

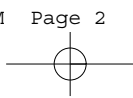


EU-ELNÖKSÉGI FÜZETEK

Dr. Dienes-Oehm Egon

Az Európai Unió: alapismeretek, intézmény- és jogrendszer, döntéshozatali mechanizmus

Budapest, 2008



EU-ELNÖKSÉGI FÜZETEK

Az Államreform Operatív Program – 2.2.5-2008-0001
támogatásával kiadja:

Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma,
Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és
Közigazgatási Képzési Központ, valamint Kormányzati Személyügyi
és Közigazgatási Minőségfejlesztési Szakállamtitkárság

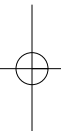
A szerkesztésben közreműködött:

Alács Vera

Csáki Mónika

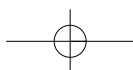
Dr. Margitay-Becht Beáta

Stelbaczky Tibor



© Külügyminisztérium
Minden jog fenntartva!

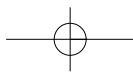
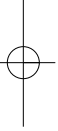
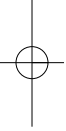
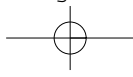
Nyomdai előkészítés: Omigráf Kft.
Nyomdai kivitelezés: Pharma Press Kft.



Tartalomjegyzék

Előszó / 5

1. Az európai integrációról
általában; történelmi és jogi alapvetés / 7
 2. Az európai integráció elmélyülésének főbb szakaszai
(a Római Szerződés által előirányzott közös piactól a Maastrichti Szerződés szerint kialakult pillérrendszer kifejlődéséig)
és a gazdasági integráció, illetőleg
a politikai egységesülés eddigi eredményei / 13
 3. Közösségi és uniós hatáskörök / 21
 4. Az Európai Unió
intézmény- és jogrendszere, döntéshozatala / 31
 5. Az alkotmányos szerződés
kísérlete és a lisszaboni reformszerződés / 65
- Függelék: Az együttdöntési eljárás / 69

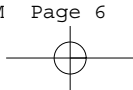


Kedves Kollégák!

E jegyzettel kezdetét veszi a 2011-es magyar EU-elnökségi feladatok ellátásához kapcsolódó uniós szakmai képzés-sorozat, ezen belül az elnökségi alapismeretek képzés. Az elnökségi alapismeretek képzés célja, hogy valamennyi, az elnökségi képzésben érintett munkatárs részére áttekintést nyújtson az Európai Unióról általánosságban, a Tanács elnökségének feladatairól, a Tanács szervezetéről, működéséről, illetve döntéshozataláról, az elnökség döntéshozatali eljárásban betöltött szerepéről, a Tanács, a Bizottság és a Parlament viszonyáról, az együtt döntési eljárásról, a tagállami működésről, valamint a sajtóval, a kommunikációval, illetőleg koordinációs és logisztikai feladatokkal kapcsolatos kérdésekről.

Az Európai Unió történetét és működését lefedő alapismeretek közérthetőségre törekvő rövid összefoglalását e jegyzettel ajánljuk Kollégáink figyelmébe. A jegyzet célja, hogy dióhéjban bemutassa az európai integráció fejlődésének főbb szakaszait, az alapszerződések létrejöttét és változásait, a közösségi és uniós hatásköröket, az Európai Unió intézmény- és jogrendszerét, az egyes intézmények felépítését, azok feladatait, továbbá az Európai Unió jogi és döntéshozatali mechanizmusát.

Az elnökségi felkészülés előttünk álló időszakában az EU-elnökségi füzetek sorozat szándékaink szerint sok értékes további kiadvánnyal fog gyarapodni, ezáltal is segítve az EU-elnökségi munkában részt vevő tisztviselők munkáját, gyakorlati ismereteinek bővítését.

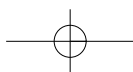
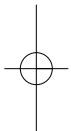
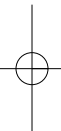


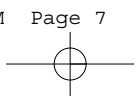
Bízom abban, hogy a jegyzet – a szükséges gyakorlati ismeretekkel ötvözve – megfelelő segítséget nyújt majd az Európai Unió soros elnökségével összefüggő feladatok útvesztőiben történő eligazodás alapjainak megteremtéséhez.

Köszönetemet fejezem ki dr. Dienes-Oehm Egon nagykövetnek a jegyzet elkészítéséért, a munkatársaknak az abban való közreműködésért.

A sikeres EU-elnökségi felkészülésben bízva, munkájukhoz további eredményeket és sikeres felkészülést kívánok!

Dr. Göncz Kinga
külügyminiszter





1. Az európai integrációról általában; történelmi és jogi alapvetés

1.1.

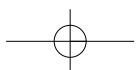
Az intézményesített európai integráció területei és azok jogi jellege

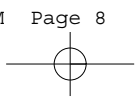
Az európai nemzetállamok egységének megteremtésére irányuló, korábban is létezett gondolat szükségyszerűen erősödött fel a második világháború után, és öltött testet olyan törekvésekben, amelyek önálló intézményekkel rendelkező integrációt kívántak létrehozni.

Az elsődleges szándék politikai integráció létrehozására irányult. Ennek oka a két világháborút kiobbantó, hagyományos német–francia ellenségeskedés megszüntetése, valamint a Közép és Kelet-Európát bekebelező Szovjetunió további térhódításával szembeni közös védelem és egységes fellépés megteremtésének igénye volt.

A politikai célú kísérletek kudarca és a gazdaság egyik területén, a hadiipar alapját alkotó szén- és acélágazatban létrehozott intézményesített integráció sikere vezetett el annak felismeréséig, hogy a gazdaság területén kell önálló intézményekkel és jogrendszerrel rendelkező európai szervezetet létrehozni, olyat, amely az európai nemzetállamok gazdaságát átfogó módon, valamennyi ágazatra kiterjedően, fokozatosan integrálja. Mindeközben a távlati cél politikai jellegű maradt: az európai népek egyre mélyülő és bővülő uniójának létrehozása.

A gazdasági integráció sikerei, illetve az azzal összefüggő új kihívások (a gazdasági versengés az Egyesült Államokkal és Japánnal) a





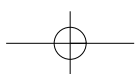
nyolcvanas évek derekától az egységesülés folyamatának a politikai viszonyok területére való kiterjesztését eredményezték. Előbb a külpolitikai kooperáció, majd a közös kül- és biztonságpolitika megteremtésének, illetőleg a bel- és igazságügyi kapcsolatok fokozatos integrálásának igénye és szükségessége merült fel és öltött testet a módosuló európai alapszerződésekben.

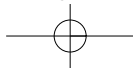
Ez az eltérő mélységű integrációs fejlődés valósult meg előbb az Európai Közösségek, majd az Európai Unió égisze alatt, és az utóbbi foglalja jelenleg is magában az európai nemzetek egységesülési folyamatának szerteágazó és bonyolult, számos tekintetben föderatív jellegű (közösségi), illetőleg döntően a kormányok egyenjogú együttműködésétől függő (kormányközi) viszonyait.

A Maastrichti Szerződéssel 1993. november 1-jével létrejött Európai Unió a benne részes tagállamok intézményesített integrációjának és integrációs célú együttműködési kapcsolatainak egységes szerződéses kerete.

A tagállamok demokratikus és jogállami politikai berendezkedésének és az alapvető szabadságjogok közös elveit uniós alapelveként rögzítő és megkövetelő unió három pilléren nyugszik.

Az első pillér az Európai Közösségekre vonatkozó, az 1950-es években létrejött alapszerződéseket (Európai Szén- és Acélközösség, Párizs, 1951. április 18.; Európai Gazdasági Közösség, Róma, 1957. március 25.; Európai Atomenergia-közösség, Róma, 1957. március 25.) tartalmazza. Az Európai Közösségek központi eleme az Európai Gazdasági Közösség (a maastrichti szerződésmódosítás után: Európai Közösség), amelynek keretében 1958-tól napjainkig végbement a tagállamok gazdaságának átfogó integrációja, majd – a Maastrichti Szerződés hatálybalépésétől kezdve fokozatosan és folyamatosan – a politikai egységesüléshez szükséges és a személyek szabad mozgásával kapcsolatos számos, nem gazdasági terület harmonizációja, ill. „közösségiesítése”. A második pillér a közös kül-



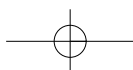


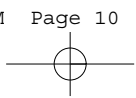
és biztonságpolitika kialakítására irányul. A harmadik pillér kezdetben a bel- és igazságügyi együttműködés, az uniós alapszerződés 1999. évi módosítása óta pedig a büntetőügyekben való rendőri és igazságügyi együttműködés kérdéseit rendezi, miután a személyek szabad áramlásához kapcsolódó kérdések (migrációs politika, határ-ellenőrzés, vízumpolitika stb.) a közösségi jogviszonyok közé kerültek.

Az eredeti alapszerződéseket Franciaország, Németországi Szövetségi Köztársaság, Olaszország, Belgium, Hollandia és Luxemburg hozta létre. Az Európai Közösségeknek Nagy-Britannia, Dánia és Írország 1973-ban, Görögország 1981-ben, Spanyolország és Portugália 1986-ban vált tagjává. Már az Európai Unióhoz csatlakozott 1995-től Ausztria, Svédország és Finnország, majd 2004. május 1-jétől Magyarország, Csehország, Lengyelország, Szlovákia, Szlovénia, Észtország, Lettország, Litvánia, Málta és Ciprus. Románia és Bulgária 2007-ben vált az Unió tagjává.

Az Európai Közösség keretein belül fokozatosan megvalósult integráció nemcsak több mint ötvenéves élettartamában, hanem az együttműködés mélységében és ezzel együtt az uniós intézmények által használt eszközök jogi természetét illetően is alapvetően különbözik a tagállamoknak az Európai Unió második és harmadik pillérében kifejtett együttműködésétől. Utóbbiak ugyanis nem érintik a tagállamok formális szuverenitását, és eddig nem eredményezték a tagállamokétól teljesen független, önálló uniós hatáskörök kialakulását, illetőleg az uniós alapdöntések ebben a körben egyhangúan születnek.

Ezzel szemben az Európai Közösség a tagállamok közötti (belső jogviszony), és a harmadik országokkal fenntartott (külső jogviszony) nemzetközi kapcsolatok és a nemzetközi jog sajátos, helyenként nemzetek feletti hatáskörrel is ellátott alanya. Az alapító szerződésekben meghatározott keretek között ugyanis a Közösség – az önálló intézmények útján, jellemzően azok tagjai minősített többségének szava-





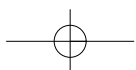
zatával – jogosult a tagállamokra nézve kötelező döntések meghozatalára, ezen belül kötelező erejű jogszabályok megalkotására (belső hatáskör) és saját nevében nemzetközi szerződések megkötésére (külső hatáskör).

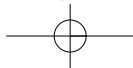
A tagállamok integrációját az egységes (az Unió mindhárom pillérére kiterjedő) intézményrendszer egyrészt a részére az alapszerződésekben juttatott hatáskörök gyakorlásával és bővítésével, másrészt az uniós, illetőleg a közösségi eszközrendszer használatával valósította meg és valósítja meg.

1.2.

Az európai integráció intézményi és eszközrendszere dióhéjban

- A jegyzet 4. pontjában részletesen ismertetett intézményi és eszközrendszer legfőbb jellegzetessége az, hogy nem igazán tükrözi vissza a tagállamok alkotmányos berendezkedését, amely a hatalmi (törvényhozói, végrehajtói és igazságszolgáltatási) ágak elválasztására és a hatalomgyakorlásuk önállóságára épül. Mindez természetesen következménye annak, hogy az Unióban résztvevő államok integrációja nem hozott létre föderációt (a nemzetközi viszonyokban kizárólagosan fellépő államszövetséget), sőt még a közösségi jogviszonyok is csak részben hordoznak nemzetek feletti elemet, az integráció tartalmában és szervezeteiben egyaránt. Következésképpen a tagállamok szerepe a napi döntéshozatalban és a jogalkotásban jelentős, esetenként meghatározó marad. Egy másik sajátosság a pillérrendszerrel kifejezett eltérő mélységű integrációs szintből következik: az egységes integrációs keret ellenére egyes uniós intézmények egyáltalán nem, vagy csak korlátozottan vesznek részt a második, illetve harmadik pillér kormányközi jellegű viszonyaiban. Az első pillért illetően jelentős különbség a Közösség, ill. tagállamai belső működésében az, hogy a közösségi döntéshozatal három szerv lojális együttműködésére épül, szemben a hasonló nemzeti szervek eljárási függetlenségével.





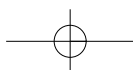
Az intézmények tekintetében kiemelendő, hogy az Uniót megillető hatáskörök gyakorlásában a tagállamok miniszteri szintű képviselőiből álló Tanácsé a főszerep. Döntéshozatalra, ugyanis a Tanács mindig, mindhárom pillérben egyaránt jogosult, minősített többséggel, vagy egyhangúan, egyedül, vagy – a közösségi területen – a Parlamenttel együttesen. Ugyanakkor a tagállamok állam- és kormányfőiből, és a Bizottság elnökéből álló Európai Tanács adja az Uniónak a fejlődéséhez szükséges ösztönzést és meghatározza a fejlődés általános irányait, formális döntést azonban nem hoz.

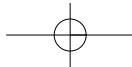
A képviseleti szerv, a Parlament különböző eljárási formákban (pl. konzultációs, kooperációs, együttdöntési stb.) szintén részt vesz a közösségi döntéshozatali eljárásban, és egyre növekvő mértékben megilleti a Tanáccsal együttes döntés lehetősége. Ennek köszönhetően a képviseleti szerv a belső piac működéssel összefüggésben szinte minden esetben társ-jogalkotóvá vált. A második és harmadik pillérhez tartozó ügyek formális döntésében a Parlament nem vesz részt, ezekben a kérdésekben csak politikai ellenőrző funkciója eszközeivel élhet.

Az önálló és tagállamoktól független Bizottság valójában az európai integráció „kormányja”. Funkciója a kezdeményezéstől és javaslat-tételtől (ami a közösségi viszonyokban majdnem kizárólagos) a végrehajtáson át az ellenőrzésig terjed, sőt – az alapszerződés, ill. a Tanács felhatalmazása alapján – jogalkotásra és adminisztratív jellegű döntések meghozatalára is jogosult.

A közösségi jog értelmezésére és alkalmazására a legmagasabb szinten hivatott, ugyancsak önálló és független integrációs szerv, a Bíróság természetesen sem döntéshozatali, sem irányítási feladatkört nem tölt be. Jogfejlesztő ítélkezésével ugyanakkor jelentős szerepet játszott az Uniót megillető hatáskörök bővítésében.

Az ötödik fő intézmény, a Számvevőszék ellenőrzi az uniós költségvetés szabályszerű végrehajtását. (Az Unió reformjáról szóló Lissza-



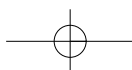


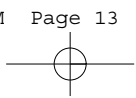
boni Szerződés hatálybalépése esetén intézményesül az Európai Tanács is és ugyancsak ebbe a kategóriába tartozik az Európai Központi Bank.)

- Az eszközrendszer egyaránt tartalmaz jogi és nem jogi elemeket.

A jogszabályok és az egyéb vívmányok között meghatározó szerepük van az általános érvényű másodlagos közösségi jogforrásoknak, a rendeleteknek és az irányelveknek. A tagállamokban közvetlenül alkalmazandó rendelet megalkotására elsősorban abban az esetben kerül sor, ha a Közösség ún. kizárólagos hatáskörökkel rendelkezik. Az irányelvek a jogharmonizáció eszközeként szolgálnak, és a tagállamok jogrendjében eredményeznek a közösségi célkitűzéseknek megfelelő változásokat. (Hasonló a funkciója a harmadik pillér alkalmazási körében a kerethatározatoknak.) A harmadik, a címzetekre kötelező jellegű jogforrást, a határozatot elsősorban a közösségi hatósági eljárásokban (pl. versenyjogi eljárásokban) alkalmazza a Tanács, ill. a Bizottság.

A nem jogi eszközök közül az Unió költségvetéséből táplálkozó pénzügyi eszközöket indokolt elsősorban megemlíteni. Ide tartoznak egyfelől a felzárkóztatást, ill. az esélyegyenlőséget biztosító strukturális és regionális alapok, valamint a mezőgazdasági támogatás alapjai, másfelől az ún. közösségi programok.





2. Az európai integráció elmélyülésének főbb szakaszai

(a Római Szerződés által előirányzott közös piactól a
Maastrichti Szerződés szerint kialakult pillérrendszer kifejlődéséig)
és a gazdasági integráció, illetőleg
a politikai egységesülés eddigi eredményei

2.1.

Az Európai Közösség keretei között megvalósult gazdasági integráció

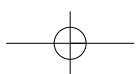
Az európai nemzetek gazdasági integrációja – alapvetően a Római Szerződésben meghatározott keretek között – több évtized alatt valósult meg, és a közös piac, ill. a belső piac létrehozását követően napjainkra a Gazdasági és Monetáris Unióban teljesedett ki.

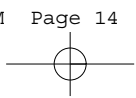
Az egyes fejlődési szakaszok lényege és főbb történései a következők szerint foglalhatók össze:

a.) *A közös piac*

A valamennyi gazdasági területre kiterjedő európai építkezés a Római Szerződés konkrét célkitűzésével, a közös piac létrehozásának szándékával indult.

A tizenkét éves átmeneti időszak alatt megalkotni kívánt közös piac alapjaiként a szerződés alkotói a tagállamok vámunióját és közös kül-





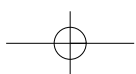
kereskedelem-politikáját; az áruk, a személyek (a munkaező és a vállalkozások), a szolgáltatások és a tőke szabad áramlása tagállamok közötti akadályainak fokozatos felszámolását; valamint a közös mezőgazdasági politikát, illetőleg a közös közlekedési politikát jelölték meg és irányozták elő. A közös piac célkitűzését volt hivatott segíteni a Római Szerződés alapján a közösségi versenypolitika és versenyjog; a nemzeti gazdaságpolitikák közösségi szintű koordinálása; a tagállamok nemzeti jogának és közvetett adózásra vonatkozó egyes szabályainak a harmonizálása, továbbá – a közösségi költségvetésből finanszírozandó – Európai Szociális Alap, illetőleg az Európai Beruházási Bank létrehozása.

