# 3. Európai Uniós alapismeretek

## 3.1. Európai uniós intézményrendszeri és jogi alapismeretek

### 3.1.1. Az európai integráció rövid története (Párizstól – Lisszabonig)

Az európai egységgondolat filozófiai és politikatudományi előzményeit követően a XX. század második fele érlelte meg egyértelműen a helyzetet a jelenleg létező európai integrációs intézmények kialakulása és kiépülése előtt.

A II. világháború szörnyű pusztítása és ennek következtében az európai országok nagy részének kimerülése, elszegényedése ráébresztette az akkori politikusokat arra, hogy a kontinensnek a sanyarú helyzetből való kilábalás érdekében tartós békére van szüksége, ugyanis csak ez garantálhatja a földrész lakosainak jólétét és az országok hosszú távú fejlődését. Ennek érdekében kerültek kidolgozásra a gazdasági-politikai integráció lépcsőfokai, amelyre alapozva váltották valóra az európai integrációs folyamatot kezdetben jórészt francia és német politikusok.

A II. világháború európai eseményei befejeződésének ötödik évfordulóján, 1950. május 9-én az ún. Schuman-nyilatkozattal vált lehetővé az, hogy több kísérletet követően 1951-ben hat nyugat-európai ország, nevezetesen Belgium, Hollandia, Luxemburg, Olaszország, Franciaország és az NSZK (az ún. Hatok), Párizsban létrehozza az első európai integrációs szervezetet, az **Európai Szén- és Acélközösséget** (ESZAK).

Az ESZAK elsődleges célja az volt, hogy a hadiipar szempontjából kiemelt jelentőséggel bíró széntermelést és acélipart egy új, soha korábban nem létező, tőlük lényegében független, szupranacionális (nemzetek feletti) szervezetre bízzák, megakadályozva ezzel egy újabb háború kitörését a kontinensen úgy, hogy egyúttal biztosítsák az ágazat fejlődését. Közép-Európa keleti felének országai (beleértve Magyarországot is), valamint Kelet-Európa egésze a rendszerváltásokig el volt zárva az európai integráció lehetőségétől.

Az ESZAK működőképességén felbuzdulva a Hatok 1957-ben Rómában újabb két közösséget hoztak létre, egyfelől az **Európai Gazdasági Közösséget** (EGK), valamint az **Európai Atomenergia-közösséget** (Euratom). (A szakirodalom az EGK és az Euratom létrehozásáról szóló szerződéseket Római Szerződéseknek nevezi.) Az előbbi képezi a gerincét lényegében az európai gazdasági-politikai integrációnak, míg az utóbbi az atomenergia biztonságos és békés célú felhasználása érdekében jött létre.

Mivel az integrációs folyamat működőképesnek bizonyult, hamarosan a Hatokon kívüli európai országok is jelezték a szervezetekhez való csatlakozási szándékukat.

Az első kibővülésre 1972-ben (a csatlakozási szerződések 1973-tól hatályosak) az Egyesült Királyság, Írország, valamint Dánia csatlakozásával került sor („Kilencek").

Ezt követte 1981-ben Görögország belépése („Tízek"), majd 1986-ban Spanyolország és Portugália csatlakozása („Tizenkettek"). Az 1989/1990-es évek közép- és kelet-európai eseményei újabb kihívást jelentettek az Európai Közösségek számára (1990-ben az NDK lényegében beolvadt az NSZK-ba), melynek hatására a tizenkét tagállam ismételten újragondolta az európai integráció helyzetét.

Az újabb reformnak köszönhetően az 1992. évi **Maastrichti Szerződéssel** létrehozták az Európai Uniót, és egyúttal módosították a Római Szerződést. 1995-ben újabb három ország csatlakozott – immáron az EU-hoz –, mégpedig Svédország, Finnország és Ausztria. Részben emiatt ismételten sor került az európai integráció korrekciójára, amit az 1997. évi **Amszterdami Szerződésben** tettek meg (1999-től hatályos).

2004. május 1-jén minden addiginál több, tíz ország csatlakozott az Európai Unióhoz: Magyarország, Csehország, Szlovákia, Lengyelország, Szlovénia, Málta, Ciprus, Észtország, Lettország, Litvánia („Huszonötök").

2007-ben került sor az Európai Unió eddigi utolsó kibővülésére, amikor Románia és Bulgária is csatlakozott a szervezethez („Huszonhetek"). Ugyancsak 2007-ben fogadták el az Európai Unió mindennapjait jelenleg rendező módosításokat a **Lisszaboni Szerződéssel** (2009-től hatályos).

A Lisszaboni Szerződés – többek között – megszüntette az Európai Unió addigi pillérrendszerét, és az EU-t jogi személlyé tette. 1993 és 2009 között az Európai Unió három ún. pillérre épülve működött. Az első pillér szupranacionális elven szerveződött, és tulajdonképpen az ún. Európai Közösségeket jelentette.

Az Európai Közösségek három szerveződést, nevezetesen az EGK jogutódjának számító Európai Közösséget (EK), az Euratomot és a 2002-ben az EK-ba olvadó ESZAK-ot foglalták magukban. A kormányközi elven működő második pillér a Közös Kül- és Biztonságpolitikát, míg a szintén klasszikus államközi felépítésű harmadik pillér a Bel- és Igazságügyi Együttműködés, 1999-től a Büntetőügyekben folytatott Rendőrségi és Igazságszolgáltatási Együttműködés ügyeit takarta.

### 3.1.2. Az euró, az euróövezet és a monetáris unió. Nyelvi rezsim az Európai Unióban és az EU jelképei

A Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) kialakításának tervei az 1990-es évek elején születtek meg.

