

Nemzeti  
Közszolgálati Egyetem  
Vezető- és Továbbképzési Intézet

DR. TORMA ANDRÁS

# Az EU felépítése és működése



Budapest, 2014

A tananyag az ÁROP-2.2.19-2013-2013-0001 Elektronikus képzési és távoktatási anyagok készítése című projekt keretében készült el.



Nemzeti Fejlesztési Ügynökség  
www.ujsechenyiterv.gov.hu  
06 40 638 638



A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósult meg.

**Szerző:**

© Dr. Torma András 2014

**Kiadja:**

© NKE, 2014

**Felelős kiadó:**

Patyi András  
rektor

# Tartalom

1. Az uniós intézményrendszer történeti előzményei .....	4
1.1. A Párizsi Szerződés: az Európai Szén és Acél Közösség .....	4
1.2. A Római Szerződések: az Európai Gazdasági Közösség, valamint az Európai Atomenergia Közösség .....	4
1.3. Az Egyesítő Szerződés: az intézményrendszer egységesítése .....	5
1.4. Az Egységes Európai Okmány: intézményrendszeri jelentősége .....	5
1.5. A Maastrichti Szerződés: az Európai Unió megszületése .....	6
1.6. Az uniós intézményrendszer továbbfejlődése .....	6
2. Az EU felépítése és intézményrendszere .....	8
2.1. Az EU intézményei .....	8
2.1.1. Az Európai Parlament .....	8
2.1.2. Az Európai Tanács .....	9
2.1.3. A Tanács .....	9
2.1.4. Az Európai Bizottság .....	10
2.1.5. Az Európai Unió Bírósága .....	11
2.1.6. Az Európai Központi Bank .....	12
2.1.7. A Számvevőszék .....	13
3. Az EU tanácsadó szervei .....	14
3.1. A Gazdasági és Szociális Bizottság .....	14
3.2. A Régiók Bizottsága .....	14
3.3. Az EU egyéb szervei .....	15
4. Az EU működése .....	16
4.1. Az uniós jog forrásai .....	16
4.2. Az uniós döntéshozatali mechanizmus modellje .....	16
4.2.1. A célkitűzés, avagy: az EU cél-rendszere .....	16
4.2.2. Az információgyűjtés-, és feldolgozás, avagy: az ún. ügyfelmerülés .....	17
4.2.3. A tervezés, avagy: a jogi aktusok kezdeményezése .....	17
4.2.4. A jogi aktus (döntés), illetve annak meghozatala, avagy: az uniós jog másodlagos forrásainak megszületése .....	18
4.2.5. A végrehajtás és a koordináció, avagy: a jogi aktusok érvényesítése .....	20
4.2.6. Az ellenőrzés, avagy: a jogi aktusok érvényesítésének és érvényesülésének vizsgálata .....	20

Az Európai Unió, illetve jogelődje a világtörténelemben példa nélküli gyors integrációt valósított meg az elmúlt mintegy hatvan évben. E történelmi jelentőségű vállalkozás eredményeinek megismeréséhez kissé vissza kell menni az időben.

## 1. Az uniós intézményrendszer történeti előzményei

### 1.1.A Párizsi Szerződés: az Európai Szén és Acél Közösség

A modern értelemben vett európai integráció a Montánunióban gyökerezik, ami nem más, mint a Párizsban 1951-ben, hat nyugat-európai állam (Franciaország, Németország, Olaszország és a Benelux államok) képviselői által aláírt, ötven évre szóló szerződéssel létrehozott Európai Szén- és Acélközösség (a továbbiakban: ESZAK).

A Párizsi Szerződés csak a szénre és az acélra kiterjedő integráció kialakítását tűzte ki célul, és valósította meg, két átmeneti időszakkal számolva. Az első öt év alatt a tagállamok vámuniót valósítottak meg, míg a második öt-éves időszakban kiépítették a közös piacot. A **vámunió** azt jelenti, hogy az adott szektor tekintetében a tagállamok között szabadon (vám- és illetékmentesen) áramlik a két ún. gazdasági szabadság: az áru és a szolgáltatás, míg külső (harmadik) államok irányába egységes vám-tarifa rendszer működik. A **közös piac** már négy gazdasági szabadság szabad áramlásának megvalósulását jelenti: immár a tőke és a munkaerő is szabadon áramlik a tagállamok között. Az ESZAK **szervezeti struktúrája** a következő volt: Főhatóság, Miniszterek Tanácsa, Közgyűlés és Bíróság.

A Közösség legfőbb döntéshozó testülete a **Főhatóság** volt, amelyet a tagállamok kormányai neveztek ki, határozott időre. A Főhatóság a tagállamok és a vállalatok számára jogi aktusokat bocsáthatott ki, és ellenőrizhette azoknak a végrehajtását. A Főhatóság tagjai tevékenységüket független módon végezheték, tehát kötelezettségeik teljesítése során sem a kormánytól, sem más szervtől nem kérhettek, és nem fogadhattak el utasítást.

A Főhatóság túlzottnak vélt hatalmától félve került sor a tagállamonként egy-egy, azaz mindösszesen hat főből álló **Miniszterek Tanácsának** létrehozására. E közösségi intézményben a tagállamok szakminiszterei a saját nemzeti érdekeiket voltak hivatottak érvényre juttatni. A Tanács politikai ellenőrző, és gazdasági koordináló szervként működött, emellett jogalkotó hatásköre is volt.

A tagállamok parlamenti képviselői, az ESZAK Szerződésben meghatározott tagállami kvótának megfelelő számban - saját soraikból - négy évre választották meg a mindösszesen hetvennyolc főből álló **Közgyűlést**, az ESZAK tanácsadó szervét. E jogkör azt jelentette, hogy az ESZAK Szerződésben meghatározott kérdésekben döntési javaslatot tehetett a Főhatóság számára, javaslatának elfogadása azonban nem volt kötelező.

A tagállamok kormányai által jelölt, és hat évre kinevezett **Bíróság** egyfajta panaszforumként működött. A tagállamok kormányai és vállalatai kérelme alapján e közösségi intézmény volt hivatott elbírálni a Főhatóság aktusainak jogszerűségét. A bírák személyükben függetlenséget élveztek, és a döntéshozatal során kizárólag az ESZAK- Szerződés rendelkezéseit tarthatták szem előtt.

### 1.2. A Római Szerződések: az Európai Gazdasági Közösség, valamint az Európai Atomenergia Közösség

Az ESZAK működése az első években rendkívül sikeres volt. Történelmi jelentősége mégis az, hogy bebizonyította a gazdasági élet nemzetállamok feletti irányíthatóságát. Ezzel mintegy kikövezte a Római Szerződések megkötéséhez vezető utat. Az ESZAK tagállamainak képviselői 1957-ben aláírták az ún. Római Szerződéseket, és ezzel két további nemzetközi szervezetet hoztak létre: az Európai Gazdasági Közösséget (a továbbiakban: EGK), valamint az Európai Atomenergia Közösséget (a továbbiakban: EURATOM).

Az **Európai Gazdasági Közösségről szóló Szerződés** (a továbbiakban: Római Szerződés, vagy röviden: RSZ) elsődleges célja a tagállamok nemzetgazdaságának egészére kiterjedő vámunió megteremtése, majd tizenkét év után közös piac létrehozása volt. E célokat a következő intézmények voltak hivatottak megvalósítani: a Miniszterek Tanácsa, a Bizottság, a Közgyűlés, a Bíróság, továbbá a Gazdasági és Szociális Bizottság.

A **Miniszterek Tanácsa** (a továbbiakban: Tanács) a tagállamok minisztereiből álló testületként működött, ennélfogva a tagállami érdekek találkozásának, összeütközésének és közösségi érdeké formálásának a színterét jelentette. Fő feladata ugyanis a döntések (jogi aktusok) meghozatala, valamint azok végrehajtásáról való gondoskodás volt. A Tanács ülésein a tagállamokat mindig az a miniszter képviselte, amelyik az adott kérdéskörben illetékes volt. A hat tagállam miniszterét azonban az adott tagállam (népességi és gazdasági) súlyának megfelelő, ekkor még mindösszesen tizenhét szavazat illette meg összesen. A döntések rendszerint ún. minősített többséggel születtek. A Tanács döntéseit

minden tagállam köteles volt végrehajtani, még akkor is, ha a tagállam minisztere „nem” szavazatot adott a Bizottság javaslatára. A tagállamok e döntés-végrehajtási kötelezettsége az ún. hűség-klauzulán nyugodott, amely kimondta: a tagállamok mindent megtesznek annak érdekében, hogy biztosítsák a Római Szerződésből és a közös szervek döntéseiből rájuk háruló kötelezettségeik teljesítését, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amellyel veszélyeztetik a közösségi célok elérését.

A **Bizottság** tagjait a tagállamok kormányai jelölték, majd konszenzussal neveztek ki öt évre. A Bizottság tagjai teljes függetlenséget élveztek, csak a közösség érdekeit érvényesíthették döntéseik meghozatalánál. Ez a testület alapvetően az ESZAK Főhatóságának a megfelelője, jogköre azonban korlátozottabb. Lényegében „csak” döntést kezdeményező jogszabályokkal rendelkezett, bár e területen monopóliumot élvezett. Ez azt jelenti, hogy a Tanács csak akkor alkotott jogi aktust, ha a Bizottság arra javaslatot tett.

A **Közgyűlés** tagjainak száma száznegyvenkét fő volt. A képviselőket - meghatározott kvóták szerint - a tagállamok parlamenti képviselői választották ki, saját tagjaik közül, négy évre. A Közgyűlés feladata megegyezett az ESZAK Közgyűlésével, azaz tanácsadó szerv volt, korlátozott ellenőrzési jogszabályok mellett. Ez utóbbi jogkörében például bizalmatlanság esetén leválthatta a Bizottságot.

A **Bíróság** összetétele, mandátumának ideje és létszáma nem változott az ESZAK Bíróságához képest, feladata azonban lényegesen kibővült. Elbírálta ugyanis a Bizottság által valamely tagállam ellen benyújtott kereseteket, a tagállamoknak egymás ellen benyújtott kereseteit, továbbá a tagállamoknak, vagy a közösségi intézményeknek valamely közösségi jogi aktus megsemmisítésére irányuló keresetét. A bírák teljes függetlenséget élveztek, nem voltak utasíthatók, és csak a közösségi érdekeket tarthatták szem előtt a döntéshozatal során.

A **Gazdasági és Szociális Bizottság** feladata tanácsadás volt a Bizottság és a Tanács részére, de csak a Szerződésben meghatározott ügycsoportok tekintetében. A százöt főből álló tagságát a tagállamok kormányai jelölték, a Római Szerződésben rögzített kvótának megfelelő számban, a munkaadók, a munkavállalók és az egyéb érdekek képviselői közül. A tagokat négy évre nevezték ki konszenzussal a tagállamok kormányai.

Az **EURATOM-ról szóló Szerződés** célja sokkal lehatároltabb, de nem kevésbé fontos volt: együttműködés az atomenergia kutatásában és békés célú felhasználásában. Kezdetben vámunió, majd - tizenkét év átmeneti idő alatt kialakítandó - közös piac megvalósítása révén. A célokat megvalósító intézményrendszer teljes egészében megegyezett az EGK ismertetett intézményrendszerével.

