

Az EU intézményrendszere II.: az Európai Parlament, az európai parlamenti választások

Az Európai Parlament helye és szerepe az uniós intézményrendszerben

Az Európai Parlament hatásköre

- **Tanácskozási hatáskör:** Az Európai Parlament általános tanácskozási hatáskörrel rendelkezik, az Unió működésével kapcsolatos bármilyen kérdést megvitathat, és a vitát döntése szerint határozat elfogadásával zárhatja le.
- **Jogalkotási/normatív hatáskör:** Az Európai Parlament a rendes jogalkotási eljárásban társjogalkotó, a legtöbb különleges jogalkotási eljárásban pedig véleményt nyilvánít. Önálló – azaz a Tanácstól független – jogalkotó jogköre nincsen. A Parlament nem kezdeményezhet jogalkotási eljárást, de az EUMSZ 225. cikke értelmében tagjainak többségével felkérheti a Bizottságot olyan kérdésre vonatkozó javaslat előterjesztésére, amely megítélése szerint a szerződések végrehajtása céljából uniós jogi aktus kidolgozását teszi szükségessé. A Bizottság nem köteles javaslat előterjesztésére. Ha azonban úgy dönt, hogy nem él javaslattal, ennek okairól tájékoztatnia kell az Európai Parlamentet.
- **Költségvetési hatáskör:** A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta az Európai Parlament az Európai Unió Tanácsával együtt dönt az Unió teljes éves költségvetéséről, a végső szót pedig a Parlament mondja ki. (A költségvetési eljárással későbbi lecke foglalkozik részletesebben).
- **Politikai ellenőrzési hatáskör:** az Európai Parlament – hasonlóan a tagállamok nemzeti parlamentjeihez – **politikai ellenőrző funkcióval is bír, amelyet az elsősorban az Európai Bizottság felett gyakorol.** A politikai ellenőrző hatáskörön belül mindenekelőtt az EP-nek a Bizottság megalakulásban játszott szerepét, a zárszámadással kapcsolatos jogait és a bizalmatlanság intézményét kell megemlíteni.
 - **A Bizottság meghallgatása:** az EP 1981 óta igyekezett politikai befolyást gyakorolni a Bizottság elnökének, illetve tagjainak kinevezésére, ugyanakkor csak a Maastrichti Szerződés után vált gyakorlattá, hogy az uniós biztosjelöltek meghallgatásokon vesznek részt az Európai Parlament releváns szaktanácsaiban. Erre először 1995-ben, a Santer-bizottság megalakulásakor került sor. A meghallgatások 1999-től kezdve kiegészültek egy – a szakterülethez kapcsolódó kérdéseket tartalmazó – előzetes kérdőívvel is, amelyet a biztosjelölteknek a meghallgatás előtt kell kitölteniük. A meghallgatások után a szaktanács értékelést ad ki minden jelöltről, és bár az Európai Parlamentnek formálisan nincs arra lehetősége, hogy biztosjelölteket egyenként visszautasítson – csak a teljes testületet hagyhatja jóvá vagy utasíthatja el –, egy erősen negatív szakvélemény azonban befolyással bírhat a Bizottság összetételére, vagy az adott biztosjelöltnek szánt portfólió tartalmára.

2004-ben az olasz biztosjelölt *Rocco Buttiglione* helyzete néhány nagy visszatetszést kiváltó kijelentése miatt vált tarthatatlanná és vezetett jelöltcseréhez. Az akkori magyar jelölt, *Kovács László* nem tudta meggyőzni az EP-képviselőket energiaügyi felkészültségéről, amit *José Manuel Barroso* elnök tárcacserével oldott fel: az adóügyi portfólió került a korábbi magyar külügyminiszterhez. 2009-ben, a második Barroso-bizottság felállása sem volt zökkenőmentes, *Rumjana Zseleva* bolgár biztosjelölt kényszerült visszalépni azok után, hogy meghallgatása összeférhetetlenségi ügyei miatt botrányba fulladt. Az EP-meghallgatásoknak 2014-ben is volt áldozata. Ekkor az Energiaunióért felelős alelnöki posztra szánt korábbi szlovén miniszterelnök, *Alenka Bratusek* vérzett el, miután a szakbizottság elsöprő többséggel alkalmatlannak találta. A negatív kimenetelű bizottsági szavazás után Bratusek visszalépett a feladattól. Szintén nehézségekbe ütközött az EP szakbizottságában *Navracsics Tibor*, aki végül a Juncker-bizottság tagjává válhatott, de oktatási, ifjúsági és kulturális portfóliójából a meghallgatást követően elvették az állampolgársági ügyeket.¹