Ennek alapján a GMU megvalósításának folyamatában rögzítették a monetáris unióban részt vevő országok valutája és az euró közötti arányokat, és 2002. január 1-jétől az egységes fizetőeszköz – **az euró – is megjelent a pénzforgalomban, és jelenleg 17 uniós tagállam törvényes fizetőeszközét jelenti**. Ezek az országok alkotják az ún. eurócsoportot.

Az Európai Unió nyelvhasználatának rendje szerint az Unió intézményeinek jelenleg 23 hivatalos és munkanyelve van, köztük természetesen a magyar nyelv is. Amennyiben bármelyik tagállam vagy tagállam joghatósága alá tartozó személy úgy dönt, hogy az Unió intézményeihez magyar nyelven fordul, úgy azok kötelesek arra magyarul válaszolni. Ezen kívül a rendeleteket és egyéb általánosan alkalmazandó dokumentumokat, valamint az Európai Unió Hivatalos Lapját is valamennyi hivatalos és munkanyelven közzé kell tenni. Az EU intézményeiben használt munkanyelvekkel kapcsolatban elmondható, hogy két hivatalos nyelvnek, mégpedig az angol és a francia nyelvnek kiemelkedő jelentősége van a napi ügyvitel során.

Az Európai Unió legfontosabb hivatalos jelképei a lobogó, a himnusz, az Európa-nap és a jelmondat. Az Európai Unió lobogója a kék eget, a 12 csillag pedig a tökéletességet és a teljességet, a népek közötti szolidaritást és harmóniát szimbolizálja.

Az Európai Unió himnusza 1985 óta Friedrich Schiller „Örömódája" Ludwig van Beethoven zenéjével (IX. szimfónia). Felsoroltak mellett létezik az Európa-nap, amely május 9-ére esik (Robert Schuman 1950. május 9-én benyújtott nyilatkozata alapján). Végül meg kell említeni az EU jelmondatát is, amely így hangzik hivatalosan: „Egyesülve a sokféleségben".

### 3.1.3. Az Európai Unió intézményrendszere

Az Európai Unióról szóló Szerződés (a továbbiakban mint EUSz is) – ami lényegében az 1992. évi Maastrichti Szerződés többször módosított szövegét és struktúráját jelenti – hatályos szövegezése szerint az Unió saját intézményi kerettel rendelkezik, amelynek egyúttal célja az Unió értékeinek érvényesítése és célkitűzéseinek előmozdítása.

**Az Európai Uniónak jelenleg hét ún. intézménye van**, ezek a következők:

1. Európai Parlament,
2. Európai Tanács,
3. Tanács (Miniszterek Tanácsa),
4. Európai Bizottság,
5. Európai Unió Bírósága,
6. Európai Központi Bank,
7. Számvevőszék.

Az alábbiakban bemutatjuk az egyes intézményeket és azok egymáshoz való viszonyát.

#### *3.1.3.1. Az Európai Parlament (EP)*

Az Európai Parlament az Európai Unió egyetlen közvetlen választással létrejövő intézménye. Az Európai Parlament **székhelye Strasbourg**. Az EP fő feladata, hogy képviselje az Unió polgárainak érdekeit a közösségi döntéshozatalban, és felügyelje az EU intézményeinek demokratikus működését. Az EP a közösségi döntéshozatal nagy részében a Miniszteri Tanáccsal közösen hoz döntéseket, alkot jogszabályokat, így egyre inkább tekinthető a Miniszteri Tanács melletti társ-döntéshozó, társ-jogalkotó szervnek.

Az Európai Parlament **tagjainak létszáma legfeljebb 750 fő lehet**.

A tagállamok képviselete a népesség számához viszonyítva arányosan lett meghatározva, ennek alapján egyetlen országnak sem lehet 96-nál több és 6-nál kevesebb képviselője. Magyarország jelenleg 22 mandátummal rendelkezik az EP-ben. **Az Európai Parlament tagjait az Unió polgárai választják:**

- közvetlen és általános választójog alapján,
- szabad és titkos választásokon,
- ötéves időtartamra,
- arányos (listás) választási rendszerben.

Az európai választásokon minden választókorú **uniós polgár választhat és választható**.

Uniós polgár ugyanis csak az lehet, aki már valamelyik tagállam állampolgárának minősül, így „csak" kiegészíti, és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot. Ennek megfelelően **minden magyar állampolgár uniós polgár is egyúttal**.

**Az uniós polgárok – egyebek mellett –**

- jogosultak a tagállamok területén szabadon mozogni és tartózkodni;
- a lakóhelyük szerinti tagállamban választók és választhatók az EP- és az önkormányzati választásokon;
- jogosultak diplomáciai és konzuli hatóság védelmét igénybe venni olyan országokban is, ahol az állampolgárságuk szerinti országnak nincs, egy másik uniós tagállamnak ellenben van képviselete;
- ezenkívül az uniós polgárok bármilyen ügyben jogosultak petíciót benyújtani az Európai Parlamenthez;
- bármelyik hivatalos nyelven fordulhatnak az EU intézményeihez, akik kötelesek arra ugyanazon nyelven válaszolni;
- az uniós polgárt megilleti még **a megfelelő ügyintézéshez való jog** az EU intézményeivel kapcsolatban, ami részrehajlás nélküli, tisztességes és ésszerű határidőn belül történő ügymenetet jelent, de magában foglalja **az EU kártérítési felelősségét** is.

Az Európai Parlament tagjai a szabad mandátum elve alapján tevékenykednek, vagyis senki által nem utasíthatók, és **mentelmi jogot** élveznek.

**Az EP-képviselők tagjaik közül 2 és fél éves (megújítható) időtartamra megválasztják az intézmény elnökét és tisztségviselőit.** A parlament tisztségviselőinek minősülnek – az elnök mellett – a tizennégy alelnök és az öt quaestor. Az elnök és az alelnökök együttesen alkotják a parlament Elnökségét, amelynek ülésein tanácsadó minőségükben a quaestorok is részt vesznek.

