi fejlemények ezt szükségessé teszik, az Európai Tanács elnöke összehívhatja az Európai Tanács rendkívüli ülését.

H. Egyéb jogalkotási intézkedések (2.6.8.)

A kormányközi döntéshozatalt az uniós politikák számos konkrét, esetlegesen érzékeny területén is alkalmazzák, különösen az alábbiakon:

- bel- és igazságügy: a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködéssel és az igazságügyi együttműködéssel kapcsolatos intézkedések (az EUMSZ 89. cikke);
- a belső piac: a tőkemozgás korlátozása (az EUMSZ 64. cikkének (3) bekezdése), versenypolitika (az EUMSZ 103. cikkének (1) bekezdése), adóharmonizációs intézkedések (az EUMSZ 113. cikke), a belső piac megteremtését érintő jogszabályok közelítése (az EUMSZ 115. cikke), szellemi tulajdon-jogok (az EUMSZ 118. cikke);
- monetáris politika: egyes konkrét prudenciális felügyeleti feladatkörök átruházása az Európai Központi Bankra (EKB) (az EUMSZ 127. cikke);
- egyéb szakpolitikai területek, például a szociális és foglalkoztatási politika (az EUMSZ 153. cikke), az energiaügy (az EUMSZ 194. cikkének (2) bekezdése) vagy a környezetvédelem (az EUMSZ 191. cikkének (3) bekezdése).

I. Pénzügyi válságkezelés (2.6.8.)

Mivel 2010-ben néhány tagállamban súlyos pénzügyi nehézségek támadtak, különböző formákban a segítségükre kellett sietni. A mentőcsomag egyes elemeit – például az európai pénzügyi stabilizációs mechanizmust – az Unió kezeli. A nagyobb részt, konkrétan az európai pénzügyi stabilitási eszközhöz (EFSF) való hozzájárulásokat közvetlenül a tagállamok fizetik. Az EFSF „különleges célú gazdasági egység”, amelyet az euróövezet tagállamai közötti kormányközi megállapodás hozott létre. Az ilyen kormányközi intézkedésekhez szükséges határozatokat ezért az Európai Tanács vagy az eurócsoport állam- és kormányfőinek szintjén kellett meghozni, ideértve azoknak a tagállamok általi, saját nemzeti alkotmányos előírásaikkal összhangban lévő megerősítését is. Ennek a fejleménynek két fontos oka van: a megmentés tilalmáról szóló záradék (az EUMSZ 125. cikke) és néhány nemzeti alkotmánybíróság ellenállása azzal szemben, hogy további pénzügyi és költségvetési hatásköröket ruházzanak át az Európai Unióra.

Az Európai Tanács a szerződés egyszerűsített felülvizsgálatára vonatkozó eljárás keretében 2011. március 25-én konvent összehívása nélkül elfogadta az EUMSZ 136. cikkének (gazdaságpolitikai koordináció) módosítását (2011/199/EU európai tanácsi határozat). A határozat 2013. áprilisában lépett hatályba, lehetővé téve olyan állandó válságmegelőzési mechanizmusok működésbe lépését, mint az Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM). Az ESM-et az euróövezet tagjai közötti kormányközi szerződés hozta létre, amely 2012. szeptember 27-én lépett hatályba. Igazgatóságának szabályai között úgynevezett „vészhelyzeti eljárás” is szerepel, amelyhez 85%-os minősített többség szükséges, amennyiben a Bizottság és az EKB arra a következtetésre jut, hogy pénzügyi támogatásra vonatkozó sürgős határozatra van szükség. Végül pedig a tagállamok kormányai elkészítették a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló szerződést (SKKSZ), amely 2013. január 1-jén lépett hatályba, miután tizenkét szerződő fél, amelyeknek pénzneme az euró, letétbe helyezte megerősítő okiratait. A szerződés

előírja különösen, hogy a nemzeti jogrendekben költségvetési egyensúlyi szabályra van szükség (költségvetési paktum). Az SKKSZ 25 szerződő fele közül összesen 22-re vonatkozik hivatalosan a költségvetési paktum (a 19 euróvezeti tagállamra, valamint Bulgáriára, Dániára és Romániára).

J. Kinevezések

- Az Európai Tanács a Tanács ajánlása alapján, az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően minősített többséggel nevezi ki az Európai Központi Bank elnökét, alelnökét és Igazgatóságának további négy tagját (az EUMSZ 283. cikkének (2) bekezdése).
- Az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjét a Bizottság elnökének jóváhagyásával az Európai Tanács nevezi ki minősített többséggel (az EUSZ 18. cikkének (1) bekezdése); a főképviselő mint a Bizottság alelnöke, valamint a Bizottság elnöke és a Bizottság többi tagja kinevezéséhez az Európai Parlament egyetértő szavazata szükséges.
- A tagállamok kormányai közös megegyezéssel nevezik ki az Európai Unió Bíróságának és a Törvényszék (korábban Elsőfokú Bíróság) bíráit és főtanácsnokait (az EUSZ 19. cikkének (2) bekezdése).
- A Számvevőszék tagjait az egyes tagállamok ajánlása alapján és a Parlamenttel folytatott konzultációt követően a Tanács nevezi ki minősített többséggel (az EUMSZ 286. cikkének (2) bekezdése).

AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE

Az 1996. évi kormányközi konferencia előkészítése során a Parlament a második és a harmadik pillér „közösségiesítésére” szólított fel, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés szerint alkalmazandó döntéshozatali eljárások ezekre is alkalmazhatók legyenek.

Miután a Parlament az európai konvent során kitartóan törekedett arra, hogy a korábbi második és harmadik pillért az Unió struktúrájának részévé tegye (1.1.4.), a Lisszaboni Szerződés a nemzetek feletti döntéshozatalt kiterjesztette a korábbi harmadik pillérre (bel- és igazságügyek), és koherens intézményi keretet vezetett be a kül- és biztonságpolitikában, olyan fontos újításokkal, mint az Európai Tanács állandó elnöke és az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének tisztsége.

A gazdasági és költségvetési irányítás egyre inkább kormányközi szintre kerülésének összefüggésében a Parlament szerepet játszott annak biztosításában, hogy az uniós intézményeket kellően bevonják az I. pontban említett nemzetközi szerződésről folytatott tárgyalásokba.

2019. februárban a Parlament állásfoglalást fogadott el a Szerződés megerősített együttműködésre vonatkozó rendelkezéseinek végrehajtásáról^[1], amelyben ajánlásokat fogalmazott meg a megerősített együttműködés jövőbeli alakulására vonatkozóan. A Parlament különösen úgy vélte, hogy ki kell dolgozni egy eljárást a kiemelt politikai jelentőségű területeken létrehozandó megerősített

[1]Az Európai Parlament 2019. február 12-i állásfoglalása a szerződések megerősített együttműködésre vonatkozó rendelkezéseinek végrehajtásáról (HL C 449., 2020. 12.23., 16. o.).

együtműködés gyorsított engedélyezésére, amelynek határideje két egymást követő tanácsi elnökség időtartamánál rövidebb lenne. Felszólította továbbá a Bizottságot, hogy tegyen javaslatot egy olyan rendeletre, amely egyszerűsíti és egységesíti a megerősített együtműködés vonatkozó jogi keretét.

Az Európa jövőjéről szóló vita állásáról szóló, 2019. február 13-i állásfoglalásában^[2] a Parlament támogatta az általános áthidaló klauzulák (az EUSZ 48. cikke (7) bekezdésének 1. pontja és 48. cikke (7) bekezdésének 2. pontja) és más egyedi áthidaló klauzulák alkalmazását az egyhangú szavazás okozta patthelyzet leküzdése érdekében, anélkül, hogy a szerződések hatályán kívül eső kormányközi megoldásokra kellene törekedni. [Az Európa jövőjéről szóló konferencia végeredményéről szóló jelentés](#), amelyet 2022. május 9-én terjesztettek a három intézmény elnökei elé, kiemeli az egyhangúságon alapuló döntéshozatali eljárások felülvizsgálatának fontosságát. Az Európai Parlament 2023. július 11-én állásfoglalást^[3] fogadott el az uniós szerződésekben foglalt áthidaló klauzulák végrehajtásáról.

Eeva Pavy
03/2024

[2]Az Európai Parlament 2019. február 13-i állásfoglalása az Európa jövőjéről szóló vita állásáról (HL C 449., 2020.12.23., 90. o.).

[3]Az Európai Parlament 2023. július 11-i állásfoglalása az uniós szerződésekben foglalt áthidaló klauzulák végrehajtásáról.

1.2.5. A KÖLTSÉGVETÉSI ELJÁRÁS

A Parlament költségvetési folyamatban betöltött szerepe az 1970-es és 1975-ös költségvetési szerződések óta fokozatosan bővült. 2009-ben a [Lisszaboni Szerződés](#) hatálybalépésével a Parlament ugyanolyan súllyal vesz részt az uniós költségvetés egészének elfogadásában, mint a Tanács.

JOGALAP

- Az [Európai Unió működéséről szóló szerződés](#) (EUMSZ) 314. cikke és az [Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés](#) 106a. cikke;
- [az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, az 1296/2013/EU, az 1301/2013/EU, az 1303/2013/EU, az 1304/2013/EU, az 1309/2013/EU, az 1316/2013/EU, a 223/2014/EU és a 283/2014/EU rendelet és az 541/2014/EU határozat módosításáról, valamint a 966/2012/EU, Euratom rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2018. július 18-i \(EU, Euratom\) 2018/1046 európai parlamenti és tanácsi rendelet](#) 39. és 55. cikke;
- [intézményközi megállapodás az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság között a költségvetési fegyelemlről, a költségvetési ügyekben való együttműködésről és a hatékony és eredményes pénzgazdálkodásról.](#)

CÉLKITŰZÉSEK

A költségvetési hatáskörök gyakorlása az uniós kiadások teljes összegének és éves megoszlásának, valamint az ezek fedezetéhez szükséges bevételek meghatározásából, valamint a költségvetés végrehajtása feletti ellenőrzésből tevődik össze. A költségvetési eljárás a költségvetés elkészítését és elfogadását foglalja magában. (Az uniós bevételekről a [1.4.1.](#), a kiadásokról a [1.4.2.](#), a többéves pénzügyi keretről a [1.4.3.](#), a végrehajtásról a [1.4.4.](#), a költségvetési ellenőrzésről pedig a [1.4.5.](#) sz. ismertetőben olvashat részletesebben.)

LEÍRÁS

A. Háttér

A költségvetési hatóság a Parlamentből és a Tanácsból áll. 1970 előtt a költségvetési hatásköröket kizárólag a Tanács gyakorolta, a Parlament ekkor még csak konzultációs szereppel bírt. Az 1970. április 22-én és 1975. július 22-én megkötött szerződések növelték a Parlament költségvetési hatáskörét:

- míg az [1970. évi szerződés](#) megtartotta a Tanácsnak a „kötelező kiadásokkal” kapcsolatos, a szerződés szerinti kötelezettségekből vagy a szerződéssel összhangban elfogadott jogi aktusokból eredő végső döntési jogát, a kezdetben a költségvetésnek csupán 8%-át kitevő „nem kötelező kiadásokkal” kapcsolatban a Parlamentnek adta az utolsó szót;

- az [1975. évi szerződés](#) biztosította a Parlamentnek azt a jogot, hogy a költségvetés egészét elutasítsa.

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépéséig a költségvetési eljárás során a Tanácsban és a Parlamentben két-két olvasatra került sor, majd az eljárás végén a Parlament vagy elfogadta, vagy elutasította a költségvetés egészét.

A Lisszaboni Szerződés – amely egyszerűsítette és átláthatóbbá tette ezt az eljárást (a költségvetési együttdöntést) – által hozott jelentős változásokig az egymást követő szerződések nem vezettek be alapvető módosításokat. Az átalakítások főként a kötelező és a nem kötelező kiadások közötti megkülönböztetés megszüntetéséből erednek. Ez lehetővé teszi, hogy az összes kiadást ugyanazon eljárás keretében, egyenlően kezeljék, amelyet tovább egyszerűsítettek azáltal, hogy mindegyik intézménynél csak egy olvasatra kerül sor, a Bizottság által előterjesztett költségvetési tervezet alapján.

B. Az eljárás szakaszai

Az EUMSZ 314. cikke meghatározza a költségvetési eljárás során betartandó eljárási szakaszokat és határidőket. A jelenlegi gyakorlat szerint azonban az intézményeknek minden évben a költségvetési eljárás megkezdését megelőzően a jelenlegi gyakorlat alapján megállapodnak egy pragmatikus menetrendben.

1. Első szakasz: a Bizottság benyújtja a költségvetési tervezetet

A Parlament és a Tanács iránymutatásokat állapít meg a költségvetés prioritásairól. A Bizottság elkészíti a költségvetési tervezetet, és azt továbbítja a Tanácsnak és a Parlamentnek (az EUMSZ 314. cikke (2) bekezdésének megfelelően legkésőbb szeptember 1-jéig, de a pragmatikus menetrend szerint április végéig vagy május elejéig). A Bizottság az újabb fejlemények figyelembevételére érdekében egy későbbi szakaszban módosíthatja a költségvetési tervezetet, de mindenképpen azt megelőzően, hogy az egyeztetőbizottságot (lásd lejjebb) összehívják.

2. Második szakasz: a Tanács elfogadja a költségvetési tervezetre vonatkozó álláspontját

A Tanács elfogadja a költségvetési tervezetre vonatkozó álláspontját, és továbbítja azt a Parlamentnek (az EUMSZ 314. cikkének (3) bekezdése értelmében legkésőbb október 1-jéig, de a pragmatikus menetrend szerint július végéig). A Tanácsnak teljes körűen tájékoztatnia kell a Parlamentet az álláspontjának elfogadásához vezető okokról.

3. Harmadik szakasz: a Parlament olvasata

A Parlamentnek 42 nap áll rendelkezésére a válaszadásra. Ezen időszak alatt vagy jóváhagyja a Tanács álláspontját, vagy nem hoz határozatot, mely esetekben a költségvetést véglegesen elfogadottnak kell tekinteni, vagy módosításokat javasolhat – amennyiben azokat tagjainak többsége elfogadja –, mely esetben a módosított tervezetet visszautalja a Tanácsnak és a Bizottságnak. Ekkor a Parlament elnökének a Tanács elnökével egyetértésben haladéktalanul össze kell hívnia az egyeztetőbizottságot.

4. Negyedik szakasz: összeül az egyeztetőbizottság, és elfogadja a költségvetést

A Tanács és a Parlament azonos számú képviselőiből álló egyeztetőbizottságnak az összehívásától számított huszonegy napon belül megállapodásra kell jutnia egy közös szövegtervezetről. Erre vonatkozó döntését a Tanács tagjainak vagy azok képviselőinek minősített többségével és a Parlament képviselőinek többségével kell meghoznia. A Bizottság részt vesz az egyeztetőbizottság munkájában, és megtesz minden szükséges kezdeményezést a Parlament és a Tanács álláspontjának közelítése érdekében.

Ha 21 napon belül az egyeztetőbizottság a közös szövegtervezetet illetően nem jut megállapodásra, a Bizottság új költségvetési tervezetet nyújt be. Ha az említett határidőn belül az egyeztetőbizottság megállapodik egy közös szövegtervezetben, e megállapodás időpontjától számítva tizennégy nap áll mind a Parlament, mind a Tanács rendelkezésére, hogy a közös szövegtervezetet jóváhagyja. Az alábbi táblázat összefoglalja, hogy a 14 napos időszak végére milyen kimenetelek lehetségesek.

Az egyeztetőbizottság közös szövegtervezetének jóváhagyási folyamata

A közös szövegtervezetre vonatkozó álláspontok	A Parlament	A Tanács	Eredmény
+ = elfogadva – = elutasítva Nincs = nem született határozat	+	+	A közös tervezetet elfogadják.
		–	A Parlament megerősítheti álláspontját ^[1] .
		Nincs	A közös tervezetet elfogadják.
	Nincs	+	A közös tervezetet elfogadják.
		–	A Bizottság új költségvetési tervezetet készít.
		Nincs	A közös tervezetet elfogadják.
	–	+	A Bizottság új költségvetési tervezetet készít.
		–	A Bizottság új költségvetési tervezetet készít.
		Nincs	A Bizottság új költségvetési tervezetet készít.

Az eljárás sikeres lezárását követően a Parlament elnöke kihirdeti, hogy a költségvetést véglegesen elfogadták. Amennyiben a pénzügyi év kezdetéig nem sikerül megállapodni, a megállapodás megszületéséig az átmeneti tizenkettedek rendszerét alkalmazzák. Ez azt jelenti, hogy a költségvetés bármely fejezetének tekintetében havonta az előző pénzügyi év költségvetési előirányzatainak legfeljebb egy tizenketted részét kitevő összeget lehet elkölteni. Ennek során azonban nem lehet túllépni a költségvetési tervezet ugyanazon alcímében meghatározott előirányzat egy tizenketted részét. Az EUMSZ 315. cikkének megfelelően azonban a Tanács a Bizottság javaslata alapján a költségvetési rendelet 16. cikke értelmében engedélyezheti az egy

[1]Ha a Parlament jóváhagyja a közös szöveget, a Tanács pedig elutasítja azt, a Parlament a képviselők többségével és a leadott szavazatok háromötödével dönthet úgy, hogy megerősíti a korábbi módosítások egy részét vagy mindegyikét. Ha a Parlamenten belül nincs meg a szükséges többség, a közös tervezetben szereplő álláspontot fogadják el.

tizenketted részben felüli kiadásokat, kivéve, ha a Parlament 30 napon belül úgy határoz, hogy csökkenti a Tanács által jóváhagyott kiadásokat.

5. Pótköltségvetés és költségvetés-módosítás

Elkerülhetetlen, kivételes és előre nem látható körülmények esetén (a költségvetési rendelet 44. cikkének megfelelően) a Bizottság az adott év elfogadott költségvetését módosító költségvetésmódosítás-tervezetet javasolhat. A költségvetés ilyen módosításaira az általános költségvetésre vonatkozókkal megegyező szabályok alkalmazandók.

AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE

A. Az EUMSZ 314. cikke által a Parlamentre ruházott hatáskörök

A Parlament 1970-ben elnyerte a jogot arra, hogy a nem kötelező kiadásokkal kapcsolatban őt illesse az utolsó szó. A nem kötelező kiadások aránya az 1970. évi költségvetés 8%-áról 2010-ben több mint 60%-ra nőtt. Ez volt az utolsó év, amikor ez a megkülönböztetés még létezett. A kötelező és a nem kötelező kiadások közötti különbségtétel megszüntetésével a Parlament immár a Tanáccsal közös hatáskörrel rendelkezik az általános költségvetési kiadások meghatározására. A Parlament pozíciója még erősebbnek is tekinthető a Tanácsnál, mivel a Tanács soha nem érvényesíthet költségvetést a Parlament akarata ellenére, míg a Parlamentet bizonyos körülmények között megillesheti az utolsó szó, és a Tanács akarata ellenére érvényesítheti a költségvetést (lásd a fenti B. 4. pontot). Ez azonban eléggé valószínűtlen, és helyesebb azt mondani, hogy az új költségvetési eljárás legtöbbször a Parlament és a Tanács közötti tényleges (noha sajátos), egyenlő feltételeken nyugvó együttdöntési eljárás alapul, amely az Unió valamennyi kiadására kiterjed. Azóta, hogy 1975-ben elnyerte a jogot, hogy elutasítsa a költségvetés egészét, a Parlament két alkalommal (1979 decemberében és 1984 decemberében) tett így. A Lisszaboni Szerződésben megállapított új szabályok szerint az egyeztetőbizottság négy alkalommal (a 2011-es, a 2013-as, a 2015-ös és a 2018-as költségvetések tekintetében) nem jutott megállapodásra. A Bizottság által előterjesztett új, az egyeztetés során elért kompromisszumközelítő helyzetet tükröző költségvetési tervezeteket mind a négy esetben elfogadták.

A 2024. évi költségvetés esetében a Parlament és a Tanács 2023. november 11-én, az egyeztetési időszak határidején belül ideiglenes megállapodásra jutott. A Tanács 2023. november 20-án fogadta el a költségvetésre vonatkozó végleges megállapodást, a Parlament pedig a két nappal későbbi plenáris ülésen elfogadta azt, majd a Parlament elnöke aláírta a végleges szöveget. A Parlament és a Tanács között elfogadottaknak megfelelően a 2024. évi költségvetés az előirányzatok teljes összegét 189,4 milliárd euróban, a kifizetési előirányzatok összegét pedig 142,6 milliárd EUR-ban határozza meg.

A tárgyalások során a Parlament a Bizottság eredeti javaslatához képest közel 670 millió EUR összegű kiegészítő finanszírozást biztosított a 2024. évi uniós költségvetés számára. Ez a finanszírozás olyan kulcsfontosságú prioritásokra irányul, mint a humanitárius segítségnyújtás, a globális kihívások (például az ukrajnai háború

következményeinek kezelése), az Erasmus+, a közlekedési infrastruktúra és a fiatal mezőgazdasági termelők támogatása.

2024 februárjában a Parlament és a Tanács megállapodott az EU többéves pénzügyi keretének példa nélküli növeléséről annak érdekében, hogy az uniós költségvetés jobban tudjon reagálni a jelenlegi kihívásokra. E változások tükrözése érdekében a 2024. évi költségvetést módosítani kellett, ezért a Bizottság 2024. február 29-én e célból költségvetés-módosítási tervezetet terjesztett elő.

B. A költségvetési fegyelemről szóló intézményközi megállapodások és a többéves pénzügyi keretek ([1.4.3.](#))

A költségvetés elfogadására vonatkozó jogi alappal kapcsolatban többször fellángolt vitákat követően az intézmények 1982-ben közös nyilatkozatot fogadtak el, amely a költségvetési eljárás zökkenőmentesebb végrehajtására irányuló rendelkezéseket is tartalmazott. Ezt egy sor intézményközi megállapodás követte, amelyek az 1988–1992, az 1993–1999, a 2000–2006 és a 2007–2013 közötti időszakra vonatkoztak. A [2021–2027 közötti időszakra vonatkozó intézményközi megállapodás](#) 2020 decemberében lépett hatályba. Ezek az egymást követő megállapodások intézményközi referenciakeretet biztosítottak az éves költségvetési eljárások számára, valamint számottevően javították a költségvetési eljárás működését.

A jelenlegi intézményközi megállapodás célja a költségvetési fegyelem érvényesítése, az éves költségvetési eljárás működésének és az intézmények közötti költségvetési együttműködés javítása, valamint a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás biztosítása. Célja továbbá, hogy együttműködést valósítson meg, és a 2021–2027 közötti többéves pénzügyi keret során ütemtervet dolgozzon ki az [\(EU\) 2020/2094 tanácsi rendelettel](#) létrehozott Európai Unió Helyreállítási Eszköz visszafizetésének fedezéséhez elegendő új saját források bevezetésére.

Bár a többéves pénzügyi keretek nem helyettesítik az éves költségvetési eljárást, az intézményközi megállapodások egyfajta költségvetési együttdöntési eljárást vezettek be, amely lehetővé teszi a Parlament számára, hogy megerősítse a költségvetési hatóság teljes értékű ágaként betöltött szerepét, intézményként megszilárdítsa hitelességét, és a költségvetést a politikai prioritásai felé irányítsa. A Lisszaboni Szerződés és a költségvetési rendelet azt is kiköti, hogy az éves költségvetésnek tiszteletben kell tartania a többéves pénzügyi keretben meghatározott felső határokat, magának a többéves pénzügyi keretnek pedig tiszteletben kell tartania a saját forrásokról szóló határozatban megállapított felső határt.

C. Az európai szemeszter

2010. szeptember 7-én a Gazdasági és Pénzügyi Tanács jóváhagyta az úgynevezett „európai szemeszter” bevezetését, amely egy olyan, uniós szintű gazdaságpolitikai koordinációs ciklus, melynek célja az Európa 2020 stratégia célkitűzéseinek elérése. Az európai szemeszter egy olyan, évente ismétlődő hathónapos időszak, amelynek során vizsgálatnak vetik alá a tagállami költségvetési és strukturális politikákat annak érdekében, hogy fényt derítsenek az uniós iránytól való esetleges eltérésekre és a kibontakozóban lévő egyensúlyhiányokra. Az elemző gazdasági értékelés alapján a Bizottság a tagállamok költségvetési, makrogazdasági és strukturális reformjaira vonatkozóan szakpolitikai iránymutatást és/vagy ajánlásokat dolgoz ki. Az európai szemeszter célja a koordinációnak még a fontosabb költségvetési döntések

nemzeti szintű előkészítése idején történő megerősítése. A nemzeti költségvetések összehangolásán kívül a Parlament arra is törekszik, hogy feltárja a nemzeti költségvetések és az uniós költségvetés közötti szinergiákat, és fokozza az ezek közötti koordinációt.

A témával kapcsolatos további információkért látogasson el a [Költségvetési Bizottság honlapjára](#).

Eleanor Remo James

04/2024

1.3. AZ EURÓPAI UNIÓ INTÉZMÉNYEI ÉS SZERVEI

1.3.1. AZ EURÓPAI PARLAMENT: TÖRTÉNETI HÁTTÉR

Az Európai Parlament története akkor kezdődött, amikor az Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK) Közgyűlését az akkori három nemzetek feletti európai közösség közös közgyűlésévé nevezték ki. Ez az új közgyűlés később az „Európai Parlament” nevet kapta. Az idők során az intézmény, melynek tagjait 1979 óta közvetlenül választják, mélyreható változásokon ment át: kijelölt tagokból álló közgyűlésből választott, az Európai Unió politikai menetrendjének meghatározójaként elismert parlamentté vált.

JOGALAP

- Az eredeti szerződések ([1.1.1.](#), [1.1.2.](#), [1.1.3.](#), [1.1.4.](#), [1.1.5.](#)).
- A 2002. június 25-i és szeptember 23-i tanácsi határozattal módosított, a Közgyűlés képviselőinek közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló határozat és [okmány](#) (1976. szeptember 20.)
- Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 14. cikkének (2) bekezdése és 17. cikkének (2) bekezdése.

HÁROM KÖZÖSSÉG, EGY KÖZGYŰLÉS

Az Európai Gazdasági Közösség és az Európai Atomenergia-közösség létrejöttével az ESZAK Közgyűlését mindhárom közösségre kiterjesztették. A 142 tagot számláló új közgyűlés „Európai Parlamenti Közgyűlésként” első ízben 1958. március 19-én ült össze Strasbourgban, majd 1962. március 30-án nevét „Európai Parlamentre” változtatta.

KIJELÖLT KÖZGYŰLÉSBŐL VÁLASZTOTT PARLAMENT

A közvetlen választásokat megelőzően az európai parlamenti képviselőket az egyes tagállamok nemzeti parlamentjei jelölték ki. Ily módon minden európai parlamenti képviselő kettős mandátummal rendelkezett.

Az 1974. december 9–10-én Párizsban tartott csúcskonferencián úgy határoztak, hogy 1978-ban vagy azt követően közvetlen választásokat tartanak, és felkérték a Parlamentet 1960. évi eredeti egyezménytervezetének helyébe lépő új javaslatok előterjesztésére. 1975 januárjában a Parlament új tervezetet fogadott el, amelynek alapján a véleménykülönbségek rendezését követően az 1976. július 12–13-i találkozóan megegyezés született a tagállamok állam-, illetve kormányfői között.

A Közgyűlés képviselőinek közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló határozatot és okmányt 1976. szeptember 20-án, Brüsszelben írták alá. Miután az összes tagállam ratifikálta, a szöveg 1978. július 1-jén lépett hatályba. Az első választásokat 1979. június 7-én és 10-én tartották.

BŐVÍTÉSEK

Amikor 1973. január 1-jén Dánia, Írország és az Egyesült Királyság csatlakozott az Európai Közösségekhez ([első bővítés](#)), az európai parlamenti képviselők számát 198 fővel növelték.

A második bővítés alkalmával – [Görögország 1981. január 1-jei csatlakozásakor](#) – a görög parlament 24 európai parlamenti képviselőt delegált az Európai Parlamentbe, akik helyébe 1981 októberében közvetlenül választott európai parlamenti képviselők léptek. Második alkalommal 1984. június 14-én és 17-én tartottak közvetlen választásokat.

Az 1986. január 1-jei [harmadik bővítéssel](#) a képviselői helyek száma 434-ről 518-ra emelkedett a nemzeti parlamentek által kijelölt 60 spanyol és 24 portugál európai parlamenti képviselő érkezésével, akik helyébe később közvetlen választás útján megválasztott európai parlamenti képviselők léptek.

Németország egyesítését követően az Európai Parlament összetételét úgy igazították ki, hogy tükrözze a demográfiai változásokat. Összhangban a Parlament „Egységes választási eljárás: az európai parlamenti képviselői helyek elosztására szolgáló rendszer” című, [1992. június 10-i állásfoglalásában](#) körvonalazott javaslatokkal az 1994. júniusi választásokra az európai parlamenti képviselők száma 518-ról 567-re nőtt. A [negyedik EU-bővítést](#) követően az európai parlamenti képviselők száma 626-ra emelkedett, ily módon biztosítva – a fent említett állásfoglalással összhangban – a képviselői helyek méltányos elosztását az új tagállamok számára.

A 2000-ben Nizzában (Franciaország) megtartott nizzai kormányközi konferencián a képviselői helyek új elosztását vezették be a Parlamentben, amelyet 2004-ben alkalmaztak az európai választásokon. A képviselők maximális számát – amelyet korábban 700-ban határoztak meg – 732-re növelték. A 15 régi tagállam számára biztosított helyek számát 91-gyel (626-ról 535-re) csökkentették. A fennmaradó 197 helyet pedig az összes régi és új tagállam között arányosan osztották szét.

[Bulgária és Románia 2007. január 1-jei csatlakozásával](#) az európai parlamenti képviselői helyek számát ideiglenesen 785-re emelték, annak érdekében, hogy fogadják az újonnan csatlakozott két tagállam képviselőit. A 2009. évi (június 4. és 7. között tartott) választásokat követően a képviselői helyek számát 736-ra csökkentették. Mivel a Lisszaboni Szerződés az EUSZ 14. cikkének (2) bekezdése értelmében a tagok számát 751-ben maximalizálta, amelyet a következő választásokig ideiglenesen 754 főre emelnek, a 2010. június 23-án tartott kormányközi konferencia keretében elfogadott módosító jegyzőkönyv tagállami ratifikálását követően a 2009–2014-es parlamenti ciklusban még 18 európai parlamenti képviselővel egészült ki a 2009 júniusában megválasztottak (736 képviselő) létszáma. Horvátország 2013. július 1-jei csatlakozásával a képviselői helyek maximális számát – a 2013 áprilisában megválasztott 12 horvát képviselő befogadása érdekében – ideiglenesen 766-ra emelték (a [Horvát Köztársaság csatlakozásának feltételeiről szóló okmány](#) 19. cikkének megfelelően).

A 2014-es választások vonatkozásában a képviselői helyek teljes számát 751-re csökkentették. A képviselői helyek elosztását az Egyesült Királyság 2020. február 1-jei hatályú kilépése miatt újra felülvizsgálták (705 európai parlamenti képviselővel) ([1.3.3.](#)). A 2019-es választások óta a tagállamokban bekövetkezett demográfiai változásokat tükrözve a Parlament [2023. június 15-i állásfoglalásában](#) foglalt javaslatnak megfelelően további 11 képviselői helyet osztottak ki, összhangban az EUSZ 14. cikkének (2) bekezdésével. [2023. szeptember 22-i végleges határozatával](#) az Európai Tanács ezt további négy képviselői hellyel növelte, és a 2024–2029-es parlamenti ciklusra megválasztandó európai parlamenti képviselők teljes számát 720-ban állapította meg.

A HATÁSKÖR FOKOZATOS BŐVÜLÉSE

A tagállami hozzájárulásoknak a Közösség saját forrásaival történő felváltása ([1.4.1.](#)) vezetett az Európai Parlament költségvetési hatáskörének első kibővítéséhez az 1970. április 22-én aláírt [Luxembourgi Szerződés](#) értelmében. Az [1975. július 22-én Brüsszelben](#) ugyanebben a tárgyban aláírt újabb szerződés pedig tovább erősítette az Európai Parlament hatáskörét ([1.1.2.](#)).

Az [Egységes Európai Okmány](#) (1986. február 17.) növelte az Európai Parlament hatáskörét bizonyos jogalkotási területeken (együtműködési eljárás), valamint a csatlakozási és társulási szerződéseket a Parlament hozzájárulásától tette függővé.

Az [Európai Unióról szóló szerződés](#) (1992. február 7.) azáltal, hogy létrehozta az Európai Uniót (EU) és a jogalkotás bizonyos területein bevezette az együttdöntési eljárást, továbbá más területekre is kiterjesztette az együtműködési eljárást, lefektette az Európai Parlament társjogalkotói szerepének alapjait. A Bizottság összetételét illetően az Európai Parlament végső jóváhagyási hatáskört kapott, ami jelentős lépés volt a Parlamentnek az európai végrehajtó szerv felett gyakorolt politikai ellenőrzése tekintetében ([1.1.3.](#)).

Az [Amszterdami Szerződés](#) (1997. október 2.) a jogalkotás legtöbb területére kiterjesztette és megreformálta az együttdöntési eljárást, ily módon az Európai Parlament társjogalkotóként a Tanáccsal egyenrangú féllé vált. Azáltal, hogy a Bizottság elnökének kinevezését a Parlament jóváhagyásától tették függővé, a

végrehajtó szerv felett gyakorolt ellenőrző hatásköre még inkább megerősödött. A Nizzai Szerződés tovább bővítette az együttdöntési eljárás alkalmazási körét.

Az EUSZ, az Európai Közösségeket létrehozó szerződések és egyes kapcsolódó aktusok módosításáról szóló, 2001. február 26-án aláírt [Nizzai Szerződés](#) 2003. február 1-jén lépett hatályba. Az új szerződés célja az volt, hogy megreformálja az EU intézményi struktúráját, hogy az megbirkózhasson a jövőbeli bővítés kihívásaival. A Parlament jogalkotási és felügyeleti hatásköreit növelték, és a minősített többségi szavazást több területre kiterjesztették a Tanácsban ([1.1.4.](#)).

Az [Európai Unió működéséről szóló szerződés \(EUMSZ\)](#) (2007. december 13.) ([1.1.5.](#)) tovább bővítette mind a minősített többségi szavazás alkalmazását a Tanácsban (2014. november 1-jétől új módszer alkalmazásával – az EUSZ 16. cikke), mind pedig az együttdöntési eljárás alkalmazását (amely immár mintegy 45 új jogalkotási területre terjed ki). Ez a „rendes jogalkotási eljárás” lett a legszélesebb körben használt döntéshozatali eljárás, amely az EUMSZ valamennyi fontos szakpolitikai területét lefedi (az EKSZ 294. cikke – korábbi 250. cikk). Jelentősebb lett a Parlament szerepe a szerződések jövőbeli módosításainak előkészítésében (az EUSZ 48. cikke). Ezenkívül a Lisszaboni Szerződés (és kezdetben az európai alkotmány létrehozásáról szóló sikertelen szerződéstervezet) részeként az [Európai Unió Alapjogi Chartája](#), amelyet a Parlament, a Bizottság és a Tanács elnöke 2000. december 7-én, az Európai Tanács nizzai ülésén írt alá, jogilag kötelező erejűvé vált ([4.1.2.](#)).

A 2019. május 23–26-i európai választások során világossá vált, hogy a Parlament teljes mértékben kihasználta az EUSZ 14. cikkének rendelkezéseit, amely kimondja, hogy „Az Európai Parlament, a Tanáccsal közösen, ellátja a jogalkotási és költségvetési feladatokat. Politikai ellenőrzési feladatokat lát el [...] Az Európai Parlament megválasztja a Bizottság elnökét”. Ezenkívül az EUSZ 17. cikk (7) bekezdése szerint a Bizottság többi tagjának mint testületnek a jóváhagyásáról az Európai Parlament szavaz.

A Parlament növekedéshez való hozzájárulására vonatkozó közelmúltbeli kutatások azt mutatják, hogy az általa kidolgozott jogszabályok évente több mint egy billió euróval járulnak hozzá az EU GDP-jéhez azáltal, hogy erősítik az uniós lakosok és vállalkozások jogait^[1]. További jelentős hozzájárulást biztosít az uniós költségvetés ([1.4.3.](#))^[2]. A tényeken és szakértelemen alapuló jogszabályokat öt tematikus főosztály által készített [tanulmányok és munkaértekezletek](#) támasztják alá, amelyek magas szintű független szakértelmet, elemzést és szakpolitikai tanácsadást nyújtanak a bizottságok, a küldöttségek, az elnök, az Elnökség és a főtitkár kérésére.

A 2014-es választások óta az európai politikai pártok ([1.3.3.](#)) csúcsteljesítményeket mutattak be a Bizottság elnöki tisztségére azzal a céllal, hogy növeljék a szavazók részvételét az európai választásokon.

[1]Maciejewski M., „Contribution to Growth: Delivering economic benefits for citizens and businesses”, (Hozzájárulás a növekedéshez: Gazdasági előnyök a polgárok és az üzleti vállalkozások számára), a Belső Piaci és Fogyasztóvédelmi Bizottság megbízásából készült kiadvány, Gazdaságpolitikai, Tudománypolitikai és Életminőségi Tematikus Főosztály, Európai Parlament, Luxembourg, 2019.

[2]Stehrer R. et al., „How EU funds tackle economic divide in the European Union” (Hogyan kezelik az uniós alapok a gazdasági szakadékat az Európai Unióban), a Költségvetési Bizottság megbízásából készült kiadvány, Költségvetési Tematikus Főosztály, Európai Parlament, Luxembourg, 2020.

A [Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának az Európai Unióból és az Európai Atomenergia-közösségből történő kilépéséről szóló megállapodás](#) 2020. január 24-i aláírását követően a Parlament egyetértését adta a kilépésről rendelkező megállapodás megkötéséről szóló tanácsi határozathoz (az EUSZ 50. cikkének (2) bekezdése). A 2020. január 29-én, 621 szavazattal 49 ellenében záruló szavazás egyben az utolsó eset volt, amikor az egyesült királyságbeli európai parlamenti képviselők a Parlamentben ültek, mivel az Egyesült Királyság kilépése 2020. február 1-jén lépett hatályba.

A Parlament 2021. április 28-án egyetértését adta (az EUMSZ 218. cikkének (6a) bekezdése) az [egyrészt az Európai Unió és az Európai Atomenergia-közösség, és másrészt Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága között létrejött kereskedelmi és együttműködési megállapodás](#) megkötéséhez.

A következő parlamenti választásokra 2024. június 6. és 9. között kerül sor.

Ezt az ismertetőt a Parlament Állampolgári Jogi és Alkotmányügyi Tematikus Főosztálya készítette.

Udo Bux / Mariusz Maciejewski
04/2024

1.3.2. AZ EURÓPAI PARLAMENT: HATÁSKÖRÖK

A Parlament európai politikák kialakításában betöltött intézményi szerepének érvényesítése különböző feladatkörei gyakorlásának eredménye. A demokratikus elvek európai szintű tiszteletben tartását a Parlamentnek a jogalkotási eljárásban való részvétele, költségvetési és ellenőrzési hatáskörei, a szerződés felülvizsgálatában való részvétele, valamint arra vonatkozó joga biztosítja, hogy az Európai Unió Bíróságához fordulhasson.

JOGALAP

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 223–234., valamint 314. cikke.

CÉLKITŰZÉSEK

A Parlament Európa polgárait képviselő intézményként az Európai Unió demokratikus alapját alkotja. Az EU maradéktalan demokratikus legitimitásának biztosításához a Parlamentnek teljes mértékben részt kell vennie az európai uniós jogalkotási folyamatban, és a nyilvánosság nevében politikai ellenőrzést kell gyakorolnia a többi uniós intézmény felett.

ALKOTMÁNYOS JELLEGŰ, VALAMINT RATIFIKÁLÁSI HATÁSKÖRÖK (1.2.4.)

[Az Egységes Európai Okmány](#) hatálybalépése óta az új tagállamok csatlakozásának megállapításáról szóló valamennyi szerződés és csatlakozási szerződés megkötésének feltétele a Parlament jóváhagyása. Az okmány értelmében az Unió szempontjából fontos költségvetési hatásokkal bíró nemzetközi megállapodások esetében (az 1975-ben létrehozott egyeztetési eljárást felváltva) szintén ez az eljárás alkalmazandó. A Maastrichti Szerződés az eljárást azokra a megállapodásokra is kiterjesztette, amelyek egyedi intézményi keretet hoznak létre, vagy amelyek valamely együttdöntési eljárás keretében elfogadott jogi aktus módosítását eredményezik. A Parlamentnek (a Maastrichti Szerződés óta) jóváhagyását kell adnia a választási eljárással kapcsolatos jogi aktusokhoz is. Az Amszterdami Szerződés óta pedig a Parlament jóváhagyása akkor is szükséges, ha a Tanács nyilatkozni kíván arról, hogy egyértelműen fennáll a veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti az EU alapelveit. A jóváhagyást még azt megelőzően ki kell kérni, hogy ajánlásokat vagy szankciókat állapítanak meg az érintett tagállam számára. Az Európai Parlament képviselőinek jogállásáról szóló szabályzat felülvizsgálatához ezzel szemben a Tanács jóváhagyása szükséges.

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta a Parlament kezdeményezheti a szerződés felülvizsgálatát, és ő mondja ki a végső szót arról, hogy össze kell-e hívni egy konventet a szerződés módosításának előkészítésére (az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 48. cikkének (2) és (3) bekezdése).

RÉSZVÉTEL A JOGALKOTÁSI FOLYAMATBAN (1.2.3.)

A Parlament az egyes uniós jogszabályok számára megállapított jogalaptól függően különböző mértékben vesz részt azok elfogadásában. A tisztán tanácsadói szereptől fokozatosan eljutott az együttdöntésig, így mára a Tanáccsal azonos súlyú intézménynek tekinthető.

A. A rendes jogalkotási eljárás

A Nizzai Szerződés (1.1.4.) hatálybalépését követően az együttdöntési eljárást az Európai Közösséget létrehozó szerződés (EK-Szerződés) 46 jogalapjára alkalmazták. Ez az eljárás a Parlamentet elvben a Tanáccsal egyenlő alapokra helyezte. A két intézmény közötti egyetértés esetén az aktust már első vagy második olvasatban elfogadták. Amennyiben nem értettek egyet, az aktus elfogadása a sikeres egyeztetés függvénye volt.

A Lisszaboni Szerződés (1.1.5.) hatálybalépését követően az együttdöntési eljárást rendes jogalkotási eljárássá nevezték át (az EUMSZ 294. cikke). Több mint negyven új politika többek között a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése, a külkereskedelem, a környezetvédelmi politika és a közös agrárpolitika (KAP) került a hatálya alá.

B. A konzultációs eljárás

A konzultációs eljárás alkalmazandó továbbra is az EUSZ 27., 41. és 48. cikke, valamint az adózás, a versenypolitika, a nem a belső piacra vonatkozó jogszabályok harmonizálása, illetve a szociális politika bizonyos aspektusai tekintetében.

C. Az együttműködési eljárás (már megszűnt)

Az együttműködési eljárást (az EK-Szerződés korábbi 252. cikke) az Egységes Európai Okmány vezette be, és a Maastrichti Szerződés értelmében ezt a legtöbb olyan jogalkotási területre kiterjesztették, ahol a Tanács többséggel jár el. Ez az eljárás arra kötelezte a Tanácsot, hogy második olvasatban vegye figyelembe a Parlament abszolút többséggel elfogadott és a Bizottság által is átvett módosításait. Bevezetésével a Parlament valódi jogalkotási hatáskört kapott, a Lisszaboni Szerződés (1.1.5.) hatálybalépésével azonban az eljárás megszűnt.

D. Egyetértés

A korábban „hozzájárulási eljárásnak” nevezett egyetértési eljárást az EEO 1986-ban vezette be. A Maastrichti Szerződést követően az eljárás volt alkalmazandó azon néhány jogalkotási területre, ahol a Tanács egyhangú határozathozatallal járt el, viszont ezt az Amszterdami Szerződést követően a strukturális alapokra és a kohéziós alapra korlátozták.

A Lisszaboni Szerződés értelmében új területek kerültek az inntől kezdve általában egyetértési eljárásnak nevezett eljárás alkalmazási körébe, például az EUSZ 7., 14., 17., 27., 48. és 50. cikke, az EUMSZ 19., 83., 86., 218., 223., 311. és 312. cikke, valamint azon rendelkezések, amelyeket a Tanácsnak olyankor kell elfogadnia, amikor az EU fellépése szükségesnek bizonyul, és a szerződések nem biztosítják a szükséges hatáskört (az EUMSZ 352. cikke).

E. Kezdeményezési jog

A Maastrichti Szerződés a Parlamentnek jogalkotási kezdeményezési jogot biztosított, ez azonban arra korlátozódott, hogy felkérhesse a Bizottságot javaslat benyújtására. Ezt a jogot a Lisszaboni Szerződés megtartotta (az EUMSZ 225. cikke), és a Parlament és a Bizottság között létrejött intézményközi megállapodás részletesebben is tárgyalja. Emellett néhány konkrét esetben a Parlament közvetlen kezdeményezési jogot kapott. Ez a közvetlen jog vonatkozik a saját összetételére, a képviselők megválasztására és a képviselők feladatainak ellátására vonatkozó általános feltételekre, valamint az ideiglenes vizsgálóbizottságok felállítására és az ombudsman feladatainak ellátására vonatkozó szabályokra és általános feltételekre vonatkozó szabályokra.

Egy 2022 júniusában elfogadott [állásfoglalásában](#) a Parlament kijelentette, hogy „határozottan úgy véli, hogy a szerződéseket felül kell vizsgálni, hogy a Parlament mint az egyetlen közvetlenül választott, és ezáltal az uniós döntéshozatali folyamatban a polgárok véleményét képviselő uniós intézmény megkapja a jogalkotás kezdeményezésének általános és közvetlen jogát”.

KÖLTSÉGVETÉSI HATÁSKÖR (1.2.5.)

A Lisszaboni Szerződés megszüntette a kötelező és a nem kötelező kiadások közötti különbséget, a Parlamentet pedig a Tanáccsal azonos szintre helyezte az éves költségvetési eljárásban, amely így mára a rendes jogalkotási eljáráshoz hasonlít.

A Parlament továbbra is a költségvetési hatóság két ágának egyike (az EUMSZ 314. cikke). Résztvevője a költségvetési folyamatnak az előkészítési szakasztól kezdve, különösen az általános iránymutatások és a kiadások típusának megállapítása során. Elfogadja a költségvetést, és ellenőrzi annak végrehajtását (az EUMSZ 318. cikke), valamint mentesítést ad a költségvetés végrehajtása tekintetében (az EUMSZ 319. cikke).

Végezetül a Parlamentnek hozzájárulását kell adnia a többéves pénzügyi kerethez (az EUMSZ 312. cikke). A 2014–2020-as többéves pénzügyi keret az első, amelyet az EUMSZ szabályai szerint fogadtak el.

A VÉGREHAJTÓ HATALOM FELETTI ELLENŐRZÉS

A Parlament többféle ellenőrzési jogkörrel is rendelkezik. Megvitatja a Bizottság által hozzá benyújtott éves általános jelentést (az EUMSZ 233. cikke), és a Tanáccsal együtt ellenőrzi a Bizottság végrehajtási és a felhatalmazáson alapuló jogi aktusait (az EUMSZ 290. és 291. cikke).

A. A Bizottság beiktatása

A Parlament először 1981-ben hagyta jóvá informálisan a Bizottság beiktatását, programjának vizsgálatával és jóváhagyásával. Jóváhagyása azonban csak a Maastrichti Szerződés 1992-es hatálybalépésével vált kötelezővé, amely szerint a Parlament jóváhagyása szükséges azt megelőzően, hogy a tagállamok kineveznék a Bizottság mint testületi szerv elnökét és tagjait. Az Amszterdami Szerződéssel újabb előrelépés történt, mivel az előírja a Parlament külön jóváhagyását a Bizottság elnökének kinevezését illetően, a többi tag kinevezése előtt. A Parlament továbbá

1994-ben bevezette a biztosjelöltek meghallgatásának gyakorlatát-. A Lisszaboni Szerződés értelmében a Bizottság elnöki tisztjére a jelöltet az európai parlamenti választások eredményeivel összhangban kell kiválasztani. Következésképpen a Parlament [a 2014. évi európai parlamenti választásokról szóló, 2012. november 22-i állásfoglalásában](#) sürgette az európai politikai pártokat, hogy a két intézmény politikai legitimitásának megerősítése érdekében állítsanak jelölteket a Bizottság elnöki posztjára. 2014 óta egy ún. Spitzenkandidaten eljárás van érvényben, amelynek keretében az európai politikai pártok az európai választások előtt a Bizottság elnökének tisztségére jelölteket állítanak. Bár 2019-ben végül elvetették, a folyamatot fontosnak tekintik az uniós intézmények átláthatósága és politikai legitimitása szempontjából. (1.3.3.).

B. Bizalmatlansági indítvány

A Római Szerződés óta létezik rendelkezés a Bizottság ellen benyújtható bizalmatlansági indítványról. Jelenleg az erre vonatkozó általános rendelkezéseket az EUSZ 17. cikkének (8) bekezdése, valamint az EUMSZ 234. cikke tartalmazza. Az ilyen indítványhoz a leadott szavazatoknak a parlamenti tagok többségét képviselő kétharmados többsége szükséges. A bizalmatlansági indítványra vonatkozó sikeres szavazás esetén a Bizottság tagjainak testületileg le kell mondaniuk, és ez a Bizottságon belül ellátott feladatai tekintetében a Bizottság alelnökére/az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjére is vonatkozik. A Parlament ez idáig számos alkalommal, ámde sikertelenül próbálkozott, hogy a szerződés, illetve annak elődeinek vonatkozó rendelkezései segítségével elmozdítsa a biztosok testületét.

C. Parlamenti kérdések

Bármely képviselő írásbeli választ igénylő kérdést nyújthat be az Európai Tanács elnökének, a Tanácsnak, a Bizottságnak és a Bizottság alelnökének/az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének. Az EUMSZ 230. cikke értelmében a Bizottságnak szóban vagy írásban válaszolnia kell a Parlament vagy annak tagjai által elé terjesztett kérdésekre, a Parlamentnek pedig az Európai Tanács és a Tanács eljárási szabályzatában megállapított feltételek szerint meg kell hallgatnia az Európai Tanácsot és a Tanácsot.

A Parlament kérdései tehát írásbeli és szóbeli formát ölthetnek, vitával vagy anélkül, továbbá ide tartoznak a kérdések órájában feltett kérdések is.

D. Vizsgálóbizottságok

Az EUMSZ 226. cikke értelmében a Parlamentnek joga van ideiglenes vizsgálóbizottság létrehozására az uniós jog végrehajtása során felmerülő állítólagos jogsértések vagy hivatali visszaállások kivizsgálására. Ugyanez a cikk előírja, hogy a vizsgálati jog gyakorlását szabályozó részletes rendelkezéseket magának a Parlamentnek kell meghatároznia, saját kezdeményezésére, a Tanács és a Bizottság egyetértését követően elfogadott rendeletekben. Ilyen rendelet elfogadásáig a vizsgálati jogot a Parlament eljárási szabályzatához csatolt 1995. évi intézményközi megállapodással összhangban gyakorolják. A Parlament többször is kifejtette, hogy javítani kell a három intézmény közötti kommunikációt és együttműködést annak érdekében, hogy az EUMSZ 226. cikkén alapuló megbízatását teljesíteni tudja. 2014-ben [álláspontot fogadott el az Európai Parlament vizsgálati jogának gyakorlására vonatkozó részletes rendelkezésekről szóló rendeletre irányuló javaslatról](#). A

három intézmény által a javaslatról folytatott tárgyalások azonban folyamatosan holtpontra jutottak. Következésképpen 2019 áprilisában a Parlament [állásfoglalást](#) fogadott el, amelyben a leghatározottabb egyet nem értésének adott hangot ki a Tanács és a Bizottság hozzáállásával kapcsolatban, amely a több mint négy év informális üléseit követően továbbra is megakadályozza, hogy hivatalos találkozó keretében vitassák meg az azonosított problémák lehetséges megoldásait. Állásfoglalásában a Parlament úgy véli, hogy a Tanács és a Bizottság nem tett eleget az intézményközi együttműködés elvének, és felkéri azokat, hogy az újonnan megválasztott Parlamenttel folytassák a kérdéssel kapcsolatos tárgyalásokat.

E. A közös kül- és biztonságpolitika ellenőrzése

A Parlamentnek joga van e területeken a rendszeres tájékoztatáshoz, és kérdéseket vagy ajánlásokat intézhet a Tanácshoz. Konzultálni kell vele a közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) fő szempontjait és alapvető döntéseit illetően (az EUMSZ 36. cikke). A [kötségvetési fegyelemlről, a költségvetési ügyekben való együttműködésről és a hatékony és eredményes pénzgazdálkodásról szóló intézményközi megállapodás](#) végrehajtása a pénzügyi szempontok tekintetében hozzájárult a közös kül- és biztonságpolitika konzultációs eljárásainak javulásához is. Az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője szerepének létrehozása növelte a Parlament befolyását, mivel a főképviselő egyben a Bizottság alelnöke is.

A BÍRÓSÁG ELŐTTI FELLEBBEZÉSEK

Ha valamely más intézmény megsérti a szerződést, a Parlament jogosult eljárást indítani az Európai Unió Bírósága (EUB) előtt.

Az EUB előtt folyó ügyekben beavatkozási joga van, vagyis támogathatja valamelyik felet az eljárásban. Hogy egy mérföldkőnek számító példát említsünk, ezt a jogát az „izoglükóz-ítéletben” gyakorolta (az 1980. október 29-i 138. és a 139/79. számú ügyekben), melyben az EUB a Parlamenttel való konzultációra vonatkozó kötelezettség megszegése miatt érvénytelenné nyilvánított egy tanácsi rendeletet. A Parlament döntéshozatal elmulasztása esetén (az EUMSZ 265. cikke) eljárást indíthat az EUB előtt valamely intézmény ellen a szerződés megsértése miatt, amint az a 13/83. sz. ügyben is történt, amelyben az EUB elmarasztalta a Tanácsot, amiért az elmulasztotta a közös közlekedéspolitikára vonatkozó intézkedések meghozatalát.