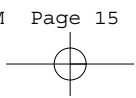
A fentiekben vázlatosan ismertetett alapvető célkitűzések – az azok végrehajtását szolgáló másodlagos közösségi jogszabályok segítségével – jobbra megvalósultak a gyakorlatban. A közös piacon belüli intézményes gazdasági integráció az 1970-es évek elejétől működő valósággá vált. Kifelé ható lényegét, résztvevői egységét a harmadik országokkal való kapcsolatokban az önállóan, vagy a tagállamokkal együtt fellépő Európai Gazdasági Közösség sokszor a vámunió túlmenő kérdésekben is sikerrel tudta elfogadtatni.

b.) *Az egységes belső piac*

Az átmeneti időszak és az azt követő másfél évtized sikereire alapozva és az Európa növekedését és versenyképességét érő külső kihívások hatására az Egységes Európai Okmánnyal történő alapszerződés-módosítás 1986-ban kitűzhetővé tette az egységes belső piac 1991 végéig történő befejezésének célját.

Az egységes belső piac olyan, határok nélküli gazdasági térség, ahol a közösségi jog által harmonizált nemzeti szabályok is biztosítják az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke mozgásának szabadságát, valamennyi tagállam területére kiterjedően. (Ez a gazdasági térség külön szerződések alapján kiterjed Norvégiára, Izlandra, Liechtensteinre és Svájcra is.)



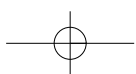


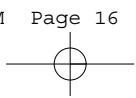
A négy gazdasági szabadság érvényesülése – legalábbis elvben, jogi megközelítésből – mára teljes körűnek tekinthető az áru- és tőke-mozgás területén. Ugyanakkor a közép- és kelet-európai munkaerő szabad áramlását és ezen országok mezőgazdasági ingatlanainak forgalmát a csatlakozási szerződésben szereplő rendelkezések alapján legkésőbb a következő évtized elejéig korlátozni lehet és – a pénzügyi, távközlési és a közlekedési szolgáltatási ágazatokat ide nem értve – az egységes szolgáltatási piac működéséhez a 2006-ban elfogadott másodlagos közösségi jogalkotás tagállami átültetésére van szükség. Az egységes belső piac tényleges működése szempontjából pedig többlet-erőfeszítések és a közösségi szolidaritás erősítése lennének kívánatosak.

c.) *A Gazdasági és Monetáris Unió*

Az egységes belső piac megvalósulása egy újabb, a tagállamok integrációját a gazdaság terén lényegében – a fiskális eszközök kivételével – befejezni szándékozó végső szakaszhatár meghatározását eredményezte. A Maastrichti Szerződéssel módosított Római Szerződés célként jelölte meg a Gazdasági és Monetáris Unió létrehozását, benne a közös pénz bevezetését.

A konvergencia kritériumok teljesítésével az Unió tizenöt tagállamából tizenegy 1999. január 1-jével létre is hozta azt az euró-övezetet, amelyen belül a résztvevő felek a közös pénzt, az eurót használják. Az egységes „árupiac” után tehát az ezredfordulóra létrejött az egységes „pénzpiac”, amely azonban jelenleg még nem minden tagállam tekintetében érvényesül. Ily módon az Unió valamennyi tagállama számára az egységes belső piac jelenti a jelenleg működő legmagasabb integrációs szintet, mivel a közös pénzt használó euró-övezetnek nem tagja Dánia, Nagy-Britannia, Svédország, továbbá – Szlovéniát, Máltát, Ciprust és 2009. január 1. után Szlovákiát leszámítva – a 2004-ben és 2007-ben csatlakozott közép- és kelet-európai országok.





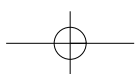
Összegzésképpen az Európai Unió nevében gyakorolt és az Európai Közösség alapító szerződéseinek jogi keretei között létrejött és jelenleg is zajló átfogó európai gazdasági integráció alapvető jellegzetességei az alábbiak szerint foglalhatók össze, illetőleg az elért eredmények a következők szerint értékelhetők:

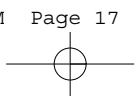
- A Gazdasági és Monetáris Unió létrejöttével (legalábbis az eurózónában résztvevő országokra nézve) a nemzetállamok intézményesített gazdasági integrációjának nem föderatív keretek között létrehozható, szinte legmagasabb szintje jött létre.

A szolgáltatási piac hiányosságai és a munkaerőpiac mobilitásának gyengeségei ellenére jobbra egységesnek tekinthető, valamennyi tagállamra kiterjedő árupiac és a tagállamok több, mint fele részvételével működő egységes pénzpiac, egyúttal a világgazdaságnak is önálló egységévé tette az Európai Uniót. Ennek egyik megnyilvánulási formájaként az Unió illetékes szerve (többnyire az Európai Bizottság, monetáris téren az Európai Központi Bank) egyre több területen léphet fel kizárólagosan, vagy a tagállamok együttes fellépését meghatározva a nemzetközi szinten, az univerzális és regionális, gazdasági, pénzügyi, kereskedelmi, vagy ágazati szakmai jellegű nemzetközi szervezetekben

- Az Európai Unió, mint gazdasági egység a nemzetállamok szuverenitásából folyó jogosítványaik gyakorlását ténylegesen – néhány terület kivételével – a helyi érdekű ügyekre vonatkozó gazdaság szervezési és irányítási döntésekre korlátozza, ezen a szubszidiaritás elvére való egyre gyakoribb hivatkozás sem képes lényegesen változtatni.

A közvetlen adónemek és azok mértékének meghatározása az a fő kivétel, amely tekintetében a tagállamok mozgástere jelenleg formailag teljesen, ténylegesen pedig viszonylagosan szabad. Ugyancsak nemzeti hatáskörben maradt a foglalkoztatáspolitikai és a szociális politika, aminek természetesen van negatív hatása





az európai szintű gazdaságpolitika egységének megteremtésére, illetőleg kiteljesítésére.

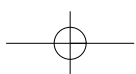
Ennek megfelelően kétségtelenül nem lehet beszélni – a Gazdasági és Monetáris Unió ellenére sem – az Európai Uniót, illetőleg a Közösséget az európai dimenziójú ügyekben megillető önálló gazdaságpolitikai hatásköréről. Mindazonáltal az adóverseny elkerülésének szabályozására irányadó kísérletek, valamint a foglalkoztatáspolitikai és a szociális kérdések növekvő európai szintű koordinációja az itt említett területeken is fokozatosan szélesítik az uniós intézmények hatását és beavatkozási lehetőségét a nemzeti szintű döntésekbe.

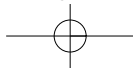
- A politikai unió hiánya, illetőleg a politikai egységesedés ellentmondásai ugyanakkor kétségtelenül akadályozzák az Unió, mint gazdasági egység belső kiteljesedését és ennek kifejezésre juttatását.

Az európai integráció belső fejlődésének válságos helyzeteiben a már létrejött egységet megbontó és visszafordítani igyekvő törekvések megjelenése sem zárható ki. Ilyen a jelenlegi helyzet, amit a történelmileg legnagyobb léptékű kibővítés, illetőleg az alkotmányos szerződésnek egyes alapító országokban bekövetkezett kudarcra idézett elő. Az árupiac egysége azonban már a kialakult körülmények között sem kérdőjelezhető meg, a szolgáltatási és a munkaerőpiac teljes egységének megteremtése azonban lelassulhat, sőt a közös pénzt is az említett célzatú gazdasági és politikai támadások érhetik.

2.2. A politikai egységesülés eddigi eredményei

A politikai viszonyok területén a tagállamok integrációs célú együttműködése későbbi keletű, az egyes alterületeken eltérő mélységű, és összességében alacsonyabb fokú a gazdasági egységesülés folyamatához képest. Legfőbb jellemzői a következők:





a.) *Nem gazdasági területek a közösségi jogviszonyok között*

A gazdasághoz szorosabban kapcsolódó ágazatokban (pl. környezetvédelem, kutatás-fejlesztés) a Közösség már 1986-ban jogalkotást is lehetővé tevő hatáskörhöz jutott, más területeken (pl. kultúra, oktatás, egészségügy stb.) a közös európai érdek hozta létre – a szubszidiaritás szigorú érvényesülése mellett – azt, hogy e viszonyok a Maastrichti Szerződés első pillérének ernyője alá kerültek.

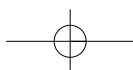
b.) *Politikai és állampolgári viszonyok az integrációban*

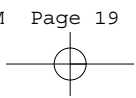
A Maastrichti Szerződés alapján hozták létre az uniós polgárság intézményét, amely szerint valamely tagállam állampolgára egyúttal az Unió polgára is. Az uniós polgár – egyebek mellett – jogosult a tagállamok területén szabad mozgásra és tartózkodásra, és aktív, ill. passzív választójoggal rendelkezik az európai parlamenti, ill. a nemzeti helyhatósági választásokon.

Ugyancsak az uniós szerződés rögzítette első alkalommal alapelveként azokat, a tagállamok nemzeti alkotmányaiban közös elveket, amelyek szerint az egyes kormányformák egységesen a demokrácián alapulnak, és az emberi jogokat és alapvető szabadságokat az Unió az 1950. évi Emberi Jogok Európai Egyezménye szerint tartja tiszteletben és biztosítja. Az Amszterdami Szerződés a politikai berendezkedés alapelveit kiegészítette a szabadságra és a jogállamiságra való utalással, továbbá a tagállamok nemzeti azonosságának tiszteletben tartását írta elő.

c.) *A közös kül- és biztonságpolitika fokozatos létrehozása*

A kül- és biztonságpolitika a Maastrichti Szerződéssel vált az Európai Unió második pillérévé, korábban a Közösség tagállamai „európai politikai kooperáció” címén folytattak szorosabb együttműködést. A Maastrichti Szerződés hosszabb távon, határidő megjelölése nélkül olyan közös kül- és biztonságpolitika létrehozását irányozta elő, amely adott pillanatban elvezethet a közös védelemhez is.



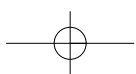


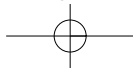
A tagállamok második pilléres együttműködése – a Maastricht óta bekövetkezett kisebb fejlődés ellenére – kormányközi jellegű maradt, nem érintette a nemzetállamok formális szuverenitását. Ráadásul a gyakorlat is azt mutatja, hogy számos fontos kérdésben (pl. Irak, Koszovó, Grúzia, általában a nagyhatalmakhoz fűződő viszony) nehéz, esetenként lehetetlen megteremteni az egységes fellépést, vagy akár csak az egy hangon való megszólalást a külpolitikában, illetőleg – szélesebb értelemben – külkapcsolati területen. Mindazonáltal az Unió külső arculatának megteremtését és erősítését célzó eddigi erőfeszítéseket sem lehet lebecsülni és várható, hogy a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése esetén azok a jövőben új ösztönzést kapnak, összhangban a reformszerződés célkitűzéseivel és rendelkezéseivel.

d.) *Bel- és igazságügyi együttműködés*

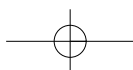
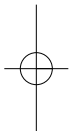
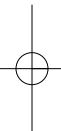
Jóval jelentősebb volt az előrehaladás az Unió harmadik pillérében, a tagállamok mind szorosabb együttműködését előirányozva az igazságügy és a belügy területén. A harmadik pillért létrehozó Maastrichti Szerződés eredeti megfogalmazásában a menedékjogot; a Közösség külső határain való átjárás rendjét és ellenőrzését (ideértve a harmadik országok irányában követendő vízumpolitikát); a harmadik országokból történő bevándorlást, ill. ideiglenes ott-tartózkodási politikát; a kábítószerfüggőség, ill. a nemzetközi méretű hamisítvány kereskedelem elleni küzdelmet; a polgári-büntető igazságszolgáltatási és vámügyekben való együttműködést; valamint a terrorizmus, kábítószerkereskedelem és a nemzetközi bűnözés egyéb súlyos megnyilvánulási formái elleni harc rendőri együttműködését olyan közös érdekű ügynek tekintette, amelyben a tagállamok fokozott együttműködése szükséges uniós keretek között.

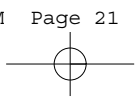
Az 1997. évi Amszterdami Szerződés alapján az új évezred első éveiben létrejött a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség, amelynek alapján – már az Unió első pillérében – a vízumra, a menekültügyre, a bevándorlásra és a személyek szabad moz-





gására vonatkozó egyéb politikák, továbbá a polgári ügyekben való igazságszolgáltatási és a vámügyi együttműködés közös érdekű ügyből a közösségi jog alkalmazását lehetővé tevő integrált viszonyokká léptek elő. Mindeközben az Unió külső biztonságához szükséges, büntetőügyekben való igazságügyi és rendőri együttműködés is – változatlanul kormányközi keretek között, a harmadik pillérben – egyre szorosabbá vált.





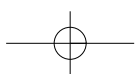
3. Közösségi és uniós hatáskörök

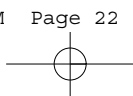
A történelmi és jogi alapvetésről szóló bevezető részben már volt szó arról, hogy az eltérő mélységű integrációs fejlődés eredményeképpen az Európai Közösség keretein belül kialakult integráció nemcsak jelentős időtartamában, hanem az együttműködés mélységét és jogi természetét illetően is alapvetően különbözik a tagállamoknak a második és harmadik pillérben kifejtett együttműködésétől. Ennek megfelelően elkülönítve tárgyaljuk az Unió hatásköreit és politikáit a közösségi jogviszonyok területén egyfelől, valamint a közös kül- és biztonságpolitika, ill. a bel- és igazságügyi együttműködés még megmaradt témaköreiben másfelől.

3.1.

Az Európai Közösség hatáskörei és politikái

A Közösséget megillető hatáskörök tartalmát és terjedelmét mindenkor az integráció célkitűzései határozták meg. A Római Szerződés számos kizárólagos és közös (érdemben a meghatározó jogosítványokat a Közösséghez telepítő) politikát irányzott elő (pl. külkereskedelem, mezőgazdaság, közlekedés, verseny), az olyan párhuzamos (megosztott) politikák száma, ahol a Közösség hatáskörhöz jutott, de a tagállamoknak is lényeges hatáskörei maradhattak fenn, eredetileg viszonylag csekély volt. A későbbi szerződésmódosítások már inkább a rendelkezésre álló eszköztár kihasználásával (a jogharmonizáció útján, vagy a koordinációs eszközök alkalmazásával), mintsem a tagállamok formális szuverenitásának korlátozásával kívánták szolgálni az integ-





ráció elmélyülését, jóllehet a Közösségnek részben átadott (tehát a tagállamokkal párhuzamosan gyakorolt) hatáskörök száma folyamatosan növekedett.

A fentiekből kiindulva, indokolt az Európai Közösség hatásköreit és politikáit – azzal az elnevezéssel, amellyel az amszterdami szerződés-módosítás után az alapszerződés tartalmazza – alapvetően az integráció legfőbb lezárt szakaszai szerint csoportosítani. Az integráció célkitűzéseit közvetlenül szolgáló politikák után pedig célszerű röviden említést tenni az alapszerződés elsődleges célkitűzéseit segítő, ill. az integrációt egyéb tekintetében mélyítő kiegészítő politikákról. (Az Unió reformszerződésének, a még hatályba nem lépett Lisszaboni Szerződésnek az ez irányú megoldásáról az 5. pontban teszünk említést.)

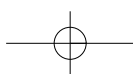
a.) A közös piac, illetőleg a belső piac alapjaihoz tartozó hatáskörök és politikák

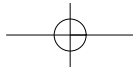
Az eredeti célként kitűzött közös piac, majd a továbbfejlesztéseként meghatározott belső piac megvalósulásával egy határok nélküli, egységes gazdasági térség jött létre a Közösséget alkotó tagállamok között. Ez az egységes gazdasági térség valójában az Európai Közösségek központi eleme, kemény magja.

A közös piac, ill. a belső piac alapjaihoz a következő politikák tartoznak:

– Az áruk szabad mozgása

A kereskedelmi akadályok felszámolása a gazdasági integráció bármely fokát célul kitűző nemzetközi együttműködésnek első és kihagyhatatlan lépcsőfoka. A Közösség esetében a szabadkereskedelmi övezet létrehozása már 1968 közepére megvalósult, és ugyancsak a kitűzött határidőn belül létrejött a tagállamok közös vámtarifája, és erre alapítva vámuniója, ami a közös külső fellépésnek, a közös kereskedelempolitikának is az alapja.





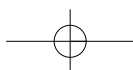
A tagállamok vámjainak és mennyiségi korlátozásainak az átmeneti időszakon belüli megszüntetését, ill. az ezekkel azonos hatású intézkedéseiknek az ezen az időszakon átnyúló fokozatos felszámolását alapvetően az tette lehetővé, hogy az egyes nemzetgazdaságok egységesen a verseny elvén működtek, ahol a piac volt a meghatározó, továbbá az, hogy ezek a piacgazdaságok a Közösség alapításakor többé-kevésbé azonos gazdasági fejlettségi színvonalon álltak.

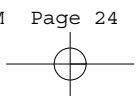
A szabadkereskedelmi övezet és a vámunió létrehozását követően fokozatosan sor került a technikai akadályok felszámolására is, részben a kölcsönös elismerés elvének alkalmazásával, részben a közösségi jogharmonizáció eszközeivel. Mindezek eredményeképpen az egységes belső piac létrejött már a valóságban is azt jelentette, hogy a tagállamok területén a termékek előállítására és forgalomba hozatalára a lényegüket tekintve azonos, közösségi eredetű szabályok érvényesülnek, e tekintetben tehát pozitív integráció született.

– Mezőgazdaság

A Közösséget megalapító államok agrárágazatában nem érvényesült a verseny elve, a mezőgazdaság valamennyi országban támogatásra szorult. Ez az alapvető adottság határozta meg a Római Szerződés megalkotásakor a halászatra is kiterjedő közös mezőgazdasági politika (KAP) létrehozásának célkitűzését.

A termelés és a forgalmazás, valamint az agrárágazat támogatási szabályait egyaránt integráló KAP nélkül a közös piac sem születhetett volna meg. A Római Szerződés célkitűzéseinek megfelelően az átmeneti időszakon belül létre is jöttek azok a közösségi jogba foglalt mechanizmusok és az egyes termékekre vonatkozó rendtartások, amelyek révén a közös mezőgazdasági politika a Közösség legerőteljesebben integrált nem kizárólagos politikájává vált, és a tagállamok nemzeti hatásköre teljesen háttérbe szorult. Jóllehet a KAP-ot számtalan alkalommal megreformálták, az egyes piaci rendtartások pedig szün-



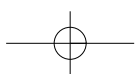


telenül módosulnak, a már a kiindulásnál jelenlévő alapvető adottság nem változott. Kétségtelen ugyanakkor, hogy a közös rendszer fenntartásának indokai között a legutóbbi időkben egyre inkább hangsúlyossá vált a vidékfejlesztés igénye.

