

SCIENTIA RERUM POLITICARUM

Az Európai Unió intézményrendszere



BÓKA JÁNOS
GOMBOS KATALIN
SZEGEDI LÁSZLÓ

Dialog Campus

AZ EURÓPAI UNIÓ INTÉZMÉNYRENDSZERE

SCIENTIA RERUM POLITICARUM

Sorozatszerkesztők

Kiss György és Kis Norbert

Bóka János – Gombos Katalin –
Szegeci László

AZ EURÓPAI UNIÓ INTÉZMÉNYRENDSZERE

DIALÓG CAMPUS KIADÓ ❖ BUDAPEST, 2019

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”
című projekt keretében jelent meg.

Szerzők

Bóka János: I./1–4., I./6., I./12., II./1., II./7., II./10–11.

Gombos Katalin: I./7., I./9–10., I/13., II./8.

Szegedi László: I./5., I./8., I./11., I./14., II./3., II./5–6., II./9.

Bóka János és Szegedi László közösen írt fejezetei: II./2., II./4.

Szakmai lektor

Vörös Imre

© Szerzők, 2019

© Dialóg Campus Kiadó, 2019

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Tartalom

I. RÉSZ	9
1. Az Európai Unió jogi státusza és hatáskörei	11
1.1. Az Európai Unió politikai és jogi természete	11
1.2. Az Európai Unió jogalanyisága, privilégiumai és mentességei	14
1.3. Az Európai Unió hatáskörei	18
1.4. Tagság az Európai Unióban	21
2. Az EU intézményrendszerének általános áttekintése, intézményközi kapcsolatok	25
2.1. Hatalmi ágak elválasztása és demokratikus működés	25
2.2. Az EU intézményrendszerét meghatározó elvek	28
2.3. Az intézmények általános áttekintése	30
3. Az Európai Tanács	33
3.1. Intézménytörténet	33
3.2. Felépítés és funkciók	34
3.3. Ülésezési rend és határozathozatal, intézményi kapcsolatok	36
4. Az Európai Unió Tanácsa	39
4.1. Az EU Tanácsának intézménytörténete és az intézmény természete	39
4.2. Az EU Tanácsának összetétele és formációi	41
4.3. Az EU Tanácsának feladatkörei	43
4.4. Az EU Tanácsának munkaszervezete	45
4.5. Az EU Tanácsának üléskezési és belső döntéshozatali rendje	48
5. Az Európai Bizottság	53
5.1. Az Európai Bizottság általános jellemzése és története	53
5.2. Az Európai Bizottság legfőbb tisztviselői	57
5.3. Az Európai Bizottság belső szervezeti felépítése	60
5.4. Az Európai Bizottság funkciói	62
5.5. Az Európai Bizottság működési és döntéshozatali rendje	67
6. Az Európai Parlament	71
6.1. Intézménytörténeti áttekintés	71
6.2. Az Európai Parlament képviselői és megválasztásuk	72
6.3. Az Európai Parlament hatáskörei	76
6.4. Az Európai Parlament szervezete és működése	81
7. Az Európai Unió Bírósága	91
7.1. A Bíróság (az Európai Bíróság)	92
7.2. A Törvényszék	95

8. A Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) intézményrendszere	97
8.1. A Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) létrejötte	97
8.2. A GMU története és jelentősége	97
8.3. Az Európai Központi Bank és a Központi Bankok Európai Rendszerének felépítése	101
8.4. Az EKB és a KBER feladata és hatáskörei	105
9. A Számvevőszék	113
9.1. A Számvevőszék szervezete	113
9.2. A Számvevőszék feladatai	114
10. A tanácsadó szervek és az Európai Beruházási Bank	117
10.1. A Gazdasági és Szociális Bizottság	117
10.2. Régiók Bizottsága	120
10.3. Az Európai Beruházási Bank	123
11. Az Európai Unió ügynökségei	127
11.1. Az EU ügynökségei és azok kategorizálása	127
11.2. Az EU-ügynökségek feladat- és hatáskörei	132
11.3. Az ügynökségek és az eljárási jogvédelem	134
12. A közös kül- és biztonságpolitika intézményrendszere	137
13. A szabadság, biztonság és jog térségének intézményrendszere	139
13.1. A szabadság térségének intézményei	139
13.2. A biztonság térségének intézményei	142
13.3. A jog érvényesülésének térsége	145
14. Uniós tisztviselők és alkalmazottak	147
14.1. Az uniós tisztviselők és alkalmazottak helyzete	147
14.2. Az uniós közzszolgálati jog és a Közzszolgálati Statútum	148
14.3. Jogvédelem, közzszolgálati perek és uniós közzszolgálati jog	152
II. RÉSZ	155
1. A Szerződések módosítása	157
1.1. Rendes felülvizsgálati eljárás	158
1.2. Egyszerűsített módosítási eljárás	158
1.3. Áthidaló klauzulák	159
1.4. Az Európai Unió Bíróságának hatáskörei	160
2. A rendes jogalkotási eljárás	163
2.1. A Bizottság mint a jogszabályok előterjesztője	163
2.2. A minőségi jogalkotás programjának újdonságai	163
2.3. A rendes jogalkotási eljárás folyamata	166
3. Különleges jogalkotási eljárások	171
3.1. Egyetértési eljárás	171
3.2. Konzultációs eljárás	172
4. A költségvetési eljárás és az éves költségvetés elfogadása	173
4.1. Az uniós költségvetés általános szabályai	173

4.2. Éves költségvetési eljárás	173
4.3. A költségvetés végrehajtása	175
5. Nem jogalkotási eljárások	177
5.1. Felhatalmazáson alapuló aktusok	177
5.2. A végrehajtási aktusok és a komitológia	178
5.3. A nem jogalkotási eljárások dilemmái	183
6. Soft law és speciális kormányzati együttműködési formák	185
6.1. A soft law fogalma és szerepe	185
6.2. Speciális uniós együttműködési formák	186
7. A nemzetközi szerződések megkötése és döntéshozatal a közös kül- és biztonságpolitika területén	193
7.1. A nemzetközi szerződések megkötése	193
7.2. Döntéshozatal a közös kül- és biztonságpolitika területén	196
8. Az Európai Unió Bírósága előtti eljárások	199
8.1. Az Európai Unió Bírósága előtti eljárás rendjének általános szabályai	199
8.2. Az adott ügyben eljáró bírói fórumok	201
8.3. Az öt és a három bíróból álló tanácsok összetétele	201
8.4. Az ügyek elbírálásának módjai	202
8.5. Az Európai Unió Bírósága előtti egyes főbb eljárási típusok I. Közvetlen eljárások	205
8.6. Az Európai Unió Bírósága előtti egyes főbb eljárási típusok II. Közvetett eljárások	213
8.7. Az Európai Unió Bírósága előtti egyes főbb eljárási típusok III. Egyéb eljárási formák	216
9. Az uniós jog végrehajtása	219
9.1. A közvetett és a közvetlen végrehajtás viszonya	219
9.2. A közvetlen végrehajtás szervezeti keretei	221
9.3. Uniós közszolgálat és közvetlen végrehajtás	229
9.4. Eljárási jogvédelem és közvetlen végrehajtás	235
10. Szubszidiaritás, a tagállami intézmények részvétele a döntéshozatalban	241
10.1. A szubszidiaritás megjelenése az Európai Unió hatáskörgyakorlásában	241
10.2. A szubszidiaritás fogalma és alkalmazási köre	242
10.3. Ellenőrzési jogosultságok és eljárás a szubszidiaritásvizsgálat során	243
10.4. Együttműködés egyéb területeken a tagállami parlamentekkel	246
11. Lobbitevékenység az Európai Unióban	249
11.1. Az érdekcsoportok típusai az EU-ban	249
11.2. Érdekképviseleti rendszerek	251
11.3. Érdekérvényesítési stratégiák	253
11.4. Lobbitevékenység és demokrácia	255
Felhasznált irodalom	257
Rövidítve hivatkozott rendeletek	261

Vákát oldal

I. RÉSZ

Vákát oldal

1. Az Európai Unió jogi státusza és hatáskörei

1.1. Az Európai Unió politikai és jogi természete

Az Európai Unió (röviden a továbbiakban: EU, Unió) politikai és jogi természetének meghatározása több okból is problematikus. Az európai integráció sohasem valamilyen intézmény vagy entitás létrehozását tekintette önmagában feladatnak, hanem bizonyos – eleinte meghatározóan gazdasági, később egyre inkább politikai természetű – célkitűzések megvalósítását. Az integrációs intézmények e célkitűzések megvalósításának eszközei, ezért jellemzőik is rugalmasan alakultak a célkitűzések változásának megfelelően. Sem az EU-szerződések (a továbbiakban: Szerződések), sem az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) joggyakorlata nem tett kísérletet az Európai Unió természetének meghatározására, és sem a nemzetközi kapcsolatok tudománya, sem a politikatudomány nem szolgáltatott mindeddig olyan fogalmi keretet, amelybe az Európai Unió megnyugtatóan beilleszthető lenne.

Az Európai Unió intézményei oldaláról az önmeghatározás hiánya nem tűnik nyomasztónak: az Európai Unió Bírósága évtizedek óta tesz megállapításokat az uniós jog természetéről anélkül, hogy szükségét érezte volna hasonló kijelentések megfogalmazásának az Unió természetét illetően. A tagállami alkotmányok és egyes tagállami intézmények – különösen az alkotmánybíróságok – azonban az alkotmányos jogállami működés biztosítása érdekében kénytelenek az Európai Uniót és az uniós jogot valamilyen létező fogalmi keretben elhelyezni, illetve az EU és tagállamai viszonyát leírni.

Az Európai Unió nem állam, bár az államok egyes tulajdonságaival vagy ahhoz nagyon hasonló jellemzőkkel rendelkezik. Az állami lét három alapfeltételét az államterület és a népesség, illetve az államterület és népesség felett gyakorolt főhatalom (szuverenitás) fogalmaival szokás leírni. Az Európai Unió esetében nem beszélhetünk államterületről, csak a Szerződések területi hatályáról, amely főszabály szerint¹ a tagállamok államterületére terjed ki. Bizonyos esetekben a Szerződések hatálya a tagállamok egyes területeire nem terjed ki (például a Feröer-szigetek), vagy az csak az egyes területek státuszától függően jelentősen eltérő mértékben alkalmazandó (például Csatorna-szigetek, Man-sziget), illetve egyes területeken egyes politikák eltérő tartalommal érvényesülnek (például Azori-szigetek, Madeira, Kanári-szigetek).²

Az Európai Unió hasonlóságot mutat a tagállamokkal abban a tekintetben, hogy egyes személyekkel az uniós polgárság köteléke fűzi össze. Az uniós polgárság fogalmát az Európai Unióról szóló Maastrichti Szerződés (a továbbiakban: Maastrichti Szerződés) vezette be. A döntés nem volt előzmények nélküli: számos politikai kezdeményezés (például

¹ EUSZ 52. cikk.

² EUMSZ 349. és 355. cikkek.

a „polgárok Európája”),³ illetve a Bíróság egyes határozatait⁴ jelezték az igényt arra, hogy az Európai Unió és a tagállamok állampolgárai közötti kapcsolatot intézményesítsék, és a már létező egyéni jogosítványokat keretbe foglalják. Az uniós polgárság azonban lényegesen több, mint az alkotó jogosítványok összefoglalása: erőteljes ideológiai és integrációs eszköz. Az uniós polgárság önmagában nem nyújt európai identitást, azonban egy ilyen identitás kialakulása esetén annak hordozója lehet. Az uniós intézmények emellett az uniós polgárság fogalmát az egyéni jogosítványok autonóm forrásának tekintik, és sikeresen alkalmazzák az uniós jogforrásokban nevesített jogosítványok kiterjesztő értelmezésére vagy nem nevesített jogosítványok megalapozására.⁵

Az uniós polgárság azonban csak járulékos és kiegészítő jellegű. Járulékos, mert valamely tagállam állampolgárságához kötődik: főszabály szerint mindenki uniós polgár, aki valamely tagállam állampolgára, és nem lehet uniós polgár, aki nem rendelkezik valamely tagállam állampolgárságával. Kiegészítő, mert nem felváltja vagy helyettesíti a tagállami állampolgárságot, hanem arra ráépülve további jogosítványokat biztosít.⁶ Az uniós polgárság fogalmát bevezető Maastrichti Szerződés még nem tartalmazott kifejezett utalást az uniós polgárság kiegészítő jellegére, ezt a hiányosságot – a Maastrichti Szerződést többek között emiatt elutasító első dániai népszavazás politikai tapasztalataiból okulva – az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Közösséget létrehozó szerződések és egyes kapcsolódó okmányok módosításáról szóló Amszterdami Szerződés (röviden a továbbiakban: Amszterdami Szerződés) pótolta. Az uniós polgárság fogalmát tovább árnyalta és gazdagította az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló Lisszaboni Szerződés (röviden a továbbiakban: Lisszaboni Szerződés). Az Európai Unió Alapjogi Chartája (röviden a továbbiakban: Alapjogi Charta) jogi kötérejének kimondásával bővítette az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok körét, és az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalmának, illetve az uniós polgárság fogalmának összekapcsolásával megnyitotta az utat a tagállami állampolgárságok egyes elemeinek harmonizációja előtt.