A biztosjelöltek meghallgatásával kapcsolatos jogi probléma, hogy a Bizottság kollegiális testület, amely a Bizottság elnökének politikai irányítása alapján működik, vagyis a jelölteknek a meghallgatás során tett esetleges kötelezettségvállalásai vagy nyilatkozatai nem tekinthetők a Bizottság kötelezettségvállalásának. Ennek ellenére a biztosjelöltek által a meghallgatások során tett vállalásokat és megfogalmazott prioritásokat a Bizottsággal folytatott éves strukturált párbeszéd keretében az illetékes bizottság a biztosi megbízatás teljes ideje alatt vizsgálja.²

- **A Bizottsággal szembeni bizalmatlansági indítvány:** az Maastrichti Szerződést megelőzően a bizalmi szavazás jogilag nem szankcionált parlamenti kezdeményezés volt, ezt követően a sikeres bizalmatlansági indítvány jogkövetkezményeként a Bizottság testületileg köteles lemondani (a bizalmatlansági indítványt az Európai Bizottságról szóló leckében tárgyaljuk részletesebben).
- **A zárszámadás felülvizsgálatának joga:** Az Európai Unió költségvetésének végrehajtásáért az Európai Bizottság felel, amely felett az EP – mint az uniós adófizetőket képviselő, közvetlenül megválasztott intézmény – ellenőrzést gyakorol. A Parlament az Európai Unió Tanácsának ajánlására határoz arról, hogy megadja-e a költségvetési mentesítést, azaz a végleges jóváhagyást azzal kapcsolatban, hogy az adott évre vonatkozó költségvetést hogyan hajtották végre. A Parlament azt követően dönt erről, hogy a költségvetési szakbizottság alaposan megvizsgálta a Bizottság pénzügyi elszámolását és az adott évben végzett tevékenységeiről szóló jelentését. Figyelembe veszi továbbá a Számvevőszék éves jelentését, valamint a Bizottság válaszait a képviselők kérdéseire. A folyamat vége a mentesítés megadása, elhalasztása vagy elutasítása. A Parlament hasonlóképpen jár el a többi uniós intézmény

¹ Bíró-Nagy András: Az Európai Parlament In: Arató Krisztina – Koller Boglárka (szerk.): Az európai Unió politikai rendszere Dialóg Campus Budapest, 2019. 103.o.

² Bóka 2019. 77.o.

költségvetésének zárszámadásával is, beleértve saját igazgatási költségvetését is.³

Bár az alapítószerződések nem kapcsolnak jogi szankciót zárszámadás elutasításához, annak politikai hatása lehet: 1998-ban az 1996-os zárszámadás elfogadását késleltette a Parlament, amely végül a Santer-bizottság lemondásához vezetett.

- **további európai parlamenti felügyeleti jogkörök:** az Európai Tanács elnöke jelentést készít minden csúcstalálkozóról; a főképviselő évente kétszer számol be az Unió külpolitikájáról; a Bizottság elnöke évente elemzi a képviselők előtt az EU helyzetét; az Európai Központi Bank és a Számvevőszék elnökei is ismertetik jelentéseiket a plenáris üléseken.

Az Európai Parlament szervezete és működése

Az Európai Parlament belső struktúrája a plenáris ülés mellett irányító szervekből, a képviselőcsoportokból, a bizottságok és küldöttségek rendszeréből, illetve az adminisztratív apparátusból áll.

