



**Soós Edit**

Közpolitika az Európai Unióban

2020

# A közpolitikai döntéshozatal intézményi keretei az Európai Unióban

6. lecke

Jelen tananyag a Szegedi Tudományegyetemen készült az Európai Unió támogatásával.

Projekt azonosító:

EFOP-3.4.3-16-2016-00014



olvasási idő: 30 perc

Szegedi Tudományegyetem  
Cím: 6720 Szeged, Dugonics tér 13.  
[www.u-szeged.hu](http://www.u-szeged.hu)  
[www.szechenyi2020.hu](http://www.szechenyi2020.hu)

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG  
KORMÁNYA

Európai Unió  
Európai Szociális  
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE

## A KÖZPOLITIKAI DÖNTÉSHOZATAL INTÉZMÉNYI KERETEI AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Az Európai Unió többszintű kormányzati rendszere aktorközpontú, amelyben az európai közpolitikai folyamatokban körülhatárolható érdekekkel rendelkező, autonóm szereplők vesznek részt.

Az európai közpolitikai folyamatok általános jellemzői a folyamatban résztvevő szereplők feladatai és a döntéshozatali folyamatra gyakorolt befolyásuk alapján különböztethetők meg.

Minden intézménynél bemutatjuk hatásköreit, a döntéshozatal jellegét, továbbá a tagállami szereplőkkel (kormányok, választók stb.) való összefüggést.

A szakpolitika alkotási folyamatban a „**jogalkotói háromszög**” tagjai.



- a jogalkotást kezdeményező **szupranacionális Európai Bizottság**, amely az Európai Unió egészének az érdekeit jeleníti meg;

**kormányközi jellegű fő jogalkotó a Tanács**, amely az EU tagállamainak szakminiszereiből áll;

a **szupranacionális társjogalkotó Európai Parlament**,

amely az EU polgárait képviseli, és amelynek tagjait közvetlenül a polgárok választják.

Emellett szupranacionális intézmény a pénzügyi ellenőrzésért felelős **Európai Számvevőszék**, az uniós jog egységes alkalmazásáért és értelmezéséért felelős **Európai Unió Bírósága**, és a monetáris együttműködésért felelős **Európai Központi Bank**.

Az Európai Bizottság feladata, hogy javaslatot tegyen új jogszabályokra, amelyeket a Parlament és a Tanács közösen fogad el. Az elfogadott jogszabályokat a tagállamok és az Európai Bizottság hajtja végre. Az **Európai Tanács** szerepe az EU általános politikai irányainak és prioritásainak a meghatározása.

## Az Európai Unió döntéshozatali rendszere

Az Európai Unió döntéshozatali rendszerében **több jogalkotási eljárástípust** különböztetünk meg aszerint, hogy az egyes eljárástípusokban az Európai Parlament milyen **döntéshozatali jogkörrel** vesz részt a Tanács mellett a jogalkotásban. Az elsődleges joganyag, a Szerződések módosításai következtében a Parlament szerepvállalása a jogalkotásban fokozatosan erősödött, és a legtöbb szakpolitikai területen társjogalkotó szerepét tölti be.

1. **A rendes jogalkotási eljárássá** alakult *együtdöntési eljárás* átformálta az Európai Unió döntéshozatali mechanizmusait. Egyrészt az Európai Parlament az eljáráson keresztül a Tanáccsal egyenrangú jogalkotói pozíciót nyert, másrészt pedig az Amszterdami, a Nizzai és különösen a Lisszaboni Szerződésben (2009) elfogadott módosítások következtében a **legfontosabb uniós jogalkotási eljárásnak** tekinthető.

Az eljárás három főszereplője a **Bizottság, a Parlament és a Tanács**.

Habár **döntéshozatali jogköre** nincsen, a **rendes jogalkotási eljárásban** a jogalkotási aktus tervezetének előterjesztője a Bizottság. A **Lisszaboni Szerződés** hatályba lépése óta a **rendes jogalkotási eljárás** keretében a tagállamok egy csoportja, az Európai Parlament, az Európai Központi Bank, a Bíróság, illetve az Európai Beruházási Bank is kezdeményezőként lép fel az Európai Bizottságnál jogszabályok előterjesztésére.