Ugyanakkor az uniós polgárság bevezetésétől függetlenül a tagállami állampolgárság megszerzésére és elvesztésére vonatkozó szabályok meghatározása továbbra is kizárólagos tagállami hatáskörben marad. A Bíróság ítélezési gyakorlata azonban abba az irányba mutat, hogy a tagállamok e szabályok kialakítása során már nem élveznek teljes szabadságot, mert azokat az uniós jog alapelveivel (elsősorban az arányossággal) összhangban kötelesek meghatározni.

A legtöbb tagállam alkotmányos felfogása szerint az Európai Unió főhatalmat (szuverenitást) nem gyakorol. A szuverenitás hordozói továbbra is a tagállamok, amelyek úgy döntöttek, hogy a szuverenitásukból eredő egyes jogosítványaikat az Európai Unió intézményein keresztül gyakorolják. A tagállami szuverenitás egyértelműen megnyilvánul abban, hogy az Európai Unió a hatáskör-átruházás elve (lásd a következő alpontban) értelmében nem maga határoz hatáskörei felől, illetve a tagállamok az egyoldalú kilépés jogát

³ Towards a Citizens' Europe, Bulletin of the European Communities 7/75; A People's Europe – Implementing the conclusions of the Fontainebleau European Council, COM(84) 446.

⁴ 186/87. számú ügy, Ian William Cowan v. Trésor public; ECLI:EU:C:1989:47.

⁵ BLUTMAN 2013, 566–567.

⁶ EUSZ 9. cikk.

az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 50. cikke értelmében bármikor gyakorolhatják.⁷ Ezen túlmenően egyes tagállami alkotmánybíróságok úgy vélik, hogy a tagállamok még az átruházott hatáskörök esetében is fenntartják a szuverenitás központi magjához kapcsolódó egyes jogosítványaikat. Ez a gyakorlatban valószínűleg azt jelenti, hogy bizonyos alkotmányos elvekkel szemben az uniós jog nem érvényesülhet.

Magyarország esetében az Európai Unió keretein belül történő hatáskörgyakorlásra az Alaptörvény E) cikke ad felhatalmazást:

„(1) Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében.

(2) Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja.

(3) Az Európai Unió joga – a (2) bekezdés keretei között – megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt.

(4) A (2) bekezdés szerinti nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

Az Alkotmánybíróság a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésekor megvizsgálta az Szerződések módosuló rendelkezéseit, és megállapította, hogy annak eljárásai biztosítékot adnak arra, hogy „az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez »szükséges mérték« ellenőrzésében az Országgyűlés aktív, kezdeményező szerepet játsszon.”⁸

Az Alkotmánybíróság 22/2016. (XII. 5.) AB határozatában az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése értelmezésével a hatáskörök közös gyakorlásának két korlátját állapította meg: az nem sértheti Magyarország szuverenitását (szuverenitáskontroll), és nem járhat az alkotmányos önazonosság sérelmével (identitáskontroll). Az Alkotmánybíróság úgy fogalmazott, hogy Magyarország az Európai Unióhoz történt csatlakozásakor nem a szuverenitásáról mondott le, hanem csak egyes hatáskörök közös gyakorlását tette lehetővé. A hatáskörök közös gyakorlása nem eredményezheti, hogy az Alaptörvényben a közhatalom forrásaként megjelölt nép elveszíti végső ellenőrzési lehetőségét a közhatalom gyakorlása felett. Az alkotmányos önazonosság fogalmát az Alkotmánybíróság nem határozta meg definíciószerűen, tartalmi elemei közül határozatában példalózó jelleggel sorolta fel a következőket: szabadságjogok, hatalommegosztás, köztársasági államforma, a közjogi autonómiák tisztelete, vallásszabadság, törvényes hatalomgyakorlás, parlamentarizmus, jogegyenlőség, a bírói hatalom elismerése, a velünk élő nemzetiségek védelme. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy Magyarország alkotmányos önazonossága olyan alapvető érték, amelyet nem az Alaptörvény hoz létre, azt az Alaptörvény csak elismeri. Az alkotmányos önazonosságról ezért nemzetközi szerződéssel sem lehet lemondani, attól csak a szuverenitás,

⁷ Ez az érv – politikai jelentősége mellett – fontos szerepet játszott több tagállam alkotmánybíróságának érvelésében, amikor a hatályos és korábbi Szerződések összeegyeztethetőségét vizsgálták a tagállami alkotmányos berendezkedéssel. Például a német Szövetségi Alkotmánybíróság 1993. október 12-i Maastricht-döntése (BVerfG 89, 155, 190), a cseh Alkotmánybíróság (Ústavní soud) 2009. november 3-i döntése a Lisszaboni Szerződés alkotmányosságáról, Pl. ÚS 29/09, a magyar Alkotmánybíróság 143/2010. (VII. 14.) AB határozata, a lengyel Alkotmánybíróság (Trybunał Konstytucyjny) 2010. november 24-i határozata, K 32/09.

⁸ 143/2010. (VII. 14.) AB határozat.

az önálló államiság végleges megszűnése foszthatja meg Magyarországot. Az alkotmányos önazonosság védelme ennek megfelelően mindaddig az Alkotmánybíróság feladata marad, amíg Magyarország szuverenitással rendelkezik.

Az Európai Unió hasonlóságot mutat a nemzetközi szervezetekkel abban, hogy államok hozták létre nemzetközi szerződések rendszerén keresztül. Egyes működési sajátosságai azonban az EU-t olyan speciális nemzetközi szervezetté teszik, amelyet a többi nemzetközi szervezettől legalább akkora távolság választ el, mint az állami létformától. A többségi döntéshozatal, parlamenti közgyűlés, illetve állandó bírói fórum létrehozása nemzetközi szervezetek keretében nem ismeretlen a nemzetközi jogban, de nem is általános gyakorlat. Magánszemélyekre közvetlenül hatályos normák elfogadása egy nemzetközi szervezetben a nemzetközi jog alapján ritka kivételnek számít, míg az Európai Unió működésének egyes normák közvetlen hatálya meghatározó jellemzője. Az uniós polgárság intézménye, illetve a kormányköziségen túlmutató döntéshozatali eljárások pedig egyedinek számítanak nemzetközi összehasonlításban. Formálisan az Európai Unió tekinthető nemzetközi szervezetnek, és alkothatunk *sui generis* kategóriát (például integrációs szervezet) a befogadására, azonban ez szétfeszíti a nemzetközi szervezetek általánosan elfogadott fogalmát, és nem is visz közelebb az EU megértéséhez.

1.2. Az Európai Unió jogalanyisága, privilégiumai és mentességei

A jogalanyiség (jogi személyiség) lényege, hogy egy entitás jogok alanya és kötelezettségek hordozója lehet, jogviszonyokban megjelenhet. Az Európai Unió hatáskörei gyakorlásához elengedhetetlen a jogalanyiség. Ez a jogalanyiség származékos, mert az EU-t jogalanyisággal a tagállamok ruházzák fel a Szerződéseken keresztül, és funkcionális, mert az EU-t a jogalanyiség hatásköreinek gyakorlása céljából és az ahhoz szükséges mértékben illeti meg. Az Európai Uniót és képviselőit hasonló funkcionális megfontolásokból bizonyos privilégiumok és mentességek is megilletik.

A három közösséget létrehozó Párizsi és Római Szerződések mindhárom közösséget – Európai Szén- és Acélközösség (a továbbiakban: ESZAK), Európai Gazdasági Közösség (a továbbiakban: EGK), Európai Atomenergia Közösség (a továbbiakban: Euratom) – jogalanyisággal ruházták fel. Az Európai Uniót létrehozó Maastrichti Szerződés azonban az EU jogalanyiságáról hallgatott, ezért jogi szempontból nem volt egyértelmű, hogy az EU fellépései az uniónak vagy a tagállamok összességének tudhatók-e be, illetve köthet-e az EU saját nevében nemzetközi megállapodásokat. Az Amszterdami Szerződést megelőző tárgyalások során felmerült, hogy az EU jogalanyiságát kifejezetten rögzítsék a szövegben, azonban a tagállamok ettől az utolsó pillanatban visszaléptek. Az Amszterdami Szerződés ennek megfelelően csak annyit rögzített, hogy az Európai Unió Tanácsa (a továbbiakban: Tanács) nemzetközi szerződéseket köthet a közös kül- és biztonságpolitika, illetve a bel- és igazságügyi együttműködés területén. Ebből az EU nemzetközi jogalanyisága levezethető, de a gyakorlatban a legtöbb megállapodást a biztonság kedvéért az EU és a tagállamai együttesen kötötték meg még akkor is, ha az nem vegyes (uniós és tagállami hatáskört egyaránt érintő) megállapodásnak minősült.

Az Európai Szén- és Acélközösséget a Párizsi Szerződés 50 évre hozta létre, az 2002. július 23-ával megszűnt. Hatáskörei és vagyona az Európai Közösségre mint

jogutódra szállt át, amiről részletesen a Nizzai Szerződéshez fűzött jegyzőkönyv (jelenleg a 37. jegyzőkönyv) rendelkezett.

A Lisszaboni Szerződés átfogóan rendezte a Közösségek és az Unió jogalanyiságát. Az EUSZ 1. cikke értelmében az Európai Unió az Európai Közösség helyébe lép, és annak jogutódja, míg az EUSZ 47. cikke egyértelműen rögzíti, hogy az Unió jogi személy. A Szerződések egyes rendelkezései külön is megerősítik a jogalanyiség egyes elemeit: az EUSZ 37. cikke például kifejezetten felhatalmazza az EU-t arra, hogy a közös kül- és biztonságpolitika területén más államokkal vagy nemzetközi szervezetekkel nemzetközi szerződéseket kössön. A Lisszaboni Szerződés nem számolta fel az Euratom önállóságát: az Euratom-szerződés 184. cikke értelmében az továbbra is jogi személy.

A jogi személyiséghez kapcsolódó jogosítványokat belső (tagállamokkal fennálló viszonyokban érvényesülő) és külső (más államokkal és nemzetközi szervezetekkel fennálló viszonyokban érvényesülő) jogosítványokra oszthatjuk, ami alapján belső és külső jogalanyiságról beszélhetünk. Az EU belső jogalanyiságát az EUMSZ 335. cikke részletezi, amely értelmében az Unió valamennyi tagállamban az adott tagállam jogában a jogi személyeknek biztosított legteljesebb jogképességgel rendelkezik; így különösen ingó és ingatlan vagyont szerezhethet és idegeníthet el, továbbá bíróság előtt eljárhat. A külső jogalanyisághoz kapcsolódóan az EU

- nemzetközi megállapodásokat köthet más államokkal és nemzetközi szervezetekkel, amelyek az EU intézményeire és tagállamaira nézve is kötelezőek (EUMSZ 216. cikk);
- megfelelő kapcsolatokat épít ki nemzetközi szervezetekkel (EUMSZ 220. cikk), ami magában foglalja a tagság (például WTO, FAO, EBRD) vagy egyéb részvétel lehetőségét is (például az EU-megfigyelő az ENSZ számos szakosított szervezetében, úgymint IAEA, ILO, WHO, WIPO);
- nemzetközi küldöttségeket (képviselőket) létesíthet (EUMSZ 221. cikk) és fogadhat (az Európai Unió kiváltságairól és mentességeiről szóló 7. jegyzőkönyv VI. fejezete alapján).