Az EP székhelye:

Az EP székhelye Strasbourgban van, ahol 12, havi plenáris ülést tart, az ezen felüli plenáris üléseket Brüsszelben tarthatja, ahol a parlamenti bizottságok is működnek. Az EP titkársága és ellátó részlegei pedig Luxemburgban vannak.

Az „utazócirkusz”, ahogy kritikusan hívják a többlakosság és az ebből adódó pazarlás miatt az irracionálisan működő bürokrácia jelképe lett. Számos kezdeményezés született az utóbbi években annak érdekében, hogy az Európai Parlament csak egy székhellyel rendelkezzen, és az Brüsszel legyen. 2006-ban svéd liberális EP-képviselő, későbbi uniós biztos *Cecilia Malmström* vezetésével zajlott online aláírásgyűjtés, amely 1,2 millió támogatót tudott felsorakoztatni a kezdeményezés mögé. Szintén érdemes kiemelni a brit konzervatív *Ashley Fox* és a német zöld *Gerald Häfner* jelentését, amelyet 2013 novemberében az Európai Parlament 73%-ostöbbséggel támogatott, és amely azt célozta, hogy szerződésmódosítás által az Európai Parlament kapja meg annak jogát, hogy maga dönthesen székhelyéről. Ezek a kezdeményezések azonban Franciaország ellenállásán sorra elbuktak. A székhely-mizéria feloldásához ugyanis a Tanács egyhangú szavazatára volna szükség.⁴

A többlakosság mellett nyelvi sokszínűség is jellemzi az EP-t, ugyanis a nyelvek egyenjogúságának elve alapján minden képviselő az EU 24 hivatalos nyelvének bármelyikén felszólalhat, a hivatalos dokumentumokat valamennyi nyelvre lefordítják. A nyelvi sokszínűség hatalmas stábot igényel: az EP alkalmazottainak nagyjából harmada fordítási vagy tolmácsolási feladatot végez.⁵

³ <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/hu/powers-and-procedures/budgetary-powers> (2020.06.09)

⁴ Bíró-Nagy 2019. 105.o.

⁵ Judge-Earnshaw 2008. 157.o.

A plenáris ülés:

Az Európai Parlament tevékenységének legkézzelfoghatóbb eseménye a plenáris ülés, mely a parlamenti bizottságokban és képviselőcsoportokban végzett jogalkotási munka betetőzését jelenti. A plenáris üléseket elsősorban a vitáknak és a szavazásoknak szentelik. Az EUMSZ 231.cikke értelmében, ha a szerződések másként nem rendelkeznek, az EP a leadott szavazatok többségével határoz.

A Parlament augusztus kivételével minden hónapban plenáris ülést tart Strasbourgban, egy hétfőtől csütörtökig tartó, négy napos ülés hét keretében. További plenárisüléseket tartanak Brüsszelben.

A plenáris ülés alatt a Parlament bármely számára fontosnak tűnő témával kapcsolatban nyilatkozhat. Felkérheti továbbá a Bizottságot, hogy a véleménye szerint közösségi aktus kidolgozását szükségessé tevő kérdésekkel kapcsolatban nyújtson be megfelelő javaslatot. Az ülésnek egy úgynevezett, a Tanácshoz és/vagy a Bizottsághoz intézett kérdések órája elnevezésű része is van. A Bizottsághoz intézett kérdések órájára általában kedden, a Tanácshoz intézett kérdések órájára általában szerdán kerül sor. A kérdéseket előre, írásban kell benyújtani a Parlament elnökének, aki dönt azok elfogadhatóságáról.⁶

Az Európai Parlament tisztségviselői és irányító testületei:

Az EP legfontosabb tisztségviselője az elnök, aki – többek között – elnököl a plenáris üléseken, képviseli az EP-t jogi ügyekben, irányítja az EP tevékenységét, képviseli az EP-t a nemzetközi fórumokon, a Tanács elnökével együtt kézjeggyel látja el az együttdöntéssel hozott jogalkotási aktusokat. Az EP tagjai választják titkos szavazással az elnököt két és fél évre, mandátuma megújítható. Jelenleg *David Maria Sassoli* tölti be a tisztséget.⁷

Az EP elnöke esetében az újraválasztás nem gyakori, mivel a legnagyobb képviselőcsoportok általában az elnökök személyére vonatkozóan politikai alkut kötnek a parlamenti ciklusra vonatkozóan. Az alku értelmében néppárti és szocialista képviselők többnyire rotációs rendben követik egymást az elnöki székben.

Az elnök munkáját 14 alelnök és 5 questor segíti. Az alelnökök helyettesítik az elnököt és ellátják azokat a feladatokat, amikkel az elnök őket megbízza. A quaestorok feladata az egyes képviselők munkájával kapcsolatos adminisztratív és pénzügyi feltételekre vonatkozó eseti döntések meghozatala (költségtérítés felhasználása, az EP helyiségeinek használata, látogatók fogadása, hirdetmények kihelyezése stb.)⁸

Az Elnökség a Parlament elnökéből és a 14 alelnökből áll, a quaestorok tanácsadói minőségben tagjai a testületnek. Az elnökség feladata – többek között –, hogy kinevezze az EP főtitkárát, meghozza a Parlament belső szervezeti felépítését, az EP Főtitkárságát és szerveit, illetve a képviselőket érintő pénzügyi, szervezeti és igazgatási

⁶ <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/hu/organisation-and-rules/how-plenary-works> (2020.06.10.)

⁷ <https://www.europarl.europa.eu/the-president/en/the-presidency/functions> (2020.06.10.)

⁸ Bóka 2019. 83.o.

határozatokat; elkészíti a Parlament előzetes költségvetési tervezetét; megállapítja az európai szintű politikai pártokra és alapítványokra irányadó szabályok végrehajtási rendelkezéseit és finanszírozásuk szabályait.⁹

Az Elnökök Értekezlete a Parlament elnökéből és a képviselőcsoportok vezetőiből áll. Az Elnökök Értekezlete feladata - többek között-, hogy határoz a parlamenti munka szervezéséről és a jogalkotás tervezésével kapcsolatos kérdésekről; elkészíti a Parlament plenáris üléseinek napirendtervezetét; javaslatot tesz a Parlamentnek a bizottságok, a vizsgálóbizottságok, a parlamenti vegyes bizottságok és az állandó küldöttségek összetételére és hatáskörére, felelős a Parlamentnek az Európai Unió más intézményeivel és szerveivel és a tagállamok nemzeti parlamentjeivel való kapcsolattartására vonatkozó ügyekért.¹⁰

Az EP bizottságai:

A képviselők az Európai Parlament plenáris üléseinek előkészítése céljából meghatározott területekre szakosodott állandó bizottságokba csoportosulnak. Jelenleg 20 parlamenti bizottság van. A bizottságok 25-81 képviselőből állnak, és mindegyik saját elnökkel, elnökséggel és titkársággal rendelkezik. A bizottságok politikai összetétele a plenáris ülés összetételét tükrözi. **Jogalkotási javaslatokat és saját kezdeményezésű jelentéseket fogalmaznak meg, módosítanak és fogadnak el. Megvizsgálják a Bizottság és a Tanács javaslatait, valamint szükség esetén jelentéseket dolgoznak ki, amelyeket a plenáris ülés elé terjesztenek. A bizottsági javaslatok kidolgozásában kiemelt jelentősége van a riportőrnek (jelentéstevő),** aki a témáért felelős szakbizottság álláspontjának kidolgozását és megfogalmazását végzi és képviseli azt az EP plenáris ülésén.

A képviselőcsoportok:

Az európai parlamenti képviselők képviselőcsoportok tagjai, amelyek nem nemzeti alapon, hanem politikai hovatartozás szerint szerveződnek.