**A döntéshozatali folyamat során, az első és a második olvasat lezárulta előtt a Bizottságnak véleményezési kötelezettsége van,** az egyeztetési szakaszban pedig az álláspontok közelítése érdekében tölt be szerepet.

2. **A konzultációs eljárás**, amelyben a Bizottság előterjesztése alapján, az Európai Parlamenttel történő konzultációt követően a Tanács dönt, pl. a polgárok szabad mozgása és a belső piac egyes tématerületei esetében alkalmazandó, de alkalmazási területe visszaszorulóban van.

3. **A költségvetési eljárás**, amely a Tanács és a Parlament speciális együttműködését feltételezi az éves költségvetés elfogadása esetén, az Európai Parlament egyik legkorábbi hatáskör-bővülésének az eredménye.

Az Európai Bizottság felel az uniós költségvetés előkészítéséért, valamint a költségvetési végrehajtás felügyeletéért, adott esetben a végrehajtási ügynökségek révén az uniós (pénzügyi) programok igazgatásáért.

## A EU költségvetése a többéves pénzügyi keret

### Az EU költségvetése a többéves pénzügyi keret

Az EU a költségvetéséből számtalan tevékenységet finanszíroz, a vidékfejlesztéstől kezdve a környezetvédelemtől át a külső határok védelméig és az emberi jogok előmozdításáig. A Bizottság, a Tanács és a Parlament egyaránt részt vesz a költségvetés összegének és elosztási módjának meghatározásában. A kiadásokért azonban a Bizottság felelős. A költségvetés megközelítőleg 80%-át az uniós tagállamok és a Bizottság közösen felügyelik.

### AZ EURÓPAI UNIÓ SAJÁTOS *SUI GENERIS* INTÉZMÉNYRENDSZER ÉS POLITIKAI RENDSZER – FOLYAMATAIBAN A KORMÁNYKÖZISÉG ÉS A SZUPRANACIONALIZMUS EGYÁRÁNT MEGHATÁROZÓ

Az Európai Unió működésének nem egyetlen, de legfontosabb szereplője a **27 tagállam**. Ők írják alá az alapító szerződéseket, illetve azok módosítását, kulcsfontosságú szereplők a közösségi jogalkotásban, valamint a közösségi szakpolitikák és a közösségi jog végrehajtásában. Az Európai Unió ugyanakkor a tagállamoktól nem elkülöníthető, azoktól nem független szereplő. Ezért az európai kormányzást egy többszintű rendszerben kell értelmezni, amelyben az **uniós szintű, a tagállami, valamint a tagállami szint alatti** – lokális és regionális – politikai intézmények és szereplők is megfelelő hangsúllyal szerepelnek.

A **szupranacionális kormányzás**, amely a tagállamok és az európai intézményrendszer segítségével alakítja a mára jelentős számú szakpolitikát, kormányzat nélkül működik (*governance without government*). A kormányzás és a szakpolitikai irányítás folyamata tehát a tagállamokban kormányzat nélkül, az európai intézményrendszer segítségével történik.

Az EU nem egy önálló aktor, hanem egy politikai arénára, amelynek számos alakítója van, és meghatározó eleme a **nemzeti és uniós szintű politikai szereplők, illetve az egyes uniós intézmények közötti interakció.**

## Európai Bizottság



Az **Európai Bizottság** elnöke jelöli ki a Bizottság szakpolitikai tevékenységének irányvonalát, amely mentén a biztosok együttesen stratégiai célkitűzéseket határoznak meg, és kidolgozzák az éves munkaprogramokat.

Az Európai Bizottság az Európai Unió **politikailag független végrehajtó szerve**. Kizárólagos hatáskörébe tartozik az uniós jogszabályjavaslatok kidolgozása, valamint felelős az Európai Parlament és a Tanács által hozott döntések végrehajtásáért.

A **Bizottság testületileg felelős az általa meghozott döntésekért**. A biztosok a döntéshozatal során egymással egyenrangúak, és a meghozott döntésekért azonos mértékben felelnek. Az alelnökök az elnök nevében járnak el, és több biztossal közösen koordinálják a felelősségi körükbe tartozó területeken folyó munkát. Az alelnökök a biztosok támogatásával javaslatokat terjesztenek a biztosok kollégiuma elé. A testület rendszerint konszenzussal dönt.