### 1.3. Az Egyesítő Szerződés: az intézményrendszer egységesítése

Az EGK- és az EURATOM-szerződés megelőző kormányközi konferencián a hat tagállam képviselői úgy döntöttek, hogy egyesítik az ESZAK, az EGK és az EURATOM Közgyűléseit és Bíróságait, valamint az EGK és az EURATOM Gazdasági és Szociális Bizottságait. A három nemzetközi szervezetnek tehát közös intézményei (is) lettek 1957-ben, a következők szerint: Közgyűlés, Bíróság, Gazdasági és Szociális Bizottság. Ez azt jelenti, hogy az EGK és az EURATOM részben közös, részben saját intézményrendszerrel kezdte meg, az ESZAK pedig így folytatta kitűzött céljainak elérését.

A három közösség tagállamai, az **1965-ben megkötött Egyesítő Szerződés**ben állapodtak meg arról, hogy a három közösség minden intézményét közössé teszik. Egyetlen Miniszterek Tanácsában egyesítik az ESZAK, az EGK és az EURATOM addig külön-külön működő Miniszterek Tanácsait, másfelől pedig egy Bizottságban egyesítik az ESZAK Főhatóságát és az EGK, valamint az EURATOM Bizottságát. Mindezek következtében az egyes intézmények feladatai és hatáskörei aszerint alakultak, hogy melyik Szerződés alapján fejtették ki konkrét tevékenységüket. Ha tehát például a Bizottságról van szó, akkor az EGK Szerződésben szabályozott kérdésekben lényegében „csak” döntés-kezdeményező jogkört élvezett, ezzel szemben a szén- és acél ügyekben már döntési jogkört gyakorolt.

### 1.4 Az Egységes Európai Okmány: intézményrendszeri jelentősége

1973-ban megtörtént az első kibővülés: a Hatokhoz további három európai ország csatlakozott: az Egyesült Királyság, Írország és Dánia, továbbá ekkorra fejeződött be a közös piac megvalósítása. Az integráció jelentős földrajzi kiterjedését jelentette az a tény, hogy 1981-ben megtörtént Görögország csatlakozása a Közösségekhez.

Jelentős állomás volt az Európai Közösségek életében 1986 is, mert ebben az évben került sor Spanyolország és Portugália csatlakozására, és az **Egységes Európai Okmányról szóló Szerződés** aláírására. E dokumentum új területekre terjeszti ki az EGK ún. közös politikáit, továbbá célul tűzi ki az ún. **egységes piac** 1993-ig történő megvalósítását. Az egységes piacon már „eltűnik” a négy gazdasági szabadság szabad áramlását akadályozó minden nemzeti korlát. Intézményi szempontból pedig az adja az Egységes Okmány jelentőségét, hogy a Közgyűlés nevét hivatalosan is Európai Parlamentre változtatta, miközben megteremtette a Parlamentnek a közösségi jogi aktusok kibocsátásába való beleszólási lehetőségét.

## 1.5 A Maastrichti Szerződés: az Európai Unió megszületése

Az Európai Uniót létrehozó, 1992-ben aláírt Maastrichti Szerződés célja kettős volt: Gazdasági és Monetáris Unió létrehozása, továbbá Politikai Unió megvalósítása. Az előbbi az egységes piac továbbfejlesztését jelenti, amennyiben immár a tagállamok gazdaságpolitikáját is közösségi szintre emeli, és annak középpontjába egy közös pénz bevezetését helyezi. A **Politikai Unió** pedig már a törvényhozásnak és a kormányzásnak is a közösségi szintre emelését jelenti. Ennek érdekében a Maastrichti Szerződés meg is tette az első négy lépést. Kimondta, hogy 1) a tagállamok közös kül-, és biztonságpolitikát valósítanak meg, 2) összehangolják a bel-, és igazságügyek intézését, 3) bevezetik az európai állampolgárságot, továbbá 4) a munkaerő szabad áramlása helyébe a személyek szabad mozgásának biztosítását helyezik.

Az Európai Unió itt hivatkozott céljait egy gyökeresen új, a világtörténelemben eddig ismeretlen konstrukció, az „Európai Ház” tetejét tartó, három pilléren nyugvó szerkezet lett hivatott megvalósítani. Az EU **első pillérét** az Európai Közösségek jelentették, ide értve az azok által megvalósított valamennyi együttműködést (politikát), az 1965-től közös intézményrendszert, valamint az egész szerkezetet összetartó közösségi jogot, illetve az „acquis communautaire”-t (közösségi vívmányokat) is. Az első pillér működési elve az EGK kapcsán ismertetett tanács központú, vagy közösségi modell volt.

Az Európai Unió Második és Harmadik Pillére a politikai unió megteremtése felé vezető út első, és második lépését jelentette, hiszen a **második pillér** a „Közös Kül- és Biztonságpolitika”, a **harmadik pillér** pedig a „Bel-, és Igazságügyi Együttműködés” lett. Az e területeken megvalósuló együttműködést a szakirodalom ún. **kormányközi modell** néven jelöli meg. Ennek lényege az, hogy a közösségi intézmények közül gyakorlatilag csak a Tanácsnak volt szerepe a jogi aktusok kibocsátásakor, és amikor döntött, akkor azt kizárólag konszenzussal tehette meg.

**Intézményi szempontból** a Maastrichti Szerződés kapcsán a következő öt lényeges körülményt indokolt kiemelni:

- Az EU nem kapott jogi személyiséget az alapítóktól, ezért nem születtek sui generis (saját) intézményei sem. Ehelyett a tagállamok úgy döntöttek, hogy az Uniót az Európai Közösségekre építik, mégpedig oly módon, hogy az lett az EU első pillére.
- A Közösségek új, közös intézményeként létrehozásra került a **Régiók Bizottsága**, amelyben a tagállamok önkormányzatainak képviselői kaptak helyet. E szerv jogállása, létszáma, és képviselőinek mandátuma teljes egészében megegyezett a Gazdasági és Szociális Bizottság jogállásával, létszámával és a mandátumával.
- Új közösségi intézményként került beiktatásra az **Európai Számvevőszék**, amelynek legfontosabb feladata az EU költségvetéséből származó pénzeszközök felhasználásának ellenőrzése lett.
- Az Európai Parlament szerveként megjelent az **Európai Ombudsman** tisztsége, akihez az uniós állampolgárok közvetlenül petícióval fordulhatnak.
- Az Európai Parlament jogalkotó hatásköre jelentősen kiszélesedett elsősorban azért, hogy néhány kiemelt területen megkerülhetetlen jogalkotó szerepet kapott, az ún. együttdöntési eljárás bevezetése eredményeként.

## 1.6 Az uniós intézményrendszer továbbfejlődése

A Maastrichti Szerződés megkötésével nem zárult le a kibővítések sorozata, hiszen 1995-ben az Európai Unió tizenöt tagúvá bővült. Ekkor csatlakozott Ausztria, Finnország és Svédország. Ily módon **az Amszterdami Szerződést 1997-ben, majd a Nizzai Szerződést 2001-ben**, már tizenöt tagállamnak a konszenzusa kellett, hogy létrehozza. E szerződések voltak hivatottak megreformálni a közösségi intézményrendszert, megteremtve ezáltal az ún. keleti kibővítés intézményi kereteit.

Az **Amszterdami Szerződéssel** erre nem nyílt lehetőség, amit a szakirodalom az „**amszterdami maradékok**” szókapcsolattal fejez ki, bár e szókapcsolat nem csak a keleti kibővítést lehetővé tevő intézményi reformokra vonatkozik. Nem sikerült ugyanis megállapodni a Bizottság összetételében, továbbá a Tanács vonatkozásában a minősített többség kiterjesztésében, valamint a szavazatok újraszűlyözése kérdésében. Ugyanakkor kétségtelen az is, hogy az Amszterdami Szerződés jelentős előrehaladást ért el a harmadik pillér terén, valamint az Európai Parlament jogi aktus kibocsátói hatáskörének további kiterjesztése vonatkozásában.

A 2001-ben megkötött **Nizzai Szerződés** történelmi jelentősége az volt, hogy megoldotta az „amszterdami maradékok” kérdését, és ennek révén megteremtette a kibővítés előfeltételeit. Mindezek következtében a Tizenötökhöz **2004. május 1-én** további **tíz európai állam**- köztük Magyarország – **csatlakozott**, tehát a tagállamok száma huszonötre emelkedett, de már akkor kézzelfogható közelségbe került Románia és Bulgária csatlakozása is. E tagjelölt államok csatlakozása 2007-ben meg is történt. Ezzel azonban a kibővítés még semmiképpen nem tekinthető lezártnak, hiszen napirenden volt Horvátország csatlakozása (ami 2012-ben meg is történt), sőt napirenden van Törökország és a nyugat-balkáni országok integrációjának kérdése is.

## Önellenőrző kérdések:

1) Mi tekinthető az európai integráció gyökerének?

.....  
.....  
.....

2) Mi volt az ESZAK fő döntéshozó szerve?

.....  
.....  
.....

3) Milyen szervezetek kerültek létrehozásra 1957-ben?

.....  
.....  
.....

4) Mi az Egyesítő szerződés lényege?

.....  
.....  
.....

## 2. Az EU felépítése és intézményrendszere

A Nizzai Szerződés megkötését követően Európa vezető államférfiai elérkezettnek látták az időt ahhoz, hogy az Európai Unió működését egyetlen dokumentumra helyezték. Ez 2004-ben meg is történt és megszületett az Európai Alkotmányszerződés, amely azonban - ratifikációs problémák miatt - nem lépett hatályba. Ezzel az európai integráció elmélyítése megtorpant, amiből kiutat a 2007-évi német elnökség alatt történt események jelentettek. Ennek eredményeként került sor 2007 októberében a Lisszaboni Szerződés aláírására, majd 2009. december 1-vel történő hatályba lépésére. A Lisszaboni Szerződés két szerződést módosított. Egyik az Európai Unióról szóló Maastrichti Szerződés, a másik pedig az EGK-ról szóló Római Szerződés volt. A Lisszaboni Szerződés kimondta, hogy a két szerződés – amelynek neve az Európai Unióról szóló Szerződés (a továbbiakban: EUSz.), illetve az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSz.) – együtt képezi az Unió alkotmányos alapját.

Napjainkban tehát a Lisszaboni Szerződés szerinti jogrend érvényesül, amelynek jellemzője az, hogy az EU végre önálló jogi személyiséget és saját intézmény-rendszert kapott. Intézményrendszere három-féle jogállású szervek összességét jelenti: az EU intézményei, az EU tanácsadó szervei és az EU egyéb szervei. A továbbiakban e szervek legfontosabb jellemzőit mutatjuk be.

### 2.1. Az EU intézményei

Az Európai Unió intézményei a következők: 1. Európai Parlament, 2. Európai Tanács, 3. Tanács, 4. Európai Bizottság, 5. az Európai Unió Bírósága, 6. Európai Központi Bank, s végül: 7. a Számvevőszék.