A **quaestorok** a képviselőket közvetlenül érintő pénzügyi és igazgatási feladatokat látnak el, így például döntenek a belépőkártya-igénylésekről, meghatározzák a képviselők által alkalmazható asszisztensek számát, és nyilvántartást vezetnek az EP-tagokról, amelyben kitérnek az adott személyek jövedelmi viszonyaira is.

A parlament tisztségviselőit a képviselők saját soraikból választják titkos szavazással, amelynek során tekintettel kell lenni a tagállamok és a politikai nézetek méltányos képviseletére.

A nyilvános plenáris ülések mellett – a nemzeti parlamentek működéséhez hasonlóan – hangsúlyos szerepe van a szélesebb közvélemény számára kevésbé látható – bár főszabályként nyilvános – **bizottsági munkának**.

Az EP-ben léteznek:

- állandó bizottságok,
- különbizottságok (a különbizottságok a rendkívüli problémák kezelésére jönnek létre, megbízásuk időtartama legfeljebb 12 hónap),
- vizsgálóbizottságok (a közösségi jog megsértése, vagy helytelen alkalmazása esetén állítja fel az EP), valamint
- az egyes testületeken belül albizottságok is létrehozhatók.

A jelenlegi EP-ben húsz állandó bizottság működik. Az állandó bizottságok közül talán a legfontosabb szerepe a Külügyi Bizottságnak (AFET), az Állampolgári jogi- Bel- és Igazságügyi Bizottságnak (LIBE), a Költségvetési Bizottságnak (BUDG) és az Alkotmányos Ügyek Bizottságának (AFCO) van.

A bizottságokban minden képviselőcsoportnak lehetősége van arra, hogy tagjai közül egy ún. koordinátort nevezzen ki, akinek kettős feladata van: egyrészt a bizottsági konszenzus kialakításának elősegítése, másrészt a képviselőcsoport érdekeinek megjelenítése. A bizottsági tagok minden felmerülő bizottsági ügy vitelére választanak egy jelentéstevőt, akinek az adott ügy menedzselése a feladata.

#### *3.1.3.2. Az Európai Tanács*

Az Európai Tanács (EiT) – ami nem keverendő össze sem a következő pontban részletezett Tanáccsal, sem pedig az Európai Uniótól különböző európai nemzetközi szervezettel, az Európa Tanáccsal – az Európai Unió legmagasabb szintű politikai **döntéshozó szerve**, amely **a tagállamok állam-, illetve kormányfőiből áll,** és félévente legalább két alkalommal ülésezik, de rendkívüli ülésre is összehívható.

Az Európai Tanács nagy horderejű, stratégiai kérdésekben dönt, valamint meghatározza az EU általános politikai irányvonalát. Az intézmény a tagállamok közötti kompromisszumok megkötésének is színtere.

Az intézményben a legtöbb országot – így Magyarországot is – **a kormányfő képviseli**. Az Európai Tanácsnak tagja továbbá a **két és fél éves időtartamra az EiT által minősített többséggel megválasztott állandó elnöke** – megbízatása egy alkalommal megújítható – és az Európai Bizottság elnöke, munkájában részt vesz ezenkívül az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője is.

Az Európai Tanács elnöke nem tölthet be semmilyen nemzeti megbízatást, legfontosabb feladatköreit ellátva elnököl és vezeti az EiT üléseit, erőfeszítéseket tesz az intézményen belüli kohézió és konszenzus megteremtésére, valamint ellátja az Unió külső képviseletét a közös külés biztonságpolitikához tartozó ügyekben. Az EiT elnöke ezenkívül minden ülést követően köteles jelentést benyújtani az Európai Parlamentnek.

Az Európai Tanács nem lát el jogalkotási feladatokat, de meghatározza az EU általános politikai irányait és prioritásait. Munkája során – amelyet saját Főtitkársága segít – főszabályként konszenzussal dönt, kivéve ha a Szerződések ettől eltérően rendelkeznek. Az Európai Tanácsban a hazánk képviseletét ellátó miniszterelnököt ebbéli funkcióinak ellátásában a Miniszterelnökség, illetve a minisztériumok (főként a Külügyminisztérium) segítik és készítik fel.

#### *3.1.3.3. A Tanács*

A Tanács – amelyet informálisan Miniszterek Tanácsának is neveznek – az Unió legfőbb döntéshozó, jogalkotó testülete. A Tanács **a tagállamok szakminisztereiből áll**, és általában tárcavezetői szinten ülésezik. Ez annyit jelent, hogy jóllehet a Tanácsnak emiatt különböző formációi léteznek, azokat hivatalosan mindig a „Tanács" elnevezéssel illetjük.

Természetesen minden tanácsi formációnak létezik nem hivatalos és a gyakorlatban széleskörűen ismert és alkalmazott elnevezése, és ismertetésük során zárójelben megadjuk a magyar terminológiában használt rövidített elnevezésüket is.

A formációik listáját az Európai Tanács határozza meg minősített többséggel, de létezik két tanácsi formáció, amely kiemelt jelentőségéből adódóan nevesítve lett a Szerződésekben, mégpedig az **Általános Ügyek Tanácsa** (ÁÜT) és a **Külügyek Tanácsa** (KÜT).

Az Általános Ügyek Tanácsa és a Külügyek Tanácsa külügyminiszteri szinten ülésezik. Az említett két konfigurációval együtt jelenleg tíz tanácsi formáció létezik, melyek az alábbiak.