A Parlament az Amszterdami Szerződés értelmében kizárólag előjogi védelmében keresetet nyújthat be egy másik intézmény aktusának semmissé nyilvánítására. A Nizzai Szerződés óta a Parlament nem köteles igazolni az egyedi érdeket, és ugyanolyan módon indíthat eljárást, mint a Tanács, a Bizottság és a tagállamok. A Parlament lehet alperes egy együttdöntési eljárás alapján elfogadott jogi aktus tárgyában indított perben, vagy ha valamelyik jogi aktusának szándékolt joghatása harmadik személyeket érint-- . Az EUMSZ 263. cikke tehát támogatja az EUB által a 320/81., 294/83. és 70/88. számú ügyekben hozott határozatokat.

A Parlament végül előzetes véleményt kérhet az EUB-től egy nemzetközi megállapodásnak a szerződéssel való összeegyeztethetőségéről (az EUMSZ 218. cikke).

PETÍCIÓK (4.1.4.)

Az Unió polgárai petíciós joguk gyakorlása során petícióikat a Parlament elnökéhez intézik (az EUMSZ 227. cikke).

EURÓPAI POLGÁRI KEZDEMÉNYEZÉS (4.1.5.)

A Parlament Petíciós Bizottság vezetésével meghallgatást szervez a sikeresen nyilvántartásba vett európai polgári kezdeményezések javaslattevői számára. 2019. április 17-én a Parlament és a Tanács hivatalosan elfogadta [az európai polgári kezdeményezésről szóló \(EU\) 2019/788 rendeletet](#), amely 2020. január 1-jén lépett hatályba.

AZ OMBUDSMAN KINEVEZÉSE

A Lisszaboni Szerződés értelmében az európai ombudsmant ([1.3.16.](#)) a Parlament nevezi ki (az EUMSZ 228. cikke).

Eeva Pavy
04/2024

1.3.3. AZ EURÓPAI PARLAMENT: SZERVEZETI FELÉPÍTÉS ÉS MŰKÖDÉS

Az Európai Parlament szervezeti felépítése és működése tekintetében eljárási szabályzata az irányadó. A Parlament tevékenységét a politikai testületek, a bizottságok, a küldöttségek és a képviselőcsoportok irányítják.

JOGALAP

- Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 14. cikke, valamint az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 223., 224., 226., 229., 231. és 232. cikke;
- [az Európai Parlament eljárási szabályzata](#).

TAGSÁG ÉS ÖSSZETÉTEL

Az Európai Parlament összetételére vonatkozó általános szabályokat az EUSZ 14. cikkének (2) bekezdése határozza meg, amely kimondja, hogy „az Európai Tanács, az Európai Parlament kezdeményezésére és vele egyetértésben egyhangúlag elfogadott határozatban meghatározza az Európai Parlament összetételét”. Kimondja továbbá, hogy a Parlamentet az uniós polgárok legfeljebb 751 képviselője (750 képviselő és az elnök) alkotja. Emellett a polgárok képviselete arányosan csökkenő módon valósul meg, ahol a tagállamonkénti alsó küszöbérték legalább hat képviselő. Egyetlen tagállam sem rendelkezhet több mint 96 képviselői hellyel.

A csökkenő arányosság elve azt jelenti, hogy a képviselői helyeket a tagállamok népességének arányában osztják el, azonban a népesebb tagállamok elfogadják, hogy a kevésbé népes uniós tagállamok jobb képviselete érdekében alulreprezentáltak: minél nagyobb az ország, annál kevesebb a képviselői helyek száma a lakossághoz képest. Ezt a koncepciót a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta az EUSZ 14. cikkének (2) bekezdése értelmében hozott, egymást követő európai tanácsi határozatok határozzák meg részletesebben.

A következő európai parlamenti választásokra 2024. június 6. és 9. között kerül sor. Az Európai Parlament összetételéről szóló, 2023. június 15-i parlamenti jogalkotási állásfoglalást követően az Európai Tanács 2023. szeptember 22-én határozatot fogadott el a Parlament összetételének megállapításáról, 705-ről 720-ra növelve a parlamenti képviselői helyek teljes számát. Az egyes tagállamokban megválasztandó európai parlamenti képviselők száma a következőképpen alakul:

Belgium	22
Bulgária	17
Cseh Köztársaság	21
Dánia	15
Németország	96
Észtország	7
Írország	14

Görögország	21
Spanyolország	61
Franciaország	81
Horvátország	12
Olaszország	76
Ciprus	6
Lettország	9
Litvánia	11
Luxemburg	6
Magyarország	21
Málta	6
Hollandia	31
Ausztria	20
Lengyelország	53
Portugália	21
Románia	33
Szlovénia	9
Szlovákia	15
Finnország	15
Svédország	21

A Parlamentnek a választás utáni egy hónapos időszak lejártát követő első kedden külön összehívás nélkül össze kell ülnie ([1976. szeptember 20-i okmány](#)). Az EUMSZ 229. cikke (1) bekezdésének megfelelően a Parlament ezenkívül minden év márciusának második keddjén külön összehívás nélkül összeül.

FELÉPÍTÉS

A. Az elnök

Az eljárási szabályzat értelmében a Parlament elnökét a képviselők közül két és fél évre választják meg (19. cikk). Az elnök képviseli a Parlamentet a külvilág előtt és a többi uniós intézménnyel fenntartott kapcsolatokban. Az elnök vezeti a plenáris üléseken folytatott vitákat és ügyel a Parlament eljárási szabályzatának tiszteletben tartására. Az elnök az Európai Tanács minden ülésének kezdetén kifejezésre juttatja a Parlament álláspontját és aggályait a napirenden szereplő pontokkal és egyéb témákkal kapcsolatban. Az elnök aláírásával jogerőre emeli az EU költségvetését, miután a Parlament elfogadta azt. Az Európai Parlament elnöke az Európai Unió Tanácsának elnökével közösen írja alá a rendes jogalkotási eljárás szerint elfogadott valamennyi jogalkotási aktust. Az elnököt a tizennégy alelnök egyike helyettesítheti (23. cikk).

B. A plenáris ülés

A plenáris ülés szűkebb értelemben az Európai Parlament, és az üléseket az elnök vezeti. A Parlament minden hónapban (kivéve augusztusban) négy napig, azaz hétfőtől csütörtökig tartó ülést tart Strasbourgban. További üléseket tartanak Brüsszelben. Az ülések ülésnapokra oszlanak (153. cikk). Az ülésteremben a képviselők

ülésrendjét politikai hovatartozásuk szerint, balról jobbra haladva határozzák meg, a képviselőcsoportok elnökeivel való megállapodás alapján. Az elnök – időnként megemlékezéssel vagy egy aktuális témáról tartott beszéddel – nyitja meg az ülést. Az elnököt munkájában a tizennégy alelnök segíti, akik átvehetik az elnökséget. A Bizottság és az Európai Unió Tanácsa részt vesz az üléseken, hogy elősegítsék az intézmények együttműködését a döntéshozatali eljárások során. Amennyiben a Parlament erre igényt tart, felkérheti a két intézmény képviselőit arra, hogy nyilatkozatot tegyenek vagy beszámoljanak tevékenységükről.

C. Politikai testületek

A parlament politikai testületei az Elnökség (24. cikk – az elnök és 14 alelnök); az Elnökök Értekezlete (26. cikk – az elnök és a képviselőcsoportok elnökei); az öt quaestor (28. cikk – akik a képviselőket érintő adminisztratív és pénzügyi kérdésekért felelnek); a Bizottsági Elnökök Értekezlete (29. cikk); és a Küldöttségi Elnökök Értekezlete (30. cikk). Az elnök, az alelnökök és a quaestorok, valamint a bizottsági és küldöttségi elnökök hivatali ideje két és fél év (19. cikk).

D. Bizottságok és küldöttségek

A képviselők 20 bizottságban, négy albizottságban és 44 küldöttségben (parlamentközi küldöttségekben, valamint parlamenti vegyes bizottságokba, parlamenti együttműködési bizottságokba és többoldalú parlamenti közgyűlésekbe delegált küldöttségekben) foglalnak helyet^[1]. Ezenkívül a Parlament küldöttséget delegál az afrikai, karibi és csendes-óceáni országok és az Európai Unió között létrejött megállapodás értelmében létrehozott közös parlamenti közgyűlésbe is^[2]. A Parlament különbizottságokat (az eljárási szabályzat 207. cikke) vagy vizsgálóbizottságokat (az EUMSZ 226. cikke és az eljárási szabályzat 208. cikke) is felállíthat. A Parlament 2024. április 10-én [elfogadta](#) az ideiglenes jogalkotási bizottságokról szóló, új 207a. cikket, hogy biztosítsa a feladatok jobb elosztását. Az új cikk kimondja, hogy amennyiben egy ügy háromnál több bizottság hatáskörébe tartozik, az Elnökök Értekezlete végső esetben, a Bizottsági Elnökök Értekezletének ajánlása alapján javasolhatja a Parlamentnek ideiglenes jogalkotási bizottság létrehozását egy adott kötelező erejű jogi aktusra irányuló javaslat vagy jogalkotást megelőző stratégiai dokumentum kezelése céljából.

Az eljárási szabályzat 213. cikke alapján minden bizottság, illetve küldöttség saját elnökséget választ, amely az elnökből és legfeljebb négy alelnökből áll.

E. Képviselőcsoportok

A képviselők nem nemzeti küldöttségekben, hanem politikai hovatartozásuktól függően transznacionális képviselőcsoportokban foglalnak helyet. Az eljárási szabályzat értelmében egy adott képviselőcsoport legalább 23 tagú, és a tagállamok legalább egynegyedéből megválasztott képviselőkből áll (az eljárási szabályzat 33. cikke). A képviselőcsoportok rendszeresen üléseznek a plenáris ülést megelőző héten és az ülésnapon, továbbá szemináriumokat tartanak tevékenységük fő

[1]Az egyes bizottságok tagjainak számát a bizottságok összetételéről szóló, 2020. január 15-i európai parlamenti határozat (HL C 270., 2021.7.7., 117. o.) első bekezdése határozza meg.

[2]Lásd a [Szamoai Megállapodás 90. cikkét](#).

irányelveinek meghatározása érdekében. Bizonyos képviselőcsoportok uniós szinten működő, nemzetek feletti politikai pártoknak feleltethetők meg.

F. Európai politikai pártok és alapítványok

A Parlament a valódi európai politikai pártok és alapítványok sikeres fejlődését elősegítő feltételek megteremtését szorgalmazza, ideértve keretjogszabályok elfogadását is. Az EUMSZ 224. cikke biztosítja a jogalapot az európai szintű politikai pártok alapszabályának és finanszírozásuk szabályainak rendes jogalkotási eljárás keretében történő elfogadásához. 2003-ban létrehozták az európai politikai pártok finanszírozási rendszerét, amely uniós szintű politikai alapítványok létrehozását is lehetővé tette^[3]. Bizonyos visszaélészerű gyakorlatokra adott válaszként ezeket a szabályokat módosította a 2018. május 3-i [\(EU, Euratom\) 2018/673 rendelet](#), amelynek célja az európai politikai pártok európai dimenziójának megerősítése, a források méltányosabb elosztásának biztosítása és a végrehajtás javítása.

Jelenleg a következő európai politikai pártok léteznek: az Európai Néppárt, az Európai Szocialisták Pártja, a Liberálisok és Demokraták Szövetsége Európáért, az Európai Zöldek Pártja, az Európai Konzervatívok és Reformerek Pártja, az Európai Baloldal Pártja, az Identitás és Demokrácia Pártja, az Európai Demokrata Párt, az Európai Szabad Szövetség és az Európai Keresztény Politikai Mozgalom. Ezek a nemzetek feletti pártok az Európai Parlamentben működő megfelelő képviselőcsoportokkal szoros együttműködésben fejtik ki tevékenységüket.

A legfontosabb európai politikai alapítványok: az Európai Tanulmányok Wilfried Martens Központja, a Haladó Tanulmányok Európai Alapítványa, az Európai Liberális Fórum, a Zöld Európai Alapítvány, az Európai Demokraták Intézete, az Európa Átalakítása és az Új Irány Alapítvány az Európai Reformokért.

2012. november 22-én a Parlament [állásfoglalást](#) fogadott el, melyben arra sürgette az európai politikai pártokat, hogy a Parlament és a Bizottság politikai legitimitációjának megerősítése érdekében állítsanak jelölteket a Bizottság elnöki posztjára. Ezeket az intézkedéseket a 2014-es választások előtt hajtották végre, amikor legelső alkalommal állítottak csúcsjelölteket. A választásokat követően a Parlament 2014. október 22-én az egyik csúcsjelöltet, Jean-Claude Junckert választotta meg a Bizottság elnökének. A Parlament és a Bizottság közötti kapcsolatokról szóló keretmegállapodás felülvizsgálatáról szóló, [2018. február 7-i határozatában](#) a Parlament kimondta, hogy készen áll arra, hogy elutasítson a Bizottság elnöki posztjáért induló minden olyan jelöltet, aki nem volt valamely európai szintű politikai párt csúcsjelöltje („Spitzenkandidat”) a 2019. évi európai parlamenti választásokat megelőző időszakban. Noha a 2019-es választásoknál végül elvetették, a csúcsjelöltállítási eljárás lehetővé tette a jelöltek közötti vitát elősegítő szélesebb platform kialakítását, növelve az átláthatóságot és a bizottsági elnök szerepének politikai legitimitását, valamint megerősítve az uniós polgárok részvételét és tájékozottságát. A Parlament 2022. május 3-án elfogadta a választási törvény reformjáról első olvasatban kialakított [álláspontját](#), amelyben úgy vélte, hogy a csúcsjelöltállítási eljárást hivatalossá lehetne tenni az európai politikai szervezetek közötti politikai megállapodással, valamint a Parlament és az Európai Tanács közötti

[3]Az európai politikai pártok és az európai politikai alapítványok jogállásáról és finanszírozásáról szóló, 2014. október 22-i, [1141/2014/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelet \(HL L 317., 2014.11.4., 1. o.\)](#).

intézményközi megállapodással. Felszólította továbbá az európai politikai pártokat, az európai választói szövetségeket és az európai választási formációkat, hogy legalább 12 héttel a választás napja előtt nevezzék meg jelöltjeiket a Bizottság elnöki tisztségére, és kijelentette, hogy elvárja, hogy a jelöltek az uniós szintű választókerület megfelelő listájának első helyén szerepeljenek.

2018-ban [az Európai Unió munkájának hatékonyabbá tételére irányuló intézményi lehetőségekről](#) szóló közleményében a Bizottság előterjesztette a transznacionális listák ötletét, ami egy lépést jelentene abba az irányba, hogy javuljon az uniós intézmények legitimitása a polgárok szemében: egy egész Európára kiterjedő választókerület létrehozása megerősíthetné az európai választások európai dimenzióját, mivel lehetővé tenné a polgárok számára, hogy Európa-szerte kapcsolatba lépjenek a jelöltekkel. A Parlament azonban úgy vélte, hogy a 2019-es európai választásoknál még nem ért meg az idő a transznacionális választókerületek létrehozására, ugyanakkor nyitva hagyta egy jövőbeli vita lehetőségét. A választási törvény reformjáról kialakított [álláspontjában](#) a Parlament javasolta, hogy „vezessenek be kötelező földrajzi képviseletet az uniós választókerületi listák tekintetében”, és arra ösztönözte „az európai politikai pártokat, az európai választói szövetségeket és más európai választási formációkat, hogy minden tagállamból nevezzenek meg jelölteket az uniós szintű listákon”. E választási reform keretében a jelenlegi 705 képviselői helyen felül 28 transznacionális hely jön majd létre az uniós szintű választókerület számára, teljes mértékben tiszteletben tartva a földrajzi és a nemek közötti egyensúlyt.

G. A Parlament Főtitkársága

A Parlament [Főtitkárságát](#) az Elnökség által kinevezett főtitkár vezeti (az eljárási szabályzat 234. cikke). A Főtitkárság összetételét és szervezeti felépítését szintén az Elnökség határozza meg: jelenleg 13 főigazgatóságból és a Jogi Szolgálatból áll. Feladata a jogalkotási munka koordinálása, valamint a plenáris ülések és a megbeszélések megszervezése. Ezenfelül technikai, jogi és szakértői segítséget nyújt a parlamenti testületek és a képviselők számára megbízatásuk ellátásához. A Főtitkárság gondoskodik valamennyi ülés tolmácsolásáról, valamint a hivatalos dokumentumok fordításáról.

MŰKÖDÉS

A szerződések értelmében az Európai Parlament függetlenül szervezi meg működését. Tagjai szavazatainak többségével elfogadja eljárási szabályzatát (az EUMSZ 232. cikke). Amennyiben a szerződések másként nem rendelkeznek, a Parlament a leadott szavazatok többségével hoz határozatot (az EUMSZ 231. cikke). Az Európai Parlament határoz az ülések napirendjéről, amely főként a parlamenti bizottságok által készített jelentések elfogadásából, a Bizottsághoz és az Európai Unió Tanácsához intézett kérdésekből, aktuális kérdések és sürgős ügyek megvitatásából, valamint az elnökség nyilatkozataiból áll. A bizottsági és a plenáris ülések nyilvánosak és az interneten élőben követhetők.

SZÉKHELY ÉS MUNKAHELYSZÍNEK

1981. július 7. óta az Európai Parlament több állásfoglalást is elfogadott a székhelyére vonatkozóan, felhívva a tagállamok kormányait, hogy tegyenek eleget

a szerződésben vállalt abbéli kötelezettségüknek, hogy egyetlen székhelyet határoznak meg az intézményeknek. Mivel a tagállamok hosszú időn át nem tettek lépéseket, a Parlament határozatot hozott szervezeti felépítését és munkahelyszíneit illetően (Luxembourg, Strasbourg és Brüsszel). Az Európai Tanács 1992. december 11–12-i edinburghi ülésén a tagállamok kormányai megegyezésre jutottak az uniós intézmények székhelyeit illetően, miszerint:

- a Parlament székhelye Strasbourgban van, ahol a 12 havi ülést, köztük az éves uniós költségvetésről szóló határozatot meghozó ülést is tartják;
- további plenáris ülésekre kerül sor Brüsszelben;
- a parlamenti bizottságok Brüsszelben üléseznek;
- a Parlament Főtitkársága és működését támogató szervezeti egységei Luxembourgban maradnak.

Az Európai Parlament bírálta ezt a határozatot. Mindazonáltal az Európai Unió Bírósága – a C-345/95. számú ügyben hozott, 1997. október 1-jei ítéletében – megerősítette, hogy az Európai Parlament székhelyének kijelölése az EUMSZ jelenlegi 341. cikkével összhangban történt. A határozatot a szerződésekhez csatolt jegyzőkönyv formájában az Amszterdami Szerződésbe is belefoglalták.

A Parlament – bár bírálta az említett határozatokat – kénytelen az Elnökök Értekezlete javaslata alapján ennek megfelelően elkészíteni éves ülésnaptárát. A Parlament az év során általában 12 négynapos ülést tart Strasbourgban és 6 kétnapos ülést Brüsszelben. Az európai parlamenti képviselők számos kezdeményezést indítottak a strasbourgi ülésezés elkerülése érdekében. 2012-ben például olyan ülésnaptárt fogadtak el, amelyben egyazon októberi naptári hétre két kétnapos ülés jutott, aminek következtében a strasbourgi ülésezés időtartama összességében négy nappal csökkent. Franciaország panasa nyomán azonban az Európai Unió Bírósága úgy ítélt, hogy a meghozott határozatok betartása érdekében két teljes plenáris ülést kell tartani (C-237/11. számú ügy).

Az EUMSZ 229. cikke értelmében a Parlament a tagjai többségének kérelmére, valamint az Európai Unió Tanácsa vagy a Bizottság kérelmére rendkívüli ülést tarthat. 2006. december 18-án a Parlament első ízben tartott kiegészítő plenáris ülést Brüsszelben, közvetlenül az Európai Tanács 2006. december 14–15-i ülését követően. Az európai tanácsi ülések azonnali nyomon követésének e gyakorlata azóta megszilárdult.

A Covid19-világjárvány óta a Parlament lehetővé teszi a képviselők számára, hogy távolról vegyenek részt a plenáris üléseken, és távoli szavazási eljárásokat alkalmazzanak.

PARLAMENTI TAGSÁG KÉPVISELŐCSOPORTOK ÉS TAGÁLLAMOK SZERINT

A képviselőcsoportokat és összetételüket mutató táblázat a Parlament [honlapján](#) található.

Eeva Pavy

04/2024

1.3.4. AZ EURÓPAI PARLAMENT: VÁLASZTÁSI ELJÁRÁSOK

Az Európai Parlament választási eljárásait egyrészt a valamennyi tagállamra érvényes közös szabályokat meghatározó európai jogszabályok, másrészt államonként változó külön nemzeti rendelkezések szabályozzák. A közös rendelkezések meghatározzák az arányos képviselő elvét, a küszöbértékeket érintő szabályokat, valamint az európai uniós képviselői mandátummal kapcsolatos egyes összeférhetlenségeket. Számos egyéb fontos kérdést – például hogy pontosan milyen választási rendszert alkalmaznak, valamint a választókeretek számát – a nemzeti jog szabályoz.

JOGALAP

- Az [Európai Unióról szóló szerződés](#) (EUSZ) 14. cikke;
- Az [Európai Unió működéséről szóló szerződés](#) (EUMSZ) 20., 22. és 223. cikke, valamint az Alapjogi Charta 39. cikke.
- Az Európai Parlament képviselőinek közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló, [1976. szeptember 20-i okmány](#), melyet legutóbb a 2018. július 13-i [\(EU, Euratom\) 2018/994 tanácsi határozat](#) módosított.

KÖZÖS SZABÁLYOK

A. Alapelvek

Bár az alapító szerződések [\(1.1.1\)](#) kimondták, hogy az Európai Parlament képviselőit kezdetben a nemzeti parlamentek nevezik ki, arról is rendelkeztek, hogy a választás később az általános közvetlen választójog alapján fog történni. Ezt a rendelkezést az 1979-es első közvetlen választásokat megelőzően a Tanács az Európai Parlament képviselőinek közvetlen, általános választójog alapján történő megválasztásáról szóló, 1976. szeptember 20-i okmány révén hajtotta végre (1976-os választási okmány). Ez a jogi aktus alapjaiban változtatta meg az Európai Parlament intézményi helyzetét, és a demokratikusabb Európai Unió alapító dokumentumának tekinthető.

A Maastrichti Szerződés [\(1.1.3\)](#) 1992-ben úgy rendelkezett, hogy a választásokat egységes eljárással kell megtartani, és hogy az Európai Parlamentnek erről javaslatot kell előterjesztenie, amelyet a Tanács egyhangúlag fogad el. Mivel azonban a Tanács nem jutott megállapodásra egyik javaslattal kapcsolatban sem, az Amszterdami Szerződés bevezette annak lehetőségét, hogy „közös elveket” fogadjanak el. A [2002. június 25-i, illetve szeptember 23-i 2002/772/EK, Euratom tanácsi határozat](#) ennek megfelelően módosította az 1976-os választási okmányt, és bevezette az arányos képviselő elvét, valamint a nemzeti és az európai képviselői mandátum közötti összeférhetlenség elvét.

Az 1976-os választási okmány legutóbbi módosításait a [2018. július 13-i \(EU, Euratom\) 2018/994 tanácsi határozattal](#) fogadták el, amely rendelkezéseket tartalmaz a különböző szavazási módszerek (előzetes szavazás, elektronikus,

internetes és postai úton történő szavazás); a küszöbértékek; a személyes adatok védelme; a „kettős szavazás” nemzeti jogszabályok általi büntetése; a harmadik országokban történő szavazás; valamint az európai politikai pártok szavazólapokon való megjelenítésének lehetőségéről.

A Lisszaboni Szerződéssel ([1.1.5.](#)) az aktív és passzív választójog alapvető joggá vált (az Európai Unió Alapjogi Chartájának 39. cikke).

B. Alkalmazás: hatályos közös rendelkezések

1. Az adott tagállamban állampolgársággal nem rendelkező személyek választójoga és választhatósága

Az EUMSZ 22. cikkének (2) bekezdése szerint „minden uniós polgár, akinek a lakóhelye olyan tagállamban van, amelynek nem állampolgára, a lakóhelye szerinti tagállamban az európai parlamenti választásokon választójoggal rendelkezik és választható ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai”. Az e jog végrehajtására vonatkozó rendelkezéseket a legutóbb a [2013/1/EU tanácsi irányelvvel](#) módosított [93/109/EK tanácsi irányelv](#) 6. cikkében rögzítették, amely szerint „minden olyan uniós polgár, aki olyan tagállamban rendelkezik lakóhellyel, amelynek nem állampolgára, és akit – akár a lakóhely szerinti tagállam, akár a származás szerinti tagállam joga szerint – valamely egyedi büntetőjogi vagy polgári jogi határozat által passzív választójogától megfosztottak, a lakóhelye szerinti tagállamban tartott európai parlamenti választásokon ennek a jognak a gyakorlásából ki van zárva”.

2. Választási rendszer

A módosított 1976-os választási okmány értelmében az európai választásoknak arányos képviseleten kell alapulniuk, és vagy a listás rendszer, vagy az egyetlen átvihető szavazatos rendszer alapján kell működniük. A tagállamok lehetővé tehetik a preferenciális listás szavazást is.

A nemzeti szinten érvényesen leadott szavazatok 5%-ig terjedő képviselői helyek elosztására vonatkozó, önkéntes minimális szavazatküszöb mellett az 1976. évi választási okmány ([EU, Euratom](#)) [2018/994 tanácsi határozattal](#) elfogadott legutóbbi módosításai (az egyetlen választókerülettel rendelkező tagállamokat is beleértve) a több mint 35 megszerezhető hellyel rendelkező választókerületekre vonatkozóan – azokban a tagállamokban, ahol a listás rendszert alkalmazzák – 2 és 5% közötti, kötelező minimális szavazatküszöböt állapítottak meg. A tagállamoknak legkésőbb a 2024. évi választásokig időben meg kell felelniük ennek a követelménynek.

Az említett határozat értelmében a tagállamok az előzetes szavazást, a postai úton történő szavazást, valamint az elektronikus és internetes szavazást is biztosíthatják. Amennyiben így rendelkeznek, különösen az eredmény megbízhatóságát, a szavazás titkosságát és a személyes adatok védelmét kell biztosítaniuk.

3. Összeférhetetlenség

A Tanács [2002/772/EK, Euratom határozatával](#) módosított 1976-os választási okmány 7. cikke szerint az európai parlamenti képviselő hivatala összeférhetetlen a tagállami kormány tagjának, a Bizottság tagjának, a Bíróság bírójának, főtanácsnokának vagy hivatalvezetőjének, a Számvevőszék tagjának, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság tagjának, a szerződések értelmében az uniós alapok kezelése vagy állandó közvetlen irányítási feladat céljából létrehozott bizottságok vagy más

szervek tagjának, az Európai Beruházási Bank igazgatótanácsa, irányítóbizottsága vagy személyzete tagjának, illetve az Európai Unió intézményei vagy az ezek alá rendelt szakosodott szervek aktív tisztviselőjének vagy alkalmazottjának hivatalával. Az összeférhetetlen tisztségek körét (1997-ben) kibővítették a Régiók Európai Bizottságának tagjaival, (2002-ben pedig) az Európai Központi Bank Igazgatótanácsának tagjaival, az Európai Unió ombudsmanjának hivatalával, valamint – ami a legfontosabb – a nemzeti parlamenti képviselőkkel.

A NEMZETI RENDELKEZÉSEK SZERINTI RENDSZEREK

E közös szabályok mellett a választási rendszerre időnként egymástól teljesen eltérő nemzeti rendelkezések vonatkoznak, tehát vegyes választási rendszernek tekinthető.

A. A választási rendszer és a küszöbértékek

Minden tagállamnak arányos képviseleten alapuló rendszert kell alkalmaznia. A nemzeti szinten leadott szavazatok 5%-áig terjedő képviselői helyek elosztására vonatkozó, önkéntes szavazatküszöb mellett az [\(EU, Euratom\) 2018/994 tanácsi határozat](#) (az egyetlen választókerülettel rendelkező tagállamokat is beleértve) a több mint 35 megszerezhető hellyel rendelkező választókerületekben 2 és 5% közötti, kötelező minimális szavazatküszöböt állapított meg. Ennek a követelménynek időben, legkésőbb a 2024. évi európai választások előtt meg kell felelni.

Jelenleg a következő tagállamok alkalmaznak küszöbértékeket: Franciaország, Belgium, Litvánia, Lengyelország, Szlovákia, Csehország, Románia, Horvátország, Lettország és Magyarország (5%); Ausztria, Olaszország és Svédország (4%); Görögország (3%); és Ciprus (1,8%). A többi tagállam nem alkalmaz küszöbértékeket, bár Németország ezt megkísérelte, de a német alkotmánybíróság két határozatban ([2011](#)-ben és [2014](#)-ben) alkotmányellenesnek nyilvánította az ország uniós választásokra vonatkozó jelenlegi (kezdetben 5%-os, majd 3%-os) küszöbértékeit.

B. A választókerületek kijelölése

Az európai választásokon a legtöbb tagállam egyetlen választókerületként vesz részt. Négy tagállamban (Belgiumban, Írországban, Lengyelországban és Olaszországban) azonban az ország területét több regionális választókerületre osztották.

C. Választójog

A legtöbb tagállamban 18 év a választójog alsó korhatára, kivéve Ausztriát, Belgiumot, Németországot és Máltát, ahol 16, valamint Görögországot, ahol 17.

A szavazás négy tagállamban (Belgiumban, Bulgáriában, Luxemburgban és Görögországban) kötelező. Ezekben az országokban a szavazási kötelezettség az ország állampolgáira és az ott állampolgársággal nem rendelkező, nyilvántartásba vett uniós polgárokra is vonatkozik.

1. A befogadó országban állampolgársággal nem rendelkező személyek választójoga

Minden uniós polgár, akinek a lakóhelye olyan tagállamban van, amelynek nem állampolgára, a lakóhelye szerinti tagállamban az európai parlamenti választásokon választójoggal rendelkezik és választható ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai (az EUMSZ 22. cikke). A lakóhely fogalma azonban

a tagállamtól függően még mindig eltéréseket mutat. Egyes országokban a választók állandó vagy szokásos lakóhelye a választókerületben kell, hogy legyen (például Észtországban, Franciaországban, Lengyelországban, Németországban, Romániában és Szlovéniában), vagy életvitelszerűen ott kell tartózkodniuk (például Cipruson, Dániában, Görögországban, Írországban, Luxemburgban, Svédországban és Szlovákiában), máshol a népesség-nyilvántartásban kell szerepelniük (például Belgiumban és Csehországban). Néhány országban (például Cipruson) az uniós polgárok választójoga minimális tartózkodási időhöz is kötött. A többi uniós tagország állampolgárai minden tagállamban kötelesek a választás napját megelőzően regisztrálni a szavazáshoz. A regisztráció határideje tagállamonként változik.

2. Külföldi lakóhellyel rendelkező személyek választójoga a származás szerinti országban

Szinte valamennyi tagállam lehetővé teszi, hogy állampolgárai külföldről szavazzanak az európai választásokon. A szavazóknak egyes tagállamokban regisztráltatniuk kell magukat a nemzeti választási hatóságoknál annak érdekében, hogy postai úton, illetve nagykövetségen vagy konzulátuson szavazhassanak külföldön. Más tagállamokban a postai szavazásra a nagykövetségen vagy a konzulátuson kerülhet sor. Egyes tagállamokban a külföldön történő szavazás joga csak azokat a polgárokat illeti meg, akik egy másik tagállamban élnek (például Bulgáriában és Olaszországban). Ezen túlmenően a legtöbb tagállam különleges intézkedéseket hoz a külföldön szolgálatot teljesítő diplomaták és katonai személyzet tekintetében.

Az a tény, hogy egyes külföldi állampolgárok a befogadó tagállamban és származási országukban is szavazhatnak, visszaélésekhez vezethet – ez a kettős szavazás –, amely egyes tagállamokban bűncselekménynek számít. E tekintetben az [\(EU, Euratom\) 2018/994 tanácsi határozattal](#) elfogadott 1976. évi választási okmány legutóbbi módosításai megkövetelik a tagállamoktól annak biztosítását, hogy az európai parlamenti választásokon történő kettős szavazás hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciókat vonjon maga után.

D. A választhatóság

Az európai parlamenti választásokra vonatkozó, bármely lakóhely szerinti tagállamban gyakorolható passzív választójog a belföldi és külföldi polgárok közötti megkülönböztetés tilalma alkalmazásának példája és az Európai Unión belüli szabad mozgás és tartózkodás jogának szükségszerű következménye. Bármely olyan uniós polgár, aki nem állampolgára a lakóhelye szerinti tagállamnak, de a passzív választójog tekintetében teljesíti mindazokat a feltételeket, amelyeket az adott állam joga saját állampolgárai számára előír, jogosult arra, hogy a lakóhelye szerinti tagállamban az európai parlamenti választásokon választható legyen, kivéve, ha ezektől a jogoktól megfosztották (a [93/109/EK tanácsi irányelv](#) 3. cikke).

Attól a valamennyi tagállamban fennálló kötelezettségtől eltekintve, mely szerint a választhatósághoz valamely tagállam állampolgárságával kell rendelkezni, a feltételek országonként változnak. Ugyanannak a választásnak az alkalmával senki nem jelöltheti magát egynél több tagállamban (a [93/109/EK tanácsi irányelv](#) 4. cikke). A tagállamok többségében 18 év a választhatóság alsó korhatára, kivétel ez alól Belgium, Bulgária, Ciprus, Csehország, Észtország, Írország, Lengyelország,

Lettország, Litvánia és Szlovákia (21 év), Románia (23 év), valamint Olaszország és Görögország (25 év).

E. Jelölések

Egyes tagállamokban csak politikai pártok és politikai szervezetek állíthatnak jelölteket. Más tagállamokban a jelölések akkor is benyújthatók, ha ezeket kellő számú aláírás vagy választó támogatja, egyes esetekben pedig letét is szükséges.

Az Európai Parlament összetételének megállapításáról szóló, 2018. június 28-i [\(EU\) 2018/937 európai tanácsi határozat](#) rögzíti az EUSZ 14. cikkének (2) bekezdésében meghatározott képviselői helyek betöltésének módját, a „csökkenő arányosság” elvének alkalmazásával [\(1.3.3\)](#).

F. A választás időpontja

Az 1976-os választási okmány 10. és 11. cikke értelmében az európai uniós választásnak valamennyi tagállamban ugyanarra a csütörtök reggeltől az azt követő vasárnap estéig terjedő időszakra kell esnie, a pontos dátumot és időpontokat pedig az egyes tagállamok határozzák meg. 1976-ban a Tanács jelölte ki a választási időszakot az első, 1979-es parlamenti választásokra, az Európai Parlamenttel való egyeztetést követően egyhangú határozattal. 1979 óta a választások az ennek megfelelő időpontban kerülnek megrendezésre, a választási okmány 5. cikkében említett ötéves időszak utolsó évében [\(1.3.1\)](#).

A 2014. évi választások esetében a Tanács 2013. június 14-i határozatával az eredetileg júniusra kitűzött időpontot a pünkösti időszakkal való egybeesés elkerülése érdekében május 22–25-re módosította, a 11. cikk következő rendelkezését alkalmazva: „Ha ezen időszakon belül a választásokat ... nem lehet megtartani, a Tanács az Európai Parlamenttel való egyeztetést követően az 5. cikkben említett ötéves időszak lejárta előtt legalább egy évvel egyhangú határozattal egy ettől eltérő, az előző albekezdés szerinti időszaknál legfeljebb két hónappal korábbi vagy egy hónappal későbbi időszakot jelöl ki.” A további választások az ennek megfelelő időpontban kerülnek megrendezésre, az ötéves időszak utolsó évében (az 1976. évi okmány 11. cikke). A 2019. évi választásokra ennek megfelelően május 23. és 26. között került sor. [A 2024. évi európai parlamenti választásokra](#) 2024. június 6. és 9. között került sor.

G. A választók joga a jelöltek listán belüli sorrendjének megváltoztatására

A szavazók a legtöbb tagállamban preferenciális szavazatokat adhatnak le a listán szereplő nevek sorrendjének megváltoztatására. Hat tagállamban azonban (Németországban, Spanyolországban, Franciaországban, Portugáliában, Magyarországon és Romániában) a listák zártak (nincs preferenciális szavazás). Máltán és Írországban a választók preferenciájuk sorrendjében tüntetik fel a jelölteket (egyéni átvihető szavazat).

H. A választási ciklus idején megüresedő képviselői helyek betöltése

Egyes tagállamokban a megüresedő képviselői helyeket az ugyanazon listán szereplő első meg nem választott jelöltek kapják (lehetőleg a különféle jelöltek által szerzett szavazatokat tükröző kiigazítást követően). Más tagállamokban a megüresedett helyeket a helyettesek kapják, helyettesek hiányában a listán szereplő jelöltek sorrendjét veszik figyelembe. Néhány más tagállamban az európai képviselőknek

jogukban áll visszatérni az Európai Parlamentbe, amennyiben távozásuk okai már nem állnak fenn.

AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE

Az Európai Parlament az 1960-as évek óta több alkalommal is hangot adott véleményének a választójog kérdéseit illetően, és az EK-Szerződés 138. cikkével (jelenleg az EUMSZ 223. cikke) összhangban javaslatokat tett. Az Európai Parlament megválasztására vonatkozó valóban egységes eljárás hiánya mutatja, hogy milyen nehéz eltérő nemzeti hagyományokat harmonizálni. Az Amszterdami Szerződésben rögzített lehetőség a közös elvek elfogadására csak részben tette lehetővé e nehézségek megoldását. Az Európai Parlament egyetértéséhez kötött egységes eljárás elfogadására vonatkozó, az EUMSZ 223. cikkében megfogalmazott törekvés megvalósítása még várat magára. A közös választási eljárás korszerűsítésére és „európaiasítására” irányuló parlamenti erőfeszítések eredményeképpen 1997-ben egységes választási eljárásra irányuló javaslat született, melynek lényegi elemeit beépítették a Tanács 2002-es határozatába. Az Európai Parlament 2015. november 11-én [állásfoglalást](#) fogadott el az Európai Unió választási jogának reformjáról. Az Alkotmányügyi Bizottság jogalkotási kezdeményezése a 1976. évi választási okmány módosítására irányuló javaslatot terjesztett elő azzal a céllal, hogy demokratikusabbá tegyék az európai választásokat és növeljék a nyilvánosság részvételét a választási folyamatban. A Parlament által javasolt módosításokat részben elfogadták és azokat a 2018. július 13-i (EU, Euratom) 2018/994 tanácsi határozatba belefoglalták. A Tanács azonban nem értett egyet a Parlament közös választókerület létrehozására és a Bizottság elnöki tisztségére megnevezett csúcsjelöltekre irányuló javaslatával.

A Parlament az Európai Parlament összetételéről szóló 2018. február 7-i határozat megszavazásával döntött arról, hogy miután az Egyesült Királyság kilép az EU-ból 751-ről és 705-re csökkenjen a képviselői helyek száma, és újraosszák a brexit következtében felszabaduló egyes helyeket a kis mértékben alulreprezentált uniós országok között ([1.3.3](#)). Az Európai Parlament 2023. szeptember 13-án állásfoglalást fogadott el, amelyben egyetértését adta az Európai Tanács azon határozattervezetéhez, amely 705-ről 720-ra növeli az európai parlamenti képviselői helyek számát a 2024-es választásokon.

2012. november 22-én az Európai Parlament [állásfoglalást](#) fogadott el, melyben arra sürgette az európai politikai pártokat, hogy a Parlament és a Bizottság politikai legitimitációjának megerősítése érdekében a 2014-es választások során állítsanak jelölteket a Bizottság elnöki posztjára. Ezt a rendelkezést még a 2014. évi választások előtt végrehajtották, és így az első ízben a 2014-es választásokon indultak a vezető jelöltek. Végül a 2014-es választások eredményeképpen 2014. október 22-én az Európai Parlament az egyik ilyen jelöltet, Jean-Claude Junckert választotta meg a Bizottság elnökének. Az Európai Parlament és az Európai Bizottság közötti kapcsolatokról szóló keretmegállapodás felülvizsgálatáról szóló, [2018. február 7-i határozatában](#) a Parlament kimondta, hogy készen áll arra, hogy elutasítson az Európai Bizottság elnöki posztjáért induló minden olyan jelöltet, aki nem volt valamely európai szintű politikai párt [csúcsjelöltje](#) („Spitzenkandidat”) a 2019. évi európai parlamenti választásokat megelőző időszakban. A 2019-es választásokat követően azonban Ursula von der Leyent, aki nem volt Spitzenkandidat, a

Bizottság elnökévé választották. 2023. november 22-én a Parlament plenáris ülése szavazott [a Szerződések módosítására irányuló javaslatairól](#), beleértve a Bizottság megválasztásának felülvizsgálatát is.

2003-ban létrehozták az európai politikai pártok finanszírozási rendszerét, amely politikai alapítványok ([1.3.3](#)) létrehozását is lehetővé teszi uniós szinten. Az (EK) 2004/2003 rendeletet hatályon kívül helyezte és felváltotta az Európai Parlament és a Tanács 2014. október 22-i, az európai politikai pártok és az európai politikai alapítványok jogállásáról és finanszírozásáról szóló [1141/2014/EU, Euratom rendelet](#). A 2014. évi rendeletet az európai szintű politikai pártok és politikai alapítványok finanszírozásáról szóló, [2017. június 15-i parlamenti állásfoglalást](#) követően a módosították. Az állásfoglalásban a társfinanszírozás szintjét és az európai parlamenti képviselők többpárti tagságának lehetőségét illető hiányosságokra mutattak rá annak biztosítása érdekében, hogy a 2018. május 3-i [\(EU, Euratom\) 2018/673 európai parlamenti és tanácsi rendelet](#) révén megfelelő legyen az európai politikai pártok és alapítványok finanszírozására fordított közpénzek felhasználása.

Egyes közelmúltbeli események rámutattak arra, hogy az online kommunikáció kockázatot jelenthet a választási folyamatokra és a demokráciára nézve (a személyes adatok választásokkal összefüggő manipulálása). A személyes adatok jogellenes használatának megelőzésére az európai politikai pártok és az európai politikai alapítványok jogállásáról és finanszírozásáról szóló, 2014. évi rendelet új módosításait ezt követően fogadták el (az Európai Parlament és a Tanács [\(EU, Euratom\) 2019/493 rendelete](#) (2019. március 25.) a személyes adatok védelmére vonatkozó szabályoknak az európai parlamenti választásokkal összefüggésben történő megsértésével kapcsolatos ellenőrzési eljárás tekintetében az 1141/2014/EU, Euratom rendelet módosításáról). A Parlament és a Tanács által elfogadott új szabályok célja a választási folyamat online félretájékoztatási kampányokkal szembeni védelme, amelyek során visszaélnék a szavazók személyes adataival, továbbá a szabályok lehetővé teszik pénzügyi szankciók kiszabását azon európai politikai pártokra és alapítványokra, amelyek szándékosan befolyásolják vagy megpróbálják befolyásolni az európai választások eredményét azáltal, hogy kihasználják az adatvédelmi szabályok megsértését.

Ezenkívül a Parlament 2017. június 15-i, az online platformokról és a digitális egységes piacról szóló állásfoglalását követően – amelyben felkérte a Bizottságot, hogy a valótlan tartalmak terjesztésének visszaszorítása érdekében vizsgálja meg a jogalkotáson alapuló beavatkozás lehetőségét – a Bizottság 2018 áprilisában közzétette „Európai megközelítés az online félretájékoztatás kezelésére” című [közleményét](#), és egy uniós szintű [gyakorlati kódexre](#) tett javaslatot, amelyet 2018 szeptemberében három online platform írt alá. A Bizottság 2018. decemberi [cselekvési terve a dezinformációval szemben](#) egyéb intézkedések mellett sürgeti az online platformokat, hogy gyorsan és hatékonyan hajtsák végre a kötelezettségvállalásokat, és összpontosítsanak az európai választások szempontjából sürgős intézkedésekre, ideértve a hamis felhasználói fiókok törlését, az internetes robotok üzenetküldési tevékenységeinek címkézését, valamint a dezinformáció felderítése és a tényeken alapuló tartalmak láthatóbbá tétele érdekében a tényellenőrzőkkel és kutatókkal való együttműködést. A 2019. májusi európai választásokat megelőzően a Bizottság felkérte a gyakorlati kódexet

aláíró három platformot, hogy [havonta számoljanak be](#) a reklámok elhelyezése ellenőrzésének javítása, a politikai és témafókuszú hirdetések átláthatóságának biztosítása, valamint a hamis felhasználói fiókok jelentett probléma kezelése és az internetes robotok rosszindulatú használata elleni küzdelem érdekében tett intézkedéseikről.

Az európai választások értékeléséről szóló, 2020. november 26-i [állásfoglalásában](#) a Parlament az alábbiak megvizsgálását javasolta az európai választási folyamat javítása érdekében, többek között az Európa jövőjéről szóló konferencián:

- új távoli szavazási módszerek a polgárok számára az európai választások során, különleges vagy kivételes körülmények között,
- a jelöltekre vonatkozó közös szabályok a választásokon való indulás során, valamint a kampányra és a finanszírozásra vonatkozó közös szabályok,
- a passzív és aktív választójogra vonatkozó harmonizált előírások a tagállamokban, beleértve annak megfontolását, hogy a szavazók alsó korhatárát valamennyi tagállamban 16 évre csökkentsék,
- a képviselők távollétének időtartamára vonatkozó rendelkezések, például szülési szabadság, szülői szabadság vagy súlyos betegség esetén.

A Parlament felszólította a tagállamokat, hogy biztosítsák, hogy a szavazati joggal rendelkező összes állampolgárunk – beleértve a származási országukon kívül élő uniós állampolgárokat, a hajléktalanokat és a nemzeti jogszabályokkal összhangban ilyen jogokat élvező fogvatartottakat is – gyakorolhassák ezt a jogot.

A Pegasus és azzal egyenértékű kémsoftverek használatának kivizsgálásával foglalkozó vizsgálóbizottság (PEGA bizottság) 2023. június 15-i jelentését követően a Parlament [ajánlást](#) fogadott el, amelyben felhívta a Bizottságot, hogy állítson fel egy különleges munkacsoportot a nemzeti választási bizottságok részvételével a 2024-es európai választások Unió-szerte történő védelme érdekében. Erre azonban a Bizottságtól nem érkezett válasz.

AZ EURÓPAI VÁLASZTÁSI OKMÁNY REFORMJA

Az Európai Parlament tagjainak közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslatról szóló, 2022. május 3-i [álláspontjával](#) a Parlament elindította az európai választási okmány reformját azzal a céllal, hogy a tagországok 27 különböző választási rendszerét és azok eltérő szabályait közös minimumszabályokat tartalmazó egységes európai választássá alakítsa át. A Parlament által javasolt rendszerben minden választópolgárnak két szavazata lenne: az egyikkel a nemzeti választókerületeken belül választanának képviselőt az Európai Parlamentbe, a másikkal pedig további 28 mandátum sorsáról döntenének egy közös uniós választókerületen belül. A földrajzi arányosság kívánalmára tekintettel a tagországokat a népességük alapján három csoportra osztanák. A listán a három csoportból megfelelő arányban szerepelnének a jelöltek. A javaslat szerint a páneurópai listára európai választási formációk, például nemzeti politikai pártok koalíciói és/vagy a választók nemzeti szövetségei, illetve európai politikai pártok állíthatnának jelöltet.

Más javaslatok:

- a szavazás minden országban május 9-én legyen;
- már 18 évesen is indulhasson valaki jelöltként;
- a több mint 60 képviselői helyből álló nagy választókerületek esetében az érvényesen leadott szavazatok legalább 3,5%-a legyen a választási küszöb;
- minden polgár, köztük a fogyatékossgal élő személyek is ugyanúgy szavazhassanak, akár levélben is;
- a nemek egyensúlya a „cipzárelv” vagy kvótarendszer kötelező alkalmazásával;
- a polgároknak legyen joguk szavazni az Európai Bizottság elnökére páneurópai listák „csúcsjelöltei” (Spitzenkandidaten) közül.

A tervek szerint európai választási hatóság állna fel, amely felügyelné a folyamatot, és gondoskodna az új szabályok betartásáról.

Az [EUMSZ 223. cikke](#) értelmében a Parlament jogalkotási kezdeményezését a Tanácsnak egyhangúlag jóvá kell hagynia. A kezdeményezés ezt követően visszamegy a Parlamenthez, hogy a képviselők hozzájárulásukat adhatják, még mielőtt a tagállamok saját alkotmányos követelményeiknek megfelelően jóváhagynák. Akkor kezdődnek meg a tárgyalások a Tanáccsal, amikor a tagállamok elfogadják tárgyalási álláspontjukat.

A Tanácsban az Általános Ügyek Tanácsa jelenleg vizsgálja a jogalkotási aktus tervezetét. A Tanács 2022. október 18-án [tartotta](#) első irányadó vitáját a javaslatról. Az egyes tagállamok által megfogalmazott fenntartások a transznacionális listákon alapuló, uniós szintű választókerületre vonatkozó javaslatokhoz, valamint a javaslat azon elemeihez kapcsolódnak, amelyek az európai választásokon alkalmazott választási rendszer harmonizációját vonják maguk után.

Pablo Abril Marti / Mariusz Maciejewski
07/2024

1.3.5. EURÓPAI PARLAMENT: A NEMZETI PARLAMENTEKSEL FENNTARTOTT KAPCSOLATOK

Az európai integráció előrehaladása következtében a nemzeti parlamentek szerepe megváltozott. Az európai jogalkotás valamennyi szinten történő hatékony demokratikus ellenőrzésének megteremtése érdekében különböző eszközöket hoztak létre az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek közötti együttműködés elősegítésére. Ezt a tendenciát a Lisszaboni Szerződés által bevezetett rendelkezések is megerősítették.

JOGALAP

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUSZ) 12. cikke, a nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről szóló, 1. számú jegyzőkönyve és a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló, 2. számú jegyzőkönyve.

CÉLKITŰZÉSEK

A. Az együttműködés indokoltsága

Az európai integrációs folyamatnak része a korábban a nemzeti kormányok által gyakorolt egyes hatáskörök átruházása döntéshozatali jogkörrel rendelkező közös intézményekre, aminek eredményeképpen csökkent a nemzeti parlamentek jogalkotó, költségvetési és ellenőrző hatóságként betöltött szerepe. Bár a hatáskörök nemzeti szintről európai uniós szintre történő emelése számos esetben a Tanács javára történt, az Európai Parlament fokozatosan teljes körű parlamenti szerepet szerzett:

- a nemzeti parlamentek kialakították azt a véleményt, hogy a kormányaik európai tevékenységei felett gyakorolt fokozottabb ellenőrzés, illetve a Parlamenttel való szorosabb kapcsolat lehet az uniós politikai döntéshozatal feletti befolyásuk növelésének módja, és egyúttal ezek biztosíthatják, hogy az EU demokratikus elvekre épüljön;
- a Parlament a maga részéről általában úgy vélekedik, hogy a nemzeti parlamentekkel kiépített elmélyült kapcsolatok révén megerősítheti legitimitását, az Uniót pedig közelebb viheti a polgárokhoz.

B. Az együttműködés területén bekövetkezett változások

Az európai integráció előrehaladtával a nemzeti parlamentek szerepe tovább gyengült: az EU hatalma megerősödött, és hatáskörei kiszélesedtek, valamint a Tanácsban a többségi szavazás terjedt el, és a Parlament jogalkotási hatáskörei is növekedtek.

1979-ig az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek szerves kapcsolatban voltak, mivel az európai parlamenti képviselőket a nemzeti parlamentek saját tagjaik közül nevezték ki. A Parlament közvetlen megválasztása azonban megszakította ezeket a kapcsolatokat, és ezek körülbelül tíz éven át egyáltalán nem is

léteztek. Ezek helyreállításának szükségessége 1989 után vált nyilvánvalóvá, amikor kapcsolatfelvételre került sor, és megkísérelték az eredeti szerves kapcsolatot helyreállítani. Ebben a Maastrichti Szerződés segített, amely erre vonatkozólag két, az alábbiakról rendelkező „nyilatkozatot” tartalmazott (13. és 14. nyilatkozat):

- a nemzeti parlamentek által az Európai Unió tevékenységeiben játszott szerep tiszteletben tartása (a kormányoknak „kellő időben” tájékoztatniuk kell parlamentjeiket az uniós jogalkotási javaslatokról, és szükség esetén közös konferenciákat kell tartani);
- az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek közötti együttműködés kialakítása a kapcsolatok megerősítése, az információcsere, a közös ülések rendszeresítése és kölcsönös könnyítések biztosítása révén.

A nemzeti parlamentek az alkotmányos reformok, a kormányzati vállalások vagy saját működési módszereik módosítása révén, illetve bizonyos tagállamok esetében nemzeti alkotmányos jogszabályaik alkotmánybíróság általi értelmezésének eredményeként emellett ellenőrzési lehetőséget kaptak kormányaik európai tevékenységeit illetően. Uniós ügyekre szakosodott bizottságaik a Parlammal együttműködve jelentős szerepet játszottak ebben a fejlődésben.