#### 2.1.1 Az Európai Parlament

Az Európai Parlament jogelődje az ESZAK Közgyűlése volt, amely 1962-től már Európai Parlamentnek nevezi önmagát, ám hivatalos megerősítést ez a megnevezés csak az Egységes Európai Okmányban nyert. A Maastrichti-, az Amszterdami- és a Nizzai Szerződés tovább szélesítette a Parlament jogi aktus kibocsátására vonatkozó jogkörét, így a Tanács mellé felnőve a Parlament társ-jogalkotóvá vált. A folyamatot a Lisszaboni Szerződés tetőzte be, amely immár szövetszerűen is kimondja: „Az Európai Parlament a Tanáccsal közösen, ellátja a jogalkotási és költségvetési feladatokat.”

A Parlamentnek **nem csak a jogköre, hanem a létszáma is fokozatosan növekedett.** Ennek oka részben a közvetlen választásra történő áttérés volt 1979-ben, részben pedig a Közösségek kibővülése. A Közgyűlés tagjainak száma 1951-ben még csak 78 fő volt, amely 1957-ben 142 főre, majd a kibővülések eredményeként 2004-ben már 732 főre emelkedett. Az EUSz. 14. cikk (2) bekezdés szerint a képviselők száma nem haladhatja meg a 750 főt, az elnököt nem számítva. Ily módon nem járunk messze az igazságtól, ha azt állítjuk, hogy az Európai Parlament története hatásköri és létszám-bővítési harcok története. A Parlament tagjait közvetlenül a tagállamok állampolgárai választják, általános választójog alapján, öt évre, szabad és titkos választásokon.

A Parlament képviselőinek jogi státusa hasonló a nemzeti parlamenti képviselőkéhez: a jogok és kötelezettségek, az összeférhetlenségi szabályok, és a mentelmi jog terén egyaránt. A Parlamenttagjai függetlenek: semmiféle utasításhoz nincsenek kötve, és kérést, vagy kötelező megbízatást sem fogadhatnak el. A nemzeti hovatartozás - legalább is jogi értelemben - a parlamenti munka során elveszti jelentőségét, hiszen a képviselők a **parlamenti frakciókat** nem eszerint, hanem valamely politikai csoportosuláshoz való csatlakozás alapján alakítják meg. A képviselők tevékenységükért tiszteletdíjat kapnak, hiszen munkájukat folyamatosan kell végezniük: a heti plenáris üléseket két bizottsági hét, majd egy frakció hét követi, és utána kezdődik minden előlről.

A Parlament **szervezeti felépítése** hasonló a nemzeti parlamentekhez. A szervezeti struktúrához tartoznak a tisztviselők, akik a következők: **elnök, alelnökök**, valamint a szavazati joggal nem rendelkező **quaestorok**. Ők alkotják az **Elnökséget**, melynek feladata a képviselőket, a Parlament belső szervezetét, és a Főtitkárságot érintő döntések meghozatala.

A Parlament évente egy ülészakot tart. Minden év március hónap második keddjén összeül anélkül, hogy külön összehívnák. A rendes plenáris üléseket Strasbourgban, a rendkívüli plenáris üléseket pedig Brüsszelben tartja. Az ülések nyilvánosak.

**A működés folyamatosságát a parlamenti bizottságok biztosítják**, amelyek állandó jelleggel, vagy csupán ideiglenesen működnek. Az **állandó bizottságok** száma huszonkettő, amelyek működési területe teljes mértékben lefedi az Európai Unió politikáit. A bizottsági munka koordinálásában meghatározó szerepet játszik a bizottságok elnökeiből álló ún. **Bizottsági Elnökök Értekezlete**. A Parlament életének kulcsszereplője a Parlament elnökéből és a frak-



cióvezetőkből álló **Elnöki Értekezlet**, melynek feladata a napirend megállapítása, a kiemelkedő fontosságú kérdések előzetes megvitatása, a bizottságok és a küldöttségek összeállítása, továbbá a bizottsági rendszer működtetése.

A Parlament legáltalánosabb értelemben felfogott funkciója az uniós állampolgárok érdekeinek megjelenítése közösségi szinten. Ebből fakadó **feladatai** a következők: 1) a Tanáccsal közösen ellátni a jogalkotási és költségvetési feladatokat, 2) a Tanács és a Bizottság tevékenysége fölötti politikai ellenőrzés, 3) a Bizottság elnökének és az ombudsmannak a megválasztása.

A Parlament működésének adminisztratív hátterét a mintegy hatezer főből álló hivatali apparátus, a **Főtitkárság** biztosítja, amely szolgálatokra (főosztályokra és osztályokra) tagozódik. A Főtitkárság és a szolgálatok székhelye Luxembourgban van.

### 2.1.2 Az Európai Tanács

A Közösségek írott dokumentumaiban az „Európai Tanács” kifejezés az Egységes Európai Okmányban jelent meg, majd a Maastrichti Szerződésben. A Lisszaboni Szerződés ebben a tekintetben is újat hozott, hiszen az Európai Tanácsot az Unió intézményének státusába emelte. Feladata és összetétele azonban gyakorlatilag nem változott. **Feladata kettős**: az Unió fejlődéséhez szükséges ösztönzés biztosítása, valamint az ehhez szükséges általános politikai irányok és prioritások meghatározása. Látható, hogy az Európai Tanács alapvető feladata a **stratégiai jellegű célok kitűzése**, tehát az EU legfontosabb fejlődési irányainak kijelölése. E döntéseket az egyes ülések után kiadott **következtetések** tartalmazzák, amelyek közvetlenül nem bírnak kötelező erővel. Az e körben meghozott döntéseket a Tanács, valamint az Európai Bizottság transzformálja át olyanná, amelyet az uniós intézmények, valamint a tagállamok egyaránt kötelesek végrehajtani.

Összetételét **illetően** a tagállamok állam-, illetve kormányfőiből, valamint saját elnökéből és a Bizottság elnökéből álló testületről van szó, amelynek munkájában részt vesz az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője.

Elnökének összehívására, az Európai Tanács **félévente kétszer ülésezik**. Ha azonban a helyzet úgy kívánja, az elnök a tagokat **rendkívüli ülésre** hívja össze. Ülésein alapesetben konszenzussal dönt. A konszenzus szükségessége ad magyarázatot arra, hogy a döntések miért születnek gyakran kompromisszummal, és az azokat rögzítő következtetések miért adnak lehetőséget homlokegyenest ellenkező értelmezésekre.

A Lisszaboni Szerződés hatályba lépése után az üléseket az **Európai Tanács elnöke** hívja össze és vezeti, akit két és fél éves időtartamra választanak meg, minősített többséggel. A megbízatás egy ízben megújítható. Az elnök semmilyen nemzeti tisztséget nem tölthet be. **Feladata** az Európai Tanács munkájának előkészítése és a működés folyamatosságának biztosítása, erőfeszítések megtétele a tagállamok közötti kohézió és konszenzus megteremtésére, valamint minden ülést követően jelentés benyújtása a Parlament részére.

### 2.1.3 A Tanács

A Lisszaboni Szerződés hatályba lépését **megelőzően** az Európai Unió Tanácsa az EU legfőbb, jogi aktusokat hozó (döntéshozó) és végrehajtó testülete volt. Az Európai Tanács mellett az Európai Unió Tanácsa volt az egyetlen olyan intézmény, amely összetartotta az Unió három pillérét. Fő funkciója a tagállamok érdekeinek megjelenítése és közösségi döntéssé való transzformálása volt.

A **Lisszaboni Szerződés** ebben a tekintetben is új helyzetet teremtett, szoros összefüggésben azzal, hogy megszüntette a hárompilléres szerkezetet, az Európai Tanácsot intézményi rangra emelte, és az Európai Unió Tanácsa megnevezés helyébe a Tanács megnevezést helyezte. A Tanács jogi értelemben egységes, de ténylegesen különböző formációban működő testület, amelynek miniszteri szintű összetétele attól függ, hogy az ún. uniós politikák körében milyen kérdésben kell döntenie. Ebből következően a Tanács valójában egy **gyűjtőfogalom**, amely magába foglalja mind a tíz tanácsi formációt: az Általános Ügyek Tanácsától kezdve, a Gazdasági és Pénzügyi Tanácson át a Versenyképességi Tanácsig.

A Tanács ülésein a tagállamokat az adott témakörben illetékes „miniszteri szintű személy”, az Európai Uniót pedig az illetékes EU-biztos képviseli. Ebből következően - mint arra utaltunk - a Tanács alapvetően a tagállamok kormányai által képviselt **nemzetállami érdekek megjelenítésének és összeütközésének a színtere**, szemben például a Bizottsággal, amely az Unió érdekeit kell, hogy képviselje. Jogkör szempontjából a különböző formációban működő Tanácsok között nincs különbség.

A Tanács **feladatai** gyakorlatilag **négy ügykört ölelnek fel**: 1) jogalkotás (a Parlamenttel közösen), 2) a költségvetés meghatározása (a Parlamenttel közösen), 3) az EU politikáinak meghatározása, valamint 4) koordináció a tagállamok között.

A Lisszaboni Szerződés hatályba lépését követően a Tanács elnöki feladatait továbbra is - félévente váltakozó sorrendben - a tagállamok látják el, az ún. **soros elnökség** intézménye révén. A soros elnök tisztségét betöltő tagállamra komoly felelősség-, valamint óriási munka-, és költségteher hárul, miközben kétségtelen az is, hogy nagy presztízs is jelent számára e funkció. Az EUSz. 16. cikk (9) bekezdése kimondja, hogy „A Tanács különböző formációinak elnökségét – a Külügyek Tanácsa kivételével – a Tanácsban résztvevő tagállami képviselők látják el...egy egyenjóságú alapon alapuló rotációs rendszer szerint.” E rotációs rendet a tagállamok már 2007-től alkalmazzák, amely szerint három tagállamból álló elnökség látja el a feladatokat másfél éven keresztül. A csoportok kialakításakor figyelemmel vannak a tagállamok közötti különbségekre és az Unión belüli földrajzi egyensúlyra is. A rotációs rendet egészen 2020. első feléig dolgozták ki.

A fentiekben körvonalazott feladatait a Tanács csakis komoly segítő apparátussal tudja ellátni. A Tanács munkáját **segítő szervek** körében a következőket emeljük ki: 1) az Állandó Képviselők Bizottsága, 2) a különböző tanácsadó bizottságok és munkacsoportok, valamint 3) a Főtitkárság.

- 1) Az Állandó Képviselők Bizottsága (az ún. COREPER) a tagállamok Európai Unióhoz akkreditált nagyköveteiből áll. Feladata az Európai Bizottság döntési javaslatainak a megvitatása, valamint a Tanács üléseinek előkészítése.
- 2) A Tanács munkáját segítik a különböző „**szakbizottságok**” és „**munkacsoportok**” is, amelyek állandó jelleggel, vagy ad-hoc módon szerveződnek, rendszerint tagállami, uniós alkalmazotti, és külső szakértői részvétellel. Számuk folyamatosan változik, de több százas nagyságrendről van szó! E szervek feladata nem más, mint az Európai Bizottság által előterjesztett javaslat megvitatása, az uniós, a nemzeti és a lobbierdekek ütköztetése, továbbá kompromisszumok keresése, ily módon előkészítve a COREPER, illetve a Tanács döntéseit.
- 3) A Főtitkárság - melynek létszáma mintegy háromezer fő - kifejezetten adminisztratív feladatokat lát el. A Tanács „emlékezőtehetsége”, amely nem vesz részt érdemben a közösségi politikák alakításában.