– A személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása

A gazdasági integráció minél magasabb szintje elérése érdekében már az induláskor fontos volt az árumozgáson kívüli egyéb termelési tényezők fokozatos liberalizációjának célkitűzése. A munkaerő, ill. a gazdasági vállalkozások letelepedése, a határon átnyúló szolgáltatások és az ezekhez, ill. az árumozgásokhoz kapcsolódó fizetések esetében meghatározó volt tehát a nemzeti elbánás érvényesítése, amely az itt tárgyalt területeken negatív integrációt, az állampolgárságon (hovatarozáson) alapuló akadályok felszámolását jelentette az eredeti tizenkét éves átmeneti időszakon belül. A tőkemozgásokat illetően ez a célkitűzés nem volt feltétel nélküli, és nem is valósult meg ezen időszak alatt.

A diszkriminatív akadályok felszámolásától az egységes belső piac létrehozásáig eltelt időszakban az integrációs erőfeszítések a tagállamok nemzeti szabályainak közelítésére irányultak. Ennek eredményeképpen e három gazdasági szabadság területén is főszabályként olyan pozitív integráció jött létre, amely nemcsak az egymás közötti együttműködésben küszöbölte ki a korlátozásokat, hanem – az Unió területére irányuló munkaerőmozgást és egyes ágazatokban a szolgáltatások áramlását kivéve – a liberalizációt jobbra a tagállamok harmadik országokkal való kapcsolataira is kiterjesztette. (A tőkemozgások teljes körű liberalizálása a kívülállók irányában csak 1994-ben történt meg.) A pozitív integráció kiteljesedését az elvben egységes szolgáltatási piacon egyes esetekben fennmaradt nemzeti többletkövetelmények, illetőleg a kellő harmonizáció hiánya akadályozza. A munkaerőmozgás területén pedig néhány évig az újonnan csatlakozó országok állampolgárait a régi tagállamok túlnyomó többsége jogszabályaiban korlátozásokat tart fenn.





– Közlekedés

A közlekedés, mint gazdasági ágazat, kiemelt szerepet játszik az áruk szabad mozgásának biztosításában. Ugyanakkor a fuvarozásra, mint szolgáltatásra a Római Szerződés létrejöttekor nem érvényesült maradéktalanul a verseny a tagállamokban, és az állam tulajdonosi szerepe is jelentős volt. Ez a szerep egyébként nagymértékben keveredett az állam szabályozási funkciójával.

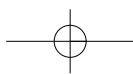
Mindezek az adottságok különleges, csak a Közösségre vonatkozó versenyjogi szabályozáshoz, ill. a közös közlekedési politika fokozatos kialakításához vezettek. Mára a Közösségen belüli fuvarozás – a vasúti személyszállítás területén hosszabb átállási időszak biztosításával – a verseny szabadságán alapul, a közös közlekedési politika pedig szerteágazó szabályrendszert alkot az egyes szállítási ágazatok irányítására.

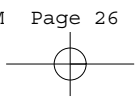
– Versenyszabályok

A másodlagos jog elsősorban közösségi rendeletek útján, valamint a bírósági gyakorlat eseti döntésekkel továbbfejlesztette és gazdagította az elsődleges közösségi versenyjog szabályait (pl. vállalatok egyesülésének ellenőrzése, egyes gazdasági tevékenységek és ágazatok mentesítése az általános tilalom alól). Kiemelendő továbbá, hogy az Európai Bizottság, mint versenyhatóság, egyedi ügyekben jár el, ideértve a tagállamok egyes állami támogatási formáinak a jóváhagyását is.

– Kereskedelempolitika

Az eredeti célkitűzéseknek megfelelően a vámunió létrejöttével, azt közvetlenül követően a Közösség hatáskörébe került a tagállamok külkereskedelmi politikája. Ennek alapján 1970 óta kizárólag a Közösség jogosult harmadik országok irányában vámokat alkalmazni, export-import rendszereket fenntartani, dömping-, ill. szubvencióellenes kereskedelmi védelmi intézkedéseket hozni, és csak a Közösség köthet velük kereskedelmi tárgyú nemzetközi szerződéseket.





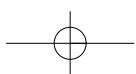
A Közösséget megillető kizárólagos kereskedelempolitikai hatáskör az áruk (termékek) kereskedelmére vonatkozik. Az amszterdami szerződés módosítás alapján azonban a tagállamok felhatalmazhatják a Közösséget a szolgáltatás-kereskedelmi és a kereskedelmi vonatkozású szellemi tulajdonjogokkal kapcsolatos nemzetközi szerződések saját nevében való megkötésére.

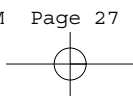
b.) A Gazdasági és Monetáris Unióhoz tartozó hatáskörök és politikák

A gazdasági és monetáris politikák fokozatos közelítésének, illetőleg az utóbbiak egyesítésének folyamata a Római Szerződésnek a tagállami gazdaságpolitikák (konjunktúrapolitika, fizetésimérleg-politika) koordinációját előíró rendelkezéseivel indult, és a folyamat végső szakaszában, az egységes belső piac befejezése után, három szakaszban valósult meg az egységes pénz, az euró bevezetése.

– A gazdasági unió korlátozásmentes, egységes piacot, közös versenypolitikát és a piaci mechanizmusokat erősítő egyéb eszközöket, a strukturális átalakulás és a regionális fejlesztés ösztönzésére szolgáló közösségi politikát feltételez. Jelent továbbá egy makrogazdasági koordinációt, amely a költségvetési politikák átalakítására vonatkozóan is kötelező előírásokat foglal magában. Az európai integrációban létrejött gazdasági unió a nemzeti gazdaságpolitika hagyományos eszközei közül csak a közvetlen adók alkalmazását hagyta meg teljes mértékben a tagállamoknak.

– A monetáris unió a szuverenitás még erősebb korlátozásával jár, mivel olyan valutauniót jelent, amelyet a tagországok közösen irányítanak a közösen meghatározott makrogazdasági célkitűzések alapján. Létrehozásához három alapvető feltétel szükséges: a nemzeti valuták teljes és visszafordíthatatlan konvertibilitásának biztosítása; a tőke- mozgások teljes liberalizálása és a bankrendszerek, valamint a pénzpiacok teljes integrációja; végül pedig a nemzeti valuták árfolyam-ingadozásának megszüntetése és visszavonhatatlan rögzítése. A közös





valuta elvileg nem feltétlenül szükséges előfeltétel, praktikus okokból azonban célszerű a létrehozása.

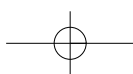
A Maastrichti Szerződés rendelkezései alapján 1999-ben létrejött Gazdasági és Monetáris Unió az euróövezetben részt vevő tagállamok számára a nemzeti szintű gazdaságpolitikák nagymértékű koordinációját és a monetáris politika teljes körű egységét valósította meg. Az euróövezetben ma még részt nem vevő országokra is kötelező ugyanakkor a szerződésben a nemzeti gazdaságpolitikákra előírt fegyelem betartása, a konvergencia kritériumokban lefektetett irány követése.

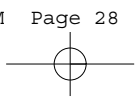
Az euró bevezetésével a Közösség egységes monetáris politikáját az Európai Központi Bankok Rendszere dolgozza ki, az egységes pénz kibocsátásáért és működéséért felelős önálló és független intézmény pedig az Európai Központi Bank.

c.) A szabadság, biztonság és jog érvényesülésén alapuló övezethez tartozó hatáskörök és politikák

A személyek szabad áramlására vonatkozó jogosultságok kiteljesítésének és ezzel párhuzamosan az Unió biztonságos külső határainak megteremtésére és megerősítésére hozták létre az évezred elején – az Amszterdami Szerződés előirányzatával összhangban – a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséget.

Az ide tartozó területeken (külső határok ellenőrzése; menekültügy; bevándorlás; bűnmegelőzés és bűnüldözés; polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés; büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés) egyrészt a klasszikusnak nevezhető kormányközi uniós együttes fellépésekre és egyéb hasonló, a tagállamok egyhangú döntésén alapuló intézkedésekre van lehetőség. A vízumok, menekültügy, bevándorlás és a személyek szabad mozgására vonatkozó politikák (benne a belső határellenőrzés megszüntetésével kapcsolatos schengeni szabályok) tekintetében ugyanak-





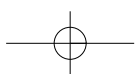
kor az Unió a közösségi jogviszonyok körében alkalmazható eszközkhöz, köztük elsősorban jogalkotási lehetőségekhez jut. Ez a már közösségi szinten integrált jogterület talán az Európai Unió leggyorsabban változó és dinamikusan fejlődő része, annak ellenére, hogy az Amszterdami Szerződésben Nagy-Britannia, Írország és Dánia biztosította magának azt, hogy – az eredeti harmadik pilléres területeken – maga döntsön arról, hogy részt vesz-e egy adott közösségi jogviszonyban, ill. fokozott együttműködést igénylő uniós fellépésről szóló intézkedés meghozatalában és végrehajtásában.

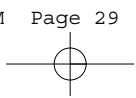
d.) *A kiegészítő politikák*

Az európai integráció célkitűzéseinek elérését elősegítő ún. kiegészítő politikák fokozatosan alakultak ki és jelentek meg formálisan is az alapszerződés módosításai alkalmával. Különösen a belső piac létrehozása igényelte a kiegészítő közösségi politikák létrehozását olyan területeken is, amelyek elsődlegesen nem gazdasági jellegűek (pl. kutatás-fejlesztés, környezetvédelem). A Maastrichti Szerződés uniós célkitűzései folytán ezek a kiegészítő politikák már az oktatás, a kultúra és a közegészségügy területére is kiterjedtek, (jóllehet az itt említett ágazatokban az alapvető, tehát a jogalkotási kompetencia a tagállamok kezében maradt). Következésképpen az Európai Gazdasági Közösség neve is Európai Közösséggé változott.

A kiegészítő politikák tartalmukat tekintve jogharmonizációra és/vagy koordinációra jogosítják fel az uniós intézményeket. Utóbbi minden esetben az Európai Bizottság útján valósul meg. Az egyes politikák érvényesülését az integráció költségvetéséből támogatott programok segítik.

A gazdasági és gazdaságfejlesztő kiegészítő politikák területén elsősorban jogharmonizációra került sor a környezetvédelem, távközlés, fogyasztóvédelem és az energia területén. Jellemzően a koordináció érvényesül a kutatás-fejlesztés, az ipar, a tranzeurópai hálózatok fejlesztése, és a foglalkoztatás terén. A gazdasági és szociális összefogás





politikájának érvényesülését a Közösség strukturális és regionális alapjából támogatják.

3.2.

A közös kül- és biztonságpolitika létrehozása érdekében szolgáló uniós hatáskörök

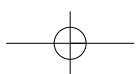
Az alapszerződésben biztosított ez irányú hatásköre folytán az Európai Tanács határozza meg a kül- és biztonságpolitikai, beleértve a védelmi politika vonatkozású kérdések elveit, általános iránymutatóit és a közös stratégiát. A végrehajtáshoz szükséges határozatok meghozatala már a Tanács felelőssége, utóbbi biztosítja az Unió fellépésének egységességét, koherenciáját és eredményességét. Ebben a Tanács főtitkára, a közös kül- és biztonságpolitikai főképviselője segíti. (A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése esetén jelentősen megnőnek a főképviselő jogosítványai, ő lesz a Külügyi Tanács állandó elnöke, nemzetközi képviselője.)

A tanácsi döntések együttes fellépést, ill. közös álláspontot eredményezhetnek, meghozatalukkor az adott kérdésben nem érdekelt tag-államok tartózkodhatnak a határozat elfogadásától, ez esetben nem kötelesek azt alkalmazni. Ily módon a konstruktív tartózkodás intézményével az egyhangúság megkerülhető. Egyébként pedig mód van minősített többséggel hozott tanácsi döntésre is, amikor az Unió nevében a Tanács közös stratégia alapján határoz együttes fellépésről, közös álláspontról, vagy egyéb végrehajtási akcióról, ideértve nemzetközi megállapodás megkötését is.

3.3.

A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködést szolgáló uniós hatáskörök

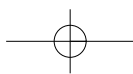
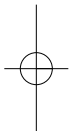
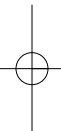
Az uniós polgárok magas szintű biztonságának védelme, valamint a rasszizmus és idegengyűlölet megelőzése és az ezek elleni küzdelem

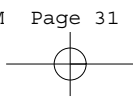




érdekében közös fellépésre van lehetőség a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés területein (pl. terrorizmus, emberkereskedelem, gyermekek sérelmére elkövetett bűncselekmények, tiltott kábítószer, ill. fegyverkereskedelem, korrupció és a csalás megelőzése és az az elleni küzdelem). A rendőrségi szervek szorosabb együttműködése az EUROPOL-on, az igazságügyi szerveké, az EUROJUST-on keresztül valósul meg.

Az itt tárgyalt együttműködés keretében a Bizottság, vagy bármely tagállam kezdeményezésére eljáró Tanács közös álláspontot, jogharmonizációt jelentő kerethatározatot, ill. egyedileg kötelező határozatot (végrehajtási szinten minősített többséggel) fogadhat el, illetőleg egyezményeket dolgozhat ki, amelyeket a tagállamoknak alkotmányos követelményeikkel megfelelő elfogadásra ajánl.

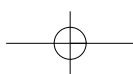


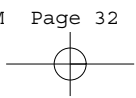


4. Az Európai Unió intézmény- és jogrendszere, döntéshozatala

A bevezető részben foglalt rövid ismertetőből kitűnően az Európai Unió egységes intézményi kerettel rendelkezik, jóllehet a második pillérben a Bíróság egyáltalán nem, a harmadik pillérben pedig csak korlátozott hatáskörben vesz részt és ezekben az együttműködési kapcsolatokban a Parlament sem közreműködője egy konkrét döntés meghozatalának. Az Unió a jelenlegi – alapszerződések szerint – öt fő intézménye (a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése esetén hét, mert ide számítandó majd az Európai Tanács és az Európai Központi Bank is) és az elsődleges jog által létrehozott, ill. a későbbi fejlődés során létrejött különböző feladatokat ellátó állandó szervek együttesen alkotják az Európai Unió intézményi rendszerét. Az egyes intézmények az alapító szerződésekben rájuk ruházott hatáskörök keretén belül járnak el.

Jogrendszer alatt tág értelemben az Európai Unió valamennyi vívmányát („acquis”) értik, ami magában foglalja mindazon kötelező (a tagállamok jogával szemben elsőbbséget élvező) jogforrást és nem kötelező aktust, továbbá az eljárási mechanizmusok szabályait, amelyeket részben a tagállamok, részben az arra jogosult integrációs intézmények és szervek az integráció fejlesztése, célkitűzései érvényesítése, az Európai Közösségek, ill. az Európai Unió működése érdekében hoztak. A tág értelemben vett uniós jogrendszeren belül kiemelkedő szerepe van az elsődleges jogforrásoknak (az alapszerződéseknek és későbbi módosításainak, a csatlakozási szerződéseknek és az integráció által, vagy az érdekében a tagállamok által kötött további nem-





zetközi szerződéseknél) és a másodlagos (származékos) közösségi jogszabályoknak, amelyeket már az alapszerződésekkel létrehozott uniós intézmények alkottak a tagállamokra nézve kötelező jogi jelleggel.

Az uniós döntéshozatal azt a folyamatot jelzi, amelyben a hatáskörükben eljáró integrációs intézmények – az alapszerződésben meghatározott területeken, az ott leírt esetekben és módon – meghozzák általános, vagy egyedi intézkedéseiket. A közösségi viszonyokban az ilyen intézkedések főszabályként – a monetáris unió működését leszámítva – lényegében minden területen a Bizottság javaslatára születnek, a döntés pedig a Tanács feladata, miközben a Parlament valamilyen formában, adott esetben a Tanáccsal együttes döntéshozóként (társjogalkotóként) közreműködik a döntés meghozatalában. A Parlament ez irányú, a konzultációtól a Tanáccsal való együttdöntésig terjedő hatásköre szerint különböztetendők meg a közösségi döntéshozatal legfontosabb fajtái. Az uniós célú második és harmadik pilléres együttműködésben a döntések a közösségi viszonyoktól eltérő rendben születnek a Parlament ez irányú jogkörének hiánya miatt. Ez alól kivételt képeznek a harmadik pilléres jogalkotási aktusok, ahol a Parlamenttel konzultálni kell a Tanács döntése előtt.

A fentiek előrebocsátásával az Unió intézményi és jogi rendjének, döntéshozatali mechanizmusának legfőbb tudnivalói a következők szerint ismertethetők.

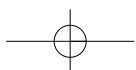
4.1.

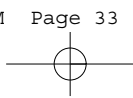
Az Európai Unió intézményei és szervei

a.) Az Európai Parlament

– A Parlament összetétele:

Az Európai Parlament mindenek előtt népképviselői szerv, amely az Unióban egyesült államok népeinek képviselőiből áll, akiket az általános választójog alapján 5 évre választanak az uniós állampolgárok

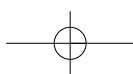


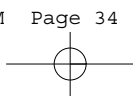


(1979-ig a tagállamok nemzetgyűléseié volt ez a jogosultság.). Az európai parlamenti választásokat – közösségi szabályok alapján harmonizált nemzeti alkotmányos választójogi szabályok szerint – minden tagállamban ugyanabban az időpontban tartják. Utoljára 2004-ben volt, legközelebb 2009 júniusában lesz ilyen választás. Az Európai Parlamentbe választható képviselők száma országonként eltérő, azt mindenkor az alapszerződés határozza meg a tagállamok lélekszáma alapján. A parlamenti képviselők összlétszámát az alapszerződés 732 főben maximálta, de Bulgária és Románia taggá válása óta átmenetileg 785 képviselő tevékenykedik a Parlamentben. Jelenleg Németországnak 99 képviselője van, a további nagy tagállamok (Franciaország, Nagy-Britannia, Olaszország 78-78 hellyel rendelkeznek, a legkisebb országok (Luxemburg, Málta, Ciprus) 6-6 képviselőt küldhetnek a Parlamentbe. Magyarországot pillanatnyilag 24 hely illeti meg, de a következő választásnál már csak 22 helyünk lesz, mivel – először a 2009. évi választástól érvényesülően – a képviselők számát egyes országok tekintetében módosítani, csökkenteni kell azért, hogy az összlétszám ne haladja meg a 732-öt. Ennek folytán – Németországon kívül – a nagy államokat is kevesebb, 72-72 hely illet majd meg. A Liszaboni Szerződés viszont nem hoz további változást a magyar képviselők számában.