A jogi személyiség az Európai Uniót, illetve az Euratom-közösséget illeti meg, nem pedig azok intézményeit, amelyek az EU-t, illetve az Euratom-közösséget jogviszonyaiban képviselik. Ez alól kivétel az Európai Központi Bank⁹ és az Európai Beruházási Bank,¹⁰ amelyek intézményként önálló jogi személyiséggel rendelkeznek. Belső jogviszonyaiban az EU-t a Bizottság képviseli, kivéve az intézmények belső működésével kapcsolatos ügyeket, amelyekben az igazgatási autonómia alapján az intézmények magukat képviselik. Az EU képviselőjére külső jogviszonyaiban lásd az I. rész 12. fejezetét.

Az EUMSZ 343. cikke úgy rendelkezik, hogy az EU-t a tagállamok területén a feladatai ellátásához szükséges kiváltságok és mentességek illetik meg, amelyeket a Szerződésekhez csatolt 7. jegyzőkönyv részletez. A kiváltságok és mentességek egyrészt az EU-t (ideértve az Európai Központi Bankot és az Európai Beruházási Bankot is), másrészt az uniós intézmények tagjait és tisztviselőit illetik meg.

⁹ A Központi Bankok Európai Rendszere és az Európai Központi Bank Alapokmányáról szóló 4. jegyzőkönyv 9. cikk.

¹⁰ Az Európai Beruházási Bank Alapokmányáról szóló 5. jegyzőkönyv 26. cikk.

Az Unió helyiségei és épületei sérthetetlenek, és mentesek a házkutatás, igénybevétel, elkobzás és kisajátítás alól. Az Unió irattárai sérthetetlenek. Az Unió, az Unió követelése, bevételei és egyéb vagyona mentesek mindenfajta közvetlen adó alól. Az Unió nem élvez mentességet a közvetett adók alól, de a tagállamok kormányai kötelesek megtenni a megfelelő intézkedéseket az ingó és ingatlan vagyontárgyak árában foglalt közvetett, illetve forgalmi adók összegének elengedése vagy visszatérítése érdekében mindazon esetekben, amikor az Unió hivatalos használatra jelentős összegű beszerzéseket hajt végre, és amelyek ára ilyen jellegű adót tartalmaz. Nem adható mentesség azon adók és egyéb közterhek alól, amelyek csupán közüzemi szolgáltatások díjának felelnek meg. Az Unió a hivatali használatukra szánt árucikkek és kiadványai tekintetében mentességet élvez minden behozatali és kiviteli vám, valamint tilalom és korlátozás alól.

Az Unió intézményei hivatalos kapcsolattartásuk és összes dokumentumuk továbbítása tekintetében valamennyi tagállam területén azt az elbánást élvezik, amelyben az illető állam a diplomáciai képviselőket részesíti. Az Unió intézményeinek hivatalos levelezése és egyéb hivatalos közlései nem cenzúrázhatók.

Az EU főszabály szerint nem élvez mentességet a tagállami bíróságok joghatósága alól, csak akkor, ha az adott jogvitát a Szerződések az Európai Unió Bíróságának hatáskörébe utalják.¹¹ A Bíróság széles hatáskörei miatt kevés olyan magánjogi jogvita maradt, ahol tagállami bíróságok az EU-val szemben eljárhatnának; idetartoznak például az EU által kötött magánjogi szerződések, amennyiben azok nem kötik ki az Európai Unió Bíróságának joghatóságát. A végrehajtás tekintetében azonban az EU mentességet élvez: az Unió vagyona és követelése a Bíróság engedélye nélkül nem képezhetik kényszerítő közigazgatási vagy bírósági intézkedés tárgyát. Ilyen esetekben a Bíróság azt vizsgálja, hogy a kényszerintézkedés mennyiben veszélyezteti az Unió független és biztonságos működését, illetve a kényszerintézkedés a tagállami jog alapján valóban jogszerűen elrendelhető, és alkalmazása indokolt.¹²

Az Unió tisztviselőit és egyéb alkalmazottait megillető kiváltságok és mentességek kizárólag az Unió érdekét szolgálják. Az uniós intézmények kötelesek visszavonni a tisztviselőik, alkalmazottaik részére biztosított mentességet minden olyan esetben, amikor megítélésük szerint a mentesség visszavonása nem ellentétes az Unió érdekével. A tisztviselők és alkalmazottak hivatalos minőségükben végrehajtott cselekedeteik tekintetében, szóbeli vagy írásbeli megnyilatkozásaikat is beleértve, mentességet élveznek a bírósági eljárások alól. Ez a mentesség hivataluk megszűnését követően is megilleti őket. A tisztviselők hivatalos minőségében végrehajtott cselekedetei által okozott károk megtérítésére az Európai Unió Bírósága előtt kezdeményezhető eljárás az Európai Unióval szemben.

Az uniós intézmények elnökei az uniós intézmények tagjai és alkalmazottai részére a Tanács által egyszerű többséggel előírt formájú útiokmányt (*laissez-passer*) állíthatnak ki, amelyet a tagállamok hatóságai érvényes útiokmányként fogadnak el.

A tisztviselők az Unió által számukra kifizetett illetmények, bérek és járandóságok tekintetében a tagállami adókötelezettség alól mentességet élveznek. E jövedelmük után

¹¹ EUMSZ 274. cikk.

¹² 2/68. számú ügy, *Ufficio Imposte di Consumo di Ispra v. az Európai Közösségek Bizottsága*; ECLI:EU:C:1968:50.

az Unió javára kötelesek adók fizetni az Európai Parlament (a továbbiakban: Parlament, EP) és a Tanács által meghatározott feltételeknek megfelelően.

Az Európai Parlament tagjai sajátos politikai státuszuk miatt speciális mentességeket élveznek. A feladataik ellátása során kifejtett véleményük vagy leadott szavazatuk miatt az Európai Parlament tagjai ellen nem folytatható vizsgálat, nem vehetők őrizetbe, és nem vonhatók bírósági eljárás alá. Az Európai Parlament ülészeit ideje alatt az Európai Parlament tagjai saját államuk területén a parlamentjük tagjaira vonatkozó mentességet élvezik, a többi tagállam területén pedig mentességet élveznek mindenfajta őrizetbe vételre és bírósági eljárásra vonatkozó intézkedés alól. A mentesség akkor is megilleti a tagokat, amikor az Európai Parlament üléseinek helyére utaznak, illetve onnan visszatérnek. A mentelmi jog felfüggesztéséről a Parlament a Jogi Bizottság előterjesztése alapján határoz.

A Parlament a mentelmi jog fenntartásáról is határozatot hozhat, illetve az EP elnöke a mentelmi jog érvényesítésére sürgős intézkedéseket tehet. A Bíróság joggyakorlata különbséget tesz a kifejtett véleményre és leadott szavazatra vonatkozó, kizárólag az uniós jogra alapított abszolút mentesség, illetve a tagállami jogra való utalással meghatározott további mentességek között. Az európai parlamenti képviselővel szembeni bírósági eljárás céljából kizárólag ez utóbbi mentelmi jog függeszthető fel. Ha az EP-képviselővel szemben eljáró tagállami bíróság semmilyen információt nem kapott a képviselő mentelmi jogának fenntartása iránti kérelem tekintetében, akkor nem köteles a Parlament határozatát kérni a mentelmi jog feltételeinek meglétét illetően. Ha viszont a nemzeti bíróság arról értesül, hogy a képviselő a mentelmi jog fenntartása iránti kérelmet nyújtott be a Parlamenthez, köteles az eljárást felfüggeszteni, és felkérni a Parlamentet, hogy a lehető legrövidebb időn belül adjon véleményt. Ez a vélemény – ideértve a mentelmi jogot fenntartó határozatot is – azonban nem kötelező erejű a nemzeti igazságügyi hatóságokra nézve.¹³ Ha egy képviselőnek tanúként vagy szakértőként kell megjelennie, nem szükséges kérni a mentelmi jog felfüggesztését, feltéve, hogy

- a képviselőnek nem olyan napon vagy időpontban kell megjelennie, amely parlamenti feladatainak ellátását akadályozza vagy hátráltatja, vagy lehetősége van írásban, illetve olyan más formában nyilatkozatot tenni, amely parlamenti feladatainak ellátásában nem hátráltatja,
- és a képviselőt nem kötelezik arra, hogy olyan bizalmas értesülésre vonatkozó valamit tegyen, amelyhez parlamenti feladatainak ellátása során jutott, és amelyet nem kíván közzélni.¹⁴

Az Európai Uniót és tisztviselőit harmadik országokban megillető kiváltságokat és mentességeket a nemzetközi szokásjog, illetve nemzetközi megállapodások rögzítik.

¹³ C-200/07 és C-201/07 számú egyesített ügyek, Alfonso Luigi Marra v. Eduardo De Gregorio (C-200/07) és Antonio Clemente (C-201/07); ECLI:EU:C:2008:579.

¹⁴ EP eljárási szabályzat 6. cikk.

1.3. Az Európai Unió hatáskörei

Az Európai Unió nem általános hatáskörű szervezet, kizárólag a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül és a Szerződésekben meghatározott célok érdekében járhat el. Ez az elv a hatáskör-átruházás elve, amelyet az EUSZ 5. cikk (2) bekezdése fogalmaz meg. Az átruházott hatáskörök státuszában változást csak szerződésmódosítás eredményezhet, az átruházott hatáskörök gyakorlásának elmulasztása nem jelenti azok visszazállását a tagállamokra.¹⁵

Minden olyan hatáskör, amelyet nem ruháztak át az unióra, a tagállamoknál marad. A Szerződéseknek ezért kifejezetten nem is kellene nevesíteniük azokat a hatásköröket, amelyeket továbbra is a tagállamok gyakorolnak. Azonban egyrészt szimbolikus megfontolásokból, másrészt az uniós és tagállami hatáskörök elhatárolásának megkönnyítésére a Szerződések több helyen tartalmaznak ilyen rendelkezéseket:

- a nemzeti biztonság a tagállamok kizárólagos feladata marad [EUSZ 4. cikk (2) bekezdés];
- az EU munkavállalók jogaival kapcsolatos hatáskörei nem terjednek ki a díjazásra, az egyesülési jogra, a sztrájkjogra vagy a kizárás jogára [EUMSZ 153. cikk (5) bekezdés];
- a Szerződések nem sérthetik a tagállamokban fennálló tulajdoni rendet (EUMSZ 345. cikk);
- a tagállamok az alapvető biztonsági érdekeik védelme érdekében az általuk szükségesnek tartott fegyverek, lőszeres és hadianyagok előállítását vagy kereskedelmét szabályozhatják, feltéve, hogy az intézkedések nem befolyásolják hátrányosan a belső piacon belüli versenyfeltételeket a nem kifejezetten katonai célokra szánt termékek tekintetében [EUMSZ 346. cikk (1) bekezdés *b*) pont].

Azokon a területeken, ahol az EU rendelkezik hatáskörrel, az intézmények csak a Szerződésekben meghatározott eljárások, feltételek és célok szerint járhatnak el [EUSZ 13. cikk (2) bekezdés], vagyis az egyes intézmények eljárásához az EU általában vett hatáskörének fennállása nem elegendő: csak a megszabott eljárási rendben és csak olyan intézkedést hozhatnak, amelyekre konkrét hatáskörük megállapítható.

Az uniós és tagállami hatáskörök elhatárolása állandó viták tárgya, és erre vonatkozóan csak a Lisszaboni Szerződés óta adnak többé-kevésbé koherens rendszert a Szerződések. Az EU egyes területeken kizárólagos hatáskörrel rendelkezik, ami azt jelenti, hogy csak az Unió alkothat kötelező erejű jogi aktust, a tagállamok csak annyiban, amennyiben azokat erre az Unió kifejezetten felhatalmazza, amennyiben a tagállami jogalkotás célja az uniós jogi aktusok végrehajtása. A kizárólagos uniós hatásköröket az EUMSZ kimerítő jelleggel felsorolja. Ezek:

- a vámunió,
- a belső piac működéséhez szükséges versenyszabályok,
- monetáris politika azon tagállamok tekintetében, amelyek pénzneme az euró,
- a tengeri biológiai erőforrások megőrzése a közös halászati politika keretében,
- közös kereskedelempolitika.

¹⁵ 7/71. számú ügy, Az Európai Közösségek Bizottsága v. Francia Köztársaság; ECLI:EU:C:1971:121, 23–28.