#### 2.1.4 Az Európai Bizottság

Az Európai Bizottság jogelődje az ESZAK Főhatósága volt, amely az 1965. évi Egyesítő Szerződés alapján olvadt bele a Bizottságba. A Bizottság **funkciója** a közösségi érdekek megjelenítése és érvényesítése volt és ma is az. Éppen ezért tekintették sokan az Európai (Gazdasági) Közösség, illetve tekintik sokan az Európai Unió föderális berendezkedése zálogának. Ez ad magyarázatot arra is, hogy a Bizottság működése miatt osztja meg oly erősen a politikusokat és a szakembereket.

A Bizottság **huszonnyolc főből álló EU-biztosok testületét** jelenti, amely mögött egy körülbelül 26.000 főből álló, magasan képzett hivatali apparátus működik. Elnökből, alelnökökből és tagokból áll, melynek megújítási folyamata meglehetősen bonyolult. Az elnököt végső soron a Parlament választja meg, a tagokat pedig az Európai Tanács nevezi ki, minősített többséggel, öt évre. A Bizottság elnöke és tagjai tevékenységüket független módon, az Unió javára végzik. 2014. november 1-jétől azonban a Bizottság már csak a tagállamok kétharmadával megegyező tagból áll. Tagjait a tagállamok polgárai közül, a tagállamok közötti szigorú egyenjóságú alapon alapuló olyan rotációs rendszer szerint kell kiválasztani, amely lehetővé teszi a tagállamok teljes demográfiai és földrajzi spektrumának megjelenítését. A rotációs rendet az Európai Tanács állapítja meg.

A Bizottság **megbízása három módon szűnhet meg**: az öt év lejártával; akkor, ha az Európai Parlament elfogadja a bizalmatlansági indítványt, és a Bizottság tagjai erre tekintettel testületileg lemondanak; továbbá akkor, ha a Bizottság - az előző októl függetlenül - testületileg lemond. A Bizottság megbízásának megszűnése automatikusan maga után vonja az elnök és a tagok megbízásának megszűnését is.

A Bizottság **elnökének és tagjainak megbízása** halállal, lemondással és felmentéssel is megszűnhet. Ha a Bizottság elnöke erre felkéri a Bizottság bármely tagját, akkor az illető köteles benyújtani lemondását.

A Bizottság testületként gyakorolja jogosítványait. A testület első embere a Bizottság elnöke, akinek jogállása 2004-ig formálisan azonos volt a tagokéval. A Nizzai Szerződés azonban - a 2004. novemberben hivatalba lépő Bizottságtól kezdve - jelentősen megerősítette a Bizottság elnökének szerepét, akinek **feladata** a következő: a Bizottság képviselete, az ülések összehívása és vezetése, valamint a testületi munka irányítása, szervezése és koordinálása. Ezt a megoldást a Lisszaboni Szerződés is átvette, illetve megerősítette.

A Bizottság ülésein mindenkit egy szavazat illet meg és a döntések általában konszenzussal születnek. Amennyiben bármely biztos kéri, akkor szavazásra kerül sor. Ebben az esetben a Bizottság a határozatot a biztosok egyszerű többségével fogadja el. A tagok bár függetlenek, a jelölt tagállamok számára mégsem mellékes szempont az, hogy az általuk jelölt személy milyen tárcával rendelkezik, tehát az uniós működésnek mely területét felügyeli. A nagy tagállamok már a jelöléskor a kulcspozíciók (mezőgazdaság, külpolitika, pénzügyek) megszerzésére törekednek.

A Bizottság mögött álló, mintegy huszonhatezer fős közösségi **tisztviselőből álló hivatali bürokrácia** két fő típusú szervezeti egységre, és azon belül mintegy harmincöt igazgatási egységre tagozódik. Ezen igazgatási egységek

nem egyenletesen oszlanak meg az EU-biztosok között. Vannak olyan EU-biztosok, akik csupán egy, míg vannak olyanok, akik több belső szervezeti egységet felügyelnek. A Bizottság munkáját támogató két fő szervtípust az ún. Szolgálatok és az ún. Főigazgatóságok jelentik. **A Szolgálatok** közé sorolt szervezeti egységek alapvető feladata az Európai Bizottság munkájának adminisztratív-technikai szempontból történő segítése. A Szolgálatok további két csoportba tagozódnak: a) Általános Szolgálatok: pl. a Főtitkárság, a Statisztikai Hivatal, stb., b) Belső Szolgálatok: pl. Költségvetési Szolgálat, Belső Ellenőrzési Szolgálat, stb.. **A Főigazgatóságok** alapvető feladata a Bizottság érdemi munkájának segítése, illetve megvalósítása: a döntések előkészítése, a döntéshozatalban való közreműködés, a döntések végrehajtása, a koordináció és az ellenőrzés. A főigazgatóságok szintén két csoportba tagozódnak: a) Politikák: pl. Mezőgazdasági-, Ipari Főigazgatóság, stb., b) Külkapcsolatok: pl. Külkapcsolati-, Fejlesztési Főigazgatóság, stb..

Hogy konkrétan mi a Bizottság **feladat- és hatásköre**, azt az EUSz. 17. cikk (1) bekezdése a következők szerint határozza meg. A Bizottság:

- előmozdítja az Unió általános érdekeit és megteszi a megfelelő kezdeményezéseket,
- gondoskodik a különböző intézkedések alkalmazásáról,
- a Bíróság ellenőrzése mellett felügyeli az uniós jog alkalmazását,
- végrehajtja a költségvetést és irányítja a programokat,
- koordinatív, végrehajtó és igazgatási feladatokat lát el,
- ellátja az Unió külső képviseletét,
- indítványt tesz az Unió éves és több éves programjaira.

A Bizottság működésének részletes szabályait az általa megalkotott Ügyrend rögzíti. E szerint a Bizottság főszabályszerűen az üléseken hozza meg döntéseit. Az üléseket - hetenként legalább egyszer - az **elnök hívja össze és vezeti, az általa alkotott napirend alapján**. A Bizottság akkor határozatképes, ha az ülésen tagjainak több mint a fele jelen van. A határozathozatal során mindenkit egy szavazat illet meg. A határozat akkor kerül elfogadásra, ha azt a jelenlévők többsége megszavazza. Távollétében az EU-biztost a kabinetfőnöke helyettesíti, akinek nincs szavazati joga. Az ülések nem nyilvánosak.

### 2.1.5 Az Európai Unió Bírósága

Az idők folyamán a Bíróság **feladata** folyamatosan változott, de az alapfeladat változatlan maradt: biztosítja a jog tiszteletben tartását az alapító Szerződések értelmezése és alkalmazása során. E feladat ellátásakor a Bíróság - tartalmilag - kétirányú tevékenységet folytat: 1) értelmezi az uniós jogot, valamint 2) biztosítja az uniós jog tiszteletben tartását, érvényesülését.

Ad.1) A Bíróság a közösségi/**uniós jog értelmezőjeként** sok joghézagot felszámolt már. Úgy szemlélve mindig azt, mint amelyet az integráció elmélyítése érdekében kell értelmeznie. E jogfejlesztő tevékenység során egy sor olyan általános jogelvet deklarált a közösségi/uniós jog forrásaként, amelyet az alapító Szerződések expressis verbis ugyan nem rögzítettek, de a Bíróság álláspontja szerint implicite mégis „kimondanak”. Ezek közül hármat emelünk ki: a közösségi jog elsőbbségének elve a tagállami (nemzeti) joggal szemben, a kölcsönös elismerés elve, továbbá a közösségi jog közvetlen hatályának elve. Az értelmező munka során a Bíróság a közösségi/uniós jog forrásaként kezeli a tagállamok jogrendszereiben általánosan érvényesülő jogelveket is, mint például a jóhiszeműség elve, az arányosság elve, az emberi jogok védelme, a jobbiztonság elve, stb..

Ad.2) A Bíróságnak **az uniós jog tiszteletben tartása, érvényesülése biztosítására vonatkozó jogköre** az EUMSz. 258., 259., stb. cikkén alapszik. A 258. cikk például az Európai Bizottságot feljogosítja arra, hogy bármely tagállamot a Bíróság elé állítson akkor, ha álláspontja szerint a tagállam megszegte a Szerződésekben fakadó kötelezettségeit. A 259. cikk viszont a tagállamokat jogosítja fel arra, hogy egymás ellen pert indítsanak arra hivatkozással, hogy a másik tagállam megsértette az uniós jog előírásait.

A Bíróság **tagjait** - a tagállamonként jelölt egy-egy bírót - a tagállamok kormányai közös megegyezéssel, **hat évre nevezik ki**. Egy részük mandátumát háromévenként megújítják, így biztosítják az ügyek folyamatos vitelét, illetve a működés zökkenő-mentességét. A bírák saját soraikból, három évre **elnököt választanak**, akinek fő feladata a bírósági munka irányítása és koordinálása. A bírák mellett a Bírósághoz tartoznak még a **főtanácsnokok** is, kiknek száma nyolc fő. Az ő feladatuk az, hogy a Bírósághoz került ügyeket „függetlenül és pártatlanul” megvizsgálják, arról írásban fejtsék ki jogi véleményüket, és terjesszenek elő döntési javaslatot. A főtanácsnokok kinevezési feltételei és szabályai egyébként megegyeznek a bírákéval. A bírák és főtanácsnokok jogviszonya a hat év lejártával, halállal, lemondással, nyugdíjba vonulással és felmentéssel szűnhet meg.

A Bíróság megalakulását követően jelentősen megnőtt a munkateher, ezért a Tanács 1989-ben létrehozta az **Elsőfokú Bíróságot**, amely elsősorban versenyjogi ügyekben, valamint szén- és acél vitákban járt el. Az Elsőfokú Bíróság ítélete ellen fellebbezésnek volt helye, melyet a Bíróság teljes ülése bírált el.

A Lisszaboni Szerződés új helyzetet teremtett, amennyiben kimondta, hogy „az Európai Unió Bírósága a Bíróságból, a Törvényszékből és különös hatáskörű törvényszékekből áll.” Ez azt jelenti, hogy az Elsőfokú Bíróság helyébe a **Törvényszék** lépett azzal, hogy „tagállamonként legalább egy bíróból áll”. Az EUMSZ. 256. cikke meghatározza azokat az ügyköröket, amelyek első fokon a Törvényszék hatáskörébe tartoznak. Ezek például a jogalkotási aktusok jogszerűségének felülvizsgálata, az uniós intézmények által elmulasztott döntéshozatal, a kártérítési perek, stb..Ezen ügytípusokban hozott határozatok ellenfellebbezésnek van helye, melyet a Bíróság bírál el.

A **különös hatáskörű törvényszékek** körében az uniós jogrend egyet említ, a Közzsolgálati Törvényszéket, amely hét bíróból áll. Ez jár el első fokon az uniós intézmények és az uniós tisztviselők közötti jogvitákban. A meghozott határozat ellen a Törvényszéknél van helye fellebbezésnek.