A nemzeti parlamentek szerepéről szóló, az Amszterdami Szerződéshez csatolt jegyzőkönyv ösztönözte a nemzeti parlamenteknek az EU tevékenységeibe való nagyobb fokú bevonását, és előírta, hogy a konzultációs dokumentumokat és javaslatokat azonnal továbbítsák annak érdekében, hogy a nemzeti parlamentek megvizsgálhassák ezeket, mielőtt a Tanács határoz. A nemzeti parlamentek fontos szerepet játszottak az Európa jövőjével foglalkozó konvent vitáin is (1.1.4.), ahol a 11 munkacsoport egyikének központi témájául is szolgáltak. Az Európai Bizottság 2006 májusában beleegyezett abba, hogy minden új javaslatot és konzultációs dokumentumot továbbítson a nemzeti parlamenteknek. Ez a „politikai párbeszéd” a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével jogi kötelezettséggé vált a Bizottság számára. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) azt is garantálja, hogy a nemzeti parlamentek átfogóbb tájékoztatást kapjanak az uniós intézményektől, ez utóbbiaknak ugyanis továbbítaniuk kell a jogalkotási aktusok tervezetét, valamint az Unióhoz való csatlakozásra irányuló kérelmeket. A Lisszaboni Szerződés tovább erősítette a nemzeti parlamentek szerepét azáltal, hogy bevonja őket a szerződések felülvizsgálatára irányuló eljárásokba, valamint a szabadság, a biztonság és a jogérvényesülés területén meglévő uniós politikák végrehajtásának értékelési mechanizmusába. A szerződés nemzeti parlamenteknek az EU-ban betöltött szerepéről szóló jegyzőkönyvvel összhangban a nemzeti parlamentek és a Parlament közötti parlamentközi együttműködést is hivatalossá tette.

A Lisszaboni Szerződés jelentősen megerősítette a nemzeti parlamenteknek az uniós jogalkotási folyamatokban való szerepét azáltal, hogy korai előrejelző mechanizmust vezetett be, vagyis egy olyan rendszert, melynek révén a nemzeti parlamentek örködhetnek az új jogalkotási javaslatokban a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartása felett (a nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről szóló, 1. számú jegyzőkönyv, valamint a szubszidiaritás és az arányosság elveinek alkalmazásáról szóló, 2. számú jegyzőkönyv). Egy jogalkotási javaslat előterjesztésének időpontjától számított nyolc héten belül a nemzeti parlamentek

indokolással ellátott véleményt nyújthatnak be az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság elnökének, kifejtve, hogy véleményük szerint a kérdéses tervezet miért nem felel meg a szubszidiaritás elvének. Lehetővé vált, hogy a nemzeti parlamentek többsége megvétózza a jogalkotási javaslatokat. A végső döntés joga azonban a jogalkotási hatóságé (az Európai Parlamenté és a Tanácsé) (1.2.2.). Ezt a mechanizmust a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta háromszor alkalmazták: 2012 májusában, [a kollektív fellépéshez való jognak a letelepedés szabadságával és a szolgáltatásnyújtás szabadságával összefüggésben való gyakorlásáról szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslat](#)^[1] kapcsán („Monti II.” rendelet), 2013 októberében, [az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslat](#)^[2] tekintetében, és 2016 májusában, [a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv felülvizsgálatára irányuló javaslat](#)^[3] kapcsán. A nemzeti parlamentek aggályokat vethetnek fel a szubszidiaritással kapcsolatban, és a szükséges küszöbértékek elérésekor sárga és narancssárga lapos eljárásokat indíthatnak. A szubszidiaritási vizsgálat a nemzeti parlamentek kizárólagos hatáskörébe tartozik. A regionális parlamentek szerepe ebben az eljárásban a 2. jegyzőkönyv 6. cikkében található, amely a következőképpen szól: „A nemzeti parlamentekre, illetve nemzeti parlamenti kamarákra tartozik, hogy – adott esetben – a jogalkotói hatáskörökkel rendelkező regionális parlamentekkel egyeztessenek.” Ezért a regionális parlamentektől kapott közvetlen beadványok a szerződések értelmében nem tekintendők a nemzeti parlamentek szubszidiaritással kapcsolatos beadványainak. Véleményüket a nemzeti parlamenten keresztül kell közvetíteni. Ha azonban az Európai Parlament beadványt kap egy regionális parlamenttől, azt tájékoztatás céljából továbbítják az illetékes szolgálatoknak – beleértve a tartalomért felelős bizottságot is –, a Regionális Fejlesztési Bizottságnak mint a regionális hatóságokkal fenntartott kapcsolatokért felelős bizottságnak, valamint a kutatási és dokumentációs szolgálatoknak. A szerződés ezenkívül tartalmaz a nemzeti parlamentek uniós intézményi struktúrában betöltött szerepét pontosító új cikkeket is (az EUSZ 10. és 12. cikke).

Az uniós államadósság-válság 2010. márciusi kirobbanása óta az euróövezethez tartozó nemzeti parlamenteknek a mentőcsomagok ratifikálásában és módosításában játszott szerepe rávilágított arra, hogy szoros együttműködésre és folyamatos információcserére van szükség köztük és az Európai Parlament között. A gazdasági és monetáris unió stabilitásáról, koordinációjáról és kormányzásáról szóló, 2013 januárjában hatályba lépett szerződés 13. cikke a nemzeti parlamentek és az Európai Parlament közötti külön együttműködésről rendelkezik a gazdasági és pénzügyi irányítás feletti parlamenti felügyelet gyakorlásával kapcsolatban.

EREDMÉNYEK: AZ EGYÜTTMŰKÖDÉS FORMÁI

A. Az Európai Unió parlamenti közgyűléseinek elnöki konferenciája

A konferenciákat 1981-ben vezették be az 1963. és az 1973. évi üléseket követően. A nemzeti parlamentek elnökei és az Európai Parlament elnökének részvételével zajló konferenciákat kezdetben kétévente tartották. Ezeket a főtitkárok ülésein készítették elő, és a nemzeti parlamentek és az Európai Parlament közötti együttműködés konkrét

[1]COM(2012) 0130.

[2]COM(2013) 0534.

[3]COM(2016) 0128.

kérdéseit vitatták meg. Az utóbbi néhány évben az elnökök évente találkoztak. Az Európai Parlament 1995 óta szoros kapcsolatokat tart fenn a társult és a csatlakozó országok parlamentjeivel. E rendszeres találkozókön a Parlament elnöke és e parlamentek elnökei a csatlakozási stratégiákat és egyéb aktuális kérdéseket vitatnak meg.

B. Az Európai Parlamenti Kutatási és Dokumentációs Központ

Az 1977. évi bécsi „nagy konferencia” hozta létre az Európai Parlamenti Kutatási és Dokumentációs Központot (ECPRD), amely olyan dokumentációs és kutatószolgálatok hálózata, amelyek szorosan együttműködnek az információhoz való hozzáférés megkönnyítése (ideértve a nemzeti és európai adatbázisokat is) és a párhuzamos munkavégzés elkerülése céljából a kutatás koordinálása érdekében. Központosítja és közzéteszi a kutatást, és weboldalt működtet a jobb információcsere érdekében. Címtára segítségével könnyebb a kapcsolatfelvétel a nemzeti parlamentek kutatási osztályai között. A központot az Európai Parlament és az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése közösen igazgatja. Tagjai közé tartoznak az uniós tagállamok parlamentjei és az Európa Tanács tagországainak országgyűlései, szolgáltatásait pedig igénybe vehetik továbbá az Európa Tanács Közgyűlésében megfigyelői státusszal rendelkező országok is.

C. A Közösség parlamentjeinek konferenciája

Ez az elképzelés Rómában, 1990-ben öltött gyakorlati formát „európai konferencia” néven. Témája „a Közösség jövője, a gazdasági és monetáris, valamint politikai unióra vonatkozó javaslatoknak a Közösségre és a tagállamokra gyakorolt következményei, továbbá konkrétabban a nemzeti parlamentek és az Európai Parlament szerepe” volt, 258-an vettek rajta részt, ebből 173 fő a nemzeti parlamentekből, 85 fő pedig az Európai Parlamentből érkezett. Azóta további hasonló eseményre nem került sor.

D. Az Európai Unió parlamentjein belüli, európai ügyekkel foglalkozó parlamenti bizottságok konferenciája (COSAC)

Ez a konferencia, melynek összehívását eredetileg a francia nemzetgyűlés elnöke kezdeményezte, 1989 óta hathavonta ülésezik a nemzeti parlamentek uniós ügyekkel foglalkozó bizottságai és európai parlamenti képviselők részvételével. A találkozókön minden parlament részéről hat képviselő vesz részt. A konferenciát az EU soros elnökségét ellátó ország parlamentje hívja össze, az Európai Parlament és az elnökségi trojka parlamentjei készítik elő, és minden alkalommal az európai integrációval kapcsolatos főbb témákat tárgyalja. A COSAC nem döntéshozatali, hanem inkább konzultációs és koordinációs szerv, amely konszenzus útján határoz. A nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről szóló jegyzőkönyv kifejezetten kimondja, hogy a COSAC bármilyen észrevételt megfogalmazhat, amelyet az uniós intézmények figyelmére érdemesnek tart. A COSAC észrevételei azonban semmilyen módon sem kötelezik a nemzeti parlamenteket, illetve nem határozzák meg álláspontjukat.

A COSAC ülésein a nemzeti parlamentek azon küldöttségei vesznek részt, amelyek európai ügyekkel kapcsolatos érdekcsoportokat alkotnak, lehetővé téve a nemzeti parlamentek képviselői számára, hogy kapcsolatba lépjenek az uniós intézmények képviselőivel. Például a [COSAC 2024 márciusában Brüsszelben tartott ülése](#), amelynek házigazdája a Tanács belga elnöksége volt, a nemek közötti egyenlőséggel

kapcsolatos politikával, a stratégiai autonómiával, valamint a jogállamiság és a demokrácia EU-n belüli helyzetével foglalkozó paneleket foglalt magában. Ez utóbbi keretében eszmecserére került sor a képviselők és az Európai Unió Bíróságának elnöke, Koen Lenaerts között, aki hangsúlyozta a szabad választások, a sajtószabadság és a tagállamok közötti szolidaritás védelmének különleges felelősségét.

E. Közös parlamenti ülések

Az európai konvent tapasztalatait követően az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek képviselői úgy vélték, hogy egyes konkrét témák kezelésére hasznos lenne egy állandó politikai együttműködési eszköz létrehozása. Ennek megfelelően 2005-től kezdve az európai és a nemzeti parlamenti képviselők közös parlamenti ülések keretében találkozókat tartanak, amelyeken megvitatják az uniós döntéshozatal során felmerülő, a parlamenteket érintő kérdéseket, valamint az uniós intézmények megerősítését.

F. Az együttműködés egyéb formái

A Parlament legtöbb állandó bizottsága konzultációt folytat a hasonló nemzeti szervekkel két- vagy többoldalú ülések, illetve az elnökök és az előadók látogatásai során.

Az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek hasonló képviselőcsoportjai közötti kapcsolatok az érintett országtól és a politikai párttól függően eltérő módon fejlődtek.

Az igazgatási együttműködés továbbfejlesztése a Parlamentben gyakornoki lehetőségek, továbbá tisztviselőcsere formájában történik. A nemzeti parlamentek legtöbb képviselője ugyanabban a parlamenti épületben rendelkezik irodával, ahol a Nemzeti Parlamentekkel Folytatott Kapcsolattartás Igazgatósága is. A parlamenti munkáról szóló kölcsönös információcsere egyre fontosabb, különösen a jogalkotás terén. Ez az információcsere modern informatikai alkalmazások, például az internetes alapú IPEX adatforgalmi és kommunikációs hálózat, [az uniós parlamentközi információcsere-rendszer](#) segítségével zajlik.

AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE

2018. április 19-én a Parlament [állásfoglalást fogadott el a szerződés nemzeti parlamentekre vonatkozó rendelkezéseinek végrehajtásáról](#)^[4], amelyben rámutat, hogy a nemzeti parlamentek javuló tendenciát mutatnak, és aktívan hozzájárulnak az Európai Unió megfelelő alkotmányos működéséhez, több pluralizmust és demokratikus legitimitást biztosítva ezzel. Az állásfoglalás azt is elismeri, hogy a nemzeti kormányoknak a nemzeti parlamentekkel szembeni elszámoltathatósága „az Európai Unión belüli nemzeti parlamenti kamarák szerepének sarokköve”. Miközben emlékeztet rá, hogy a korai előrejelző rendszert ritkán használták a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta, a Parlament úgy véli, hogy azt a jelenlegi alkotmányos kereteken belül meg lehetne reformálni. E tekintetben felhívja a Bizottságot, hogy a korai előrejelző rendszeren belül határozzon meg „technikai értesítési időszakot” annak érdekében, hogy a jogalkotási aktusok tervezetének a nemzeti parlamenti kamarák általi technikai kézhezvételi dátuma és a nyolchetes időszak kezdő dátuma

[4]Az Európai Parlament 2018. április 19-i állásfoglalása a szerződés nemzeti parlamentekre vonatkozó rendelkezéseinek végrehajtásáról (HL C 390., 2019.11.18., 121. o.).

között további időt biztosítson. A Parlament emellett támogatja azt a lehetőséget, hogy a nemzeti parlamentek konstruktív javaslatokat nyújtsanak be a Bizottságnak annak érdekében, hogy pozitívan befolyásolják az európai vitát és a Bizottság kezdeményezési jogkörét. Az állásfoglalás végezetül számos javaslatot fogalmaz meg, melyek célja az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek közötti együttműködés meglévő eszközeinek megerősítése.

A Parlament 2024. január 17-én [új állásfoglalást](#) fogadott el a szerződés nemzeti parlamentekre vonatkozó rendelkezéseinek végrehajtásáról^[5]. Ebben a Parlament kérte a tagállamokat, hogy biztosítsanak elegendő forrást nemzeti parlamentjük számára annak érdekében, hogy betölthessék az ellenőrzésben álló alkotmányos szerepüket, és javasolta, hogy vonják be regionális parlamentjeiket az EWM működésébe. A Parlament kérte továbbá a nemzeti parlamentek számára az indokolt vélemény kiadására meghatározott jelenlegi nyolchetes határidő meghosszabbítását, mivel az jellegénél fogva korlátozza a szubszidiaritás elvének való megfelelés időben történő ellenőrzését. Javasolta továbbá, hogy hozzanak létre egy ún. „zöld lapos” rendszert, amelynek keretében a nemzeti parlamentek legalább egyharmada előterjeszthet javaslatokat az európai vita „pozitív befolyásolása” érdekében.

Az EP Nemzeti Parlamentekkel Folytatott Kapcsolattartás Igazgatósága minden évben éves jelentést tesz közzé az Európai Parlament és az uniós nemzeti parlamentek közötti kapcsolatokról. A jelentés áttekintést nyújt a nemzeti parlamentekkel folytatott parlamentközi együttműködés valamennyi tevékenységéről és fejleményéről, amelyben a 27 tagállam 39 nemzeti parlamentje és kamarája, valamint az Európai Parlament vesz részt. A [2022. évi éves jelentés](#) szerint az abban az évben tartott parlamentközi üléseken megvitatott főbb témák a következők voltak: az EU biztonsága és külső tevékenysége az ukrajnai háborúra válaszul, a Covid19-világjárványt követő helyreállítás, a jogállamiság helyzete a tagállamokban, a NextGenerationEU és a gazdasági helyreállítási tervek, valamint az Európa jövőjéről szóló konferencia eredményei.

Eva Pavy / Alexandru-George Moș
05/2024

[5]Az Európai Parlament 2024. január 17-i állásfoglalása a szerződés nemzeti parlamentekre vonatkozó rendelkezéseinek végrehajtásáról (Elfogadott szövegek, [P9_TA\(2024\)0023](#)).

1.3.6. AZ EURÓPAI TANÁCS

A tagállamok állam-, illetve kormányfői által alkotott Európai Tanács adja az Európai Uniónak a fejlődéséhez szükséges ösztönzést, és meghatározza annak általános politikai irányvonalait. A Bizottság elnöke is az Európai Tanács – szavazati joggal nem rendelkező – tagja. Az Európai Parlament elnöke felszólal az Európai Tanács üléseinek elején. A Lisszaboni Szerződés uniós intézményé tette az Európai Tanácsot, és hosszú távú elnökséggel ruházta fel.

JOGALAP

Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 13., 15., 26. és 27. cikke, valamint 42. cikkének (2) bekezdése.

TÖRTÉNETE

Az Európai Tanács jelenleg az uniós tagállamok állam-, illetve kormányfőinek csúcstalálkozója. Az első ilyen „európai csúcstalálkozóra” 1961-ben került sor Párizsban, 1969-től kezdve a találkozók gyakoribbá váltak.

Az 1974 februárjában, Párizsban rendezett európai csúcstalálkozón született döntés arról, hogy az állam-, illetve kormányfők találkozóit attól kezdve rendszeresen, „Európai Tanács” néven kell megtartani. E találkozók során lehetőség nyílt egy általános megközelítés kialakítására az európai integrációval kapcsolatos problémák vonatkozásában, valamint az uniós tevékenységek megfelelő összehangolásának biztosítására.

Az [Egységes Európai Okmány](#) (1986) elsőként vette fel az Európai Tanácsot a közösségi szerződések szövegébe, meghatározva annak összetételét, illetve azt, hogy üléseit évente kétszer hívják össze.

Az Európai Unió intézményi keretében betöltött szerepét a [Maastrichti Szerződés](#) (1992) rögzítette.

A Lisszaboni Szerződés (hivatalos nevén: az Európai Unióról szóló szerződés, 2009) az Európai Tanácsot az EU teljes jogú intézményévé tette (13. cikk), és meghatározta feladatát, amely abban áll, hogy megadja „az Uniónak a fejlődéséhez szükséges ösztönzést, és meghatározza annak általános politikai irányait és prioritásait” (15. cikk). Az Európai Tanács és az Európai Unió Tanácsa (a továbbiakban: Tanács) megállapodott abban, hogy közösen szerepelnek az uniós költségvetés II. szakaszában (a költségvetési rendelet 43. cikkének b) pontja). Ez az oka annak, hogy bár az Európai Tanács és a Tanács két külön intézmény, a költségvetésnek 11 helyett csak 10 szakasza van.

SZERVEZETE

Az Európai Tanácsot a 27 tagállam állam-, illetve kormányfői, valamint a Bizottság elnöke alkotják, és saját elnöke hívja össze (az EUSZ 15. cikkének (2) bekezdése). Munkájában az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője is részt vesz. Az

Európai Parlament elnöke általában felkérést kap, hogy szólaljon fel az ülés elején (az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 235. cikkének (2) bekezdése).

Az elnököt maga az Európai Tanács választja meg, megbízatása két és fél évre szól és egyszer megújítható, és a feladata, hogy az EU-t a külvilág előtt képviselje. Az elnök szerepét az EUSZ 15. cikke határozza meg. A jelenlegi elnök, Charles Michel 2019. december 1-jén kezdte meg első hivatali idejét, és 2022 márciusában újraválasztották a 2022. június 1-jétől 2024. november 30-ig tartó második hivatali időszakra.

Az Európai Tanács általában konszenzussal hoz döntést, több fontos kinevezésről azonban minősített többséggel dönt; ezek közé tartozik saját elnökének, az Európai Bizottság elnöki tisztségére pályázó jelöltnék, az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének, valamint az Európai Központi Bank elnökének megválasztása.

Az Európai Tanács általában évente legalább négy alkalommal ülésezik. 2008-tól kezdődően gyakrabban ült össze, különösen a pénzügyi válság és az azt követő euróövezeti adósságválság idején. A közelmúltban az Unióba tartó migrációs áramlás és a belső biztonsági kérdések is sokszor szerepeltek az Európai Tanács napirendjén.

2016-tól kezdődően az állam- és kormányfők „EU-27” összetételű megbeszéléseken is találkoztak, az Egyesült Királyság nélkül. Ezek a találkozók nem voltak hivatalos jellegűek egészen addig, míg az Egyesült Királyság 2017 márciusában hivatalos értesítést nem küldött arról, hogy az Európai Unióról szóló szerződés 50. cikke értelmében ki kíván lépni az Európai Unióból. A bejelentést követően az EU-27-ek részvételével több hivatalos „Európai Tanács (50. cikk)” ülésre is sor került a rendszeres találkozók mellett.

Ezen túlmenően az Európai Tanács tagjai kormányközi konferenciák keretében is találkoznak: a tagállamok kormányai képviselőinek e konferenciáit az uniós szerződések módosításainak megvitatása és az azokról való megállapodás céljával rendezik. A Lisszaboni Szerződés 2009-es hatálybalépése előtt ez volt az egyedüli eljárás a szerződésmódosításra. Ma „rendes felülvizsgálati eljárásként” ismeretes. A kormányközi konferencia, melyet az Európai Tanács elnöke hív össze, egyhangúlag dönt a szerződésmódosításokról.

SZEREPE

A. Az Európai Tanács helye az Unió intézményrendszerében

Az EUSZ 13. cikke szerint az Európai Tanács az Unió „egységes intézményi keretének” része. Ugyanakkor szerepe sokkal inkább az, hogy általános politikai ösztönzést adjon, mint hogy jogi értelemben vett döntéshozatali szervként működjön. Az EU számára jogi következményekkel járó határozatokat csak kivételes esetekben hoz (lásd alább a 2. pontot), de számos intézményi döntéshozatali hatáskört szerzett. Az Európai Tanács most már kötelező erejű jogi aktusokat is elfogadhat, amelyek – többek között a döntéshozatal elmulasztásának esetében is (az EUMSZ 265. cikke) – az Európai Unió Bírósága előtt megtámadhatók.

Az EUSZ 7. cikkének (2) bekezdése felhatalmazza az Európai Tanácsot arra, hogy a Parlament egyetértésének elnyerését követően kezdeményezze azon tagállam egyes jogainak felfüggesztését, amely súlyosan megsérti az EU alapelveit.

B. A többi intézménnyel fenntartott kapcsolatok

Az Európai Tanács határozatait teljes mértékben függetlenül hozza, és azokhoz a legtöbb esetben sem a Bizottság kezdeményezése, sem az Európai Parlament bevonása nem szükséges.

A Lisszaboni Szerződéssel azonban továbbra is fennmarad a Bizottsággal való szervezeti kapcsolat, mivel annak elnöke az Európai Tanács szavazati joggal nem rendelkező tagja, az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője pedig részt vesz a vitákban. Másrészt az Európai Tanács gyakran felkéri a Bizottságot, hogy üléseihez nyújtson be előkészítő jelentéseket. Az EUSZ 15. cikke (6) bekezdésének d) pontja értelmében az Európai Tanács elnökének az Európai Tanács minden ülését követően jelentést kell benyújtania az Európai Parlamentnek. Az Európai Tanács elnöke emellett havonta találkozik a Parlament elnökével és a képviselőcsoportok vezetőivel is. 2011. februárjában az akkori elnök vállalta, hogy politikai tevékenységeire vonatkozóan válaszol az európai parlamenti képviselők által feltett, írásbeli választ igénylő kérdésekre. A Parlament ugyanakkor bizonyos mértékű informális befolyást is gyakorolhat azáltal, hogy elnöke jelen van az Európai Tanács ülésein, a pártvezetők pedig európai politikai családjukon belül találkozókat tartanak az Európai Tanács ülései előtt, illetve azáltal, hogy állásfoglalásokat fogad el az ülések napirendi pontjaira, az ülések kimenetelére és az Európai Tanács által benyújtott hivatalos jelentésekre vonatkozóan.

A Lisszaboni Szerződéssel további szereplőként megjelent egy új hivatal, az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője, aki az Európai Tanács részéről külpolitikai javaslatokat tesz, és részt vesz a külpolitika végrehajtásában. Az Európai Tanács elnökének feladata, – az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője hatáskörének sérelme nélkül, – hogy biztosítsa az EU külföldi képviseletét a közös kül- és biztonságpolitikához tartozó ügyekben.

C. Jogkörök

1. Intézményi szint

Az Európai Tanács adja az Uniónak „a fejlődéshez szükséges ösztönzést” és meghatározza annak „általános politikai irányait és prioritásait” (az EUSZ 15. cikkének (1) bekezdése). Emellett minősített többséggel határoz a Tanács összetételéről és a soros elnökségek ütemezéséről.

2. Kül- és biztonságpolitikai kérdések ([5.1.1.](#)) és ([5.1.2.](#))

Az Európai Tanács meghatározza a közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) elveit és az arra vonatkozó általános iránymutatásokat, valamint határoz az annak végrehajtását célzó közös stratégiákról (az EUSZ 26. cikke). Az Európai Tanács az EUSZ 42. cikkének (2) bekezdése értelmében egyhangúlag határoz arról, hogy ajánlja-e a tagállamoknak egy közös uniós védelempolitika fokozatos kialakítását.

Ha egy tagállam jelentős nemzeti politikai okokból ellenezni kívánja egy határozat elfogadását, a Tanács minősített többséggel eljárva kérheti, hogy az ügyet egyhangú határozathozatalra terjesszék az Európai Tanács elé (az EUSZ 31. cikkének (2) bekezdése). Ugyanezt az eljárást lehet alkalmazni, ha a tagállamok e területen megerősített együttműködést kívánnak létrehozni (az EUSZ 20. cikke).

Az Európa jövőjéről szóló konferencia által elfogadott 21. számú polgári ajánlás kéri az EU-t, hogy javítsa a döntéshozatal gyorsaságát és hatékonyságát, többek között a KKBP területén áttérve az egyhangúságról a minősített többségi szavazásra, valamint megerősítve az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének szerepét. [A szerződések felülvizsgálatára irányuló konvent létrehozására irányuló felhívásról szóló, 2022. június 9-i állásfoglalásában](#) a Parlament az EUSZ 48. cikkében meghatározott rendes felülvizsgálati eljárás keretében szerződésmódosításokra irányuló javaslatokat nyújtott be a Tanácsnak. Az egyik fő javaslat célja, hogy a Tanácsban a határozatokat egyhangúság helyett minősített többségi szavazással hozzák meg olyan releváns területeken, mint például a szankciók elfogadása, továbbá vészhelyzet esetén. A Parlament Alkotmányügyi Bizottsága jelentést készít az uniós szerződésekben foglalt áthidaló klauzulák végrehajtásáról is, amelyben javasolja, hogy egyes kiemelt szakpolitikai területeken, például a közös kül- és biztonságpolitika területén aktiválják az áthidaló klauzulákat.

3. Gazdasági kormányzás és a többéves pénzügyi keret (TPK) (1.4.3.)

Az államadósság-válság miatt 2009 óta az Európai Tanács és az euróövezeti csúcstalálkozók főszereplőkké váltak a bankrendszer globális válságából adódó negatív következmények kezelése tekintetében. Több tagállam is részesült pénzügyi mentőcsomagokban olyan eseti vagy átmeneti megállapodások révén, amelyekről a tagállamok állam-, illetve kormányfői határoztak, és amelyeket a tagállamok később ratifikáltak. 2012 óta a pénzügyi támogatást az állandó európai stabilitási mechanizmuson (ESM) keresztül folyósítják. A tagállami kormányok a Bizottság, a Parlament és az Európai Központi Bank aktív közreműködésével nemzetközi szerződést dolgoztak ki – Szerződés a stabilitásról, a koordinációról és a kormányzásról („kötségvetési paktum” néven is ismert) –, amely lehetővé teszi a tagállamok költségvetési és szociális-gazdasági politikáinak szigorúbb ellenőrzését. Ez egyre inkább kérdéseket vet fel azzal kapcsolatban, hogy milyen szerepet tölt be a Bizottság és a Parlament az euróövezet gazdasági kormányzásában.

Az Európai Tanács fontos szerepet játszik az európai szemeszter tekintetében is. Tavaszi ülésein politikai iránymutatásokat ad ki a makrogazdasági, költségvetési és strukturális reformról és a növekedésösztönző szakpolitikákról. Júniusi ülésein támogatja a Bizottság által készített és az Európai Unió Tanácsában megtárgyalt nemzeti reformprogramok értékelése nyomán születő ajánlásokat.

Emellett részt vesz a többéves pénzügyi keretről folytatott tárgyalásokon is, amelyek során kulcsszerepet játszik abban, hogy politikai megállapodás jöjjön létre a többéves pénzügyi keretről szóló rendelet legfőbb szakpolitikai kérdéseivel, köztük a kiadások felső határával, a kiadási programokkal és a finanszírozással (a forrásokkal) kapcsolatban.

4. Büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés (4.2.6. és 4.2.7.)

A Tanács bármely tagjának kérésére az Európai Tanács határoz arról, hogy létrejöjjön-e megerősített együttműködés valamely e területtel kapcsolatos kérdésben (az EUSZ 20. cikke). A Lisszaboni Szerződés több új áthidaló klauzulát vezetett be, amelyek

lehetővé teszik az Európai Tanács számára, hogy a Tanácsban a döntéshozatal formáját az egyhangúról a többségi szavazásra változtassa ([1.2.4.](#)).

EREDMÉNYEK

Az Európai Tanács ötéves stratégiai menetrendet (2019–2024) határozott meg, amelyben megjelölte a hosszabb távú uniós intézkedések fokozott figyelmet érdemlő, kiemelt területeit. A stratégiai menetrend mellett rövidebb távú munkaprogramjai, az úgynevezett vezetői ütemtervek meghatározzák az Európai Tanács soron következő üléseinek és a nemzetközi csúcstalálkozóknak a témáit. A [2023 februárjában közzétett indikatív vezetői ütemterv](#) például meghatározza a 2023. január és július közötti időszakra vonatkozó indikatív prioritásokat, amelyek közé tartozik különösen az Oroszország agresszív háborújára válaszul Ukrajnának nyújtott folyamatos uniós támogatás, az EU hosszú távú versenyképességének fokozása és az EU stratégiai autonómiája, többek között a biztonság és az energia területén.

A 2024–2029-es időszakra szóló stratégiai menetrend elfogadására a tervek szerint 2024 júniusában kerül sor. A megbeszélések előzetes megkezdése érdekében Charles Michel elnök az Európai Tanács 2023. júniusi ülése előtt [levelet](#) küldött, amelyben négy fő területet javasol a közelgő ülés napirendét illetően: az EU gazdasági és társadalmi alapjának megszilárdítása (zöld és digitális átállás, versenyképesség, innováció, egészségügy); az energiával kapcsolatos kihívás kezelése; az EU biztonsági és védelmi képességeinek megerősítése; valamint a világ többi részével folytatott együttműködés elmélyítése. Továbbá javasolta a migrációval kapcsolatos átfogó uniós megközelítés megerősítését.

A. Többéves pénzügyi keret

Annak érdekében, hogy segítse az EU-t a világjárvány utáni újjáépítésben, valamint hogy támogassa a zöld és digitális átállásba való beruházásokat, az Európai Tanács vezetői a [2020. július 17–21-i rendkívüli ülésükön](#) megállapodtak egy 1 824,3 milliárd EUR összegű átfogó csomagról, amely ötvözi mind a többéves pénzügyi keretet, mind pedig a Next Generation EU (NGEU) eszköz keretében tett rendkívüli helyreállítási erőfeszítéseket.

[2024. február 1-jei](#) ülésén az Európai Tanács megállapodásra jutott a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret felülvizsgálatáról. Emiatt az Európai Unió Tanácsa három jogalkotási aktust hagyott jóvá, amelyek célja a hosszú távú költségvetés megerősítése és az újonnan felmerülő kihívások kezelése. Az elfogadott csomag a pénzügyi keret módosításait, valamint az Ukrajna-eszköz és a Stratégiai Technológiák Európai Platformjának (STEP) létrehozását tartalmazza.

B. Kül- és biztonságpolitika

Az 1990-es évek elejétől kezdve a kül- és biztonságpolitika fontos kérdés az Európai Tanács csúcstalálkozóin. Az e területen hozott határozatok a következőket érintették:

- nemzetközi biztonság és a terrorizmus elleni küzdelem;
- európai szomszédságpolitika és az Oroszországgal fenntartott kapcsolatok;
- a földközi-tengeri országokkal és a Közel-Kelettel fenntartott kapcsolatok.

[1999. december 10–11-én az Európai Tanács Helsinkiben](#) tartott ülésén úgy határozott, hogy a KKBP-t katonai és nem katonai válságkezelési kapacitások fejlesztésével erősíti meg.

Az Európai Tanács [2017. június 22-i és 23-i brüsszeli ülésén](#) megállapodott arról, hogy az európai biztonság és védelem megerősítése érdekében állandó strukturált együttműködést (PESCO) kell indítani. A PESCO-t a 2017. december 11-i tanácsi határozat hozta létre. Az állandó strukturált együttműködésben Dánia és Málta kivételével valamennyi uniós tagállam részt vesz. A PESCO keretében jelenleg összesen 46 projekt van folyamatban.

Az Európai Tanács a fent említett, 2020. július 17–21-i rendkívüli ülésén megállapodott arról, hogy a biztonság és a védelem területén végzett tevékenységek finanszírozására költségvetésen kívüli eszközként létrehozzák az Európai Békekeretet. Az eszköz 2021 és 2027 közötti időszakra vonatkozó pénzügyi felső határát 5 milliárd EUR-ban határozták meg, amelyet a többéves pénzügyi kereten kívüli, a bruttó nemzeti jövedelem (GNI) elosztási kulcsán alapuló tagállami hozzájárulásokról kell finanszírozni.

Az Európai Tanács a 2022. május 30–31-i rendkívüli ülésén elítélte Oroszország Ukrajna elleni agresszív háborúját, és megállapodott a hatodik szankciócsomagról, amely az Oroszországból a tagállamokba szállított nyersolajra és kőolajtermékekre terjed ki. Átmeneti kivételt vezettek be a csővezetéken szállított nyersolajra vonatkozóan. A vezetők sürgették az Európai Unió Tanácsát, hogy haladéktalanul véglegesítse és fogadja el az új szankciócsomagot.

Az [Európai Tanács 2023. március 23-i ülésének](#) következtetései szerint „Az Európai Unió szilárdan és maradéktalanul kiáll Ukrajna mellett, valamint továbbra is erőteljes politikai, gazdasági, katonai, pénzügyi és humanitárius támogatást fog nyújtani Ukrajnának és népének, ameddig csak szükséges”.

C. Bővítés ([5.5.1.](#))

Az Európai Tanács az Európai Unió bővítésének minden egyes fordulója tekintetében feltételeket határozott meg. Koppenhágában 1993-ban lefektette a csatlakozások újabb hullámának alapjait (koppenhágai kritériumok). Az ezt követő években lezajlott ülések még közelebből meghatározták a csatlakozás kritériumait, valamint az azt megelőzően szükséges intézményi reformokat.

[Az Európai Tanács koppenhágai ülésén \(2002. december 12–13.\)](#) határozott Ciprus, Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Szlovákia és Szlovénia 2004. május 1-jei csatlakozásáról. Románia és Bulgária 2007. január 1-jén lett az Unió tagja.

2005. október 3-án Luxembourgban a Tanács jóváhagyta a Horvátországgal és Törökországgal az Unióhoz történő csatlakozásukról folytatandó tárgyalások keretét. Horvátország csatlakozási szerződését 2011. december 9-én írták alá, a horvát csatlakozásra pedig 2013. július 1-jén került sor.

Az Általános Ügyek Tanácsa 2021. december 14-én elfogadta a [bővítési, stabilizációs és társulási folyamatokról szóló következtetéseit](#) Montenegró, Szerbia, Törökország, az Észak-macedón Köztársaság, Albánia, Bosznia-Hercegovina és

Koszovó vonatkozásában, külön-külön számba véve minden tagjelölt és potenciális tagjelölt országban elért eredményeket.

Az Európai Tanács [2022. június 23](#)-án tagjelölti státuszt adott Ukrajnának a 2022. február 28-i tagsági kérelmét követően, és felkérte a Bizottságot, hogy tegyen jelentést a Tanácsnak a tagsági kérelemről szóló bizottsági véleményben meghatározott feltételek teljesítéséről. Amint e feltételek teljes mértékben teljesülnek, a Tanács határoz a további lépésekről.

[2023. február 9-i rendkívüli ülésének](#) következtetéseiben az Európai Tanács leszögezte, hogy „elismerését fejezi ki Ukrajnának az elmúlt hónapokban általa tett, arra irányuló jelentős erőfeszítésekért, hogy teljesítse az uniós tagjelölt státusza alapját képező célokat. Üdvözi az Ukrajna által e nehéz időkben tett reformtörekvéseket, és arra ösztönzi Ukrajnát, hogy haladjon tovább ezen az úton, és teljesítse a tagsági kérelemről szóló bizottsági véleményben meghatározott feltételeket annak érdekében, hogy előrelépést tegyen a jövőbeli uniós tagság felé.”

[2023. december 14–15-i ülésén az Európai Tanács](#) úgy határozott, hogy megkezdi a csatlakozási tárgyalásokat Ukrajnával és a Moldovai Köztársasággal, Grúziának pedig megadja a tagjelölt státuszt „azzal a feltétellel, hogy megteszi a 2023. november 8-i bizottsági ajánlásban meghatározott releváns lépéseket”.

D. Az Egyesült Királyság kilépése az Európai Unióból

2018. március 23-án az EU-27 összetételű Európai Tanács (50. cikk) elfogadta az Egyesült Királysággal a brexit utáni időszakra kialakítandó viszonyrendszer keretére vonatkozó iránymutatásokat. Az iránymutatás kifejezésre juttatta az EU azon szándékát, hogy az Egyesült Királysággal a lehető legszorosabb partnerség jöjjön létre, amely egyéb szakterületek mellett a kereskedelmi és a gazdasági együttműködésre, valamint a biztonságra és a védelemre terjedne ki.

Az EU-27 összetételben üléselő Európai Tanács 2019. október 17-én jóváhagyta egyrészt a kilépésről rendelkező megállapodás módosított változatát, és másrészt a felülvizsgált politikai nyilatkozatot, amelynek szövegében az EU és az Egyesült Királyság tárgyalói még ugyanaznap állapodtak meg. A megállapodás célja annak lehetővé tétele volt, hogy az Egyesült Királyság rendezett módon lépjen ki az Európai Unióból.

Az Egyesült Királyság kérelme alapján az Európai Tanács 2019. október 29-én határozatot fogadott el az EUSZ 50. cikkének (3) bekezdésében említett időszak 2020. január 31-ig történő meghosszabbításáról annak érdekében, hogy több idő álljon rendelkezésre a kilépésről szóló megállapodás megerősítésére. A kilépésről rendelkező megállapodás 2020. január 31-én hatályba lépett. Ez a dátum az EUSZ 50. cikke szerinti időszak végét és a 2020. december 31-ig tartó átmeneti időszak kezdetét jelentette. Az Egyesült Királyság többé nem uniós tagállam, hanem harmadik ország.

E. Intézményi reformok

Az Európai Tanács Tamperében tartott ülésén (1999. október 15–16.) határozott az Európai Unió Alapjogi Chartájának kidolgozására irányuló rendelkezésekről ([4.1.2.](#)). A helsinki Európai Tanács (1999. december) a Nizzai Szerződés előkészítése céljából összehívta a kormányközi konferenciát.

A laekeni Európai Tanács (2001. december 14–15.) úgy határozott, hogy összehívja az Európa jövőjével foglalkozó konventet, amely kidolgozta a később sikertelennek bizonyult alkotmány szerződést (1.1.4.). A 2007. június 21–22-i Európai Tanács – két és fél éves intézményi patthelyzetet követően – elfogadta a Lisszaboni Szerződés 2007. december 13-i aláírásához vezető kormányközi konferencia részletes mandátumát. A szerződés 2009. december 1-jén lépett hatályba (1.1.5.). 2011. március 25-én az Európai Tanács határozatot fogadott el a 136. cikk módosításáról, amely megnyitotta az utat az Európai Stabilitási Mechanizmus létrehozása előtt, amire 2012-ben került sor.

Az Európai Tanács 2018. június 28-án [határozatot fogadott el az Európai Parlament összetételéről](#), amely lehetővé tette a tagállamok számára, hogy végrehajtsák a 2019–2024-es ciklus előtti választások megszervezéséhez szükséges nemzeti intézkedéseket^[1].

A közelmúltbeli válságok – különösen a Covid19-világjárvány és az ukrajnai háború – rávilágítottak: intézményi reformokra van szükség ahhoz, hogy sürgős helyzetekben az EU képes legyen időben és hatékonyan reagálni.

A Parlament a 2022. május 4-én elfogadott, [az Európa jövőjéről szóló konferencia eredményéről szóló állásfoglalásában](#) üdvözölte a konferencia következtetéseit és ajánlásait, elismerte, hogy ezek a [szerződések módosítását teszik szükségessé](#), és felkérte Alkotmányügyi Bizottságát, hogy az [EUSZ 48. cikkével](#) összhangban dolgozzon ki javaslatokat az uniós szerződések konvent révén történő reformjára. A Parlament 2023. június 9-én [állásfoglalást fogadott el a szerződések felülvizsgálatára irányuló konvent létrehozására irányuló felhívásról](#). Az egyik fő javaslat célja a szavazási eljárások reformja, valamint annak bevezetése, hogy a Tanácsban a határozatokat egyhangúság helyett minősített többségi szavazással hozzák meg olyan releváns területeken, mint például a szankciók elfogadása, valamint áthidaló klauzulák és vészhelyzet esetén. Az Európai Parlament 2023. július 11-én [állásfoglalást](#) fogadott el az uniós szerződésekben foglalt áthidaló klauzulák végrehajtásáról. 2023. november 22-én a Parlament [állásfoglalást](#) fogadott el a szerződések módosítására irányuló javaslatokról, amelyben sürgette az Európai Tanácsot, hogy a jogalkotási eljárások korszerűsítése érdekében hívjon össze egy konventet a szerződések felülvizsgálatára.

Eeva Pavy / Pablo Abril Marti
05/2024

[1] [Az Európai Tanács \(EU\) 2018/937 határozata \(2018. június 28.\) az Európai Parlament összetételének megállapításáról.](#)

1.3.7. AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA

A Tanács az az intézmény, amely a Parlamenttel együtt rendeletek és irányelvek formájában elfogadja az uniós jogszabályokat, valamint előkészíti a határozatokat és a nem kötelező erejű ajánlásokat. Határozatait saját hatáskörében a jóváhagyását igénylő jogi aktus jogalapjának megfelelően egyszerű többséggel, minősített többséggel vagy egyhangúlag hozza meg.

JOGALAP

Az Európai Unió egyedülálló intézményi keretében a Tanács az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 16. cikke és az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 237–243. cikke értelmében rá ruházott hatásköröket gyakorolja.

SZEREP

A. Jogszabályok

A Bizottság által benyújtott javaslatok alapján a Tanács az EUMSZ 294. cikkével összhangban (rendes jogalkotási eljárás) a Parlamenttel közösen vagy a Parlamenttel folytatott konzultációt követően uniós rendeletek és irányelvek formájában jogszabályokat fogad el (1.2.3.). A Tanács emellett egyedi határozatokat és nem kötelező erejű ajánlásokat is elfogad (az EUMSZ 288. cikke), továbbá állásfoglalásokat ad ki. A Tanács és a Parlament határozza meg a Bizottságra ruházott vagy a Tanács számára fenntartott végrehajtási hatáskörök gyakorlására vonatkozó általános szabályokat (az EUMSZ 291. cikkének (3) bekezdése).

B. Költségvetés

A Tanács a költségvetési hatóság egyik ága (a másik a Parlament). Együtt fogadják el az Európai Unió költségvetését (1.2.5.). Ezenkívül a Tanács különleges jogalkotási eljárás keretében, egyhangúlag eljárva fogadja el az uniós saját források rendszerére és a többéves pénzügyi keretre vonatkozó rendelkezéseket megállapító határozatokat (az EUMSZ 311. és 312. cikke). Ez utóbbi esetben a Parlamentnek a képviselők többsége által elfogadott egyetértését kell adnia. A (2021–2027-es időszakra szóló) legutóbbi többéves pénzügyi keretet 2020 novemberében fogadta el a Parlament. Az Európai Tanács és az Európai Unió Tanácsa közösen szerepelnek az európai uniós költségvetés II. szakaszában (a költségvetési rendelet 46. cikkének b) pontja), annak ellenére, hogy két külön intézményről van szó.

C. Egyéb hatáskörök

1. Nemzetközi megállapodások

A Tanács köti meg az Európai Unió nemzetközi megállapodásait, amelyekről a Bizottság tárgyal, és amelyekhez a legtöbb esetben a Parlament egyetértése is szükséges (az EUMSZ 218. cikkének (6) bekezdése).

2. Kinevezések

A Tanács (a Nizzai Szerződés óta) minősített többséggel eljárva nevezi ki a Számvevőszék, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság, valamint a Régiók Európai Bizottsága tagjait.

3. Gazdaságpolitika

A Tanács koordinálja a tagállamok gazdaságpolitikáit (az EUMSZ 121. cikke), és az Európai Központi Bank hatásköreinek sérelme nélkül politikai döntéseket hoz monetáris ügyekben.

Az eurocsoport tagjaira külön szabályok vonatkoznak: az EUMSZ 137. cikke kimondja, hogy „[a]z azon tagállamok minisztereinek találkozóira vonatkozó szabályokat, amelyek pénzneme az euro, az eurocsoportról szóló jegyzőkönyv állapítja meg”. Az EUMSZ 14. jegyzőkönyvének 1. cikke a következőképp rendelkezik: „Azon tagállamok miniszterei, amelyek pénzneme az euro, egymás között informálisan üléseznek. Ezekre az ülésekre szükség esetén, azzal a céllal kerül sor, hogy megvitassák az általuk a közös valutával összefüggésben közösen viselt különleges felelősséggel kapcsolatos kérdéseket. A Bizottság részt vesz az üléseken. Az Európai Központi Bankot meg kell hívni ezekre az ülésekre, amelyeket a Bizottság képviselői, és azon tagállamok pénzügyekért felelős minisztereinek képviselői készítenek elő, amelyek pénzneme az euro.” A jegyzőkönyv 2. cikke szerint „[a]z azon tagállamok miniszterei, amelyek pénzneme az euro, e tagállamok többségével két és fél évre elnököt választanak”. Az eurócsoport pénzügyminiszterei általában a Gazdasági és Pénzügyi Tanács ülésének előestéjén ülnek össze.

A Tanács az európai szemeszter keretében bizonyos gazdaságirányítási szerepeket is betölt. A ciklus elején, ősszel, az éves növekedési jelentés alapján megvizsgálja az euróövezetre vonatkozó konkrét ajánlásokat, majd ezt követően júniusban és júliusban elfogadja az országspecifikus ajánlásokat, miután azokat az Európai Tanács jóváhagyta.

Az EUMSZ 136. cikkét a 2011/199/EU európai tanácsi határozat módosította, majd az összes tagállam általi ratifikációját követően 2013. május 1-jén lépett hatályba. Ez a jogszabály képezi az olyan stabilitási mechanizmusok jogalapját, mint amilyen az Európai Stabilitási Mechanizmus ([2.6.8.](#)).

4. Kül- és biztonságpolitika ([5.1.1.](#)) és ([5.1.2.](#))

A Lisszaboni Szerződés jogi személyiséggel ruházta fel az Európai Közösséget felváltó Európai Uniót. Az új szerződés megszüntette a hárompilléres szerkezetet. A bel- és igazságügy teljesen integrált uniós szakpolitikai területté vált, amelyre szinte minden esetben a rendes jogalkotási eljárás alkalmazandó. Mindazonáltal a kül- és biztonságpolitika terén a Tanács továbbra is külön szabályok szerint jár el, amikor közös álláspontokat és közös fellépéseket fogad el vagy egyezményeket szövegez.

A régi rendszer szerinti trojkát új struktúra váltotta fel: az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőjének állandó elnöksége alatt a Külügyek Tanácsa immár szorosan együttműködik a Bizottsággal. Munkáját a Tanács főtitkársága, valamint az Európai Külügyi Szolgálat segíti.

SZERVEZET

A. Összetétel

1. Képviselők

A Tanács minden egyes tagállam egy-egy miniszteri szintű képviselőjéből áll, „aki az általa képviselt tagállam kormánya nevében kötelezettséget vállalhat” (az EUSZ 16. cikkének (2) bekezdése).

2. Elnökség

A Külügyek Tanácsa kivételével a Tanács elnöke azon tagállam képviselője, amely az Európai Unió soros elnökségét látja el: ez hathavonta változik, az egyhangúlag eljáró Tanács döntése szerinti sorrendben (az EUSZ 16. cikkének (9) bekezdése). A Tanács elnökségi feladatait a Külügyek Tanácsa formációjának kivételével a tagállamok előre meghatározott hármas csoportokban, 18 hónapon keresztül látják el oly módon, hogy az egyes csoportok rotációs rendszerben hat-hat hónapig látják el az elnöki tiszteket.

Az elkövetkező öt év folyamán az elnökséget az alábbi sorrendben töltik be: Svédország és Spanyolország 2023-ban, Belgium és Magyarország 2024-ben, Lengyelország és Dánia 2025-ben, Ciprus és Írország 2026-ban, Litvánia és Görögország pedig 2027-ben. Az Európai Tanács felhatalmazással rendelkezik az elnökség sorrendjének megváltoztatására (az EUMSZ 236. cikkének b) pontja).

3. Előkészítő szervek

A tagállamok állandó képviselőiből álló bizottság készíti elő a Tanács munkáját, és elvégzi a Tanács által rábízott feladatokat (az EUMSZ 240. cikke). E bizottság (Coreper) elnöke az Általános Ügyek Tanácsának soros elnökségét ellátó tagállam egy képviselője. Ugyanakkor a közös kül- és biztonságpolitika terén a nemzetközi helyzet alakulását figyelemmel kíséző Politikai és Biztonsági Bizottság elnöki tiszteket az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének egy képviselője látja el.

A Coreper hetente ülésezik, előkészíti a Tanács munkáját és koordinálja a Parlamenttel való együttdöntéssel kapcsolatos tevékenységeket. Két csoportra oszlik: a Coreper I-re, amely az állandó képviselők helyetteseiből áll, és amely a technikai jellegű területeken (például mezőgazdaság, foglalkoztatás, oktatás, környezet) készíti elő a munkát; és a Coreper II-re, amely mindenekelőtt a „nagypolitika” kérdéseivel foglalkozik (külpolitika, gazdasági és monetáris politika, igazságügy és belügyek). A Coreper előkészítő munkáját mintegy 10 bizottság és körülbelül 100 szakosodott munkacsoport segíti.

B. Működés

A Tanács az érintett területtől függően egyszerű többséggel, minősített többséggel vagy egyhangúlag határoz ([1.2.3.](#)) és ([1.2.4.](#)). Ha a Tanács jogalkotói minőségében jár el, ülései nyilvánosak (az EUSZ 16. cikkének (8) bekezdése). A Tanács főtitkárát a Tanács az EUMSZ 240. cikkével összhangban nevezi ki. A Tanács Brüsszelben, illetve az áprilisi, júniusi és októberi ülészakban Luxembourgban ülésezik. A Tanácsban jelenleg tíz formáció van, amelyek közül három – az Általános Ügyek Tanácsa, a Külügyek Tanácsa és a Gazdasági és Pénzügyi Tanács (az ECOFIN) – rendszeresen ülésezik.

1. Egyszerű többség

Az egyszerű többség azt jelenti, hogy a határozat elfogadottnak tekintendő, ha többen szavaznak mellette, mint ahányan ellene. A Tanács minden egyes tagja egy szavazattal rendelkezik. Az egyszerű többséghez a Tanács 14 tagjának támogató szavazata szükséges. A szerződés eltérő rendelkezésének hiányában (az EUMSZ 238. cikkének (1) bekezdése) az egyszerű többségre vonatkozó szabály alkalmazandó. Ez tehát az alapértelmezett döntéshozatali folyamat. A gyakorlatban azonban ez a határozatoknak csupán kis részére alkalmazandó: a Tanács belső szabályaira, a Tanács főtitkárságának szervezeti felépítésére, illetve a szerződésben előírt bizottságokra alkalmazandó szabályokra.

2. Minősített többség

a. Mechanizmus

A Tanács minősített többségi szabálya a Lisszaboni Szerződésben, az EUSZ 16. cikke (4) bekezdésének első albekezdésében található. E cikk értelmében a Tanács tagjai legalább 55%-ának és az Unió népességének legalább 65%-át képviselő tagjainak támogató szavazata szükséges. A gyakorlatban ez a 27 tagállamból legalább 15 tagállamot jelent. Azokban az esetekben, amikor a javaslat nem a Bizottságtól vagy a főképviselőtől érkezik, az úgynevezett megerősített minősített többség szabálya alkalmazandó, amelynek értelmében a Tanács igennel szavazó tagjainak előírt aránya 72% (és 27-ből legalább 20 tagállam), amely az Unió népességének legalább 65%-át is képviseli.

b. Alkalmazási kör

A Lisszaboni Szerződés kibővítette a minősített többséggel történő határozathozatal alkalmazási körét. 68 jogalap esetében vagy bevezették, vagy kiterjesztették a minősített többségi szavazást, az esetek többségében a rendes jogalkotási eljárás bevezetésével együtt (a szóban forgó területek közül korábban több is a harmadik pillér alá tartozott). Szintén minősített többség szükséges a Bizottság elnökének és tagjainak, a Számvevőszék, a Gazdasági és Szociális Bizottság és a Régiók Európai Bizottsága tagjainak kinevezéséhez ([1.2.3.](#) és [1.2.4.](#)).

3. Egyhangúság

Egyhangúság a szerződés értelmében csak néhány fontosabb területtel (adózás, szociális politika stb.) kapcsolatos határozatnál alkalmazandó. Ezeket a Lisszaboni Szerződés is megtartotta. Az EUSZ 48. cikkének (7) bekezdése valamennyi uniós politikára alkalmazandó általános áthidaló klauzulát ír elő, amely bizonyos feltételek mellett lehetővé teszi a szerződésekben eredetileg előírt jogalkotási eljárásoktól való eltérést. Következésképpen lehetővé teszi a Tanács számára, hogy bizonyos témaköröknél egyhangúság helyett minősített többségi szavazással járjon el: az áthidaló klauzulák lehetővé teszik a különleges jogalkotási eljárásról a rendes jogalkotási eljárásra, valamint az egyhangú szavazásról a minősített többségi szavazásra való áttérést. Az áthidaló klauzula azonban továbbra is csak akkor aktiválható, ha a Tanács vagy az Európai Tanács az erről szóló határozatot egyhangúlag fogadja el. Következésképpen ahhoz, hogy ezt a klauzulát aktiválni lehessen, valamennyi tagállamnak egyetértését kell adnia.