Az egyik legfontosabb a **Gazdasági és Pénzügyi Tanács** (ECOFIN), amely egyike a legrégebbi tanácsi formációknak, és havonta legalább egy alkalommal ülésezik. Magyarországot a Nemzetgazdasági Minisztérium élén álló tárcavezető képviseli a testületben.

Az ECOFIN legfontosabb feladata a **gazdaságpolitikai koordináció** megvalósítása és a tagállamok költségvetési politikáinak figyelemmel kísérése. Ezenkívül az ECOFIN hozza meg az euróra vonatkozó döntéseket is, ilyen esetekben azonban kizárólag az euró-övezethez tartozó tagországok képviselői vesznek részt a szavazásban.

A bel- és igazságügyi együttműködésre vonatkozó jogalkotás és döntéshozatal egy másik tanácsi formáció, jelesül a **Bel- és Igazságügyi Tanács** (BIÜT) feladata. Magyarországot ebben a tanácsi konfigurációban belügyi napirendeknél a mindenkori belügyminiszter, igazságügyi kérdéseknél pedig a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium vezetője képviseli.

A BIÜT ülései általában kétnaposak, ahol első nap belügyi, a második nap pedig igazságügyi témaköröket tárgyalnak a miniszterek. A BIÜT általában havonta egyszer ülésezik.

Sokrétű és összetett kérdésekkel foglalkozik a **Foglalkoztatási, Szociálpolitikai, Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Tanács** (EPSCO). Az EPSCO-ban a magyar képviseletet általában a Nemzeti Erőforrás Minisztérium biztosítja a portfóliótól függően miniszteri vagy államtitkári szinten.

A **Versenyképességi Tanács** (VKT) nevéből is adódóan az EU működése szempontjából kiemelkedően fontos versenyképességi kérdéseket (belső piac, ipar stb.) tárgyal. Hazánkat ebben a formációban szintúgy a Nemzetgazdasági Minisztérium képviseli, de néhány témakört illetően a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium rendelkezik elsőhelyi felelősséggel.

Nem elhanyagolható jelentőségű a **Közeledési, Távközlési és Energiaügyi Tanács** (TTE) szerepe sem, amelyben Magyarországot a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium vezetője reprezentálja.

A **Mezőgazdasági és Halászati Tanácsban** (AGRI) Magyarországot a Vidékfejlesztési Minisztériumot vezető miniszter képviseli. Az AGRI foglalkozik – egyebek mellett – az EU közös agrárpolitikájának működtetésével kapcsolatos kérdésekkel.

Ugyanígy egyre növekvő jelentősége van a **Környezetvédelmi Tanácsnak** (ENVI), ebben a formációban is a Vidékfejlesztési Minisztérium képviseli Magyarországot, mégpedig államtitkári szinten.

Végül meg kell említeni a Nemzeti Erőforrás Minisztérium (NEFMI) kompetenciáit érintő **Oktatási, Ifjúsági, Kulturális és Sportügyi Tanácsot** (EYC), amelyben általában az adott szakterületért felelős államtitkár jeleníti meg a magyar érdekeket.

A tanácsi munka szakmai előkészítése ún. **munkacsoportokban** zajlik, amelyek a tagállamok szakértőiből – általában a megfelelő szakmai kompetenciákkal rendelkező minisztériumi kormánytisztviselőkből és/vagy a brüsszeli állandó képviseletek diplomatáiból – állnak.

A folyamatosan változó számú, de általában kétszáz fő körül alakuló, tanácsi munkacsoportokban lehetőség van arra, hogy a tagállamok szakértői szinten vitassák meg az egyes uniós előterjesztéseket, beleértve az EU jogszabálytervezeteit, jelentéseket, és összességében minden, az adott területhez tartozó kérdést.

Minden kérdéskörnek ún. dossziéja van, amelyet tagállami dossziéfelelősök gondoznak, akik az átlagosnál jóval mélyebben tudnak elmélyülni az azzal kapcsolatos problémák tanulmányozásában. Amennyiben az adott tanácsi munkacsoportban egy kérdéssel kapcsolatban megszületett a döntés, úgy az ügy eggyel feljebb, az ún. COREPER-szintre kerül. A **COREPER** – más néven az Állandó Képviselők Bizottsága – két formációban, COREPER II. és COREPER I. néven ülésezik, és lényegében a miniszteri összetételű Tanács előtti utolsó, egyszerre szakmai és politikai szintű alakulatot jelenti.

Ehelyütt kell röviden szólni a brüsszeli **magyar állandó képviselet** (ÁK) szerepéről a Magyarország – Európai Unió viszonyrendszerben. A **magyar ÁK** – érthető okokból – valamennyi magyar diplomáciai képviseletünk közül messze a legszélesebb körű profillal rendelkező missziónk, ami ennek megfelelően a legtöbb alkalmazottat foglalkoztatja. A magyar ÁK valamivel több mint száz diplomatával és egyéb státusú munkavállalóval működik, kivételt jelentett ez alól a magyar soros elnökségi időszak, amikor a létszám átmenetileg megduplázódott. Az állandó képviseletet a COREPER II. nagykövet vezeti, de emellett nagyköveti rangban van még az állandó helyettes (COREPER I. nagykövet) is.

Más missziókhoz hasonlóan a brüsszeli ÁK és a Külügyminisztérium (Központ) között rendszeres és napi kapcsolat van, diplomatáink rendszeres jelentésekben számolnak be az elvégzett munkáról, és várják a KüM mandátumát a felmerülő ügyekben.

A brüsszeli ÁK-n a „hagyományos" diplomáciát végző kormánytisztviselők mellett más minisztériumokból érkezett ún. szakdiplomaták is dolgoznak, akik felett a szakmai irányítást a kiküldő tárca látja el. Az ÁK munkatársai felelősek a helyszíni kapcsolattartásért és Magyarország érdekeinek megjelenítéséért, valamint a központi közigazgatás szerveinek naprakész információval való ellátásáért.