## 2.1.6 Az Európai Központi Bank

Az 1970-es években kiderült, hogy a közös piac megvalósításához szükséges a tagállamok árfolyam-politikájának összehangolása is. A monetáris unió irányába mutató első lépés tehát az árfolyam-politikák összehangolása volt. Ezért indították be 1979-ben az **Európai Monetáris Rendszert**. Ezt követően, 1989-ben az Európai Bizottság kiadta az ún. **Delors-tervet**, amely lefektette a megvalósítandó Gazdasági és Monetáris Unió alapjait, javaslatot téve a közös pénz bevezetésére!

A **Maastrichti Szerződés** intézményesítette ezt a tervet, hiszen az Európai Unió céljaként tűzte ki a gazdasági és monetáris unió létrehozatalát. A Maastrichti Szerződés rendelkezett a monetáris unió intézményi feltételeiről is. Kimondta, hogy létre kell hozni a Központi Bankok Európai Rendszerét, valamint az európai jegybankot, az Európai Központi Bankot. A Maastrichti Szerződés három lépésben valósította meg a gazdasági és monetáris uniót: az első a Szerződés hatályba lépésétől 1994. január 1-ig tart (tartott). Ennek fő célja a Közösségen belüli tőkeáramlás teljes szabadságának biztosítása, a központi bankok függetlenségének megteremtése, és a tagállamok gazdaságpolitikájának összehangolása volt. A második szakaszban - 1999. január 1-jéig - meghatározták a monetáris unióban résztvevő államok körét. A harmadik szakaszban pedig kibocsátották a közös pénzt, az eurót. Lényeges kiemelni, hogy a közös pénz övezetéhez nem minden tagállam csatlakozhat, hanem csak azok, amelyek teljesítik az ún. **maastrichti konvergencia kritériumokat**: árstabilitás, a kamatok konvergenciája, az árfolyamok stabilitása és stabil kormányzati pénzügyi pozíciók.

A közös pénz bevezetésének megvoltak a maga intézményi feltételei is, erre tekintettel került sor 1998. június 1. hatállyal a **Központi Bankok Európai Rendszere**(a továbbiakban: KBER), és ennek részeként az **Európai Központi Bank**(a továbbiakban: EKB) **felállítására**. Ezen intézmények alapszabályát napjainkban a Lisszaboni Szerződéshez csatolt 4. sz. jegyzőkönyv rögzíti.

A KBER a tagállamok nemzeti központi bankjaiból és az EKB-ból áll. Ez a szervezet az Európai Unió monetáris politikájának fő intézménye, melynek „elsődleges célja az árstabilitás fenntartása”. Alapvető **feladata** az EU monetáris politikájának meghatározása és végrehajtása, a devizaműveletek végzése, a tagállamok hivatalos devizatartalékainak tartása és kezelése, valamint a fizetési rendszerek zavartalan működésének előmozdítása. A KBER-nek nincsenek önálló döntéshozó szervei. Működési feltételeit az EKB szervei biztosítják.

Az EKB a tagállamok nemzeti központi bankjainak tevékenysége útján biztosítja az KBER feladatainak ellátását. Az alapszabály értelmében a nemzeti központi bankok kötelesek az EKB rendeletei, határozatai, iránymutatásai, és utasításai szerint cselekedni. Az más kérdés, hogy ezen aktusok is az Európai Unió Bíróságának jogi kontrollja alatt állnak. Az EKB **tisztviselők** - a feladataik ellátása során - teljes függetlenséget élveznek. Nem kérhetnek, és nem fogadhatnak el utasítást az EU központi szerveitől, a tagállamok kormányaitól, vagy bármely más szervtől sem. Ugyanakkor a központi szervek, valamint a tagállamok kormányai kötelezik magukat arra, hogy a függetlenség elvét tiszteletben tartják.

Az EKB döntéshozó szerve a **Kormányzótanács**, amely az euro-zónát alkotó tagállamok nemzeti bankjának elnökeiből, valamint az Igazgatóság tagjaiból áll. **Feladata** az Unió pénzügyi politikája fő irányainak kijelölése, ide értve a kamatlábak és a tartalékok mértékének meghatározását, továbbá a bankjegyek kibocsátását is. Évente legalább tíz alkalommal ül össze. Az ülések titkosak, amelyeket az elnök hív össze és vezet. A határozatképességhez a tagok kétharmadának jelenléte szükséges. A döntések szavazással születnek, rendszerint egyszerű többséggel. Minden tagnak egy szavazata van.

Az **Igazgatóság** elnökből, alelnökből és négy további tagból áll. Őket az Európai Tanács minősített többséggel nevezi ki nyolc évre, a tagállamok azon polgárai közül, akik monetáris vagy banki területen elismert szakemberek. Az Igazgatóság elnöke és alelnöke egyben az EKB-nak is elnöke, illetve alelnöke. **Feladata** egyrészt a Kormányzótanács döntéseinek végrehajtása, s ennek keretében a tagállamok jegybankjai felé az utasítások kiadása, majd a teljesítés ellenőrzése, másrészt pedig a Kormányzótanács üléseinek előkészítése.

Az EKB szervezeti struktúrájához tartozik még a **Főtanács**, amely a Bank elnökéből, alelnökéből és az EU összes tagállama nemzeti központi bankjának elnökéből áll. **Feladata** olyan kérdések rendezése, amelyek a pénzügyi unióból kimaradt tagállamok és a Bank kapcsolatával függenek össze, továbbá közreműködés a statisztikai információk begyűjtésében és a Bank tevékenységére vonatkozó jelentések elkészítésében.

### 2.1.7 A Számvevőszék

A Számvevőszék viszonylag fiatal intézmény. 1975-ben hozták létre azzal a céllal, hogy a közösségi költségvetés törvényes felhasználása fölötti ellenőrzés szakszerűbbé és szélesebb körűvé váljon. A Maastrichti Szerződésben az EU **egységes pénzügyi ellenőrző szervének jogállását nyerte el**, amely biztosítja az elszámolások ellenőrzését, valamint segíti az Európai Parlamentet és a Tanácsot a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos ellenőrzési feladatok ellátása során.

A **Lisszaboni Szerződés** megerősítette a Számvevőszék jogállását azzal, hogy a részletszabályok megállapítását az EUMSZ-be utalta. E szerződés cikkei gyakorlatilag megismétlik a korábbi szabályokat, amelyek legfontosabb összetevői a következők. Az **Unió pénzügyi ellenőrzését** a Számvevőszék végzi. E jogkörében jogosult bárhol és bármikor ellenőrizni az EU költségvetéséből származó források felhasználási jogszerűségét. Feladatkörébe tartozik továbbá, hogy éves jelentést készítsen és azt az EU többi intézménye elé terjessze. A Jelentést nyilvánosságra kell hozni az EU Hivatalos Lapjában. Ellenőrzéseit a Számvevőszék **célszerűségi, jogszerűségi és hatékonysági szempontból** folytatja le. Az ellenőrzést a számviteli bizonylatok alapján és – szükség esetén – a helyszínen végzi el. A tagállamokban folytatott ellenőrzés az adott tagállam számvevőszékével, illetve számviteli ellenőrzési szerveivel folyamatos kapcsolatot tartva történik. A Számvevőszék és a nemzeti hatóságok együttműködnek.

A Számvevőszék tagjainak száma megegyezik a tagállamok számával. Őket a tagállamok kormányainak jelölése alapján a Tanács nevezi ki, hat évre. Számvevő csak az lehet, aki hazájában számviteli ellenőrzési intézményhez tartozott, illetőleg tartozik, vagy e tisztség betöltéséhez szükséges különleges szakképzettséggel rendelkezik. A tagok három évre elnököt választanak, aki képviseli a Számvevőszéket, szervezi és koordinálja a munkát. A tagok a tevékenységüket teljes függetlenségben, az Unió egészének javára gyakorolják. Számvevői jogviszonyuk halállal, a határidő lejártával, lemondással és az Európai Bíróság által történő elmozdítással szűnik meg. A Számvevőszék munkáját a mintegy nyolcszáz főt foglalkoztató **Főtitkárság** segíti.

### Önellenőrző kérdések:

1) Mi a legfontosabb jellemzője a Lisszaboni Szerződésnek?

.....  
 .....  
 .....

2) Mi volt a jogelődje az Európai Parlamentnek?

.....  
 .....  
 .....

3) Melyek a Tanács feladatai?

.....  
 .....  
 .....

4) Hány tagú az Európai Bizottság?

.....  
 .....  
 .....

### 3. Az EU tanácsadó szervei

Korábban már utaltunk arra, hogy az Uniónak két tanácsadó szerve van: a Gazdasági és Szociális Bizottság, valamint a Régiók Bizottsága.

#### 3.1 A Gazdasági és Szociális Bizottság

A Gazdasági és Szociális Bizottságot (a továbbiakban: ECOSOC, vagy ESC) még a Római Szerződésben hozták létre a tagállamok azzal a céllal, hogy a különböző gazdasági és szociális érdekek a Közösség szintjén is megjelenjenek. Feladata, illetve jogköre kezdetben megegyezett a Közgyűléssel: mindkettő tanácsadó fórum volt. A későbbiek során azonban a két szerv útjai elváltak. A Közgyűlés, illetve az Európai Parlament jogállása lényegesen megváltozott, s jogköre - mint láttuk - jelentősen kiszélesedett, miközben az ESC jogállása változatlan maradt. Még a Lisszaboni Szerződés szerint is „csak” **tanácsadó szerv** lett.

Az ESC szerkezetileg három elemből épül föl: a munkaadók, a munkavállalók valamint a gazdasági és társadalmi élet egyéb csoportjai érdekeit képviselő személyekből. A **munkaadói oldalon** rendszerint a vállalkozói, munkáltatói szövetségek, a **munkavállalói oldalon** a szakszervezetek, a **társadalmi és gazdasági élet egyéb csoportjainak érdekeit megjelenítő oldalon** pedig a legkülönbözőbb csoportosulások (fogyasztóvédelmi egyesületek, gazdasági kamarák, környezetvédők, stb.) képviseltek magukat.

Az ESC tagjainak száma nem haladhatja meg a 350-et. A testület **tagjaira** - a tagállamokra megállapított kvótának megfelelően - a kormányok tesznek javaslatot a Tanács részére, amely őket ötévi időtartamra kinevezi. A tagállami kvóta alapvetően az adott ország népességéhez igazodik, de az elosztás nem arányos: a kis tagállamoknak kedvez. Például: Németországot 24, Magyarországot 12, Finnországot 9, Luxemburgot 6 mandátum illeti meg. A tagokat semmiféle utasítás nem kötelezi. Feladataik ellátása során teljes mértékben függetlenek, és az Unió általános érdekében járnak el.

Az ESC élén egy harminc főből álló **Elnökség** áll, melynek tíz-tíz tagját a három oldal képviselői választják maguk közül két és fél évre. Az Elnökség csúcán az **elnök** és **a két alelnök** áll. Feladatuk az ESC munkájának irányítása, működtetése, képviselete, az egyes ún. szakosított csoportok közötti koordináció biztosítása. A szakosított csoportok működése teljes egészében lefedi az Európai Unió politikáit.

A szakosított csoportok által kidolgozott állásfoglalás tervezetet az ESC - az évente tíz alkalommal megtartásra kerülő - **Plenáris üléseken** vitatja meg, és önti végleges formába. A Plenáris ülést az elnök hívja össze. Az ülések célja tehát nem más, mint állásfoglalás kidolgozása a felvetett gazdasági és/vagy szociális kérdésekben.