– A Parlament funkciója és hatáskörei:

A tagállamok nemzeti parlamentjeitől eltérően az Európai Parlament nem a törvényhozás, az integrációs jogalkotás legfőbb szerve, mivel azt eredendően és minden esetre nézve a Tanács látta el, vagy delegálta a Bizottsághoz. A Parlament szerepe mindazonáltal jelentősen megnőtt az idők folyamán a közösségi döntéshozatalban, így a közösségi jogalkotásban is. A kezdetben alapvetően konzultatív jellegű hatáskör az Európai Egységes Okmánnyal együttműködéssé bővült, majd a Maastrichti Szerződéssel – a Tanáccsal formailag egyenrangúságot eredményező – közös döntéshozatali jogkörre terebélyesedett. Az Unió fokozatos demokratizálásának igénye egyúttal folyamatosan megnövelte azon esetek számát is, ahol ez az együttes döntéshozatal



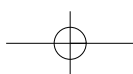


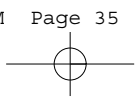
az alkalmazandó, ily módon az a jogalkotásban uralkodóvá vált. (Elsősorban a hagyományos közösségi területek azok, amelyekben a Parlament nem vált társjogalkotóvá, így a mezőgazdasági rendtartások, a versenyjogi rendeletek, a közös kereskedelempolitika jogforrásai esetében).

Az integrációs aktusok meghozatalával összefüggésben sajátos jóváhagyási jogköre van a Parlamentnek a költségvetési eljárásban, ahol formailag is ő mondja ki az utolsó szót. Ehhez némileg hasonló hatáskörrel rendelkezik a nagyobb jelentőségű nemzetközi szerződések (pl. csatlakozás, társulás) megkötésére irányuló döntéshozatali eljárásban. Ebben az esetben a bizottsági javaslattal azonos parlamenti álláspont szükséges ahhoz, hogy a Tanács a tagállamok mellett az integrációt is kötelező nemzetközi szerződés megkötéséről az Európai Unió nevében formális határozatot hozzon.

A második, ill. a harmadik pillérben a Parlament jellemzően nem vesz részt az egyedi döntések meghozatalában, ezen együttműködési viszonyokban általános konzultációra, ill. tájékoztatásra és ajánlás megtételére jogosult. Az egyetlen kivétel a harmadik pillérhez tartozó különleges jogalkotási aktusok, ill. nemzetközi szerződések területe, amelyek esetében az Európai Parlamenttel a döntések előkészítése során minden esetben konzultálni kell.

A döntéshozatalban való részvétele mellett a Parlament másik fő funkciója politikai természetű, és a közösségi jog végrehajtása során felmerülő jogsértések, visszasságok feltárásában, valamint az uniós intézmények politikai ellenőrzésében ölt testet. E hatásköre keretében egyrészt vizsgálóbizottságot állíthat fel, befogadja bármely uniós polgár petícióját, továbbá ombudsmant nevez ki, aki lefolytatja a szükséges vizsgálatokat és arról jelent a Parlamentnek. Másrészt a politikai ellenőrzés keretében közreműködik egyes uniós intézmények (Bizottság, Számvevőszék) tagjainak kijelölési és kinevezési eljárásában, illetőleg bizalmatlansági indítvány alapján azt elfogadva jogosult arra, hogy menessze a Bizottságot.



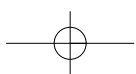


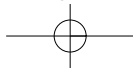
– A Parlament szervezete és működése

A belső szervezet és működés kérdéskörét illetően abból kell kiindulni, hogy – hasonlóan a nemzeti törvényhozáshoz – az Európai Parlament tagjai is önálló csoportosulásokba, frakciókba tömörülnek, hiszen az európai szintű politikai pártok az Unión belüli integráció fontos tényezői; az európaiság-tudat formálása mellett hozzájárulnak az uniós polgárok politikai aktivitásának kinyilvánításához. A hagyományosan két legnagyobb párt a néppárti (jelenleg 288 fő), illetőleg a szocialista (ez idő szerint 215 képviselő) frakció, amelyek egy választási időszakban rendszerint fele-fele időszakban megosztják az elnöki tisztség ellátását, mert egyikük sem képes az abszolút többség megszerzésére.

Az Európai Parlament évente legalább egy ülészakot köteles tartani (minden március második keddjén) külön összehívás nélkül. Ténylegesen rendszerint több rendkívüli ülészakra kerül sor a képviselők többségének, vagy a Tanács, ill. a Bizottság kérelmére. A rendes ülészak mindig Strasbourgban van, miként a legtöbb rendkívüli ülészak is. Ugyanakkor számos ülést tartanak Brüsszelben.

A Parlament belső eljárása és döntéshozatala az eljárási szabályzatban foglaltaknak megfelelően történik, az uniós döntéshozatalban való részvételével kapcsolatos belső eljárást is ideértve. Utóbbira jellemző rend, hogy az adott ügyre, jogalkotási vagy egyéb intézkedéstervezetre vonatkozóan megválasztanak egy előadót (rapportőr), aki ellátja a Tanáccsal, valamint a Bizottsággal való alapvető együttműködési feladatokat és előkészíti belső parlamenti döntésre, parlamenti álláspont elfogadására a szóban forgó tervezetet. A parlamenten belüli eljárásban minden olyan parlamenti bizottság részt vesz és önálló véleményt alkot, amely az adott ügyben érdekelttségét bejelentette. A végső döntést az Európai Parlament teljes ülése hozza meg, főszabályként a leadott szavazatok abszolút többségével; érvényességéhez a határozatképesség megléte szükséges, ami esetenként különböző tagi részvételt jelent.





Az Európai Parlament külső működését (együttműködését az ún. trialógusban, a három fő szerv intézményközi tanácskozásában) a döntéshozatali működés ismertetésénél tárgyaljuk, annak gyakorlati kérdéseivel pedig a szakmai, ill. integrált képzés előadásai (I/4) és szemináriumai (II/2) foglalkoznak.

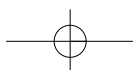
b.) *A Tanács és az Európai Tanács*

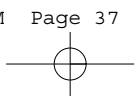
- A Tanács

– A Tanács tagjai és funkciója

Az Unió jogilag önálló fő intézményei között egyetlen olyan szerv van, amelynek képviselői egyszerre képviselői az európai integrációs célkitűzések érvényre juttatásának és a nemzeti érdekek érvényesítésének, illetőleg a többi tagállammal való összhangba hozatalának. A tagállamok miniszteri szintű, kormányaik nevében kötelezettségvállalásra felhatalmazott képviselőiből álló Tanácsnak tehát kettős alapfunkciója van, hiszen a tagállami érdekérvényesítés és az alapszerződésben foglalt célkitűzések elérése érdekében, az abban megállapított rendelkezéseknek megfelelő feladat ellátása egyaránt jogi kötelezettsége.

Az alapszerződések szerint a közösségi jogviszonyokban a Tanács biztosítja a tagállamok gazdaságpolitikájának összehangolását; egyedül, vagy a Parlamenttel együttesen döntéshozatali hatáskörrel rendelkezik (benne természetesen jogalkotási és költségvetési hatáskörrel); továbbá az általa elfogadott jogi aktusokban hatáskörrel ruházza fel a Bizottságot az általa megállapított szabályok végrehajtására, vagy fenntarthatja a jogot, hogy meghatározott esetekben közvetlenül maga gyakorolja a végrehajtási hatáskört. A közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó rendelkezések körében a Tanács az Európai Tanács által meghatározott általános iránymutatások alapján gyakorolja általános döntéshozatali jogkörét, hozza meg a közös kül- és biztonságpolitika meghatározásához és végrehajtásához szükséges határozatot az Unió





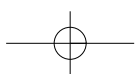
együttes fellépéséről, közös álláspontjáról, vagy megvalósításáról, illetőleg nemzetközi szerződés megkötéséről. A büntetőügyekben folytatott rendőri és igazságügyi együttműködés körében a Tanács közös álláspontot, kerethatározatot, határozatot fogadhat el, vagy egyezményt dolgozhat ki döntéshozatali hatáskörében, egyebekben pedig előmozdítja az Europol-on keresztül történő együttműködést, illetőleg ösztönzi az Eurojust-on keresztül folytatott kooperációt.

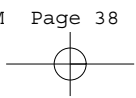
– A Tanács ülései, elnöksége, az ülések szervezése és vezetése

A Tanács a fentiekben vázlatosan összefoglalt funkcióját tanácsüléseken és az azokat előkészítő üléseken, továbbá az uniós döntéshozatali eljárás külső szakaszában a Parlamenttel és a Bizottsággal való együttműködésben látja el, meghatározott menetrend és eljárási szabályzat alapján. A menetrend elkészítésének és követésének, ill. az eljárási szabályok betartásának feladata a mindenkori elnökségre hárul, amelynek a tevékenységét a főtitkár irányítása alatt álló állandó Főtitkárság segíti. A második pillérben az elnökséget a Tanács főtitkára segíti, aki a kül- és biztonságpolitika főképviseelőjének feladatát látja el.

A tagállamok a Tanácsban az elnökséget hat hónapos időtartamban, felváltva töltik be, a Tanács határozatában meghatározott sorrendben. (A Nizzai Szerződés nyomán 2005. óta 18 hónapra szóló csoportos elnökség is működik, ami döntően abban jut kifejezésre, hogy az Unió másfél éves programját az egy csoportba tartozó három egymást követő elnökség együtt készíti el és a 18 hónapban általánosságban is szorosabban működnek együtt a szóban forgó tagállamok, adott esetben kísérik egymást az elnöki feladatok ellátásában.)

A tanácsülések és az azt előkészítő ülések összehívása, vezetése, irányítása, azon a megoldást célzó javaslatok megtétele természetesen az elnökség feladata, miként az is, hogy a döntéshozatali eljárásban képviselje a Tanács álláspontját és az alapszerződésben meghatározott rend szerint működjön együtt az uniós döntés megszületése érdekében a Parlamenttel és a Bizottsággal, összhangban az intézményközi eljárás-





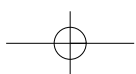
ra irányuló elvekkkel és szabályokkal is. A tanácsülések Brüsszelben és – április, június és október hónapokban – Luxemburgban vannak, az előkészítő ülések többnyire jellemzően Brüsszelben, egy-egy kihelyezett munkacsoport ülésre az elnökséget adó tagállamban is sor kerülhet. A formális tanácsüléseket minden félévben a szintén az elnökséget adó tagállamban tartott informális tanácsülések egészítik ki az egyes területeken, ezeken azonban jogilag kötelező döntések nem születhetnek. (A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése esetén a Külügyi Tanács vezetése állandósul, mert az elnöki feladatokat, a kül- és biztonságpolitikai főképviselő, azaz a Tanács főtitkára látja majd el.)

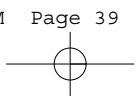
– A Tanács működése: munkaszervei, belső eljárása és döntései:

A Tanács működése, azaz a döntéseihez vezető belső eljárás három szakaszban tagolt rendben, mindenkor a Bizottság részvételével és közreműködésével történik. A Bizottság vagy a kivételes esetekben kezdeményezésre jogosult egyéb szerv (Európai Központi Bank) javaslatát munkacsoportokban vizsgálják meg. A különböző uniós ágazatokhoz és területekhez igazítottan létrehozott tanácsi munkacsoportok (számuk ez idő szerint 261) illetékességi területükön belül járnak el.

A döntésre megfelelően előkészített, a döntésre javasolt megoldástól eltérő tagállami álláspontot tükröző lábjegyzetekkel ellátott, vagy éppenséggel iránymutatást igénylő tervezetek ezt követően az állandó képviselők bizottsága elé kerülnek. A tagállamok állandó képviselőiből (Coreper I. és II.) álló bizottság feladata a Tanács munkájának előkészítése és a Tanács által adott megbízatások teljesítése, illetőleg – az eljárási szabályzatban előírt esetekben – eljárási határozatok elfogadása. A Coreper I. és II. feladatkörében eljárva a munkacsoportban létrejött eredményeket megtárgyalja, az adott tervezetet – vitás, vagy vita nélküli napirendi pontként – közvetlenül a tanácsülés elé terjeszti, vagy további vizsgálatra, iránymutatással visszaküldi a munkacsoportba.

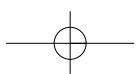
A Tanács döntése mindezek alapján a jelenleg 9 különböző formáció valamelyikében születik meg. A Coreper II. (állandó képviselők)

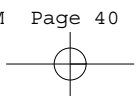




előkészítésében működnek az Unió stratégiai, politikai és horizontális ügyeiért felelős tanácsok, így mindenekelőtt a havonta üléselő Általános és Külügyek Tanácsa, továbbá a féléves elnökségi ciklusban szintén többnyire minden hónapban találkozó Gazdasági- és Pénzügyminiszterek Tanácsa (ECOFIN), illetve a Bel- és Igazságügyi Tanács. A Coreper I. (állandó képviselő helyettesek) keretében készítik elő a gazdasági integráció, a belső piac általános érvényű jogalkotását, ill. az ECOFIN-hez, valamint a Bel- és Igazságügyi Tanácshoz nem tartozó egyéb közösségi viszonyok döntéseit. A Coreper I.-hez tartozó tanácsi formációk jelenleg: a rendszerint havonta üléselő Mezőgazdasági és Halászati Tanács, a félévenként kétszer találkozó Versenyképességi Tanács és a Közlekedési, Távközlési és Energia Tanács, továbbá a Környezetvédelmi Tanács, végezetül pedig az Egészségügyi, Szociális, Foglalkoztatási és Fogyasztóvédelmi Tanács és az Oktatási, Kulturális, Ifjúsági és Sporttanács, amelyek egy elnökség alatt rendszerint egy ülést tartanak. (Fontos megemlíteni, hogy a Mezőgazdasági és Halászati Tanács agrárpiaci témáit nem a Coreper I., hanem a különleges mezőgazdasági bizottság (SCA) készíti elő. Másik érdekesség: a többféle területet magába foglaló tanácsok üléseit, annak napirendjét úgy csoportosítják és osztják meg különböző napokra vagy napszakokra, hogy a tagállamok miniszterei – akiknek otthoni hatásköre, ágazati felelőssége igen gyakran eltér egymástól az adott országon belüli hatásköre sem mindig azonos, vagy hasonló – az adott ülésen egymást válthassák.) Az üléseken az esetleg távollévő minisztert az őt a nemzeti parlamentjében is helyettesítő államtitkár (miniszterhelyettes), vagy a Coreper képviselő helyettesíti, utóbbiak illetékességi területük szerint.

Amikor döntésről, egy adott jogi aktus meghozatalára vonatkozó belső határozatról általában beszélünk, akkor természetesen nem mindig egy végleges közösségi jogszabály, vagy uniós intézkedés meghozataláról van szó. Egy adott ügyben, a Bizottság által tett javaslat, vagy a tagállam által a második vagy harmadik pillérben kezdeményezett döntés a különböző fázisban többször kerülhet a tanácsi munkaszervek és maga a tanácsülés elé. Ráadásul a nagyobb jelentőségű ügyekben a Bizottság már a javaslatlétel szándékáról, ill. annak irányáról for-

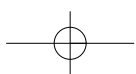


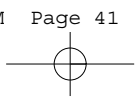


málisan tájékoztatja a Tanácsot, így a tagállamoknak módjukban áll idejekorán álláspontjukat ismertetni. Egy adott ügyben számtalan alkalommal kell a Tanácsnak döntenie, természetesen mindenkor a szavazás módjára, az egyhangúság, vagy a többségi szavazás, a minősített többségre vonatkozó rendelkezések alapul vételével.

Attól függően, hogy egy adott jogszabály, vagy intézkedéstervezet milyen kidolgozottsági fázisban, ill. döntési szakaszban van, négyféle döntésről lehet szó. A Tanács belső eljárásában ún. általános megközelítést fogad el, ha csak az általa elfogadott jogszabály (intézkedés) tervezetének általános iránya és főbb szabályozási elvei kidolgozottak, politikai megállapodás pedig akkor jön létre, ha az adott aktust szövegszerűen fogadja el a Tanács. A döntéshozatal külső szakaszában a Tanácsot képviselő elnökség minden esetben a Tanács belső politikai megállapodásán alapuló, de a Parlament első, ill. második olvasati véleményére figyelemmel megállapított (a belső megállapodásban foglaltakat fenntartó, vagy azokat módosító) közös álláspontot képvisel a végső megegyezésig. (A gyakorlatban általános megközelítés elfogadására akkor kerül sor, ha a Tanács belső döntése előbb születik meg, mint a Parlament bizottsági javaslatra vonatkozó, azt módosítani kívánó véleménye. Ha a Tanács belső döntése a Parlament módosító javaslatainak elfogadása után történik, akkor jellemzően politikai megállapodás jön létre, s amikor elkészül a preambulum is, lesz belőle Parlamenttel való egyeztetés során képviselendő közös álláspont.) A véglegesen megállapodott, mindhárom szerv egyező véleményének megfelelő szöveget, az ahhoz tartozó publikus, vagy a Tanács jegyzőkönyvéhez csatolt nyilatkozatot a fő döntéshozó szerv elfogadott jogszabályként, illetve egyéb intézkedésként jeleníti meg belső határozatában és annak megfelelően kerül az nyilvános közzétételre az integráció Hivatalos Lapjában.

A Tanács belső működésének ismertetésekor említést kell tenni arról is, hogy az alapszerződésben rögzített elvek alapján a Tanács ülései és dokumentumai az eljárási szabályzatában foglalt feltételek szerint nyilvánosak, ill. hozzáférhetőek a nyilvánosság számára. Amikor jogalkotói minőségben jár el a Tanács, a szavazások eredményét és in-





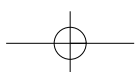
doklását, valamint a jegyzőkönyvben rögzített megjegyzéseket minden esetben nyilvánosságra kell hozni.