Az EU-ra ruházott, megosztott hatáskörök esetében mind az Unió, mind a tagállamok alkothatnak kötelező erejű jogi aktust, a tagállamok azonban e jogukkal csak annyiban élhetnek, amennyiben az Unió nem gyakorolta hatáskörét. A Szerződések szabályozási struktúrájában az EU-ra ruházott hatáskör eltérő rendelkezés hiányában megosztott hatáskörnek minősül. Megosztott hatáskör alkalmazandó például:

- a belső piac,
- a mezőgazdaság,
- a gazdasági, társadalmi, területi kohézió,
- a környezetvédelem,
- a fogyasztóvédelem,
- az energiaügy,
- a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség területén.

A megosztott hatáskörök lehetnek egymás mellett fekvő, úgynevezett szomszédos hatáskörök, ha nem átfedik egymást, hanem egyes részterületeken az Uniónak, más részterületeken a tagállamoknak van hatásköre. A megosztás ilyen esetekben lehet horizontális, azaz azonos szintű részterületek között (például a fejlesztési együttműködés vagy a humanitárius segítségnyújtás területén), illetve lehet vertikális, amikor a tagállamok egy uniós szabadságot valamilyen nevesített indok alapján korlátozhatnak (például a letelepedés szabadsága a közrend, közbiztonság és közegészségügy érdekében korlátozható). A megosztott hatáskörök lehetnek egymást átfedő, úgynevezett versengő hatáskörök, ahol a tagállamok a kérdést mindaddig szabadon szabályozhatják, amíg uniós szabályozás nem születik. Azt a folyamatot, amellyel az EU a versengő hatásköröket magában foglaló területeket szabályalkotással elfoglalja, onnan a tagállami szabályozást kiszorítja, és a jövőbeli tagállami szabályozás lehetőségét megszünteti, előfoglalásnak nevezzük.¹⁶

A tagállamok az Európai Unióra egyes területeken a tagállami intézkedéseket támogató, összehangoló vagy kiegészítő hatásköröket ruháztak. Itt az Unió a tagállami hatásköröket nem vonhatja el, és kötelező erejű jogi aktusai nem eredményezhetik a tagállami rendelkezések harmonizációját. Ilyen területek például:

- az emberi egészség védelme és javítása,
- ipar,
- kultúra,
- idegenforgalom,
- oktatás, szakképzés, ifjúság, sport,
- polgári védelem,
- igazgatási együttműködés.

A Szerződések emellett külön is nevesítenek bizonyos uniós hatásköröket, amelyek nem illeszkednek a fenti kategóriákba, például a közös kül- és biztonságpolitikát (erről részletesen lásd az I. rész 12. fejezetét), illetve a tagállami gazdaság- és foglalkoztatáspolitikák összehangolását (erről részletesen lásd a II. rész 6. fejezetét).

Az EU-nak a tagállamok egymás közötti és az Unióhoz fűződő viszonyainak szabályozására irányuló hatásköreit nevezzük belső hatásköröknek. Az Unió kifelé irányuló

¹⁶ BLUTMAN 2013, 121–125.

kapcsolatainak szabályozására – tipikusan nemzetközi szerződések megkötésére – irányuló hatáskörök a külső hatáskörök. A Lisszaboni Szerződés óta a külső hatáskörök egyértelműen a belső hatáskörök járulékaiknak tekinthetők: az Unió kizárólagos külső hatáskörrel rendelkezik, ha az hatásköreinek belső gyakorlásához szükséges.

Az EUMSZ 352. cikk (1) bekezdése a tulajdonképpeni átruházott hatáskörök rendszerét egy általános uniós hatáskörrel egészíti ki. Ennek alapján, ha a Szerződésekben meghatározott politikák keretében a Szerződésekben meghatározott célkitűzések megvalósításához az Unió fellépése bizonyul szükségesnek, de a Szerződések nem biztosítják a megfelelő hatáskört, a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértését követően egyhangúlag elfogadja a megfelelő rendelkezéseket. Ez az általános uniós hatáskör célhoz kötött (csak a Szerződésekben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében hívható fel) és szubszidiárius (csak akkor alkalmazható, ha a Szerződések más rendelkezései egyáltalán nem biztosítanak hatáskört az uniós intézmények számára). A Bíróság jogértelmezése szerint az EUMSZ 352. cikke nem teremt fellépési kötelezettséget az uniós intézmények számára, azaz megfelelő szerződéses hatáskör hiányában az uniós intézmények nem kötelesek azt jogalapként felhívni: a cikk „[s]emmiféle kötelezettséget nem keletkeztet, hanem olyan jogosultságot biztosít a Tanácsnak, amellyel ha nem él, az még nem befolyásolja egy döntés érvényességét”.¹⁷ A cikk alkalmazása az EU szerződésmódosítások során fokozatosan bővülő hatáskörei miatt egyre ritkábbá vált. A hatáskörök kifejezett nevesítése azt a lehetőséget is magában hordozza, hogy a korábban az általános uniós hatáskör alapján hozott intézkedésekre az új, nevesített hatáskör már kivételeket és korlátozásokat állapítson meg, ahogyan az oktatással kapcsolatos nevesített szerződéses hatáskörök (EUMSZ 165. cikk) már kizárják a tagállami jogszabályok harmonizálását.

A Szerződésekben kifejezetten biztosított hatáskörök határainak értelmezése során a Bíróság kidolgozta a beleértett uniós hatáskörök doktrínáját. A doktrína eredetileg a belső hatáskörök hatékony gyakorlásához szükséges külső hatáskörök megalapozását szolgálta, de ennek a Lisszaboni Szerződés óta kifejezett jogalapja található a Szerződésekben. A beleértett uniós hatásköröknek ma azokban az esetekben a legnagyobb a jelentőségük, amikor a Szerződések valamely uniós intézményt konkrét feladattal bíznak meg, de nem egyértelmű, hogy e feladatok teljesítéséhez milyen hatáskörökkel ruházzák fel az intézményt. A Bíróság joggyakorlata értelmében ilyenkor úgy kell tekinteni, hogy a szerződéses rendelkezések egyúttal önmagukban a feladat teljesítéséhez nélkülözhetetlen hatáskörökkel is felruházzák az intézményt.

Az uniós hatáskörök rendszere a tagállamok szempontjából nem homogén, aminek nem jogi, hanem az egyes tagállamok eltérő integrációs szándékaiból adódó politikai okai vannak. Az Egyesült Királyság, Írország és Dánia sajátos helyzetben van több uniós politika alkalmazása terén: a távolmaradás, opt-out és opt-in eszközök tekintetükben eltérő uniós hatásköröket eredményeznek:

- a gazdasági és monetáris unió (Dánia és az Egyesült Királyság nem kíván részt venni a gazdasági és monetáris unió harmadik szakaszában) és

¹⁷ 22/70. számú ügy, Az Európai Közösségek Bizottsága v. az Európai Közösségek Tanácsa; ECLI:EU:C:1971:32, 95.

- a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség körében (Dánia, az Egyesült Királyság és Írország az együttműködésben döntésétől függően vesz részt).

Ellenkező előjelű eltéréseket eredményeznek a megerősített együttműködések, erről részletesen lásd a II. rész 6. fejezetét.

A Szerződések értelmében az uniós hatáskörök gyakorlására a szubszidiaritás és az arányosság elvei irányadók, amelyeket a Szerződésekhez csatolt 2. számú jegyzőkönyv részletez. Erről részletesen lásd a II. rész 10. fejezetét.

1.4. Tagság az Európai Unióban

Az EUSZ 49. cikke értelmében bármely olyan európai állam kérheti felvételét az Unióba, amely tiszteletben tartja az EUSZ 2. cikkében említett értékeket, és elkötelezett azok érvényesítése mellett. Az EUSZ tehát három alapfeltételt támaszt a tagsággal kapcsolatban, amelyeket érdemes külön megvizsgálnunk.

- Az EU tagjai kizárólag államok lehetnek. Ez a feltétel mindeddig nem okozott különösebb jogi problémát. Belgium 1994-ben az Ausztria, Finnország és Svédország csatlakozásáról szóló szerződés, illetve 1997-ben az Amszterdami Szerződés aláírásakor kijelentette, hogy a szerződések Belgiumot és annak három régióját (Brüsszel, Flandria, Vallónia), illetve három közösséget (flamand, német és vallon) egyaránt kötelezik. A tagállamok ugyanakkor mindkét esetben nyilvánvalóvá tették, hogy az említett szerződésekben foglalt kötelezettségek teljesítéséért Belgium kizárólagos nemzetközi felelősséget visel.¹⁸ A Bíróság maga is úgy foglalt állást, hogy a Szerződések alkalmazásában a „tagállam” fogalma nem foglalja magában a tagállamok régióit és közösségeit – bármilyen belső alkotmányos jogállással is bírjanak.¹⁹
- Az EU tagjai kizárólag európai államok lehetnek. Az „európaiság” kritériumait mindeddig nem határozták meg, ezért annak földrajzi, kulturális és politikai értelmezései egyaránt napirenden vannak. Marokkó 1987-ben benyújtott csatlakozási kérelmét az EK arra hivatkozva utasította el, hogy az nem európai ország. Törökország esetében sem annak földrajzi fekvése, sem a kulturális különbségek nem jelentették akadályát a csatlakozási tárgyalások megkezdésének.
- A tagjelölt államoknak tiszteletben kell tartaniuk az EUSZ 2. cikkében említett értékeket (emberi méltóság, szabadság, demokrácia, egyenlőség, jogállamiság, emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait), és elkötelezettnek kell lenniük azok érvényesítése mellett. Az EUSZ 49. cikke úgy fogalmaz, hogy az Európai Tanács által megállapított feltételeket is figyelembe kell venni. Ilyen feltételeket fogalmazott meg a koppenhágai és madridi Európai Tanács 1993-ban, illetve 1995-ben. Az azóta koppenhágai kritériumokként ismerté vált feltételek, amelyek

¹⁸ HL 1994 C 241/402; HL 1997 C 40/307.

¹⁹ C-95/97. számú ügy, Région wallonne v. az Európai Közösségek Bizottsága; ECLI:EU:C:1997:184. Aust 2013, 62.

közül az első a csatlakozási tárgyalások megkezdésének, a második és a harmadik pedig a csatlakozásnak az előfeltétele, a következők:

- a demokráciát, a jogállam és az emberi jogok érvényesülését garantáló intézmények stabilitása, a kisebbségi jogok tiszteletben tartása és védelme;
- működő piacgazdaság és képesség az Unión belüli versenyviszonyokkal és piaci erőkkel való megbirkózásra;
- a tagsággal járó kötelezettségek teljesítésére – és ennek részeként az uniós jogot képező szabályok, standardok és szakpolitikák (a „közösségi vívmányok”) hatékony végrehajtására – való képesség, valamint a politikai, gazdasági és pénzügyi unió célkitűzéseinek vállalása.

A csatlakozási döntések meghozatala során tekintettel kell lenni az EU integrációs kapacitására (korábban: abszorpciós kapacitás) is, bár ez nem tekinthető formális csatlakozási feltételnek és fogalma sem tisztázott.

A kérelmező államnak a kérelmet a Tanácshoz kell benyújtania, amely a kérelemről értesíti az Európai Parlamentet és a nemzeti parlamenteket. A tagságról a Bizottsággal folytatott konzultációt és az Európai Parlament tagjainak többségével elfogadott egyetértését követően a Tanács egyhangúlag határoz. A felvétel feltételeit és a Szerződésnek a felvétel miatt szükségessé váló kiigazításait a tagállamok és a felvételét kérő állam közötti megállapodás (csatlakozási szerződés) rendezi. Ezt a megállapodást alkotmányos követelményeinek megfelelően valamennyi szerződő államnak meg kell erősítenie. A csatlakozási szerződés aláírását követően a tagjelölt állam csatlakozó állammá válik, és aktív megfigyelő státuszt élvez: tanácskozási joggal részt vehet az uniós intézmények munkájában.

A gyakorlatban a csatlakozási tárgyalások minden egyes bővítési körben más, egyre cizelláltabban kidolgozott eljárási rendben zajlottak. Jelenleg a tagjelölti státuszt az Európai Tanács biztosítja a felvételét kérő országnak a Bizottság kedvező véleményét követően. A tagjelölti státusz azonban nem jelenti a csatlakozási tárgyalás automatikus megkezdését, ehhez a Tanács egyhangú döntése szükséges a csatlakozási tárgyalások keretéről és a tárgyalási mandátumról. A tárgyalások kormányközi konferencia keretében zajlanak az egyes szakpolitikai területekről, amelyeket tárgyalási fejezetnek neveznek (számuk jelenleg 35). A fejezetek megnyitása előtt a Bizottság elvégzi a kapcsolódó szakterület átvilágítását (screening), és javaslatot tehet a fejezet megnyitását megelőzően feltételek teljesítésére (opening benchmark). A fejezetek tárgyalása a tagjelölt és az EU tárgyalási álláspontjainak ütköztetése és összehangolása révén történik, lezárásához pedig az EU további feltételeket szabhat (closing benchmark). Az ideiglenesen lezárt fejezetek bármikor újranyithatók mindaddig, amíg az összes fejezetet le nem zárták.