Az ESC és a Régiók Bizottsága közös Főtitkársággal és tisztviseelői karral rendelkezik. Az ennek részére kiadandó szervezési és igazgatási intézkedéseket, azok körét és teljesítésének szabályait a két tanácsadó szerv elnökei közös megállapodásban rendezik. **Tanácsadói feladatát az ESC háromféle jogkör** gyakorlásával látja el:

- a) Jogosult arra, hogy **saját kezdeményezés alapján** állást foglaljon az Unió tevékenységét érintő valamennyi kérdésben, ha ezt „megfelelőnek ítéli”.
- b) A Parlament, a Tanács és a Bizottság „által szükségesnek ítélt esetben”, azaz **felkérésre** állást foglal a felvetett kérdésben.
- c) Legerősebb jogosítványa az, hogy az EUMSZ-ben konkrétan meghatározott ügytípusokban, a döntéshozatal előtt **a Parlament, a Tanács és a Bizottság köteles kikérni véleményét**. Például ilyen ügytípus: az oktatás, az egészségügy, a fogyasztóvédelem, a környezetvédelem, stb.. Az ESC közjogi pozícióját jelentősen gyengíti azon rendelkezés, mely szerint a Parlament, a Tanács és a Bizottság az állásfoglalás előterjesztésére határidőt szabhat. E határidő lejárta után az állásfoglalás hiánya figyelmen kívül hagyható. Az állásfoglalás egyébként nem bír kötelező erővel.

#### 3.2 A Régiók Bizottsága

Az önkormányzati érdekeket közösségi szinten megjelenítő Régiók Bizottsága az uniós intézményrendszer egyik legfiatalabb tagja, hiszen a Maastrichti Szerződés hozta létre. Megszületésében döntő szerepet játszott az a hatalmas politikai nyomás, amit a tagállamok regionális önkormányzatai fejtettek ki az 1980-as évektől.

A Régiók Bizottságára vonatkozó **uniós szabályozás** - az értelemszerű eltérésektől eltekintve - szó szerint **meg-egyezik a Gazdasági és Szociális Bizottságra vonatkozó előírásokkal**, hiszen jogállásuk is azonos: mindkettő tanácsadó szerv. **Tagjait** - akik egyébként a regionális és a helyi önkormányzatok képviselői - a tagállamok kormányai előterjesztésére a **Tanács nevezi ki, öt évre**. A tagok száma megegyezik az ESC tagok számával.

A Régiók Bizottságának **funkciója** az, hogy nemzetállam fölötti szinten jelenítse meg és érvényesítse a regionális és a helyi önkormányzatok érdekeit. Ebből a célból az EUMSZ. lényegében **háromféle jogkört** biztosít a Régiók Bizottsága számára. Az e jogkörben kiadott **állásfoglalás nem köti** a Parlamentet, a Tanácsot és a Bizottságot.

A Régiók Bizottsága évente öt **plenáris ülést** tart, amelyeket a két és fél évre, a tagság soraiból megválasztott elnök hív össze és vezet. A plenáris ülések célja az állásfoglalások kidolgozása és elfogadása. A felvetett regionális és helyi ügyekben a plenáris ülések között az érdemi munka a nyolc Állandó Bizottságban és négy Albizottságban folyik.

A Régiók Bizottsága működésének adminisztratív háttérét az a **Főtitkárság** biztosítja, amelyről az ESC működése kapcsán már említést tettünk.

### 3.3 Az EU egyéb szervei

A fenti hatóságokon túlmenően egyéb uniós szervek is gondoskodnak az uniós jog érvényesítéséről, a következők szerint: az európai ügynökségek, az Európai Beruházási Bank és az Európai Ombudsman. Ezek részletes bemutatása meghaladja a rendelkezésre álló szűk kereteket, ezért csak utaltunk rájuk.

#### Önellenőrző kérdések:

1) Milyen elemekből épül fel a Gazdasági és Szociális Bizottság?

.....

.....

.....

2) Mi a legerősebb jogosítványa a Gazdasági és Szociális Bizottságnak?

.....

.....

.....

3) Mi a Régiók Bizottságának funkciója?

.....

.....

.....

4) Mi biztosítja a Régiók Bizottságának adminisztratív háttérét?

.....

.....

.....

## 4. Az EU működése

Az EU szervezete és működése jogilag pontosan determinált, intézményrendszerének és működésének jogi alapjai vannak. Éppen ezért e fejezetben először az uniós jog forrásait, majd az uniós döntéshozatal mechanizmusát tekintjük át.

### 4.1 Az uniós jog forrásai

Az „uniós jog forrásai” kifejezés azon normatív rendelkezéseknek a gyűjtőfogalmát jelenti, amelyek az Európai Unió szervezetét és működését határozzák meg. E jogforrások négy kategóriába sorolhatók: az uniós jog elsődleges-, másodlagos-, harmadik (kiegészítő)-, és negyedik (egyéb) forrásai közé. Ezeket később, a 4.2.4. fejezetben részletesen tárgyaljuk.

### 4.2 Az uniós döntéshozatali mechanizmus modellje

A korábbiakban utaltunk arra, hogy az Európai Unió részére az EUSZ jogi személyiséget biztosított, és ezzel egyidejűleg az Unió sui generis (saját) intézményrendszert kapott. **Igazgatástudományi szempontjából** vizsgálva ezen uniós intézményeknek a működését, az állapítható meg, hogy e szervek kifejezetten **igazgatási tevékenységet** fejtenek ki, azaz olyan céltudatos (emberi) tevékenységet valósítanak meg, amely biztosítja a közös cél elérését, az ehhez szükséges személyi, tárgyi és egyéb feltételeket, valamint a munka összhangját.

Az igazgatási tevékenység különböző elemekből álló folyamat jellegével a szakirodalomban széleskörű egyetértés mutatkozik, ezzel szemben az egyes elemek mibenléte tekintetében ez már korántsem állítható. A magunk részéről azokkal értünk egyet, akik szerint az igazgatás három fő részből, és ezen belül mindösszesen hét elemből áll: célkitűzés; előkészítő szakasz;(információ-gyűjtés és feldolgozás, tervezés, döntés), kivitelező szakasz; (végrehajtás, koordináció, ellenőrzés). Mindezeket azért bocsátottuk előre, mert azt valljuk, hogy az igazgatásnak e modellje segítségével az Európai Unió intézményrendszerének működése is leírható, természetesen a modell adta kereteken, illetve korlátokon belül. Ez utóbbi alatt azt értjük, hogy mint minden modellnek, úgy ennek is megvannak a maga hibái és korlátai, hiszen szükségképpen **egyszerűsítésre** kényszerít. Az ily módon okozott „veszteséget” azonban messzemenően ellensúlyozza az az előny, hogy a modell segítségével viszonylag könnyen leírható és magyarázható még az oly összetett és bonyolult működési mechanizmus is, mint az Európai Unióé. Márpedig a mi célunk éppen ez.

A továbbiakban tehát az **igazgatás általános modellje segítségével** írjuk le az Európai Unió működési mechanizmusát, annak hangsúlyozásával, hogy az egész folyamat középpontjában álló döntést a legfontosabb területre, a jogi aktusok kibocsátására, tehát az uniós jog ún. másodlagos forrásaira, és azon belül az EUMSZ 294. cikkében szabályozott ún. rendes jogalkotási eljárásra **szűkítjük le**. Ez azt jelenti, hogy gyakorlatilag kizárólag azt az uniós döntéshozatalt vizsgáljuk, amelyet a Lisszaboni Szerződés hatályaba lépése előtti szakirodalom „közösségi modell” néven ismert.

#### 4.2.1. A célkitűzés, avagy: az EU cél-rendszere

Az igazgatási ciklus első eleme a célkitűzés. Az „első” szócska nem csupán logikai és történeti sorrendiséget, hanem fontosságot és jelentőséget is jelöl. Azt állítjuk tehát, hogy a célkitűzés az igazgatás fogalmának legfontosabb eleme, mert a többi elem mind-mind a kitűzött cél elérését szolgálja. Ezen gondolatok természetesen az Európai Unió (köz) igazgatási tevékenységére is érvényesek, persze sokkal konkrétabb formában, a következők szerint: **Az Európai Unió célkitűzései három időhorizontra terjednek ki:** hosszú-, közép-, és rövid- távra.

**A hosszú távú** (mintegy tíz, vagy ennél is több évre szóló) céljait az EUSZ. 3. cikke határozza meg, a következők szerint:

- Az Unió célja a béke, az általa vallott értékek és népei jólétének előmozdítása.
- Az Unió egy belső határok nélküli, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséget kínál polgárainak.
- Az Unió egy belső piacot hoz létre, amely szociális piacgazdaságon alapul, és amelyen érvényesül a fenntartható fejlődés, a kiegyensúlyozott gazdasági növekedés, az árstabilitás, a magas versenyképesség és a teljes foglalkoztatás.
- Az Unió küzd a társadalmi kirekesztés és megkülönböztetés ellen, továbbá előmozdítja a gazdasági, társadalmi és területi kohéziót, valamint a tagállamok közötti szolidaritást.
- Az Unió egy gazdasági és monetáris uniót hoz létre, amelynek fizetőeszköze az euró.



**Az EU középtávú** (mintegy öt - tíz évre szóló) céljait az Európai Tanács nyilatkozatai, valamint az Európai Bizottság dokumentumai rögzítik. Az **Európai Tanács** a ún. következtetésben határozza meg az Unió fejlődéséhez szükséges általános politikai irányelveket, a kül- és biztonságpolitika alapelveit és fő irányait, valamint a gazdaságpolitikára vonatkozó főbb irányokat. Az elmúlt évek legjelentősebb zárónyilatkozatai közül kiemeljük az 1997. decemberi üléséről kiadott nyilatkozatot, amely szerint tovább kell lépni az Európai Unió kibővítése érdekében, ezért 1998-ban hat tagjelölt állammal – köztük Magyarországgal - meg kell kezdeni a csatlakozási tárgyalásokat. **Az Európai Bizottság** dokumentumai közül kiemelhető például a 2001-ben kiadott Fehér Könyv, amely a „Jó kormányzás” öt elvét rögzítette.

**Az EU rövid távú céljait** alapvetően a soros elnökség azon dokumentuma fogalmazza meg, amelyet az elnökséget betöltő tagállam az adott féléves időszak elején bocsát ki. Az EU elnöki tisztét 2011 első félévében betöltő Magyarország például a következő prioritásokat határozta meg: **növekedés és foglalkoztatás az európai szociális modell megőrzése, erősebb Európa, polgárbarát unió, bővítés és szomszédságpolitika.**

#### 4.2.2. Az információgyűjtés-, és feldolgozás, avagy: az ún. ügyfelmerülés

Az információt hasznos, új ismeretnek tekintjük. A megalapozott döntéshez szükséges információk azonban csak a legkritikább esetben állnak rendelkezésre, ezért rendszerint aktív cselekvés szükséges ahhoz, hogy megfelelő információ álljon rendelkezésre. Ez az aktív cselekvés az információgyűjtés- és feldolgozás.