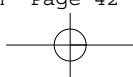
– Szavazás és döntéshozatal a Tanácsban:

A Tanácson belüli döntéshozatal ismertetésekor abból kell kiindulni, hogy ha az alapszerződések másképpen nem rendelkeznek, a Tanács tagjainak többségével jár el. Már tudjuk, hogy egyhangú döntések szükségesek főszabályként a második és harmadik pillérben hozandó uniós intézkedésekhez. Ez azonban a helyzet még ma is bizonyos fontos közösségi területeken, mint pl. a közvetlen adózásra vonatkozó jogharmonizáció, a kultúra, egyes környezetvédelmi kérdések, globális biztonsági ügyek, vagy a harmadik pillérből közösségi jogviszonnyá vált területek többségében és a Gazdasági és Monetáris Unió működését érintő számos kérdésben. Egyhangúság szükséges végezetül minden olyan esetben, amikor az alapszerződés értelmében a Tanács a Bizottság javaslata alapján jár el és a javaslatot kívánja módosítani a Bizottság akarata ellenére.

A többségi döntések eljárási, ill. egyéb, nem érdemi kérdésekben (pl. uniós kiegészítő szervek alkalmazottainak kinevezése) egyszerű többséget jelentenek, érdemi kérdésekben, azonban a minősített többségű tanácsi határozat a jellemzően megkívánt döntési forma. Ebben az esetben a tagállamokat megillető szavazatok súlyozzák a tagállamok népessége szerint. Jelenleg Németország, Franciaország, Nagy-Britannia és Olaszország 29-29, Lengyelország és Spanyolország 27-27, Románia 14, Hollandia 13, Belgium, Csehország, Görögország, Magyarország, Portugália 12-12, Ausztria, Bulgária és Svédország 10-10, Dánia, Finnország, Írország, Litvánia és Szlovákia 7-7, Ciprus, Észtország, Lettország, Luxemburg és Szlovénia 4-4, Málta pedig 3 szavazattal rendelkezik.

A Tanács határozatainak elfogadásához 255 igen szavazat szükséges, ezt a tagállamok többségének kell leadnia, akkor ha azokat a Bizottság javaslata alapján kell elfogadnia, egyéb esetekben a tagállamok kétharmadának leadott szavazata szükséges. A Tanács tagjai minősített többségűen



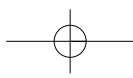


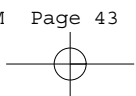
ségű elfogadás esetén annak megvizsgálását kérhetik, hogy a minősített többséget adó tagállamok képviselik-e az Unió népességének 62%-át, amennyiben nem, úgy a kérdéses határozat nem kerül elfogadásra. (A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése esetén 2014. november 1-jétől a minősített többséghez a Tanács tagjai legalább 55%-ának – legalább 15 tag által leadott, egyben az Unió népességének legalább 65%-át kitevő tagállamokat képviselő – szavazata szükséges.) Minősített többségi döntést előirányozó rendelkezés alkalmazásakor a tartózkodás valójában ellenszavazatnak minősül, miközben az az egyhangú döntést megkívánó esetekben az elfogadásnak nem akadály. Azokban az esetekben viszont, amikor a bizottsági javaslatot csak egyhangúlag lehet megváltoztatni, a tartózkodás a megváltoztatással szembeni ellenzésnek számít.

A határozatok érvényességéhez határozatképesség (quorum) szükséges, ami a Tanács tagjai többségének jelenlétéhez kötött. A szavazás során valamely tagállamot csak minisztere (vagy a hazájában helyettesítésre az alkotmányos szabályok szerint jogosult személy, tehát államtitkára, vagy miniszterhelyettese, de nem a tagállam állandó, vagy helyettes állandó képviselője) képviselheti. Arra azonban van jogi lehetőség, hogy a Tanácsban annak valamely tagját egy másik tag képviseljen, azaz az egyik tagállam minisztere helyett delegálás alapján egy másik tagállam minisztere szavazzon. Ilyenre azonban a gyakorlatban nemigen találni példát, miként magára a szavazásra sem sokat. A valóságban ugyanis a minősített többség (vagy az egyhangúság) meglétét valamely ügy tárgyalásának, megvitatásának, tehát a döntés előkészítésének minden szakaszában az elnökség felügyeli és az ügy megoldásának kezdeményezésére vonatkozó jogát és kötelezettségét éppen arra figyelemmel gyakorolja, hogy milyen módon biztosítható az adott kérdésben előírt többségű (vagy az egyhangú) aktus meghozatala.

- *Az Európai Tanács*

A jelenleg hatályos alapszerződések szerint a tagállamok állam-, illetőleg kormányfőiből álló Európai Tanács adja az Unióban a fejlődéshez szükséges ösztönzést, és meghatározza a fejlődés politikai irányait. Ezen





túlmenően meghatározza a közös kül- és biztonságpolitikai, beleértve a védelmi vonatkozású kérdések elveit és az arra vonatkozó általános iránymutatásokat, valamint határoz az Unió által végrehajtandó közös stratégiákról, a második pillérbe tartozó azon területeken, ahol a tagállamoknak fontos közös érdekeik vannak. Politikai döntéseit az Európai Tanács „következtetések” formájában konszenzussal hozza.

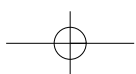
Az Európai Tanács ún. „csúcsértekezlete” évente legalább kétszer köteles összeülni (általában az adott elnökségi időszak utolsó hónapjában, júniusban, ill. decemberben), de a valóságban elnökségenként további egy-egy ülést tartanak az adott elnökségi periódus félidejében. Az Európai Tanács munkájában közreműködnek a tagállamok külügyminiszterei és a Bizottság egy tagja, rendszerint az elnöke. (Adott esetben – mint a mostani pénzügyi válság esetén – arra is van példa, hogy más miniszterek, a jelen esetben a pénzügyminiszterek, működjenek közre az Európai Tanács ülésén.) Az elnökséget a Tanács elnökségét betöltő tagállam állam-, ill. kormányfője látja el. (A Lisszaboni Szerződés hatályba lépése esetén az Európai Tanácsnak két- és fél évre konszenzussal választott állandó elnöke lenne.) A csúcsértekezleteket 2003 októbere óta mindig Brüsszelben tartják, korábban félévente a tanácskozással az elnökséget adó országban került sor.

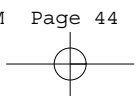
A Tanács (és az Európai Tanács) belső döntéshozatali működésének további részleteivel és gyakorlati kérdéseivel a szakmai, ill. integrált képzés előadásai (I/3) és szemináriumai (II/1) foglalkoznak, a külső képviseletet; a Bizottsággal, ill. a Parlamenttel való együttműködést pedig – ahogy azt a jelen fejezet a.) pontjánál már említettük – a döntéshozatali működésnél tárgyaljuk, ill. ugyanezen képzés előadásai (I/4) és szemináriumai (II/2) dolgozzák fel gyakorlati megközelítésben.

c.) *Az Európai Bizottság*

– A Bizottság funkciója és tagjai

Az Unió valamennyi pillérének döntéshozatali folyamatában a Tanács mellett a Bizottság a másik állandó szereplő. E kollektív, a tagállamok

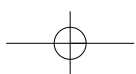


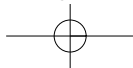


lamok egy-egy állampolgárából álló, mindazonáltal független testület hordozza magában leginkább a döntéshozatali folyamatban résztvevők közül a nemzetek feletti elemet. A Bizottság alapfunkciója ugyanis az, hogy az integráció megfelelő működését és fejlődését biztosítsa. Következésképpen a Bizottság tagjai feladataik ellátása során teljes mértékben függetlenek és az Unió általános érdekében járnak el; feladataik ellátása során nem kérhetnek és nem fogadhatnak el utasításokat a nemzeti kormánytól, vagy más szervektől.

A Bizottság tagjait a Tanács minősített többséggel eljárva jelöli az elnökjelölttel egyetértésben a tagállamok javaslatai alapján összeállított listáról. Azt, akit elnökül kívánnak kinevezni, az állam-, illetőleg kormányfői összetételben üléselő Tanács jelöli minősített többséggel, a jelölést az Európai Parlamentnek jóvá kell hagynia. A Bizottság így jelölt elnökét és többi tagját mint testületet az Európai Parlamentnek szavazással jóvá kell hagynia, ezt követően kerül sor a formális kinevezésre a Tanács minősített többségével. A Bizottság tagjait ötéves időtartamra nevezik ki, megbízatásuk megújítható. (A 2004-ben kinevezett, jelenleg 27 tagú Bizottság létszámát mindenképpen csökkenteni kell: a nizzai módosítások szerint legalább egy fővel, a lisszaboni reformszerződés alapján pedig a tagállamok számának kétharmadával megegyező számú tagra. A Lisszaboni Szerződés hatályba lépése esetén azonban ezt a szabályt csak 2014. november 1-jétől alkalmazzák, és a tagállamok által tagnak jelölt személyeket rotációs rendszerben választják majd ki.)

A Bizottság alapfunkciójából következő hatáskörök és részjogosítványok határozzák meg azokat az általa ellátandó feladatköröket, amelyek alapján a Bizottságot a nemzeti végrehajtó szervekhez, a kormányokhoz is szokták hasonlítani. A számos funkcionális hasonlóság ellenére azonban a tagállami kormány és az Európai Bizottság szerepköre mégsem azonosítható, legfőképpen azért nem, mivel a Bizottság függősége és az akcióiért való felelőssége alapvetően nem politikai jellegű, hanem szakmai, jogi és erkölcsi, etikai természetű, amit az elsődleges jog is kifejezésre juttat.





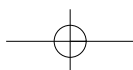
– A Bizottság hatásköre és jogosítványai:

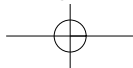
A Bizottságot megillető hatáskörök és jogosítványok kezdeményezésre és javaslattételre, végrehajtásra és ellenőrzésre, átruházott jogkörben hozott döntésekre és nemzetközi képviselőre szólnak.

Általános kezdeményezési és javaslattételi jogosultságával a Bizottság az integrációs folyamat előrehaladásának biztosítója, az uniós fejlődés motorja. A közösségi viszonyok körében e jogkör gyakorlása néhány kivétellel (pl. monetáris politika) a Bizottság kizárólagos monopóliuma, aminek következtében a Bizottság valamely javaslatát egyetértése nélkül a tagállamok csak egyhangúan változtathatják meg a döntéshozatal során. A második vagy a harmadik pillérben, ill. a monetáris politika alkalmazása során a tagállamok, ill. az Európai Központi Bank is kezdeményezhet tanácsi döntést. A Bizottság azonban ezekben az eljárásokban jelen van, jogában és lehetőségében áll álláspontját az adott döntés meghozatalát megelőzően kifejeznie.

A végrehajtás és ellenőrzés általános jogosítványai és az integrációs fejlődés eredményei tiszteletben tartásának felügyeleti joga az „alapszerződések őré”-vé teszik a Bizottságot. Az Unió döntéseinek tényleges végrehajtása és betartása természetesen tagállami feladat. A Bizottság dolga ugyanakkor felügyelni a tagállami kötelezettségek teljesítését és fellépni mindazokban az esetekben, amikor a tagállam kötelezettségeinek nem, vagy nem megfelelően tesz eleget. A Bizottság számára az e jogkörben való fellépéshez a jogsértési eljárások kezdeményezésétől kezdve a bírságolásig terjedő eszköztár áll rendelkezésére.

Az alapszerződések, ill. a másodlagos közösségi jogszabályok számos végrehajtási típusú normatív, vagy adminisztratív intézkedést igényelnek a napi jogalkalmazásban. Ezek meghatározott esetekben szükségessé teszik a Bizottság felhatalmazását a végrehajtás során napi rendszerességgel felmerülő önálló közösségi intézkedések megtételére, vagy éppenséggel arra, hogy a másodlagos jogot annak végrehajtá-





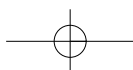
sa alkalmával maga a Bizottság fejlessze tovább a nem szabályozott kérdésekben. Az első esetben az alapszerződések alapján átruházott jogkörében jár el a Bizottság, jellemzően olyan területeken, ahol az integráció hagyományosan nemzetek feletti jellegű. (Közös mezőgazdasági politika, közösségi versenyjog, közös kereskedelempolitika.) A gyakoribb mindazonáltal a második típusú felhatalmazás, amikor a végrehajtás általános címzettje, a Tanács közösségi jogszabályban ruházza át jogát a Bizottságra mindazon végrehajtói jellegű intézkedések meghozatalához (benne további jogalkotáshoz), amelyet nem kíván fenntartani a maga számára. Az ebben a fajta átruházott jog- és feladatkörében eljáró Bizottság rendszerint az ún. komitológiai bizottság eljárási keretében hozza meg döntéseit. A bizottságban részt vesznek a tagállamok is a komitológiai eljárás fajtája szerint eltérő beleszólási lehetőséggel.

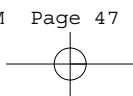
A külkapcsolatokban valósul meg a Bizottság képviseleti feladatköre. A harmadik (kívülálló) országokkal, vagy nemzetközi szervezetekkel a Közösség nevében megkötendő nemzetközi szerződések tárgyalásait ez az uniós intézmény folytatja le és jellemzően a Bizottság képviseli az integrációt mindazokban a nemzetközi szervezetekben is, amelyek tevékenysége közösségi hatáskört érint. (Ezzel szemben viszont a kül- és biztonságpolitikával kapcsolatos ügyekben az Uniót az elnökség képviseli és őt a közös kül- és biztonságpolitikai főképviselő segíti, amire már az előző 3.2. pontban utalt a jegyzet.)

– A Bizottság szervezete és működése:

Az Európai Bizottság szervezetét és belső működését illetően a következők érdemelnek kiemelést.

A Bizottság elnökének politikai irányítása alatt működik; az elnök határozza meg a Bizottság belső szervezetét, ő dönt a Bizottságra háruló feladatok csoportosításáról és a Bizottság tagjai közötti elosztásáról, mely utóbbit bármikor megváltoztathatja. Végezetül: az elnök irányítja a tagokat, a számukra megállapított feladatok ellátására. A tagok





közül az elnök alelnököket nevez ki, a jelenlegi Bizottságnak öt alelnöke van.

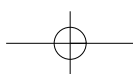
Működése során a Bizottság, mint testület az eljárási szabályzatában az érvényességhez megkívánt meghatározott számban jelenlévő bizottsági tagok többségével hozza belső döntéseit, fogadja el az uniós intézkedés meghozatalára irányuló javaslatait és annak szövegszerű tervezetét. Ezek a javaslatok egyébként a legtöbb esetben a tagállamokkal, szakmai szervezetekkel szoros együttműködésben készülnek, sőt, létezik olyan döntéstervezet is, amelyről a bizottsági elfogadás előtt a széles nyilvánosság tájékoztatást kap, ill. esetenként véleményét kéri.

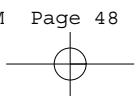
A Bizottság „európai köztisztviselőkből” álló hivatali szervezete több mint 30 főigazgatósági szintű egységből áll, 20.000 főt meghaladó apparátust foglalkoztat. Székhelye Brüsszel, de néhány belső egysége Luxemburgban található. Külső képviseleti (tájékoztatási irodái) pedig – a tagállamokon kívül is – számos országban, ill. nemzetközi szervezetekhez telepítve megtalálhatók, számuk meghaladja a százat.

d.) A Bíróság

– A Bíróság, az Elsőfokú Bíróság funkciója, tagjaik:

Az alapító szerződésekben lefektetett integrációs célok eredetileg is messze túlmentek egy kormányközi együttműködésen, önálló jogkörrel és jogalkotási hatáskörrel rendelkező közösségek megteremtését irányozták elő. Az intézményesített európai integráció ráadásul kezdettől fogva hangsúlyozottan épített a jog kiemelkedő szerepére. Összességében elmondható, hogy az európai integrációs szervezet keletkezése, léte, működése és fejlődése a tagállamoknak az integrációra tekintettel kötött nemzetközi szerződésein és a közösségi, majd uniós szervezet által alkotott másodlagos közösségi jogon alapul. Ilyen körülmények között nyilvánvaló, miért kellett létrehozni önálló közösségi bíróságot a jog tiszteletben tartásának biztosítása céljából. Az idők folyamán a joghézagok betöltésével, elvi tartalmú és jogfejlesztő





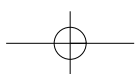
ítélkezési gyakorlatával a Bíróság – a Bizottsághoz hasonlóan – kiemelkedő szerepet játszott az integrációs célkitűzések megvalósításában, sőt azok továbbfejlesztésében.

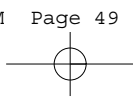
A mindkét bíróság esetében a tagállamok egy-egy bírójából álló, Luxemburgban működő Bíróság és az Elsőfokú Bíróság – saját hatáskörük keretén belül – ennek az igénynek tesznek eleget. Az Elsőfokú Bíróságot – elsősorban a Bíróság tehermentesítése céljából – az Egységes Európai Okmánnyal történt alapszerződés módosítás hozta létre. Hatásköre a Bíróságéhoz képest korlátozott. (A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése esetén az új elnevezésű Európai Unió Bírósága a Bíróságból, a Törvényszékből, és különös hatáskörű törvényszékekből áll majd.)

A bírák és az – ez idő szerint nyolc, a nyilvános tárgyalásokon az indítványt előterjesztő – főtanácsnokok olyan pártatlan és független személyek, akik megfelelnek az országukban a legfelsőbb bírói tisztségre történő kinevezéshez szükséges feltételeknek, vagy elismert szakértelemmel rendelkező jogtudósok. A bírákat és a főtanácsnokokat a tagállamok kormányai jelölik ki és őket a Tanács hatéves időtartamra nevezi ki. A Bíróság elnökét a bírák maguk közül választják meg hároméves időtartamra, az elnök újraválasztható.