A csatlakozás a fennálló uniós vívmányok alapján történik, azaz a csatlakozó államnak az uniós jogrendet a maga teljességében el kell fogadnia. A csatlakozási szerződések tartalmazhatnak átmeneti rendelkezéseket, azonban ezek célja szükség esetén a rendelkezések bevezetésének fokozatos biztosítása, nem pedig a rendelkezések alkalmazásának mellőzése. Vagyis a csatlakozási szerződések a Szerződéseket a szükséges mértékben kiigazíthatják, és megállapíthatnak ideiglenes derogációkat, de a Szerződéseket lényegileg nem módosíthatják, és nem hozhatnak létre állandó különleges jogrendet egyes tagállamok viszonylatában. A Bíróság ilyen tartalmú értelmezési követelményt fogalmazott meg a csatlakozási

szerződésekkel kapcsolatban.²⁰ Azonban – mivel a csatlakozási szerződések nem uniós intézmények aktusai – azok érvényességét a Bíróság nem vizsgálhatja még akkor sem, ha konkrét rendelkezései ezen elvvel ellentétben állnak.²¹

A Szerződések nem teszik lehetővé tagállam kizárását az Európai Unióból. Ugyancsak nincs mód egy állam tagságának felfüggesztésére sem a tagállam saját, sem a többi tagállam döntése alapján. Az Amszterdami Szerződés azonban bevezette azt a lehetőséget, hogy szankciós céllal egyes tagállam tagsághoz fűződő bizonyos jogait felfüggeszék. Az EUSZ 7. cikke és az EUMSZ 354. cikke olyan eljárást szabályoz, amely keretében a Tanács megállapíthatja, hogy fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti az EUSZ 2. cikkében felsorolt értékeket, illetve az Európai Tanács megállapíthatja, hogy az értékek súlyos és tartós megsértése fennáll. Ez utóbbi esetben a Tanács dönthet úgy, hogy a kérdéses tagállamnak a Szerződésekből származó egyes jogait (például a tagállamot a Tanácsban megillető szavazati jogokat) felfüggeszti. Ez az eljárás sajátos eljárás, ami különbözik a kötelezettségszegési eljárástól és az egyéni alapjogvédelem uniós eljárásaitól is, mert nem feltétlenül a tagállamnak az uniós jog hatókörébe tartozó kötelezettségeinek megsértését szankcionálja, és nem az egyéni alapjogsérelmek orvoslása a célja. Az EUSZ 7. cikkének alkalmazására – elsősorban a döntés megbélyegző jellege és nagy politikai súlya miatt – mindeddig nem került sor, ami jól mutatja egy ilyen „nukleáris opció” korlátait.

A Lisszaboni Szerződés módosításai óta az EUSZ 50. cikke kifejezetten szabályozza az EU-ból történő kilépés lehetőségét és eljárási rendjét. Ezt megelőzően a kilépésről igen különböző jogi álláspontok láttak napvilágot, amelyek uniós jogi rendelkezés hiányában a nemzetközi szerződésekre, illetve a nemzetközi szervezetekre vonatkozó nemzetközi jogi szabályozásból igyekeztek a megoldást levezetni a problémára. Az EUSZ 50. cikke nem támaszt tartalmi követelményeket a kilépési eljárás megindításához, és az érintett tagállamnak még indokolási kötelezettsége sem áll fenn. A kilépési eljárás nyitómozganata, hogy a tagállam saját alkotmányos követelményeivel összhangban a kilépésről határoz, és ezt a szándékát bejelenti az Európai Tanácsnak. Arra vonatkozóan az EUSZ nem tartalmaz időkorlátot, hogy az alkotmányos követelményekkel összhangban meghozott kilépési döntést mikor kell bejelenteni az Európai Tanácsnak. Annyi bizonyos, hogy a közlésnek kifejezettnek és célzatosnak kell lennie, vagyis formájában az Európai Tanácshoz címzett vagy az Európai Tanácson jegyzőkönyvbe vett nyilatkozatnak kell lennie, ami tartalmában az EUSZ 50. cikkében foglalt kilépési eljárás megindítására vonatkozik.

Az EUSZ 50. cikke ugyanis „egyirányú utca” abból a szempontból, hogy felhívása esetén az eljárás szükségszerűen a kilépéshez vezet: csak a kilépés időpontja kétséges (ez lehet a kilépésről szóló megállapodás hatálybalépésének időpontja, a bejelentéstől számított két év vagy az Európai Tanács és az érintett tagállam által meghosszabbított határidő), de a kilépés ténye nem.²² Az EUSZ 50. cikke kifejezetten csak a határidő

²⁰ 231/78. számú ügy, Az Európai Közösségek Bizottsága v. Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága; ECLI:EU:C:1979:101.

²¹ 31. és 35/86. számú egyesített ügyek, Levantina Agricola Industrial SA (LAISA) és CPC España SA v. az Európai Közösségek Tanácsa; ECLI:EU:C:1988:211.

²² A kilépés viszont nem „egyirányú út” abból a szempontból, hogy a kilépett tagállam kérheti újbóli felvételét az EU-ba. A felvételre az EUSZ 49. cikkében meghatározott rendes csatlakozási eljárást kell követni, vagyis a kilépett tagállam számára nincsen visszafelé vezető „királyi út”.

meghosszabbítását teszi lehetővé, a kilépési eljárás megszüntetését vagy a kilépési nyilatkozat visszavonását nem.

Az EUSZ 50. cikkében szabályozott eljárás filozófiája az, hogy a kilépés – ellentétben a csatlakozással – nem tagállamok közötti, hanem az Európai Unió és a kilépő tagállam közötti ügy. Ezért nem szükséges a kilépési megállapodás ratifikációja a tagállamok alkotmányos rendelkezései szerint. Ugyanebből a filozófiából következik azonban, hogy a kilépési megállapodás nem tekinthető az elsődleges uniós jog részének, így az Európai Unió Bírósága előtt megsemmisítési eljárás tárgya lehet.

Az EUSZ a kilépési megállapodás tárgyalását és elfogadását a lehető legkevesebb eljárási akadállyal kívánja terhelni. A döntéshozatalhoz elegendő minősített – igaz, az EUMSZ 238. cikk (3) bekezdés *b*) pontja szerinti emelt küszöbű – többség a Tanácsban és egyszerű többség az Európai Parlamentben. A Bizottság szerepe meglepően csekély, az EUMSZ 218. cikk (3) bekezdése alapján pusztán ajánlásokat nyújt be a Tanácsnak, és a Tanács határoz a tárgyalások megkezdéséről, illetve jelöli ki az Unió főtárgyalóját. A kilépő tagállam az Európai Tanács és a Tanács kilépéssel kapcsolatos tanácskozásain és határozatainak meghozatalában nem vesz részt. Az Európai Parlamenttel kapcsolatban az EUSZ hasonló rendelkezést nem tartalmaz, így a kilépő tagállamban megválasztott európai parlamenti képviselők a kilépés időpontjáig valamennyi parlamenti döntés meghozatalában – a kilépési megállapodás jóváhagyásában is – részt vehetnek.

A kilépés joghatásairól az EUSZ 50. cikke lakonikusan csak annyit állapít meg, hogy „a Szerződések az érintett államra nem alkalmazhatók”, de ennek tényleges tartalma igen bizonytalan. A polgárok szintjét illetően a többségi álláspont az, hogy a kilépő állam állampolgárai megszűnnek uniós polgárnak lenni, bár ezzel ellentétes nézet is ismert.

A kilépés részletes szabályait és az érintett tagállam, illetve az Unió jövőbeli kapcsolatait nem lehet egyetlen megállapodásban rögzíteni, annak ellenére, hogy a kapcsolódó tárgyalások elvileg párhuzamosan is folyhatnak. Ennek jogi akadálya, hogy az EUSZ 50. cikkében szabályozott egyszerűsített döntéshozatali folyamat kizárólag „az illető állam kilépésének részletes szabályaira” vonatkozik, a kilépés utáni kapcsolatokra nem. A kilépés utáni kapcsolatokat szabályozó megállapodások megkötésére az egyes tartalmi elemeknek megfelelően a nemzetközi megállapodások megkötésére vonatkozó uniós jogi rendelkezéseket kell alkalmazni – ezek jelentős részét pedig a tagállamoknak alkotmányos berendezkedésüknek megfelelően ratifikálniuk kell majd. A kilépéshez kapcsolódó további jogalkotási feladat a Szerződések hozzáigazítása a kilépés utáni helyzethez, ez azonban jogtechnikai szempontból nem problematikus, a kilépő tagállam részvétele nélkül lefolytatott felülvizsgálati eljárás.

2. Az EU intézményrendszerének általános áttekintése, intézményközi kapcsolatok

2.1. Hatalmi ágak elválasztása és demokratikus működés

Az Európai Unió intézményrendszerének felépítését és sajátosságait az Unió sajátos célkitűzései és funkciói határozzák meg, azok elemzése során a vonatkozó szerződéses rendelkezésekből kell kiindulni. Valójában semmi nem indokolja, hogy a tagállamok államszervezési elveit kivetítsük az EU intézményrendszerére, és ezt a megközelítést a Bíróság kifejezetten vissza is utasította, amikor az Európai Parlament a nemzetközi szerződések jóváhagyásával kapcsolatos szerződéses jogosítványait a tagállami parlamentek hasonló jogosítványainak fényében kívánta értelmezni.¹ Nagyon nehéz mégis ellenállni a kísértésnek, hogy a szemlélő olyan követelményeket kérjen számon az EU intézményein és azok működésén, amelyek a tagállami alkotmányos berendezkedés alapját képezik. A két leggyakoribb alapelv, amelynek vélt vagy valós hiánya rendszerint megütközést vált ki, az a hatalmi ágak elválasztása és a demokratikus működés. Rendhagyó módon ezért először ezeket vizsgáljuk meg.

Amennyiben a hatalmi ágak elválasztása alatt azt értjük, hogy az egyes funkciókat meghatározott intézmények elkülönülten és egymástól függetlenül látják el, akkor a hatalmi ágak elválasztása az Európai Unióban valóban nem érvényesül. A jogalkotási (törvényhozási) funkciót az Európai Parlament és a Tanács, esetenként a Tanács gyakorolja a Bizottság közreműködésével. Végrehajtó funkciót a Bizottság és a tagállamok egyaránt ellátnak. Speciális esetekben a végrehajtó funkciót más szervek is betölthetnek: a közös kül- és biztonságpolitika területén a Tanács, a monetáris politika területén pedig a Központi Bankok Európai Rendszere és az Európai Központi Bank. Igazságszolgáltatási funkciót az Európai Unió Bírósága mellett a tagállami bíróságok is ellátnak, a két intézményrendszer közötti kapcsolatot pedig elsősorban nem a hierarchia, hanem az együttműködés jellemzi.

Amennyiben a hatalmi ágak elválasztása alatt azt értjük, hogy az intézmények autonóm módon működnek, és egymást kölcsönösen ellenőrzik, akkor azt mondhatjuk, hogy az Európai Unióban is megtalálható a fékek és ellensúlyok rendszere. Ez a rendszer azonban az Európai Unió sajátosságait jobban megragadó alapelvekkel pontosabban leírható, és erre a következő alponban kísérletet is teszünk.

A demokrácia elvét az Európai Unió Bírósága olyannak tekinti, amely közös a tagállamokban, és amelyen az európai integráció építménye alapul.² Ugyanakkor az Európai Unió demokratikus működése a Maastrichti Szerződés óta folyamatos viták tárgya. E viták az Unió állítólagos „demokratikus deficitje” körül forognak, amely kifejezés negatív töltete egyértelmű, tartalma azonban meglehetősen bizonytalan. A demokratikus deficit utalhat

¹ C-189/97. számú ügy, Európai Parlament v. az Európai Unió Tanácsa; ECLI:EU:C:1999:366, 34.