A biztosok kollégiuma döntéseinek megvalósításával az adott szakpolitikai területért felelős **főigazgatóság** foglalkozik – a főigazgató irányítása alatt – aki az illetékes biztosnak tartozik beszámolási kötelezettséggel.

A főigazgatóságokon **kidolgozott jogszabálytervezeteket** ezt követően a főigazgatóságok felterjesztik a biztosok elé, akik heti üléseiken döntenek róluk.

Az elfogadott szövegeket, a **hivatalos jogalkotási tervezetet** a Bizottság megküldi a két jogalkotó intézménynek, a Tanácsnak és a Parlamentnek.

## 1. Jogszabályjavaslatok kidolgozása

A Bizottság az egyedüli EU-intézmény, amely **uniós jogszabályjavaslatokat** terjeszt elő az Európai Parlament és a Tanács elé. Tevékenysége arra irányul, hogy a jogszabálytervezetek

– szakmailag megfelelően előkészítettek legyenek, mivel kidolgozásuk során a Bizottság szakértőkkel és a lakossággal is konzultál,

– védelmezzék az Európai Unió és az uniós polgárok érdekeit olyan kérdésekkel kapcsolatban, melyeket nem lehet hatékonyan kezelni tagállami szinten.

Az Európai Bizottság az EU általános érdekében terjeszt elő új jogszabályokat és programokat. Javaslati előterjesztése előtt a Bizottság kikéri a tagállami parlamentek, kormányzatok, érdekcsoportok és szakértők, valamint a polgárok véleményét.

A polgárok és a vállalkozások megoszthatják véleményüket az új uniós szakpolitikákról és a hatályos törvényekről az **„Ossza meg velünk véleményét”** weboldalon.

### Mondanivalója van?

Ha **véleményt szeretne mondani** az uniós szakpolitikákról, ha változást szeretne elérni, vagy ha új szakpolitikai intézkedés meghozatalát szeretné kezdeményezni:

vegyen részt az Önt érdeklő témákban az Európai Bizottság nyilvános konzultációiban;

indítson **európai polgári kezdeményezést**,

tegyen **hivatalos panaszt**, ha véleménye szerint az Ön esetében valamelyik hatóság nem alkalmazza megfelelően az uniós jogszabályokat.

## 2. Az EU szakpolitikai és költségvetése végrehajtása

### 3. Érvényt szerez az uniós jogszabályoknak

A Bizottság gondoskodik a Szerződések, valamint az intézmények által a Szerződések alapján elfogadott intézkedéseknek az alkalmazásáról. Az Európai Unió Bíróságának ellenőrzése mellett felügyeli az uniós jog alkalmazását. Végrehajtja a költségvetést és irányítja a programokat.

## Az Európai Tanács

Az Európai Tanács keretében az **uniós országok vezetői** üléseznek, hogy meghatározzák az EU **politikai programját**. Az Európai Tanács valósítja meg **legmagasabb szinten** az uniós országok közötti politikai együttműködést.



Az Európai Tanács egyike a hét hivatalos uniós intézménynek. Tagjai az uniós országok állam-, illetve kormányfői (rendszerint negyedévente) **csúcstalálkozók**on ülnek össze. Üléseit **állandó elnök** vezeti.

Milyen feladatokat lát el az Európai Tanács?

Meghatározza az EU politikai **prioritásait** és tevékenységének általános irányvonalát, de **jogalkotással nem foglalkozik**.

## Az Európai Unió Tanácsa

**Feladat:** az EU-tagállamok kormányainak képviselőit ellátó intézmény, mely uniós jogszabályokat fogad el és összehangolja az uniós szakpolitikákat.

**Tagok:** az uniós országoknak a megvitatandó szakpolitikai területért felelős miniszterei

**Elnök:** rotációs alapon mindegyik uniós ország 6 hónapig tölti be az elnöki tiszteket

A Tanács az Európai Unió **fő döntéshozatali intézménye**.