– A Bíróság joghatósága és hatáskörei

A Bíróságnak nincs általános joghatósága, a közösségi jog alkalmazása és értelmezése nemzeti bíróságok előtt is felvetődhet, és azt a vitát az eljáró bíróság eldöntheti. Eljárását azonban a tagállami bíróság felfüggesztheti (ha még van jogorvoslati lehetőség a nemzeti bírósági eljárás során), ill. köteles felfüggeszteni (ha már nincs ilyen lehetőség), amennyiben a kérdés az alapszerződés értelmezésével, vagy uniós intézmény aktusának érvényességével, vagy értelmezésével kapcsolatos. Ezekben az esetekben a nemzeti bíróság az ítéletére váró kérdést előzetes határozat céljából a közösségi Bíróság elé terjeszti. Mindezek értelemszerűen alkalmazandók az Unió harmadik pilléréhez tar-



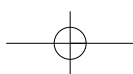


tozó azon jogi kérdésekre, amelyekre az Európai Közösségek Bírósága a rendőri- és büntetőügyekben való igazságügyi együttműködésre vonatkozó alapszerződésbeli rendelkezések alapján hatáskörrel rendelkezik. (Igy a kerethatározatok érvényességének megállapítása és az e cím alá tartozó egyezmények értelmezése kérdéseiben, a tagállam ez irányú nyilatkozattal történt alávetése esetén.)

Az előzetes határozat meghozatala iránti megkeresések számos esetben „alkotmányossági” jellegű bírósági döntést eredményeznek, ha az alapszerződéseket, a Közösségek elsődleges jogát közjogi értelemben a tagállamok alapokmányaihoz kívánjuk hasonlítani, ami természetesen nem minden szempontból lehetséges. Ugyanilyen jellegű döntések jöhetnek létre egy másik, a Bíróság joghatóságába tartozó ügycsoportban, amelyben a Bíróság jogosult megvizsgálni az uniós intézmények jogi aktusainak jogszerűségét. E célból a Bíróság hatáskörrel rendelkezik az olyan keresetek tekintetében, amelyeket valamely tagállam, vagy a döntéshozatalban résztvevő intézmények valamelyike hatáskör hiánya, lényeges eljárási szabályok megsértése, vagy az alapszerződés, ill. a másodlagos közösségi jog megsértése, vagy hatáskörrel visszaélés miatt indított előjogaik megóvása miatt a Számvevőszék és az Európai Központi Bank is benyújthat keresetet ezen a jogcímen, úgy szintén a neki címzett határozat, vagy az egyéb közösségi jogi aktus által közvetlenül és személyesen érintett természetes, illetőleg jogi személy. (Ez utóbbiak ügyei első fokon mindig az Elsőfokú Bíróság hatáskörébe tartoznak.)

Ki kell emelni még a döntéshozatali eljárásban szereplő intézmények mulasztása miatti eljárásokat. Ezekben az ügyekben a tagállamok, illetőleg az Unió intézményei keresettel, a mulasztással érintett természetes és jogi személyek panasszal fordulhatnak a Bírósághoz.

A fentiekén kívül a Bíróság – tanácsokban, ill. nagytanácsokban eljárva – a következő ügycsoportokban jár el: a Bizottság, vagy bármely tagállam által egy másik tagállam ellen indított eljárás a közösségi jog megsértése miatt; intézmények és alkalmazottak jogvitája; eljárás közjogi, vagy magánjogi szerződések ez irányú választottbírói záradé-





ka alapján, vagy a tagállamok között felmerülő, az alapszerződéssel összefüggő azon vitás ügyek, amelyeket külön megállapodás alapján a Bíróság elé terjesztenek; az Európai Beruházási Bank, ill. a Központi Bankok Európai Rendszere alapokmányaiból eredő kötelezettségek teljesítése, ill. e körbe tartozó intézkedések.

e.) *A Számvevőszék*

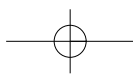
Az Unió pénzügyi viszonyainak, költségvetése betartásának ellenőrzése, a bevételre és kiadásra vonatkozó elszámolások jogszerűségének megvizsgálása a tagállamok egy-egy állampolgárából álló Számvevőszéknek a feladata. A Számvevőszék is önálló és független szerv, tagjait és elnökét a Bíróságnál ismertetett elvek szerint nevezik ki. Éves jelentései, az uniós intézményeknek a számvevőszéki megállapításokhoz adott válaszaiban a hivatalos lapban közzétételre kerülnek.

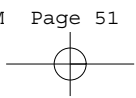
f.) *A monetáris politika intézményi rendszere*

A Gazdasági és Monetáris Unió monetáris politikájának döntés előkészítése és működése számos tekintetben rendhagyó megoldásokat eredményezett az egyéb kizárólagos közösségi politikák döntéshozatalához és végrehajtásához képest. Mindez annak a következménye, hogy az integráció közös pénzzel rendelkezik, legalább is azokra a tagállamokra nézve, amelyekben teljesültek az euró bevezetésének feltételei. Az eurózóna létrejötté, a közös pénz értékállandóságának és általában a pénzügyi rendszer stabilitása megőrzésének napi szabályozási és irányítási feladatai ellátása önálló és független intézményrendszer felállítását tette szükségessé, összhangban a Maastrichti Szerződés idevonatkozó rendelkezéseivel.

• *A Központi Bankok Európai Rendszere*

Az eurózóna monetáris politikájának meghatározása és végrehajtása az Európai Központi Bankból (EKB) és az Unió tagállamai nemzeti bankjából álló Központi Bankok Európai Rendszerének (KBER)





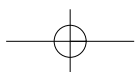
alapvető feladata. Ennek ellátását, illetőleg a Közösségen belüli általános gazdaságpolitika általa történő támogatását a KBER elsődleges céljának követése, az árstabilitás fenntartásának követelménye határozza meg. A KBER további feladata devizaműveletek végzése (a benne résztvevő EKB és a nemzeti bankok útján, a szükséges nemzetközi megállapodás megkötését az erre irányadó eljárási szabályok szerint előkészítve); az eurózóna hivatalos devizatartaléka hivatalos tartása és kezelése (ez nem érinti a technikai egyenlegek tagállami kezelését és tartását); valamint a fizetési rendszerek zavartalan működésének előmozdítása. A KBER-re ruházott jogkörbe tartozó tényleges feladatok elvégzése a benne részt vevő EKB-re és a tagállami nemzeti bankokra hárul, sőt a KBER-t az EKB Kormányzótanácsa irányítja. A Kormányzótanács az EKB igazgatóságának tagjaiból és a nemzeti központi bankok elnökeiből áll.

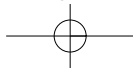
A KBER résztvevői függetlenek a közösségi intézményektől vagy szervektől, a tagállamok kormányaitól, vagy bármely egyéb szervtől. A KBER valójában egy olyan tanácsadó szervezet az uniós döntéshozatal mechanizmusában, amely alapvető feladatai teljesítésével a Tanács döntés-előkészítési tevékenységét látja el, de a formális határozatok meghozatalát nem veszi át az Unió legfőbb döntéshozó szervétől.

- *Európai Központi Bank*

A frankfurti székhelyű Európai Központi Bank önálló jogi személy. Legfőbb hatás- és feladatköre az, hogy a közösségi pénz kibocsátásáért felel. A Közösségen belül kizárólag az EKB jogosult bankjegyek kibocsátásának engedélyezésére, a tényleges kibocsátásra az eurózóna nemzeti bankjai által is sor kerülhet. A pénzerméket a tagállamok az EKB által jóváhagyott mennyiségben bocsáthatják ki.

Az EKB-val konzultálni kell a hatáskörébe tartozó valamennyi közösségi jogi aktusra irányuló javaslattal kapcsolatban. Az EKB ilyen kérdésekben véleményt terjeszthet a megfelelő uniós intézmények és szervek, illetőleg a nemzeti hatóságok elé, monetáris vagy devizagaz-





dálkodási kérdésekben a Tanács számára nemzetközi megállapodás létrehozására irányuló ajánlást tehet, ez utóbbi esetben azonban a formális javaslatétel joga már a Bizottságé.

g.) Az alapszerződéssel létrehozott tanácsadó intézmények

Az alapszerződések az integrációs célkitűzéseknek a tagállamok társadalma által történő támogatottságát hivatottak biztosítani azok a csak tanácsadó jogkörrel rendelkező bizottságok, amelyeket az alapszerződések rendelkezései alapján állítottak fel. E szervezetekkel a szerződésben meghatározott esetekben a Tanácsnak, vagy a Bizottságnak konzultálnia kell.

A Római Szerződés alapján jött létre a Gazdasági és Szociális Bizottság a szervezett civil társadalom különböző gazdasági és társadalmi alkotóelemeinek képviselőiből. A Maastrichti Szerződés hozta létre a regionális és helyi testületek képviselőiből a Régiók Bizottságát.

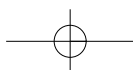
A szóban forgó bizottságok tagjait, és póttagjait az egyes tagállamok javaslatai alapján négy évre nevezik ki. Összlétszámuk nem haladhatja meg a 350-et, jelenleg Magyarország mindkét bizottságban 12-12 hellyel rendelkezik.

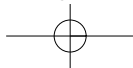
h.) Az Európai Beruházási Bank

Az alapszerződésben és külön nemzetközi szerződésben létrehozott, a tagállamok által jegyzett alaptőkéből működő önálló jogi személy Európai Beruházási Bank feladata, hogy a tőkepiac igénybevételével és saját forrásai felhasználásával kölcsönöket és garanciákat nyújtson a közösségi célkitűzésekkel összhangban lévő, közös érdekű projektek és beruházási programok finanszírozásához.

i.) Egyéb szervek

Az Uniónak, ezen belül a Bizottságnak számos olyan meghatározott célra létrehozott, szakosított szervezete (ügynökség, intézet stb.) van, amely egy-egy uniós területen jelentkező egy vagy több feladat végre-





hajtását hivatott előmozdítani. Ezek a szervezetek mindenkor a Tanács formális döntésére (ritkábban az Európai Tanács előzetes politikai elhatározása nyomán) jönnek létre, önálló belső szervezettel, irányító testülettel, és a döntéshozó által erre a célra elfogadott szervezeti szabályzattal. Magyarország jelenleg egy, a közelmúltban hozott döntés alapján lesz majd az ebbe a kategóriába tartozó uniós szerv gazdája, ez az Európai Technológiai Intézet.

4.2.

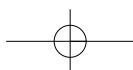
Az Európai Unió jogrendszere; jogforrások és egyéb vívmányok

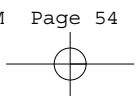
a.) Az elsődleges jog forrásai

Az elsődleges jog forrásait az alapítók, ill. a tagállamok az integráció létrehozását, ill. fejlesztését szolgáló egymás közötti, vagy az integráció új tagokkal való bővülését célzó harmadik országokkal kötött nemzetközi szerződésai alkotják.

Az elsődleges jogot vagyis az alapvető jogforrásokat mindennek előtt az alapszerződések jelentik: tehát az – időközben megszűnt – Európai Szén- és Acélközösséget, az Európai Gazdasági Közösséget (a maastrichti módosítás után: az Európai Közösséget) és az Európai Atomenergia Közösséget létrehozó nemzetközi szerződések. Ugyan ebbe a körbe tartoznak az itt említett szerződéseket később módosító és az integrációt új alapokra helyező Egységes Európai Okmány, a Maastrichti Uniós Szerződés és az Amszterdami Szerződés. De ide sorolandók az olyan alapszerződés módosítások is, amelyek az intézményi rendben, vagy a költségvetési hatáskörökben idéztek elő jelentős változásokat. (Pl. a három Közösség intézményeinek egyesítéséről szóló 1965. évi szerződés, a Közösség költségvetési hatáskörét bővítő 1970. évi Luxemburgi Szerződés, az elsősorban az intézményi rendszer korszerűsítését eredményező 2001. évi Nizzai Szerződés.)

Az elsődleges jog második csoportjába a már a jegyzet bevezetőjében felsorolt csatlakozási szerződések tartoznak. A harmadik csoport-





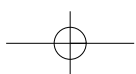
ba pedig azok a megállapodások, amelyeket az Unió tagállamai az alapszerződéseken kívül, de az integrációra tekintettel hoztak létre és azok kívülálló számára nem nyíltak meg csatlakozásra (Pl. a már a közösségi jogba beépült Schengeni Megállapodás, vagy a bel- és igazságügyi együttműködés körébe tartozó számos többoldalú egyezmény.) A negyedik csoportot képezik azok a társulás, illetőleg megállapodás, vagy más (pl. rendezés, jegyzőkönyv stb.) néven létrejött nagyszámú nemzetközi szerződések, amelyek szerződéskötője – akár egyedül, akár a tagállamokkal együttesen – az Európai Közösségek (esetenként már Európai Unió néven).

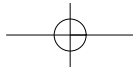
b.) *A másodlagos közösségi jog forrásai*

Az Európai Közösségekre vonatkozó alapszerződések alapján a hatáskörében eljáró Tanács önállóan vagy a Parlamenttel együttesen, ill. átruházott hatáskörében a Bizottság három formában hozhat a tagállamokat, illetőleg a természetes és jogi személyeket kötelező – általános érvényű, vagy egyedi – döntést, mindenkor az alapszerződésnek az adott kérdésre irányadó rendelkezése szerint. A Tanács, ill. a Bizottság által hatásköreik kerete között hozott jogforrások között jogi természetüket tekintve nincs különbség.

Fontos tudnivaló, hogy a Bíróság következetes gyakorlata szerint az elsődleges jog mellett a származékos közösségi jog is elsőbbséget élvez a tagállamok nemzeti jogával szemben a jogszabályok összeütközése esetén.

- *A rendelet* általános hatállyal bír. Teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban. A rendeletet az uniós intézmények elsősorban ott alkalmazzák, ahol kizárólagos hatáskör áll fenn, ill. olyan közös politikáról van szó, amelynek esetében az adott szabályozásra vonatkozó irányítási jogkörök lényegében teljes egészében a Közösség kezében vannak és e hatáskör érvényesítéséhez általános érvényű és közvetlenül alkalmazandó közösségi norma megszületése szükséges.





A közvetlenül alkalmazandóság azt jelenti, hogy a közösségi jogszabály a tagállamok belső jogában közvetlenül érvényesül, semmilyen nemzeti intézkedés azzal kapcsolatban sem nem szükséges, sem nem lehetséges. A rendeleteknek legtöbbször – miként az alapszerződés előírásainak – közvetlen hatályuk is van, ami alatt azt értjük, hogy az adott közösségi jogforrást, annak valamely rendelkezését a tagállamok bíróságai alkalmazni tudják a természetes, ill. jogi személyek magánjogi vitáiban is. (Mindez természetesen feltételezi az elsődleges, vagy másodlagos jogforrás alkalmazandó rendelkezésének egyértelműségét, pontos megfogalmazását.)

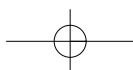
- *Az irányelv* az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja.

Az irányelv ezen adottságánál fogva a jogharmonizáció elsődleges eszköze, közvetlen hatálya csak ritkán van. (A bírósági gyakorlat szerint ehhez az szükséges, hogy az adott irányelv világos és egyértelmű legyen, alkalmazása ne függjön további tagállami intézkedéstől, vagy bármely más feltételtől. Ennek esélye lényegében csak akkor áll fenn, ha valamely tagállam elmulasztja a közösségi jogszabály átültetésére vonatkozó kötelezettségét teljesíteni és az a személy, akit joghátrány ért, kívánja az említett követelményeknek megfelelően megfogalmazott irányelven alapuló jogát a kötelezettségzegő tagállammal szemben érvényesíteni.)

- *A határozat* teljes egészében kötelező azokra nézve, akiket címzettként megjelöl.

A címzettekre jogilag kötelező határozatot jellemzően olyan eljárásokban, egyedi ügyekben alkalmazzák, ahol a Közösség hatáskörében eljáró intézménye (rendszerint a Bizottság) kerül szembe valamely tagállammal, vagy harmadik országgal (pl. kereskedelempolitikai védelmi intézkedések esetén) ill. meghatározott személlyel (versenyjogi eljárások).

Megjegyzendő, hogy az itt használt értelmében a „határozat” mindig a Közösség külső, anyagi jogi tartalommal bíró aktusát je-



löli. Ez jogilag megkülönböztetendő azoktól a belső határozatoktól, amelyeket valamely uniós intézmény saját eljárásában hoz ügyrendi, ill. eljárási jelleggel.

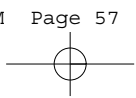
c.) *Közösségi vívmányok*

Az ún. közösségi vívmányok az elmondottak szerint kötelező és nem kötelező normák, eljárási szabályok, nyilatkozatok, gyakorlatok, stb. összessége, amelyeknek hatásuk van az integráció működésében. A nem kötelező vívmányok általában olyan aktusok, amelyeket követnek, mert valamely tevékenység jövőbeni irányának meghivatkozható forrásai. (Esetenként elfogadását és alkalmazását meg is követelik, pl. az Unióhoz történő csatlakozás során a tagjelölttől). A változatos formában és tartalommal létező egyéb közösségi vívmányok közül az alábbiak érdemelnek említést:

A Római Szerződés nevesítette az ajánlást és a véleményt, mint a Közösség nem kötelező normáit. Ezeknek a formáknak az alkalmazását többnyire az alapszerződés írja elő meghatározott esetekre (Pl. az előző alpontban ismertetett konzultatív bizottságok kötelező megkeresése bizottsági döntéstervezetre adandó vélemény adása céljából, a Tanács, ill. a Tanács és a Parlament döntése előtt.) Általánosságban az ajánlás egyfajta cselekvési és magatartási elvárásokat fogalmaz meg a címzetthez, míg számára a vélemény álláspontot közöl.

A gyakorlatban alakult ki és terjedt el az, hogy a Bizottság következtetés elnevezéssel terjeszt a Tanács elé dokumentumtervezetet, amellyel a tagállamok politikai elkötelezettségét kívánja elérni annak érdekében, hogy a következtetésben szereplő elvek és nem kötelező szabályok a későbbiekben kiindulási és hivatkozási alapot képezzenek számára valamely közösségi jogszabály tervezetének megalkotásához.

Az uniós szervek önálló jogforrásba nem foglalt működési és eljárási szabályai eljárási értelemben természetesen kötelezően betartan-



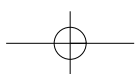
dó magatartási szabályok, de csak az adott szervezetnek a működésére szólóan és az abban részt vevő, ill. közreműködő személyekre.