² T-135/96 számú ügy, UEAPME v. az Európai Unió Tanácsa; ECLI:EU:T:1998:128, 88.

arra a tényre, hogy az egyetlen közvetlenül választott uniós intézmény, az Európai Parlament összetételének változása nem feltétlenül eredményezi az uniós politikák megváltozását, mert az Európai Parlament csak társjogalkotó, és nincsenek egyértelmű politikai felelősségi viszonyok közte és a végrehajtó funkciót ellátó uniós szervek között. A demokratikus deficit utalhat arra is, hogy az uniós hatáskörök bővülésével párhuzamosan egyre csökken a nemzeti parlamentek ellenőrző szerepe, amelyet az Európai Parlament hatásköreinek kiterjesztése nem tud megfelelően ellensúlyozni. A demokratikus deficit kifejezést használhatják abban az értelemben is, hogy az uniós döntések jelentős része az úgynevezett komitológia révén a demokratikus ellenőrzési mechanizmusokon kívül eső eljárási rendben születik. A demokratikus deficit további jelentése lehet, hogy az uniós döntéseket a polgároktól távol, számukra átláthatatlan módon hozzák. A demokratikus deficit végül utalhat arra is, hogy a tagállami alkotmányos berendezkedésekben megszokott széles bírósági és alkotmánybírósági kontroll az uniós intézményrendszerben lényegesen szűkebb körben érvényesül.³

A Lisszaboni Szerződés – az Alkotmányos Szerződés koncepciójában megjelenő újítást fenntartva – úgy kívánt reagálni ezekre a kritikákra, hogy külön cím kialakításával jobban láthatóvá tette a demokratikus elvekre vonatkozó rendelkezéseket. A cím a demokratikus egyenlőség, a képviseleti demokrácia és a részvételi demokrácia elveit fogalmazza meg, kiegészítve a nemzeti parlamentek hozzájárulásával az Unió működéséhez.

A demokratikus egyenlőség a polgárok közötti egyenlőség elvét jelenti: az Unió intézményei, szervei és hivatalai valamennyi uniós polgárt egyenlő figyelemben részesítik.⁴

A képviseleti demokrácia elvének megfogalmazásakor az EUSZ 10. cikke nem keletkezett új jogokat, pusztán megerősíti a Szerződések szelleméből következő alapelveket. Az uniós polgárok közvetlen képviselése az Európai Parlamentben valósul meg. Az európai parlamenti választásokon a választójog gyakorlásának szabályait az EU irányelvi szinten határozza meg, az európai parlamenti képviselők választási eljárására vonatkozóan pedig közös elveket állapít meg (erről részletesen lásd a II. rész 6. fejezetét).

Az EUSZ 10. cikke kifejezetten utal az európai szintű politikai pártok hozzájárulására az európai politikai tudatosság kialakításához és az uniós polgárok akaratának kinyilvánításához. Az európai politikai pártokról és szerepükről először a Maastrichti Szerződés tett említést, szervezetüket és finanszírozásukat pedig a Nizzai Szerződés felhatalmazása alapján 2003 óta az EU rendeleti szinten szabályozza.⁵ Az európai politikai pártok bizonyos feltételek fennállása esetén (például legalább a tagállamok egynegyedében politikai képvisellettal rendelkeznek vagy a legutóbbi európai parlamenti választásokon legalább a tagállamok egynegyedében legalább 3%-os eredményt értek el) közvetlen uniós támogatásban részesülnek, viszont szervezetüket és finanszírozásukat el kell választaniuk az Európai Parlament képviselőcsoportjainak szervezetétől és finanszírozásától. 2016-ban 15 európai párt kapott pénzügyi támogatást az Európai Uniótól. Az európai politikai pártok súlyát és láthatóságát jelentősen növelte az Európai Parlament által a 2014. évi európai parlamenti választásokon kezdeményezett csúcsjelölti rendszer. Ennek keretében a legnagyobb európai

³ CRAIG, Paul – DE BÚRCA, Gráinne (2015): *EU Law. Text, Cases, and Materials*. 6th ed. Oxford, Oxford University Press. 151–152.

⁴ EUSZ 9. cikk.

⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/2003/EK rendelete (2003. november 4.) az európai szintű politikai pártokra irányadó előírásokról és finanszírozásuk szabályairól.

pártok a választásokat megelőzően jelöltet állítottak az Európai Bizottság elnöki posztjára azzal az elvárással, hogy a tagállamok állam- és kormányfői a választáson legtöbb helyet szerző párt jelöltjét támogatják majd. Ténylegesen ez így is történt, azonban a tagállamok állam- és kormányfőit ilyen jogi kötelezettség nem terheli, és korai még állást foglalni arról, hogy a megoldás bevett gyakorlattá válik-e. Az Európai Parlament és az Európai Bizottság közötti kapcsolatokról szóló keretmegállapodás felülvizsgálatáról szóló, 2018. február 7-i határozatában a Parlament mindenesetre kimondta, hogy készen áll arra, hogy elutasítson az Európai Bizottság elnöki posztjáért induló minden olyan jelöltet, aki nem volt valamely európai szintű politikai párt csúcsjelöltje a 2019. évi európai parlamenti választásokat megelőző időszakban.

A képviseleti demokrácia elve az EU-ban nemcsak az Európai Parlamenten keresztül, hanem az Európai Tanács munkájában részt vevő állam- és kormányfőkön, illetve a Tanácsban képvisellel rendelkező kormányokon keresztül is érvényesül, amelyek vagy nemzeti parlamentjüknek, vagy állampolgáraiknak tartoznak demokratikus felelősséggel.

A részvételi demokrácia körében a Lisszaboni Szerződés legfontosabb újítása az uniós polgári kezdeményezés bevezetése, amelynek részletszabályait az EU rendeleti úton határozta meg.⁶ Polgári kezdeményezést olyan ügyben lehet tenni, amely az Európai Bizottság hatáskörébe tartozik, és ahol a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség. A polgári kezdeményezést az EU tagállamainak legalább egynegyedéből származó 1 millió uniós polgárnak kell támogatnia a tagállamonként megállapított alsó korlátnak megfelelően (Magyarország esetében ez legalább 16 500 fő). Az aláírásgyűjtést egy legalább héttagú „polgári bizottság” kezdeményezheti, amelynek minden tagja más-más tagállam állampolgára. A kezdeményezést nyilvántartásba kell venni az Európai Bizottságnál, és a nyilvántartásba vétel megerősítését követően a szervezőknek 12 hónap áll rendelkezésre a kívánt számú aláírások összegyűjtésére. A megfelelő számú aláírás összegyűjtését követően a Bizottságnak három hónapja van arra, hogy a kezdeményezést mérlegelje. Ebben az időszakban a kezdeményezők találkozhatnak a Bizottság képviselőivel, és javaslataikat az Európai Parlamentben nyilvános meghallgatáson mutathatják be. A Bizottság indokolt döntésben határoz arról, hogy kíván-e a jogalkotást kezdeményezni az ügyben, de ilyen irányú jogi kötelezettsége nincsen. Mindaddig három sikeres (megfelelő számú aláírást összegyűjtő) kezdeményezésre került sor, amelyek alapján a Bizottság több válaszlépésre is ígéretet tett, de kifejezett jogalkotási lépéseket egyik sem eredményezett.

Uniós szinten a részvételi demokrácia további fontos alkotóeleme az érdekképviseleti szervezetekkel és a civil társadalommal folytatott nyílt, átlátható és rendszeres párbeszéd, illetve a szabályozásban érintett felekkel folytatott széles körű előzetes konzultáció. Az érdekképviseleti szervezetekkel és a civil társadalommal folytatott párbeszéd legvitatottabb pontja a lobbizás kérdése, erről részletesen lásd a II. rész 11. fejezetét.

Az EUSZ 12. cikke emellett tárgyalja a nemzeti parlamentek hozzájárulását az Európai Unió működéséhez, erről részletesen lásd a II. rész 10. fejezetét.

⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelete (2011. február 16.) a polgári kezdeményezésről.

2.2. Az EU intézményrendszerét meghatározó elvek

A Szerződések részletesen leírják az uniós intézmények hatásköreit, felépítését és működését, de sokáig adósak maradtak az intézményi struktúra és az intézmények közötti együttműködés általános alapelveivel. Ezeket az elveket jórészt az Európai Unió Bírósága dolgozta ki joggyakorlatában, amelynek egyes elemei később a Szerződésekben is megjelentek. Az alábbiakban négy meghatározó alapelvet mutatunk be.

1. *Az intézményi egyensúly elve.* Az intézményi egyensúly elvét az EUSZ 13. cikk (2) bekezdése fekteti le, amely értelmében „[a]z egyes intézmények a Szerződésekben rájuk ruházott hatáskörök határain belül [...] járnak el”. A Bíróság esetjogában már a kezdeti időszakról⁷ folyamatosan jelen van ez az alapelv, amely nem az intézmények azonos súlyát hivatott biztosítani a struktúrában, hanem azt, hogy valóban a Szerződések által meghatározott szerepet tölthessék be. A Bíróság az intézményi egyensúly védelme során nemcsak arra van tekintettel, hogy egyes intézmények ne terjeszkedjenek túl hatáskörükön vagy vonják el más intézmények hatásköreit,⁸ hanem arra is, hogy hatáskörök delegálása más intézményekre vagy külső szervekre ne járjon az intézményi egyensúly megbomlásával.⁹ Az uniós fellépés jogalapjának téves vagy rosszhiszemű megválasztása szintén az intézményi egyensúly sérelmét jelenti, hiszen a jogalap egyúttal az eljárási rendet és azon keresztül az egyes intézmények jogosítványait is meghatározza.¹⁰ Az intézményi egyensúly megóvása azért is fontos, mert kihatással lehet a döntés tartalmára, ami szélsőséges esetben a döntés érintettjeinek jogsérelmével járhat. A Bíróság ugyanakkor hangsúlyozza, hogy az intézményi egyensúly elve az intézmények egymás közötti viszonyainak szabályozását és nem egyéni jogvédelmi célokat szolgál. Ennek megfelelően az elv sérelme önmagában nem alapozza meg az EU felelősségét magánfelek irányában.¹¹ Ugyanakkor, ha az elv sérelme egy magasabb szintű, az egyének védelmét hivatott szabály megsértésével járt együtt, akkor az EU a magánféllel szemben helytállni köteles.¹²

2. *Az intézményi autonómia elve.* Az intézményi autonómia elve biztosítja az intézmények számára, hogy belső szervezetüket és működésüket funkciójuknak és hatásköreiknek leginkább megfelelő módon alakítsák ki belső szabályzataik és egyéb belső rendelkezések révén. A Bíróság az intézmények autonómiáját más intézményekkel és a tagállamokkal szemben is érvényesíti.¹³ Az intézményi autonómia elve azonban nem eredményezheti más intézmények, illetve a tagállamok hatásköreinek vagy a Szerződés rendelkezéseinek kiüresedését: az Európai Parlament nem alakíthatja úgy belső szervezetét, hogy azzal megkerülje

⁷ 9/56. számú ügy, Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA v. ESZAK Főhatóság; ECLI:EU:C:1958:7

⁸ 149/85. számú ügy, Roger Wybot v. Edgar Faure és társai; ECLI:EU:C:1986:310.

⁹ 25/70. számú ügy, Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel v. Köster és Berodt & Co.; ECLI:EU:C:1970:115.

¹⁰ 70/88. számú ügy, Európai Parlament v. az Európai Közösségek Tanácsa; ECLI:EU:C:1991:373.

¹¹ C-282/90. számú ügy, Industrie- en Handelsonderneming Vreugdenhil BV v. az Európai Közösségek Bizottsága; ECLI:EU:C:1992:124.

¹² C-221/10 P. számú ügy, Artegoda GmbH v. Európai Bizottság és Németországi Szövetségi Köztársaság; ECLI:EU:C:2012:216.