– **Összehangolja** az EU-tagállamok szakpolitikáit.

– Az Európai Parlamenttel közösen elfogadja az éves **uniós költségvetést**.

**Tanácsi formációk** A Tanácsának nincsenek állandó tagjai. A Tanács 10 különböző formációban ülésezik a megvitatásra kerülő szakpolitikai terület függvényében. Az egyes tagállamokat az adott formációnak megfelelően a kérdéses szakpolitikai területért felelős miniszterek képviselik az ülésen.



Az Általános Ügyek Tanácsa és a Külügyek Tanácsa, a Gazdasági és Pénzügyi Tanács, a Mezőgazdasági és Halászati Tanács, valamint a Bel- és Igazságügyi Tanács általában havonta ülésezik. A különféle formációk tanácskozásai a Tanács, mint egységes intézmény folyamatos ülésezésének részét képezik.

A **10 tanácsi formáció** bármelyike elfogadhat olyan jogi aktust, amelyik egy másik formáció hatáskörébe tartozik. A Tanács által elfogadott jogalkotási aktusokban ezért nem említik meg a formációt.

A Tanács ülésein a tagállamok miniszteri szintű képviselői, azaz a **miniszterek vagy államtitkárok** vesznek részt. Felhatalmazásuk van arra, hogy országuk kormányának nevében kötelezettséget vállaljanak és szavazzanak. Az Európai Bizottságnak az érintett területekért felelős biztosai szintén meghívást kapnak a Tanács üléseire.

**A Tanács ülésein a jogszabályjavaslatok 80%-áról többségi szavazással döntenek.**

#### **További információk a Tanácson belüli szavazás rendszeréről**

Az ülések **elnöki tisztét** a Tanács féléves elnökségét ellátó tagállam minisztere tölti be. Kivétel ez alól a Külügyek Tanácsa, melynek ülésein rendszerint az Európai Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője elnököl.





A Tanács elnöksége a **soros elnökség intézménye**. A Tanács elnökségét félévente más-más uniós tagállam tölti be. E féléves időszak során minden szinten a soros elnökség vezeti a tanácsi üléseket, így biztosítva a Tanácsban az Unió munkájának folytonosságát.

## A tagállamok brüsszeli egyeztető mechanizmusa

**COREPER** Az Állandó Képviselők Bizottsága felel a tanácsi formációk munkájának előkészítéséért. A Coreper az EU-tagállamoknak az Európai Unióba delegált nagyköveti ranggal rendelkező képviselőiből áll, elnöke a Tanács soros elnökségét betöltő uniós ország képviselője. Az **állandó képviselők** kormányuk nevében fejtik ki álláspontjukat.

- A nagykövetekből álló **Coreper II** foglalkozik az *Általános Ügyek, Külügyi, Gazdasági és Pénzügyi, valamint a Bel- és Igazságügyi Tanácshoz* tartozó napirendi pontokkal.
- A **Coreper I** az állandó képviselők helyettesei készítik elő az egyéb Tanácsi formációk munkáját. *Mezőgazdasági és Halászati Tanács, Versenyképességi Tanács, Oktatási, Ifjúsági, Kulturális és Sportügyi Tanács, Foglalkoztatási, Szociálpolitikai, Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Tanács, Környezetvédelmi Tanács, Közlekedési, Távközlési és Energiaügyi Tanács.*



A *Justus Lipsius-épületben* tartott napi tizenöt-husz **munkacsoportülés** résztvevői a tagállami tisztviselők és diplomaták, valamint a Bizottság képviselői. Egyes munkacsoportok ülésein akár több mint száz nemzeti és uniós tisztviselő is megjelenhet. Ezek célja, hogy a tagállamok

képviselői a Bizottság jogalkotási előterjesztéseit és az egyéb döntéshozatali javaslatokat első körben megvitassák.

## Döntéshozatal az Európai Parlamentben

Az Európai Parlament az **EU jogalkotó intézménye**, melyet ötévente közvetlenül választanak meg az **uniós választópolgárok**.