**Magyarország történelme során először 2011 első félévében volt az Európai Unió Tanácsának soros elnöke.** Hazánk Spanyolországgal és Belgiummal alkotott, másfél éves időtartamra létrejött, ún. „trióban" látta el hat hónapon keresztül a soros elnöki teendőket.

Az EU és különösen annak Tanácsa napirendjén szereplő ügyek 95 százalékban kötöttek, és a mindenkori soros elnök tagállam a fennmaradó 5 százalék tekintetében érvényesítheti azokat a kérdéseket, amelyeket a saját szempontjából fontosnak ítél.

A magyar elnökségi prioritások az emberi tényező köré épültek fel, és **négy** nagyobb területet fedtek le.

1. A „Növekedés és foglalkoztatás az európai szociális modell megőrzéséért" elnevezésű kiemelt ügycsoport égisze alatt Magyarország célja az volt, hogy a világgazdaság megváltozását előidéző folyamatokból az Unió megerősödve kerüljön ki.

2. A „Polgárbarát Unió" című prioritás fedte le az alapjogok védelmének megerősítését és az uniós polgárság előtt lévő akadályok fokozatos és szisztematikus lebontását felölelő témaköröket, az európai Roma Stratégiát (a kulturális sokszínűség keretében) és Románia, valamint Bulgária schengeni övezethez való csatlakozásának szorgalmazását.

3. Az „Erősebb Európa" elnevezésű magyar prioritás – ami egyúttal reflektál elnökségi jelmondatunkra: „Erős Európa" is – ölelte fel a Duna-stratégiát, az energiapolitikát és az élelmiszer-biztonságot.

4. A „Bővítés és szomszédságpolitika" című pont fókuszált Horvátország uniós csatlakozási tárgyalásainak befejezésére, a Nyugat-Balkán helyzetére, valamint az ún. Keleti-partnerség továbbvitelére.

### *3.1.3.4. Az Európai Bizottság*

A brüsszeli székhelyű Európai Bizottságnak (vagy röviden Bizottságnak)

- **koordinatív,**
- **végrehajtási** és
- **igazgatási feladatai** vannak.

A szerkezeti felépítésében mutatott hasonlóságok, valamint főbb funkciói miatt szokás a Bizottságot az EU kvázi kormányának is nevezni, noha ez a megállapítás nem fedi tökéletesen a valóságot. Kiemelt feladata a Szerződésekben foglaltak felügyelete, a közösségi jogból fakadó kötelezettségek betartása.

További feladatai:

1. Az EU kezdeményező és javaslattevő szerve, amely egyben kizárólagos joggal rendelkezik a jogalkotási javaslatok beterjesztésére a döntéshozó szervek, így a Tanács és a Parlament elé.

2. Végrehajtja az Unió költségvetését.

3. Szűk körben jogalkotói hatáskörrel is rendelkezik a Szerződésekben meghatározott területeken.

Az Európai Bizottság a Tanácstól és az Európai Tanácstól eltérően nem kormányközi, hanem **szupranacionális elven működik**, azaz nem csupán a tagállamok érdekeire figyelemmel tevékenykedik, hanem az Unió egészét szolgálva a közösségi érdekek őreként végzi feladatait.

A Bizottság hivatali ideje az Európai Parlament ciklusaihoz igazodva **öt év**.

Az EP klasszikus állami parlamenti szerepét hivatott erősíteni az, hogy az Európai Bizottság elnökét az Európai Tanács – az EP-választások eredményének figyelembevételével – minősített többséggel meghozott javaslatára az Európai Parlament választja meg tagjainak többségével. Megválasztását követően a Bizottság elnöke a Tanáccsal közös megegyezésben elfogadja azt a további, a tagállamok kormányai által javasolt személyeket tartalmazó listát, akiket a Bizottság tagjaivá kíván kinevezni.

A biztosokkal szemben elvárás az, hogy európai elkötelezettségűek legyenek, és függetlenségükhöz ne férjen kétség. Az Európai Bizottságról mint testületről az Európai Parlament szavaz, majd jóváhagyását követően a Bizottságot az Európai Tanács nevezi ki minősített többséggel.

Az Európai Bizottság testületileg az Európai Parlamentnek tartozik felelősséggel, valamint az EP bizalmatlansági indítvány elfogadásával lemondásra kényszerítheti a Bizottságot.

A bizalmatlansági indítvány lehetővé teszi az Európai Parlament számára az Európai Unió demokratikus ellenőrzését. A bizalmatlansági indítvány elfogadhatóságának feltétele, hogy azt a képviselők legalább egytizede nyújtsa be a Parlament elnökéhez.

Az indítványt indokolással kell ellátni. A Bizottságot megbízatásának ideje alatt a Parlamentnek jogában áll bármely pillanatban visszahívni, ehhez a leadott szavazatok kétharmados többsége vagy az összes európai parlamenti képviselő többségének szavazata szükséges.

A tagállamok számához igazodó, **jelenleg 27 fős** Európai Bizottság minden tagja – az állami kormányok minisztereihez hasonlóan – felelős egy-egy portfólióért.

A Lisszaboni Szerződéssel bevezetett módosítások elvileg lehetővé tennék a tagok számának csökkentését, de könnyen lehet, hogy a tagállamok presztízsokoktól vezérelve ezután is ragaszkodni fognak az **„egy állam, egy biztos"** elvéhez. Lényegadó különbség az állami megoldásokhoz képest, hogy az Európai Bizottságon belül a politikai szintet képviselő biztosok (kvázi miniszterek) alatt tulajdonképpen nincs államtitkári és helyettes államtitkári szint, ugyanis rögtön a szakmai szintet képviselő egy vagy több, egymáshoz kapcsolódó szakterületért felelős főigazgatóságok (DG) következnek, élükön a főigazgatókkal.