¹³ 208/80. számú ügy, Rt. Hon. Lord Bruce of Donington v. Eric Gordon Aspdin; ECLI:EU:C:1981:194.

az uniós intézmények székhelyéről szóló 6. jegyzőkönyv rá vonatkozó rendelkezéseit;¹⁴ a Bizottságon belüli munkamegosztási rendszer nem írhatja felül az EUMSZ 250. cikke (2) bekezdésében megfogalmazott többségi döntéshozatali rendszert.¹⁵

A szabályzatok és rendelkezések belső jellege nem zárja ki, hogy azok harmadik személyekre kihatással legyenek, az autonómia ebben a körben is megilleti az intézményeket.¹⁶ A szabályozás belső és így az intézményi autonómia körébe tartozó, illetve azon kívül eső jellegének meghatározása azonban gyakran komoly kihívást jelent: az Európai Parlament képviselőcsoportjai számára a tevékenységükről való tájékoztatás céljából biztosított előirányzat meghatározása a Parlament autonómiájába tartozik, azonban az európai parlamenti választások kampányfinanszírozása már azon kívül esik, így a kampány anyagi támogatásáról a Parlament belső szabályzatában nem rendelkezhet.¹⁷

3. *Az intézmények közötti jóhiszemű együttműködés elve.* Az EUSZ 13. cikk (2) bekezdése értelmében az intézmények jóhiszeműen és kölcsönösen együttműködnek egymással. A Lisszaboni Szerződést megelőzően a Szerződések csak az Unió és a tagállamok közötti lojális együttműködésről tettek említést, a Bíróság e rendelkezésből vezette le az intézmények közötti lojális együttműködés követelményét.¹⁸ A lojális együttműködés követelményének megsértése adott esetben az intézményt a Szerződések alapján megillető jogosítványok figyelmen kívül hagyását is kimenti, például ha az Európai Parlament a konzultációs eljárásban az ügy sürgőssége ellenére sem fogadja el véleményét észszerű időn belül.¹⁹

Az intézményi együttműködés magától értetődő formájának tűnhetne az intézmények egymás közötti megállapodása azokban az eljárási kérdésekben, amelyeket a Szerződések nem rendeznek. Ilyen megállapodások születtek is, azonban a Bíróság hosszú időn keresztül nem foglalt állást ezek jogi természetéről. A Lisszaboni Szerződés e körben több évtizedes intézményközi viták végére tett pontot. Az EUMSZ 295. cikke lehetővé teszi, hogy az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság a Szerződéseknek megfelelően kötelező jellegű intézményközi megállapodásokat kössenek egymással. Fontos megjegyezni, hogy a Szerződések csak az említett három intézmény intézményközi megállapodásaihoz kapcsolnak kötelező erőt, és mindhárom intézmény részvételét megkívánják a megállapodás létrejöttéhez. A három közül két intézmény részvételével megkötött megállapodás alkalmas lenne az intézményi egyensúly megbontására.

4. *Az átláthatóság elve és a dokumentumokhoz való hozzáférés.* Az EUSZ 10. cikke deklarálja a nyilvános döntéshozatal elvét. A nyilvános döntéshozatal elvét az EUMSZ 15. cikk (2) bekezdése konkretizálja, amikor kimondja, hogy az Európai Parlament ülései nyilvánosak, valamint a Tanács ülései, amikor azokon jogalkotási aktus tervezetéről tanácskoznak, illetve szavaznak, szintén nyilvánosak.

¹⁴ 230/81. számú ügy, Luxemburgi Nagyhercegség v. Európai Parlament; ECLI:EU:C:1983:32; 108/83. számú ügy, Luxemburgi Nagyhercegség v. Európai Parlament; ECLI:EU:C:1984:156; 358/85. és 51/86. számú egyesített ügyek, Francia Köztársaság v. Európai Parlament; ECLI:EU:C:1988:431.

¹⁵ 5/85. számú ügy, AKZO Chemie BV és AKZO Chemie UK Ltd v. az Európai Közösségek Bizottsága, ECLI:EU:C:1986:328.

¹⁶ 58/94. számú ügy, Holland Királyság v. az Európai Unió Tanácsa; ECLI:EU:C:1996:171.

¹⁷ 294/83. számú ügy, Parti écologiste «Les Verts» v. Európai Parlament; ECLI:EU:C:1986:166.

¹⁸ 244/81. számú ügy, Klöckner-Werke AG v. az Európai Közösségek Bizottsága; ECLI:EU:C:1983:128; 302/87. számú ügy, Európai Parlament v. az Európai Közösségek Tanácsa; ECLI:EU:C:1988:461.

¹⁹ C-65/93. számú ügy, Európai Parlament v. az Európai Unió Tanácsa; ECLI:EU:C:1995:91.

Bármely uniós polgár jogosult az Unió intézményeinek, szerveinek és hivatalainak dokumentumaihoz hozzáférni. Ennek jogi kereteit az EU rendeleti úton,²⁰ illetve az egyes intézmények eljárási szabályzataikban határozzák meg. Hozzáférés biztosítandó minden olyan dokumentumhoz, amelyek az EU tevékenységi körébe tartoznak, és amelyeket az uniós szervek állítottak elő, vagy azokhoz érkeztek be. A hozzáférés egyes esetekben megtagadható (például ha hátrányosan befolyásolja a közbiztonságot, védelmi és katonai ügyeket) vagy csak nyomós közérdekből biztosítható (például ha hátrányosan befolyásolna bírósági eljárásokat, ellenőrzéseket és vizsgálatokat). A hozzáférés többféle formában biztosítható: a hivatalos lapban való közzététellel, közvetlen elektronikus vagy nyilvántartáson keresztüli hozzáféréssel, illetve helyszíni tanulmányozással vagy másolat kiadásával.

2.3. Az intézmények általános áttekintése

Az Európai Unió intézményrendszere nagyszámú szervet és szervezetet foglal magában. Ezek közül az EUSZ 13. cikke kiemel hét intézményt, amelyek a struktúrában kiemelt politikai jelentőséggel bírnak, és bizonyos szervezeti és költségvetési autonómiával rendelkeznek. Az intézmények munkáját egyes jogalkotási eljárásokban két tanácsadó szerv segíti. Az EU ügynökségei relatív önállósággal rendelkező szervek, amelyeket speciális feladatok ellátására hoztak létre. Az ügynökségek mellett találhatóak sajátos státuszú szervek, amelyek speciális funkciójuk vagy ellenőrzési jogosítványaik miatt az ügynökségeknél nagyobb autonómiával, egyedi státusszal rendelkeznek. Az európai ombudsman státuszának megítélése nem egyértelmű: az intézmény jogalapját az EUMSZ rendelkezései adják,²¹ és működése során független, azonban feladatait és jogállását az Európai Parlament határozata rögzíti,²² az Európai Parlament választja, és mandátuma a Parlament mandátumához igazodik, működéséről évente a Parlamentnek beszámol, működési költségvetését az Európai Parlament biztosítja, és felmentését is kezdeményezheti. Ezért közelebb járunk a valósághoz akkor, ha az európai ombudsman nem önálló szervnek, hanem az Európai Parlament autonóm ellenőrzési eszközének tekintjük.²³

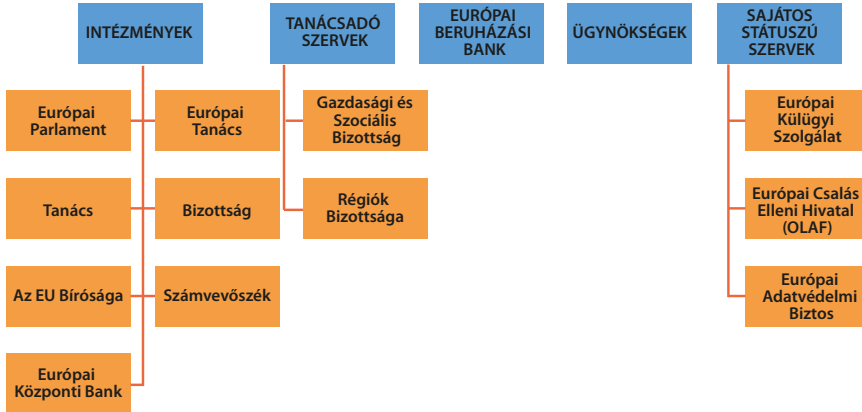
²⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 1049/2001/EK rendelete (2001. május 30.) az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáféréseiről.

²¹ EUMSZ 228. cikk.

²² Az Európai Parlament határozata az ombudsman feladatainak ellátására vonatkozó szabályokról és általános feltételekről, 1994. március 9. (HL L 113., 1994.5.4., 15.), módosította az EP 2002. március 14-i (HL L 92., 2002. 04. 09., 13.) és 2008. június 18-i (HL L 189., 2008. 07. 17., 25.) határozata.

²³ Ezzel ellentétes álláspontok is ismertek, például JACQUÉ 2015, 421–423.

Az EU intézményrendszerét az alábbi áttekintő ábra szemlélteti:



1. ábra

Az Európai Unió intézményrendszere

Forrás: saját szerkesztés

Az EU intézményeit szokás a döntéshozatalban részt vevő, illetve ellenőrzési jogköröket gyakorló intézményekre osztani. Ez a felosztás szükségszerűen pontatlan, mert a döntéshozatalban részt vevő Európai Parlament és a Bizottság maga is gyakorol ellenőrzési jogköröket, az előbbi elsősorban a Bizottsággal, az utóbbi a Szerződések őreként a többi intézménnyel és a tagállamokkal szemben. Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság a jogalkotási eljárásokban meghatározó szerepe miatt egyfajta „intézményi háromszöget” képez. Bár formális szerepe a jogalkotási eljárásokban nincsen, politikai jelentőségét tekintve a Lisszaboni Szerződés óta ehhez az intézményi háromszöghöz az Európai Tanácsot is hozzá kell számítanunk.

Az EU intézményeit nemcsak a gyakorolt funkció, hanem a döntéshozatali eljárásban képviselt vagy becsatornázott érdekek forrása alapján is megkülönböztethetjük. Ezt a megközelítést szemlélteti az alábbi táblázat:

1. táblázat

Az Európai Unió intézményeinek ismertetése funkció és képviselt érdek alapján

Intézmény	Funkció	Képviselet érdek
Európai Tanács	általános politikai irányítás	tagállamok
Az EU Tanácsa	végrehajtó/jogalkotó	tagállamok
Európai Bizottság	végrehajtó	EU
Európai Parlament	jogalkotó	uniós polgárok
Az EU Bírósága	igazságszolgáltatási	EU
Európai Központi Bank	végrehajtó	EU
Számvevőszék	ellenőrző	EU
Régiók Bizottsága	tanácsadó	regionális és helyi önkormányzatok
Gazdasági és Szociális Bizottság	tanácsadó	társadalmi és gazdasági érdekcsoportok

Forrás: LELIEVELDT–PRINCEN 2011, 53.

Vákát oldal

3. Az Európai Tanács

3.1. Intézménytörténet¹

Az első „európai csúcstalálkozóra” 1961 februárjában került sor Párizsban Charles de Gaulle francia elnök kezdeményezésére. A második, 1961. júliusi bonni csúcstalálkozó során a hatok úgy határoztak, hogy „rendszeres időközönként üléseznek azzal a céllal, hogy véleménycserét folytassanak, összehangolják szakpolitikáikat és közös álláspontokat alakítsanak ki Európa politikai uniójának előmozdítása érdekében”.² A Fouchet-tervek kudarca, a bővítéssel kapcsolatos nézeteltérések, illetve az „üres székek” politikája miatt azonban újabb csúcstalálkozóra 1967-ig nem került sor. 1969-től kezdve a találkozók gyakoribbá váltak, és az 1974 februárjában Párizsban rendezett európai csúcstalálkozón döntés született arról, hogy az állam-, illetve kormányfők találkozóit attól kezdve rendszeresen, „Európai Tanács” néven kell megtartani. Az Európai Tanács azt a feladatot kapta, hogy „az európai egység felé vezető úton felmerülő belső kihívásokkal és az Európát kívülről sújtó problémákkal átfogó megközelítést” alkalmazva foglalkozzék. Ez az egyértelműen politikai jellegű szerep nyilvánvaló változást és többletet jelentett az európai integráció nagyjából technikai és gazdasági természetéhez képest. A párizsi csúcstalálkozón a felek arról is megállapodtak, hogy az állam-, illetve kormányfők külügyminiszterük kíséretében „évente három alkalommal, illetve szükség szerint” üléseznek.³ Az Európai Tanács első ülésére 1975 márciusában Dublinban került sor.

Az Egységes Európai Okmány emelte be az Európai Tanácsot a közösségi Szerződések szövegébe, meghatározva annak összetételét (tagjai a tagállamok állam-, illetve kormányfői és a Bizottság elnöke, munkájukat a külügyminiszterek és a Bizottság egy tagja segíti), illetve azt, hogy üléseit évente legalább kétszer hívják össze. Az Egységes Európai Okmány nem részletezte az Európai Tanács feladatkörét, és nem ruházta fel intézményi státusszal.