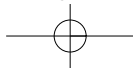
Az egyes jogi aktusok elfogadásához fűzött jegyzőkönyvi nyilatkozatok akár a tagállamok, akár a Bizottság részéről legfeljebb a nyilatkozattal érintett aktus, vagy rendelkezés egyéni jogértelmezéseként értékelendők.

d.) *Uniós jogforrások és vívmányok*

Az Európai Unió második és harmadik pillérének együttműködési viszonyai közös jellemzője, hogy azok elmúlt évtizedbeli gyors fejlődése eredményeképpen az Unió nevében létrejövő aktusok jogi természetét illetően mozgó határok jöttek létre. A kezdetben vitathatatlanul kormányközi jellegű együttműködés nem eredményezett, nem is eredményezhetett a tagállamok jogában alkalmazást, ill. végrehajtást igénylő uniós jogot, a közösségi jog másodlagos forrásaihoz hasonló jogi aktusok meghozatala kizárt volt.

Az Amszterdami Szerződés rendelkezései és az ott megjelölt középtávú célok megvalósulása folytán a harmadik pillér hatáskörébe tartozó viszonyok esetén jelentős, jogilag értékelhető változások történtek, amennyiben – számos részterület közösségi jogviszonnyá válása mellett – a pillér megmaradt jogviszonyaiban is lehetőség nyílt integrációs jog alkotására. Az alapszerződés közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó rendelkezésének módosulásai is nyitottak bizonyos rést a másodlagos „uniós jog” kialakulásához, de ennél több máig nem történt, a lehetőségből még nem lett valóság. Kétségtelen ugyanakkor, hogy – különösen a többségi döntés alkalmazhatóságának megjelenése miatt – ez a sokak által „soft law”-nak minősített terület kínál lehetőséget a megfelelő politikai akarat megléte esetén az e körbe tartozó együttműködési kapcsolatok uniós jogviszonnyá válásához. Mindenesetre ez az akarat ma nincs meg számos tagállam részéről, amit az is bizonyít, hogy a megghiúsult alkotmányos szerződés nagyobb részét átmentő Lisszaboni Szerződés éppenséggel ezen a területen nem





tudott számos olyan rendelkezést átvenni, amelyek a második pillér föderatív irányú továbbfejlesztésének nyithatnának teret.

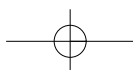
Mindezeket figyelembe véve a második és harmadik pillér területén a jogforrások és vívmányok az alábbiak szerint csoportosíthatók:

- *A büntető ügyekben folytatott rendőri- és igazságügyi együttműködés* körében a közösségi irányelvhez, illetőleg határozathoz nagymértékben hasonló jogforrások jelentek meg.

A kerethatározat a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítése céljából fogadható el, egyhangú határozattal. A kerethatározat az elérendő célt illetően kötelező a tagállamokra, azonban a forma és eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyják. A kerethatározatnak nincs közvetlen hatálya.

Ugyancsak egyhangú döntéssel fogadható el a *határozat* – a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseit kivéve – bármely egyéb olyan célból, amely az itt tárgyalt együttműködés célkitűzéseivel összhangban van. A határozatok kötelezőek és nem rendelkeznek közvetlen hatállyal; a Tanács minősített többséggel fogadja el ezeket az Unió szintjén történő végrehajtásban szükséges intézkedéseket. Bármely jogforrás kezdeményezője a Bizottság vagy a tagállam lehet.

A harmadik pillérben maradt viszonyok körében a fenti jogforrási lehetőségeken kívül – a Bizottság vagy valamely tagállam kezdeményezésére eljáró – Tanácsnak szintén egyhangú belső határozattal egyéb *vívmányok* keletkeztetésére az alábbi eszközök állnak rendelkezésére: *közös álláspontot* fogadhat el, amelyben meghatározza, hogy az Unió hogyan viszonyul egyes kérdésekhez, illetőleg *egyezményeket* dolgoz ki, amelyeket a tagállamoknak alkotmányos követelményeiknek megfelelő elfogadásra ajánl. A tagállamok a Tanács által meghatározott határidőn belül megindítják



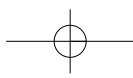


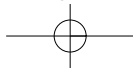
az alkalmazandó eljárásokat. Ha az egyezmények másként nem rendelkeznek, amint azokat a tagállamok fele elfogadta, a tagállamokra nézve hatályba lépnek. Az eseményeket végrehajtó intézkedéseket a Tanácson belül a Szerződő Felek kétharmados többséggel fogadják el.

- *A közös kül- és biztonságpolitika* kialakítása körében az elmondottak szerint jelenleg csak *vívmányokról* lehet beszélni, amit az alapszerződés *eszközöknek* nevez. Ide tartoznak: a közös kül- és biztonságpolitika elveinek és az arra vonatkozó általános iránymutatásoknak a meghatározása; a közös stratégiára vonatkozó határozatok; az együttes fellépések elfogadása; a rendszeres együttműködés erősítése a tagállamok között politikájuk folytatásában.

Az egyes eszközök gyakorlója az Európai Tanács a stratégiai és egyéb alapvető kérdésekben, illetőleg a Tanács a végrehajtási típusú ügyekben, valamint együttes fellépés vagy közös álláspont meghatározása esetén. A Tanács döntéseit határozat elnevezéssel illetik, és – ahogy arról már volt szó – azok egyhangúan (adott esetben konstruktív tartózkodás mellett) születnek, illetőleg (közös stratégia alapján) minősített többséggel hozhatók. A Tanács hatókörébe tartozó döntések politikai előkészítésében részt vesz a közös kül- és biztonságpolitika főképviseelője, aki az elnökség kérésére a Tanács nevében eljárva harmadik felekkel politikai párbeszédet folytat.

Az itt tárgyalt körben eljárási jellegű az a vívmányok közé sorolható aktus, amit a Politikai és Biztonsági Bizottság (az Állandó Képviselők Bizottságát részben tehermentesítő szerv a Tanács döntés előkészítése során) terjeszthet az Általános és Külügyi Tanács elé – az elnökség és a Bizottság hatásköreinek sérelme nélkül – vélemény formájában. Erre azért lehet szükség, mert az itt említett bizottság gyakorolja a válságkezelési műveletek politikai ellenőrzését és stratégiai irányítását.





4.3.

Az Európai Unió döntéshozatali mechanizmusa

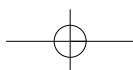
a.) A közösségi döntéshozatali eljárás

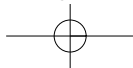
A döntéshozatali eljárások típusainak több tucatja létezik az Európai Közösségekben. Ezek között azonban számos olyan van, amely nem az integráció tartalmi kérdéseinek általános érvényű megoldására irányul, hanem az intézmények működését szolgáló eljárási jellegű intézkedések meghozatalát (pl. az intézmények tagjainak megválasztása) vagy a közösségi eszközök alkalmazását (pl. programok megvalósítására) hivatottak rendezni.

Hagyományosan a jogalkotási, a költségvetési, a végrehajtási és nemzetközi szerződéskötési döntéseket sorolják a közösségi döntéshozatali eljárás egyes alfajtaiba.

A költségvetési és a végrehajtási eljárások legjellemzőbb specifikumait ez a jegyzet a megfelelő helyen érintette. (A költségvetés elfogadásakor az utolsó szó a Parlamenté, ill. a végrehajtási eljárások a Bizottság ún. komitológiai bizottságaiban zajlanak.) Ezen eljárások egyediségével a továbbiakban a képzés általános jellegére tekintettel ez a jegyzet nem foglalkozik. Nem indokolt részleteiben foglalkozni a nemzetközi szerződéskötési eljárások Unión belüli döntéseinek előkészítési rendjével sem. Annak lényegét ugyanis egyrészt a Bizottság, mint a Közösség számos nemzetközi szerződésének kezdeményezője, előkészítője, tárgyalója, ezen szerepkörének ismertetésekor érintettük, másrészt pedig az adott nemzetközi szerződés létrehozása (aláírása), ill. megkötése (a hatálybalépéshez szükséges jóváhagyás, megerősítés) mindig a jogalkotási döntéshozatali eljárás valamelyik formájában történik.

Következésképpen a közösségi döntéshozatali eljárás részletes ismertetése ehelyütt az egyes jogalkotási eljárási formák bemutatását jelenti. Természetesen a jogalkotás kifejezést ebben a megközelítésben tágabb értelmében használjuk, mivel az magában foglalja a nem köte-





lező közösségi vívmányok (a következtetések) elfogadását is, amelyben az a közösségi hatáskörbe eső politikák területén történik.

Miként arra a jegyzet már rámutatott a 4.2. pontban, a jogalkotási jellegű közösségi döntéshozatal egyes formái a Parlament közreműködésének szintje szerint csoportosíthatók, mivel az általános érvényű intézkedések, benne a jogalkotási döntések meghozatala általában a Tanács, a Bizottság és a Parlament együttműködési kapcsolatát jelenti. (A kivételekről is esett már szó: amikor a Tanács, vagy átruházott jogkörében a Bizottság egyedül fogad el valamely jogszabályt, és a Parlamenttel még konzultálni sem kell.)

A jogalkotási jellegű közösségi döntéshozatal egyes formái a következők:

- *Konzultációs eljárás – (klasszikus) döntéshozatali eljárás*

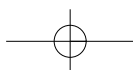
A Római Szerződés hatálybalépésekor irányadó döntéshozatali eljárás, amelynek lényege, hogy a Bizottság javaslata alapján és a Parlament meghallgatását követően a Tanács döntést hoz. A Parlament véleménye nem köti a Tanácsot.

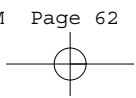
- *Kooperációs (együttműködési) eljárás*

Az Egységes Európai Okmány vezette be 1987-ben. Az Amszterdami Szerződés nagy mértékben visszaszorította alkalmazását az együtt döntési eljárás javára. A folyamat itt is a Bizottság Parlamentnek és Tanácsnak megküldendő javaslattételével kezdődik. A Parlament első olvasatban véleményt alkot, melyet a Tanácsnak kötelezően figyelembe kell vennie. A Tanács közös álláspontot alakít ki, amelyet visszaküld a Parlamentnek.

A Parlamentnek a második olvasatban három hónap áll a rendelkezésére, hogy a közös álláspontot:

- elfogadja (ezzel egy tekintet alá esik hallgatása is) – ez esetben a Tanács azt minősített többséggel fogadja el és kihirdeti.





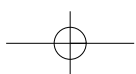
- abszolút többséggel elutasítja – ilyenkor a Tanács egyhangúan, a Parlament állásfoglalása ellenére is kihirdetheti a határozatát.
 - módosítja – amit azt eredményezi, hogy a javaslatot vissza kell küldeni a Bizottsághoz, aki:
 - a.) vagy elfogadja a javasolt változtatást, melyet aztán a Tanács minősített többséggel határozatra emel,
 - b.) vagy elutasítja a módosításokat – amellyel azonban a Tanács ismételten szembehelyezkedhet és érvényesítheti saját akaratát, amennyiben egyhangú szavazással máshogy dönt.
- *Együtdöntési (közös döntéshozatali) eljárás*

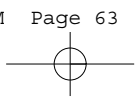
A Maastrichti Szerződéssel keletkezett eljárási jogintézmény, amely a Parlamentet formálisan a Tanáccsal egyenrangú döntéshozóvá, társjogalkotóvá tette. Ebben az eljárási formában a Bizottság javaslatát a Parlament első olvasatban véleményezi. Ennek eredményeként:

- vagy elfogadja azt, vagy nem foglal állást – ilyenkor a Tanács minősített többséggel elfogadja a javaslatot és új közösségi jogszabály születik,
- amennyiben módosítást javasol, úgy a tervezet a Bizottság elé kerül, amely azzal vagy egyetért, vagy nem. Ekkor a Tanács minősített többséggel ismét elfogadhatja azt, – pontot téve ezzel a javaslatra – vagy elutasíthatja, és visszaküldheti a Parlamentnek közös álláspontja megalkotása mellett.

A Parlament második olvasatban három hónapon belül:

- a.) a közös álláspontot elveti, így a javaslat a továbbiakban már bizonyosan nem fogadható el – a Parlament ez esetben véget vethet egy bizottsági-tanácsi indítványnak.
- b.) amennyiben a Parlament elfogadja, vagy nem foglal állást – ilyenkor a Tanács a rendelkezést jogosult kihirdetni.





- c.) módosítja, mely a Bizottság előtt vagy jóváhagyásra talál, vagy elutasításra kerül. Ilyen esetben:
- a Tanács a Bizottság által jóváhagyott parlamenti módosítást minősített többséggel, a Bizottság által elutasított javaslatot pedig egyhangú szavazással fogadhatja el,
 - a Tanács elfogadása hiányában közös egyeztető bizottságot állítanak fel (békéltetés). Ha ennek keretein belül sem születik megegyezés, úgy a javaslat el nem fogadásának akár a Tanács, akár a Parlament lehetett az oka. Ha a közös egyeztető bizottságon belül megegyezés születik, akkor a javaslat harmadik olvasatra kerül a Parlament elé, melyet az jóváhagy, a Tanács pedig kihirdet.

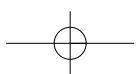
Az együttdöntési eljárás szabályairól szóló, az eljárást konkrét példákon keresztül bemutató, a Külügyminisztérium által készített tájékoztatót a Függelék tartalmazza. Az eljárás további részleteit és gyakorlatát a szakmai, ill. integrált képzés már említett előadásai és szemináriumai (I/4. ill II/2) dolgozzák fel.

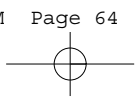
- *A Parlament egyező véleményét igénylő eljárás*

Ebben az elsősorban nagyobb jelentőségű nemzetközi szerződéseknél alkalmazott eljárási fajtában a Tanács döntésének meghozatalához a bizottsági javaslattal egyező előzetes parlamenti vélemény szükséges. Természetesen a döntés ekkor is a Tanácsé, de ehhez a Parlament előzetes jóváhagyása elengedhetetlen.

b.) *Az Unió második és harmadik pillérének döntéshozatala*

A jegyzet eddigi ismertetéséből kitűnően az alapszerződéseknek a közös kül- és biztonságpolitikára, illetőleg a büntetőügyekben folytatott rendőri és igazságügyi együttműködésre vonatkozó rendelkezései az Európai Parlamentnek semmilyen jogkört nem adnak az egyedi döntések meghozatalára, azokról pusztán tájékoztatást kap. (Az egyetlen kivételt a harmadik pillér jogforrásai képezik, ahol az egyes dön-



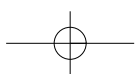


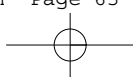
tések megszületése előtt a Parlamenttel minden esetben konzultálni kell.)

A másik jelentős különbségről a közösségi döntéshozatalhoz képest szintén volt szó a jegyzet megfelelő pontjainál. Nevezetesen: a második és a harmadik pillérben nem érvényesül a Bizottság kizárólagos döntési eljárás kezdeményezési joga, mert a tagállamok is javaslatot tehetnek a Tanács számára valamely döntés meghozatalára.

Végül ismételtén, és ehelyütt is, rá kell mutatni a harmadik különbségre, amely abban áll, hogy szemben a közösségi döntéshozatal minősített többségű főszabályával, a harmadik pilléres belső határozatok jellemzően egyhangúsággal születnek.

(A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése esetén az itt tárgyalt kérdés-körben elsősorban a harmadik pillérhez tartozó területen lesz jelentős változás, mivel a büntetőügyekben való rendőri és igazságszolgáltatási együttműködés döntéseinek előkészítése döntő részben a közösségi konzultációs eljárás szabályai szerint történik majd, mivel ez a terület szinte teljesen összeolvad majd a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének övezetére vonatkozó közösségi viszonyokkal.)





5. Az alkotmányos szerződés kísérlete és a lisszaboni reformszerződés

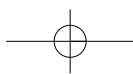
5.1.

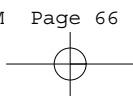
Az alkotmányos szerződés

Az Európai Tanács 2001. decemberi ülésén az állam- és kormányfők nyilatkozatot fogadtak el Európa jövőjéről. A nyilatkozat az Unió hatékonyságának növelése, demokratikus legitimitásának erősítése és külső tevékenysége nagyobb koherenciája érdekében szükségesnek látta egy olyan, – az európai „bölcsekkel”, az európai és nemzeti parlamentek képviselőivel – kibővített kormányközi tanácskozás összehívását, amelynek feladata e célkitűzéseknek megfelelő európai alkotmány kidolgozása.

A Konvent munkáját 2002. tavaszán, az okmány megszövegezését 2003. januárjában kezdte meg, e munkálatokban a valamivel később az Unióhoz csatlakozó közép- és kelet-európai térség államainak képviselői már kezdetektől fogva végig részt vettek.

A 2004. október 29-én az állam- és kormányfők által aláírt alkotmányos szerződés legfőbb újításai: a pillér-rendszer megszüntetése, az Unió egységes jogi személyiségének megteremtése; az alapszerződések egybeszerkesztése; az Unió értékeinek meghatározása és céljai újra-megfogalmazása (benne az európai szimbólumok, így zászló, himnusz megjelenítése, továbbá az Alapvető Jogok Chartájának szerződésbe foglalása); az intézmény- és jogrendszer helyenként föderatív irányú továbbfejlesztése (pl. az Európai Tanács állandó elnökének lét-





rehozása, a tagállamok számánál kevesebb bizottsági tagok rotációs rendje elveinek meghatározása, az európai törvény és kerettörvény elnevezések meghonosításával a közösségi jog szupremáciájának kimondása); a demokratizmus alapjainak kiszélesítése (az Európai Parlament hatásköreinek bővítése, a nemzeti parlamentek erőteljesebb bevonása az uniós döntések meghozatalába); az Unió külső megjelenésének biztosítása (pl. az Unió külügyminiszteri posztjának létrehozása); az Unió politikáinak bővítése, a meglévők továbbfejlesztése olyan irányban, hogy az a gazdasági kormányzást uniós szinten tegye lehetővé, ugyanakkor világosabban váljanak el a tagállami és a nemzeti hatáskörök.

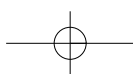
Az alkotmányos szerződést 2005. tavaszán Franciaországban és Hollandiában népszavazáson elutasították.

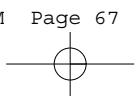
5.2.