A főigazgatóságok igazgatóságokra, az igazgatóságok pedig osztályokra tagolódnak. A tagállami minisztériumok szakértő tisztviselői és a Bizottság szakemberei között rendszeres és szoros kapcsolat létezik egy-egy ügy kapcsán.

### *3.1.3.5. Az Európai Unió Bírósága*

Az Európai Unió Bírósága (EUB)

- **a Bíróságból,**
- **a Törvényszékből és**
- **az ún. különös hatáskörű törvényszékekből áll.**

Ez utóbbiból jelenleg még csak egy létezik, nevezetesen az uniós alkalmazottak „munkaügyi" vitáiban eljáró Közszolgálati Törvényszék.

Az EUB **székhelye Luxembourgban** található.

**A Bíróság tagállamonként egy-egy, a Törvényszék tagállamonként legalább egy (jelenleg 27) bíróból áll.** A Bíróság munkáját nyolc ún. **főtanácsnok** segíti. A bírákat és a főtanácsnokokat a tagállamok kormányai nevezik ki közös megegyezéssel **hatéves időtartamra**, de megbízatásuk megújítható.

**Az EUB legfontosabb feladata a jog tiszteletben tartásának biztosítása a Szerződések értelmezése és alkalmazása során.** Az Európai Unió Bírósága dönt a keresettel eléterjesztett ügyekben. Keresetet a tagállamok, az intézmények, illetve természetes és jogi személyek nyújthatnak be meghatározott esetekben.

Szintén az Európai Unió Bírósága jogosult eljárni a későbbiekben részletezett előzetes döntéshozatallal kapcsolatos ügyekben, továbbá a Szerződésekben meghatározott egyéb esetekben.

Fontos megemlíteni, hogy a hagyományos bírósági funkciók mellett az Európai Unió Bírósága „alkotmánybírósági" feladatköröket is ellát.

Ennek bizonyítéka, hogy az EUB kizárólagosan jogosult a Szerződések kötelező érvényű értelmezésére, és hivatalból vagy kérelemre megvizsgálja a másodlagos joganyagba tartozó legtöbb jogi aktus jogszerűségét. Amennyiben az EUB a kérdéses jogszabály jogszerűtlenségét állapítja meg, úgy azt semmisnek nyilvánítja. **A Bíróság három- vagy öttagú tanácsokban, kivételes esetekben pedig 13 tagú nagytanácsban vagy teljes ülésen jár el.**

A tagállamokat és az uniós intézményeket meghatalmazottak, más peres feleket pedig ügyvédek képviselik az eljárásban. Magyarország peres képviseletét a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumon belül az igazságügyért felelős államtitkár alatt működő európai uniós és nemzetközi igazságügyi együttműködésért felelős helyettes államtitkár irányítása alá tartozó Európai Uniós Jogi Főosztály (EUJFO) Európai Bírósági Osztályán dolgozó kormánytisztviselők látják el a Külügyminisztérium közreműködésével.

A nemzetközi bírói fórumok mindegyikéhez hasonlóan az Európai Unió Bírósága előtt zajló eljárás is két szakaszból, egy hangsúlyosabb írásbeli és egy szóbeli részből áll.

#### *3.1.3.6. Az Európai Központi Bank és a Számvevőszék*

A **luxembourgi székhellyel** működő **Számvevőszék végzi az Unió pénzügyi ellenőrzését**. Ennek az intézménynek a **felépítése** – azzal, hogy ebben az esetben nem bírákról, hanem pénzügyi szakemberekről van szó – szinte **tökéletesen megegyezik a Bíróságéval**, ezért ennek részletes ismertetésétől ehelyütt eltekintünk, az ott elmondottak megfelelően irányadók. A Számvevőszék legfontosabb **feladata**, hogy megvizsgálja az Unió összes bevételre és kiadásra vonatkozó elszámolását, továbbá az olyan intézményeket, amelyek EU-s forrásokból részesednek.

**Az Európai Központi Bank (EKB) székhelye Frankfurt am Main.** Az EKB-nek különösképpen az euróövezethez tartozó tagállamok tekintetében van szerepe, mégpedig annyiban, hogy az Unió monetáris politikáját az Európai Központi Bank – kiegészülve az érintett tagállamok jegybankjaival – irányítja, vagyis az eurózóna tagországainak ezen a területen hatáskörük tulajdonképpen nincs. Kizárólagosan jogosult euró kibocsátásának engedélyezésére.

### 3.1.4. Az Európai Unió jogrendszere

Az Európai Unió jogrendszere egy belső jogi és nemzetközi jogi, továbbá sajátos elemeket is felmutató, de valójában egyetlen más rendszerre sem emlékeztető önálló jogrendszert jelent.

#### *3.1.4.1. Az Európai Unió jogrendszerének sajátosságai és legfontosabb elemei*

Az EU-jog önálló jogágnak minősíthető, igaz, természetszerűleg ösztönzést merít más jogterületekről, és azokra reflektálva fejleszti tovább saját magát. Annak érdekében, hogy az EU-jog sajátosságai láthatóvá váljanak, határait világosan rögzíteni kell, és meg kell különböztetni más, rokon jogágaktól.

Az Európai Unió jogrendszerének sajátosságai az alábbiak:

- Az EU-jog nem azonos azzal, amit általában „Európa-jognak” neveznek, ugyanis míg az előbbi kizárólag azokat a jogszabályokat takarja, amelyek az Európai Unió tulajdonképpeni jogrendszerét jelentik, addig az utóbbi ennél tágabb kört jelent, magában foglalva más európai szervezetek (például az Európa Tanács) joganyagát, valamint az európai regionális szokásjogot is.