Képviselőcsoport létrehozásához legalább 25 képviselő szükséges, akiknek a tagállamok legalább egynegyedét kell képviselniük. Minden képviselő csak egy képviselőcsoportoz tartozhat.

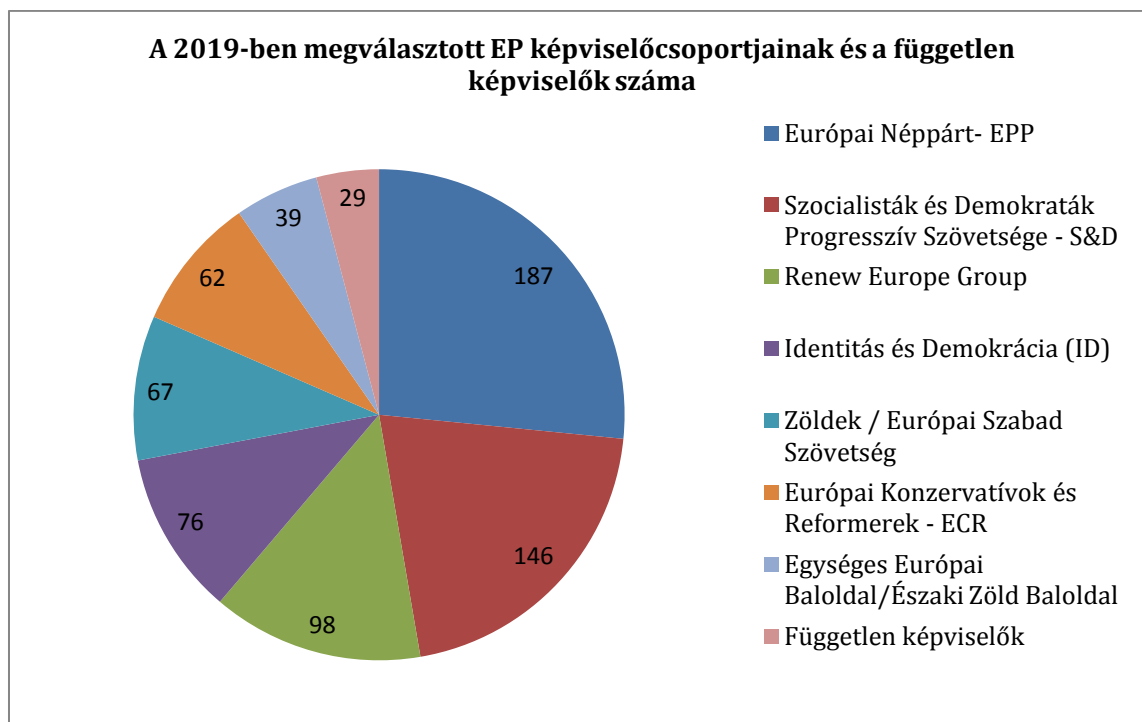
Vannak olyan képviselők, akik egyetlen képviselőcsoportoz sem tartoznak, őket független képviselőknek nevezik.

A képviselőcsoportok saját titkársággal és a Parlament költségvetésében előjegyzett előirányzatokkal rendelkeznek. A képviselőcsoportok funkciója a parlamenti munka szervezése és tagjaik politikai orientációja. A képviselőcsoportok saját belső szabályzataik szerint választják meg vezetőjüket (elnököket) és alelnökeiket, illetve elnökségüket. A képviselőcsoportok egy tagállamhoz vagy politikai párthoz tartozó tagjai nemzeti delegációkat alkothatnak.

⁹ Uo.83.o.

¹⁰ Uo. 84.o.

Az Európai Parlamentben jelenleg 7 képviselőcsoport működik.