[Az Unió helyzetéről szóló, 2018. évi beszédében](#) Juncker elnök bejelentette az áthidaló klauzulák átfogó felülvizsgálatát. Ennek eredményeként a Bizottság eddig négy közleményt tett közzé: [a közös kül- és biztonságpolitikáról](#) (2018. szeptember), [az adózásról](#) (2019. január), [az energiaügyről és az éghajlat-politikáról](#) (2019. április), valamint [a szociálpolitikáról](#) (2019).

A Tanács általában akkor is törekszik az egyhangúságra, amikor az nem előírás. Ez a törekvés az 1966. évi „luxemburgi kompromisszumra” vezethető vissza, amely véget vetett a Franciaország és a többi tagállam között kialakult vitának, amikor Franciaország egyes határozatok tekintetében nem volt hajlandó egyhangúság helyett a minősített többségi szavazás alkalmazására. A kompromisszum szövege a következő: „[a]mennyiben a Bizottság javaslata alapján többségi szavazással meghozandó határozatok esetén egy vagy több partner igen fontos érdeke fűződik a döntéshez, a Tanács tagjai észszerű időn belül megkísérik olyan megoldások kidolgozását, amelyeket a Tanács valamennyi tagja elfogadhat, tiszteletben tartva egyúttal kölcsönös érdekeiket és a Közösség érdekeit”.

Hasonló megoldásra 1994-ben is sor került. Az úgynevezett „ioánninai kompromisszum” a blokkoló kisebbséghez közel álló tagállamokat védte azért, hogy előírta, hogy amennyiben e tagállamok hangot adtak azon szándékuknak, hogy ellenezzék a Tanács minősített többséggel történő határozathozatalát, a Tanácsnak belátható időn belül minden tőle telhetőt meg kell tennie azért, hogy a tagállamok túlnyomó többsége számára elfogadható megoldást találjon.

Az EUSZ 48. cikke szerint az alapító szerződések megváltoztatásához egyhangúságra van szükség, amit a 27 tagállamból álló Unió reformjának egyik legfőbb akadályaként tartanak számon. Az egyhangúság követelményének megkerülése érdekében a tagállamok az uniós jogrenden kívüli nemzetközi megállapodásokat kötöttek. Erre első alkalommal az euróválság következtében került sor, amikor 2012-ben elfogadták [a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló szerződést \(kötségvetési paktum\)](#) és az [Európai Stabilitási Mechanizmus létrehozásáról szóló szerződést](#), valamint 2014-ben az [Egységes Szanálási Alapba fizetendő hozzájárulásoknak az alapba való átutalásáról és közös felhasználásúvá tételéről szóló megállapodást](#). A költségvetési paktum 14. cikkének (3) bekezdése szerint a paktum a hatálybalépésének napjától csak azokra a tagállamokra alkalmazandó, amelyek megerősítették azt. Mivel mindössze 12 euróövezeti ország általi ratifikációra volt szükség, hatálybalépésének feltételeként a tagállamok kisebbsége általi jóváhagyást írt elő.

Az Európa jövőjéről szóló konferencia és a Covid19-világjárvány összefüggésében a Parlament [a Covid19-világjárvány és annak következményei elleni küzdelemre irányuló összehangolt uniós fellépésről szóló állásfoglalásában](#) „nagyobb hatáskört” javasolt „az EU számára a határokon át terjedő egészségügyi veszélyek esetén” történő fellépés érdekében és felszólított az általános áthidaló klauzula életbe léptetésére „a döntéshozatali folyamat megkönnyítése érdekében minden olyan kérdésben, amely segíthet a jelenlegi egészségügyi válság kihívásainak kezelésében”. A [szerződések felülvizsgálatára irányuló konvent létrehozására irányuló felhívásról szóló, 2022. június 9-i állásfoglalásában](#) a Parlament az EUSZ 48. cikkében meghatározott rendes felülvizsgálati eljárás keretében szerződésmódosításokra irányuló javaslatokat

nyújtott be a Tanácsnak. A javasolt módosítások lehetővé tennék, hogy a Tanácsban a határozatokat egyhangúság helyett minősített többségi szavazással hozzák meg olyan releváns területeken, mint például a szankciók elfogadása, továbbá vészhelyzet esetén.

Ursula von der Leyen, a Bizottság elnöke 2022. május 9-én [az Európa jövőjéről szóló konferencia zárórendezvényén tartott beszédében](#) megerősítette, hogy a Bizottság kész végrehajtani az egyhangú szavazás okozta patthelyzet kikerülésére irányuló, elfogadott polgári javaslatokat. A Bizottság szerint „most a legközvetlenebb utat kell követnünk, vagy a szerződésekben rejlő lehetőségek teljes körű kihasználásával, vagy ha kell, a szerződések módosításával”. A Parlament 2023. július 11-én állásfoglalást fogadott el [az uniós szerződésekben foglalt áthidaló klauzulák végrehajtásáról](#), amelyben javasolja az áthidaló klauzulák aktiválását egyes kiemelt szakpolitikai területeken, különösen a közös kül- és biztonságpolitika, az energiapolitika és a környezetvédelmi dimenzióval rendelkező adóügyi kérdések tekintetében.

2023 decemberében a Bizottság elnöke [újra kijelentette](#), hogy kabinetje elkötelezett a szerződések reformja iránt. A Bizottság azonban 2024. március 20-i [közleményében](#) enyhítette ezt az álláspontot, amikor kijelentette, hogy az EU irányítása „gyorsan javítható lenne a jelenlegi szerződések nyújtotta lehetőségek teljes körű kihasználásával is”, utalva a szerződések módosításának útjában álló, az egyhangúság követelményéből eredő akadályokra.

Eva Pavy / Alexandru-George Moș
05/2024

1.3.8. AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG

A Bizottság az Európai Unió intézménye, amely birtokolja a jogalkotási kezdeményezés monopóliumát, valamint jelentős végrehajtási hatáskörökkel rendelkezik olyan területeken, mint a versenypolitika szabályozása vagy a külkereskedelem. A Bizottság az Európai Unió legfőbb végrehajtó szerve, amelyet a biztosok testülete – tagállamonként egy-egy biztos – alkot. A Bizottság ellenőrzi az uniós jog tagállamok általi alkalmazását és a szerződések tiszteletben tartását; ezenkívül ellátja az uniós jogszabályok végrehajtásáért felelős szakbizottságok elnöki tisztségét. A korábbi bizottsági eljárásrend helyébe új jogi eszközök – a végrehajtási jogi aktusok és a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok – léptek.

JOGALAP

Az [Európai Unióról szóló szerződés](#) (EUSZ) 17. cikke, valamint az [Európai Unió működéséről szóló szerződés](#) (EUMSZ) 234., 244–250., 290. és 291. cikke, továbbá az [Európai Közösségek egységes Tanácsát és Egységes Bizottságát létrehozó szerződés](#) („egyesítési szerződés”).

ELŐZMÉNYEK

Kezdetben mindegyik Közösség saját végrehajtó testülettel rendelkezett: ezek az Európai Szén- és Acélközösség (1951) esetében a Főhatóság, az 1957-es Római Szerződéssel létrehozott két Közösség – az EGK és az Euratom – esetében egy-egy Bizottság voltak. Az 1965. április 8-i egyesítési szerződés értelmében mind az Európai Szén- és Acélközösség, mind az EGK és az Euratom végrehajtó szerveit, illetve az említett intézmények (legfontosabbnként a Bizottság) költségvetéseit egyetlen szervbe, az Európai Közösségek Bizottságába vonták össze ([1.1.2.](#)). Miután az Európai Szén- és Acélközösség 2002-ben, megalakulása után 50 évvel megszűnt, [az a döntés született](#), hogy eszközei kerüljenek át a Bizottsághoz, amely gondoskodni fog a jelentős műveletek befejezéséről, az Európai Szén- és Acélközösség javainak sorsáról, valamint a szén- és acéliparhoz fűződő kutatási tevékenységek finanszírozásáról.

ÖSSZETÉTEL ÉS JOGÁLLÁS

A. Létszám

A Bizottság hosszú ideig tagállamonként legalább egy és legfeljebb két biztosból állt. A Lisszaboni Szerződés eredetileg úgy rendelkezett, hogy a Bizottság tagjainak száma 2014. november 1-jétől a tagállamok számának kétharmadával lesz egyenlő. A rugalmasság irányába mutatott ugyanakkor, hogy az Európai Tanács számára lehetővé tette annak meghatározását, hogy a Bizottság hány tagból álljon (EUSZ, 17. cikk, (5) bekezdés). 2009-ben az Európai Tanács úgy határozott, hogy a Bizottság tagjainak száma továbbra is egyezzen meg a tagállamok számával.

B. A kinevezés módja

A Lisszaboni Szerződés előírja, hogy az Európai Tanács minősített többséggel eljárva – figyelembe véve az európai parlamenti választások eredményét és (az EUSZ 17. cikkének (6) és (7) bekezdéséről szóló, 11. számú, a szerződéshez csatolt nyilatkozat szerint) lefolytatva a megfelelő konzultációkat – javaslatot tegyen a Bizottság elnökének jelölt személyre a Parlamentnek. A jelöltet a Parlament az őt alkotó képviselők többségével a Bizottság elnökévé választja (EUSZ, 17. cikk, (7) bekezdés).

Az Európai Unió Tanácsa (a továbbiakban a „Tanács”), amely az egyes uniós országok minisztereiből áll, a tagállamok javaslatai alapján minősített többséggel és a megválasztott elnökkel egyetértésben elfogadja azon további személyek listáját, akiket a Bizottság tagjaivá kíván kinevezni.

A Bizottság elnökének és tagjainak – beleértve az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjét – testületként kell szavazás útján megkapniuk az Európai Parlament jóváhagyását ahhoz, hogy az uniós tagállamok állam-, illetve kormányfőiből álló Európai Tanács minősített többséggel kinevezhesse őket.

A Maastrichti Szerződés óta a biztosok hivatali ideje megegyezik a Parlament ötéves jogalkotási ciklusának időtartamával, és a megbízatás megújítható.

C. Elszámoltathatóság

1. Személyes elszámoltathatóság (EUMSZ, 245. cikk)

A Bizottság tagjai:

- feladataik ellátása során teljes mértékben függetlenek, és az Unió általános érdekében járnak el; különösen nem kérhetnek és nem fogadhatnak el utasításokat kormányoktól vagy más külső szervektől;
- nem folytathatnak semmilyen egyéb – akár kereső, akár ingyenesen végzett – foglalkozást.

A Bíróság a Tanács vagy magának a Bizottságnak a kérelmére a biztosokat valamely fenti kötelezettségük megszegése vagy súlyos hiba elkövetése esetén hivatalból felmentheti (EUMSZ, 247. cikk).

2. Kollektív felelősség

A Bizottság az EUMSZ 234. cikke értelmében kollektív felelősséggel tartozik a Parlamentnek. Amennyiben a Parlament bizalmatlansági indítványt fogad el ellenében, a Bizottság tagjainak testületileg le kell mondaniuk, beleértve az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjét is, amennyiben az indítvány a Bizottságban ellátott feladatköreit érinti.

SZERVEZET ÉS MŰKÖDÉS

A Bizottság munkáját az elnök politikai vezetése alatt végzi, aki határoz belső szervezeti rendjéről. Az elnök dönt arról, hogy a biztosok mely területekkel foglalkoznak. Ez azt jelenti, hogy minden biztos felelősséget vállal egy meghatározott szakpolitikai területért, és hatáskörrel rendelkezik az érintett igazgatási szervek felett. A bizottsági testület jóváhagyását követően az elnök a Bizottság tagjai közül

alelnököket nevez ki. A főképviseelő automatikusan a Bizottság alelnöke is. A Bizottság bármely tagja köteles benyújtani lemondását, ha a testület jóváhagyását követően az elnök őt erre felszólítja.

A Bizottság Főtitkársága 33 főigazgatóságából áll, amelyek kidolgozzák, irányítják és végrehajtják az uniós szakpolitikákat, jogszabályokat és finanszírozásokat. Ezenkívül van még 20 különálló egység (szolgálatok és ügynökségek), amelyek eseti vagy horizontális kérdésekkel foglalkoznak. Ezek például az Európai Csalás Elleni Hivatal, a Jogi Szolgálat, a Levéltár, a Kiadóhivatal, az Európai Politikai Stratégiai Központ és az Egyesült Királysággal az 50. cikk alapján folytatandó tárgyalásokkal foglalkozó munkacsoport. Hat, önálló jogi személyiséggel rendelkező végrehajtó ügynökség – például a Kutatási Végrehajtó Ügynökség – pedig a Bizottság által rájuk ruházott feladatokat végzi. Határozatait a Bizottság – egy-két kivételtől eltekintve – tagjai többségi szavazásával hozza (EUMSZ, 250. cikk).

A Bizottság minden héten összeül, hogy megtárgyalja a politikailag érzékeny kérdéseket és elfogadja a szóbeli eljárással elfogadandó javaslatokat, míg a kevésbé érzékeny ügyekben ezeket írásbeli eljárással fogadja el. Az irányítással vagy igazgatással kapcsolatos intézkedéseket felhatalmazási rendszerben lehet elfogadni, vagyis a Bizottság jogkörrel ruházza fel egyik tagját a nevében hozandó döntésre (ez különösen jellemző például a mezőgazdasági támogatások vagy a dömpingellenes intézkedések esetében), illetve átruházott felhatalmazás formájában, amikor is a döntési jogkör igazgatási – általában főigazgatói – szintre kerül.

HATÁSKÖRÖK

A. Kezdeményezési hatáskör

Az Unió jogalkotási folyamatában – általános szabályként – a kezdeményezési hatáskört a Bizottság birtokolja (EUSZ, 17. cikk, (2) bekezdés). Kidolgozza a jogalkotási javaslatokat, amelyeket a két döntéshozó szerv: a Parlament és a Tanács fogad el.

1. Teljes körű kezdeményezés: a javaslattevési hatáskör

a. Jogalkotási kezdeményezés

A javaslattevési hatáskör tehát a kezdeményezési hatáskör teljes formája, mivel egyfelől mindig kizárólagos, másfelől pedig bizonyos értelemben korlátozza a döntéshozó hatóságot, amely javaslat hiányában nem hozhat döntést, és amelynek döntését a benyújtott javaslatra kell alapoznia.

A Bizottság kidolgozza és benyújtja a Tanácsnak és a Parlamentnek a szerződések végrehajtásához szükséges valamennyi (rendeletekre és irányelvekre irányuló) jogalkotási javaslatot ([1.2.3.](#)).

b. Költségvetési kezdeményezés

A Bizottság összeállítja a költségvetés tervezetét, amelyet az EUMSZ 314. cikke értelmében a Tanács és a Parlament elé terjeszt ([1.2.5.](#)). A Bizottság kivételével minden egyes intézmény évente minden bevételét és kiadását tartalmazó becslést készít, amelyet július 1-ig benyújt a Bizottságnak (a költségvetési rendelet 39. cikkének (1) bekezdése). Ezenkívül a szerződések alapján felállított, jogi személyiséggel rendelkező és költségvetési támogatásban részesülő szervek minden év január 31-

ig becsléseket küldenek a Bizottságnak. A Bizottság ezután megküldi az EU ügynökségeinek becslési kimutatását a Parlamentnek és a Tanácsnak, és javaslatot tesz az egyes uniós szerveknek juttatandó előirányzat összegére, valamint a következő pénzügyi évre szükségesnek tartott alkalmazotti létszámra.

Az EU saját forrásainak rendszerét illetően a saját forrásokról szóló alaphatározatot a Bizottság javaslata alapján (az EUSZ 17. cikke) és a Parlamenttel folytatott konzultációt követően a Tanács egyhangúlag, különleges jogalkotási eljárásban fogadja el. Lehetőség van a saját források új kategóriáinak meghatározására és a meglévők bármikori eltörlésére (az EUMSZ 311. cikkének (3) bekezdése), de ezeket a határozatokat csak a Bizottság javaslata alapján lehet elfogadni (az EUSZ 17. cikkének (2) bekezdése). Ezenkívül a Bizottság javaslatára és az Európai Parlamenttel és a Számvevőszékkel folytatott konzultációt követően a Tanács meghatározza azokat a módszereket és eljárásokat, amelyek révén a költségvetési bevételeket rendelkezésre bocsátják az EU költségvetése számára (az EUMSZ 322. cikkének (2) bekezdése).

c. Kapcsolatok harmadik országokkal

A Tanács felhatalmazása alapján a Bizottság feladata az EUMSZ 207. és 218. cikke szerinti nemzetközi megállapodások tárgyalása, amelyeket ezután a Tanács elé terjeszt a megállapodások megkötése végett. Ebbe beletartoznak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez történő csatlakozásról szóló tárgyalások is (EUSZ, 6. cikk, (2) bekezdés). A kül- és biztonságpolitikai vonatkozású megállapodások tárgyalását az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője irányítja. Továbbá az EUSZ 50. cikke és az EUMSZ 218. cikkének (3) bekezdése alapján a Bizottság ajánlásokat nyújt be az EU-ból való kilépésről szóló tárgyalások megnyitásáról.

2. Korlátozott kezdeményezési hatáskör: az ajánlásokkal és véleményekkel kapcsolatos hatáskör

a. A Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) összefüggésében (2.6.2.)

A Bizottságnak szerepe van a Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) irányításában. A következőket nyújtja be a Tanácsnak:

- ajánlások a tagállamok átfogó gazdaságpolitikai iránymutatásai tervezetének kidolgozásához, illetve figyelmeztetésekhez abban az esetben, ha féltő, hogy ezek a politikák nem egyeztethetők össze az iránymutatásokkal (az EUMSZ 121. cikkének (4) bekezdése);
- javaslatok a Tanács arra vonatkozó értékelésének elősegítésére, hogy valamely tagállamban túlzott hiány áll-e fenn (az EUMSZ 126. cikkének (6) bekezdése);
- az abban az esetben megteendő intézkedésekre vonatkozó ajánlások, ha egy euróövezeten kívüli tagállam a fizetési mérleggel kapcsolatban nehézségekkel küzd, az EUMSZ 143. cikke értelmében;
- a közös valuta és a többi valuta közötti átváltási arányra, valamint az árfolyampolitika általános irányaira vonatkozó ajánlások az EUMSZ 219. cikke értelmében;
- a nemzeti szakpolitikai tervek értékelése és az országspecifikus ajánlástervezetek ismertetése az európai szemeszter keretében.

b. A közös kül- és biztonságpolitika

Ezen a területen a Bizottságtól számos hatáskör átkerült az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjéhez és az Európai Külügyi Szolgálathoz (EKSZ). Mindazonáltal a Bizottság támogathatja a főképviselőt, amikor az a közös kül- és biztonságpolitikát érintő javaslatot terjeszt a Tanács elé (az EUSZ 30. cikke). A főképviselő egyúttal a Bizottság alelnöke is.

B. Az uniós jog végrehajtásának nyomon követésére irányuló hatáskörök

A szerződések a Bizottságra bízják, hogy gondoskodják megfelelő végrehajtásukról, a szerződések végrehajtása céljából meghozott határozatokkal (másodlagos jog) együtt. Ezt nevezzük a „szerződések őreként” betöltött szerepnek. E feladatát a Bizottság főként az EUMSZ 258. cikke szerinti, a tagállamokkal szembeni „kötelezettségszegési eljárás” révén teljesíti.

C. Végrehajtási hatáskörök

1. A szerződésekben a Bizottságra ruházott hatáskörök

A Bizottságra ruházott főbb hatáskörök a következők:

- a költségvetés végrehajtása (az EUSZ 17. cikkének (1) bekezdése és az EUMSZ 317. cikke). A költségvetés elfogadását követően a következő pénzügyi év január 1-jétől kezdve minden tagállam [az EU-nak esedékes kifizetéseket](#) havonta teljesíti az EU költségvetésébe, amelyeket az Európai Bizottság nevére a nemzeti pénzügyminisztériumnál vagy nemzeti központi banknál nyitott bankszámlán helyeznek el;
- a tagállamok számára annak engedélyezése, hogy megtegyék a szerződésekben megállapított védintézkedéseket, különösen az átmeneti időszakok során (lásd például az EUMSZ 201. cikkét);
- a versenyszabályok érvényesítése – különösen az állami támogatások ellenőrzése céljából – az EUMSZ 108. cikke értelmében.

A bizonyos tagállamokat sújtó adósságválság kezelését célzó pénzügyi mentőcsomagok esetében a Bizottság felel az uniós költségvetés révén garantált pénzügyi eszközök irányításáért. A Bizottság hatásköre kiterjed az Európai Stabilitási Mechanizmus kormányzótanácsa szavazási eljárásának az egyhangúságról különleges minősített többségre (85%-ra) történő megváltoztatására is, amennyiben (az EKB-val egyetértésben) úgy határoz, hogy a pénzügyi támogatás nyújtására vonatkozó határozat elfogadásának elmaradása veszélyeztetné az euróövezet gazdasági és pénzügyi fenntarthatóságát (az Európai Stabilitási Mechanizmus létrehozásáról szóló szerződés 4. cikkének (4) bekezdése ([2.6.8.](#))).

2. A Parlament és a Tanács felhatalmazásán alapuló hatáskörök

Az EUMSZ 291. cikkének alapján a Bizottság gyakorolja a Parlament és a Tanács által elfogadott jogi aktusok végrehajtása érdekében rá ruházott hatásköröket.

A Lisszaboni Szerződés bevezette „a Bizottság végrehajtási hatáskörének gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok” új szabályait és általános elveit (EUMSZ, 291. cikk, (3) bekezdés és (EU) 182/2011 rendelet). Ezen elvek alapján a korábbi bizottsági mechanizmust két új eszköz – a tanácsadó bizottsági,

illetve a vizsgálati eljárás – váltotta fel. A Parlament és a Tanács vizsgálatához való joga formális elismerést nyert, egy további rendelkezés pedig konfliktus esetén jogorvoslati eljárásra ad lehetőséget.

3. Felhatalmazáson alapuló jogi aktusok

A Lisszaboni Szerződés ezenkívül létrehozta a jogi rendelkezéseknek a jogalkotási és a végrehajtási jogi aktusok között elhelyezkedő új kategóriáját is. Ezek a „felhatalmazáson alapuló nem jogalkotási aktusok” (EUMSZ, 290. cikk) olyan általános hatályú aktusok, „amelyek a jogalkotási aktusok egyes nem alapvető rendelkezéseit kiegészítik, illetve módosítják” (más elnevezéssel „alap-jogiaktusok”). A Parlament alapvetően ugyanazon ellenőrzési jogokkal rendelkezik, mint a Tanács.

D. Szabályozási és konzultációs hatáskörök

A szerződések csak ritka esetekben ruházzák fel a Bizottságot teljes körű szabályozási hatáskörökkel. Erre egy példa az EUMSZ 106. cikke, amely a Bizottságot felhatalmazza arra, hogy gondoskodjék az uniós szabályozásnak a közsféra vállalataira és a közszolgáltatások nyújtásával megbízott vállalkozásokra történő alkalmazásáról, továbbá arra, hogy szükség esetén megfelelő irányelveket vagy határozatokat intézzon a tagállamokhoz.

A szerződések felhatalmazzák a Bizottságot, hogy számos esetben ajánlásokat dolgozzon ki vagy jelentéseket és véleményeket terjesszen elő. A szerződések azt is előírják, hogy bizonyos döntésekkel kapcsolatban – például új tagállamoknak az Unióhoz való csatlakozása esetén – konzultálni kell a Bizottsággal (EUSZ, 49. cikk). Konzultálnak a Bizottsággal a többi intézmény és testület statútumának, így az európai parlamenti képviselők, az európai ombudsman és a Bíróság statútumának módosítása kapcsán is.

AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE

Jogalkotási és költségvetési kérdésekben a Bizottság a Parlament legfontosabb tárgyalópartnere. A Bizottság munkaprogramja és annak végrehajtása fölötti parlamenti ellenőrzés egyre fontosabbá válik az uniós kormányzás demokratikus elfogadottságának javítása érdekében. A Bizottság a költségvetési tervezet tartalmazó javaslatát a költségvetés végrehajtását megelőző év (n-1 év) szeptember 1-jéig a Parlament és a Tanács elé terjeszti. A Bizottság ezt a javaslatot tájékoztatásul továbbítja a nemzeti parlamenteknek is. Ezenkívül a Bizottság elkészíti saját becslési kimutatását, amelyet elkülönítve továbbít a Parlamentnek és a Tanácsnak jóváhagyásra. Az EUMSZ 319. cikkével összhangban a Parlamentnek joga van mentesíteni a Bizottságot.

A saját forrásokról szóló határozatot különleges jogalkotási eljárással (az EUMSZ 289. cikkének (2) bekezdése) kell meghozni, a Bizottság javaslatára (az EUMSZ 311. cikkének (2) bekezdése) és a **Parlamenttel folytatott konzultációt** követően. Mivel a saját forrásokról szóló alaphatározatot e konzultációs eljárás keretében fogadják el, a megfelelő végrehajtási intézkedéseket (az EUMSZ 291. cikkének (2) bekezdésével összhangban) a Tanács a **Parlament jóváhagyásának** megszerzését követően fogadja el a Bizottság javaslata alapján (az EUMSZ 311. cikkének (3) bekezdése).

Az Európai Bizottságnak teljes ciklusa alatt folyamatos párbeszédet kell folytatnia az Európai Parlamenttel, a [biztosjelöltek meghallgatásától](#) kezdve az ezen meghallgatások során vállalt [konkrét kötelezettségvállalásokon](#) át egészen [e kötelezettségvállalások féлдős nyomon követéséig](#) és az egyes parlamenti bizottságokkal folytatott szisztematikus strukturált párbeszédig.

A Lisszaboni Szerződés által megerősített Maastrichti Szerződés értelmében az Európai Parlament jogalkotási kezdeményezési joggal rendelkezik, amely lehetővé teszi számára, hogy felkérje a Bizottságot jogszabályi javaslat benyújtására. Az Európai Parlament jogszabályaiban jelentéstételi követelményekkel is élhet, amelyekkel az Európai Bizottságot végrehajtási jelentések benyújtására kötelezi.

Olykor előfordul, hogy Európai Bizottság nem tesz eleget az Európai Parlament jogalkotási javaslat előterjesztésére irányuló kérésének (például [az uniós jog állítólagos megsértésének és az annak alkalmazása során állítólagosan elkövetett hivatali visszasságoknak a Pegasus és azzal egyenértékű kémsoftverek használata tekintetében történő kivizsgálásáról szóló, a Tanácshoz és a Bizottsághoz intézett, 2023. június 15-i európai parlamenti ajánlás](#) esetében), vagy késlelteti fontos végrehajtási jelentések (pl. a bűnüldözésben érvényesítendő adatvédelemről szóló irányelv alkalmazásáról és működéséről szóló első jelentés^[1]) benyújtását.

Miután a Schrems II. ügy az EU–USA adatvédelmi pajzs által biztosított védelem megfelelőségéről szóló (EU) 2016/1250 bizottsági végrehajtási határozat érvénytelenítéséhez vezetett – mivel aggályok merültek fel azzal kapcsolatban, hogy az uniós polgárok nem részesülnek védelemben a transzatlanti adatcsere során –, a Parlament bírálta azt a tényt, hogy a Bizottság az Egyesült Államokkal való kapcsolatokat az uniós polgárok érdekei elé helyezte, és hogy ezáltal az uniós jog védelmének feladatát az egyes polgárokra bízta^[2]. E kritikák és egy újabb [parlamenti állásfoglalás](#) ellenére – amely arra a következtetésre jutott, hogy az EU–USA adatvédelmi keret nem teremt alapvető egyenértékűséget a védelem szintje tekintetében – a Bizottság 2023. július 10-én elfogadta a személyes adatoknak az EU–USA adatvédelmi keret szerinti megfelelő szintű védelméről szóló harmadik [határozatát](#).

Ezt az ismertetőt az Európai Parlament Állampolgári Jogi és Alkotmányügyi Tematikus Főosztálya készítette.

Pablo Abril Marti / Mariusz Maciejewski
04/2024

[1]Vogiatzoglou P. et al., „[Assessment of the implementation of the Law Enforcement Directive](#)” (A bűnüldözésben érvényesítendő adatvédelemről szóló irányelv végrehajtásának értékelése), Állampolgári Jogi és Alkotmányügyi Tematikus Főosztály, Európai Parlament, 2022. december

[2]Az Európai Parlament [2021. május 20-i állásfoglalása az Európai Bíróság 2020. július 16-i ítéletéről – Adatvédelmi biztos kontra Facebook Ireland Limited és Maximillian Schrems \(„Schrems II.”\), C-311/18. sz. ügy.](#)

1.3.9. AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA

Az Európai Unió Bírósága (EUB) a hét uniós intézmény egyike. Két igazságszolgáltatási fórum alkotja: a [Bíróság](#) és a [Törvényszék](#). Az Európai Unió igazságszolgáltatásért felelős szerve. Az igazságszolgáltatási fórumok gondosodnak az EU elsődleges és másodlagos jogának Unión belüli helyes értelmezéséről és alkalmazásáról. Felülvizsgálják az uniós intézmények jogi aktusainak jogszerűségét, és megállapítják, hogy a tagállamok teljesítik-e az elsődleges és a másodlagos jog szerinti kötelezettségeiket. Emellett a Bíróság a nemzeti bírák kérésére értelmezi az uniós jogot.

A BÍRÓSÁG

A. Jogonalap

- Az [EUSZ](#) 19. cikke, az [EUMSZ](#) 251–281. cikke, az Euratom-Szerződés 136. cikke, valamint a Szerződésekhez csatolt, [az Európai Unió Bíróságának alapokmányáról szóló, 3. sz. jegyzőkönyv \(a továbbiakban: az alapokmány\)](#);
- [az Európai Parlament és a Tanács 2019. április 17-i \(EU, Euratom\) 2015/629 rendelete az Európai Unió Bíróságának alapokmányáról szóló, 3. sz. jegyzőkönyv módosításáról](#);
- az Unió költségvetése (4. szakasz).

B. Összetétel és jogállás

1. Összetétel

a. Létszám (az EUSZ 19. cikke és az EUMSZ 252. cikke)

Tagállamonként egy-egy bíró (27). A Bíróság munkáját 11 főtanácsnok segíti. A Bíróság bírái maguk közül választanak elnököt és alelnököt, akiknek megbízatása három évre szól és megújítható.

b. Követelmények (EUSZ 19. cikk és EUMSZ 253. cikk)

- A bírákat és a főtanácsnokokat olyan személyek közül választják ki, akik megfelelnek az országukban a legfelsőbb bírói tisztségekbe történő kinevezéshez szükséges feltételeknek, vagy akik elismert jogi szakértők;
- függetlenségükhöz nem férhet kétség.

c. Kinevezési eljárás (az EUMSZ 253. cikke)

A bírák és a főtanácsnokok hivatali idejének lejártakor a Bíróság bíráit vagy főtanácsnokait a tagállamok kormányainak képviselői közös megegyezéssel nevezik ki azt követően, hogy konzultációt folytattak a jelölt személyek alkalmasságát véleményező testülettel (az EUMSZ 255. cikke).

2. A bírói tisztség jellemzői

a. Időtartam (az EUMSZ 253. cikke és az alapokmány)

Hat év. Háromévente részleges megújításra kerül sor, a bírói és a főtanácsnoki kar fele felváltva megújul. A távozó bírák és főtanácsnokok újra kinevezhetők.

b. Kiváltságok és mentességek (az alapokmány)

A bírákat és a főtanácsnokokat mentesség illeti meg mindenfajta bírósági eljárás alól. Hivatali idejük lejárta után hivatali minőségükben végzett cselekményeik vonatkozásában a mentelmi jog továbbra is megilleti őket. Hivatalukból csak a Bíróság egyhangú határozatával mozdíthatók el.

c. Kötelezettségek (az alapokmány)

A bírák és a főtanácsnokok:

- hivatalba lépésük előtt esküt tesznek (függetlenség, pártatlanság, a titkosság megőrzése);
- semmilyen politikai vagy közigazgatási hivatalt nem tölthetnek be, egyéb foglalkozást nem folytathatnak;
- kötelezettséget vállalnak arra, hogy tiszteletben tartják a hivatalukból eredő kötelezettségeket.

C. Szervezet és működés (az EUMSZ 253. cikke és az alapokmány)

1. Intézményi felépítés

Az alapokmányt a szerződésekhez csatolt, külön jegyzőkönyvben kell rögzíteni (az EUMSZ 281. cikke). A Bíróság elnökét és alelnökét a bírák maguk közül választják meg hároméves, megújítható időtartamra (a 3. sz. jegyzőkönyv 9a. cikke). Az elnök irányítja a Bíróság munkáját és elnököl a teljes ülés vagy a nagytanács tárgyalásain és tanácskozásain. A Bíróság kinevezi hivatalvezetőjét. A hivatalvezető az intézmény főtitkára, aki a Bíróság elnökének felügyelete mellett irányítja az intézmény szervezeti egységeit.

2. Működés

A Bíróság elfogadja eljárási szabályzatát, amelyhez a Tanács minősített többséggel megadott jóváhagyása szükséges. A Bíróság 27 bíróból álló teljes ülésben, 15 bíróból álló nagytanácsban vagy három, illetve öt bíróból álló tanácsokban járhat el. Az intézményt az uniós költségvetésből finanszírozzák, amelyen belül külön önálló szakasz vonatkozik rá (4. szakasz).

D. Eredmények

A Bíróság az európai integrációs folyamat motorjának bizonyult.

1. Általános gyakorlat

A Costa kontra ENEL ügyben 1964. július 15-én hozott ítélete alapvető fontosságú volt abban a tekintetben, hogy a közösségi jogot a nemzeti jogi rendelkezésekkel szemben elsőbbséget élvező, független jogrendként határozta meg, létrehozva az uniós jog

elsőbbségének elvét^[1]. Ehhez hasonlóan a Van Gend & Loos ügyben 1963. február 5-én hozott ítéletében kimondta a közösségi jog tagállami bíróságok előtti közvetlen alkalmazhatóságának elvét. Más jelentős határozatai az emberi jogok védelmére vonatkoznak: a Nold-ügyben 1974. május 14-én hozott ítéletében a Bíróság kimondta, hogy az alapvető emberi jogok az általános jogelvek elválaszthatatlan részét képezik, amelyek tiszteletben tartását a Bíróság biztosítja (4.1.2.).

2. Egyedi kérdésekben

- A letelepedés joga: a Royer-ügyben 1976. április 8-án hozott ítélet, amelyben a Bíróság megerősítette egy tagállam állampolgárának azon jogát, hogy bármely más tagállamban a fogadó ország által kiadott tartózkodási engedélytől függetlenül tartózkodjon.
- Az áruk szabad mozgása: a Cassis de Dijon ügyben 1979. február 20-án hozott ítélet, amelyben a Bíróság kimondta, hogy egy tagállamban jogszerűen gyártott és forgalmazott bármely terméket elvileg bármely más tagállam piacára be kell engedni.
- A Közösség külső hatáskörei: a Bizottság kontra Tanács, a közúti fuvarozásról szóló európai megállapodás ügyben 1971. március 31-én hozott ítélet, amely elismerte a Közösség nemzetközi megállapodások megkötésére vonatkozó jogát azokon a területeken, ahol a közösségi szabályozást kell alkalmazni.
- Az irányelvek nemzeti jogba történő átültetését elmulasztó vagy azt nem az előírt időn belül teljesítő tagállamok általi kártérítés megfizetésére irányuló kötelezettséget megállapító, új keletű ítéletek.
- A szociális biztonsággal és a versennyel kapcsolatos számos különböző ítélet.
- Az uniós jog tagállamok általi megsértésére vonatkozó ítéletek, amelyek létfontosságúak a közös piac zökkenőmentes működéséhez.
- Adatvédelem: a [Schrems I](#) ügyben a védett adatkikötőről szóló, 2015. évi megállapodás és a [Schrems II](#) ügyben az EU–USA adatvédelmi pajzsról szóló, 2020. évi ítéletek, amelyek érvénytelenítették a Bizottság Egyesült Államokra vonatkozó [megfelelőségi határozatait](#) az európai jog alapelveinek védelme és szigorú adatvédelmi követelmények biztosítása céljából.

A Bíróság egyik legnagyobb érdeme azon elv kimondása, hogy a szerződéseket nem szabad mereven értelmezni, hanem az értelmezésnek az integráció állapotát és a szerződések célkitűzéseit kell tükröznie. Ez az elv tette lehetővé az Unió számára az olyan területeken történő jogalkotást – mint például a szennyezés elleni küzdelem –, amelyekre vonatkozóan a szerződések nem tartalmaznak különös rendelkezéseket. (A C-176/03. sz. ügyben 2005. szeptember 13-án hozott ítéletében a Bíróság lehetővé tette, hogy az Unió büntetőjoggal kapcsolatos intézkedéseket tegyen, amennyiben azok a környezetvédelmi célok elérése érdekében „szükségesek”.)

2022-ben 806 ügyet terjesztettek a Bíróság elé, ebből 546 ügy volt előzetes döntéshozatali eljárás, 37 közvetlen kereset és 209 a Törvényszék határozatai elleni fellebbezés. 808 ügy zárult le, ezen belül 564 előzetes döntéshozatali eljárás, 36

[1]Ziller J., La primauté du droit de l'Union européenne, az Európai Parlament Uniós Belső Politikák Főigazgatósága, Állampolgári Jogi és Alkotmányügyi Tematikus Főosztály, Európai Parlament, 2022. május.

közvetlen kereset és 196 törvényszéki határozattal szembeni fellebbezési ügy. A legtöbb kérelem Németországból (98), Olaszországból (63), Bulgáriából (43) és Spanyolországból (41) származott. Az eljárások átlagos időtartama 16,4 hónap volt^[2]. 2022. december 31-én 1111 ügy volt folyamatban.

A TÖRVÉNYSZÉK

A. Jogalap

Az EUMSZ 254–257. cikke, az Euratom-Szerződés 40. cikke, valamint a szerződésekhez csatolt, az Európai Unió Bíróságának alapokmányáról szóló, 3. sz. jegyzőkönyv IV. címe.

B. Összetétel és jogállás (az EUMSZ 254. cikke)

1. Összetétel

a. Létszám (EUSZ 19. cikk és EUMSZ 254. cikk)

Az EUMSZ 254. cikke úgy rendelkezik, hogy a bírák számát az alapokmány határozza meg. [A 2016. július 6-i \(EU, Euratom\) 2016/1192 rendelettel módosított, az alapokmányról szóló, 3. sz. jegyzőkönyv 48. cikke](#) szerint a Törvényszék tagállamonként két bíróból áll (jelenleg 54 bíró van). A bírákat a tagállamok kormányai közös megegyezéssel nevezik ki azt követően, hogy konzultációt folytattak a bírának jelölt személyek feladatára való alkalmasságát véleményező bizottsággal. Megbízatusuk hat évre szól és megújítható. A bírák a főtanácsnoki feladatok ellátására is felkérhetők, mivel a Bíróságtól eltérően a Törvényszéknek nincsenek állandó főtanácsnokai.

b. Teljesítendő feltételek

A Bíróságéival azonosak (az EUSZ 19. cikke). A Törvényszékhez való kinevezéshez az szükséges, hogy a jelöltek megfeleljenek a felsőbb bírói tisztségbe történő kinevezéshez szükséges alkalmassági feltételeknek.

c. Kinevezési eljárás

A Bíróságéival azonos.

2. A bírói tisztség jellemzői

A Bíróságéival azonosak.

C. Szervezet és működés

A bírák az elnököt maguk közül három évre, illetve hivatalvezetőjüket hat évre választják, a Törvényszék számára az igazgatási és nyelvi szolgáltatásokat a Bíróság szervezeti egységei nyújtják.

A Törvényszék a Bírósággal egyetértésben határozza meg [eljárási szabályzatát](#) (az EUMSZ. 254. cikkének (5) bekezdése). A Törvényszék három vagy öt bíróból álló tanácsokban jár el. A Törvényszék teljes ülésben, nagytanácsban vagy egyesbíróként jár el. A Törvényszék előtti ügyek több mint 80%-át három bíróból álló tanács tárgyalja.

A 3. sz. jegyzőkönyv közelmúltbeli módosítása (49a. cikk) értelmében a Törvényszéket – a Bírósághoz hasonlóan – egy vagy több főtanácsnok segíti az

[2] [A Bíróság 2022. évi éves jelentése.](#)

előzetes döntéshozatal iránti kérelmek elbírálásában. Ezért a Törvényszék bírái egy vagy több főtanácsnokot választanak maguk közül hároméves időtartamra (újraválaszthatósággal).

Eljárási szabályzata közelmúltbeli (2023. április) módosításai lehetővé teszik videokonferencia használatát a tárgyalások során (az eljárási szabályzat 107a. cikke). A módosítások bevezetik a „irányadó ügy” fogalmát is (az eljárási szabályzat 71a. cikke). Amennyiben több ügy ugyanazt a jogkérdést veti fel és a szükséges feltételek teljesülnek, az egyik ügyet irányadó ügyként, a többit pedig felfüggesztett ügyként lehet meghatározni.

A Törvényszékhez első fokon elsősorban a természetes vagy jogi személyek – amennyiben közvetlenül és egyénileg érintettek –, valamint a tagállamok által az EU intézményei, szervei, hivatalai vagy ügynökségei ellen indított közvetlen kereseteket, valamint az intézmények vagy azok személyzete által okozott károk megtérítése iránti közvetlen kereseteket lehet benyújtani. A Törvényszék határozatai ellen – jogkérdésekre korlátozottan – a Bírósághoz lehet fellebbezni. A Törvényszék határozatainak átlagosan mintegy 30%-át támadják meg.

A Parlament és a Tanács a Törvényszékhez kapcsolódó különös hatáskörű törvényszékeket hozhat létre egyes területeken benyújtott meghatározott keresetfajták első fokon történő elbírálására. E törvényszékek létrehozása érdekében a Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében jár el.

2022-ben 904 ügy indult a Törvényszék előtt, amelyből 858 ügyet zártak le. 792 közvetlen kereset volt (270 a szellemi és ipari tulajdonnal, 76 az állami támogatásokkal és a versennyel, 66 az uniós közszolgálattal és 380 egyéb közvetlen keresettel volt kapcsolatos). Az a fél, aki nem képes az eljárás költségeinek viselésére, ingyenes jogi segítségnyújtás iránti kérelmet nyújthat be (2022-ben 54 esetben fordult elő). Az eljárások átlagos időtartama 16,2 hónap volt. 2022. december 31-én 1474 ügy volt folyamatban^[3].

AZ EURÓPAI UNIÓ KORÁBBI KÖZSZOLGÁLATI TÖRVÉNYSZÉKE

A 2004-ben létrehozott Közzolgálati Törvényszék rendelkezett korábban hatáskörrel az uniós intézmények és személyzetük közötti jogviták elbírálására abban az esetben, ha az nem tartozott nemzeti bíróság hatáskörébe. A Bíróság bírái számának növelése részeként [az Európai Unió és alkalmazottai közötti jogviták elsőfokú elbírálásával kapcsolatos hatáskörnek a Törvényszékre történő átruházásáról szóló, 2016. július 6-i \(EU, Euratom\) 2016/1192 európai parlamenti és tanácsi rendelet](#) révén a Közzolgálati Törvényszék 2016. szeptember 1-jével megszűnt és beolvadt a Törvényszékbe. A Közzolgálati Törvényszék előtt 2016. augusztus 31-én folyamatban lévő ügyeket 2016. szeptember 1-jei hatállyal a Törvényszékhez tették át. A Törvényszék ezekben az ügyekben az ezen időpont szerinti állásuknak megfelelően tovább folytatta az eljárást, a korábbi Közzolgálati Törvényszék által ezen ügyek keretében végzett eljárási cselekmények pedig továbbra is hatályosak maradtak.

[3] [A Bíróság 2022. évi éves jelentése.](#)

AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE

Egy, a csernobili nukleáris balesetet követően meghozandó egészségügyi intézkedések elfogadására vonatkozó jogalkotási eljárás részeként a Parlament által indított ügyben hozott ítéletében a Bíróság már 1990-ben biztosította a Parlament számára azt a jogot, hogy – a jogalkotási eljárás szerinti előjogainak védelme érdekében – a Bíróság elé terjeszthessen olyan kereseteket, amelyeknek tárgya határozatok megsemmisítése.

Az EUMSZ 257. cikke szerint a Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében, a Törvényszékhez kapcsolódó különös hatáskörű törvényszékeket hozhat létre egyes területeken benyújtott meghatározott keresetfajták első fokon történő elbírálására. Erről a Parlamentnek és a Tanácsnak a Bizottság javaslata alapján és a Bírósággal folytatott konzultációt követően, vagy a Bíróság kérelmére és a Bizottsággal folytatott konzultációt követően rendeletben kell határoznia.

Az EUMSZ 281. cikke szerint az [Európai Unió Bíróságának alapokmányát](#) rendes jogalkotási eljárás keretében az Európai Parlament és a Tanács módosíthatja (európai parlamenti és tanácsi rendelet formájában). A Parlament részvételére egyik példa [a Bíróság alapokmányának módosítására irányuló, 2022. november 30-i saját javaslata](#).

A Parlament az EUMSZ 263. cikkében említett egyik olyan intézmény, amely (félként) keresettel fordulhat a Bírósághoz.

Az EUMSZ 218. cikkének (11) bekezdése szerint a Parlament kérheti a Bíróság véleményét arról, hogy a tervezett nemzetközi megállapodás összeegyeztethető-e a szerződésekkel. Ha a Bíróság véleménye kedvezőtlen, a tervezett megállapodás csak akkor léphet hatályba, ha azt módosítják, vagy a szerződéseket felülvizsgálják. 2019 júliusában például a Parlament jogi véleményt kért arról, hogy az EU-nak az Európa Tanács nőikkel szembeni erőszak és a kapcsolati erőszak elleni küzdelemről és azok megelőzéséről szóló egyezményéhez (Isztambuli Egyezmény) való csatlakozására irányuló javaslatok összeegyeztethetők-e a szerződésekkel ([1/19. vélemény](#)).

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta a bírácoknak vagy főtanácsnokoknak jelölt személyekről először egy hét főből álló bizottság ad véleményt, amelynek egy tagjára a Parlament [plenáris állásfoglalás](#) útján tesz javaslatot (az EUMSZ 255. cikkének (2) bekezdése és a Parlament eljárási szabályzatának 128. cikke).

Az (EU, Euratom) 2015/2422 rendelet 3. cikkének (1) bekezdésével összhangban a Bíróság 2020. december 21-én egy külső tanácsadó által készített jelentést nyújtott be [a Törvényszék működéséről](#). Az (EU, Euratom) 2015/2422 rendelet 3. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy a jelentés különösen a Törvényszék hatékonyságára, a bírói létszám 56 főre történő emelésének szükségességére és eredményességére, az erőforrások felhasználására és eredményességére, valamint további különös hatáskörű tanácsok kialakítására és/vagy egyéb strukturális változásokra összpontosítson.

A JURI bizottság 2023. szeptember 19-én [jelentéstervezetet](#) fogadott el [az Európai Unió Bíróságának \(EUB\) alapokmányáról szóló, 3. sz. jegyzőkönyv módosítására irányuló javaslatról](#), amelynek célja, hogy az előzetes döntéshozatali hatáskört

számos konkrét területen a Bíróságról a Törvényszékre ruházza át, és kiterjessze a fellebbezések megengedésének követelményét a Törvényszék bizonyos határozatai elleni fellebbezések esetében. A Tanács a Parlament első olvasatát követően 2024. április 11-én elfogadta a jogi aktust. Az elfogadott szöveg rendelkezik arról, hogy a Törvényszék hároméves időtartamra állandó főtanácsnokokat választ.

Alexandru-George Moş / Udo Bux / Mariusz Maciejewski
05/2024

1.3.10. AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGÁNAK HATÁSKÖREI

Az Európai Unió Bíróságát két igazságszolgáltatási fórum – a Bíróság és a Törvényszék – alkotja, amelyek különféle jogorvoslati lehetőségeket biztosítanak, az [Európai Unióról szóló szerződés](#) 19. cikkében, az [Európai Unió működéséről szóló szerződés](#) (EUMSZ) 251–281. cikkében, az Euratom-Szerződés 136. cikkében és a szerződésekhez csatolt, az Európai Unió Bíróságának alapokmányáról szóló, 3. sz. jegyzőkönyvben foglaltak szerint.

A BÍRÓSÁG

A. Közvetlen keresetek a tagállamokkal, illetve az Európai Unió intézményeivel, szerveivel és hivatalaival szemben.

A Bíróság az uniós jog szerinti kötelezettségeik betartását elmulasztó államokkal vagy intézményekkel szembeni eljárásokban határoz.

1. Kötelezettségszegés megállapítására irányuló kereset a tagállamokkal szemben Ilyen keresetet a következők terjeszthetnek elő:

- a Bizottság, a bírósági eljárást megelőző eljárás után (az EUMSZ 258. cikke): az érintett tagállam számára lehetőséget ad észrevételei megtételére, majd indokolással ellátott véleményt küld a tagállamnak ([1.3.8.](#));
- vagy valamely tagállam egy másik tagállammal szemben, azt követően, hogy az ügyet a Bizottság elé terjesztette (az EUMSZ 259. cikke).

A Bíróság szerepe:

- megállapítja, hogy az állam nem teljesítette kötelezettségeit, amely esetben az állam köteles a kötelezettségszegést haladéktalanul megszüntetni;
- amennyiben a Bizottság újabb keresetet terjeszt elő, és a Bíróság megállapítja, hogy az érintett tagállam nem teljesítette az ítéletében foglaltakat, a tagállamot bírság megfizetésére kötelezheti (meghatározott átalányösszeg és/ vagy kényszerítő bírság), amelynek összegét a Bíróság a Bizottság javaslata alapján állapítja meg (az EUMSZ 260. cikke).

2. Megsemmisítési vagy mulasztás megállapítása iránti keresetek az uniós intézményekkel szemben

Tárgy: olyan esetek, amelyekben a felperes az uniós joggal ellentétesnek feltételezett intézkedés megsemmisítését kéri (megsemmisítés: az EUMSZ 263. cikke), vagy az uniós jog megsértésének olyan esetei, ahol valamely intézmény, szerv vagy hivatal a döntéshozatalt elmulasztotta (EUMSZ 265. cikke).

Bírósághoz fordulás: keresetet terjeszthetnek elő a tagállamok, maguk az intézmények, illetve bármely természetes vagy jogi személy, ha az nekik címzett, uniós intézmény, szerv vagy hivatal által elfogadott intézkedéssel (különösen rendelettel, irányelvvel vagy határozattal) kapcsolatos.

A Bíróság szerepe: a Bíróság a jogi aktust megsemmisíti, illetve megállapítja a mulasztást, amely esetben az elmarasztalt intézmény köteles megtenni a Bíróság ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket (az EUMSZ 266. cikke).

3. Egyéb közvetlen keresetek

Mivel az EUMSZ 263., 265., 268., 270. és 272. cikkében említett keresetek első fokon a Törvényszék hatáskörébe tartoznak, egyedül a Bizottság vállalkozásokkal szemben szankciókat megállapító határozataival szembeni kereseteket (az EUMSZ 261. cikke), illetve a [Bíróság alapokmányában](#) (a [2019. április 17-i \(EU, Euratom\) 2019/629 rendelettel](#) módosított változatában) meghatározott kereseteket terjesztik elő a Bíróság előtt. A Bíróság alapokmányának 51. cikke szerint az EUMSZ 256. cikkének (1) bekezdésében foglaltaktól eltérve, továbbra is a Bíróság rendelkezik hatáskörrel az EUMSZ 263. és 265. cikkében említett azon keresetek elbírálására, amelyeket a tagállamok valamelyike nyújt be:

- az Európai Parlament vagy a Tanács, illetve – amennyiben közösen járnak el – mindkettőjük valamely jogi aktusa, illetve mulasztása miatt, kivéve:
 - a Tanács által az EUMSZ 108. cikke (2) bekezdése alapján elfogadott határozatokat,
 - a Tanács által az EUMSZ 207. cikke értelmében a kereskedelem védelmére vonatkozó valamely tanácsi rendelet alapján elfogadott jogi aktusokat,
 - azokat a jogi aktusokat, amelyek révén a Tanács az EUMSZ 291. cikkének (2) bekezdésével összhangban a végrehajtási hatáskört maga gyakorolja;
- a Bizottságnak az EUMSZ 331. cikkének (1) bekezdése szerinti valamely jogi aktusa, illetve mulasztása miatt.

Szintén a Bíróság hatáskörébe tartozik azoknak az ugyanezen cikkeken alapuló kereseteknek az elbírálása, amelyeket az Unió intézményei nyújtanak be az Európai Parlament vagy a Tanács, illetve – amennyiben közösen járnak el – mindkettőjük vagy pedig a Bizottság valamely jogi aktusa, illetve mulasztása miatt, továbbá amelyeket az Unió valamely intézménye nyújt be az Európai Központi Bank valamely jogi aktusa, illetve mulasztása miatt.

B. Közvetett keresetek: nemzeti bíróság előtt felmerült, érvényességgel kapcsolatos kérdés (az EUMSZ 267. cikke – előzetes döntéshozatal)

A nemzeti bíróságok rendszerint közvetlenül alkalmazzák az uniós jogot, ha az adott ügy kapcsán ez szükséges. Amikor azonban egy nemzeti bíróság előtt a jog értelmezésével kapcsolatos kérdés merül fel, a bíróság előzetes döntés meghozatalát kérheti a Bíróságtól. Ha az adott bíróság olyan bíróság, amelynek határozataival szemben nincs lehetőség jogorvoslatra, akkor kötelező a kérdést a Bíróság elé terjeszteni. A nemzeti bíróság az Unió jogszabályainak értelmezésére vagy érvényességére vonatkozó kérdés(eke)t rendszerint bírósági határozat formájában, a nemzeti eljárási szabályoknak megfelelően terjeszti elő. A Bíróság azonban a C-493/17. sz. Weiss-ügyben 2018. december 11-én hozott ítéletében ([Weiss](#)) kimondta, hogy „a Bíróságnak el kell utasítania a nemzeti bíróság által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés megválaszolását, ha az uniós

rendelkezés értelmezése vagy érvényességének értékelése nyilvánvalóan semmilyen összefüggésben nincs az alapügy tényállásával vagy tárgyával, ha a probléma hipotetikus jellegű, vagy ha nem állnak a Bíróság rendelkezésére azok a ténybeli és jogi elemek, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az elé terjesztett kérdésekre hasznos választ adhasson”. A Bíróság Hivatala a kérelemről értesíti a nemzeti eljárásban részt vevő feleket, valamint a tagállamokat és az Európai Unió intézményeit. Két hónap áll rendelkezésükre ahhoz, hogy esetleges írásbeli észrevételeiket benyújtsák a Bírósághoz.