A jogi aktus kibocsátás e szakaszában az **Európai Bizottságé a főszerep**. Neki van ugyanis közvetlen és napi kapcsolata a tagállamokkal, valamint ő érzékeli a döntések végrehajtása során felszínre került problémákat. Másfelől a Bizottság az az uniós intézmény, amely a Tanács, vagy a Parlament megkeresése alapján, avagy saját jogán is jogalkotási aktus kiadását kezdeményezheti. Ez természetesen nem zárja ki azt, hogy adott esetben más uniós intézmények, a tagállamok, vagy legalább egy millióniós polgár is jelezze a Bizottság felé jogalkotási- (szabályozási) igényét. Sőt, ebben a szakaszban az ún. szakpolitikai közösségeknek, és az ún. szakpolitikai vállalkozóknak is szerepük lehet. A **szakpolitikai közösségek** szinte kizárólag informális csoportosulások, amelyek egy-egy szakpolitika specialistáit tömörítik: például a környezetvédelem, a mezőgazdaság, stb. területén. A **szakpolitikai vállalkozók** (lobbik) pedig a politikai közélet olyan szereplői, akik egy adott szakpolitikába fektetnek be pénzt. Alapvetően az különbözteti meg őket az előző két kategóriától, hogy ők elsősorban üzleti célokat tűznek maguk elé, s nem politikaiakat.

Mindezekből az állapítható meg, hogy a rendes jogalkotási eljárásban kibocsátásra kerülő jogi aktus meghozatalának (vagyis az uniós döntéshozatalnak) ezen szakaszát sok-sok szereplő, és érdek jelenléte jellemzi, amelyek tevékenységének iránya az Európai Bizottság felé mutat.

#### 4.2.3. A tervezés, avagy: a jogi aktusok kezdeményezése

Az igazgatástudomány szerint a tervezés lényege olyan döntési alternatívák feltárása és kidolgozása, amelyek lehetővé teszik a kitűzött célok elérését. Az Európai Unió esetében a jogi aktusok kibocsátására irányuló döntési alternatívák kidolgozása, és azoknak a döntéshozó elé terjesztése terén szintén **az Európai Bizottság játssza a főszerepet**. Ez az uniós intézmény észleli rendszerint a szabályozási kényszert, továbbá gyűjti össze, és dolgozza fel az információt. Sőt! Ne feledjük, hogy a Bizottság döntéskézdeményező monopóliummal rendelkezik. A döntéshozatalnak ez a szakasza rendszerint azzal veszi kezdetét, hogy rendszerint a Tanács, vagy a Parlament felkéri a Bizottságot a jogi aktus tervezetének kidolgozására, de a Bizottság „ha szükségesnek tartja”, maga is tehet arra javaslatot. Minden esetben a **Bizottság illetékes főigazgatósága** kapja meg a feladatot, amely ezáltal „a játék” kulcsszereplőjévé válik. Az ügyfelmerülés során említett különböző érdekcsoportok ugyanis rajta keresztül tesznek kísérletet érdekeik közösségi szintű érvényesítésére. Az itt felsorakoztatott érdek-képviselők, illetve különböző erők együttműködése az ún. szakértői bizottságok és ún. konzultatív bizottságok létrehozásával nyert intézményesítést a Bizottság részéről. Az illetékes főigazgatóság által elkészített javaslat-tervezet jelenti a jogi aktus kibocsátását célzó folyamat első lépését, az ún. **DG** (Directorates-General - főigazgatósági), **dokumentumot** amelyet a Főigazgatóság a Bizottság Főtitkárságához nyújtja be, ahol új ügyszámot kap és ezáltal ún. **COM** (Commission - bizottsági) **dokumentummá** válik. A Főtitkárság e dokumentumot megküldi valamennyi EU-biztos részére véleményezés céljából, majd a javaslat-tervezet a Bizottság elé kerül. A tervezet a Bizottság által történő elfogadással válik **hivatalos javaslattá**, melynek megnevezése **COM Final** (végső változat). Ez az első nyilvános dokumentum, amelyet a Bizottság képviselni fog a Parlament és a Tanács előtt. A dokumentumot a Bizottság a Parlament és a Tanács részére nyújtja be, ezzel egyidejűleg közvetlenül továbbítja a nemzeti parlamenteknek és a két tanácsadó szerv részére is. Ezzel zárul le a jogi aktus kibocsátását célzó döntéshozatalnak a tervezési szakasza, és veszi kezdetét a következő szakasz: a jogi aktus (a döntés) meghozatala.

#### 4.2.4. A jogi aktus (döntés), illetve annak meghozatala, avagy: az uniós jog másodlagos forrásainak megszületése

Igazgatástudományi értelemben a döntés lényege a tervezési fázisban kidolgozott alternatívák közüli választás. Az EU esetében a kérdés természetesen sokkal bonyolultabb, hiszen a jogi aktus kibocsátására irányuló döntéshozatalban nem csupán egy uniós intézmény vesz részt, hanem - meghatározott eljárási rendben és kompetenciák mellett - gyakorlatilag valamennyi intézmény, kivéve a Bíróságot és a Számvevőszéket. Leszögezhető, hogy az uniós döntéshozatal rendkívül bonyolult és összetett folyamat, nem csak a sokszereplős volta, hanem az eljárási szabályok és a kompetenciák bonyolultsága miatt is. Erre figyelemmel a **folyamatot leegyszerűsítjük** és a következő négy szakaszra bontva tárgyaljuk: 1) A hivatalos javaslat érkeztetése, 2) A jogi aktusok kibocsátása irányuló eljárások típusai, 3) A jogi aktusok kibocsátása, 4) A jogi aktusok típusai.

##### Ad.1) A hivatalos javaslat érkeztetése

A Bizottság által előterjesztett hivatalos javaslatot az érintett uniós intézmények először széles körben megvitatják, majd állást foglalnak annak tárgyában. Az egész bonyolult folyamatot a **COREPER irányítja, illetve koordinálja**, hiszen ez a szerv a Tanács fő döntés-előkészítő testülete.

A Tanács, illetve a COREPER mögött álló - mintegy négyszázra (!) tehető nagyságrendet képviselő - szakbizottságok és munkacsoportok megvitatják a hivatalos javaslattal kapcsolatos álláspontjukat, ütköztetik a tagállami érdekeket. Ez azt jelenti, hogy a bizottságok/munkacsoportok feladatát képezi a Bizottság által beterjesztett javaslatok szakmai szintű tárgyalása, és ezzel a Tanács döntéseinek előkészítése. Ezt követően kerülnek a tervezetek a COREPER elé. A beérkezett állásfoglalások birtokában a COREPER megvitatja a kérdést, és minősíti az adott ügyet. Ún. „A” minősítést kapnak azok az ügyek, amelyekben széleskörű egyetértés mutatkozott, vagyis alkalmasak arra, hogy a Tanács azokat automatikusan elfogadja. Ezzel szemben ún. „B” minősítést kapnak azok az ügyek, amelyek egyetértés hiányában igénylik a Tanács által történő érdemi megvitatást.

A döntéshozatal itt jelzett uniós szereplői által kifejtett munkálatokkal párhuzamosan **dolgoznak a tagállamok nemzeti adminisztrációi** (kormányai, és parlamentjei), mindenekelőtt a hivatalos javaslattal érintett minisztériumok szakemberei is, annak érdekében, hogy kidolgozzák a javaslattal kapcsolatos nemzeti álláspontot. Kiemeljük, hogy **a tagállami érdekek érvényesítésének meghatározó színtere** az uniós jogalkotás ezen (előkészítő) fázisában való aktív, és kifejezetten a nemzeti érdekeket érvényre juttatni szándékozó részvétel. Ehhez persze minden tagállam részéről jól felkészült, a nemzeti és az uniós jogrendszerben egyaránt járatos, valamint a többi tagállam és a Bizottság specialistáit is jól ismerő közgazgatási szakemberek tömege szükséges.

A Tanács döntéshozatalával párhuzamosan tárgyalja a javaslatokat az **Európai Parlament**, és informális, háromoldalú egyeztetéseken folynak a tárgyalások a Bizottság, a Parlament és Tanács között.

##### Ad.2) A jogi aktusok kibocsátására irányuló eljárások típusai

A jogi aktus kibocsátására irányuló eljárás, (vagy ahogyan azt a szakirodalom esetenként említi: a döntéshozatali eljárás), mint „terminus-technicus” és mint az események láncolata is, természetesen a jogi aktus kibocsátására irányuló folyamat negyedik szakaszához, a jogi aktus meghozatalához kapcsolódik. Az eljárásokat alapvetően az különbözteti meg egymástól, hogy azokban mi a Tanács, és Parlament feladata, hatásköre.

A Lisszaboni Szerződés előtt a jogi aktusok kibocsátására irányuló eljárás korántsem volt egységes. Az alapító szerződések ugyanis az egyes anyagi jogi rendelkezésekhez más-más hatásköri és eljárási szabályokat telepítettek, attól függően, hogy az adott kérdést illetően a Tanács mellett mely uniós intézmény és milyen jogkörrel vehetett részt a döntéshozatalban.

A **Lisszaboni Szerződés** hatályba lépésével a helyzet jelentősen megváltozott. A szerződés ugyanis különbséget tesz ún. **nem jogalkotási aktusok** és ún. **jogalkotási aktusok** között, bár joghatásaikat tekintve ezek nem különböznek egymástól. Ez azt jelenti, hogy az egyes különböző eljárásokban ugyanazon formájú, kötelező jellegű aktusok szülehetnek: rendeletek, irányelvek, határozatok. A **nem jogalkotási aktusoknak** két típusa ismert: a felhatalmazáson alapuló aktus, és a végrehajtási aktus.

A **jogalkotási aktusok** ún. rendes jogalkotási eljárásban és különleges jogalkotási eljárásban szülehetnek. A döntéshozatalban főszabállyá (vagyis a politikák mintegy három-negyedében) a korábban együtt döntési eljárás néven ismert, ún. **rendes jogalkotási eljárás** vált. Ennek lényege az, hogy a rendeleteket, az irányelveket és a határozatokat Bizottság javaslata alapján a Parlament és a Tanács közösen fogadja el, illetve bocsátja ki. A rendes jogalkotási eljárás részletes szabályait az EUMSz. 294. cikk rögzíti. A szabályozás lényege az, hogy a Bizottság javaslatot terjeszt a Parlament és a Tanács elé, amely intézmények az aktust közösen fogadják el, legfeljebb három ún. olvasatban és egy ún. egyeztetés során. A rendes jogalkotási eljárás mellett megjelent azonban az ún. **különleges jogalkotási eljárás**

is, amelyre csak kivételesen, a Szerződésekben tételesen meghatározott esetekben kerülhet sor. Ez az eljárás a rendeleteknek, az irányelveknek és a határozatoknak a Tanács közreműködésével a Parlament által, illetve a Parlament közreműködésével a Tanács által történő elfogadását és kibocsátást jelenti.