A Lisszaboni Szerződés

Az alkotmányos szerződés kudarca miatti átmeneti válságból az Unió a 2007. március 25-i berlini csúcsértekezletén hozott döntéssel kísérte meg megtalálni a kiutat. A döntés lényege az volt, hogy az alkotmányos szerződés tartalmából meg kell menteni mindazt, ami az Unió jövője szempontjából elengedhetetlen újítás, de nem indokolt ragaszkodni azokhoz az egyébként előremutató elemekhez, amelyek a nemzeti szuverenitással kapcsolatos érzékenységeket érintik és (ugyan jobbra félreértésből, vagy félremagyarázásból, illetőleg a nem kellő tájékoztatás okából) az említett országokban az alkotmányos szerződés elutasításához vezettek.

A „reformszerződés”-nek is hívott új alapokmány a 2007. december 13-án aláírt nemzetközi szerződésekben öltött testet. Hatálybalépését a szerződés 2009. január 1-jére irányozta elő, ami azonban – a 2008. júniusi írországi népszavazás negatív eredménye miatt – már biztosan nem valósul meg, illetőleg késni fog. Eddig 24 ország erősí-



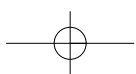


tette meg a Lisszaboni Szerződést. (Írország mellett nem ratifikált még Svédország és Csehország a folyamatban lévő alkotmánybírósági vizsgálataik miatt, hiányzik továbbá a köztársasági elnöki jóváhagyás Németországban és Lengyelországban.)

A Lisszaboni Szerződés formájában és szerkezetében eltér az alkotmányos szerződéstől. Tartalmilag azonban utóbbi lényegi elemei túlnyomó többségét sikerült megőrizni, sőt esetenként azokat továbbfejleszteni. (Az alkotmányos szerződés kudarcának áldozatául elsősorban olyan típusú megoldások estek, mint például az Unió szimbólumai, jogrendszere elsőbbségének a nemzeti jogokkal szembeni kimondása és jogforrásai elnevezése; a külügyi terület egyes föderatív irányba mutató továbbfejlesztései, mint például az uniós külügyminiszter elnevezés használata.)

A reformszerződés valójában két egyenértékű szerződésből áll: az egyik az Európai Unióról szóló Szerződés nevet viseli, a másik elnevezése: az Európai Unió működéséről szóló Szerződés. Ez utóbbi foglalja magába a korábbi közösségi viszonyokat, miután a pillérrendszer megszüntetésével, az egységes és jogi személy Európai Unió magába olvasztotta az Európai Közösségeket, megszüntetve ezzel a „Közösségek” elnevezést, annak bármely változatát. (Ettől természetesen tartalmilag nem szűnne meg a pilléres viszonyok közötti integrációs szintkülönbség a reformszerződés hatályba lépése esetén, bár például a jelenlegi harmadik pilléres viszonyok – a főszabályként az egyhangú döntések megkövetelését leszámítva – valójában hasonlóvá válnának a mai közösségi jellegű viszonyokhoz.)

Az első okmány hat címet tartalmaz, közöttük az Unió értékeivel és céljaival; tagállamai demokratikus egyenlőségével és képviseleti demokrácia formájában való berendezkedésükkel; az uniós intézményekkel; a külkapcsolati arculattal, benne a kül- és biztonságpolitika létrehozására vonatkozó rendelkezésekkel. A másik okmány foglalkozik tehát a hatályos közösségi viszonyokkal hét részben, jelentősen átszerkesztve és átfoglalozva az egyes címeket és fejezeteket.



A jegyzetben az egyes témák ismertetésekor rendszerint jeleztük a legfontosabb tartalmi változtatásokat (például a korábbi harmadik pillér területének teljes beolvadása a szabadság, biztonság, jog érvényesülését szabályozó rendelkezések közé, az Európai Tanács és az Európai Központi Bank fő intézményként való nevesítése, az Európai Tanács állandó elnöksége, az Unió közös kül- és biztonságpolitikai lehetőségeinek továbbfejlesztése, ill. a kül- és biztonságpolitikai főképviselő új jogosítványai, a Tanács minősített szavazatához megkívánt kettős többségnek, ill. az Európai Bizottság összetételének új szabályozása 2014. után, stb.). Ehelyütt indokolt kiemelni azt a tartalmi újítást, hogy az új alapszerződés a jelenleginél egyértelműbben határozza el az uniós és nemzeti hatásköröket, és pontosan meghatározza, mely területek tartoznak az integráció kizárólagos hatáskörébe (vámunió; a belső piachoz szükséges versenyszabályok; monetáris unió; a tengeri biológiai erőforrások megőrzése a közös halászati politika keretében és a közös kereskedelempolitika), melyek képeznek megosztott hatáskört (belső piac; a szociálpolitikának a szerződésben meghatározott vonatkozásai; gazdasági és társadalmi kohézió; mezőgazdaság és halászat; környezetvédelem; fogyasztóvédelem; közlekedés; transzeurópai hálózatok; energia, amely először jelenik meg az integráció alapszerződésében; a szabadság, biztonság és jog érvényesülésen alapuló térség; közegészségügy a közös biztonsági kockázatokra tekintettel, és kutatás-technológia), végezetül mely területeken támogató, összehangoló, kiegészítő jellegű az Unió politikája (egészségvédelem; ipar; kultúra; idegenforgalom; oktatás-szakképzés, ifjúság, sport; polgári védelem; és igazgatási együttműködés).

Az együtt döntési eljárás

1.

A Bizottság javaslata

A Bizottságnak **kizárólagos joga van jogszabály javaslatok kezdeményezésére**. A jogszabály javaslatok benyújtását alapos konzultáció, előkészítés előzi meg. Ez magába foglalja hatástanulmányok készítését, nemzeti szakértőkkel, nemzetközi szervezetekkel, nem-kormányzati szervezetekkel folytatott egyeztetéseket, Zöld Könyvről, Fehér Könyvről folytatott eszmecsereket.

Egy, a közelmúltban kiadott jogszabályt (gépkocsik CO₂ kibocsátása) az alábbi fejlemények előzték meg:

- COM közlemény: 2007. február 7.*
- Public hearing Bruxelles: 2007. július 11.*
- Public consultation: határidő 2007. július 15.*
- COM jogszabály javaslat: 2007. december 19.*

Az elfogadott jogszabály tervezetet a Bizottság párhuzamosan megküldi az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, továbbá a nemzeti parlamenteknek.

A jogszabály tervezetek Tanácsnak történő benyújtását követően és a tanácsi munkacsoportban történő tárgyalás megkezdésére készen kell lennie az alapmandátumnak, melyet az EKTB is elfogadott.



2. Első olvasat az Európai Parlamentben

A Bizottság jogszabály tervezetéről az EP véleményt fogalmaz meg, melynek „gazdája” az EP-képviselők közül kijelölt riportőr. Az EP véleményének elfogadására a Szerződés nem ír elő határidőt. A riportőr által előterjesztett jelentést az EP illetékes bizottsága, majd a plenáris ülés fogadja el, együtt a Bizottság javaslatához benyújtott módosításokkal.

3. A Bizottság módosított javaslata

A Szerződés 250. cikkének (2) bekezdése felhatalmazza a Bizottságot arra, hogy módosítsa jogszabály javaslatát, átvéve az EP azon módosításait, melyek álláspontja szerint javítják az eredeti javaslatot és/vagy amelyek várhatóan megkönnyítik a Tanács és az EP megállapodását.

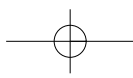
4. Első olvasat a Tanácsban

A Tanács az első olvasatban a Bizottság javaslatával kapcsolatban alakítja ki álláspontját, ha az EP egy módosító javaslatot sem tesz. Amennyiben tesz, akkor az EP első olvasatban elfogadott módosító javaslatáról vagy az ennek nyomán módosított bizottsági javaslatról alakítja ki álláspontját. A közös álláspont elfogadására nincs határidő előírva.

Ezt követően három lehetséges forgatókönyv adódik:

4.1. A Tanács módosítás nélkül elfogadja a Bizottság javaslatát, melyhez az EP egy módosító javaslatot sem nyújtott be.

4.2. A Tanács, az EP által a Bizottság eredeti javaslatához benyújtott módosító javaslatokat elfogadja. (Ha készült módosított bizottsági javaslat, akkor az olyan EP módosító javaslatokat, melyeket a Bizottság nem épített be módosított javaslatába, a Tanácsnak egyhangúlag kell elfogadnia.)



A megegyezés elősegítése érdekében a Tanács és az EP között informális egyeztetésekre kerülhet sor, melyek során megállapodás születik arról, hogy az EP olyan módosító javaslatokat terjesszen be, melyeket a Tanács támogatni tud. Természetesen a javasolt módosításokat mindkét intézménynek saját eljárása szerint jóvá kell hagynia. Az egyezséget jóváhagyás előtt a felek (EP, Tanács) levélváltás formájában erősítik meg.

Intézményközi megállapodás az együtdöntési eljárás gyakorlati kérdéseiről: 14. Ha a háromoldalú egyeztetéssel zajló informális tárgyalásokon megállapodást érnek el, a Coreper elnöke az illetékes parlamenti bizottság elnökének címzett levélben, a Bizottság javaslatához fűzött módosítások formájában továbbítja a megállapodás lényegi részleteit. A levél tartalmazza, hogy a Tanács kész az említett eredmény elfogadására – amely jogász-nyelvészi ellenőrzés tárgyát képezi – ha azt a plenáris ülésen szavazással megerősítik. A levél másolatát elküldik a Bizottságnak.

4.3. Minden más esetben a Tanács közös álláspontot (common position) fogad el.

4.3. A Tanács közös álláspontja

A közös álláspont kialakítása során az első lépés a **politikai megállapodás** (political agreement) kitárgyalása és elfogadása. A politikai megállapodás általában a jogszabály rendelkező részére vonatkozik, az ehhez kapcsolódó bevezető rendelkezések véglegesítésével, valamint a jogász-nyelvészi ellenőrzés lefolytatásával lesz a politikai megállapodásból **közös álláspont**.

Bizonyos esetekben, amikor a Tanács valamelyest befolyásolni kívánja az EP első olvasati tárgyalását, a Tanács **általános megközelítést** (general approach) fogad el. Az általános megközelítésről a Szerződés nem tesz említést, annak elfogadása során a Bizottság sem foglal állást, mégis lehet egyfajta jelzés értéke a Tanács részéről az EP fe-



lé, hogy várhatóan milyen irányú közös álláspont fog majd születni. Amennyiben az EP módosító javaslatai egybe esnek az általános megközelítéssel, akkor a 4.2. pontban vázolt helyzet áll elő, az EP valamennyi módosító javaslatának (melyeket a Bizottság is átvett módosított javaslatába) elfogadásával megszületik a jogszabály.

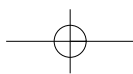
Az első olvasati megállapodást a Tanács és az Európai Parlament között informális egyeztetések segítik elő. A gyakorlatban a Tanács, ill. az EP levélváltás formájában hozza a másik intézmény tudomására, hogy az informális egyeztetések során kialakult módosítások elfogadásával kész az első olvasati megállapodás megkötésére. Természetesen az így kialakult kompromisszumot mindkét intézménynek megfelelő formában (EP – módosítások elfogadása, Tanács – az EP módosításainak formális elfogadása) jóvá kell hagyni.

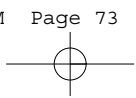
Intézményközi megállapodás az együtdöntési eljárás gyakorlati kérdéseiről: 18. Ha megállapodás születik ebben a szakaszban, az illetékes parlamenti bizottság elnöke levélben tájékoztatja a Coreper elnökét arról, hogy a plenáris ülésen javasolni fogja a tanácsi közös álláspont módosítás nélkül történő elfogadását, amely Tanács általi megerősítés és jogász-nyelvész ellenőrzés tárgyát képezi. A levél másolatát elküldik a Bizottságnak.

5. Második olvasat az Európai Parlamentben

A Tanács közös álláspontjának az Európai Parlamenthez történő továbbításával kezdetét veszi a második olvasat. Az EP-nek három hónapja (ami egy hónappal meghosszabbítható) van arra, hogy kialakítsa álláspontját a közös állásponttal kapcsolatban. A Bizottság tájékoztatja az EP-t arról, hogy támogatja-e vagy ellenzi a Tanács közös álláspontját.

Az EP eljárása a második olvasatban nagyjából azonos az első olvasati eljárással, nyilvánvaló különbség, hogy most nem a Bizottság ja-





vaslatáról, hanem a Tanács közös álláspontjáról mond véleményt. Ez ismét módosító javaslatok formájában történik meg.

Az EP második olvasata során ismét három lehetőség adódik:

5.1. Az EP a Tanács közös álláspontját módosítások nélkül elfogadja, megszületik a jogszabály.

5.2. Az EP a Tanács közös álláspontját elveti, a jogszabály nem kerül elfogadásra.

5.3. Az EP a Tanács közös álláspontjához módosító javaslatokat fogad el.

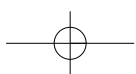
6. Második olvasat a Tanácsban

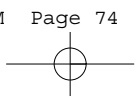
A Tanácsnak szintén három hónap (ami egy hónappal meghosszabbítható) áll rendelkezésre, hogy az EP módosító javaslatairól véleményt mondjon. Ennek két kimenetele lehet:

6.1. A Tanács valamennyi EP módosító javaslatot elfogad, így elfogadásra kerül a jogszabály, amely az EP módosító javaslatokkal kiegészített közös álláspont.

Intézményközi megállapodás az együttdöntési eljárás gyakorlati kérdéseiről:

23. Ha a háromoldalú egyeztetéssel zajló informális tárgyalásokon megállapodást érnek el, a Coreper elnöke az illetékes parlamenti bizottság elnökének címzett levélben, a tanácsi közös állásponthez fűzött módosítások formájában továbbítja a megállapodás lényegi részleteit. A levél tartalmazza, hogy a Tanács kész az említett eredmény elfogadására – amely jogász-nyelvész ellenőrzés tárgyát képezi – ha azt a plenáris ülésen szavazással megerősítik. A levél másolatát elküldik a Bizottságnak.





6.2. A Tanács elutasítja valamennyi EP módosító javaslatot. Az EP módosító javaslatairól az egyeztetési eljárás (conciliation) során kell megállapodásra jutni.

7. Egyeztetési eljárás

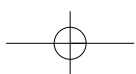
Az egyeztetési eljárás során a Tanács és az EP delegációja megpróbál egyezsége jutni a benyújtott EP módosítások és a közös álláspont, valamint az EP módosító javaslatok mentén. Az EP módosító javaslatoknak hivatalos visszautasításától kezdődően hat hét (ami két héttel meghosszabbítható) áll rendelkezésre az egyeztetési eljárási bizottság összehívására.

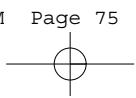
Az egyeztetési eljárási bizottság ülését több informális egyeztetés előzi meg, melyen az Elnökség és az EP delegáció, a Corepertől, ill. az EP-től kapott mandátum alapján fokozatosan közelíti az EP (módosítások) és a Tanács (közös álláspont) pozícióját. Ebben a fázisban tanácsi munkacsoport már nem, csak a Coreper tárgyalja a javaslatokat. E informális egyeztetés során több vitás kérdés is rendezhető, magán az egyeztetési eljárási ülésen már csak a leglényegesebb és legvitatottabb kérdések vitája folyik.

A közös álláspont, ill. az EP módosításainak kezelése a szokásos „négy oszlopos” dokumentumban történik:

COUNCIL COMMON POSITION	EP AMENDMENTS (SECOND READING)	COUNCIL'S POSITION	POSITION OF THE EP following EP Delegation of 27.9.2006
Amendment 2 Recital 1			
(1) Groundwater is a valuable natural resource which should be protected from chemical pollution. This is particularly important for groundwater-dependent ecosystems and for the use of groundwater in water supply for human consumption.	(1) Groundwater is a valuable natural resource and as such must be protected from deterioration and chemical pollution. This is particularly important for groundwater-dependent ecosystems and for the use of groundwater in water supply for human consumption.	Amendment 2 is not acceptable. <i>The Council has not yet had time to fully examine the Commission's compromise proposal.</i>	Maintain EP amendment <i>The Commission has been invited to work on a possible compromise solution for the whole 'deterioration' package (amendments 1, 2, 12, 21, and 23).</i>

Fontos megjegyezni, hogy az egyeztetési eljárás során a Tanácsnak a közös álláspontot kell „védenie” az EP módosításaival szemben. A





tagállamok részéről nem kívánatos olyan módosítások felvetése a közös állásponthoz, melyet az EP maga nem javasolt.

Az egyeztetési eljárás formális megnyitásától (első ülés) hat hét (ami két héttel meghosszabbítható) áll rendelkezésre a megállapodás elérésére.

Az egyeztetési eljárás során a Tanács (mely az egyeztetési eljárási bizottságban gyakorlatilag a Coreper-t jelenti, az elnökség részéről miniszter társelnökséssel) és az EP (ugyanannyi képviselő részvételével, mint amennyi tagállam van, EP alelnök társelnökséssel) megállapodása nyomán megszületik a jogszabály, amennyiben nem sikerül kompromisszumos megoldást találni, a jogszabály javaslat elbukik.

Megállapodás esetén az EP és a Tanács részére hat hét (ami két héttel meghosszabbítható) áll rendelkezésre arra, hogy az egyeztetési eljárás döntését formálisan is elfogadják.

Egy konkrét példán bemutatva egy jogszabály elfogadásának menetrendje:

Az Európai Parlament és a Tanács 1371/2007/EK rendelete (2007. október 23.) a vasúti személyszállítást igénybe vevő utasok jogairól és kötelezettségeiről

2004. március 3.: a Bizottság javaslatának elfogadása

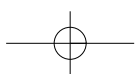
2005. szeptember 28.: az Európai Parlament véleménye az első olvasatban

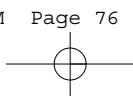
2005. december 5.: a Tanács politikai megállapodása a közös álláspontról (common position)

2006. július 24.: a közös álláspont elfogadása

2007. január 18.: az Európai Parlament véleménye a második olvasatban

2007. június 5.: az egyeztetési eljárás megnyitása (egyeztetési eljárási bizottság ülése)





2007. június 20.: megegyezés az egyeztetési eljárás bizottságban
2007. szeptember 25.: az EP határozata harmadik olvasatban
2007. szeptember 26.: a Tanács határozata a harmadik olvasatban

Az együttdöntési eljárásról lásd részletesen:
http://ec.europa.eu/codecision/stepbystep/text/index_en.htm