C. Másodfokú hatáskör

A Bíróság rendelkezik hatáskörrel a Törvényszék határozataival szembeni, kizárólag jogkérdésekre korlátozódó fellebbezések elbírálására. A fellebbezésnek nincs halasztó hatálya.

Ha a fellebbezést elfogadhatónak és megalapozottnak találják, a Bíróság a Törvényszék határozatát hatályon kívül helyezi, és az ügyet maga elbírálja, vagy az ügyet visszautalja a Törvényszék elé, amely e határozathoz kötve van.

EREDMÉNYEK

A Bíróság az európai integráció igen fontos tényezőjének – sőt, némelyek szerint motorjának – bizonyult.

A. Általánosságban

A 26–62. sz. ügyben 1963. február 5-én hozott ítéletében ([Van Gend & Loos](#)) kimondta a közösségi jog tagállami bíróságok előtti közvetlen alkalmazhatóságának elvét. A 6–64. sz. ügyben 1964. július 15-én hozott ítélete ([Costa kontra E.N.E.L.](#)) hasonlóképpen alapvető fontosságú volt abban a tekintetben, hogy a közösségi jogot a nemzeti jogi rendelkezésekkel szemben elsőbbséget élvező, független jogrendként határozta meg. A Bíróság az uniós jog és a belső jog közötti viszony meghatározásában mindig is magának követelte a végső joghatóság szerepét. A mérőföldkőnek számító Van Gend & Loos és a Costa kontra E.N.E.L. ügyben a Bíróság kidolgozta az uniós jog elsőbbségének alapvető elvét. Ezen elvnek megfelelően az uniós jog abszolút elsőbbséget élvez a belső joggal szemben, és ezt az elsőbbséget a nemzeti bíróságoknak kell figyelembe venniük a döntéshozatalkor. A 11–70. sz. ügyben 1970. december 17-én hozott ítéletében ([Internationale Handelsgesellschaft](#)) a Bíróság kimondta, hogy az uniós jog elsőbbséget élvez a nemzeti alkotmányokban biztosított alapvető jogokkal szemben is. A jelen ügyben hozott ítélete indokolásának 3. pontjában a Bíróság a következőt állapította meg: „az alapvető jogok – ahogyan egy tagállam alkotmányában vagy alkotmányos szerkezetének az elveiben megfogalmazzák – megsértésére való hivatkozás nem érintheti a Közösség egy jogi aktusának az érvényességét vagy a hatályát az adott tagállam területén”. A Bíróság későbbi ítéletekben megerősítette ezt az elvet (lásd a 106/77. sz. [Simmenthal-ügyet](#) (1978), a 149/79. sz. [Bizottság kontra Belgium ügyet](#) (1980), a C-46/93. és C-48/93. sz., [Brasserie du Pêcheur és Factortame II ügyet](#) (1996), a C-473/93. sz. [Bizottság kontra Luxemburg ügyet](#) (1996) és a C-213/07. sz. [Michaniki-ügyet](#) (2008)). Ebben az ítélkezési gyakorlatban a Bíróság doktrinális eszközöket dolgozott ki, hogy bizonyos fokú mérlegelési jogkört biztosítson a tagállami bíróságok számára, és komolyan vegye érdekeiket. Emellett a Bíróság néha hallgatólagosan

kiigazítja saját ítélkezési gyakorlatát annak érdekében, hogy figyelembe vegye a tagállami bíróságok aggályait. A legismertebb példa, hogy a Bíróság a tagállami bíróságok nyomására alakította ki ítélkezési gyakorlatát az alapvető jogok területén: Az Európai Közösségek létrehozását követően a Bíróság kezdetben ellenezte az alapvető jogoknak az EK jogrendjébe történő bevezetését (36/59. sz. [Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft-ügy](#) (1960)). Amikor azonban a tagállamok alkotmánybíróságai ellenálltak, a Bíróság irányt váltott. A német szövetségi alkotmánybíróság és az olasz alkotmánybíróság ítéleteit megelőzően a Bíróság megállapította, hogy az alapvető jogok „az általános jogelvek szerves részét képezik” az [Internationale Handelsgesellschaft-ügyben](#).

B. Egyedi kérdésekben

- Az emberi jogok védelme körébe tartozik a 4-73. sz. ügyben 1974. május 14-én hozott ítélet ([Nold Kohlen- und Baustoffgroßhandlung kontra Európai Közösségek Bizottsága](#)), amelyben a Bíróság kimondta, hogy az alapvető emberi jogok az általános jogelvek elválaszthatatlan részét képezik, amelyek tiszteletben tartását a Bíróság biztosítja ([4.1.1.](#)).
- Az áruk szabad mozgása: a 120/78. sz. ügyben 1979. február 20-án hozott ítélet ([Cassis de Dijon](#)), amelyben a Bíróság kimondta, hogy egy tagállamban jogszerűen gyártott és forgalmazott bármely terméket elvileg bármely más tagállam piacára be kell engedni.
- Személyek szabad mozgása: a C-415/93. sz. ügyben ([Bosman](#)) 1995. december 15-én hozott ítélet rögzítette, hogy a professzionális sporttevékenység olyan gazdasági tevékenység, amelynek gyakorlását a labdarúgó-szövetségek játékosok átigazolására vonatkozó szabályai, vagy a más tagállamok állampolgárainak számát korlátozó szabályai nem hátráltathatják.
- A Közösség külső hatáskörei: a 22-70. sz. ügyben 1971. március 31-én hozott ítélet ([Bizottság kontra Tanács](#)), amely elismerte a Közösség nemzetközi megállapodások megkötésére vonatkozó jogát azokon a területeken, ahol a Közösség közös szabályokat fogadott el.
- A Bíróság a C-6/90. és C-9/90. sz. ügyben 1991. november 19-én hozott ítéletében ([Francovich és mások](#)) egy másik alapvető elvet dolgozott ki: a tagállam kárfelelősségét a magánszemélyek felé azokért a károkért, amelyeket e tagállam egy irányelv nemzeti jogba való átültetésének elmulasztásával, vagy késedelmével okoz.
- Számos különböző ítélet született a szociális biztonság (43-75. sz. [Defrenne-ügy](#) (1976) a férfiak és a nők egyenlő díjazásáról) és a munkavállalók egészsége és biztonsága (C-173/99. sz. [BECTU-ügy](#) (2001)) tárgyában.

Az arányosság elvét illetően a Bíróság a 2015. június 16-i ítéletében (C-62/14. sz. [Gauweiler és társai ügy](#)) kimondta, hogy az arányosság elve a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint megköveteli, hogy az uniós intézmények aktusai alkalmasak legyenek az érintett szabályozással kitűzött jogszerű célok megvalósítására, és ne menjenek túl az azok eléréséhez szükséges mértéken. Az uniós intézményeknek és szerveknek ezért a szóban forgó különböző érdekeket úgy kell mérlegelniük, hogy elkerülhető legyen olyan hátrányok keletkezése,

amelyek nyilvánvalóan aránytalanok az elérni kívánt célkitűzésekhez képest (C-493/17. sz. Weiss-ügy, 93. pont). A Bíróság egyik legnagyobb érdeme azon elv kimondása, hogy a szerződések nem szabad mereven értelmezni, hanem az értelmezésnek az integráció állapotát és a szerződések célkitűzéseit kell tükröznie. Ez az elv tette lehetővé az olyan területeken történő jogalkotást – például a szennyezés elleni küzdelem –, amelyekről a szerződések külön nem rendelkeznek: a C-176/03. sz. ügyben hozott, 2005. szeptember 13-i ítéletében ([Bizottság kontra Tanács](#)) a Bíróság lehetővé tette, hogy az Európai Unió szabályokat alkosson büntetőjogi területen, amennyiben azok környezetvédelmi célok elérése érdekében „szükségesnek” tekintendők.

Az [Európai Unió Igazságügyi Hálózatát](#) az EUB elnökének és a 28 tagállam alkotmánybíróságai és legfelsőbb bíróságai elnökeinek kezdeményezésére hozták létre a Római Szerződések aláírásának 60. évfordulója alkalmából 2017-ben.

Célja az ítélkezési gyakorlatra vonatkozó információcsere előmozdítása a részt vevő nemzeti bíróságok és az EUB között. A korlátozottan hozzáférhető weboldalon a részt vevő nemzeti bíróságok és az EUB információkat tesznek közzé az uniós joggal kapcsolatos ítélkezési gyakorlatokról, olyan kérdésekről, amelyeket a nemzeti bíróságok előzetes döntéshozatalra az Európai Unió Bírósága elé terjesztettek, valamint a feljegyzésekről és tanulmányokról.

Az összes uniós nyelven elérhető JNEU együttműködési platform az Európai Unió Bíróságának bírái és a nemzeti bírák által igazságügyi tevékenységük keretében elvégzett munkát foglalja össze. A bírák ezáltal olyan eszközhöz férnek hozzá, amely lehetővé teszi számukra, hogy az ismeretek megosztása és a hatékonyság javítása érdekében ítélkezési gyakorlatukat, valamint kutatási és elemzési munkájukat kollégáik rendelkezésére bocsássák.

A platform több mint 2000 felhasználóval rendelkezik a tagállamok alkotmány- és legfelsőbb bíróságain.

A TÖRVÉNYSZÉK (1.3.9.)

A. A Törvényszék hatásköre (az EUMSZ 256. cikke)

Az Európai Unió Bíróságát két igazságszolgáltatási fórum alkotja: a [Bíróság](#) és a [Törvényszék](#). Mivel a Bíróság kizárólagos hatáskörrel rendelkezik az intézmények közötti, valamint a tagállamok által az Európai Parlament és/vagy a Tanács ellen indított keresetek elbírálására, minden más ilyen jellegű kereset, különösen a természetes személyek által előterjesztett és a valamely tagállam által a Bizottsággal szemben előterjesztett keresetek első fokon a Törvényszék hatáskörébe tartoznak.

Az EUMSZ úgy rendelkezik, hogy a Törvényszék hatáskörébe tartozik az EUMSZ 263., 265., 268., 270. és 272. cikkében említett keresetek első fokon történő elbírálása, különösen az alábbiakban meghatározott területeken, kivéve, ha a kereseteket a tagállamok, az uniós intézmények vagy az Európai Központi Bank nyújtják be, amely esetben a Bíróság rendelkezik kizárólagos hatáskörrel (az Európai Unió Bírósága alapokmányának 51. cikke):

- természetes és jogi személyeknek az Unió intézménye, szerve vagy hivatala jogi aktusának megsemmisítése iránti keresetei, vagy ezen intézmények, szervek

vagy hivatalok mulasztásának megállapítása iránti keresetei (az EUMSZ 263. és 265. cikke);

- a tagállamok által a Bizottság ellen benyújtott keresetek;
- az EUMSZ 267. cikke alapján, meghatározott ügycsoportokban előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelmek (az alapokmány 50b. cikke);
- az Európai Unió intézményei, szervei, illetve hivatalai vagy alkalmazottaik által okozott kár megtérítésére irányuló keresetek (az EUMSZ 268. cikke);
- az Európai Unió által kötött, kifejezetten a Törvényszék hatáskörét kikötő szerződésre vonatkozó jogviták (az EUMSZ 272. cikke);
- az Európai Unió Szellemi Tulajdoni Hivatala (EUIPO) és a Közösségi Növényfajta-hivatal ellen indított, a szellemi tulajdonnal kapcsolatos keresetek;
- az Unió és alkalmazottai közötti jogviták, ideértve az egyrészről a bármely szerv vagy hivatal és másrészről annak személyzete közötti jogvitákat.

Az alapokmány a Törvényszék hatáskörét más területekre is kiterjesztheti.

A Törvényszék által első fokon meghozott határozatok ellen általában a Bírósághoz lehet fellebbezni, ez a fellebbezési jog azonban a jogkérdésekre korlátozódik.

B. Előzetes döntéshozatal

A Törvényszék az alapokmányban meghatározott ügycsoportokban (az EUMSZ 256. cikkének (3) bekezdése) hatáskörrel rendelkezik előzetes döntéshozatal iránti kérelmek elbírálására (az EUMSZ 267. cikke). 2024 áprilisában e tekintetben rendelkezéseket vezettek be az alapokmányba (50b. cikk), és [a Törvényszék konkrét esetekben már hatáskörrel rendelkezik előzetes döntéshozatalra is](#). Az előzetes döntéshozatali hatáskör egy részének a Törvényszékre történő átruházása lehetővé teszi a Bíróság számára, hogy több időt és erőforrást fordítson a legfontosabb előzetes döntéshozatal iránti kérelmek vizsgálatára.

C. A fellebbezésekkel kapcsolatos hatáskör

A Törvényszék határozataival szemben kizárólag jogkérdésekre vonatkozóan két hónapon belül a Bíróságnál lehet fellebbezéssel élni.

AZ EURÓPAI UNIÓ KÖZSZOLGÁLATI TÖRVÉNYSZÉKE

2016. szeptember 1-jétől kezdve az Unió és alkalmazottai közötti jogviták átkerültek a Törvényszék hatáskörébe ([1.3.9.](#)), ami a 2004-ben létrehozott Közzolgálati Törvényszék megszűnését jelentette. Az Európai Unió és alkalmazottai közötti jogviták elsőfokú elbírálásával kapcsolatos hatáskörnek a Törvényszékre történő átruházásáról szóló, 2016. július 6-i ([EU, Euratom](#)) [2016/1192 európai parlamenti és tanácsi rendelet](#) hatályon kívül helyezte a Közzolgálati Törvényszéket létrehozó 2004/752/EK, Euratom tanácsi rendeletet. A Közzolgálati Törvényszék előtt folyamatban lévő ügyek a Törvényszékhez kerültek át, amely az ezen időpont szerinti állásuknak megfelelően folytatja ezekben az ügyekben az eljárást, a volt Közzolgálati Törvényszék által ezen ügyek keretében végzett eljárási cselekmények pedig továbbra is hatályosak maradnak.

Átmeneti rendelkezéseket vezettek be a Közzszolgálati Törvényszék határozataival szembeni olyan fellebbezésekre vonatkozóan, amelyek elbírálása a hatáskör 2016. szeptember 1-jei átruházásának időpontjában folyamatban volt, vagy amelyeket ezen időpontot követően nyújtottak be. A Törvényszék e fellebbezések tárgyalására és elbírálására vonatkozó hatásköre továbbra is fennmarad. A Bíróság alapokmánya I. mellékletének 9–12. cikke szintén továbbra is alkalmazandó a szóban forgó jogorvoslatokra.

AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE

Az EUMSZ 257. cikke szerint a Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében, a Törvényszékhez kapcsolódó különös hatáskörű törvényszékeket hozhat létre egyes területeken benyújtott meghatározott keresetfajták első fokon történő elbírálására. Erről a Parlamentnek és a Tanácsnak a Bizottság javaslata alapján és a Bírósággal folytatott konzultációt követően, vagy a Bíróság kérelmére és a Bizottsággal folytatott konzultációt követően rendeletben kell határoznia.

Az EUMSZ 281. cikke szerint az [Európai Unió Bíróságának alapokmányát](#) külön jegyzőkönyv állapítja meg, ez a [3. sz. jegyzőkönyv](#), az alapokmányt [rendes jogalkotási eljárás keretében](#) az Európai Parlament és a Tanács módosíthatja. A Parlament és a Tanács [nemrégiben megvizsgálta a Bíróságnak a 3. jegyzőkönyv módosítására irányuló kérelmét](#).

A Parlament az EUMSZ 263. cikkében említett egyik olyan intézmény, amely (félként) keresettel fordulhat a Bírósághoz.

Az EUMSZ 218. cikkének (11) bekezdése értelmében a Parlament kérheti a Bíróság véleményét arról, hogy a tervezett nemzetközi megállapodás összeegyeztethető-e a szerződésekkel. Ha a Bíróság véleménye kedvezőtlen, a tervezett megállapodás csak akkor léphet hatályba, ha azt módosítják, vagy a szerződéseket felülvizsgálják.

Alexandru-George Moş / Udo Bux / Mariusz Maciejewski
05/2024

1.3.11. AZ EURÓPAI KÖZPONTI BANK (EKB)

Az Európai Központi Bank (EKB) a gazdasági és monetáris unió központi intézménye, és 1999. január 1. óta felel az euróövezet monetáris politikájáért. Az EKB és az összes uniós nemzeti központi bank alkotja a Központi Bankok Európai Rendszerét (KBER). A KBER elsődleges célkitűzése az árstabilitás fenntartása. 2014 óta az EKB felel a hitelintézetek prudenciális felügyeletével kapcsolatos feladatokért az egységes felügyeleti mechanizmus keretében.

JOGALAP

- Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 3. és 13. cikke;
- az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 3. cikke (1) bekezdésének c) pontja, 119. cikke, 123. cikke, 127–134. cikke, 138–144. cikke, 219. cikke és 282–284. cikke;
- az EUSZ-hez és az EUMSZ-hez mellékelte 4. sz. jegyzőkönyv a központi bankok európai rendszere és az Európai Központi Bank alapokmányáról és a 16. jegyzőkönyv egyes Dániára vonatkozó rendelkezésekről;
- a Tanács 2013. október 15-i 1024/2013/EU rendelete az Európai Központi Banknak a hitelintézetek prudenciális felügyeletére vonatkozó politikákkal kapcsolatos külön feladatokkal történő megbízásáról (az egységes felügyeleti mechanizmusról (EFM) szóló rendelet);
- az Európai Parlament és a Tanács 2014. július 15-i 806/2014/EU rendelete a hitelintézetek és bizonyos befektetési vállalkozások szanálására vonatkozó egységes szabályok és egységes eljárás kialakításáról (az egységes szanálási mechanizmusról szóló rendelet).

SZERVEZETI FELÉPÍTÉS ÉS MŰKÖDÉS

Az alapszerződések értelmében az EKB fő feladatai közé tartozik az euróövezeten belüli monetáris politika alakítása. Továbbá az egységes felügyeleti mechanizmusról szóló rendelet 2014 novemberétől kezdődően bizonyos felügyeleti funkciókat ruház az EKB-ra a hitelintézetek vonatkozásában.

A. Monetáris funkció

A Központi Bankok Európai Rendszerét (KBER) az Európai Központi Bank (EKB) és valamennyi tagállam nemzeti központi bankja alkotja, beleértve azokat is, amelyek nem vezették be az eurót. Az eurórendszer ugyanakkor az EKB-ból és azon tagállamok nemzeti központi bankjaiból áll, amelyek bevezették az eurót. Az EUMSZ inkább a KBER-t említi, mint az eurórendszert, mivel azon a feltételezésen alapul, hogy végül minden tagállam be fogja vezetni az eurót. Azon tagállamok tekintetében, amelyek (eltérés vagy kívülmaradás miatt) még nem vezették be az eurót, a szerződés bizonyos KBER-re vonatkozó rendelkezései nem alkalmazandók, ami azt jelenti, hogy a szerződés KBER-re történő általános utalásai a gyakorlatban elsősorban az

eurórendszerre vonatkoznak. Az EKB függetlenségét az EUMSZ 130. cikke rögzíti: „A Szerződések és a KBER és az EKB alapokmánya által rájuk ruházott hatáskörök gyakorlása, valamint az ilyen feladatok és kötelezettségek végrehajtása során sem az Európai Központi Bank, sem a nemzeti központi bankok, sem döntéshozó szerveik valamely tagja nem kérhet vagy fogadhat el utasítást az uniós intézményektől, szervektől vagy hivataloktól, a tagállamok kormányaitól vagy bármely egyéb szervtől.”

1. Döntéshozó szervek

Az EKB döntéshozó szervei a Kormányzótanács, az Igazgatóság és az Általános Tanács. A KBER irányítását az EKB döntéshozó szervei végzik.

a. Kormányzótanács

Az EKB Kormányzótanácsa az EKB Igazgatóságának tagjaiból és az euróövezeti tagállamok nemzeti központi bankjainak elnökeiből áll. Kialakítja a monetáris politikát, továbbá meghatározza a végrehajtásához szükséges iránymutatásokat. A Kormányzótanács elfogadja az EKB eljárási szabályzatát, tanácsadói feladatokat lát el, valamint határoz a KBER nemzetközi együttműködésben való képviselésének formájáról. Ezen túlmenően a Kormányzótanács bizonyos hatásköröket ruházhat az Igazgatóságra. A Kormányzótanács rendszerint havonta kétszer ülésezik, és a szavazati jogok tekintetében havi rotációs rendszert alkalmaz. A gazdaságuk és pénzügyi szektoruk mérete szerint elsőtől ötödik helyezett országok jegybankelnökei négy szavazaton osztoznak. A 15 többi ország 11 szavazati joggal osztozik. A nemzeti jegybankelnökök mellett az EKB Igazgatóságának tagjai is állandó szavazati joggal rendelkeznek.

b. Igazgatóság

Az Igazgatóság az elnökből, az alelnökből és négy további tagból áll. Őket az Európai Tanács nevezi ki minősített többséggel, a Tanácsnak a Parlamenttel és a Kormányzótanáccsal folytatott konzultációt követő ajánlása alapján. Megbízatásuk nyolc évre szól és nem megújítható. Az Igazgatóság felel az EKB folyó és napi ügyeinek intézéséért. Az Igazgatóság a monetáris politikát a Kormányzótanács által elfogadott iránymutatások és határozatok alapján hajtja végre. Emellett utasításokat ad a nemzeti központi bankoknak, és előkészíti a Kormányzótanács üléseit.

c. Általános Tanács

Az Általános Tanács az EKB harmadik döntéshozó szerveként csak addig működik, amíg van olyan tagállam, amely még nem vezette be az eurót. Az Általános Tanács tagjai az EKB elnöke és alelnöke, valamint az összes tagállam nemzeti központi bankjainak elnökei. Az Igazgatóság többi tagja részt vehet az Általános Tanács ülésein, de nincs szavazati joguk.

2. Célkitűzések és feladatok

Az EUMSZ 127. cikkének (1) bekezdése értelmében a KBER elsődleges célja az árstabilitás fenntartása. Ennek sérelme nélkül a KBER támogatja az Unió általános gazdaságpolitikáit is azzal a céllal, hogy hozzájáruljon az EUSZ 3. cikkében megállapított uniós célkitűzések megvalósításához. A KBER a szabad versenyen alapuló nyitott piacgazdaság elvével összhangban és az EUMSZ 119. cikkében foglalt elveknek megfelelően tevékenykedik. A KBER-en keresztül végzett alapvető feladatok a következők: az Unió monetáris politikájának meghatározása és

végrehajtása; devizaműveletek végrehajtása az EUMSZ 219. cikkének rendelkezéseivel összhangban; a tagállamok hivatalos devizatartalékainak tartása és kezelése; valamint a fizetési rendszerek zavartalan működésének előmozdítása.

3. Hatáskörök és eszközök

Az EKB kizárólagos joggal rendelkezik az euróbankjegyek kibocsátásának engedélyezésére. A tagállamok euróérméket bocsáthatnak ki az EKB által jóváhagyott mennyiségben (az EUMSZ 128. cikke). Az EKB rendeleteket alkot, és meghozza a szerződés és az EKB alapokmánya értelmében a KBER-re ruházott feladatok végrehajtásához szükséges határozatokat. Emellett ajánlásokat tesz és véleményeket ad (az EUMSZ 132. cikke). Az EKB-val konzultálni kell a hatáskörébe tartozó valamennyi uniós jogi aktusra irányuló javaslattal kapcsolatban, valamint a nemzeti hatóságok részéről az EKB hatáskörébe tartozó valamennyi jogszabálytervezettel kapcsolatban (az EUMSZ 127. cikkének (4) bekezdése). Véleményt terjeszthet elő a konzultáció tárgyát képező kérdésekben. Az EKB-val konzultációt kell folytatni a közös álláspontokról szóló határozatokról és az euróövezet nemzetközi pénzügyi intézményekben való egységes képviselőjének biztosítására irányuló intézkedésekről is (az EUMSZ 138. cikke). Az EKB a nemzeti központi bankok közreműködésével összegyűjti a szükséges statisztikai adatokat a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságoktól vagy közvetlenül a gazdasági szereplőktől (az EKB alapokmányának 5. cikke). Az EKB alapokmánya különféle eszközöket sorol fel, amelyeket az EKB felhasználhat monetáris feladatainak ellátása érdekében. Az EKB és a nemzeti központi bankok számlát nyithatnak hitelintézeteknek, közigazgatási intézményeknek és más piaci szereplőknek, valamint fedezetként elfogadhatnak eszközöket. Az EKB nyíltpiaci és hitelműveleteket végezhet, és kötelező tartalékot követelhet meg. A Kormányzótanács kétharmados többséggel határozhat a monetáris ellenőrzés egyéb módszereiről is. Ugyanakkor az EUMSZ 123. cikke tiltja a monetáris finanszírozást, és korlátokat szab a monetáris politikai eszközök alkalmazásának. Az elszámolási és fizetési rendszerek hatékony és megbízható működésének biztosítása érdekében az EKB infrastruktúrát bocsáthat rendelkezésre és felügyeleti politikákat dolgozhat ki. Az EKB emellett kapcsolatot létesíthet más országok központi bankjaival és pénzügyi intézményeivel, illetve nemzetközi szervezetekkel.

4. Eltérréssel rendelkező vagy kívül maradó tagállamok

Az EUMSZ 139–144. cikke külön rendelkezéseket ír elő azon tagállamok vonatkozásában, amelyek, bár a szerződés értelmében kötelességük bevezetni az eurót, még nem teljesítik a szükséges feltételeket („eltérréssel rendelkező tagállamok”). A szerződés bizonyos rendelkezései – például a KBER céljai és feladatai (az EUMSZ 127. cikkének (1)–(3) és (5) bekezdése) és az euróérmék kibocsátása (az EUMSZ 128. cikke) – ezekre a tagállamokra nem alkalmazandók. Dánia számára engedélyezték a kívülmaradást, és így nem köteles csatlakozni az euróövezethez az EUMSZ-hez csatolt 16. sz. jegyzőkönyvben meghatározottak szerint.

B. Felügyeleti funkció

2014 novembere óta az EKB felel az egységes felügyeleti mechanizmusban részt vevő tagállamokban működő összes hitelintézet felügyeletéért, a legnagyobb bankok esetében közvetlenül, a többi hitelintézet esetében pedig közvetve. E funkciót tekintve szorosan együttműködik a Pénzügyi Felügyeleték Európai Rendszerét alkotó

többi szervvel. Az egységes felügyeleti mechanizmus az EKB-ból és az euróövezeti tagállamok illetékes nemzeti hatóságából áll. Az euróövezeten kívüli tagállamok illetékes hatóságai részt vehetnek az egységes felügyeleti mechanizmusban. Az EKB közvetlenül felügyeli a legnagyobb bankokat, míg a többi bankot továbbra is a nemzeti felügyelet ellenőrzi.

1. Felügyeleti testület

Az EKB felügyeleti testületének tagjai az elnök, az alelnök, az EKB négy képviselője (akiknek feladatkörei nem kapcsolódhatnak közvetlenül az EKB monetáris funkciójához), valamint az egységes felügyeleti mechanizmusban részt vevő tagállamok illetékes nemzeti hatóságának egy-egy képviselője. Az Európai Parlamentnek jóvá kell hagynia az EKB által az elnök és az alelnök személyére vonatkozóan tett jelöléseket. A felügyeleti testület határozatait egyszerű többséggel hozza. A felügyeleti testület belső szerv, amelynek feladata az EKB-ra ruházott felügyeleti feladatok megtervezése, előkészítése és végrehajtása. Előkészíti a Kormányzótanács felügyeleti határozatait, és teljes mértékben kidolgozott határozattervezeteket nyújt be. Ezeket elfogadottnak kell tekinteni, ha a Kormányzótanács meghatározott időn belül nem utasítja el őket. Amennyiben egy euróövezeten kívüli részt vevő tagállam nem ért egyet a felügyeleti testület határozattervezetével, külön eljárás alkalmazandó, és az érintett tagállam kérheti akár a szoros együttműködés megszüntetését is.

2. Célkitűzések és feladatok

Bankfelügyeleti tevékenysége keretében az EKB feladatai kiterjednek a hitelintézetek működési engedélyének megadására és visszavonására, a prudenciális követelményeknek való megfelelés biztosítására, felügyeleti felülvizsgálatok lefolytatására és a pénzügyi konglomerátumok kiegészítő felügyeletében való részvételre. Az EKB-nak emellett kezelnie kell a rendszerszintű és a makroprudenciális kockázatokat is.

3. Hatáskörök és eszközök

Felügyeleti szerepének ellátása érdekében az EKB vizsgálati hatáskörökkel (információkérés, általános vizsgálatok és helyszíni ellenőrzések) és külön felügyeleti hatáskörökkel (pl. hitelintézetek engedélyezése) rendelkezik. Emellett az EKB hatásköre kiterjed közigazgatási szankciók kiszabására is. Ezenkívül az EKB kötelezheti a hitelintézeteket nagyobb tőkepufferek képzésére.

C. Egyéb funkciók

Más jogalapok további feladatokat ruháznak az EKB-ra. Az Európai Stabilitási Mechanizmus létrehozásáról szóló (2012 szeptemberétől hatályos) szerződés bizonyos – elsősorban értékelési és elemzési – feladatokat ruházott az EKB-ra pénzügyi támogatások nyújtásával kapcsolatban. A pénzügyi rendszer EU-n belüli makroprudenciális felügyeletéért felelős Európai Rendszerkockázati Testület (ERKT) alapító rendelete értelmében az EKB biztosítja az ERKT titkárságát, és az EKB elnöke az ERKT elnöke is egyben. Az EKB a bankok helyreállításáról és szanálásáról szóló irányelv és az Egységes Szanálási Mechanizmusról szóló rendelet értelmében tanácsadói szereppel bír a hitelintézetek szanálási terveinek értékelése terén. Az Egységes Szanálási Mechanizmus keretében az EKB értékeli, hogy egy

adott hitelintézet csődhelyzetben van-e vagy valószínűleg csődbe jut-e, és ennek megfelelően tájékoztatja a Bizottságot és az Egységes Szanálási Testületet.

AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE

Az EKB a negyedévente sorra kerülő monetáris párbeszéd keretében jelentést tesz a Parlamentnek monetáris kérdésekről. Emellett az EKB éves jelentést készít a monetáris politikáról, amelyet ismertet a Parlament előtt. Az EP erről az éves jelentésről állásfoglalást fogad el. Az európai parlamenti képviselők írásbeli választ igénylő kérdéseket tehetnek fel az EKB-nak. 2023 júniusában az EKB és az Európai Parlament [levélváltás formájában létrejött megállapodást](#) írt alá a két intézmény között, amely hivatalossá tette ezeket a gyakorlatokat és egyéb informális megállapodásokat a központi banki tevékenységek területén folytatott együttműködésük érdekében. A Parlamenttel konzultálni kell [az EKB Igazgatósága tagjainak kinevezésére irányuló eljárás](#) során is.

Az EKB új felügyeleti feladataihoz további elszámoltathatósági követelmények kapcsolódnak az egységes felügyeleti mechanizmusról szóló rendelet szerint. Ennek gyakorlati szabályaira nézve a Parlament és az EKB közötti vonatkozó intézményközi megállapodás az irányadó. Az elszámoltathatósági szabályok közé tartozik, hogy a felügyeleti testület elnökének meg kell jelennie a Gazdasági és Monetáris Bizottság meghallgatásain, és válaszolnia kell a Parlament által feltett kérdésekre; továbbá hogy kérésre bizalmas megbeszélésekre kerül sor az illetékes bizottság elnökével és alelnökével. Ezenkívül az EKB évente felügyeleti jelentést készít, amelyet a felügyeleti testület elnöke ismertet a Parlamenttel.

Giacomo Loi / Maja Sabol
04/2024

1.3.12. A SZÁMVEVŐSZÉK

Az Európai Számvevőszék az Európai Unió pénzügyeinek ellenőrzéséért felelős. A Számvevőszék az Unió külső ellenőreként elősegíti az Unió pénzügyi gazdálkodásának javítását, és egyben az uniós polgárok pénzügyi érdekeinek független őre.

JOGALAP

- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 285–287. cikke.
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2018/1046 rendelete (2018. július 18.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról (lásd különösen a külső ellenőrzésről és a mentesítésről szóló, XIV. címet).

FELÉPÍTÉS

A. Összetétel

1. A tagok száma

A Számvevőszék tagállamonként egy tagból (a Nizzai Szerződés tette hivatalossá az eddig csak elismert eljárást), így elvileg 27 főből áll.

2. Követelmények

A Számvevőszék tagjai

- országukban külső ellenőrzést végző szervezetekhez tartoznak vagy tartoztak, vagy rendelkeznek az ehhez a hivatalhoz szükséges különleges képesítéssel;
- bizonyítják, hogy függetlenségükhöz nem férhet kétség.

3. Kinevezési eljárás

A Számvevőszék tagjait

- minősített többséggel a Tanács nevezi ki
- az egyes tagállamoknak az őket megillető helyre vonatkozó ajánlása alapján
- a Parlamenttel folytatott konzultációt követően.

B. Hivatali idő

1. Időtartam

Hat év, megújítható.

2. Jogállás

A Számvevőszék tagjaira ugyanazok a kiváltságok és mentességek vonatkoznak, mint a Bíróság bíraira.

3. Feladatok

A Számvevőszék tagjai feladataik ellátása során teljes mértékben függetlenek. Ez a következőket jelenti:

- nem kérhetnek és fogadhatnak el külső utasításokat;
- tartózkodniuk kell a feladataikkal összeegyeztethetetlen cselekedetektől;
- semmilyen egyéb – akár kereső, akár ingyenesen végzett – szakmai tevékenységet nem folytathatnak;
- ha megsértik ezeket a feltételeket, a Bíróság elmozdíthatja őket hivatalukból.

C. Szervezet

A testület maga választja meg tagjai közül elnökét hároméves, megújítható időtartamra.

A Számvevőszék öt kamara köré épül, amelyek különböző kiadási és bevételi területekért felelősek:

- I. kamara: Természeti erőforrások fenntartható használata;
- II. kamara: Kohéziós, növekedési és társadalmi befogadási beruházások;
- III. kamara: Külső fellépések, biztonságpolitika és jogérvényesülés;
- IV. kamara: Piacszabályozás és versenyalapú gazdaság;
- V. kamara: Az Európai Unió finanszírozása és igazgatása.

Mindegyik kamarának két fő feladatköre van: egyrészt különjelentések, különálló éves jelentések és vélemények elfogadása; másrészt észrevétel-tervezetek készítése az Unió általános költségvetéséről és az Európai Fejlesztési Alapról szóló éves jelentésekhez, valamint véleménytervezetek előterjesztése, amelyeket a Számvevőszék teljes testülete fogad el.

A luxembourgi székhelyű Számvevőszék mintegy 980 főt foglalkoztat.

HATÁSKÖRÖK

A. A Számvevőszék által végzett ellenőrzések

1. Feladatkörök

A Számvevőszék megbízása kiterjed az Unió vagy bármely uniós szerv minden bevételi és kiadási elszámolásának vizsgálatára. A Számvevőszék által végzett ellenőrzések célja az, hogy kellőképpen megbizonyosodjon:

- az Európai Unió éves beszámolójának megbízhatóságáról (pénzügyi ellenőrzés);
- az elszámolás alapjául szolgáló ügyletek jogszerűségéről és szabályszerűségéről (szabályszerűségi ellenőrzés); valamint
- a pénzgazdálkodás hatékonyságáról és eredményességéről (teljesítményellenőrzés).

2. Ellenőrzési módszerek

A Számvevőszék ellenőrzései folyamatosak; az adott pénzügyi évre vonatkozó elszámolások lezárása előtt is elvégezhetők. Az ellenőrzés a nyilvántartásokon alapul, és a helyszínen is elvégezhető:

- az uniós intézményekben és ügynökségeknél;
- az Unió nevében bevételt vagy kiadást kezelő szerveknél;
- az uniós költségvetésből kifizetésben részesülő bármely természetes vagy jogi személynél.

A tagállamokban az ellenőrzést a nemzeti legfőbb ellenőrző intézményekkel kapcsolatot tartva végzik el. Az ellenőrzöttek kötelesek továbbítani a Számvevőszéknek minden olyan dokumentumot vagy információt, amelyet a Számvevőszék szükségesnek ítél megbízatása teljesítéséhez.

A Számvevőszék nem rendelkezik vizsgálati hatáskörrel. Ezért a lehetséges csalási és korrupciós eseteket az Európai Csalás Elleni Hivatalnak és/vagy az Európai Ügyészségnek jelenti, amelyek ezt követően saját hatáskörüknek megfelelően kezelik az ügyeket.

3. Ellenőrzési jelentések

Ellenőrzései alapján a Számvevőszék a következő dokumentumokat teszi közzé:

- az uniós költségvetés és az Európai Fejlesztési Alap végrehajtásáról szóló éves jelentések – ideértve a megbízhatósági nyilatkozatot is –, a megfelelésre és a szabályszerűségekre összpontosítva (legkésőbb november 15-ig); a teljesítménnyel kapcsolatos szempontokkal 2022 óta ismét az éves jelentések és a különjelentések foglalkoznak (szemben a 2019–2021-es évekkel, amikor az uniós költségvetés teljesítményéről külön éves jelentés készült);
- különálló éves jelentések az uniós ügynökségekre, a decentralizált szervekre és a közös vállalkozásokra vonatkozóan;
- különjelentések általános érdeklődésre számot tartó témákról, különös tekintettel a hatékony és eredményes pénzgazdálkodással, valamint adott kiadási vagy szakpolitikai területekkel kapcsolatos kérdésekre;
- a szakpolitikák és irányítási témák széles körével foglalkozó felülvizsgálatok, amelyek még nem ellenőrzött területeket vagy kérdéseket elemeznek, vagy bizonyos témák ténybeli alapjait állapítják meg.

B. Tanácsadói hatáskörök

A többi intézmény – ha szükségesnek ítéli – az EUMSZ 287. cikkének (4) bekezdése alapján kikérheti a Számvevőszék véleményét. A Számvevőszék véleményét kötelező kikérni, ha a Tanács:

- költségvetési rendeletet alkot, amelyben meghatározza a költségvetés elkészítésére és végrehajtására, valamint az elszámolások benyújtására és ellenőrzésére vonatkozó eljárást;
- azokat a módszereket és azt az eljárást határozza meg, amelyek során az Unió saját forrásait a Bizottság rendelkezésére bocsátják;

- a pénzügyi ellenőrök, engedélyezésre jogosult tisztviselők (utalványozók) és számvitelért felelős tisztviselők (könyvelők) felelősségét szabályozza; vagy
- csalás elleni intézkedéseket fogad el.

A SZÁMVEVŐSZÉK 2022. ÉVI ÉVES JELENTÉSEI

A. [A Számvevőszék 2022-re vonatkozó éves jelentése](#)

A kiadások tekintetében az összesített hibaarány a 2021-es 3,0%-ról 2022-ben 4,2%-ra nőtt. A vizsgált kiadások 66%-a magas kockázatú volt, ami főként költségtérítés-alapú kifizetéseket jelent, amelyekre összetett szabályok és támogathatósági kritériumok vonatkoznak. Az ilyen típusú kifizetésekre gyakran a kohéziós politika és a vidékfejlesztési programok keretében kerül sor, amelyeket a Bizottság és a tagállamok között megosztott irányítással kezelnek.

E kifizetéstípus hibaaránya 6%-ra becsülhető (szemben a 2021. évi 4,7%-kal és a 2020. évi 4,0%-kal), ami meghaladja a lényegességi küszöböt, így azt „áthatónak” minősítették. A Számvevőszék ezért a negyedik egymást követő évben elutasító véleményt adott a beszámoló alapjául szolgáló tranzakciók szabályszerűségéről (a 2016–2018 közötti időszakban adott korlátozott vélemény helyett), kiemelve azokat a tartósan fennálló problémákat, amelyekkel foglalkozni kell.

A rendes uniós költségvetés kiadásainak ellenőrzése mellett a Számvevőszék külön véleményt adott ki a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Alap (RRF) kiadásairól. Ezt az alap élettartama alatt végig folytatni fogja. A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Alapból származó finanszírozás folyósítására bizonyos mérföldkövek és célok elérését követően kerül sor. A Számvevőszék ellenőrizte a 2022-ben teljesített, 46,9 milliárd EUR összegű 13 támogatási kifizetést, beleértve a kapcsolódó 6,8 milliárd EUR összegű előfinanszírozás elszámolását, és ellenőrizte, hogy teljesült-e az e támogatások kifizetéseikhez kapcsolódó 281 mérföldkő és cél, kitérve a Bizottság előzetes értékelésére is. Megállapította, hogy a 281 mérföldkőből és célból 15 esetben merültek fel szabályszerűségi problémák, ugyanis vagy nem teljesültek kielégítően, vagy nem feleltek meg a támogathatósági feltételeknek. Bár ezek minimális pénzügyi hatása a becslések szerint megközelíti a lényegességi küszöböt, nem áll rendelkezésre hibaarány, mivel a kifizetések felfüggesztésének bizottsági módszertana elbíráláson alapul, és így többféle értelmezésre ad lehetőséget. A Számvevőszék azt javasolja, hogy a Bizottság javítsa az előzetes értékeléseket és az utólagos ellenőrzéseket annak biztosítása érdekében, hogy a) a kifizetésekre a támogathatósági időszakok alatt kerüljön sor, és a támogatásokat ne használják fel az ismétlődő nemzeti költségvetési kiadások helyettesítésére, valamint b) a már korábban elért mérföldkövek és célok továbbra is teljesítettek legyenek. A Bizottságnak továbbá ellenőriznie kell, hogy a felülvizsgált nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési tervek egyértelműen meghatározzák-e az összes mérföldkővet és célt, és kiterjednek-e az intézkedés valamennyi kulcsfontosságú elemére.

B. [Az uniós költségvetés teljesítménye](#) – Az éves jelentés 3. fejezete

2019-re, 2020-ra és 2021-re vonatkozóan a Számvevőszék egy hároméves kísérleti projekt részeként két részre osztotta éves jelentését: egyrészt az uniós beszámolók megbízhatóságára, valamint az alapul szolgáló tranzakciók

jogszerűségére és szabályszerűségére összpontosító éves jelentésre, másrészt pedig az uniós költségvetési kiadási programok teljesítményéről szóló jelentésre.

A Számvevőszék 2022-ben megszüntette az éves teljesítményjelentést, és a teljesítményre vonatkozó szempontokat újra az éves jelentés 3. fejezetébe építette be. Ez a fejezet áttekintést nyújt a Számvevőszék 2022. évi 28 különjelentésének eredményeiről. E különjelentések a következő öt stratégiai területtel foglalkoztak: i. a Covid19-re adott válasz, ii. versenyképesség, iii. reziliencia és európai értékek, iv. éghajlatváltozás, környezetvédelem és természeti erőforrások, valamint v. költségvetési politika és államháztartás. Az egyes területekre vonatkozó legfontosabb üzenetek összefoglalását követően az éves jelentés példákat mutat be arra, hogy a Bizottság milyen intézkedéseket hozott a különjelentéseket követően, és összefoglalja az Európai Parlament és a Tanács reakcióit.

AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE

A Számvevőszéket 1977-ben a Parlament kezdeményezésére hozták létre, 1993-ban pedig teljes jogú európai uniós intézménnyé avatták. Azóta a Számvevőszék segíti a Parlamentet és a Tanácsot a költségvetés végrehajtásának ellenőrzésével kapcsolatos szerepének gyakorlásában. Az éves jelentés és a különjelentések képezik a Parlament által folytatott éves mentesítési eljárás alapját.

A Számvevőszék tagjait felkéri, hogy bizottsági üléseken ismertessék jelentéseiket, és válaszoljanak az európai parlamenti képviselők által feltett kérdésekre, elsősorban a Parlament Költségvetési Ellenőrzési Bizottságában (CONT), de a CONT bizottság egy vagy több szakbizottsággal tartott együttes ülésein is, vagy néha – a CONT bizottság korlátozott érdeklődésére számot tartó esetekben – csak egy szakbizottságban. A Számvevőszék és a CONT bizottság minden évben tart üléseket, amelyeken a CONT bizottság tagjai megvitatják a Számvevőszék tagjaival politikai prioritásait, a Számvevőszék éves munkaprogramját, az együttműködés részletes szabályait stb. A Számvevőszék elnöke évente egyszer részt vesz a Parlament Bizottsági Elnökök Értekezletének ülésén, hogy ismertesse a Számvevőszék éves munkaprogramját, és felkérje az összes bizottságot, hogy nyújtsák be a következő programozási időszakra vonatkozó javaslatukat. A Parlament a Számvevőszék mentesítéséről szóló éves állásfoglalásaiban is javaslatokat tesz e kérdésekkel kapcsolatban.

Megjegyzendő, hogy a CONT bizottság is meghallgatja a Számvevőszék tagjelöltjeit. Ezenkívül a Számvevőszék szakértelme segítséget nyújt a képviselőknek a pénzügyi kérdésekről szóló jogszabályok elkészítésében.

A témával kapcsolatos további információkért látogasson el a [Költségvetési Ellenőrző Bizottság](#) honlapjára.

Vera Milicevic
03/2024

1.3.13. AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁG

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSZB) az Európai Unió brüsszeli székhelyű konzultatív szerve, amelynek 329 tagja van. Az általa kibocsátott véleményeket kötelező figyelembe venni a szerződések által meghatározott területeken, illetve a Bizottság, a Tanács és a Parlament önként is konzultálhat vele. Az EGSZB saját kezdeményezésű véleményt is kibocsáthat. Tagjaik nem utasíthatók, feladataik ellátása során teljes mértékben függetlenek, és az EU általános érdekében járnak el.

JOGALAP

- Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 13. cikkének (4) bekezdése;
- az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 300–304. cikke;
- [az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság összetételének megállapításáról szóló, \(EU\) 2019/853 tanácsi határozat](#), az EGSZB tagjainak kinevezéséről szóló, különböző tagállamok által javasolt későbbi tanácsi határozatok; valamint
- az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság tagjainak a 2020. szeptember 21-től 2025. szeptember 20-ig tartó időszakra történő kinevezéséről szóló, [\(EU\) 2015/1392 tanácsi határozat](#).

ÖSSZETÉTEL

A. A helyek száma és országok szerinti megoszlása (az EUMSZ 301. cikke, valamint a Tanács (EU) 2019/853 határozata az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság összetételének megállapításáról).

Az [EGSZB](#) tagjainak száma jelenleg 329, a helyek száma a következőképpen oszlik meg a tagállamok között:

- Németország, Franciaország és Olaszország: egyenként 24;
- Spanyolország és Lengyelország: egyenként 21;
- Románia: 15;
- Ausztria, Belgium, Bulgária, Csehország, Görögország, Hollandia, Magyarország, Portugália és Svédország: egyenként 12;
- Horvátország, Dánia, Finnország, Írország, Litvánia és Szlovákia: egyenként 9;
- Észtország, Lettország és Szlovénia: egyenként 7;
- Luxemburg és Ciprus: egyenként 6;
- Málta: 5.

Összességében az EGSZB tagjainak száma 2020. február 1-jétől 350-ről 329-re csökkent (az Egyesült Királyság EU-ból történő kilépésével).

B. A kinevezés módja (az EUMSZ 302. cikke)

A tagokat a Tanács minősített többséggel nevezi ki a tagállamok által benyújtott javaslatok alapján (mint ebben a [példában](#)). A Tanács a kinevezésekről konzultációt folytat a Bizottsággal (az EUMSZ 302. cikkének (2) bekezdése). Biztosítaniuk kell a gazdasági és társadalmi élet különböző ágazatainak megfelelő képviselését. A gyakorlatban a helyek egyharmada a munkáltatóké, egyharmada a munkavállalóké, egyharmada pedig egyéb ágazatoké (mezőgazdasági termelők, kiskereskedők, szabadfoglalkozásúak, fogyasztók stb.).

Az EGSZB tagjainak maximális számát a Lisszaboni Szerződés (az EUMSZ 301. cikke) 350-ben határozza meg. Ezt a számot rövid ideig, 2013. július és 2015. szeptember között, Horvátország 2013. július 1-jei csatlakozása miatt meghaladták. Az új tagállam 9 új tagot delegált, és ezzel a tagok száma (344-ről) összesen 353-ra nőtt. Az [\(EU\) 2015/1157 tanácsi határozat](#) Horvátország csatlakozását követően kiigazította az EGSZB összetételét: Észtország, Ciprus és Luxemburg egy-egy helyet veszített azért, hogy orvosolni lehessen az EUMSZ 301. cikkének első bekezdésében meghatározott maximális taglétszám és a Horvátország csatlakozását követően kialakult taglétszám közötti eltérést. Ezért Luxemburg és Ciprus tekintetében hatról ötre, Észtország tekintetében pedig hétről hatra csökkent a tagok száma. Az [\(EU\) 2019/853 tanácsi határozat](#) meghatározta az EGSZB összetételét, összhangban az ugyancsak 329 tagot számláló Régiók Bizottsága képviselői helyeinek elosztásával, és az Egyesült Királyság EU-ból való kilépése folytán megüresedő 24 betöltetlen hely következtében. Ezért Luxemburg és Ciprus tekintetében ismét ötről hatra, Észtország tekintetében pedig hatról hétre emelkedett a tagok száma.

C. A megbízatás jellege (az EUMSZ 301. cikke)

Az EGSZB tagjaira a nemzeti kormányok tesznek javaslatot, őket a Tanács öt évre nevezi ki és megbízatásuk megújítható (az EUMSZ 302. cikke). A tagok európai gazdasági és szociális érdekcsoportokból kerülnek ki. A legutóbbi tisztújítás 2020 októberében, a 2020–2025-ös időszakra szólt (az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság tagjainak a 2020. szeptember 21-től 2025. szeptember 20-ig tartó időszakra történő kinevezéséről szóló, 2020. október 2-i [\(EU\) 2020/1392 tanácsi határozat](#)).

A tagok az alábbi három csoport egyikébe tartoznak:

- [Munkaadók](#) (I. csoport);
- [Munkavállalók](#) (II. csoport);
- [Civil társadalmi szervezetek csoportja](#) (III. csoport).

A tagok feladataik ellátása során teljes mértékben függetlenek, és az Unió általános érdekében járnak el (az EUMSZ 300. cikkének (4) bekezdése). Amennyiben az EGSZB-ben egy tag vagy póttag helye megbízatása végével megüresedik, a tag helyettesítéséhez külön tanácsi határozatra van szükség.

SZERVEZET ÉS ELJÁRÁSOK

Az EGSZB nem tartozik az EUSZ 13. cikkének (1) bekezdésében felsorolt intézmények közé. Ugyakkor a 13. cikk (4) bekezdése megemlíti, hogy az EGSZB tanácsadói minőségben segíti a Parlamentet, a Tanácsot és a Bizottságot.

- Tagjai közül két és fél éves időtartamra megválasztja elnökét és elnökségét;
- elfogadja eljárási szabályzatát;
- saját kezdeményezésére is ülésezhet, de általában a Tanács vagy a Bizottság kérésére ülésezik;
- véleményeinek elkészítését az uniós tevékenység különböző területei szerint a következő hat szakosított szekció segíti (valamint albizottságokat is létrehozhat, hogy azok meghatározott kérdésekkel foglalkozzanak):
 - „Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és környezetvédelem” ([NAT](#)) szekció;
 - „Gazdasági és monetáris unió, gazdasági és társadalmi kohézió” ([ECO](#)) szekció;
 - „Foglalkoztatás- és szociálpolitika, uniós polgárság” ([SOC](#)) szekció;
 - „Külkapcsolatok” ([REX](#)) szekció;
 - „Egységes piac, termelés és fogyasztás” ([INT](#)) szekció;
 - „Közlekedés, energia, infrastruktúra és információs társadalom” ([TEN](#)) szekció.

Az EGSZB munkáját egy főtitkár által vezetett főtitkár segíti, aki az elnöknek számol be. A főtitkárság szakpolitikai, kommunikációs, szervezésbeli, nyelvi és anyagi támogatást nyújt az EGSZB tagjainak. A főtitkárság körülbelül 700 főből áll. A hatékonyság érdekében az Európai Régiók Bizottságával közös állandó titkárságot működtet Brüsszelben (ennek székhelyéről lásd Lisszaboni Szerződéshez csatolt, az intézmények székhelyéről szóló, 6. sz. jegyzőkönyvet). Ezen túlmenően a 2014. évi költségvetési eljárás keretében a Parlament Elnöksége is megállapodást kötött az EGSZB-vel annak érdekében, hogy közösen növeljék a hatékonyságot a fordítás területén. Ez az intézkedés összhangban volt az EUMSZ 314. cikk (1) bekezdésével, amely kimondja, hogy: „[...] minden intézménynek [...] megtervezi a következő pénzügyi évre vonatkozó kiadásait. A Bizottság ezeket a javaslatokat költségvetési tervbe foglalja.” Az EGSZB mint „egyéb intézmény” 152,5 millió eurós éves működési költségvetéssel rendelkezik (2022), amely az uniós költségvetés VI. szakasza alá tartozik – [ez a 2021. évi költségvetéshez képest 5,1%-os növekedést jelent.](#)

Az uniós költségvetés rá eső részének hatékony kezelése érdekében az EGSZB egymást követő adminisztratív együttműködési megállapodások révén szorosan együttműködik az Európai Régiók Bizottságával adminisztratív kérdésekben. Ezek a megállapodások igazgatási együttműködést írtak elő, lehetővé téve az emberi és pénzügyi erőforrások összevonását a logisztika (épületek, biztonság, nyomda stb.), az informatika és a fordítás területén.