Forrás: saját szerkesztés az Európai Parlament adatai alapján: <https://www.europarl.europa.eu/meps/hu/search/table>

Az EP küldöttségei:

Az Európai Parlament küldöttségei kapcsolatokat tartanak fenn és információkat cserélnek harmadik országok parlamentjeivel. Az Európai Parlament küldöttségeinek köszönhetően hozzájárul az Európai Unió külső képviseléséhez, illetve az Európai Unió alapját képező értékeknek, nevezetesen a szabadság és a demokrácia elveinek, az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok tiszteletben tartásának, valamint a jogállamiságnak a harmadik országokban történő előmozdításához.

A küldöttségeknek több típusa létezik: parlamenti vegyes bizottságok, parlamenti együttműködési bizottságok, egyéb parlamentközi küldöttségek és a többoldalú parlamenti közgyűlésekbe delegált küldöttségek.¹¹

Az EP Főtitkársága:

A Főtitkárság szervezeti felépítését, valamint a tisztviselők és egyéb alkalmazottak hivatali beosztására vonatkozó belső szabályokat az Elnökség szabja meg. A Főtitkárságon alkalmazott személyek többségét az Európai Unió valamennyi országából, versenyvizsgán toborozták és az Európai Parlament alkalmazásában állnak.

A Főtitkárság feladata a jogalkotási munkák összehangolása, valamint a plenáris és egyéb ülések megszervezése. A Főtitkárság technikai és szakértői segítséget is nyújt

¹¹ <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/hu/organisation-and-rules/organisation/delegations> (2020.06.10.)

a Parlament szerveinek, valamint a mandátumukat töltő képviselőknek. Az Európai Parlamentnek valamennyi plenáris és egyéb ülésen biztosítani kell a teljes körű többnyelvűséget is.¹²

Az Európai Parlamenti választások

Az EUSZ 14. cikkének (2) bekezdése értelmében az európai parlament képviselőinek száma az elnökkel együtt nem haladhatja meg a 751 főt. Az Egyesült Királyság kilépését követően jelenleg 705 fős az EP.

Az EP képviselőket 1979 óta közvetlenül választják az uniós polgárok, mandátumuk öt évre szól. A Lisszaboni Szerződés szűkszavúan fogalmaz a képviselői helyek tagországokénti megoszlásáról, az EUSZ 14. cikkének (2) bekezdése csak annyit rögzít, hogy a tagállamok minimum 6 maximum 96 mandátummal rendelkezhetnek.

A képviselői helyek tagállamok közötti megoszlását az Európai Tanács 2018/937 határozata szabályozza: Belgium 12, Bulgária 12, Cseh Köztársaság 12, Dánia 12, Németország 12, Észtország 12, Írország 12, Görögország 12, Spanyolország 12, Franciaország 12, Horvátország 12, Olaszország 12, Ciprus 6, Lettország 6, Litvánia 12, Luxemburg 6, **Magyarország 12**, Málta 6, Hollandia 12, Ausztria 12, Lengyelország 12, Portugália 12, Románia 12, Szlovénia 12, Szlovákia 12, Finnország 12, Svédország 12 képviselői hellyel rendelkezik.¹³

Az EP-t kezdetben a tagállami parlamentek által delegált képviselők alkották majd a Tanács 1976-os határozata alapján¹⁴ **1979 óta a Parlamentet közvetlenül választják.** A választási rendszer egységesítéséről azonban ekkor még szó sem eshetett, GB nem volt hajlandó a hazaitól eltérő választási rendszert elfogadni, a franciák pedig európai szinten ragaszkodtak az arányos választási rendszerhez.

Az egységes parlamenti választási szabályok kidolgozásával kapcsolatos kezdeményezés kezdetektől az EP előjoga volt. A Római Szerződés 138.cikkének (3) bekezdése szerint: „A Közgyűlés javaslatokat dolgoz ki a közvetlen és általános választójog alapján valamennyi tagállamban egységes eljárás szerint tartandó választásokra vonatkozóan. A Tanács egyhangúlag megfelelő rendelkezéseket fogad el, amelyeket a tagállamoknak alkotmányos követelményeiknek megfelelő elfogadásra ajánl.”