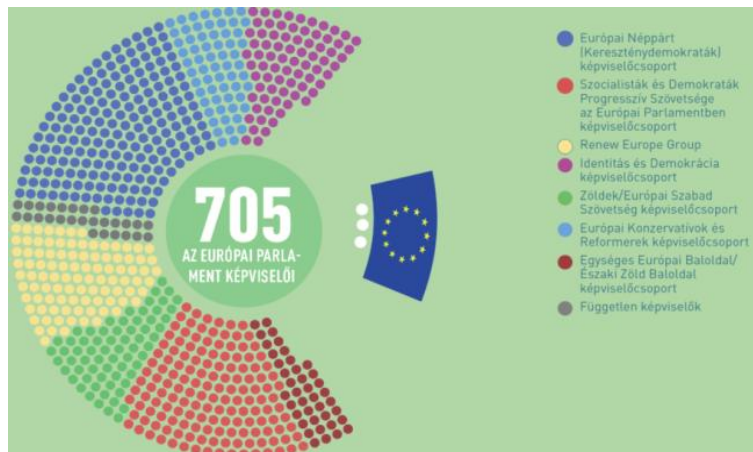
Az Európai Parlament döntéshozatala két fő szakaszra bontható:



Jogszabályok előkészítése bizottságokban történik.

Az Európai Parlamenten belül **20 bizottság** működik. Mindegyikük egy adott szakpolitikai területtel foglalkozik. A bizottságok megvitatják a Bizottság által megküldött jogszabályjavaslatokat.

A **képviselőcsoportok** módosításokat terjeszthetnek elő, illetve a jogszabályjavaslat elutasítását is kezdeményezhetik. Az európai parlamenti képviselők képviselőcsoportok tagjai, amelyek nem nemzeti alapon, hanem politikai hovatartozás szerint szerveződnek. Az Európai Parlamentben jelenleg **7 képviselőcsoport** működik.



Az Európai Parlament képviselőcsoportjai a 2019–2024-es ciklus kezdetén



A jogszabályjavaslatok elfogadása a **plenáris üléseken történik**. A képviselőcsoportok a

plenáris ülésen történő szavazás előtt minden esetben megvizsgálják a parlamenti bizottságok által kidolgozott jelentéseket, és módosításokat terjesztenek elő. Az Európai Unióról szóló Szerződés 14. cikkének értelmében a Parlament „az Unió polgárainak képviselőiből” áll. A **705**

európai parlamenti képviselő a jogszabályjavaslatokról és az előterjesztett módosításokról zárószavazáson dönt. A plenáris ülések Strasbourgban zajlanak.

## Az Európai Unió Bíróságának feladata a döntéshozatalban

Az Európai Unió Bírósága jogértelmezést ad ki az uniós jogszabályokról annak érdekében, hogy azokat az összes uniós országban **azonos módon alkalmazzák**, ezen túlmenően pedig rendezi a tagállami kormányok és az uniós intézmények közötti **jogvitákat**. (Magánszemélyek, cégek és szervezetek is keresetet indíthatnak az Európai Unió Bíróságán, ha megítélésük szerint valamelyik uniós intézmény megsértette a jogaikat.)

Az európai szintű döntéshozatalba számos más intézmény és szervezet is bekapcsolódik: a döntéshozatali befolyásoló üzleti, gazdasági és társadalmi érdekcsoportok, lobbisták



### KÉRDÉSEK

1. Milyen szerepet játszik az Európai Bizottság az uniós jogalkotásban?
2. Mi a szerepe a biztosi kabineteknek a Bizottság működésében?
3. Hogyan születnek a Bizottság által kibocsátott jogalkotási előterjesztések?
4. Miért állíthatjuk azt, hogy az Európai Parlament erős szakpolitikai döntéshozatali hatalommal rendelkezik?
5. Milyen feladatokat lát el Magyarország Állandó Képvisellete Brüsszelben?



### IRODALOM

Boros László: AZ EU intézményi és döntéshozatali rendszere. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2012.

Forrás:[http://www.eltereader.hu/media/2014/04/AZ\\_EU\\_intezmenyi\\_es\\_donteshozatali\\_rendszer.pdf](http://www.eltereader.hu/media/2014/04/AZ_EU_intezmenyi_es_donteshozatali_rendszer.pdf)