2021. november 1-jén új ötéves együttműködési megállapodás lépett hatályba az EGSZB és az Európai Régiók Bizottsága között, amely közös szolgáltatásokon alapul. Az új megállapodás tovább bővíti a közös tevékenységek körét azért, hogy a közös szolgáltatásokhoz rendelje a fogadási szolgáltatásokat és a papíralapú postaforgalmazást. Az EGSZB személyzetének közel fele (2023: 671 alkalmazott) a közös szolgáltatások terén végzi munkáját.

JOGKÖRÖK

Az EGSZB az 1957. évi Római Szerződés révén jött létre azzal a céllal, hogy a közös piac kialakítása a gazdasági és társadalmi érdekcsoportok bevonásával történjen, továbbá hogy intézményi mechanizmust biztosítsanak az Európai Bizottság és a Miniszterek Tanácsának európai kérdésekről való tájékoztatására. Az Egységes Európai Okmány (1986) és a Maastrichti Szerződés (1992) kibővítette az EGSZB elé utalandó kérdések körét. Az Amszterdami Szerződés tovább bővítette az EGSZB elé utalandó kérdések területeit, és lehetővé tette, hogy a Parlament konzultáljon vele. Az EGSZB évente átlagosan 170 konzultatív dokumentumot és véleményt bocsát ki (ebből 15%-ot saját kezdeményezésre). A véleményeket a Hivatalos Lapban teszik közzé. Az EGSZB tanácsadói jogkörrel is rendelkezik (az EUMSZ 300. cikke). Célja az uniós döntés-hozatalért felelős intézmények tájékoztatása a gazdasági és társadalmi élet képviselőinek véleményéről.

A. Az uniós intézmények kérésére kibocsátott vélemények

1. Kötelező konzultáció

Bizonyos területeken a szerződés előírja, hogy döntés csak akkor hozható, ha a Tanács vagy a Bizottság konzultált az EGSZB-vel, melyek a következők:

- agrárpolitika (43. cikk);
- a személyek és a szolgáltatások szabad mozgása (46., 50. és 59. cikk);
- közlekedéspolitika (91., 95. és 100. cikk);
- közvetett adók harmonizálása (113. cikk);
- az egységes piacra vonatkozó jogszabályok közelítése (114. és 115. cikk);
- foglalkoztatáspolitikai (148., 149. és 153. cikk);
- szociálpolitika, oktatás, szakképzés és ifjúság (156., 165. és 166. cikk);
- közegészségügy (168. cikk);
- fogyasztóvédelem (169. cikk);
- transzeurópai hálózatok (172. cikk);
- iparpolitika (173. cikk);
- gazdasági, társadalmi és területi kohézió (175. cikk);
- kutatás és technológiafejlesztés, valamint űrkutatás (182. és 188. cikk);
- környezetvédelem (192. cikk).

2. Fakultatív konzultáció

A Parlament, a Bizottság, valamint a Tanács minden olyan esetben is konzultálhat az EGSZB-vel, amikor azt indokoltnak tartja. Amennyiben ezen intézmények (akár kötelező, akár fakultatív alapon) konzultálnak a Gazdasági és Szociális Bizottsággal, (legalább egy hónapos) határidőt tűzhetnek ki, amelynek lejártát követően a vélemény hiánya nem képezheti akadályt a további eljárásnak (az EUMSZ 304. cikke).

B. Saját kezdeményezésű vélemény kibocsátása

A Gazdasági és Szociális Bizottság bármikor dönthet úgy, hogy véleményt bocsát ki olyan esetekben, amikor ezt indokoltnak tartja.

AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE

[A Parlament és az EGSZB közötti 2014. február 5-i együttműködési megállapodás](#) célja az EU demokratikus legitimitásának megerősítése. Az Európai Parlament és az EGSZB konkrétan több kérdésben is megállapodott.

- Az EGSZB hatásvizsgálatokat fog készíteni a civil társadalomtól származó információk és releváns anyagok felhasználásával arról, hogyan működnek a meglévő uniós jogszabályok, és milyen hiányosságokat kell figyelembe venni az uniós jogszabályok kidolgozása és felülvizsgálata során. Ezt a módosítási eljárás megkezdése előtt kellő időben megküldi a Parlamentnek.
- Valamennyi vonatkozó parlamenti bizottsági ülésen egy helyet fenntartanak az EGSZB egy tagja számára. Az EGSZB előadóit felkérlik, hogy az illetékes parlamenti bizottságok meghallgatásain nyújtsanak be érdemi véleményeket.
- Az általános jogalkotási együttműködést és a munkatervet a Parlament Bizottsági Elnökök Értekezletének elnöke, a parlamenti bizottságok elnökei és az EGSZB elnöke évente kétszer vitatja meg.

Alexandru-George Moş / Udo Bux / Mariusz Maciejewski
07/2024

1.3.14. A RÉGIÓK EURÓPAI BIZOTTSÁGA

A Régiók Európai Bizottsága 329 tagból áll, akik az Európai Unió 27 tagállamának regionális és helyi hatóságait képviselik. A testület véleményt ad ki a szerződésekben rögzített kötelező konzultációk esetében, fakultatív konzultációk esetében, továbbá – ha ezt szükségesnek ítéli – saját kezdeményezésére is adhat ki véleményt. Tagjai nem utasíthatók. Feladataik ellátása során teljes mértékben függetlenek, és az Európai Unió általános érdekében járnak el.

JOGALAP

Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 13. cikkének (4) bekezdése, az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 300. és 305–307. cikkei, valamint a Régiók Bizottsága tagjainak és póttagjainak a tagállamok javaslata alapján az ötéves hivatali időszakra való kinevezéséről szóló különböző tanácsi határozatok.

CÉLKITŪZÉSEK

A Maastrichti Szerződés hatálybalépését követően létrehozott Régiók Európai Bizottsága (RB) az Európai Unió regionális és helyi önkormányzatait képviselő tanácsadó testület, amely azok érdekeit a Tanácsnak és a Bizottságnak címzett vélemények formájában fogalmazza meg. Tagjai lehetnek például a 27 uniós tagállam regionális hatóságainak vezetői, polgármesterek, régiók és városok választott vagy nem választott képviselői.

Saját küldetésnyilatkozata szerint a Régiók Bizottsága regionális és helyi választott képviselőkből álló politikai közgyűlés az európai integráció szolgálatában, amely az Unió valamennyi területi egységének, régiójának, városának és településének intézményes képviselőjét kívánja ellátni.

Küldetése a regionális és helyi hatóságok bevonása az európai uniós döntéshozatalba, és ezzel a polgárok fokozottabb részvételének elősegítése. A Régiók Európai Bizottsága olyan politikai testület, amely Európa helyi szinten megválasztott képviselőit (329 tag és 329 póttag 300 régió, 100 000 önkormányzat, egymillió helyi politikus és 441 millió uniós polgár képviselőjében) fogja össze, hogy növelje tevékenységük hatását.

E küldetés jobb teljesítése érdekében a Régiók Bizottsága régóta szeretne volna megszerezni azt a jogot, hogy a szubszidiaritás elvének figyelmen kívül hagyása esetén a Bírósághoz fordulhasson. Ez a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével, a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló, 2. sz. jegyzőkönyv 8. cikke alapján valóra vált.

A 2020. júliusban elfogadott, a 2020–2025 közötti időszakra vonatkozó három politikai prioritása szerint minden jelenkori, jelentős társadalmi átalakulásokkal – mint a világjárvány, a zöld és a digitális átalakulás, a demográfiai kihívások és a migrációs áramlatok – kapcsolatos, a falvakat, városokat és régiókat érintő uniós szintű

döntést a polgárokhoz a lehető legközelebb kell meghozni, a szubszidiaritás elvével összhangban.

1. prioritás: Emberközelibb Európa: A demokrácia és az EU jövője. A demokrácia korszerűsítése és megerősítése a kormányzás minden szintjén annak érdekében, hogy az EU hatékonyabban találjon megoldásokat az emberek valós szükségleteire.

2. prioritás: Az alapvető társadalmi átalakulások kezelése. Ellenálló regionális és helyi közösségek építése, válaszadás a világjárványokra, az éghajlati, digitális és demográfiai változásokra, valamint a migrációs áramlásra koherens, integrált és helyi szintű európai megközelítés révén.

3. prioritás: Alapvető értékünk a kohézió: helyi alapú uniós politikák, amelyek az EU-t az emberek és a lakóhelyük szolgálatába állítják. A kohézió nem pénz, hanem egy alapvető uniós érték, amelynek célja a gazdasági, társadalmi és területi kohézió előmozdítása.

SZERVEZET

A. Összetétel (EUMSZ 305. cikke és (EU) 2019/852 tanácsi határozat^[1])

1. A helyek száma és eloszlása országok szerint

A 2019. május 21-i [\(EU\) 2019/852 tanácsi határozat](#) rendelkezései alapján a Régiók Európai Bizottságának 329 tagja és ugyanennyi póttagja van, a helyek pedig a következőképpen oszlanak meg a tagállamok között:

- 24-24 hely Franciaország, Németország és Olaszország számára;
- 21-21 hely Lengyelország és Spanyolország számára;
- 15 hely Románia számára;
- 12-12 hely Ausztria, Belgium, Bulgária, Csehország, Görögország, Hollandia, Magyarország, Portugália és Svédország számára;
- 9-9 hely Dánia, Finnország, Horvátország, Írország, Litvánia és Szlovákia számára;
- 7-7 hely Észtország, Lettország és Szlovénia számára;
- 6-6 hely Ciprus és Luxemburg számára;
- 5 hely Málta számára.

2. A kinevezés módja

Az érintett tagállamok által javasolt tagjait a Tanács egyhangúlag elfogadott határozatban nevezi ki öt év időtartamra (EUMSZ 305. cikk). A 2020. január 26-tól 2025. január 25-ig tartó időszakra a Tanács 2019. december 10-i [\(EU\) 2019/2157 határozatában](#) nevezte ki a Régiók Bizottsága tagjait és póttagjait. 2020. január 20-án a Tanács elfogadta az [\(EU\) 2020/102 határozatot](#), amellyel kinevezte azokat a tagokat és póttagokat is, akiknek személyére a különböző tagállamok 2019. december 20. után tettek javaslatot. Megbízatásuk megújítható. Kinevezett tag az lehet, aki vagy választott képviselői megbízatással rendelkezik valamely regionális vagy helyi

[1]A Régiók Európai Bizottsága összetételének megállapításáról szóló, 2019. május 21-i (EU) 2019/852 tanácsi határozat, HL 139., 2019.5.27., 13. o.

önkormányzatban, vagy valamely választott testületnek politikai felelősséggel tartozik (EUMSZ 300. cikkének (3) bekezdése). Amennyiben a Régiók Bizottságában egy tag vagy póttag helye megbízatása végével megüresedik (például regionális vagy helyi képviselői megbízatása, melynek alapján tagnak javasolták, megszűnik), a Tanács külön határozatára van szükség.

B. Felépítés (EUMSZ 306. cikke)

A Régiók Európai Bizottsága tagjai közül két és fél éves időtartamra megválasztja elnökét és tisztségviselőit. Az EUMSZ 306. cikke alapján elfogadja eljárási szabályzatát, amelyet jóváhagyás céljából benyújt a Tanácsnak. A szabályzat szerint évente hat plenáris ülést tart. Tagjainak politikai hovatartozása szerint jelenleg hat politikai csoportban működik.

E csoportok elnökei Elnökök Értekezlete formációban találkoznak, amely előkészíti a Közgyűlés, az Elnökség és a szakbizottságok munkáját, és elősegíti a meghozandó döntésekre vonatkozó politikai konszenzus keresését.

Az [elnök](#) vezette (EUMSZ 306. cikk) plenáris ülés fő feladata a vélemények, jelentések és állásfoglalások elfogadása, a bizottság kiadási és bevételi előirányzataira vonatkozó tervezet elfogadása, a bizottság politikai programjának elfogadása minden időszak elején, az elnök, az első alelnök és az elnökség többi tagjának a megválasztása, szakpolitikai bizottságok felállítása, továbbá a bizottság eljárási szabályzatának elfogadása és felülvizsgálata.

Tevékenységét hat szakosodott bizottság keretében végzi, amelyek kidolgozzák az elfogadás céljából a plenáris ülés elé kerülő vélemény- és állásfoglalás-tervezeteket. E bizottságok: „Unió polgárság, kormányzás, intézményi és külügyek” (CIVEX), „Területi kohéziós politika és uniós költségvetés” (COTER), „Gazdaságpolitika” (ECON), „Környezetvédelem, éghajlatváltozás és energiaügy” (ENVE), „Természeti erőforrások” (NAT) és „Szociálpolitika, oktatás, foglalkoztatás, kutatás és kultúra” (SEDEC) szakbizottság.

A hatékonyság érdekében a Régiók Bizottsága brüsszeli állandó titkárságának (személyzet összlétszáma 2023-ban: 496 fő) bizonyos szolgálatait a Gazdasági és Szociális Bizottság titkárságával közösen működteti (székhelyére vonatkozóan lásd [az EU intézményei, egyes szervei, szervezeti egységei és szolgálatai székhelyének kijelöléséről szóló, 6. számú jegyzőkönyvet](#)). A Régiók Bizottságának [adminisztrációs célú költségvetése \(az uniós költségvetés 7. fejezete\) körülbelül 116,1 millió eurót tesz ki \(2023. évi költségvetés\)](#).

HATÁSKÖRÖK

A. Véleménynyilvánítás más intézmények kérésére

1. Kötelező konzultáció

A Tanács és a Bizottság az alábbi területeket érintő döntéshozatal előtt köteles konzultálni a Régiók Európai Bizottságával:

- oktatási, szakképzési és ifjúsági ügyek (EUMSZ 165. cikke);
- kultúra (EUMSZ 167. cikke);
- közegészségügy (EUMSZ 168. cikke);

- transzeurópai közlekedési, távközlési és energiahálózatok (EUMSZ 172. cikke);
- gazdasági és társadalmi kohézió (EUMSZ 175., 177. és 178. cikke).

2. Fakultatív konzultációk

A Bizottság, a Tanács és a Parlament ezen túlmenően minden olyan esetben konzultálhat a Régiók Európai Bizottságával, amikor ezt indokoltnak tartja.

Amennyiben a Parlament, a Tanács vagy a Bizottság (akár kötelező, akár fakultatív alapon) konzultál a Régiók Európai Bizottságával, a válaszra határidőt tűzhetnek ki (ennek az EUMSZ 307. cikke szerint legalább egy hónapnak kell lennie). Amennyiben a határidő lejártáig nem születik meg a vélemény, az eljárás annak hiányában is folytatható. Az önkéntes együttműködésre jó példa, hogy az Európai Bizottság és a Régiók Bizottsága 2020 decemberében partnerségről állapodott meg a migránsok integrációjának kérdésében azzal a céllal, hogy egyesítsék erőiket az uniós városokba és régiókba való integrációra irányuló munka támogatása érdekében. Ez a partnerség a Régiók Bizottsága 2019. évi „[Városok és régiók a migránsok integrációjáért](#)” elnevezésű kezdeményezésére épül, és politikai platformot biztosít az európai polgármesterek és regionális vezetők számára az információk megosztásához és a migránsok és menekültek integrációjával kapcsolatos pozitív példák bemutatásához.

B. Véleménynyilvánítás saját kezdeményezésből

1. Amennyiben konzultációra kerül sor az Európai Gazdasági és Szociális Bizottsággal, erről tájékoztatást kap a Régiók Európai Bizottsága, amely – ha úgy ítéli meg, hogy regionális érdekek forognak kockán – saját véleményét nyilváníthat a szóban forgó kérdéstről.
2. Általános szabályként a Régiók Bizottsága véleményt nyilváníthat minden olyan esetben, amikor ezt szükségesnek véli. A Régiók Bizottsága például a következő területeken adott ki saját kezdeményezésű véleményt: kis és közepes vállalkozások (kkv-k), transzeurópai hálózatok, turizmus, strukturális alapok, egészségügy (kábitószerek elleni küzdelem), ipar, városfejlesztés, képzési programok, környezetvédelem.

C. Az Európai Unió Bíróságához fordulás – utólagos bírósági felülvizsgálat

A Régiók Bizottsága a rá ruházott előjogok védelme érdekében eljárást is kezdeményezhet a Bíróságnál (az [EUMSZ 263. cikke](#)). Más szavakkal: a Régiók Bizottsága a Bírósághoz fordulhat, amennyiben úgy véli, hogy kötelező konzultáció esetében nem keresték meg konzultációra irányuló kérelemmel, vagy ha a konzultációs eljárást nem szabályszerűen alkalmazták (jogi aktus megsemmisítése ([1.3.10.](#))).

E jog alapján a Régiók Európai Bizottsága – amennyiben ([a Lisszaboni Szerződéshez csatolt, a szubszidiaritás és arányosság elvének alkalmazásáról szóló, 2. számú jegyzőkönyv 8. cikke](#) szerint) a konzultációs eljárást nem szabályszerűen alkalmazták – kérheti a Bíróságtól annak megállapítását, hogy egy, a Régiók Európai Bizottságának hatáskörébe eső jogalkotási aktus összhangban van-e a szubszidiaritás elvével.

AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE

Az Európai Parlament eljárási szabályzata ([VI. melléklet, XII. pont](#)) a Regionális Fejlesztési Bizottságot (REGI) bízta meg a Régiók Bizottságával, a régióközi

együttműködési szervezetekkel és a helyi és regionális hatóságokkal való kapcsolattartással.

Az [Európai Parlament és a Régiók Bizottsága által 2014. február 5-én megkötött együttműködési megállapodás](#) alapján:

- A Régiók Bizottsága elvégzi a tervezett uniós jogalkotási javaslatok hatásainak vizsgálatát, amelyet megfelelő időben, a módosítási eljárás kezdete előtt továbbít a Parlamentnek. Ezek a hatásvizsgálatok tárgyalják a meglévő jogszabályok működését nemzeti, regionális és helyi szinten, továbbá véleményben közlik a jogalkotási javaslatához fűzött javításokat.
- A Régiók Bizottságának egy tagja meghívottként részt vehet a Parlament valamennyi releváns bizottsági ülésén. Ez az előadó vagy szóvivő ismerteti a Régiók Bizottsága véleményét. A Parlament előadói szintén részt vehetnek a Régiók Bizottsága szakosodott bizottságainak ülésein.
- A Parlament Bizottsági Elnökei Konferenciájának elnöke és a Régiók Európai Bizottságának hasonló szerepet betöltő elnöke évente két alkalommal megvitatják az általános jogalkotási együttműködést és a munkatervet.

2008 óta a REGI bizottság és a COTER évente együttes ülést tart a „Nyílt napok: [a Régiók és Városok Európai Hete](#)” keretében.

Udo Bux / Mariusz Maciejewski
07/2024

1.3.15. AZ EURÓPAI BERUHÁZÁSI BANK

Az Európai Beruházási Bank (EBB) hosszú távú projektfinanszírozás, garanciák és tanácsadás biztosítása révén előmozdítja az Európai Unió célkitűzéseit. Unión belüli és kívüli projekteket egyaránt támogat. Részvényesei az EU tagállamai. Az EBB az Európai Beruházási Alap (EBA) fő részvényese, és a két szervezet együtt alkotja az EBB-csoportot.

JOGALAP

- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 308. és 309. cikke. Az EBB-re vonatkozóan további rendelkezéseket tartalmaz az EUMSZ 15., 126., 175., 209., 271., 287., 289. és 343. cikke.
- Az Európai Unióról szóló szerződéshez és az Európai Unió működéséről szóló szerződéshez csatolt, az Európai Beruházási Bank alapokmányáról szóló, 5. sz. jegyzőkönyv, illetve a gazdasági, társadalmi és területi kohézióról szóló, 28. sz. jegyzőkönyv.

CÉLKITŰZÉSEK

Az EUMSZ 309. cikke szerint az EBB feladata, hogy az Unió érdekében hozzájáruljon a belső piac kiegyensúlyozott és egyenletes fejlődéséhez. Az EBB olyan projektek finanszírozását hivatott elősegíteni a gazdaság valamennyi ágazatában, amelyek

- a kevésbé fejlett régiók fejlesztését célozzák;
- vállalkozások modernizálását vagy átalakítását, illetve olyan új tevékenységek elindítását célozzák, amelyek nem finanszírozhatók teljes egészében az egyes tagállamokban rendelkezésre álló pénzeszközökből;
- több tagállam közös érdekét szolgálják.

Az EBB emellett hozzájárul az Unió gazdasági, társadalmi és területi kohéziójának előmozdításához (az EUMSZ 175. cikke és a 28. sz. jegyzőkönyv). Támogatja továbbá az Unió fejlesztési együttműködési politikáját támogató, EU-n kívüli intézkedések végrehajtását (az EUMSZ 209. cikke).

Az EBB tevékenysége az alábbi hat kiemelt területre irányul: éghajlatváltozás és környezetvédelem; fejlesztés; innováció és készségfejlesztés; kisvállalkozások; infrastruktúra; és kohézió.

FORRÁSOK ÉS ESZKÖZÖK

A. Források

Célkitűzéseinek megvalósítása során az EBB elsősorban saját forrásaira és a nemzetközi tőkepiacokra támaszkodik (az EUMSZ 309. cikke).

1. Saját források

Az EBB saját forrásait az EBB tagjai, azaz a tagállamok biztosítják (az EUMSZ 308. cikke). Az egyes tagállamok tőke-hozzájárulását az EBB alapokmányának 4. cikke rögzíti és összegüket az adott tagállam gazdasági súlyának megfelelően határozzák meg. A tagállamok önkéntes alapon növelhetik tőkejegyzéseiket. Az EBB teljes jegyzett tőkéje 248,8 milliárd EUR.

2. Tőkepiacok

Az EBB a kölcsönök forrásainak nagy részét – elsősorban kötvények kibocsátása révén – a nemzetközi tőkepiacokról teremti elő. Az EBB a világ egyik legfőbb szupranacionális hitelezője. A finanszírozáshoz való költséghatékony hozzáféréshez fontos a kiváló hitelminősítés. A legnagyobb hitelminősítő intézetek az EBB-t jelenleg a legjobb minősítési kategóriába sorolják, tükrözve az EBB hitelportfóliójának minőségét. Az EBB általában az egyes projektek egyharmadát finanszírozza, de a támogató finanszírozás az 50%-ot is elérheti.

B. Eszközök

Az EBB számos különféle eszközt alkalmaz, a leggyakoribbak azonban a kölcsönök és a garanciák. Ugyanakkor számos egyéb, magasabb kockázati profilú innovatív eszközt is kidolgoztak. Emellett más uniós intézményekkel együttműködésben újabb eszközöket is ki fog dolgozni. Az EBB által nyújtott finanszírozás más uniós forrásokból (többek között az uniós költségvetésből) származó finanszírozással is kombinálható. Ez az úgynevezett „blending” (ötvözés). A projektek finanszírozása mellett az EBB tanácsadói szerepet is betölt.

A kölcsönöket elsősorban közvetlen vagy közvetített hitelek formájában nyújtja. A közvetlen projekthitelekre bizonyos feltételek vonatkoznak, így például a beruházás összköltségének meg kell haladnia a 25 millió eurót, és a hitel a projektköltségek legfeljebb 50%-át fedezheti. Közvetített hitelezés esetén a hitelnyújtás helyi bankok vagy más közvetítők számára történik, amelyek a végső kedvezményezettet támogatják. A hitelezésre többnyire az EU-ban kerül sor.

Hagyományosabb hitelezési tevékenységei mellett az EBB vegyes eszközöket is alkalmaz arra, hogy hiteleit állami szervektől vagy jótékonyági szervezetektől származó vissza nem térítendő támogatásokkal ötvözze.

IRÁNYÍTÁS ÉS FELÉPÍTÉS

A. Irányítás

Az EBB az EUMSZ 308. cikke értelmében jogi személyiséggel rendelkezik. A bankot a Kormányzótanács, az Igazgatótanács és az Igazgatási Bizottság irányítja és igazgatja. A Bank tevékenységét egy vizsgálóbizottság ellenőrzi.

A Kormányzótanács a tagállamok által kijelölt miniszterekből áll. A Kormányzótanács állapítja meg a Bank hitelpolitikájára vonatkozó általános irányelveket és felügyeli azok végrehajtását. Feladatai közé tartozik többek között, hogy

— határoz a jegyzett tőke felemeléséről,

- rögzíti a Bank feladatának keretein belül végzett finanszírozási műveletekre vonatkozó elveket,
- dönt a teljes egészében vagy részben az Unió területén kívül eső befektetési műveletek finanszírozásáról és
- jóváhagyja az Igazgatótanács éves jelentését, az éves mérleget és az eredménykimutatást, valamint a Bank eljárási szabályzatát.

Az Igazgatótanács 28 igazgatóból és 31 helyettesből áll. Az igazgatókat a Kormányzótanács nevezi ki öt évre. Minden egyes tagállam, valamint a Bizottság egy-egy igazgatót jelöl. Az Igazgatótanács határoz a következőkről: finanszírozás nyújtása, különösen kölcsönök és garanciák formájában; kölcsönök felvétele; a hitelek kamatainak, a jutalékoknak, valamint a további díjaknak a megállapítása. Az Igazgatótanács biztosítja a Bank megfelelő igazgatását, továbbá ügyvezetésének a szerződések és az alapokmány rendelkezéseivel, valamint a Kormányzótanács által megállapított általános irányelvekkel való összhangját.

Az Igazgatási Bizottság a Kormányzótanács által az Igazgatótanács javaslata alapján hatéves időtartamra kinevezett elnökből és nyolc alelnökből áll. Kinevezésük megújítható. Az Igazgatási Bizottság az elnök felügyelete alatt és az Igazgatótanács ellenőrzése mellett felel a Bank mindennapi ügyeinek intézéséért, előkészíti az Igazgatótanács határozatait és gondoskodik ezeknek a határozatoknak a végrehajtásáról.

A vizsgálóbizottság a Kormányzótanács által kinevezett hat tagból áll. A vizsgálóbizottság évente ellenőrzi a Bank műveleteinek és könyveinek szabályszerűségét.

B. Felépítés

Az EBB csoportot 2000-ben hozták létre, és az EBB-ből és az 1994-ben alapított EBA-ból áll. A köz- és magánszféra partnerségében jött létre három fő részvényesi csoporttal: az EBB mint többségi részvényes (62,2%), a Bizottság (30%), valamint több állami és magán pénzügyi intézmény (7,8%). Az Európai Beruházási Alap különféle kockázati eszközt, például kockázati tőkét biztosít. Az Európai Beruházási Alap hitelezésének középpontjában a kis- és középvállalkozások állnak, és az innovatív eszközök széles körét alkalmazza a kkv-k finanszírozáshoz való hozzáféréseinek javítása érdekében.

EURÓPAI BERUHÁZÁSI TERV

A globális gazdasági és pénzügyi válság kirobbanása óta alacsony a beruházások szintje az EU-ban. A Bizottság „[Európai beruházási terv](#)” című közleménye arra vonatkozóan adott útmutatást, hogy hogyan lehet újraéleszteni a beruházásokat, új munkahelyeket teremteni és elősegíteni a hosszú távú növekedést és versenyképességet az EU-ban. E célból 2015. június 25-én elfogadták az [Európai Stratégiai Beruházási Alap \(ESBA\) létrehozásáról szóló \(EU\) 2015/1017 rendeletet](#).

Az ESBA célja, hogy közpénzek mozgósításán keresztül magánberuházásokat generáljon és befektetésbarát környezetet teremtsen. Az EBB-nek nyújtott 16 milliárd EUR összegű kezdeti uniós garanciát, valamint az EBB 5 milliárd EUR összegű kötelezettségvállalását magánforrások mozgósítására használták fel, és 2018

közepére az ESBA túlteljesítette azon célját, hogy 315 milliárd eurót biztosítson uniós beruházások finanszírozására.

Az ESBA-rendelet emellett létrehozta az Európai Beruházási Tanácsadó Platformot (EBTP), amelynek célja, hogy tanácsadást és technikai segítséget nyújtson beruházási projektek azonosításához, előkészítéséhez és fejlesztéséhez.

Az [ESBA 2.0 rendeletet](#) 2017 decemberében fogadták el, és 2018. január 1-jén lépett hatályba. A rendelet meghosszabbította az ESBA időtartamát (2020 végéig), és tovább fejleszti az alapot és az EBTP-t, további 500 milliárd EUR mozgósítása érdekében a beruházások finanszírozására.

INVESTEU

A 2021 márciusában az európai beruházási terv utódjaként elfogadott [InvestEU](#) egyesíti az ESBA-t és 13 más uniós pénzügyi eszközt. Négy fő szakpolitikai területre összpontosít (fenntartható infrastruktúra; kutatás, innováció és digitalizálás; kkv-k; szociális beruházások és készségfejlesztés) és célja, hogy 2021 és 2027 között további 372 milliárd EUR beruházást mobilizáljon. A program az InvestEU Alapból, az InvestEU Tanácsadó Platformból és az InvestEU Portálból áll.

A tagállamok az InvestEU programot igénybe vehetik majd a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz szerinti helyreállítási és rezilienciaépítési terveik végrehajtásához.

AZ EU „KLÍMABANKJA”

2019 júniusában az Európai Tanács felkérte az EBB-t, hogy „fokozza az éghajlat-politikát támogató tevékenységeit”. Az EBB ezért 2019 novemberében kidolgozott egy új éghajlatváltozási stratégiát és egy energetikai hitelezési politikát.

Az EBB kötelezettséget vállalt arra, hogy valamennyi finanszírozási tevékenységét összehangolja a Párizsi Megállapodás céljaival. És legfőképpen, az EBB 2025-ig 50%-ra fogja növelni az „éghajlat-politika és környezeti fenntarthatóság” prioritása alá tartozó beruházások arányát. Az EBB 2021 végén leállította a fosszilis tüzelőanyagokkal kapcsolatos projektek finanszírozását.

Az EBB új energetikai hitelezési politikája, amely az energiaágazatban végzett tevékenységeit szabályozza, öt elven alapul:

- az energiahatékonyság előtérbe helyezése az uniós energiahatékonysági irányelv szerinti új uniós célkitűzés támogatása érdekében;
- az energia dekarbonizációjának lehetővé tétele az alacsony vagy nulla széndioxid-kibocsátású technológiák fokozott támogatása révén, azzal a céllal, hogy 2030-ra az EU egészében elérjék a megújuló energiaforrások 32%-os részarányát;
- a decentralizált energiatermelés, az innovatív energiátárolás és az e-mobilitás finanszírozásának növelése;
- az új, időszakosan rendelkezésre álló energiaforrásokhoz, például a szél- és napenergiához elengedhetetlen hálózati beruházások biztosítása, valamint a határokon átnyúló összeköttetések megerősítése; és

- az EU-n kívüli energetikai átalakulást támogató beruházások hatásának növelése.

A COVID19 VÁLSÁGRA ADOTT VÁLASZ

2020-ban a Covid19 válság gazdasági következményeire adott uniós válasz részeként az EBB 25 milliárd EUR összegű garanciaalapot hozott létre, hogy lehetővé tegye az EBB csoport számára, hogy további legfeljebb 200 milliárd EUR mozgósításával növelje a vállalkozásoknak nyújtott támogatását valamennyi tagállamban.

Ez kiegészítette azt a legfeljebb 40 milliárd EUR összegű azonnali támogatási csomagot, amely a következőkből állt:

- bankoknak szóló, a meglévő programokon alapuló célzott és azonnal alkalmazandó garanciarendszerek, amelyek legfeljebb 20 milliárd EUR összegű finanszírozást mozgósítanak;
- célzott likviditási hitelkeretek a bankoknak további 10 milliárd EUR forgótőke-támogatás biztosítására a kkv-k és a közepes piaci tőkeértékű vállalkozások számára; és
- célzott eszközfedezetű értékpapír-vásárlási programok, amelyek lehetővé teszik a bankok számára a kkv-hitelfortfóliók kockázatainak átruházását, további 10 milliárd EUR támogatás mozgósításával.

VÁLASZ AZ UKRAJNA ELLENI OROSZ INVÁZIÓRA

Az EBB Ukrajnával kapcsolatos tevékenységei 2007-re nyúlnak vissza. Ukrajnában az EBB az európai szomszédságpolitikával, a keleti partnerséggel és más uniós kétoldalú megállapodásokkal összehangoltan működik. Az Ukrajna elleni orosz invázió óta az EBB fokozta támogatását. Az eszközből származó finanszírozás célja, hogy segítse Ukrajnát a megrongálódott infrastruktúra helyreállításában, a települési szolgáltatások újraindításában és a hideg évszakokra való felkészülést szolgáló sürgős energiahatékonysági intézkedések támogatásában. Ezen túlmenően az EBB humanitárius segítségnyújtást koordinált, prioritásként kezelve az ukrainai és szomszédos országokban zajló konfliktus által érintett embereknek nyújtott sürgősségi segílyt.

Oroszország Ukrajna elleni agresszív háborújával és a tagállamok katonai kapacitásainak megerősítésével összefüggésben megkezdődött a vita arról, hogy az EBB célkitűzései kiegészüljenek-e a védelmi ágazatba irányuló beruházásokkal. Ukrajna is jogosult lenne ilyen finanszírozásra. Ez radikális eltérést jelentene a jelenlegi gyakorlattól, ami kizárja a védelemhez kapcsolódó beruházások támogatását. Az egyik különös figyelembe veendő szempont az, hogy egy újabb célkitűzés – amennyiben az EBB-t arra készítené, hogy növelje hitelfelvételét a tőkepiacokon – hatással lehet arra, hogy fenn tudja tartani magas szintű hitelminősítését. Az Európai Tanács 2024. március 21–22-i ülésének következtetései megállapítják, hogy „az Európai Beruházási Bank felkérést kap, hogy igazítsa ki a védelmi iparnak nyújtott hitelekre vonatkozó politikáját és a kettős felhasználású termékek jelenlegi fogalom meghatározását, megőrizve ugyanakkor finanszírozási kapacitását”.

AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE

Az EUMSZ 308. cikkével összhangban az EBB alapokmányának módosításakor konzultálni kell a Parlamenttel. Az EBB közvetlenül a tagállamok felé tartozik elszámolással. Nincs hivatalos jelentéstételi kötelezettsége a Parlament felé, és nem tartozik elszámolással sem a Parlamentnek. Jó szándéka jeleként azonban az EBB elnöke elfogadja a plenáris ülésen és a Parlament megfelelő bizottsági ülésein való megjelenésre szóló meghívásokat, és az EBB nyitott az európai parlamenti képviselők kérdéseire.

A [Költségvetési Ellenőrző Bizottság \(CONT\)](#) minden évben áttekinti az EBB tevékenységét és erről jelentést nyújt be egy plenáris ülésen, amelyre az EBB elnöke is meghívást kap.

A jelenlegi rendelet értelmében a Parlament hagyja jóvá az ESBA ügyvezető igazgatójának és helyettesének kinevezését. Az uniós költségvetés garanciaalaphoz kapcsolódó éves előirányzatait a Parlament és a Tanács engedélyezi az éves költségvetési eljárás részeként.

A Parlament társjogalkotóként részt vett az ESBA és az InvestEU kezdeményezések elfogadásában.

A témával kapcsolatos további információkért látogasson el a [Gazdasági és Monetáris Bizottság honlapjára](#).

Christian Scheinert

04/2024

1.3.16. EURÓPAI OMBUDSMAN

Az európai ombudsman az európai uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek tevékenysége során felmerülő hivatali visszasságokra vonatkozóan az uniós polgároktól, vagy valamely tagállamban lakóhellyel vagy bejegyzett székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személytől érkező panaszok kivizsgálásával foglalkozik, illetve saját kezdeményezéséből is indít e tárgyban vizsgálatokat. Az ombudsmant az Európai Parlament választja meg a jogalkotási ciklus időtartamára.

JOGALAP

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 20., 24. és 228. cikke, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájának 43. cikke.

Az európai ombudsman jogállását és feladatait az Európai Parlament 1994. március 9-i határozata rögzítette az Európai Bizottsággal való konzultációt követően, az Európai Unió Tanácsának jóváhagyásával^[1]. A határozat kapcsolódó végrehajtási rendelkezéseit maga az európai ombudsman dolgozta ki. A határozatot hatályon kívül helyezte és felváltotta az ugyanezen eljárást követő, 2021. június 24-i európai parlamenti rendelet^[2]. Az európai ombudsman megválasztásának és visszahívásának menetét az Európai Parlament eljárási szabályzatának 231–233. cikke tartalmazza.

CÉLKITŰZÉSEK

A Maastrichti Szerződés (1992) által létrehozott európai ombudsmani szerv célja:

- a polgárok, illetve a valamely tagállamban lakóhellyel, illetve bejegyzett székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személyek védelmének javítása az európai uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek tevékenysége során felmerülő hivatali visszasságokkal kapcsolatban; valamint
- ezáltal a közösségi intézmények döntéshozatalának és ügyvitelének nyitottabbá tétele és demokratikus elszámoltathatóságuk növelése.

A. Státusz

1. Megválasztás

a. Követelmények

Az európai ombudsmant olyan személyek közül kell kiválasztani, akik:

- az EU polgárai,
- rendelkeznek a polgári és politikai jogok teljes körével,
- függetlenségüket teljes mértékben garantálják,

[1]HL L 113., 1994.5.4., 15. o. – módosította az Európai Parlament 2002. március 14-i (HL L 92., 2002.4.9., 13. o.) és 2008. június 18-i (HL L 189., 2008.7.17., 25. o.) határozata.

[2]Az Európai Parlament (EU, Euratom) 2021/1163 rendelete (2021. június 24.) az ombudsman feladatainak ellátására vonatkozó szabályokról és általános feltételekről (az európai ombudsman alapokmánya) és a 94/262/ESZAK, EK, Euratom határozat hatályon kívül helyezéséről (HL L 253., 2021.7.16., 1. o.).

- megfelelnek az országukban a legmagasabb bírói tisztség betöltéséhez szükséges feltételeknek és elismerten rendelkeznek az európai ombudsman feladatainak ellátásához szükséges szakértelemmel és végzettséggel, valamint
- a jelölésre irányuló felhívás közzétételét megelőző két évben nem voltak nemzeti kormányok tagjai, sem az Európai Parlament, az Európai Tanács vagy az Európai Bizottság tagjai.

b. A kinevezés menete

Minden parlamenti ciklus kezdetén, illetve az európai ombudsman elhalálása, felmondása vagy felmentése esetén az Európai Parlament elnöke az európai ombudsman hivatalára történő jelölésre irányuló felhívást bocsát ki, és határidőt állapít meg a jelölések benyújtására. A jelöléseket az Európai Parlament legalább két különböző tagállamot képviselő, legalább 40 képviselőjének kell támogatnia. A jelöléseket az Európai Parlament Petíciós Bizottságához kell benyújtani, amely megállapítja elfogadhatóságukat. A bizottság kérheti a jelöltek meghallgatását. Az elfogadhatónak nyilvánított jelöléseket ezután szavazásra bocsátják az Európai Parlamentben. Az európai ombudsmant a leadott szavazatok többségével választják meg.

2. Megbízatus

a. Időtartam

Az európai ombudsmant az Európai Parlament választja meg minden választás után, saját jogalkotási megbízatusa időtartamára. Az ombudsman újraválasztható.

b. Kötelezettségek

Hivatali ideje alatt az európai ombudsman:

- feladatai ellátása során teljes mértékben független és pártatlan;
- nem kérhet és nem fogadhat el utasítást semmilyen kormánytól, intézménytől, szervtől, hivataltól vagy egységtől;
- tartózkodik mindennemű, feladataival össze nem egyeztethető cselekedettől;
- nem vállalhat egyéb politikai vagy közigazgatási hivatalt, és nem folytathat semmilyen egyéb – akár kereső, akár ingyenesen végzett – foglalkozást.

3. Visszahívás

Az európai ombudsmant az Európai Unió Bírósága hívhatja vissza az Európai Parlament kérésére, amennyiben már nem tesz eleget a feladatai gyakorlásához szükséges feltételeknek, vagy amennyiben súlyos köteleességszegést követett el.

B. Feladatkör

1. Illetékesség

Az európai ombudsman az uniós intézményekben, szervezetekben, hivatalokban vagy ügynökségekben előforduló hivatali visszaállásokkal foglalkozik.

a. Az európai ombudsman hivatali visszaállást találhat, amennyiben egy intézmény nem tartja be az alábbiakat:

- alapvető jogok,

- jogi szabályok vagy elvek,
- megfelelő igazgatás elvei.

Az európai ombudsman vizsgálatai elsősorban a következőkre vonatkoznak:

- átláthatóság a döntéshozatalban és a lobbizásban/elszámoltathatóságban,
- dokumentumokhoz való hozzáférés,
- szolgáltatási kultúra,
- eljárási jogok tiszteletben tartása,
- mérlegelési jogkör megfelelő alkalmazása,
- alapvető jogok tiszteletben tartása,
- munkaerő-felvétel,
- uniós személyzeti ügyek és kinevezések megfelelő kezelése,
- hatékony és eredményes pénzgazdálkodás,
- etika,
- nyilvánosság részvétele az uniós döntéshozatalban.

Az európai ombudsman által évente végzett vizsgálatok mintegy egyharmada a tájékoztatás hiányára vagy elutasítására vonatkozik.

b. Kivételek

A következő tevékenységekről nem folytatható vizsgálat:

- az Európai Unió Bírósága igazságszolgáltatási hatáskörében eljárva. Az európai ombudsman Európai Bíróságra vonatkozó vizsgálatai csak annak nem igazságügyi tevékenységeire vonatkoznak, például ajánlatokra, szerződésekre és személyzeti ügyekre;
- helyi, regionális és nemzeti hatóságok elleni panaszok, még ha ezek az Európai Unióval összefüggő ügyekre vonatkoznak is;
- a nemzeti bíróságokra vagy a nemzeti ombudsmanokra tartozó tevékenységek: az európai ombudsman az ezen szervek által hozott határozatok tekintetében nem jogorvoslati szerv;
- bármely olyan ügy, amellyel kapcsolatban az érintett szervezetben korábban még nem került sor megfelelő hivatali eljárásra;
- uniós tisztviselőkkel szemben a magatartásukkal kapcsolatban benyújtott panaszok.

2. Felkérések

Feladatköréből adódóan az európai ombudsmannak – ha megalapozottnak látja – vizsgálatot kell lefolytatnia, akár saját kezdeményezésére, akár az Európai Unió bármely polgára vagy valamely tagállamban lakóhellyel vagy bejegyzett székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy által hozzá közvetlenül vagy egy európai parlamenti képviselő közvetítésével benyújtott panasz alapján, kivéve, ha a szóban forgó ügy bírósági eljárás tárgyát képezi vagy képezte.

3. Vizsgálati hatásköre

Az európai ombudsman tájékoztatást kérhet

- az intézményektől és szervektől, amelyek kötelesek a kért tájékoztatást megadni és hozzáférést biztosítani számára a szóban forgó iratokhoz, kivéve, ha ezt az iratok megalapozottan bizalmas jellege miatt nem tehetik;
- ugyanezen intézmények és szervek tisztviselőitől és más alkalmazottaitól, akiknek az európai ombudsman felkérésére tanúvallomást kell tenniük, ugyanakkor eközben továbbra is kötik őket a rájuk vonatkozó szabályok;
- a tagállamok hatóságaitól, amelyek kötelesek valamennyi szükséges tájékoztatást megadni, kivéve, ha az információk átadását jogi vagy szabályozási rendelkezések tiltják. Az európai ombudsman még ilyen esetekben is hozzájuthat az információkhoz, ha kötelezettséget vállal arra, hogy nem adja tovább őket.

Ha nem kapja meg a kért segítséget, az európai ombudsman tájékoztatja erről az Európai Parlamentet, amely ennek megfelelően intézkedik. A nemzeti jogszabályok tiszteletben tartásával az európai ombudsman együttműködhet a tagállamok ombudsmanjaival is. A számára büntetőjogi kérdésnek tűnő ügyekről az európai ombudsman haladéktalanul értesíti az illetékes nemzeti hatóságokat és az Európai Csalás Elleni Hivatalt (OLAF). Adott esetben az európai ombudsman értesítheti azt az uniós intézményt is, amely felé a szóban forgó tisztviselő vagy alkalmazott elszámoltatható.

4. A vizsgálatok eredménye

Hacsak lehetséges, az európai ombudsman az érintett intézménnyel vagy szervevel összhangban lép fel, annak érdekében, hogy megtalálja a panaszos számára kielégítő megoldást. Amennyiben az európai ombudsman hivatali visszasságot állapít meg, ajánlásait továbbutalják az érintett intézménynek vagy szervnek, amelynek három hónap áll rendelkezésére ahhoz, hogy tájékoztassa az európai ombudsmant saját álláspontjáról. Ha az intézmény nem fogadja el a javasolt ajánlásokat, az európai ombudsman különjelentést készíthet és az Európai Parlament elé terjesztheti. Az Európai Parlament pedig jelentést készíthet az európai ombudsman által benyújtott különjelentésről. Az európai ombudsman végül tájékoztatja a panaszost a vizsgálat eredményéről és az érintett intézmény vagy szerv álláspontjáról, valamint saját ajánlásairól.

C. Hivatali működés

Az európai ombudsman munkáját titkárság segíti, amelynek alkalmazottaira az európai közszolgálat szabályai vonatkoznak. A titkárság vezetőjét az európai ombudsman nevezi ki.

D. Tevékenység

Az első európai ombudsman, Jacob Söderman két cikluson át látta el hivatalát, 1995 júliusától 2003. március 31-ig. Hivatali ideje során fogadta el az Európai Parlament a helyes hivatali magatartás európai kódexét (2001). A helyes hivatali magatartás kódexe olyan eljárási szabályzat, amely figyelembe veszi a Bíróság ítélkezési gyakorlatában megtalálható uniós közigazgatási jogi elveket, és merít a nemzeti jogrendszerekből. Ellenőrzési feladatai gyakorlása során az európai ombudsman e

kódex rendelkezései alapján vizsgálja, hogy történt-e hivatali visszásság. A kódex ezenfelül a tisztviselők számára is iránymutatásként és forrásként szolgál, ösztönözve őket az ügyintézés legmagasabb szintű normáinak alkalmazására.

Nikiforos Diamandouros 2003 áprilisától töltötte be az európai ombudsman tisztséget, egészen 2013. március 14-ig, amikor 2013. október 1-jei hatállyal lemondott. 2006. július 11-én javaslatot terjesztett elő az európai ombudsman jogállásáról – ezt a javaslatot támogatta az Európai Parlament Petíciós Bizottsága, az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa is. A státuszra vonatkozó szabályzatot módosították az európai ombudsman szerepének tisztázása és megerősítése érdekében, például a dokumentumokhoz való hozzáférése, illetve – amikor ebben illetékes – az OLAF tájékoztatása tekintetében.

Helyét 2013. október 1-jén – miután az Európai Parlament 2013. júliusi ülésén megválasztotta – Emily O'Reilly korábbi ír ombudsman foglalta el, akit a 2014-es és 2019-es európai választásokat követően kétszer megerősítettek hivatalában. Ő még inkább felhívta az európai ombudsmani szerepre a nyilvánosság figyelmét azáltal, hogy az uniós polgárok érdeklődésének középpontjában levő ügyekre összpontosított, gondoskodva arról, hogy az EU a legmagasabb szintű igazgatási, átláthatósági és etikai normákat teljesítse. Előmozdította az átláthatóságot az uniós döntéshozatali folyamatban, különösen a háromoldalú egyeztetéseken és az Európai Unió Tanácsában, valamint a lobbizás, a szakértői csoportok, összeférhetetlenség, forgóajtó-jelenség, az uniós ügynökségek (például az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség, a Frontex) és a nemzetközi tárgyalások (például a transzatlanti kereskedelmi és beruházási partnerség) tekintetében. Sokat tett a visszaélések bejelentésére, az európai polgári kezdeményezésre és a fogyatékosokra vonatkozó szabályok javításán. Megvizsgálta az Európai Bizottság egy korábbi főtitkárának kinevezésével kapcsolatos hivatali visszásságokat is.

Az európai ombudsman koordinálja az Ombudsmanok Európai Hálózatát is, és 2017 óta két évente egyszer kiadja a „jó közigazgatásért járó díjat”.

AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE

Bár az európai ombudsman tevékenysége gyakorlása során teljes mértékben független, hivatalának parlamenti ombudsmani jellege van. Az európai ombudsman szoros kapcsolatban áll az Európai Parlamenttel, amely kizárólagos felelősséggel tartozik az ombudsman megválasztásáért és kérheti az Európai Bíróságtól az ombudsman hivatalából való elbocsátását, továbbá meghatározza a munkája végzésére vonatkozó szabályokat, segíti vizsgálatait és fogadja jelentéseit. Az Európai Parlament Petíciós Bizottsága az eljárási szabályzat 232. cikke alapján minden évben jelentést készít az európai ombudsman tevékenységét összefoglaló éves jelentésről. E jelentések ismételtén kifejezték az európai ombudsman munkája iránti teljes támogatást, és hangsúlyozták, hogy az uniós intézményeknek teljes mértékben együtt kell működniük az ombudsmannal, hogy konkrétan az ombudsman ajánlásainak végrehajtása révén növeljék az EU átláthatóságát és számonkérhetőségét. Az Európai Parlament 2019. február 12-én rendelettervezetről szóló állásfoglalást fogadott el, amelyben az európai ombudsman függetlenségének és hatásköreinek megerősítése céljából javaslatot tesz az európai ombudsman alapokmányának naprakésszé tételére. Az Európai Parlament 2021. június 24-én elfogadta [az európai ombudsman új](#)

[alapokmányáról szóló rendeletet](#), amely kodifikálja a hivatali munkamódszerek többségét, például a saját kezdeményezésű vizsgálatok indítására vonatkozó hatáskört.

Pablo Abril Marti / Georgiana Sandu
05/2024

1.4. FINANSZÍROZÁS

1.4.1. AZ UNIÓ BEVÉTELEI

Az uniós költségvetés finanszírozása nagyrészt saját forrásokból történik, és azokat egyéb bevételek egészítik ki. Az éves bevételeknek teljes mértékben fedezniük kell az éves kiadásokat, mivel a költségvetési hiány nem megengedett. A saját források rendszeréről a Tanács az Európai Parlament véleményét figyelembe véve egyhangúlag határoz, és azt minden tagállamnak meg kell erősítenie. A Bizottság 2022-ben és 2023-ban javaslatot tett a saját források rendszerének reformjára, amely két, új saját forrásokra vonatkozó csomagból áll.

JOGALAP

- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 311. cikke és 322. cikkének (2) bekezdése, valamint az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés 106a. cikke és 171. cikke;
- [A Tanács \(EU, Euratom\) 2020/2053 határozata \(2020. december 14.\)](#) az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről;
- [A Tanács \(EU, Euratom\) 2021/768 rendelete \(2021. április 30.\)](#) az Európai Unió saját forrásainak rendszerére vonatkozó végrehajtási intézkedések megállapításáról, [a Tanács 609/2014/EU, Euratom rendelete \(2014. május 26.\)](#) a tradicionális, a héa- és a GNI-alapú saját források rendelkezésre bocsátásának módszereiről és eljárásáról, valamint a készpénzigények teljesítését célzó intézkedésekről, [a Tanács \(EU, Euratom\) 2021/769 rendelete \(2021. április 30.\)](#) a hozzáadottérték-adóból származó saját források beszedésének végleges egységes rendszeréről, valamint [a Tanács \(EU, Euratom\) 2021/770 rendelete \(2021. április 30.\)](#) a nem újrafeldolgozott műanyag csomagolási hulladékon alapuló saját forrás kiszámításáról, az említett saját forrás rendelkezésre bocsátásának

módszereiről és eljárásáról, a készpénzigények teljesítését célzó intézkedésekről, valamint a bruttó nemzeti jövedelmen alapuló saját forrás egyes vonatkozásairól.

CÉL

Az Európai Unió pénzügyi önállóságának biztosítása a költségvetési fegyelem korlátain belül.

HOGYAN MŰKÖDIK?

A [saját forrásokról szóló, 1970. április 21-i határozat](#) saját forrásokkal látta el az Európai Gazdasági Közösséget (EGK). A [2020. december 14-i \(EU, Euratom\) 2020/2053 tanácsi határozat](#) értelmében az évente lehívható saját források mértéke jelenleg az EU bruttó nemzeti jövedelmének (GNI) legfeljebb 1,4%-ára korlátozódik. Mivel az összes kiadás nem haladhatja meg az összes bevételt, ez a felső határ a kiadásokat is korlátozza a 2021–2027-es időszakra vonatkozó, jelenlegi többéves pénzügyi keretben ([1.4.3.](#)).

A BEVÉTELEK ÖSSZETÉTELE

1. Saját források

A „tradicionális” saját források 1970 óta a beszedett vámokból, mezőgazdasági vámokból és cukorilletékekből állnak. A tagállamok által a beszedési költségek fedezésére visszatartható százalékos arányt 20%-ról ismét 25%-ra emelték. A „tradicionális” saját források jelenleg általában a saját forrásokból származó bevételek mintegy 10–15%-át teszik ki^[1].

A héaalapú saját forrás lényege, hogy a tagállamok által beszedett hozzáadottérték-adó (héa) becsült összegének bizonyos százalékát átutalják az Uniónak. Bár az 1970. évi határozat rendelkezett róla, ezt a forrást a tagállamok héarendszereinek 1979-es harmonizálásáig nem alkalmazták. Jelenleg a héaalapú források a saját forrásokból származó bevételek mintegy 10%-át teszik ki.

A GNI-alapú saját forrást az [1988. június 24-i 88/376/EGK tanácsi határozat](#) hozta létre, lényege pedig az, hogy a tagállamok bruttó nemzeti jövedelmének az adott év költségvetési eljárása során meghatározott egységes százalékát lefölözik. Eredetileg csak akkor szedték volna be, ha a többi saját forrás nem fedezte volna teljesen a kiadásokat, ma azonban javarészt ebből finanszírozzák az EU költségvetését. A GNI-alapú saját forrás az 1990-es évek vége óta megháromszorozódott, és jelenleg a saját forrásokból származó bevételek mintegy 60–70%-át teszi ki.