### Ad.3) A jogi aktusok kibocsátása

A Bizottság által a Parlament és a Tanács elé terjesztett **hivatalos javaslat** – mint láttuk – nem kerül azonnal a Tanács elé, hanem azt megvizsgálják a COREPER által működtetett **szakbizottságok és munkacsoportok**, természetesen a szakmai kérdésekre helyezve a hangsúlyt. Utaltunk arra is, hogy a hivatalos javaslatot megtárgyalja adott esetben a két tanácsadó szerv, a Régiók Bizottsága, valamint a Gazdasági és Szociális Bizottság is. E szervek állásfoglalásukról tájékoztatják a COREPER-t, amely az ügyet a Tanács elé terjeszti.

A súlyozott szavazati rendszer elvéből közvetkezően a tagállamokat a Tanácsban nem egy-egy, hanem a népesség-számhoz, a területhez és gazdasági potenciálhoz többé-kevésbé igazodó szavazatoménység (súly) illeti meg. Néhány példa: Németország és az Egyesült Királyság: 29-29, Spanyolország és Lengyelország: 27-27, Magyarország és Portugália: 12-12, Ausztria, Ciprus és Luxemburg: 4-4, Málta 3. Látható, hogy a szavazatoménység nem arányos, hanem a kisebb tagállamokat preferálja. **A Tanács döntéshozatalának három típusa van:** a konszenzuális, a minősített többségen alapuló, és az egyszerű többségen alapuló döntés.

- a) **A konszenzuális, (egyhangú) döntést** igénylő kérdések száma az Európai Unió életében csökkenő tendenciát mutat, ennél fogva az ilyen döntéshozatal mára kivételessé vált. Akkor szükséges, ha például új államok csatlakozásáról van szó.
- b) A főszabályként érvényesülő **minősített többségen alapuló döntéshozatal** bevezetése révén a tagállamok a közösségi/uniós intézményrendszer szupranacionális jellegét emelték ki. A minősített többség ugyanis azt jelentette a 27 tagú Unióban, hogy a jogi aktus kibocsátásához a 345-ből „mindössze” 255 szavazat volt szükséges. A Lisszaboni Szerződés azonban jelentős változást hozott e szabályokhoz képest. 2014. november 1-jétől a minősített többséghez ún. kettős többségre lesz szükség, tehát megszűnnek a szavazati súlyok, és helyükbe a tagállamok legalább 55%-ának – legalább 15 tag által leadott – és az Unió népességének legalább 65%-át kitevő tagállamokat képviselő miniszter szavazat szükséges. A blokkoló kisebbséghez pedig legalább négy tagállam képviselőjének szavazata szükséges.
- c) Az **egyszerű többséget igénylő jogi aktusok** elfogadásához a Tanács tagjainak többségi szavazata szükséges.

### Ad.4) A jogi aktusok típusai

Az európai integrációban kiemelt szerepet játszó közösségi/uniós jog a korábban bemutatott módon születik meg, ezért indokolt röviden áttekinteni a jogi aktusok típusait is.

A Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével jelentősen megváltozott a jogi aktusok csoportosításának rendszere, szoros összefüggésben azzal, hogy az EU jogi személyiséget kapott, és a „közösségi” kifejezés helyébe mindenhol „uniós” kifejezés lépett. Nem változott ugyanakkor az uniós intézmények által alkotott jogi aktusok megnevezése és fő jellemzője: maradt tehát a rendelet, az irányelv, a határozat (ezek kötelező aktusok), valamint az ajánlás és a vélemény (ezek nem kötelező aktusok). Mindezek figyelembe vételével **a jogi aktusok fő kategóriái** (típusai) napjainkban a következők:

- a) Az uniós jog **elsődleges forrásai** alapvetően azok a szerződések, amelyeket a tagállamok kötöttek egymással az integráció megvalósítása érdekében. Az 1951 után megkötött szerződések közül a Lisszaboni Szerződés kizárólag a 1957-ben megkötött EURATOM Szerződést hagyta hatályban, miközben életbe léptette az Európai Unióról szóló Szerződést, valamint az Európai Unió Működéséről szóló Szerződést. A szakirodalom ugyanakkor az elsődleges források közé sorolja azokat a nemzetközi szerződéseket is, amelyeket az elmúlt mintegy hatvan évben harmadik államokkal kötött a három közösség (az ESZAK, az EGK és az EURATOM), továbbá az új tagállamokkal kötött csatlakozási szerződéseket.
- b) Az uniós intézmények által alkotott, fent felsorolt jogi aktusok képezik az uniós jog másodlagos forrását. Ezek, mint láttuk, lehetnek: jogalkotási aktusok, valamint nem jogalkotási aktusok. Láttuk azt is, hogy a jogalkotási aktusok rendes jogalkotási eljárásban, és különleges jogalkotási eljárásban születhetnek, míg a nem jogalkotási aktusok felhatalmazáson alapulnak, vagy végrehajtási jellegűek.
- c) Az uniós jog **harmadik (kiegészítő) forrását** képezik az Európai Bíróság eseti döntései, pontosan úgy, mint a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését megelőzően. Egyetlen példa: a közösségi jog elsőbbséget élvez a tagállamok jogrendszerével szemben (lásd erről a Van Gend en Loos v. Netherlands Tax Administration – 26/62 számú ügyet).

- d) Az uniós jog **negyedik (egyéb) forrását** azok az általános jogelvek jelentik, amelyeket az Európai Bíróság általánosan érvényesülőnek ismer el az Unió tagállamaiban, szintén hasonlóan a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtti állapothoz. Néhány példa: a jóhiszeműség elve, az arányosság elve, a jogbiztonság elve, stb..

#### 4.2.5. A végrehajtás és a koordináció, avagy: a jogi aktusok érvényesítése

Az uniós döntések meghozatala természetesen nem (ön)cél, hanem „csupán” eszköz az EU céljainak eléréséhez. E célok részben az EUSz-ben, részben az Európai Tanács, az Európai Bizottság, valamint az elnökség dokumentumaiban, részben pedig a kibocsátott jogi aktusokban (különösen az irányelvekben) nyernek rögzítést. Mindezekből pedig az következik, hogy a **jogi aktusok végrehajtásának végső rendeltetése a kitűzött célok elérésének biztosítása**.

Az uniós intézmények által alkotott jogi aktusok vonatkozásában mindez a következő pontokban kifejtett módon nyer szabályozást és megvalósítást:

- 1) A Tanács és a Bizottság egyaránt rendelkezik a végrehajtás jogkörével, de a Tanács azt csak kivételes (különleges) esetekben, a Bizottság pedig származékos módon gyakorolja.
- 2) A Bizottság nem csak a Tanács által átruházott jogkörben rendelkezik a végrehajtás jogával, hanem saját jogon is.
- 3) A tagállamok - ide értve a parlamentet, a közigazgatási szerveket, a bíróságokat, tehát végeredményben az egész államszervezetet - is aktívan részt kell, hogy vegyenek a jogi aktusok végrehajtásában.
- 4) Az EUSz. 17. cikk (1) bekezdés szerint a Bizottság gondoskodik a Szerződések, valamint az intézmények által elfogadott intézkedések alkalmazásáról, továbbá a Bíróság ellenőrzése mellett felügyeli az uniós jog alkalmazását.” Ezen előírást úgy kell érteni, hogy a Bizottság – a uniós jog őreként – folyamatosan ellenőrzi a jogi aktusok tagállamok által történő érvényesítését, és ha jogsértést tapasztal, akkor felhív annak megszüntetésére, végső esetben pedig pert indít a tagállam ellen az Európai Bíróságnál (kötelezettség-szegési eljárás). E látszólag egyszerű séma ellenére a közösségi szintű végrehajtás korántsem problémamentes. A fő probléma az, hogy az uniós intézményeknek nincs saját végrehajtó apparátusuk, ebből következően a tagállamok adminisztrációjának kell gondoskodni a jogi aktusok gyakorlati érvényesítéséről. Ez nemcsak nehezebbé, hanem bizonytalanabbá is teszi a végrehajtás egész folyamatát. A nemzeti szintekre szétterjedő végrehajtás túlságosan sokrétűvé és bonyolulttá válik ahhoz, hogy a Bizottság szoros ellenőrzés alatt tudja azt tartani. A Bizottság túlságosan messze van tehát a végrehajtás konkrét terepétől, a tagállamoktól. Ez a körülmény a Bizottságot kompromisszumok folyamatos kötésére kényszeríti.

#### 4.2.6. Az ellenőrzés, avagy: a jogi aktusok érvényesítésének és érvényesülésének vizsgálata

Az Európai Unió komoly figyelmet fordít az ellenőrzésre, illetve a jogi aktusok hatásának vizsgálatára. Közelebről annak feltárására, hogy a tagállamok és a nemzeti hatóságok, sőt az uniós intézmények is, mennyiben, és hogyan tesznek eleget az uniós jog által előírt kötelezettségeiknek.

Az EU döntéshozatali mechanizmusához hasonlóan az ellenőrzési mechanizmus is rendkívül összetett és bonyolult, így annak csak a legfontosabb elemeit villantjuk fel:

- A Tanács rendszeresen napirendre tűzi a döntések végrehajtását, annak mikéntjét és szükség esetén intézkedéseket fogantat. Ennek keretében a Tanács például figyelemmel kíséri az egyes tagállamok és az Unió gazdasági fejlődését, és erről rendszeresen átfogó értékelést készít. Ugyanakkor az Unió gazdasági fejlődését a Bizottság is figyelemmel kíséri és értékeli.
- A Bizottság ellenőrzési tevékenysége rendkívül széles, hiszen a Bizottság és a mögötte álló jelentős uniós köztisztviselők kar folyamatosan figyeli (ellenőrzi) a törvényesség megtartását, az Európai Unió egész földrajzi területén.
- Kiemelten jelentős ellenőrzési tevékenységet fejt ki az Európai Parlament, elsősorban azért, hogy egyfajta politikai ellenőrzést gyakorol a Tanács és a Bizottság fölött. A Parlament ellenőrző tevékenységéhez szorosan kapcsolódik az általa kinevezett állampolgári érdekképviselő (ombudsman) tevékenysége, aki jogosult azon panaszok átvételére és kivizsgálására, amelyeket az Unió polgárai vagy jogi személyei nyújtottak be hozzá arra hivatkozással, hogy az EU központi szerveinek tevékenysége törvényt sért.
- Az ellenőrző mechanizmus szerves része az Európai Számvevőszék is, amely „végzi az Unió pénzügyi ellenőrzését”. Ennek keretében a Számvevőszék ellenőrzi az Unió és az uniós intézmények valamennyi bevételével és kiadásával kapcsolatos elszámolásokat, azok jogszerűségét és szabályszerűségét, továbbá meggyőződik a pénzügyek helyes viteléről.

- Az Európai Unió működésének egyik sajátossága az, hogy az ellenőrzés funkcióját nem csupán a fent hivatkozott uniós intézmények gyakorolják, hanem a tagállamok, továbbá azok állampolgárai, mint uniós állampolgárok is. Természetesen az ő beavatkozási lehetőségeiket is rögzítik az uniós rendelkezések.

### **Önellenőrző kérdések:**

1) Mit jelent az „uniós jog forrásai” kifejezés?

.....  
.....  
.....

2) Milyen időhorizontokra terjednek ki az EU célkitűzései?

.....  
.....  
.....

3) Mi a tervezés lényege?

.....  
.....  
.....

4) Mi a jogi aktusok végrehajtásának végső célja?

.....  
.....  
.....