Az európai parlamenti választások bizonyos fokú egységesítését a Tanács 2002/772/EK határozata végezte el, amelynek értelmében minden tagállamban az arányos képviselet elve alapján kell az EP tagjait megválasztani, pártlistás vagy egyetlen átvihető szavazatos rendszer (STV) bevezetésével. A választásnak minden tagállamban általánosnak, közvetlennek, szabadnak és titkosnak kell lennie, továbbá a tagállamok nem határozhatnak meg öt százalékosnál nagyobb választási küszöböt. A határozat továbbá szigorú összeférhetetlenségi szabályokat állapít meg és kimondja, hogy a 2004-

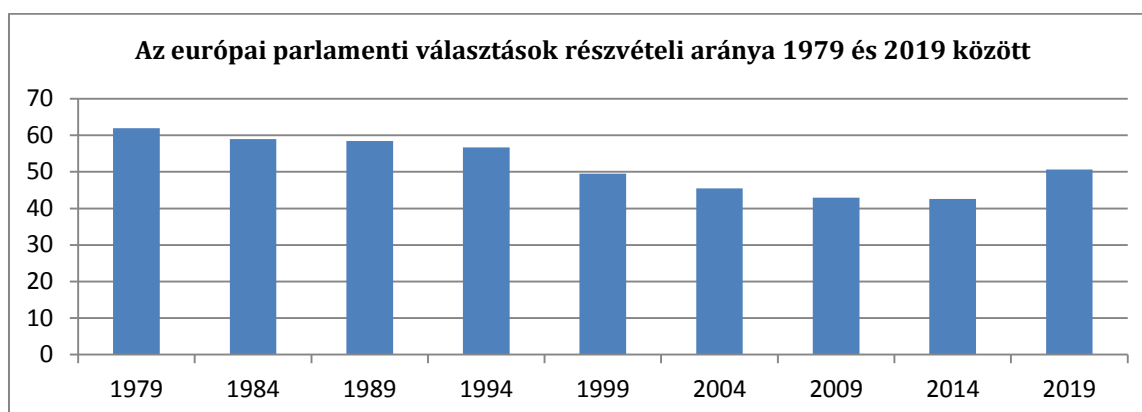
¹²<https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/hu/organisation-and-rules/secretariat>
(2020.06.10.)

¹³ Az Európai Tanács (EU) 2018/937 határozata (2018. június 28.) az Európai Parlament összetételének megállapításáról Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 165 I/1