A műanyag csomagolási hulladékon alapuló saját forrást a 2020. évi [sajátforrás-határozat](#) vezette be 2021. január 1-jétől. Ez a nem újrahasznosított műanyag csomagolási hulladék mennyisége alapján kiszámított nemzeti hozzájárulás (közvetlen átutalás a tagállamok költségvetéséből), amelynek egységes lehívási kulcsa kilogrammonként 0,80 EUR. Az uniós átlag alatti egy főre jutó GNI-vel rendelkező tagállamok hozzájárulásait évente 3,8 kg/fő műanyag hulladéknak megfelelő

[1] [Az Európai Unió összevont éves beszámolója a 2021. évi pénzügyi évről](#).

átalányösszeggel csökkentik. Az ebből a forrásból származó bevétel az uniós költségvetés mintegy 3–4%-át teszi ki.

2. Egyéb bevételek és az előző évről áthozott egyenleg

Az egyéb bevételek közé tartoznak az EU személyzete által a fizetésük után fizetett adók, a nem uniós országok uniós programokhoz teljesített hozzájárulásai, a kamatfizetések, valamint az uniós jogszabályokat megsértő vállalatok által fizetett bírságok. Többség esetén minden egyes pénzügyi év eredményét bevételként átviszik a következő év költségvetésébe. Az egyéb bevételek, az eredmény és a technikai kiigazítások általában a teljes bevétel körülbelül 2–8%-át teszik ki.

A hitelfelvétel is az „egyéb bevételek” alatt is szerepel, és jelenleg a költségvetés 25–30%-át teszi ki. Az uniós költségvetés nem lehet deficitese, és kiadásait nem lehet hitelfelvétellel finanszírozni. A NextGenerationEU (NGEU) helyreállítási eszköz által nyújtott vissza nem térítendő támogatások és hitelek finanszírozása érdekében azonban a Bizottság kivételes és ideiglenes alapon engedélyt kapott arra, hogy (2018-as áron) legfeljebb 750 milliárd EUR összegű hitelt vegyen fel a tőkepiacokon. 2026 végén meg kell szüntetni az új nettó hitelfelvételt, és ezután csak refinanszírozási műveletek engedélyezettek.

3. Korrekciós mechanizmusok

A saját források rendszerét a tagállamok nettó hozzájárulásai közötti költségvetési eltérések kiigazítására is felhasználják. Bár az 1984-ben bevezetett „brit visszatérítés” már nem alkalmazandó, Dánia, Németország, Hollandia, Ausztria és Svédország a 2021 és 2027 közötti időszakban is részesül majd általányösszegű korrekcióban.

AZ UNIÓ SAJÁT FORRÁSAINAK REFORMJA

A Lisszaboni Szerződés ismételten kimondta, hogy a költségvetést teljes egészében saját forrásokból kell finanszírozni, és fenntartotta a Tanács felhatalmazását arra, hogy a Parlamenttel való konzultációt követően egyhangúlag határozatot fogadjon el az Unió saját forrásainak rendszerére vonatkozóan^[2], meghatározza a saját források új kategóriáit és megszüntessen már létező kategóriákat. Azt is előírta, hogy az ilyen határozatokra vonatkozó végrehajtási intézkedéseket a Tanács csak a Parlament egyetértésével fogadhatja el, megerősítve ezzel a Parlament pozícióját a folyamatban.

A Lisszaboni Szerződés új rendelkezéseire építve a Parlament az elmúlt évek során több álláspontjában és állásfoglalásában is szorgalmazta a saját források rendszerének mélyreható reformját^[3]. A Parlament felhívta a figyelmet a saját források rendszerével kapcsolatos problémákra, különösen annak túlzott összetettségére és a nemzeti hozzájárulásoktól való pénzügyi függésére.

[2]A tagállamoknak minden ilyen határozatot meg kell erősíteniük.

[3]Az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló, [2014. december 17-i álláspont](#); a saját források rendszeréről szóló tanácsi határozatra irányuló tervezetről szóló, [2014. április 16-i álláspont](#); „A 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret választások utáni felülvizsgálatának előkészítése: a Parlament észrevételei a Bizottság javaslatát megelőzően” című, [2016. július 6-i állásfoglalás](#); a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret féldős felülvizsgálatáról szóló, [2016. október 26-i állásfoglalás](#); az Európai Unió pénzügyeinek jövőjéről szóló vitaanyagról szóló, [2017. október 24-i állásfoglalás](#); az Európai Unió saját forrásai rendszerének reformjáról szóló, [2018. március 14-i állásfoglalás](#); a 2021–2027. évi többéves pénzügyi keretről és saját forrásokról szóló, [2018. május 30-i állásfoglalás](#); a 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről szóló, [2018. november 14-i állásfoglalás](#), és „a 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről és a saját forrásokról: ideje megfelelni a polgárok elvárásainak” című, [2019. október 10-i állásfoglalás](#).

2017 januárjában a saját források rendszerének általános felülvizsgálata céljából 2014-ben létrehozott magas szintű Monti-csoport ismertette [végleges jelentését](#) az uniós költségvetés finanszírozásának átláthatóbb, egyszerűbb, méltányosabb és demokratikusan elszámoltathatóbb módjairól. A csoport legfontosabb következtetése az volt, hogy a jelenlegi kihívások kezelése és az uniós polgárok számára kézzelfogható eredmények felmutatása érdekében az uniós költségvetés bevételi és kiadási oldalát egyaránt meg kell reformálni.

E jelentés és az azt követő, [az Európai Unió pénzügyeinek jövőjéről szóló vitaanyag](#) alapján a Bizottság 2018. május 2-án [javaslatokat](#)^[4] tett a jelenlegi héaalapú saját forrás egyszerűsítésére és egy új sajátforrás-kosár bevezetésére. A Bizottság javasolta továbbá az összes visszatérítés eltörlését és a tagállamok által beszédési költségként visszatartott vámbevételek arányának 20%-ról 10%-ra való csökkentését, valamint a saját források éves lehívására vonatkozó felső határ emelését, hogy figyelembe vegyék az EU-27 teljes GNI-jének csökkenését és az Európai Fejlesztési Alapnak az uniós költségvetésbe történő javasolt integrálását.

Annak érdekében, hogy az uniós szakpolitikai célkitűzéseket támogató stabilabb uniós költségvetés jöjjön létre, ismételten felszólított az EU új saját forrásai ambiciózus és kiegyensúlyozott kosarának bevezetésére, amely méltányos, egyszerű, átlátható és költségvetési szempontból semleges a polgárok számára. A Parlament emellett reformokat sürgetett a bevételek beszédésének egyszerűbbé, átláthatóbbá és demokratikusabbá tétele, a GNI-hozjárulások arányának csökkentése, a héaalapú források reformja vagy megszüntetése, valamint a visszatérítés valamennyi formájának fokozatos megszüntetése érdekében.

REFORMJAVASLATOK

Az Európai Tanács 2020. július 17–21-i ülésén az állam-, illetve kormányfők megállapodtak az új többéves pénzügyi keretről, az NGEU-ról és a kifizetések felső határának emeléséről, valamint a nem újrafeldolgozott műanyag hulladékon alapuló, 2021 januárjától alkalmazandó új saját forrásról.

Az NGEU a Bizottság [2020. május 28-i](#) javaslatán alapult, amely szerint a Covid19-világjárvány hatásainak ellensúlyozása érdekében legfeljebb 750 milliárd EUR összegű hitelt kell felvenni a nemzetközi piacokon az EU nevében kibocsátott, 3 és 30 év közötti futamidejű kötvények révén. Annak biztosítása céljából, hogy az EU visszafizesse a piacról felvett forrásokat, a Bizottság a saját források felső határának az EU bruttó nemzeti jövedelmének 0,6%-ával történő kivételes és ideiglenes megemelését javasolta, a korlátnak a GNI 1,2%-áról a GNI 1,4%-ára javasolt állandó növelésén felül, az új gazdasági környezet figyelembevételére érdekében.

Válaszul a Parlament [2020. július 23-i állásfoglalásában](#) hangsúlyozta, hogy csak további új saját források létrehozása segítheti az NGEU-hoz kapcsolódó hitelfelvételből eredő uniós adósság visszafizetését, ami egyrészt megmenti az uniós költségvetést, másrészt enyhíti a nemzeti költségvetésekre és az uniós polgárokra nehezedő költségvetési nyomást. [2020. szeptember 16-án](#) a Parlament konzultációs

[4]A Számvevőszék 2018. november 29-én nyilvánított véleményét a javaslatokról ([5/2018. sz. vélemény](#)).

eljárás keretében kiadott álláspontja megismételte az új saját források ütemterv szerinti bevezetésére és az összes visszatérítés eltörlésére irányuló felhívásait.

2020. november 10-én a Parlament, a Tanács és a Bizottság tárgyalói politikai megállapodásra jutottak a többéves pénzügyi keretről, a saját forrásokról és a helyreállítási eszköz irányításának egyes vonatkozásairól. Ennek eredményeként [az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság közötti, a költségvetési fegyelemről, a költségvetési ügyekben való együttműködésről és a hatékony és eredményes pénzgazdálkodásról szóló intézményközi megállapodás](#) új melléklete ütemtervet határozott meg az új saját forrásoknak a 2021–2027-es időszakban történő bevezetésére vonatkozóan. Az új saját forrásokból származó bevételnek elegendőnek kell lennie az NGEU visszafizetésének fedezésére, míg az esetleges többletbevételnek az uniós költségvetést kell finanszíroznia.

A saját forrásokról szóló, 2020. december 14-én elfogadott új határozat értelmében egyes tagállamok esetében megmaradnak a visszatérítések, és a vámbeszedési költségek 20%-ról 25%-ra emelkednek. Miután 2021. május 31-ig valamennyi tagállam megerősítette, a saját forrásokról szóló határozat visszamenőleges hatállyal 2021. január 1-jétől alkalmazandó.

Az [uniós kibocsátáskereskedelmi rendszer \(EU ETS\) felülvizsgálatára](#) és az [importárúk karbonintenzitását ellensúlyozó mechanizmus bevezetésére](#) irányuló, 2021. július 14-i javaslatokat követően 2021. december 22-én közzétették [az uniós saját források következő generációjára vonatkozó javaslatot](#). A javaslat előírja, hogy az elárverezett ETS kibocsátási egységekből származó bevételek 25%-át, az importárúk karbonintenzitását ellensúlyozó mechanizmusból származó bevétel 75%-át, valamint a nemzetközi társasági adózásról szóló, Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet/G20 megállapodás (első pillér) értelmében az uniós tagállamok számára átcsoportosított fennmaradó nyereség 15%-át be kell fizetni az uniós költségvetésbe.

A Bizottság 2023. június 20-án közzétette [a saját források második csomagjára vonatkozó javaslatait](#). Ez tartalmazott egy ideiglenes statisztikai saját forrást, amelyet a vállalatok nyeresége után fizetett nemzeti hozzájárulásként kell kifizetni, a névleges uniós vállalati nyereségalap 0,5%-ával számolva (a pénzügyi és nem pénzügyi vállalatok ágazatainak az Eurostat által számított bruttó működési eredménye alapján). Végül ezt egy valódi saját forrás váltja fel, amely a társasági adózáson alapul, egy jövőbeli [Vállalkozások Európában: társaságiadó-keret \(BEFIT\)](#) hozzájárulása alapján. A javaslat az ETS saját forrás lehívási arányának 25%-ról 30%-ra történő emelését is előírja, amit a növekvő szén-dioxid-árak indokolnak. A javasolt csomag 2024-től mintegy 23 milliárd EUR, 2028-tól pedig 36 milliárd EUR éves többletbevételt eredményezhet, ami a teljes bevétel mintegy 18–20%-ának felel meg.

A közelmúltban javasolt valamennyi új saját forrás jelenleg a Tanács határozatára vár.

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÁLLÁSPONTJA

Az új saját források első kosaráról folytatott konzultációs eljárás során a Parlament – [néhány módosítással](#) – általánosságban támogatta a javaslatot. A Parlament [2023. május 10-én állásfoglalást](#) is elfogadott, amelyben sürgette a Tanácsot, hogy fogadja el az első kosarat, és további új saját forrásokat is javasolt.

Andras Schwarcz
04/2024

1.4.2. AZ EU KIADÁSAI

A költségvetési kiadásokat a Tanács és a Parlament együttesen hagyja jóvá. Az éves uniós költségvetésnek tiszteletben kell tartania a többéves pénzügyi keretben a különböző kiadási kategóriák, például az egységes piac, a kohézió és a természeti erőforrások vonatkozásában megállapított kiadások felső határait. Tematikus és nem tematikus speciális eszközök biztosítják, hogy az EU reagálni tudjon váratlan szükségletek esetén. A költségvetési garanciák és pénzügyi eszközök használata tökevonzó hatással jár az uniós kiadások tekintetében. A többéves pénzügyi kereten kívül a 2021–2027-es időszakra vonatkozó teljes uniós kiadások magukban foglalják a NextGenerationEU ideiglenes helyreállítási eszközt, amely segíteni fogja az uniós gazdaságot a Covid19-válságból való kilábalásban.

JOGALAP

- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 310–325. és 352. cikke és az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés 106a., 171-182. és 203. cikke;
- az Európai Parlament és a Tanács [\(EU, Euratom\) 2018/1046 rendelete](#) (2018. július 18.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, az 1296/2013/EU, az 1301/2013/EU, az 1303/2013/EU, az 1304/2013/EU, az 1309/2013/EU, az 1316/2013/EU, a 223/2014/EU és a 283/2014/EU rendelet és az 541/2014/EU határozat módosításáról, valamint a 966/2012/EU, Euratom rendelet hatályon kívül helyezéséről;
- a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről szóló, 2020. december 17-i [\(EU, Euratom\) 2020/2093 tanácsi rendelet](#) (a többéves pénzügyi keretről szóló rendelet),
- a [Tanács \(EU, Euratom\) 2024/765 rendelete](#) (2024. február 19.) a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről szóló (EU, Euratom) 2020/2093 rendelet módosításáról;
- a Covid19-válság utáni helyreállítás támogatására szolgáló Európai Unió Helyreállítási Eszköz létrehozásáról szóló, 2020. december 14-i [\(EU\) 2020/2094 tanácsi rendelet](#);
- az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság közötti, a költségvetési fegyelemről, a költségvetési ügyekben való együttműködésről és a hatékony és eredményes pénzgazdálkodásról, valamint az új saját forrásokról és az új saját források bevezetésére irányuló ütemtervről szóló, 2020. december 16-i [intézményközi megállapodás](#).

CÉLKITŰZÉS

Az uniós költségvetés elsődleges célja az Európai Unió politikáinak finanszírozása a költségvetési fegyelem korlátain belül a hatályban lévő szabályokkal és eljárásokkal összhangban. Az uniós költségvetés elsősorban beruházásokat finanszíroz. Ezért az

EU hosszú távú kiadási terveket, úgynevezett többéves pénzügyi kereteket fogad el, amelyek öt évtől hét évig terjedő időszakra szólnak (lásd alább).

ALAPELVEK

Az EU költségvetése az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról szóló rendelet 6–38. cikkével összhangban tiszteletben tartja az alábbi kilenc általános szabályt: egységesség, teljesség, évenkéntiség^[1], egyensúly, elszámolási egység (az euró), globális fedezet, egyediség (minden előirányzatot a kiadások meghatározott fajtájára különítenek el), hatékony és eredményes pénzgazdálkodás és átláthatóság.

Az évenkéntiség szabályát össze kell egyeztetni a többéves tevékenységek irányításának szükségességével, amelyek jelentősége nőtt a költségvetésen belül. A költségvetés ezért differenciált előirányzatokat tartalmaz, amelyek a következőkből állnak:

- kötelezettségvállalási előirányzatok, amelyek az adott költségvetési év során felmerülő, a több évig tartó tevékenységekre vonatkozó szerződésekben szereplő jogi kötelezettségvállalások teljes költségét fedezik;
- kifizetési előirányzatok, amelyek az adott költségvetési évben vagy korábbi költségvetési években kötött szerződésekben szereplő kötelezettségvállalások végrehajtásával kapcsolatos kiadásokat fedezik.

A 2020. december 16-i intézményközi megállapodás előírja, hogy a Bizottságnak éves jelentést kell készítenie az – akár uniós költségvetésből, akár azon kívülről finanszírozott – különböző uniós tevékenységek pénzügyi és költségvetési vonzatainak áttekintéséről. A jelentésnek tájékoztatást kell tartalmaznia az Unió eszközeiről és forrásairól, a különböző hitelezési és forrásbevonási műveletekről – beleértve az Európai Stabilitási Mechanizmust és az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszközt (2.6.8.) – és az egyéb lehetséges jövőbeli mechanizmusokról. Információkat kell tartalmaznia továbbá az éghajlat-politikai kiadásokról, a biológiai sokféleség csökkenésének megállításához és visszafordításához hozzájáruló kiadásokról, a nők és férfiak közötti egyenlőség előmozdításáról, valamint az ENSZ fenntartható fejlődési céljainak minden releváns uniós program keretében történő megvalósításáról.

AZ UNIÓS KIADÁSOK SZERKEZETE ÉS KATEGÓRIÁI

1. Az uniós kiadások szakaszai

Az általános költségvetés 10 szakaszra oszlik, amelyek az egyes intézményekre vonatkoznak. Míg a többi intézmény szakaszai elsősorban igazgatási kiadásokból állnak, a Bizottság szakasza (III. szakasz) a működési kiadásokat és az ezek végrehajtásához szükséges igazgatási kiadásokat (technikai segítségnyújtás, ügynökségek, emberi erőforrások) tartalmazza. 2024-ben az összes igazgatási kiadás várhatóan a 189,28 milliárd eurónyi kötelezettségvállalási előirányzat 6,3%-ának felel majd meg.

[1]Az az elv, hogy a költségvetésbe beállított előirányzatok egy pénzügyi évre engedélyezendők, amely január 1-jétől december 31-ig tart.

A Bizottság olyan költségvetési nomenklatúrát alkalmaz, amely szakpolitikai területek és programok szerinti bontásban tünteti fel a forrásokat, a programterületeket a fejezetekhez vagy a „programklaszterekhez” (lásd alább) igazítva, megkönnyítve ezáltal az egyes uniós politikák költségeinek és hatékonyságának értékelését.

2. A többéves pénzügyi keret (1.4.3.)

Az uniós kiadásokat 1988 óta többéves keretbe helyezik, mely a költségvetést fejezetekre bontja átfogó politikaterületek szerint, amelyekre nézve az érintett időszak fő költségvetési prioritásainak tükrében meghatározzák a kiadások felső határát. Az első középtávú tervezési időszak öt évet ölelt fel, míg a rá következő és a jelenlegi időszakok 7 évet fognak át. Az éves költségvetéseknek tiszteletben kell tartaniuk a többéves keretben megszabott határokat.

Az uniós költségvetésre az EUMSZ 310. cikkében és a költségvetési rendeletben rögzített szigorú egyensúlyi elv vonatkozik. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy az uniós költségvetés „kiadásvezérelt”. Más szóval, az összesített bevételek csak annyival növekedhetnek, amennyit előzetesen a többéves pénzügyi keret felső határai és a speciális eszközök e felső határok feletti mérete lehetővé tesz. A többéves pénzügyi keretről szóló rendelet 4. cikkének rendelkezéseivel összhangban e felső határokat évente automatikusan 2%-kal növelik nominális értéken^[2]. A 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret 2018-as árakon összesen 1824,3 milliárd EUR kötelezettségvállalási előirányzatot irányzott elő, ebből 1074,3 milliárd EUR-t a többéves pénzügyi keretre és 750 milliárd EUR-t a NextGenerationEU helyreállítási eszközre (NGEU), amelyet a többéves pénzügyi keretről szóló rendelet 5. cikkében meghatározott programspecifikus kiigazítások eredményeként további 11 milliárd EUR-val megnöveltek.

A Bizottság által 2023. június 20-án előterjesztett jogalkotási javaslatot követően a Parlament és a Tanács 2024. február 6-án megállapodásra jutott, megnyitva az utat a többéves pénzügyi keret első félidős felülvizsgálata előtt. Ez a megállapodás hatással lesz a folyamatban lévő többéves pénzügyi keret fennmaradó éveire azáltal, hogy lehetővé teszi a többéves pénzügyi keret felső határainak, valamint a speciális eszközök alkalmazási körének és méretének e felső határok feletti felülvizsgálatát. Konkrétabban, a megállapodás nettó nominális értéken 21 milliárd EUR összegű többletkiadásról rendelkezik (2024-es árakon), beleértve a többéves pénzügyi keret felső határait meghaladó új speciális eszközön keresztül Ukrajnának nyújtott 17 milliárd EUR összegű vissza nem térítendő támogatást^[3]. Ez a növekedés a többéves pénzügyi keret jelenlegi időszakának fennmaradó részében engedélyezett maximális kiadások 2,8%-os növekedésének felel meg.

Mindent egybevetve, a kiadások finanszírozásának nominális növekedése ellenére az uniós kiadások összességében reálértéken jelentősen zsugorodnak a 2021–2023-as időszak inflációnövekedése miatt. A 2021–2027-es időszakra vonatkozó jelenlegi többéves pénzügyi keret első 2,5 évében az EU-ban a kumulált infláció már 23,7% volt. Amint arra [a Parlament által megrendelt közelmúltbeli tanulmány](#) rámutatott, ez a fejlemény – mivel minden más tényező azonos – 2027 végéig várhatóan 0,96%-kal

[2] Ugyanez az automatikus kiigazítás alkalmazandó az NGEU-specifikus programok végrehajtására.

[3] A megállapodás emellett 33 milliárd EUR összegű, Ukrajnának nyújtott back-to-back hitelről is rendelkezik az újonnan elfogadott Ukrajna-eszköz keretében.

csökkenti a többéves pénzügyi keret volumenét az EU bruttó nemzeti jövedelmének százalékában kifejezve. Ez jóval elmarad a bruttó nemzeti jövedelem 1,05%-ának megfelelő szinttől, amelyet a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretnek az elfogadása idején kellett volna képviselnie.

Az alábbi táblázat tartalmazza a 2024. évi költségvetésnek a 2021–2027-es időszakra szóló többéves pénzügyi keretben meghatározott szakpolitikai területek szerinti felbontását.

A 2024. évi uniós költségvetés (millió euró): a kötelezettségvállalási és kifizetési előirányzatok felbontása a többéves pénzügyi keret kategóriái szerint

ELŐIRÁNYZATOK FEJEZETENKÉNT	2024. évi költségvetés	
	Kötelezettségvállalások	Kifizetések
Egységes piac, innováció és digitális gazdaság	21 493,4	20 828,0
Kohézió. Reziliencia és értékek	74 560,7	33 716,0
Gazdasági, társadalmi és területi kohézió	64 665,2	24 155,7
Reziliencia és értékek	9895,5	9560,3
Természeti erőforrások és környezet	57 338,6	54 151,4
Piachoz kapcsolódó kiadások és közvetlen kifizetések	40 517,3	40 505,5
Migráció és határigazgatás	3892,7	3249,0
Biztonság és védelem	2321,2	2035,4
Szomszédság és a világ	16 230,0	15 291,2
Európai közigazgatás	11 988,0	11 988,0
Tematikus speciális eszközök	2221,7	1734,4
Összes előirányzat	189 385,4	142 630,3

Forrás: Európai Bizottság. 2023. novemberi árakon alapuló számadatok.

3. Rugalmassági és tematikus speciális eszközök

A többéves programok szerint az uniós politikák finanszírozására tervezett kiadásokon felül az uniós költségvetésen belül egyes pénzügyi források a váratlan válsághelyzetekre való válaszadás céljából vannak fenntartva. Ezek a külön rugalmassági és tematikus eszközök felhasználhatók az uniós tagállamokban, a tagjelölt országokban és az EU-n kívül felmerülő következő esetekben: gazdasági válságok (pl. az EGAA – Európai Globalizációs Alkalmazkodási Alap), természeti katasztrófák, közegészségügyi válságok és humanitárius szükséghelyzetek (pl. SEAR – szolidaritási és sürgősségisegély-tartalék) vagy egyéb váratlan szükségletek (pl. a Rugalmassági Eszköz). Ez a finanszírozás lehetővé teszi korlátozott mértékű kivételes pénzügyi igények fedezését.

EURÓPAI UNIÓS HELYREÁLLÍTÁSI ESZKÖZ – NEXTGENERATIONEU

Ezen eszköz keretében a Bizottság 2018-as árakon 750 milliárd EUR-t mozgósít, amelyből legfeljebb 390 milliárd EUR fordítható vissza nem térítendő támogatásokra,

és legfeljebb 360 milliárd EUR a 2021–2027-es hosszú távú költségvetésen felüli hitelek nyújtására a Covid19 utáni EU újjáépítésének elősegítése érdekében. A Bizottság felhatalmazást kapott arra, hogy a [saját forrásokról szóló határozat](#) 5. cikkének (1) bekezdése értelmében az EU nevében hitelt vegyen fel a tőkepiacokon. A kiadásokra fordított felvett hitelek tőkeösszegét (2018-as árakon 390 milliárd EUR) és annak kamatait az Unió általános költségvetéséből kell visszafizetni, többek között a 2021-től fokozatosan bevezetett új saját forrásokból befolyt elegendő bevételből is (1.4.1.).

Az NGEU-nak különösen a következőkre kellene összpontosítania: a) a foglalkoztatás és a munkahelyteremtés helyreállítása; b) reformok és beruházások a fenntartható növekedési és foglalkoztatási potenciál fellendítése céljából a tagállamok közötti kohézió erősítése és ellenálló képességük növelése érdekében; c) a Covid19-válság gazdasági hatása által érintett vállalkozásokra, különösen a kis- és középvállalkozásokra irányuló intézkedések, valamint az Unióban a fenntartható növekedés megerősítése, ideértve a vállalkozásokba történő közvetlen pénzügyi befektetést is; d) a Covid19-válságra reagáló kutatásra és innovációra irányuló intézkedések; e) a válsághelyzetekre való felkészültség szintjének emelése és a jelentős veszélyhelyzetekre való gyors és hatékony uniós reagálás lehetővé tétele, ideértve az alapvető javak és orvostechikai felszerelések készleteinek felhalmozását, valamint a gyors válságelhárításhoz szükséges infrastruktúrák beszerzését; f) annak biztosítására irányuló intézkedések, hogy a Covid19-válság ne veszélyeztesse a klímasemleges gazdaságra való méltányos átállást; g) a Covid19-válság mezőgazdaságra és vidékfejlesztésre gyakorolt hatásának kezelésére irányuló intézkedések.

A tagállamok beruházásokkal és reformokkal való támogatása érdekében 2021. február 12-én megállapodás született az új Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközzel. Az eszköz az eredeti számítások szerint (2018-as árakon) 672,5 milliárd EUR összegű kölcsönt és vissza nem térítendő támogatást bocsátott volna a tagállamok rendelkezésére a nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési tervek révén történő végrehajtás céljából^[4]. A terveknek tartalmazniuk kell a kulcsfontosságú szakpolitikai területekre (hat pillér^[5]) kiterjedő reformokat és beruházásokat, elő kell mozdítaniuk a zöld és digitális átállást, és foglalkozniuk kell az európai szemeszter országspecifikus ajánlásaival.

Ukrajna orosz megszállásával összefüggésben a Bizottság 2022. május 18-án közzétette a „REPowerEU” [közleményt](#), amely stratégiát határoz meg az EU orosz energiainporttól való függőségének csökkentésére. A Bizottság értékelése szerint a stratégia sikeréhez további 210 milliárd EUR összegű beruházásra van szükség. Ezt

[4]Visszatekintve, a REPowerEU-t figyelembe vevő aktualizált nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési tervek figyelembevételét követően ezek az összegek 2022-es árakon 648 milliárd EUR-nak felelnek meg. A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközzel szóló módosított rendelettel további vissza nem térítendő támogatásokat bocsátottak a tagállamok rendelkezésére a kibocsátáskereskedelmi rendszer és a brexit miatti kiigazításokra képzett tartalék keretében. Ezért a 357 milliárd EUR összegű vissza nem térítendő támogatás jelenleg a következő részekre oszlik: 338 milliárd EUR a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz eredeti vissza nem térítendő támogatásaira, 17,3 milliárd EUR a kibocsátáskereskedelmi rendszer vissza nem térítendő támogatásaira és 1,6 milliárd EUR a brexit miatti kiigazításokra képzett tartalékokra. Emellett a tagállamok 2023 augusztusáig kérhetnek hitel támogatást is. A 385 milliárd EUR összegű teljes rendelkezésre álló keretből 2023 végéig közel 291 milliárd EUR-t kötöttek le.

[5]Zöld átállás; digitális átállás; gazdasági kohézió, termelékenység és versenyképesség; társadalmi és területi kohézió; egészségügyi, gazdasági, társadalmi és intézményi reziliencia; szakpolitikák a jövő nemzedékeiért.

szem előtt tartva a Bizottság egyéb intézkedések^[6] mellett javasolta a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközzel szülő rendelet módosítását a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközből megmaradt hitelek legfeljebb 225 milliárd EUR összegű átcsoportosítása, valamint az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap Plusz és a Kohéziós Alap keretében rendelkezésre álló források legfeljebb 7,5%-ának a REPowerEU céljaira történő elkülönítése érdekében. Emellett 2022-es áron legfeljebb 20 milliárd EUR-t bocsátanak rendelkezésre a 2003/87/EK irányelv szerinti [kibocsátáskereskedelmi rendszerből származó kibocsátási egységek árverés útján történő értékesítéséből](#) vagy az (EU) 2021/1755 rendelettel létrehozott, a brexit miatti kiigazításokra képzett tartalékból történő átcsoportosításokból. Ezek a források a nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési tervek új fejezetét finanszírozzák, amely konkrét intézkedéseket határoz meg az energiaellátás diverzifikálására és a fosszilis tüzelőanyagoktól való függőség csökkentésére, kölcsönök (legfeljebb 225 milliárd EUR) és vissza nem térítendő támogatások (legfeljebb 75 milliárd EUR) formájában. A tagállamok a REPowerEU-rendeletben meghatározott határidőig 127,24 milliárd EUR összegű hitelt igényeltek a felülvizsgált helyreállítási és rezilienciaépítési tervek keretében.

A többéves pénzügyi keret félidős felülvizsgálatáról szóló, fent említett megállapodás új „lépcsőzetes finanszírozási mechanizmust” vezet be az NGEU-val kapcsolatos kamatfizetésekkel kapcsolatos túllépések fedezésére. Ez a mechanizmus végső esetben csak akkor mozgósíthat új tematikus speciális uniós helyreállítási eszközt a többéves pénzügyi keret felső határait meghaladóan, ha a 2b. fejezetben már rendelkezésre bocsátott összegek a kötelezettségvállalások visszavonásán, a prioritások átrendezésén és a nem tematikus speciális eszközök keretében rendelkezésre álló forrásokon túl nem elegendőek.

AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE

A Parlament a Tanáccsal egyenrangú költségvetési hatóság, és ez volt az európai parlamenti képviselők által az 1970-es években szerzett első hatáskörök egyike (1.2.5.). A költségvetési hatáskörök az éves uniós kiadások teljes összegének és elosztásának megállapításához, valamint a költségvetés végrehajtása feletti ellenőrzés gyakorlásához kapcsolódnak.

A Parlament Költségvetési Bizottsága felelős a többéves pénzügyi keretről folytatott tárgyalásokért és az éves költségvetés Parlament nevében történő elfogadásáért, továbbá képviseli a Parlament álláspontját a Tanáccsal folytatott tárgyalások során. Rendszerint sikeresen érvényt szerzett a módosításaiból eredő elsőbbségi emeléseknek (bár nem mindig a kezdeti nagyságrendjükben).

A 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről folytatott tárgyalások során a Parlament különösen a következőket védte és nagyrészt biztosította: a) a többéves pénzügyi keret felső határának növelése és számos kiemelt program megerősítése; b) új uniós saját források bevezetésére irányuló kötelezettségvállalás abból a célból, hogy e források legalább az NGEU-hoz kapcsolódó költségeket (tőke és kamat) fedezni tudják; c) a Helyreállítási Eszköz

[6]A REPowerEU emellett új finanszírozást irányoz elő a kibocsátáskereskedelmi rendszer (ETS) piaci stabilizációs tartalékban tartott 20 milliárd EUR értékű kibocsátási egységeinek kiosztása, valamint a kohéziós alapokból (a tagállami juttatások legfeljebb 12,5%-áig) és a vidékfejlesztési alapból (EMVA) (szintén a juttatások 12,5%-áig) történő átcsoportosítások révén.

végrehajtásában betöltött szerepe a közösségi módszerrel összhangban; d) az uniós költségvetés jelentősége az éghajlat-politikai és biológiai sokféleséggel kapcsolatos célkitűzések és a nemek közötti egyenlőség eléréséhez való hozzájárulásban; e) új mechanizmus bevezetése, amely megvédi az uniós költségvetést a jogállamiság elveinek megsértésétől ([1.4.3.](#)).

A Parlament módszeresen szorgalmazta az uniós költségvetésből finanszírozott valamennyi művelet és eszköz költségvetési átláthatóságát és megfelelő ellenőrzését is.

A Parlament a mentesítésért felelős hatóság (az EUMSZ 319. cikke), amely számára a Költségvetési Ellenőrző Bizottság készíti elő a költségvetés végrehajtásának politikai ellenőrzésére irányuló valamennyi munkát ([1.4.5.](#)). A mentesítési eljárás minden évben tükrözi a mentesítési folyamat végén arról levont következtetéseket, hogy a Bizottság és más intézmények és szervek hogyan használták fel az uniós költségvetést. Célja annak ellenőrzése, hogy a végrehajtás a vonatkozó szabályokkal, többek között a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveivel (nevezetesen a teljesítménnyel kapcsolatos követelményekkel) összhangban történt-e.

A Parlament Költségvetési Ellenőrző Bizottsága évente ülésezik az Európai Beruházási Bankkal (EBB) ([1.3.15.](#)), hogy ellenőrizze annak pénzügyi tevékenységeit, és éves jelentést készít az EBB múltbeli teljesítményének és eredményeinek értékeléséről. A Parlament Költségvetési Bizottsága és Gazdasági és Monetáris Bizottsága megállapodott arról, hogy éves jelentést készítenek az EBB aktuális és jövőbeli fellépéseinek értékeléséről, és a jelentés elkészítéséért felváltva fognak felelni. Amellett, hogy véleménye szerint a pénzügyi eszközök értékes szolgálatot tehetnek az uniós finanszírozás hatásának megtöbbszörözése tekintetében, a Parlament hangsúlyozta, hogy ezeket szigorú feltételek mellett, a költségvetést érintő kockázatokat korlátozva kell alkalmazni. E célból a költségvetési rendeletbe belefoglalták az uniós költségvetés által finanszírozott vagy garantált pénzügyi eszközök alkalmazásának részletes szabályait.

A Parlament Költségvetési Bizottsága és Gazdasági és Monetáris Bizottsága közösen felelős a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz ellenőrzéséért egy munkacsoport, valamint a Bizottsággal folytatott kéthavi helyreállítási és rezilienciaépítési párbeszédnek révén.

Francisco Padilla Olivares
04/2024

1.4.3. TÖBBÉVES PÉNZÜGYI KERET

Eddig hat többéves pénzügyi keret látott napvilágot, beleértve a 2021–2027 közötti időszakra szólót is. A Lisszaboni Szerződés a többéves pénzügyi keretet intézményközi megállapodásból rendeletté változtatta. A legalább ötéves időszakra szóló többéves pénzügyi keret feladata annak biztosítása, hogy az EU kiadásai rendezett módon és saját forrásainak határain belül alakuljanak. Meghatározza azokat a rendelkezéseket, amelyeknek az EU éves költségvetésének meg kell felelnie. A többéves pénzügyi keretről szóló rendelet kiadási plafonokat állapít meg a kiadások széles kategóriáira (az ún. fejezetekre) vonatkozóan. A 2018. május 2-i első ilyen irányú javaslatok után a Covid19-járvány kitörését követően a Bizottság 2020. május 27-én helyreállítási tervet terjesztett elő (Next Generation EU), amely a 2021–2027-es időszakra szóló többéves pénzügyi keretre és a saját forrásokra vonatkozó felülvizsgált javaslatokat foglalt magában, valamint egy 750 milliárd EUR értékű helyreállítási eszköz létrehozását (2018-as árakon). A csomagot intézményközi tárgyalásokat követően 2020. december 16-án elfogadták. Az új fejleményekre figyelemmel a többéves pénzügyi keretet 2022 decemberében felülvizsgálták, majd 2024 februárjában ismét, ezúttal jelentősebb mértékben.

JOGALAP

- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 312. cikke;
- [a Tanács \(EU, Euratom\) 2020/2093 rendelete](#) (2020. december 17.) a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről;
- [a Tanács \(EU\) 2020/2094 rendelete](#) (2020. december 14.) a Covid19-válság utáni helyreállítás támogatására szolgáló Európai Unió Helyreállítási Eszköz létrehozásáról;
- az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság közötti, a költségvetési fegyelemről, a költségvetési ügyekben való együttműködésről és a hatékony és eredményes pénzgazdálkodásról, valamint az új saját forrásokról és az új saját források bevezetésére irányuló ütemtervről szóló, [2020. december 16-i intézményközi megállapodás](#).

ELŐZMÉNYEK

Az 1980-as években a rendelkezésre álló források és a tényleges költségvetési követelmények egyensúlyának egyre növekvő hiánya konfliktusokkal teli légkört eredményezett az intézményi kapcsolatokban. E konfliktus enyhítésére, a költségvetési fegyelem növelésére és a végrehajtás jobb tervezés révén történő javítására tett kísérletként kialakítottak egy többéves pénzügyi tervre vonatkozó koncepciót. Az e célt szolgáló első intézményközi megállapodást 1988-ban kötötték meg. Ez a Delors I. csomagként is ismert 1988–1992-es pénzügyi tervre vonatkozott, amelynek az volt a célja, hogy biztosítsa az Egységes Európai Okmány költségvetési végrehajtásához szükséges forrásokat. 1993. október 29-én új intézményközi

megállapodás született, amely tartalmazta a Delors II. csomagként is ismert 1993–1999-es pénzügyi tervet, amely lehetővé tette a strukturális alapok megkészszerzését és a saját források (1.4.1.) felső korlátjának megemelését. Az Agenda 2000-ként is ismert, a 2000–2006-os időszakra vonatkozó pénzügyi tervről szóló harmadik intézményközi megállapodást 1999. május 6-án írták alá, ennek egyik fő célkitűzése a bővítés finanszírozásához szükséges források biztosítása volt. A 2007–2013-as időszakra vonatkozó negyedik intézményközi megállapodást 2006. május 17-én fogadták el.

A Lisszaboni Szerződés a többéves pénzügyi keretet intézményközi megállapodásból egyhangúan elfogadandó tanácsi rendeletté változtatta, amely az Európai Parlament külön jogalkotási eljárás tárgyát képező jóváhagyásától függött. Azon túl, hogy leszögezi, hogy „[a] többéves pénzügyi keret kiadási kategóriánként meghatározza a kötelezettségvállalási és a kifizetési előirányzatok éves felső határát”, az EUMSZ 312. cikke kimondja azt is, hogy „[a] pénzügyi keret meghatároz minden, az éves költségvetési eljárás zavartalan lefolytatásához szükséges egyéb rendelkezést is”.

A 2014–2020-as időszakra vonatkozó ötödik többéves pénzügyi keret volt az első, amelynek teljes összege a korábbiakhoz képest reálértéken csökkent. Elfogadásához ezért a Parlament előfeltételül szabta annak kötelező félidős felülvizsgálatát, amely lehetővé teszi a költségvetési igények referenciaidőszakban történő újraértékelését és szükség esetén azok kiigazítását. A megállapodás egyebek mellett fokozott rugalmasságot is biztosított a tervezett összegek teljes mértékű kihasználásának lehetővé tétele érdekében, továbbá lefektette az alapokat az uniós saját források valódi rendszerének kiépítéséhez. 2017. június 20-án elfogadták a 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret felülvizsgált változatát, amely további támogatásokat irányzott elő a migrációval kapcsolatos intézkedésekre, valamint a munkahelyteremtés és a növekedés előmozdítására. A Rugalmassági Eszközt és a sürgősségisegély-tartalékot is megerősítették, így lehetővé vált a források költségvetési fejezetek és évek közötti könnyebb átcsoportosítása, elősegítve a gyorsabb reagálást előre nem látható események és új prioritások felmerülése esetén.

A 2021–2027 KÖZÖTTI IDŐSZAKRA VONATKOZÓ TÖBBÉVES PÉNZÜGYI KERET

2018. május 2-án a Bizottság jogalkotási javaslatokat terjesztett elő a 2021 és 2027 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről. A Bizottság javaslata 1 134,6 milliárd eurót tett ki (2018-as áron) a kötelezettségvállalási előirányzatok tekintetében, ami az EU-27 bruttó nemzeti jövedelmének (GNI) 1,11%-át jelenti. Magasabb összegeket tartalmazott a határigazgatás, a migráció, a biztonság, a védelem, a fejlesztési együttműködés és a kutatás területén. Csökkentéseket különösen a kohéziós és az agrárpolitika esetében irányzott elő. Az általános felépítését racionalizálták (a kiadási programok száma 58-ról 37-re csökkent), és a Bizottság a többéves pénzügyi keret felső határain kívül eső speciális eszközöket javasolt az uniós költségvetés-tervezés rugalmasságának javítása érdekében. A javaslat szerint az Európai Fejlesztési Alapot (EFA) integrálnák a többéves pénzügyi keretbe. A Bizottság javasolta továbbá a bevételi oldal korszerűsítését a saját források számos új kategóriájának bevezetésével.

A Parlament [2018. március 14-én](#) és [2018. május 30-án](#) állásfoglalást fogadott el a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről. [2018. november 14-én](#) a Parlament részletesebben kifejtette tárgyalási megbízatását, ideértve a többéves pénzügyi keretről szóló rendelet és az intézményközi megállapodásról szóló javaslatok módosításait, valamint a fejezetek és programok szerint bontott teljes számadatokat. Megállapította, hogy a többéves pénzügyi keret kötelezettségvállalásokra vonatkozó felső határának az EU bruttó nemzeti jövedelmének (GNI) 1,0%-áról (EU-28) 1,3%-ára (EU-27), azaz 1 324 milliárd euróra (2018-as árakon) kell növekednie, ami a Bizottság javaslatában szereplő összeget 16,7%-kal haladja meg. A közös agrárpolitika és a kohéziós politika előirányzatainak reálértéken változatlanok kell maradniuk, ugyanakkor több prioritást tovább kell erősíteni, többek között a Horizont Európát, az Erasmus+ és a LIFE-ot; létre kell hozni egy új gyermekgaranciát (5,9 milliárd EUR) és egy új energetikai átállási alapot (4,8 milliárd EUR); a migráció és a határigazgatás terén érintett decentralizált ügynökségek finanszírozását több mint négyszeresére kell növelni (több mint 12 milliárd euróra). Az uniós költségvetésnek az éghajlatpolitikai célkitűzések eléréséhez való hozzájárulását a többéves pénzügyi keret 2021–2027-es időszakra vonatkozó kiadásainak legalább 25%-ában kell meghatározni, és azt az érintett szakpolitikai területeken érvényesíteni kell, és legkésőbb 2027-ig a kiadások 30%-ára kell növelni. A többéves pénzügyi keret félidős felülvizsgálatát kötelezővé kell tenni.

A Tanács [2018. november 30-án](#) és [2019. december 5-én](#) közzétett egy „tárgyalási keretdokumentum-tervezetet”, amely a rendszerint a rendes jogalkotási eljárás hatálya alá tartozó kiadási programokhoz kapcsolódó horizontális és ágazati kérdéseket is tartalmazott (és amelyet a Parlament kritikával fogadott, különösen a 2019. október 10-i állásfoglalásának 14–16. bekezdéseiben). A Tanács támogatta, hogy a többéves pénzügyi keret kötelezettségvállalási előirányzatainak teljes összege 2018-as árakon 1 087 milliárd EUR legyen (az EU-27 bruttó nemzeti jövedelmének 1,07%-a), ami jóval elmaradt a Parlament várakozásaitól.

[2019. október 10-én](#) és [2020. május 13-án](#) a Parlament az európai választásokat követően naprakésszé tette megbízatását, és felkérte a Bizottságot, hogy nyújtson be javaslatot a többéves pénzügyi keret vészhelyzeti tervére vonatkozóan, amely biztonsági hálót biztosítana az uniós programok kedvezményezettjeinek védelmére abban az esetben, ha a folyamatban lévő többéves pénzügyi keretet kell meghosszabbítani, tekintettel az Európai Tanácson belüli nézetkülönbségekre.

Eközben a Bizottság [2020. január 14-én](#) az Igazságos Átmenet Alap létrehozására irányuló javaslatot terjesztett elő a többéves pénzügyi keretre vonatkozó javaslatcsomag újabb elemeként, az európai zöld megállapodás részeként.

A Covid19-válságot és a szükséges korlátozó intézkedések súlyos gazdasági hatásait követően a Bizottság módosított javaslatot tett közzé először [2020. május 27-én](#) egy 1100 milliárd EUR összegű többéves pénzügyi keretről, majd [2020. május 28-án](#) a Next Generation EU-nak (NGEU) keresztelt, (2018-as árakon) 750 milliárd EUR értékű további helyreállítási eszközről, amelyből 500 milliárd EUR vissza nem térítendő támogatás és 250 milliárd EUR hitel formájában folyósítható. A csomag új eszközökre irányuló jogalkotási javaslatokat, továbbá a többéves pénzügyi keret már benyújtott programjaira vonatkozó módosításokat is tartalmazott. Az új csomag finanszírozását

a tervek szerint a pénzügyi piacokon történő hitelfelvétellel biztosítanák. E célból a Bizottság a saját források rendszeréről szóló határozatról szóló javaslatát is módosította, hogy lehetővé váljon egy akár 750 milliárd EUR összegű hitel felvétele. Végezetül a Bizottság csomagja 11,5 milliárd euróval növelte a 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretben a 2020. évi kötelezettségvállalások felső határát annak érdekében, hogy már az új többéves pénzügyi keret elfogadása előtt megkezdődhessen a támogatások igénybevétele.

Az Európai Tanács [2020. július 21-én](#) következtetéseket fogadott el a helyreállítási erőfeszítésről (Next Generation EU), a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről és a saját forrásokról. A helyreállítási erőfeszítés mértékét a 2021–2023-as időszakra 750 milliárd EUR-ban hagyták jóvá. A támogatási komponenst azonban 500 milliárd EUR-ról 390 milliárd EUR-ra csökkentették, míg a hitelkomponenst 250 milliárd EUR-ról 360 milliárd EUR-ra növelték. Az Európai Tanács elutasította a többéves pénzügyi keret 2020-ra vonatkozó felső határának felfelé történő módosítását. A 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretben a kötelezettségvállalások teljes felső határát 1 074,3 milliárd euróban határozták meg. A következtetések kimondták továbbá, hogy a költségvetés és a NGEU jogállamiság megsértésével szembeni védelme érdekében feltételeességi rendszert vezetnek be. Megállapodás született egy 2021. január 1-jétől bevezetendő, újrafeldolgozatlan műanyag csomagolási hulladéokra épülő új saját forrásról. A 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretben más saját források bevezetésének előkészítésére is voltak tervek, amelyeket a Next Generation EU keretében felvett hitelek előtörlesztésére használnának fel. A Next Generation EU javasolt jogalapja az EUMSZ 122. cikke volt, amely lehetővé teszi az EU számára, hogy a Tanácsban minősített többséggel, a Parlament jogalkotási eljárásba való bevonása nélkül hozzon a gazdasági helyzetnek megfelelő intézkedéseket.

A Parlament azonnal reagált az említett következtetésekre egy [2020. július 23-án](#) elfogadott állásfoglalásában, amelyben történelmi lépésnek nevezte a helyreállítási eszköz létrehozását, de sajnálatát fejezte ki a jövőorientált programok finanszírozását érintő csökkentések miatt. Hangsúlyozta, hogy az Európai Tanács által javasolt összegeken felül célzott emeléseket kell végrehajtani, és megismételte, hogy nem adja egyetértését a többéves pénzügyi kerethez az EU sajátforrás-rendszerének reformjáról szóló megállapodás nélkül, hogy e források legalább a Next Generation EU-hoz kapcsolódó költségeket (tőke és kamat) fedezni tudják, az eszköz hitelességének és fenntarthatóságának biztosítása érdekében. A Parlament azt is kérte, hogy mint költségvetési hatóságot, a közösségi módszerrel összhangban teljes mértékben vonják be a helyreállítási eszköz végrehajtásába.

2020. november 10-én lezárultak a Parlament, a Tanács és a Bizottság közötti, 2020. augusztusban megkezdett háromoldalú tárgyalások. A 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről szóló tanácsi rendeletet a Parlament egyetértését követően 2020. december 17-én fogadták el. 2021. január 1-jén hatályba lépett egy új [feltételeességi mechanizmus azzal a céllal, hogy megvédje az uniós költségvetést és az NGEU-t a jogállamiság megsértéséből eredő károkkal szemben](#). Ez volt a másik előfeltétel, amelyhez a Parlament az egyetértés megadását kötötte. 2021. május 31-ig mind a 27 tagállam ratifikálta a saját forrásokról szóló határozatot,

lehetővé téve az EU számára, hogy az NGEU keretében megkezdje a tőkepiacokon történő adósságkibocsátást.

Többéves pénzügyi keret (millió EUR, 2018-as árakon)

Kötelezettségvállalási előirányzatok	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2021–2027 összesen
1. Egységes piac, innováció és digitális gazdaság	19 712	19 666	19 133	18 633	18 518	18 646	18 473	132 781
2. Kohézió, reziliencia és értékek	49 741	51 101	52 194	53 954	55 182	56 787	58 809	377 768
2a. Gazdasági, társadalmi és területi kohézió	45 411	45 951	46 493	47 130	47 770	48 414	49 066	330 235
2b. Reziliencia és értékek	4 330	5 150	5 701	6 824	7 412	8 373	9 743	47 533
3. Természeti erőforrások és környezet	55 242	52 214	51 489	50 617	49 719	48 932	48 161	356 374
ebből: a piaccal kapcsolatos kiadások és közvetlen kifizetések	38 564	38 115	37 604	36 983	36 373	35 772	35 183	258 594
4. Migráció és határigazgatás	2 324	2 811	3 164	3 282	3 672	3 682	3 736	22 671
5. Biztonság és védelem	1 700	1 725	1 737	1 754	1 928	2 078	2 263	13 185
6. Szomszédság és a világ	15 309	15 522	14 789	14 056	13 323	12 592	12 828	98 419
7. Európai közigazgatás	10 021	10 215	10 342	10 454	10 554	10 673	10 843	73 102
ebből: az intézmények igazgatási kiadásai	7 742	7 878	7 945	7 997	8 025	8 077	8 188	55 852
KÖTELEZETTSÉGVÁLLALÁSI ELŐIRÁNYZATOK ÖSSZESEN	154 049	153 254	152 848	152 750	152 896	153 390	155 113	1 074 300
KIFIZETÉSI ELŐIRÁNYZATOK ÖSSZESEN	156 557	154 822	149 936	149 936	149 936	149 936	149 936	1 061 058

A politikai megállapodás nemcsak a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretre terjed ki, hanem a saját források jövőbeli rendszerére és az új [Helyreállítási Eszközt](#) (NGEU) kísérő intézkedésekre is. A [többéves pénzügyi keretről szóló, 2020. december 17-i rendeleten](#) kívül a kompromisszumot egy [intézményközi megállapodás](#) és egy sor [együttes nyilatkozat](#) is tükrözi.

A Parlament különösen a következőket tudta elérni:

- további 15 milliárd EUR a 2020. júliusi javaslatához képest, a következő kiemelt programokra: Horizont Európa, Erasmus+, EU az egészségügyért, InvestEU, Határigazgatási és Vízügyeszköz, Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (Frontex), Szomszédsági, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszköz – Globális Európa (NDICI – Globális Európa), humanitárius segítségnyújtás, jogok és értékek, Kreatív Európa;

- az új uniós saját források bevezetésére vonatkozó, jogilag kötelező erejű ütemterv;
- a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret általános felső összeghatárának fokozatos növelése 1074,3 milliárd EUR-ról 1085,3 milliárd EUR-ra, 2018-as árakon (a részleteket lásd alább);
- további 1 milliárd EUR a Rugalmassági Eszköz számára;
- új eljárási lépés („kötségvetési ellenőrzési eljárás”) az EUMSZ 122. cikkén alapuló jövőbeli válságkezelési mechanizmusok létrehozására, amelyek potenciálisan jelentős költségvetési vonatokkal járnak;
- a Parlament bevonása a Next Generation EU külső címzett bevételeinek felhasználásába, e bevételek, valamint a hitelfelvétel és hitelnyújtás általános újraértékelése a költségvetési rendelet következő felülvizsgálata során, valamint a többéves pénzügyi keretről szóló jövőbeli tárgyalások során folytatott együttműködésre vonatkozó megállapodások;
- megerősített éghajlat-politikai nyomonkövetési módszertan azon cél elérése érdekében, hogy a többéves pénzügyi keret/NGEU kiadásainak legalább 30%-át éghajlat-politikai célkitűzések támogatására fordítsák^[1];
- a biológiai sokféleségre vonatkozó új éves cél (7,5% 2024-ben és 10% 2026-ban és 2027-ben) és a nemek közötti egyenlőséggel kapcsolatos kiadások mérésére szolgáló módszertan kialakítása;
- a kedvezményezettekre vonatkozó adatok gyűjtésének reformja azok minőségének és összehasonlíthatóságának javítása érdekében, az uniós költségvetés erősebb védelme céljából, beleértve a Next Generation EU kiadásait is.