- A Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően már a „közösségi jog" terminust sem használjuk, helyette az „uniós jog" kifejezés minősül precíz helyzetleírásnak.
- Az EU-jog bár helyenként mutat rokon jegyeket belső jogi jogágakkal is, azt mégsem a nemzeti jogalkotó szervek, hanem jórészt az Európai Unió saját intézményei hozzák létre sajátos jogalkotási eljárások során. Az EU jogrendjének alanyai maga az Európai Unió – amelyet a Lisszaboni Szerződés módosítása ismert el elsőként jogi személyként – , az EU intézményei és szervei, a tagállamok, valamint a természetes és jogi személyek.

Az elengedhetetlenül szükséges bevezető és lehatároló megjegyzéseket követően tisztázni kell, hogy pontosan mi is minősül EU-jognak. Ennek érdekében most röviden áttekintjük annak jogforrási rendszerét, kitérve az egyes jogszabálytípusokra, és részletezve azok lényegadó sajátosságait.

A belső jogi jogágakra emlékeztet az – ami a nemzetközi közjogban kis túlzással ismeretlen –, hogy **az EU-jogban létezik jogforrási hierarchia**, ami azonban meglehetősen sajátságosan érvényesül.

**Az EU jogrendje kettős tagozódású, és ennek megfelelően két átfogó egységből, nevezetesen elsődleges és másodlagos jogból épül fel.** Az alá-fölérendeltségi viszonyrendszerben az elsődleges joganyagba tartozó normák a másodlagos joganyagba tartozó jogszabályok „felett állnak", célszerű így az előbbi fogalomkör ismertetésével kezdeni a jogrendszer áttekintését.

**Az elsődleges jogforrások:**

1. **Alapító Szerződések**: Az EU-jog elsődleges jogrendjébe tartoznak mindenekelőtt – a korábban már számos alkalommal hivatkozott – Alapító Szerződések: ESZAK, EGK, Euratom, illetve ezek módosításai (pl. Maastrichti Szerződés).
   A Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével az Alapító Szerződéseket módosították, átnevezték és egységes szerkezetbe foglalták, nevezetesen az Európai Unióról szóló Szerződést (aminek tulajdonképpen az 1992. évi Maastrichti Szerződés adja a gerincét) és az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződést (ami pedig az 1957. évi Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Római Szerződések vázára épül fel) értjük alatta. Az előbbit magyarul hivatalosan EUSz-ként, az utóbbit pedig EUMSz-ként rövidítjük.

2. Az ún. **csatlakozási szerződések és azok mellékletei**, így beleértve természetesen a mások mellett Magyarországgal is megkötött 2003. évi csatlakozási szerződést.

3. **Alapjogi Charta**: az uniós polgárok jogait összefoglaló alapvető dokumentum.

Az elsődleges joganyagba tartozó jogszabályokat, a klasszikus kormányköziség elvének talaján állva, az érintett tagállamok konszenzussal módosíthatják vagy helyezhetik hatályon kívül.

**A másodlagos jogforrások:**

Az elsődleges joggal szemben **a másodlagos joganyagba tartozó jogforrásokat** az elsődleges joganyaghoz számított alapító szerződésekkel létrehozott **uniós** – jórészt a nemzetfelettiség, vagy más néven **a szupranacionalitás alapelvén álló – intézmények alkotják meg**, a tagállamoktól és azok kormányaitól nagyrészt függetlenül, az alapító szerződésekben leírt jogalkotási eljárások során.

Az Unió hatásköreinek gyakorlása érdekében az intézmények **rendeleteket, irányelveket, határozatokat, ajánlásokat és véleményeket** fogadnak el.

A **rendelet** általános hatállyal bír, vagyis minden jogalany (EU, tagállamok, intézmények, természetes és jogi személyek) számára jogokat és kötelezettségeket állapíthat meg. A rendelet teljes egészében kötelező, és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban.

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

A **határozat** teljes egészében, és amennyiben külön megjelöli a címzettjeit, úgy csak azokra kötelező.

Az **ajánlás** címzettjeire nézve bizonyos cselekvési és magatartási szabályokat fogalmaz meg.

A **véleményben** az EU intézménye álláspontot határoz meg valamely kérdésben.

A másodlagos jogforrásokat ún. jogalkotási eljárások keretében fogadják el, ennek során legfőképpen az Európai Parlamentnek, az Európai Bizottságnak és a Tanácsnak van szerepe.

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta két jogalkotási eljárás létezik: egyfelől az ún. **rendes jogalkotási eljárás**, másfelől pedig a **különleges jogalkotási eljárás**. Mindig a Szerződések határozzák meg, hogy adott feladatkör tekintetében melyik jogalkotási eljárást kell alkalmazni.

A rendes jogalkotási eljárás a rendeleteknek, irányelveknek vagy határozatoknak a Bizottság javaslata alapján, az Európai Parlament és a Tanács által történő közös elfogadásából áll. A rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott jogalkotási aktusokat az Európai Parlament és a Tanács elnökei írják alá, és azokat az Európai Unió Hivatalos Lapjában ki kell hirdetni az Unió valamennyi hivatalos nyelvén.

A rendes jogalkotási eljárással szemben a különleges jogalkotási eljárás több típust foglal magában, amelyek közös jellemzője, hogy az Európai Parlamentnek a rendes jogalkotási eljáráshoz képest lényegesen szerényebb befolyása van a jogi aktusokra.

#### *3.1.4.2. Alapjogvédelem az Európai Unióban*

Az alapjogok védelme kezdetben nem volt kiemelkedő területe az európai integrációnak, és még ma is jórészt a tagállami hatóságok feladata.

Az EU ezzel kapcsolatos tevékenységének alapjait az **Alapító Szerződések rendelkezéseiben**, az **Európai Unió Alapjogi Chartájában** lelhetjük meg.