¹⁴ A Tanács 1976. szeptember 20-i 76/787/ESZAK, EGK, Euratom határozata

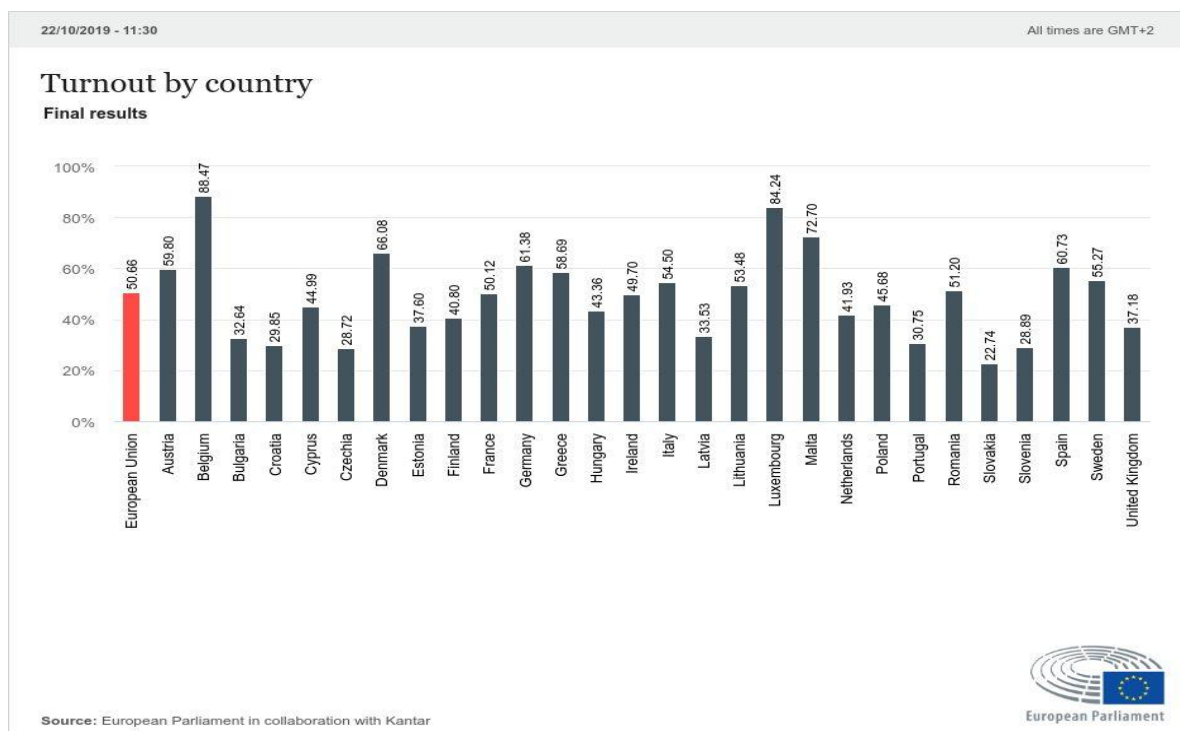
es választásoktól kezdődően az EP-tagság nem összeegyeztethető a nemzeti parlamenti képviselőséggel.¹⁵

A közvetlen választás azonban nem növelte a Parlament demokratikus legitimitását olyan mértékben, ahogy azt eredetileg várták, ami elsősorban a relatíve alacsony választási részvételben érhető tetten. 1979 és 2014 között folyamatosan csökkent az EP választásokon való részvétel, 2019-ben mutatott ismételt növekedést.



Forrás: saját szerkesztésű ábra az európai Parlament adatai alapján: <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/en/turnout/>

Az egyes tagállamok között jellemzően nagy a különbség az EP választásokon való részvétel tekintetében, ahogyan azt az alábbi ábra is mutatja.



Forrás: <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/en>

¹⁵ Kende Tamás-Kajtár Gábor: Az Európai Parlament In: Kende Tamás-Szűcs Tamás (szerk.): Európai Közjog és politika Complex Kiadó Budapest, 2006. 400-401.o.

Általánosságban elmondható, hogy az EP-választások másodlagos jelentőségű választásokként tagozódtak be a nemzeti politikai menetrendbe az egyes tagállamokban. Az EP-választás kampányát is a nemzeti politika pártjai vívják általuk fókuszba állított kérdések elsősorban nem európai politikai problémák, hanem inkább nemzeti kérdések.

Az eddig lezajlott EP-választások alapján megállapítható néhány tendencia:

- az ellenzéki és a kis pártok rendszerint jobban szerepelnek, mint a nemzeti választásokon
- az új, formálódó vagy a szélsőséges pártok számára politikai platformot teremt
- országonként eltérő mértékben ugyan, de a nemzeti választások előszobájává vált az EP-választás.¹⁶

¹⁶ Kende-Kajtár 2006. 404.o.

Ellenőrző kérdések:

1. Sorolja fel és röviden ismertesse az EP hatásköreit!
2. Hol van az EP székhelye?
3. Hány tagja van az EP-nek a brit kilépést követően? Hány főben maximalizálja az EP létszámát a Lisszaboni szerződés?
4. Ki a jelentéstevő és mi a feladata?
5. Mik a képviselőcsoport alakításainak szabályai az EP-ben?
6. Hány EP-mandátumot oszthat ki Magyarország?
7. Melyek az EP-választások közös szabályai?
8. Hogyan alakul az EP-választásokon való részvétel?
9. Milyen tendenciák figyelhetők meg az EP-választásokkal kapcsolatban?
10. Mióta választják az EP-t közvetlenül?