A 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretnek a Parlament prioritásaihoz kapcsolódó egyéb elemei a következők:

- az EFA beemelése az EU költségvetésébe;
- a mezőgazdaságra és a kohézióra szánt általános finanszírozásnak a 2014–2020 közötti időszakhoz hasonló szinten tartása;
- az Igazságos Átmenet Alap létrehozása.

A további 15 milliárd EUR magában foglal egy 11 milliárd eurós fokozatos emelést, amelynek fő forrása az Unió által beszédett bírságokhoz kapcsolódó új mechanizmus, és amely a 2022–2027-es időszakban az érintett programok számára automatikusan további allokációkat eredményez. A hét évre szóló többéves pénzügyi keret általános felső határa ezért 2018-as árakon fokozatosan eléri az 1 085,3 milliárd EUR-t, azaz reálértéken 2 milliárd EUR-val magasabb a 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret megfelelő felső határánál (2018-as árakon 1 083,3 milliárd EUR az Egyesült Királyság nélkül, az EFA-val együtt). A kiegészítő források közé tartoznak a következők: az Európai Tanács által meghatározott felső határokon belüli fel nem osztott tartalékok (2,5 milliárd EUR); az

[1]A Bizottság 2022. június 21-én [szolgálati munkadokumentumban](#) közzétette az éghajlati szempontoknak a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretben és az NGEU-ban való érvényesítésére vonatkozó megközelítését.

AKCS beruházási keretből (EFA) az NDICI – Globális Európa javára befolyó bevételek (1 milliárd EUR); a kutatás területén a Horizont Európa javára visszavont előirányzatok (0,5 milliárd EUR)^[2].

Az intézményközi megállapodás keretében 2020-ban megállapodás született arról, hogy a helyreállítást fedező adósságok visszafizetését és kamatait az uniós költségvetésből kell finanszírozni a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret felső határain belül, „beleértve a 2021 után bevezetett új saját forrásokból befolyt elegendő összeget is”, függetlenül attól, hogy a jövőbeli többéves pénzügyi keretekben 2028-tól hogyan kezelik ezt a kérdést. A kifejezett cél az uniós programok és alapok megőrzése volt. 2021. december 22-én a Bizottság új saját forrásokra és a többéves pénzügyi keretről szóló rendelet célzott módosítására tett javaslatot (mely utóbbit később visszavont), melynek célja többek között egy olyan új mechanizmus bevezetése volt, amely lehetővé tenné a felső határok 2025-től kezdődő automatikus emelését az NGEU adósságának előtörlesztésére szolgáló új saját forrásokból származó további bevételek figyelembevételére érdekében. A Parlament [2022. szeptember 13-án](#) időközi állásfoglalást fogadott el e módosításról.

A Bizottság kijelentette, hogy 2024. január 1-jéig előterjeszti a többéves pénzügyi keret működésének értékelését, és adott esetben javaslatot tesz annak felülvizsgálatára. Az [Ukrajna megsegítéséről és újjáépítéséről szóló, 2022. május 18-i közleményében](#) elismerte, hogy „az Európában zajló háború által előidézett, előre nem látható szükségletek jóval túlmutatnak a hatályos többéves pénzügyi keretben rendelkezésre álló eszközökön”. Ezért [2022. május 19-én](#) a Parlament kérte a Bizottságot, hogy „a lehető leghamarabb, de legkésőbb 2023 első negyedévében terjesszen elő jogalkotási javaslatot a többéves pénzügyi keret átfogó felülvizsgálatára”.

Első lépésként az [\(EU, Euratom\) 2022/2496 tanácsi rendelet](#) a Parlament által [2022. november 24-én](#) sürgősségi eljárás keretében elfogadott csomag részeként 2022 decemberében módosította a többéves pénzügyi keretet. A rendelet az addig a tagállamoknak nyújtott hitelekre alkalmazandó költségvetési fedezetet a 2023-as és 2024-es évre kiterjesztette a makroszintű pénzügyi támogatás keretében Ukrajnának nyújtott hitelekre: nemteljesítés esetén a szükséges összegeket a többéves pénzügyi keret felső határait meghaladóan, a saját források felső határáig a költségvetés „belső mozgásteréből” kellene mozgósítani.

Egy jóval átfogóbb felülvizsgálat menetrendjének meghatározása érdekében a Parlament 2022. december 15-én állásfoglalást fogadott el [„A 2021–2027-re szóló többéves pénzügyi keret bővítéséről: az új kihívásoknak megfelelő, reziliens uniós költségvetés”](#) címmel, amelyben megfogalmazta alapvető igényeit.

2023. június 20-án a Bizottság [célzott felülvizsgálatra](#) tett javaslatot, amely ezen igények többségét kielégíti (hat hónappal a felülvizsgálat eredetileg tervezett időpontja előtt):

- 50 milliárd eurós tartalék az ukrajnai háború és annak humanitárius, gazdasági és költségvetési következményeinek kezelésére (támogatások, kölcsönök és garanciák);

[2]A költségvetési rendelet 15. cikkének (3) bekezdése.

- további finanszírozás a migráció, a globális kihívások és a természeti katasztrófák kezelésére, a 4. és 6. fejezet felső határait 2 milliárd, illetve 10,5 milliárd EUR-val, a szolidaritási és sürgősségisegély-tartalékot pedig 2,5 milliárd EUR-val növelve;
- a többéves pénzügyi keret felső határait meghaladóan egy új Európai Unió Helyreállítási Eszköz (EURI) az EURI adósságának visszafizetésével kapcsolatos probléma kezelése érdekében, az infláció és a kamatlábak gyors, meredek emelkedésére tekintettel;
- a Stratégiai Technológiák Európai Platformja (STEP) Európa stratégiai autonómiájának növelése érdekében a globális ellátási lánc zavarait követően, az 1., 3. és 5. fejezet felső határait 3,5 milliárd, 5 milliárd, illetve 1,5 milliárd EUR-val növelve, és a visszavont kutatási kötelezettségvállalások 1. fejezetben való további felhasználásával;
- a Rugalmassági Eszköz finanszírozásának 3 milliárd EUR-val történő növelése nagyobb költségvetési mozgástér biztosítása céljából az előre nem látható körülményekre való reagáláshoz;
- további igazgatási finanszírozás (1,9 milliárd EUR), ennek megfelelően növelve a 7. fejezet felső határát.

2023. október 3-án a Parlament elfogadta [megbízatását](#), hangsúlyozva, hogy a felülvizsgált többéves pénzügyi keretnek 2024. január 1-jéig hatályba kell lépnie. Az Európai Tanács 2023. december 15-i ülése azonban holtpontra jutott.

Amikor végül politikai megállapodás született, [a többéves pénzügyi keret felülvizsgálatát](#) 2024. február 29-én közzétették. Ez magában foglalja a Horizont Európa program finanszírozásának csökkentését (amelyet csak részben ellensúlyoz a többéves pénzügyi keret legutóbb visszavont kutatási kötelezettségvállalásainak újbóli felhasználása), „az EU az egészségügyért” program finanszírozásának csökkentését (amelyet a többéves pénzügyi keret 5. cikke szerinti mechanizmus enyhít), valamint a közös agrárpolitika és a kohéziós politika közvetlen irányítását, valamint a STEP-ből származó korlátozott új forrásokat.

Ez az első alkalom, hogy a többéves pénzügyi keret félidős felülvizsgálata a kiadási felső határok nettó növekedéséhez vezetett. A legfontosabb pozitív eredmények a következők: 50 milliárd EUR Ukrajna számára a 2024–2027-es időszakra, a migráció és a külső tevékenységek, valamint az Európai Védelmi Alap finanszírozásának növelése (a STEP keretében), a speciális eszközök finanszírozásának növelése (Rugalmassági Eszköz és a szélsőséges időjárási eseményeket és természeti katasztrófákat követő újjáépítésre szolgáló uniós szolidaritási tartalék, amely immár elkülönül a nem uniós országoknak nyújtott sürgősségi segélyre képzett sürgősségisegély-tartaléktól), valamint egy felső határ nélküli EURI speciális eszköz létrehozása, amely a jelentős csökkentésektől védi a programokat. Az EU közös hitelfelvételének bizonyos költségeit az éves költségvetési eljárás keretében kell fedezni (az Európai Tanács 50%-os, nem kötelező erejű referenciaértéket határozott meg). Ahhoz, hogy az EURI speciális eszközét erre a célra használják fel, a költségek mintegy felét speciális eszközökből, illetve programokból való átcsoportosításokból kell fedezni. Ez utóbbi két lépésben működik: az első a visszavont pénzeszközök összegének megfelelő

források mozgósítása, a második pedig a kiegészítő nemzeti hozzájárulások „végső eszközként” történő alkalmazása.

További részletek a [többéves pénzügyi keret technikai kiigazításáról szóló bizottsági közleményben](#) található.

A témával kapcsolatos további információkért látogasson el a [Költségvetési Bizottság](#) honlapjára.

Alix Delasnerie

04/2024

1.4.4. A KÖLTSÉGVETÉS VÉGREHAJTÁSA

A tagállamokkal együttműködve és az Európai Parlament politikai ellenőrzése mellett a Bizottság felelős a költségvetés végrehajtásáért.

JOGALAP

- Az [Európai Unió működéséről szóló szerződés](#) (EUMSZ) 290–291., 317–319. és 321–323. cikke, valamint az Euratom–Szerződés 179. cikke;
- a költségvetési rendelet, azaz az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról szóló, 2018. július 18-i [\(EU, Euratom\) 2018/1046 európai parlamenti és tanácsi rendelet](#);
- az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság közötti, a költségvetési fegyelemről, a költségvetési ügyekben való együttműködésről és a hatékony és eredményes pénzgazdálkodásról, valamint az új saját forrásokról és az új saját források bevezetésére irányuló ütemtervről szóló, [2020. december 16-i intézményközi megállapodás](#).

CÉLKITŰZÉS

A Bizottság felel a költségvetés bevételeinek és kiadásainak a szerződésekkel, valamint a költségvetési rendeletben rögzített rendelkezésekkel és utasításokkal összhangban, továbbá az engedélyezett előirányzatok keretein belüli végrehajtásáért (1.4.3.).

A tagállamok együttműködnek a Bizottsággal annak érdekében, hogy az előirányzatokat a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás – azaz a gazdaságosság, a hatékonyság és az eredményesség – elveivel összhangban használják fel.

LEÍRÁS

A. Alapvető mechanizmus

A költségvetés végrehajtása két fő műveletből tevődik össze: kötelezettségvállalások, amelyeket kifizetések követnek. A kiadásokra vonatkozó kötelezettségvállalás esetében határozat születik egy adott költségvetési tételből származó adott összeg bizonyos tevékenység finanszírozása céljából történő felhasználásáról. A megfelelő jogi kötelezettségvállalások (pl. szerződések) létrejötté és a kért szolgáltatás vagy építési beruházás teljesítése vagy a megrendelt áruk szállítása után a kiadást engedélyezik, és a kifizetést végrehajtják.

B. Végrehajtási módszerek

A Bizottság a költségvetést bármely alábbi módon végrehajthatja:

- közvetlenül („közvetlen irányítás”), szervezeti egységein vagy végrehajtó ügynökségein keresztül;
- a tagállamokkal közösen („megosztott irányítás”);

- közvetve („közvetett irányítás”), a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos feladatokkal más szerveket vagy személyeket – például nem uniós országokat, nemzetközi szervezeteket vagy másokat – megbízva.

A gyakorlatban a költségvetés mintegy 70%-át „megosztott irányítás” keretében költik el, amelynek során a pénzeszközök elosztását és a kiadások kezelését a tagállamok végzik, körülbelül 20%-át „közvetlen irányítással” a Bizottság vagy végrehajtó ügynökségei hajtják végre, és a fennmaradó 10% tartozik „közvetett irányítás” alá^[1].

A [pénzügyi átláthatósági rendszer](#) a Bizottság által közvetlenül kezelt pénzeszközök kedvezményezettjeiről nyújt információkat. Ezen felül az egyes tagállamok felelősek az általuk közvetlen vagy közvetett irányítással kezelt pénzeszközök kedvezményezettjeire vonatkozó adatok közzétételéért.

Az EUMSZ 317. cikke kimondja, hogy a Bizottság a költségvetést a tagállamokkal együttműködve hajtja végre, és hogy az EUMSZ 322. cikke értelmében elfogadott rendelkezések meghatározzák a költségvetés végrehajtása során a tagállamokat terhelő ellenőrzési és számviteli kötelezettségeket és az ezekkel járó felelősséget.

Emellett az uniós jogszabályok végrehajtásának tágabb összefüggésében az EUMSZ 290. és 291. cikke rendelkezik a Bizottság felhatalmazására és a Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörökre vonatkozó szabályokról, különös tekintettel a Bizottság ezzel kapcsolatos – a tagállamok, a Tanács és az Európai Parlament általi – ellenőrzésére.

Az EUMSZ 290. cikke szerint a jogalkotási aktusokban felhatalmazás adható a Bizottság részére olyan nem jogalkotási aktusok elfogadására, amelyek „a jogalkotási aktusok egyes nem alapvető rendelkezéseit kiegészítik”. A Parlamentnek és a Tanácsnak joga van visszavonni a Bizottságnak adott felhatalmazást, illetve kifogást emelni ellene, megakadályozva ezáltal annak hatálybalépését.

Az EUMSZ 291. cikke a Bizottságra ruházott végrehajtási hatásköröket szabályozza. Miközben a 291. cikk (1) bekezdése szerint a tagállamok felelősek azért, hogy nemzeti jogukban elfogadják a kötelező erejű uniós jogi aktusok végrehajtásához szükséges intézkedéseket, a 291. cikk (2) bekezdése rendelkezik arról, hogy ha „valamely kötelező erejű uniós jogi aktus végrehajtásának egységes feltételek szerint kell történnie”, az ilyen jogi aktus végrehajtási hatásköröket ruház a Bizottságra, illetve az [Európai Unióról szóló szerződés](#) (EUSZ) 24. és 26. cikkében előírt esetben a Tanácsra. Az EUMSZ 291. cikkének (3) bekezdése értelmében a Parlament és a Tanács rendeletekben előre meghatározza a Bizottság végrehajtási hatáskörének gyakorlására vonatkozó ellenőrzési mechanizmusok szabályait.

A költségvetési fegyelemről, a költségvetési ügyekben való együttműködésről és a hatékony és eredményes pénzgazdálkodásról, valamint az új saját forrásokról és az új saját források bevezetésére irányuló ütemtervről szóló új intézményközi megállapodást az intézmények 2020-ban írták alá. A 2021–2027-es időszakra vonatkozó [többéves pénzügyi keretről szóló rendelettel](#) párhuzamosan elfogadott megállapodás célja nem csupán az intézmények költségvetési kérdésekben való folyamatos együttműködésének biztosítása, hanem az Unió éves költségvetési eljárásának javítása, valamint – egy mellékletben foglalt ütemterv révén – az e

[1]A Bizottság Költségvetési Főigazgatóságának adatai 2021–2027-re.

többéves pénzügyi kereten belüli új saját források bevezetésének megkönnyítése az EU számára.

Az EUMSZ 291. cikkét kiegészíti a Bizottság végrehajtási hatásköreinek gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályainak és általános elveinek megállapításáról szóló, 2011. február 16-i [182/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet](#). Ezt az ellenőrzést a tagállamok képviselőiből álló és a Bizottság képviselőjének elnökletével működő bizottságok végzik. A rendelet két új eljárástípust határoz meg, amelyek az adott jogi aktus hatályától függően alkalmazandók: a vizsgálóbizottsági eljárás esetében a Bizottság nem fogadhatja el az intézkedést, ha a bizottság véleménye kedvezőtlen; a tanácsadó bizottsági eljárás esetében a Bizottság köteles a bizottsági következtetések „lehető legteljesebb” figyelembevételére, de nem köti a bizottság véleménye.

Azokat a tagállamokat, amelyek helytelenül hajtják végre a költségvetést, a záróelszámolási eljárás és a támogathatósági ellenőrzések keretében szankcionálják: a Bizottság és a Számvevőszék által végzett ellenőrzéseket követően a nemzeti kormányok által az uniós költségvetésből kapott bevételeket a jogosulatlanul kifizetett összegek visszafizetésének kérelmezésével ellentételezik. Ezekről a korrekciókról a Bizottság határoz a végrehajtási hatáskörökre vonatkozó, fent említett eljárásoknak megfelelően ([1.4.5.](#)).

A költségvetés végrehajtását ezért a Számvevőszék rendszeresen megvizsgálja ([1.3.12.](#)). Egyes ágazatokat ismétlődően bíralt jelentéseiben.

C. Végrehajtási szabályok

A költségvetési rendelet az EUMSZ 332. cikke alapján tartalmazza a költségvetés végrehajtását vezérlő valamennyi alapelvet és szabályt. Horizontális jellegű, azaz minden kiadási területre és minden bevételre alkalmazandó. A költségvetés végrehajtására alkalmazandó további szabályokat a bizonyos uniós szakpolitikákra kiterjedő ágazati rendeletek tartalmazzák.

A jelenleg hatályos költségvetési rendeletet 2018 júliusában fogadták el, és 2018. augusztus 2-án lépett hatályba. Az európai intézmények igazgatási előirányzatainak végrehajtására vonatkozó legtöbb rendelkezése azonban csak 2019. január 1-jén lépett hatályba^[2].

A Bizottság fő eszköze a költségvetés végrehajtására és végrehajtásának ellenőrzésére számítógépesített elszámolási rendszere, az ABAC (eredményszemléletű elszámolás). A Bizottság intézkedést hozott a legmagasabb szintű nemzetközi számviteli normák teljesítése érdekében, ideértve különösen a Könyvvizsgálók Nemzetközi Szövetsége (IFAC) által létrehozott nemzetközi költségvetési számviteli standardokat. A költségvetés végrehajtásának fontos eleme a közbeszerzési szerződésekre alkalmazandó uniós jogszabályoknak való megfelelés (árubeszerzés, építési beruházások és szolgáltatások [2.1.10.](#)). Emellett a korai felismerési és kizárási rendszer (EDES) megerősíti az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét. Lehetővé teszi az uniós forrásokat kérelmező vagy a Bizottsággal vagy

[2]Az új költségvetési rendelet 282. cikke (3) bekezdésének c) pontja.

más intézményekkel jogi kötelezettségvállalást aláíró, megbízhatatlan személyek és szervezetek korai felderítését, kizárását és pénzügyi szankcióját^[3].

AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE

Az Európai Parlament költségvetéssel kapcsolatos szerepe kettős:

- a költségvetési hatóság két ágának egyikeként a Tanáccsal közösen engedélyezi a következő évre vonatkozó költségvetési előirányzatokat;
- az éves mentesítési eljárás keretében ellenőrzi a költségvetés előző évi végrehajtását.

A költségvetési eljárás során a Parlament elsődleges befolyással bír az uniós költségvetés végrehajtását illetően, a költségvetési eljárás (1.2.5.) keretében a források elosztására vonatkozóan tett módosítások és meghozott határozatok útján.

Ha kétségei merülnek fel a kiadások indokoltságát vagy a Bizottság azon képességét illetően, hogy azokat végrehajtsa, a Parlament dönthet úgy, hogy igénybe veszi a költségvetési tartalék mechanizmusát, és a kért forrásokat tartalékba helyezi mindaddig, amíg a Bizottság a tartalékból történő forrásátcsoportosításra irányuló kérelem részeként megfelelő bizonyítékot nem szolgáltat. Az átcsoportosítási javaslatokat mind a Parlamentnek, mind a Tanácsnak jóvá kell hagynia. Az előirányzatok mindaddig nem hajthatók végre, amíg át nem csoportosították őket a tartalékból a vonatkozó költségvetési sor alá.

A mentesítési eljárás (1.4.5.) lehetővé teszi a Parlament számára a folyó költségvetés végrehajtásának ellenőrzését. Bár a legtöbb felmerülő kérdés a mentesítés tárgyát képező időszakot (rendszerint az előző évet) érinti, a Parlament Költségvetési Ellenőrző Bizottsága által – a mentesítési eljárás keretében – a Bizottsághoz intézett kérdések közül sok a folyó költségvetés végrehajtásához kapcsolódik. A mentesítésről szóló állásfoglalás, amely a mentesítő határozat szerves részét képezi, számos kötelezettséget és ajánlást fogalmaz meg a Bizottság, illetve a költségvetés végrehajtásában részt vevő egyéb szervek számára.

A Lisszaboni Szerződés értelmében a Tanáccsal együtt a Parlament felel azon költségvetési szabályok megállapításáért, „amelyek meghatározzák különösen a költségvetés elkészítésére és végrehajtására, valamint az elszámolások végzésére és ellenőrzésére vonatkozó eljárást” (az EUMSZ 322. cikkének (1) bekezdése).

Emellett a Parlament szinte minden szakpolitikai területen befolyásolja a költségvetés végrehajtását saját jogalkotási és nem jogalkotási tevékenységei útján, pl. jelentések és állásfoglalások révén, vagy akár azáltal, hogy szóbeli vagy írásbeli választ igénylő kérdést intéz a Bizottsághoz.

A Parlament az utóbbi néhány évben megerősítette a Bizottság felett gyakorolt politikai ellenőrzését olyan eszközök bevezetése útján, amelyek lehetővé teszik a pénzeszközök felhasználására, valamint a fennálló kötelezettségvállalások összegére – vagyis a még ki nem fizetett jogi kötelezettségvállalásokra – vonatkozó információcserét. A fennálló kötelezettségvállalások hosszú időn át halmozódva

[3] Ezt a rendszert a költségvetési rendelet szabályozza, és az megfelel a természetes személyeknek a személyes adatok uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek általi kezelése tekintetében való védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 2018. október 23-i (EU) 2018/1725 európai parlamenti és tanácsi rendeletnek.

problémát jelenthetnek, ezért a Parlament ösztönzi a Bizottságot ezek folyamatos ellenőrzésére.

Új eszközöket alakítanak ki, amelyek lehetővé teszik a végrehajtási folyamat megfelelőbb nyomon követését, valamint az uniós programok ár-érték arányának javítását. A Parlament e célból magas színvonalú tevékenységi nyilatkozatokat sürget (amelyeket a Bizottság az előzetes általános költségvetési tervezetre vonatkozó munkadokumentumok keretében készít el), és szorgalmazza az uniós programok költséghatékonyságáról szóló elemzések rendszeres benyújtását.

A témával kapcsolatos további információkért látogasson el a [Költségvetési Bizottság](#) honlapjára.

Stefan Schulz

05/2024

1.4.5. A KÖLTSÉGVETÉSI ELLENŐRZÉS

Az egyes uniós intézmények és a tagállamok ellenőrzik az uniós költségvetést. Az Európai Számvevőszék és az Európai Parlament különböző szinteken részletes ellenőrzéseket végez. A Parlament minden évben megvizsgálja a költségvetés végrehajtását, annak eldöntése érdekében, hogy megadhatja-e a mentesítést az Európai Bizottságnak, a többi uniós intézménynek és a decentralizált uniós ügynökségeknek.

JOGALAP^[1]

- [Az Európai Unió működéséről szóló szerződés](#) (EUMSZ) 287., 317., 318., 319., 322. és 325. cikke;
- [az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, az 1296/2013/EU, az 1301/2013/EU, az 1303/2013/EU, az 1304/2013/EU, az 1309/2013/EU, az 1316/2013/EU, a 223/2014/EU és a 283/2014/EU rendelet és az 541/2014/EU határozat módosításáról, valamint a 966/2012/EU, Euratom rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2018. július 18-i \(EU, Euratom\) 2018/1046 európai parlamenti és tanácsi rendelet](#) (lásd különösen a II. címnek a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvéről szóló 7. fejezetét, valamint a külső ellenőrzésről és a mentesítésről szóló XIV. címet);
- [2020. december 16-i intézményközi megállapodás az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság között](#) a költségvetési fegyelemről, a költségvetési ügyekben való együttműködésről és a hatékony és eredményes pénzgazdálkodásról, valamint az új saját forrásokról és az új saját források bevezetésére irányuló ütemtervről, III. rész;
- [az Európai Parlament eljárási szabályzata](#), II. cím, 6. és 7. fejezet, 99., 100. és 104. cikk; V. cím, 2. fejezet, 134. cikk; V. melléklet.

CÉLKITŰZÉSEK

A cél a költségvetési műveletek és a pénzügyi ellenőrző rendszerek jogszerűségének, pontosságának és pénzügyi hatékonyságának, valamint az uniós költségvetést érintő pénzgazdálkodás gazdaságosságának, hatékonyságának és eredményességének biztosítása, illetve a Számvevőszék és az Európai Parlament szerepére való tekintettel ezek megvalósulásának biztosítása (teljesítménykritériumok segítségével).

EREDMÉNYEK

A. Nemzeti szintű ellenőrzés

A bevételek és a kiadások első ellenőrzését nagyrészt a nemzeti hatóságok végzik. Ezek megőrizték hatáskörüket, főleg a tradicionális saját források [\(1.4.1.\)](#)

[1]Az új költségvetési rendeletről szóló intézményközi tárgyalások e dokumentum megírásának időpontjában [folyamatban](#) voltak.

vonatkozásában. Ezen a területen alkalmazzák az összegek beszedése és ellenőrzése tekintetében szükséges eljárásokat. A költségvetési ellenőrzés a szabálytalanságok és a csalás elleni küzdelem keretében is zajlik (1.4.6.). A megosztott irányítás alá tartozó eszközök, például az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap (amelyek együtt alkotják a strukturális alapokat), valamint az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap (EMGA) és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) operatív kiadásait is elsősorban a tagállami hatóságok ellenőrzik.

B. Uniós szintű ellenőrzés

1. Belső ellenőrzés

Az ellenőrzést az egyes intézményekben az engedélyezésre jogosult tisztviselők és a számvitelért felelős tisztviselők, majd az egyes intézmények belső ellenőrei végzik.

2. Külső ellenőrzés: Számvevőszék (1.3.12.)

A külső ellenőrzést a nemzeti számvevőszékek és az Európai Számvevőszék végzik. Ez utóbbi az EUMSZ 287. cikkével összhangban minden évben a következő részletes jelentéseket terjeszti a költségvetési hatóság elé:

- az elszámolás megbízhatóságát, valamint az alapjául szolgáló ügyletek jogszerűségét és szabályszerűségét igazoló megbízhatósági nyilatkozat (DAS);
- éves beszámoló az általános költségvetés végrehajtására vonatkozóan, ideértve valamennyi intézmény és kapcsolt szerv költségvetését;
- az Európai Unió ügynökségeire és szerveire vonatkozó éves különjelentések;
- különjelentések egyes konkrét kérdésekről (teljesítményvizsgálatok, megfelelési vizsgálatok);
- vélemények (az EU pénzgazdálkodására jelentős hatást gyakorló új vagy módosított jogszabályokról);
- a szakpolitikákkal és irányítási témákkal foglalkozó felülvizsgálatok, a még nem ellenőrzött területek vagy kérdések elemzése vagy bizonyos témák tényszerű alapjának megállapítása;
- A 2019., 2020. és 2021. évi pénzügyi évre vonatkozóan a Számvevőszék jelentést tett közzé az uniós költségvetés általános teljesítményéről. A 2022. évi pénzügyi évtől kezdve nem teszi közzé ezt a jelentést.

Az Európai Számvevőszék jelentést készít a hitelezési és kölcsönműveletekről és az Európai Fejlesztési Alapról (EFA) is. Az utolsó EFA a 2014–2020-as időszakra terjedt ki, majd a 2021–2027-es többéves pénzügyi kerettel bevonták az uniós költségvetésbe^[2].

3. Politikai szintű ellenőrzés: Európai Parlament

Az Európai Parlamenten belül a Költségvetési Ellenőrző Bizottság feladata a Parlament álláspontjának elkészítése és különösen:

- az Európai Unió és az Európai Fejlesztési Alap költségvetésének végrehajtása feletti ellenőrzés;

[2]A nyolcadik, kilencedik, tizedik és tizenegyedik EFA végrehajtása még folyamatban van, és lezárásukig külön számolnak be azokról.

- a mentesítési határozatok előkészítése, beleértve a belső mentesítési eljárást is;
- az Unió, annak intézményei és az Unió által finanszírozott minden szervezet elszámolásainak és mérlegének lezárása és ellenőrzése;
- az Európai Beruházási Bank (1.3.15.) pénzügyi tevékenységeinek ellenőrzése;
- az Unió szakpolitikáinak végrehajtása során az európai finanszírozás különféle formái költséghatékonyságának figyelemmel kísérése;
- a Számvevőszék tagjainak kinevezése, figyelembe véve a Számvevőszék jelentéseit;
- az Unió költségvetésének végrehajtása során előforduló csalások és szabálytalanságok vizsgálata, az ilyen esetek megelőzését és a velük szemben történő fellépést célzó intézkedések elfogadása, valamint általánosságban az Unió pénzügyi érdekeinek védelme;
- kapcsolattartás a Számvevőszékkel, az Európai Csalás Elleni Hivatallal (OLAF) és az Európai Ügyészséggel.

A MENTESÍTÉSI ELJÁRÁS

A Tanács ajánlására a Parlament – többek között a Bizottság főigazgatóságai (és más intézmények) éves tevékenységi jelentéseinek, a Bizottság éves irányítási és teljesítményjelentésének, az értékelő jelentésnek (az EUMSZ 318. cikke szerint ez a jelentés az uniós programok által elért eredményekre összpontosít, figyelembe véve az előző években a Parlament és a Tanács által tett ajánlásokat) és az Európai Számvevőszék éves jelentésének, valamint a Parlament által feltett kérdésekre a Bizottságtól és más intézményektől kapott válaszoknak a vizsgálatát követően – évente egyszer mentesítést ad a Bizottság (és más intézmények és szervek) számára az n-2. évi költségvetés végrehajtására vonatkozóan (az EUMSZ 319. cikke). Ez a folyamat a költségvetés végrehajtásának parlamenti ellenőrzése, célja pedig a jogi és szabályozási követelményeknek való megfelelés, valamint a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás biztosítása. A Költségvetési Ellenőrző Bizottság tagjai előkészítik a Parlament fent említett jelentésekkel kapcsolatos álláspontját. Az ebből eredő mentesítési határozatokat állásfoglalás kíséri, amely tartalmazza a Parlamentnek a költségvetés végrehajtására vonatkozó észrevételeit és ajánlásait.

A Bizottság és a többi intézmény köteles intézkedéseket tenni a Parlament mentesítési állásfoglalásaiban szereplő észrevételek nyomán (az EUMSZ 319. cikkének (3) bekezdése és a költségvetési rendelet 262. cikke).

A Parlament általában május 15. előtt plenáris ülésen tárgyalja a mentesítési jelentéseket (a költségvetési rendelet 260. cikke). Így a mentesítés megadásáról szóló szavazásra – kivételes helyzetektől eltekintve – a májusi ülésen, elhalasztás esetén pedig az októberi ülés folyamán kerül sor. Ha a mentesítés megadására vonatkozó javaslat nem kap többségi támogatást, vagy ha a Parlament a mentesítési határozat elhalasztása mellett dönt (tavasszal), tájékoztatja az érintett intézményeket vagy ügynökségeket a mentesítés elhalasztásának okairól. Utóbbiak kötelesek haladéktalanul megtenni a szükséges intézkedéseket, hogy elhárítsák a mentesítési határozat meghozatalának akadályait. Ezt követően a Költségvetési Ellenőrző

Bizottság hat hónapon belül új jelentést nyújt be, amelyben a mentesítés megadására vagy megtagadására vonatkozó új javaslata szerepel.

Habár az EUMSZ csak a Bizottságnak adandó mentesítést említi, az átláthatóság és a demokratikus ellenőrzés céljából a Parlament a többi intézménynek és szervnek, valamint az egyes ügynökségeknek vagy hasonló szerveknek is külön mentesítést ad (a decentralizált ügynökségekre és a köz- és magánszféra közötti partnerségekre vonatkozó mentesítési rendelkezéseket az alapító rendeleteik tartalmazzák). A Parlament 2009 óta elutasítja a mentesítés megadását a Tanács főtítkára számára, mivel a Tanács nem működik együtt a mentesítési eljárásban. Végül a Parlament az Unió általános költségvetése I. szakaszának (Európai Parlament) végrehajtásáról szóló mentesítési határozatait és állásfoglalásait a Parlament elnökének címezi.

AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE

A. A hatáskörök alakulása

A Parlament 1958 és 1970 között tájékoztatást kapott a Tanács által a költségvetés végrehajtására vonatkozóan a Bizottságnak adott mentesítési határozatokról. 1971-ben hatáskört kapott a mentesítés Tanáccsal együtt történő megadására. Az 1975. július 22-i szerződés 1977. június 1-jei hatálybalépése óta egyedül jogosult az elszámolásokkal kapcsolatos mentesítés – a Tanács ajánlását követő – megadására. Meg kell jegyezni továbbá, hogy a Parlament – illetékes bizottságain keresztül – meghallgatja a biztosjelölteket, a Költségvetési Ellenőrző Bizottság pedig meghallgatja a Számvevőszék tagjelöltjeit és az OLAF főigazgatói tisztségére pályázó, az előválogatáson már továbbjutott jelölteket, valamint az OLAF Felügyelő Bizottságának tagjait. Ezeket a tisztségeket addig nem lehet betölteni, amíg a parlamenti meghallgatásra sor nem kerül. Végezetül meg kell jegyezni, hogy az OLAF főigazgatóját az Európai Bizottság az Európai Parlamenttel és a Tanáccsal való egyeztetést követően jelöli ki, és hogy az OLAF Felügyelő Bizottságának tagjai az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság közös megegyezésével kerülnek kinevezésre.

B. A mentesítés alkalmazása

A Parlament dönthet úgy, hogy elhalasztja a mentesítést, ha elégedetlen a költségvetés Bizottság általi végrehajtásának egyes szempontjaival. A mentesítés elutasítása egyenértékűnek tekinthető a Bizottság lemondásra való felhívásával. E fenyegetésnek 1998 decemberében érvényt is szereztek: a plenáris ülésen megszavazták a mentesítésre irányuló indítvány elutasítását, ezt követően pedig létrejött egy öt független szakértőből álló csoport, amely jelentést készített a Bizottságot csalás, visszaélés és nepotizmus miatt ért vádokról. A biztosok ezt követően 1999. március 16-án testületileg lemondtak.

Az Európai Unió általános költségvetésének Bizottság általi végrehajtására vonatkozó mentesítést illetően meg kell jegyezni, hogy az Európai Parlament a 2011. és a 2012. évi pénzügyi évekre vonatkozó mentesítési eljárás során két új elemet vezetett be: a kiadások jogszerűségének és szabályszerűségének ellenőrzését, amelyhez teljesítményértékelés társul (az EUMSZ 318. cikke); továbbá egy értékelő jelentést az EU pénzügyeiről az elért eredmények alapján, valamint azt a rendelkezést, amely szerint a mentesítő határozat bizonyos szakpolitikai területekre vonatkozó

fenntartásokkal „ellensúlyozható”. A 2019. évre szóló mentesítési eljárás során a Számvevőszék négy év után először elutasító záradékot adott ki a beszámoló alapjául szolgáló kiadások jogszerűségéről és szabályszerűségéről. Az uniós költségvetés általános teljesítményéről szóló első jelentésében azonban a Számvevőszék megállapította, hogy megfelelő eljárások vannak érvényben. A Parlament támogatta a Számvevőszék azon javaslatát, hogy tovább kell javítani a Bizottságtól származó információk minőségét, és hangsúlyozta, hogy az eredmény- és hatásmutatók alkalmasabbak a teljesítmény mérésére, mint az input- és outputmutatók.

A 2019-re vonatkozó mentesítési eljárás során a Parlament megvizsgálta az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (Frontex) költségvetési és pénzgazdálkodásának hiányosságait is, és elégtelennek találta az ügynökség magyarázatait. A Parlament úgy határozott, hogy a Frontex mentesítését 2021 tavaszáról 2021. október 21-re halasztja, amikor a plenáris ülés megszavazta az ügynökség mentesítését, de tartalékba helyezett 90 millió eurót – az ügynökség teljes költségvetésének mintegy 12%-át. Ezeket a forrásokat csak akkor lehet felszabadítani, ha a Frontex eleget tesz bizonyos feltételeknek, nevezetesen 20 hiányzó alapjogi megfigyelőt és három ügyvezetőigazgató-helyettest vesz fel, akiknek megfelelő képzettséggel kell rendelkezniük ahhoz, hogy betölthessék ezeket a tisztségeket, valamint akkor, ha a Frontex létrehoz egy mechanizmust az EU külső határain bekövetkező súlyos incidensek bejelentésére, illetve egy működő alapjogi nyomonkövetési rendszert. A következő (a 2020. évi költségvetésre vonatkozó) mentesítési eljárás során a Parlament elhalasztotta a Frontex elszámolására vonatkozó határozatát, mivel úgy vélte, hogy a Frontex nem teljesítette a Parlament által 2021 októberében meghatározott feltételeket. Emellett az ügynökségnek még foglalkoznia kellett az OLAF zaklatással, kötelességszegéssel és migránsok visszafordításával kapcsolatos vizsgálatának megállapításaival, és az elért eredményekről jelentést kellett tennie a Parlamentnek. A legutóbbi mentesítési eljárások során a Parlament aggályai a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz ellenőrzési követelményeire, a kiadási programok magas hibaarányára, az uniós források felhasználásának átláthatóságára (beleértve a végső kedvezményezettekkel kapcsolatos információkat), a nem kormányzati szervezetek uniós forrásokhoz való hozzáférésére, valamint az uniós forrásoknak az instabil vagy konfliktusövezetekben való nyomon követésére szolgáló ellenőrzési és nyomonkövetési keret megerősítésére összpontosultak.

Ahogy azt fentebb említettük, a Bizottság, a többi intézmény és a decentralizált ügynökségek kötelesek beszámolni az Európai Parlament mentesítési állásfoglalását kísérő észrevételek nyomán általuk tett intézkedésekről. A tagállamoknak tájékoztatniuk kell a Bizottságot a Parlament észrevételei alapján tett intézkedéseikről, a Bizottságnak pedig figyelembe kell vennie ezeket a nyomonkövetési jelentés elkészítésekor (a költségvetési rendelet 262. cikke).

A Parlament szakosodott bizottságai is hozzájárulnak annak biztosításához, hogy az uniós források elköltése hatékonyan, az európai adófizetők érdekeinek szolgálatában történjen. A Költségvetési Ellenőrző Bizottság tagjai számos alkalommal tartottak megbeszéléseket a tagállami parlamentek hasonló bizottságainak tagjaival, a nemzeti ellenőrző hatóságokkal és a vámhatóságok képviselőivel.

A témával kapcsolatos további információkért látogasson el a [Költségvetési Ellenőrző Bizottság](#) honlapjára.

Diána Haase
04/2024

1.4.6. A CSALÁS ELLENI KÜZDELEM ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ PÉNZÜGYI ÉRDEKEINEK VÉDELME

Az Európai Unió költségvetési ellenőrzéssel kapcsolatos tevékenysége két alapelve épül: egyfelől az uniós költségvetés megfelelő felhasználásának biztosítására, másfelől az Unió pénzügyi érdekeinek védelmére és a csalás elleni küzdelemre. Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) hatáskörébe tartozik az uniós költségvetés sérelmére elkövetett csalások, a korrupció és a súlyos kötelességszegések kivizsgálása, valamint a csalás elleni politika kidolgozása. Az Európai Ügyészség (EPPO) vizsgálja ki az uniós költségvetés sérelmére elkövetett bűncselekményeket és állítja bíróság elé azok elkövetőit.

JOGALAP

- [Az Európai Unió működéséről szóló szerződés](#) (EUMSZ) csalás elleni küzdelemről szóló, 310. cikkének (6) bekezdése és 325. cikke;
- az EUMSZ az Európai Számvevőszékről szóló, 287. cikke;
- az EUMSZ az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló, 86. cikke;
- az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, az 1296/2013/EU, az 1301/2013/EU, az 1303/2013/EU, az 1304/2013/EU, az 1309/2013/EU, az 1316/2013/EU, a 223/2014/EU és a 283/2014/EU rendelet és az 541/2014/EU határozat módosításáról, valamint a 966/2012/EU, Euratom rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2018. július 18-i [\(EU, Euratom\) 2018/1046](#) európai parlamenti és tanácsi rendelet XIII. és XIV. címe;
- az Európai Parlament, a Tanács és az Európai Bizottság között a költségvetési fegyelemről, a költségvetési ügyekben való együttműködésről és a hatékony és eredményes pénzgazdálkodásról, valamint az új saját forrásokról és az új saját források bevezetésére irányuló ütemtervről szóló, 2020. december 16-i [Intézményközi Megállapodás](#) III. része;
- [az Európai Parlament eljárási szabályzata](#), II. cím, 6. fejezet, 92., 93. és 94. cikk; V. cím, 1. fejezet, 129. cikk, 2. fejezet, 134. cikk és 4. fejezet, 142. cikk; V. melléklet.

CÉLKITŰZÉSEK

Ahhoz, hogy a polgárok biztosak lehessenek abban, hogy pénzüket megfelelően használják fel, az Európai Uniónak a tagállamokkal együtt meg kell védenie az Unió pénzügyi érdekeit. Az is fontos továbbá, hogy nyomon kövessék és ellenőrizzék az OLAF és az EPPO tevékenységét, valamint támogassák fellépéseiket az Unió költségvetésének végrehajtását érintő csalások és szabálytalanságok elleni küzdelem során.

ELŐZMÉNYEK

A csalás és a korrupció elleni küzdelem, valamint az EU pénzügyi érdekeinek védelme a csalás elleni koordinációs egység nevű munkacsoport 1988-as létrehozásával öltött hivatalos formát. Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezményt az 1995. július 26-i [tanácsi jogi aktus](#) vezette be. Az OLAF 1999-ben jött létre. A 2017. október 12-i [\(EU\) 2017/1939 tanácsi rendelet](#) létrehozta az Európai Ügyészséget (EPPO), amely 2021 júniusában kezdte meg működését.

Ezekben és más jogalkotási szövegekben és ajánlásokban a következő célkitűzések szerepelnek:

- a pénzügyi érdekek védelmének biztosítása büntetőjogi eszközök és közigazgatási vizsgálatok segítségével, az adófizetők pénzének védelmét célzó integrált politika és a Bizottság [csalás elleni stratégiája](#) révén;
- az [OLAF](#) irányításának javítása és az eljárási biztosítékok megerősítése a vizsgálatok során;
- az [Európai Ügyészség](#) támogatása.

JOGSZABÁLYOK

A. A csalás elleni küzdelemre irányuló mechanizmusok megerősítése

2004-ben vezették be a Herkules I programot azzal a céllal, hogy az EU költségvetését érintő szabálytalanságok, csalások és korrupció elleni küzdelem révén védjék az EU pénzügyi érdekeit. A Herkules I programot a [Herkules II](#) (2007–2013), majd a [Herkules III](#) program (2014–2020) követte. Valamennyi Herkules programot az OLAF kezelte. A 2021–2027-es többéves pénzügyi keret összefüggésében új [csalás elleni uniós programot](#) vezettek be. Ezt a programot úgy alakították ki, hogy megismételje és továbbfejlessze a Herkules III programot, és kombinálja azt a Csalás Elleni Információs Rendszerrel (AFIS) és a szabálytalanságkezelő rendszerrel (IMS), amelyek mindegyikét az OLAF kezeli.

Az [AFIS](#) a nemzeti és az uniós közigazgatások közötti, csalással kapcsolatos információcsere technikai infrastruktúrája, és támogatja a vám- és mezőgazdasági jogszabályok alkalmazását azáltal, hogy eszközöket biztosít az információcseréhez és a csalás vagy korrupció felderítését célzó operatív tevékenységekhez. Az [IMS](#) egy olyan elektronikus adatinformáció-megosztó rendszer, amely megkönnyíti a szabálytalanságok bejelentését a különböző területeken. Ez a rendszer a tagállamok és az uniós források kedvezményezettjeinek rendelkezésére áll. Az IMS az AFIS része, és jelenleg 35 ország használja.

A Parlament támogatja az adócsalás és az adókikerülés elleni küzdelem megerősítését célzó bizottsági cselekvési tervet is, amelyet az [igazságos és egyszerű adózásra irányuló csomag](#) részeként javasoltak. Ez maga után vonná a tagállamok közötti, valamint a tagállamok és a Bizottság közötti jobb és többdimenziós együttműködésre és koordinációra irányuló stratégiát. Különös figyelmet kell fordítani a megelőzésre, a korai felismerésre és a vámtranszit nyomon követésére szolgáló mechanizmusok kidolgozására is.

A [fizetési információk központi elektronikus rendszere](#) 2024. január 1-je óta működik. Nyilván fogja tartani az EU-n belüli határokon átnyúló fizetési információkat, valamint a nem uniós országokba vagy területekre irányuló fizetéseket. Ez lehetővé fogja tenni az adóhatóságok számára, hogy megfelelően nyomon kövessék a határokon átnyúló, a fogyasztóknak történő termékértékesítésekre és szolgáltatásnyújtásokra vonatkozó héakötelezettségek megfelelő teljesítését. A Parlament az elmúlt években már kérte a Bizottságot, hogy lépjen fel az uniós pénzeszközök bármely tagállamból származó valamennyi kedvezményezettje teljes átláthatóságának biztosítása érdekében, és e célból a Bizottság weboldalán tegyen közzé listát az összes kedvezményezetttről. A Parlament arra is felhívta a tagállamokat, hogy működjenek együtt a Bizottsággal, és adjanak teljes körű és megbízható tájékoztatást a tagállamok által kezelt uniós pénzeszközök kedvezményezettjeiről.

2016. január 1-jétől a Bizottság bevezette a [korai felismerési és kizárási rendszert](#). A rendszert az Unió pénzügyi érdekeinek védelmére használják, segítségével derítik fel az uniós forrásokért folyamodó vagy az uniós intézményekkel, szervezetekkel, hivatalokkal és ügynökségekkel szemben jogi kötelezettségekkel rendelkező, megbízhatatlan személyeket és szervezeteket.

Az [Arachne](#) egy adatbányászatra és adatgazdagításra használt informatikai eszköz. A strukturális alapok területén végzett adminisztratív és irányítási ellenőrzésekre használják. Az Arachne képes azonosítani azokat a projektkezdményezetteket, szerződéseket és szerződő feleket, akik esetében fennáll a csalás, az összeférhetetlenség és egyéb szabálytalanságok kockázata. A költségvetési rendelet javasolt felülvizsgálata kötelezővé tenné a rendszer használatát.

Az [\(EU\) 2017/1371 irányelv](#) (PIF-irányelv) növeli az uniós költségvetés védelmének szintjét, mivel harmonizálja az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények fogalom meghatározásait, szankcióit és elévülési időit. A Bizottság évente jelentést ad ki az EU pénzügyi érdekeinek védelméről ([PIF-jelentés](#)), amelyben értékeli az év során a csalás elleni küzdelem és az EU pénzügyi érdekeinek védelme terén az adott évben elért eredményeket.

B. A csalás elleni új európai politika és programok

2019 elején az Európai Számvevőszék [01/2019. számú, „Az uniós kiadásokat érintő csalások elleni küzdelem: intézkedésre van szükség” című különjelentésében](#) hangsúlyozta, hogy az EU-nak fokoznia kell a csalás elleni küzdelmet, és hogy a Bizottságnak e tekintetben vezető szerepet kell vállalnia, és át kell gondolnia csalás elleni hivatalának szerepét és feladatát.

2019 áprilisában a Bizottság [új stratégiát](#) terjesztett elő (a Bizottság csalás elleni stratégiája – CAFS), aktualizálva a Bizottság 2011. évi csalás elleni stratégiáját. Az új stratégia célja a csalás elleni küzdelem következetességének és koordinációjának javítása a Bizottság különböző szervezeti egységei között. Ez a stratégia előkészíti a terepet ahhoz is, hogy az elkövetkező években adatközpontúbb csalás elleni intézkedések szülessenek. Bár a Bizottság csalás elleni stratégiája maga még mindig érvényes, az azt kísérő [cselekvési tervet](#) 2023-ban aktualizálták az inflációval, a világjárvány utáni helyreállítással, az éghajlatváltozással és az Ukrajna elleni orosz

agresszív háborúval kapcsolatos problémák kezelése érdekében. A cselekvési terv jelenleg hét fejezetre elosztva 44 fellépést tartalmaz.

A [NextGenerationEU](#) helyreállítási terv bevezetése új művelethez vezetett, amelynek célja az Unió pénzügyi érdekeinek védelme az Europol felügyelete alatt. A [Sentinel művelet](#) kifejezetten a Covid19-cel kapcsolatos uniós helyreállítási alapokat érintő csalásokra irányul. A 2021. október 15-én elindított művelet az Europol, az Európai Ügyészség, az Eurojust, az OLAF és 19 tagállam közötti együttműködést foglal magában.

Az [\(EU, Euratom\) 2020/2092 rendelet](#) elfogadásával bevezették a jogállamiságra vonatkozó feltételrendszert az uniós költségvetés védelmére. A rendeletet azzal a céllal hozták létre, hogy kezelje a jogállamiság elveinek folyamatos megsértését. A rendelet 2021. január 1-jén lépett hatályba.

INTÉZMÉNYEK

A. Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF)

Az OLAF a Bizottságtól függetlenül működik, és hatáskörébe tartozik az uniós költségvetés sérelmére elkövetett csalások, az európai intézményeken belüli korrupció és súlyos kötelességszegések kivizsgálása, valamint csalás elleni politika kidolgozása a Bizottság számára. A Parlament, a Tanács és a Bizottság 1999-ben a [belső vizsgálatokról szóló intézményközi megállapodást](#) írt alá az OLAF-vizsgálatok zavartalanságának biztosítása érdekében. E szabályok egy része, amely immár be van építve az [uniós intézmények tisztviselőinek személyzeti szabályzatába](#), kötelezi az alkalmazottakat az OLAF-fal való együttműködésre, továbbá bizonyos fokú védelmet biztosít azon tisztviselők számára, akik esetleges csalásra vagy korrupcióra vonatkozó információkat közölnek.

Az új [OLAF-rendeletet](#) 2013-ban fogadták el, majd 2016 júliusában módosították. Az új szöveg jelentős javulást hozott, ami hatékonyabbá, eredményesebbé és elszámoltathatóbbá tette az OLAF-ot, miközben megőrizte vizsgálati függetlenségét. Az új szövegben például egyértelműbben kerül meghatározásra a csalás elleni vizsgálatok jogi kerete. Meghatározásra kerül benne továbbá a „szabálytalanság” és „az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalás, korrupció és egyéb jogellenes tevékenység”, illetve a „gazdasági szereplők” fogalma. Hivatkozik az Alapjogi Chartára is, amely biztosítja a védelemhez való jogot és az eljárási garanciákat, a tanúk és a visszaélést bejelentő személyek jogait, valamint az OLAF vizsgálatainak során a nyilvántartásokhoz és egyéb releváns dokumentumokhoz való hozzáférés jogát.

A [rendelet](#) legfrissebb változata az EPPO létrehozásának fényében úgy rendezi az OLAF vizsgálatait, hogy biztosítsák a legnagyobb mértékű kiegészítő jelleget, és fokozzák az OLAF vizsgálati feladatainak hatékonyságát többek között a helyszíni ellenőrzések, a vizsgálatok, a nemzeti hatóságoknak nyújtott támogatás, a bankszámla-információk, az OLAF által gyűjtött bizonyítékok elfogadhatósága, a csalás elleni koordinációs szolgálatok és a koordinációs tevékenységek tekintetében.

B. Európai Ügyészség (EPPO)

Az Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó szabályokat az EUMSZ 86. cikke állapítja meg az alábbiak szerint: „az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények

üldözésére a Tanács különleges jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Eurojustból Európai Ügyészséget hozhat létre”.

Az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló rendeletet 2017. október 12-én fogadták el megerősített együttműködési eljárás keretében, és 2017. november 20-án lépett hatályba. Jelenleg 22 ország vesz benne részt.

Az Európai Ügyészség az Európai Unió decentralizált ügyészi hivatala, amely kizárólagos hatáskörrel rendelkezik az Európai Unió költségvetését érintő bűncselekmények elkövetőivel szembeni nyomozás lefolytatása, valamint e személyek büntetőeljárás alá vonása és bíróság elé állítása tekintetében. A részt vevő tagállamokban a nemzeti jogrendszereken alapuló és azokba beépülő egységes nyomozati jogkörökkel rendelkezik.

Az Európai Ügyészség 2021. június 1-jén kezdte meg működését.

AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE

A Parlament társjogalkotóként vesz részt a 2021. április 29-én elfogadott, a 2021–2027-es időszakra vonatkozó csalás elleni uniós programban. Társjogalkotója volt a Parlament és a Tanács által 2017. július 5-én elfogadott PIF-irányelvnek is.

A Parlament minden évben megvizsgálja a PIF-jelentést és állásfoglalás formájában észrevételeket fűz hozzá. A legutóbbi ilyen állásfoglalás elfogadására [2024. január 18-án](#) került sor.

A Parlament Költségvetési Ellenőrző Bizottsága meghallgatja a Számvevőszék tagjelöltjeit és az OLAF főigazgatói tisztségére pályázó, az előválogatáson már továbbjutott jelöltek. Ezeket a tisztségeket a parlamenti meghallgatások nélkül nem lehet betölteni. Az OLAF főigazgatóját az Európai Bizottság az Európai Parlammal és a Tanáccsal való egyeztetést követően jelöli ki, míg az OLAF Felügyelő Bizottságának tagjait az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság megegyezésével nevezik ki.

A Parlament és a Tanács állapodik meg továbbá az Európai Ügyészség európai főügyészének kinevezéséről, [amely szerepre 2019. október 14-én Laura Codru#a Kövesit neveztek ki.](#)

A témával kapcsolatos további információkért látogasson el a [Költségvetési Ellenőrző Bizottság](#) honlapjára.

Alexandra Cynthia Jana Pouwels
03/2024

© Ezt a dokumentumot az Uniós Belső Politikák Főigazgatósága és az Uniós Külső Politikák Főigazgatósága készítette.

A forrás megjelölése mellett megengedett e dokumentum nem kereskedelmi célú sokszorosítása.