Az EUSz az Unió értékeiként rögzíti az emberi méltóság és az emberi jogok tiszteletben tartását, beleértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait. Amennyiben valamely tagállam súlyosan és tartósan megsérti az előbb említett értékeket, így az emberi jogokat is, legvégső esetben az érintett tagország Szerződésekből eredő jogai felfüggeszthetők.

Az Alapjogi Charta a tagállamok közös alkotmányos hagyományaira és nemzetközi kötelezettségeire építve sorolja fel az alapjogokat.

Az Alapjogi Charta alapjogokról, nem pedig emberi jogokról beszél, mégpedig jórészt azért, mert a benne foglalt **jogosultságok az ún. uniós polgárság intézményéhez kötődnek elsősorban**, bár kétségtelenül nem kizárólagosan.

Az Alapjogi Charta megalkotására azért volt szükség, hogy az uniós polgárok emberi jogi védelemben részesüljenek az EU-val szemben, ezért a Charta címzettjei az Unió intézményei, szervei és hivatalai, a tagállamok pedig csak annyiban, amennyiben az EU-jogot hajtják végre.

### 3.1.5. Az európai uniós jog és a magyar jog viszonya

A magyar jog és az EU-jog kapcsolata már jóval a magyar uniós csatlakozás előtt megkezdődött, mégpedig – egyebek mellett – az ún. jogharmonizációval, ami egy időben lezáratlan, végtelen folyamatot jelent.

A **jogharmonizáció** jelenti azt a folyamatot, amelynek során **a tagállami belső jogrendszerek összhangba kerülnek az EU-joggal**, és ezáltal a nemzeti jogrendszerek közelednek egymáshoz. A jogharmonizáció legfontosabb uniós jogi eszköze az irányelv (ami az abban meghatározott elérendő célt tekintve kötelező), ám más EU-s normák is betöltenek ilyen szerepet.

A jogharmonizációs kötelezettség elmulasztása vagy késedelmes teljesítése ún. kötelezettségszegési eljárást eredményezhet, amely kapcsán legvégső esetben az érintett tagállam átalányösszeg vagy kényszerítő bírság megfizetésére kötelezhető.

Magyarországon a legtöbb jogszabálytervezetet először előzetes egyeztetésre, majd **közigazgatási egyeztetésre** bocsátják és a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium minden esetben megvizsgálja az adott tervezet **uniós joggal való összeegyeztethetőségét**.

Miniszteri rendeletek esetében létezik egy harmadik szűrő is, amikor ún. kihirdetés előtti egyetértésre kell megküldeni a rendelettervezetet, de előtte be kell szerezni az igazságügyért felelős miniszter nyilatkozatát arról, hogy a kihirdetéssel alkotmányossági és uniós jogi szempontból egyetért. Amennyiben a miniszter egyetértését megtagadja, úgy a javaslatot a válaszlevélben foglaltaknak megfelelően át kell dolgozni, különben a rendelet nem hirdethető ki.

Szintén a jogharmonizációs kötelezettséggel függ össze, hogy minden ilyen célt is szolgáló magyar jogszabályt ún. **jogharmonizációs záradékkal** kell ellátni, amely tartalmazza a konkrét harmonizációs kötelezettségre vonatkozó információkat, azaz hogy a magyar norma pontosan **mely uniós jogszabály jogharmonizációját valósítja meg**.

Ezen kívül a jogharmonizációs kötelezettséggel kapcsolatban a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium egy – a világhálóról elérhető – ún. **jogharmonizációs adatbázist** is működtet, ami naprakész módon tartalmazza a jogharmonizációs kényszert jelentő uniós jogi normákat és azzal kapcsolatban a magyar jogalkotási feladatokat az elsőhelyi felelős jogalkotó szervek megnevezésével.

Ezeknek a szerveknek, ennek kapcsán **jogharmonizációs javaslatot** kell készíteniük, amiben – egyebek mellett – fel kell tüntetni:

- a jogharmonizációs javaslatot készítő minisztériumot,
- a jogharmonizációs kötelezettséget keletkeztető uniós jogi aktust,

- az átültetésre nyitva álló határidőt, valamint
- azt, hogy ezzel összefüggésben mely magyar jogszabályok módosítása, vagy esetlegesen újak elfogadása indokolt.

Az uniós és a magyar jog viszonyrendszere kapcsán meg kell említeni az ún. **közvetlen hatály problematikáját**, ami akkor merül fel, ha bizonyos uniós jogszabályok tagállami intézkedések nélkül hoznak létre jogokat és kötelezettségeket az uniós jog alanyaira nézve.

Az Európai Unió Bírósága megállapította, hogy az uniós jog rendelkezéseinek közvetlen hatálya egy megdönthető vélelmet jelent.

Ez annyit tesz, hogy **az uniós jogszabályok rendelkezései nemzeti bíróságok és hatóságok előtt felhívhatók**. Végül meg kell még említeni ezzel kapcsolatban az ún. előzetes döntéshozatali eljárást is, amelynek az a célja, hogy a nemzeti bíróságok és hatóságok jogalkalmazása **összhangban legyen az uniós joggal**. Amennyiben valamely tagállam bírósága (ezt a fogalmat az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata a hagyományos bíróságokon túlmenően tulajdonképpen valamennyi olyan állami szervre kiterjesztette, ahol hatósági döntéshozatal zajlik) előtt a Szerződések vagy más uniós jogi aktusok értelmezése kapcsán kérdés merülne fel, és úgy ítéli meg, hogy határozata meghozatalához ennek a kérdésnek az eldöntése szükséges, úgy megkeresheti az EUB-t annak érdekében, hogy megválaszolja ezt a kérdést.