Az Európai Tanácsnak az EU intézményi keretében betöltött szerepét a Maastrichti Szerződés rögzítette. Hivatalossá tette azt a gyakorlatot, hogy az Európai Tanács elnöki tisztét a Tanács soros elnökségét ellátó ország állam-, illetve kormányfője tölti be. A szerződés emellett előírta, hogy az Európai Tanács minden ülése után jelentést tesz az Európai Parlamentnek, ezen túlmenően pedig évente írásos jelentést is nyújt be az Unió által elért előrelépésről. A Maastrichti Szerződéssel megkezdődött az Európai Tanács hatásköreinek

¹ *Az Európai Tanács és a Tanács története. Döntéshozatal és jogalkotás az európai integrációs folyamatban* 2016, 12.

² Idézet a tanácskozás sajtóközleményéből. *Az Európai Tanács és a Tanács története. Döntéshozatal és jogalkotás az európai integrációs folyamatban* 2016, 12.

³ *Az Európai Tanács és a Tanács története. Döntéshozatal és jogalkotás az európai integrációs folyamatban* 2016, 12.

tisztázása is, amit a közös kül- és biztonságpolitika területén az Amszterdami Szerződés végzett el. Az ülésezés rendjét a Nizzai Szerződés racionalizálta, a záróokmányához csatolt 22. nyilatkozat szerint „2002-től kezdődően az Európai Tanács ülései közül elnökségenként egyre Brüsszelben kerül sor. Amikortól az Unió 18 tagállamot számlál, az Európai Tanács valamennyi ülésére Brüsszelben kerül sor”. A 2003. júniusi szaloniki ülés volt az Európai Tanács utolsó olyan ülése, amelyet nem Brüsszelben tartottak. Az ezt követő ülések – a Lisszaboni Szerződésig – időpontjuk és elnökük szerint azonosíthatók.

A Lisszaboni Szerződés az Európai Tanácsot az Európai Unió teljes jogú intézményévé tette, megerősítette elvi különállását az EU Tanácsától, és az addigi soros elnöki rendszert megszüntetve létrehozta az Európai Tanács állandó elnökének intézményét.⁴

3.2. Felépítés és funkciók

Az Európai Tanács tagjai a tagállamok állam-, illetve kormányfői, az Európai Tanács elnöke és a Bizottság elnöke. A tagállamok többségét – így Magyarországot is – kormányfője képviseli,⁵ a jelenlegi gyakorlat szerint az államfő képviseli Ciprust, Franciaországot, Litvániát és Romániát. Az Európai Tanács tagjai közül csak a tagállamok állam- és kormányfői rendelkeznek szavazati joggal.

Az Európai Tanács elnökét minősített többséggel, két és fél éves időtartamra választja meg, akinek megbízatása egy alkalommal megújítható. Akadályoztatás vagy súlyos hivatali mulasztás esetén az Európai Tanács az elnök megbízatását ugyanilyen eljárással megszüntetheti. Az Európai Tanács elnöke semmilyen nemzeti tisztséget nem tölthet be. Az Európai Tanács elnöke:

- összehívja az Európai Tanács üléseit és azokon elnököl;
- gondoskodik az Európai Tanács munkájának előkészítéséről és folyamatosságáról;
- erőfeszítéseket tesz az Európai Tanácson belüli konszenzus megteremtésére;
- az Európai Tanács minden ülését követően jelentést nyújt be az Európai Parlamentnek;
- ellátja az Unió képviselétét a közös kül- és biztonságpolitika körébe tartozó ügyekben (az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője hatásköreinek sérelme nélkül).

Az Európai Tanács munkájában részt vesz az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője. Amikor a napirend megkívánja, tagjai úgy határozhatnak, hogy munkájukat tagonként egy miniszter, illetve a Bizottság elnökének esetében egy biztos segítse. Ezt a gyakorlatot az Európai Tanács első állandó elnöke, Herman van Rompuy lényegében felszámolta. Az Európai Parlament elnökét általában felkéri, hogy szólaljon fel az Európai

⁴ A két intézményt ugyanakkor még mindig számos technikai és adminisztratív kötelék fűzi össze: közösen szerepelnek az uniós költségvetés II. szakaszában és az Európai Tanács működését az EU Tanácsának Főtitkársága segíti. EUMSZ 235. cikk (4) bekezdés.

⁵ 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről 1. § (2) bekezdés.

Tanács üléseinek nyitásaként, azonban ez a gyakorlat nem teszi az Európai Tanács tagjává vagy hivatalos közreműködőjévé.⁶

Az Európai Tanács általánosan megfogalmazott feladata, hogy megadja az uniónak a fejlődéséhez szükséges ösztönzést, és meghatározza annak általános politikai irányait és prioritásait.⁷ Az Európai Tanács főszabály szerint jogi értelemben nem döntéshozó szerv, azonban határozatainak vannak jogkövetkezményei, sőt szűk körben jogi aktusokat is elfogadhat. Az Európai Tanács feladatai feladatkörönként részletezve az alábbiak:

- Alkotmányos funkciók:
 - egyszerű többséggel dönt a Szerződések rendes felülvizsgálati eljárásának megindításáról, egyhangú határozattal módosíthatja az EUMSZ-t az egyszerűsített módosítási eljárás keretében, illetve dönt az általános és egyes speciális áthidaló klauzulák alkalmazásáról (erről részletesen lásd alább a II. rész 2. fejezetét);
 - egyhangúlag megállapíthatja, hogy egy tagállam súlyosan és tartósan megsérti az EUSZ 2. cikkében említett értékeket;⁸
 - megállapítja az új tagállamok csatlakozásának feltételeit (erről részletesen lásd fentebb az I. rész 1. fejezetét);
 - iránymutatásokat fogad el a kilépni szándékozó tagállammal folytatandó tárgyalásokra, illetve az érintett tagállammal egyetértésben meghosszabbíthatja a kilépési tárgyalásokra rendelkezésre álló időt (erről részletesen lásd fentebb az I. rész 1. fejezetét).
- Személyi és intézményi funkciók:
 - minősített többséggel meghatározza a Tanács formációit és a soros elnökségek rotációs rendjét;⁹
 - egyhangú döntésével meghatározza a Bizottság tagjainak számát;¹⁰
 - minősített többséggel eljárva javaslatot tesz az Európai Parlamentnek a Bizottság elnökének jelölt személyre vonatkozóan, elfogadja az azon további személyeket tartalmazó listát, akiket a Bizottság tagjaivá javasol kinevezni, illetve az Európai Parlament jóváhagyása alapján kinevezi a Bizottságot;¹¹
 - minősített többséggel és a Bizottság elnökének egyetértésével kinevezi az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjét;¹²
 - minősített többséggel kinevezi az Európai Központi Bank elnökét, alelnökét és az Igazgatóság többi tagját.¹³
- Emelt szintű politikai mediációs fórumként:
 - meghatározott számú tagállam kérésére megvitatja a jogalkotási aktus tervezetét, és dönt a jogalkotási eljárás folytatásáról vagy annak lezárásáról (adott esetben a Bizottság felhívásával új javaslat előterjesztésére) és ennek

⁶ EUMSZ 235. cikk (2) bekezdés.

⁷ EUSZ 15. cikk (1) bekezdés.

⁸ EUSZ 7. cikk.

⁹ EUMSZ 236. cikk.

¹⁰ EUSZ 17. cikk (5) bekezdés.

¹¹ EUSZ 17. cikk (7) bekezdés.

¹² EUSZ 18. cikk.

¹³ EUMSZ 283. cikk.

eredményeként a megerősített együttműködés létrehozásának lehetőségéről, az alábbi ügykörökben:

- ha a munkavállalók jogaival kapcsolatos jogalkotási aktus tervezete a tagállam szociális biztonsági rendszerének fontos vonatkozásait érintené;¹⁴
- ha a büntető igazságügyi és rendőri együttműködés keretében az irányelv-tervezet a tagállam büntető igazságügyi rendszerének alapvető vonatkozásait érintené;¹⁵ valamint
- az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló rendelet tervezete esetében;¹⁶
- a közös kül- és biztonságpolitika területén a Tanács minősített többséggel eljárva kérheti, hogy az ügyet egyhangúlag elfogadandó határozat meghozatala érdekében terjesszék az Európai Tanács elé, ha egy tagállam kijelenti, hogy létfontosságú, és általa megnevezett nemzeti politikai okokból ellenezni kívánja a minősített többséggel meghozandó határozat elfogadását.¹⁷
- Orientációs funkciók:
 - a külső tevékenységekre vonatkozóan meghatározza az Unió stratégiai érdekeit és célkitűzéseit, ezen belül különösen meghatározza a közös kül- és biztonságpolitika elveit és az arra vonatkozó általános iránymutatásokat, valamint határoz az annak végrehajtását célzó közös stratégiákról;¹⁸
 - évente megvizsgálja a foglalkoztatottság helyzetét az unióban, és következtetéseket fogad el arra vonatkozóan.¹⁹

3.3. Ülésezési rend és határozathozatal, intézményi kapcsolatok

Az Európai Tanács intézményi státusza szükségessé tette eljárási rendjének kodifikálását, amit a testület egyszerű többséggel elfogadott eljárási szabályzatában 2009 végén meg is tett.²⁰ Az Európai Tanács főszabály szerint félévente kétszer ülésezik Brüsszelben. Indokolt esetben rendkívüli ülésekre, nem hivatalos ülésekre és speciális formátumú ülésekre is sor kerülhet. Ilyen speciális formátumú ülés például a brexittel kapcsolatos kérdéseket tárgyaló Európai Tanács, ami az Egyesült Királyság részvétele nélkül ülésezik.

Ugyancsak speciális formátum az euróövezeti csúcstalálkozó, amelyre első ízben 2008. október 12-én Párizsban került sor. Az Európai Tanács 2012. március 1–2-i ülésének alkalmával 25 európai ország vezetője aláírta a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló szerződést. A 2013. január 1-jén hatályba lépett szerződés többek között hivatalossá tette az euróövezeti csúcstalálkozókat és e találkozók elnökének tisztségét. A gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló szerződés hatálybalépése utáni első euróövezeti csúcstalálkozót 2013. március 14-én tartották, ahol elfogadták az euróövezeti csúcstalálkozók eljárási szabályzatát.

¹⁴ EUMSZ 48. cikk.

¹⁵ EUMSZ 83. cikk.

¹⁶ EUMSZ 86. cikk.

¹⁷ EUSZ 31. cikk (2) bekezdés.

¹⁸ EUSZ 22. és 24. cikk.

¹⁹ EUMSZ 148. cikk.

²⁰ HL L 315/52 (2009. 12. 02.)

Az évente legalább kétszer megrendezett euróövezeti csúcstalálkozókon az euróövezeti tagállamok állam-, illetve kormányfői, az euróövezeti csúcstalálkozó elnöke és az Európai Bizottság elnöke vesz részt. Az euróövezeti csúcstalálkozók jelenlegi elnöke Donald Tusk, aki egyben az Európai Tanács elnöke is. Azon nem euróövezeti tagállamok vezetői, amelyek ratifikálták a gazdasági és monetáris uniósbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló szerződést, szükség esetén, de évente legalább egy alkalommal szintén részt vesznek az euróövezeti csúcstalálkozón.

Az üléseket az elnök készíti elő, aki a Bizottság elnökével és a Tanács soros elnökével együttműködésben előkészített napirendtervezetet legalább négy héttel az ülést megelőzően eljuttatja az Általános Ügyek Tanácsához. Az Általános Ügyek Tanácsa az Európai Tanács ülést megelőző öt napban előkészítő ülést tart, amelynek tapasztalatai alapján az elnök megfogalmazza az ideiglenes napirendet. Az ideiglenes napirend közzététele után már egyetlen más uniós szerv vagy tagállam sem kérheti új ügy napirendre vételét, és a tanácskozáson is csak a napirenden szereplő kérdések tárgyalhatók.

Az ülések, amelyek nem nyilvánosak, rendszerint kétszer fél napig tartanak, és az Európai Parlament elnökének felszólalásával kezdődnek. Az Európai Tanácsnak a Tanács elnökségét ellátó tagállamot képviselő tagja – az Európai Tanács elnökével folytatott konzultáció alapján – beszámol az Európai Tanácsnak a Tanácsban folytatott tanácskozásokról. Az első fél nap általában a belső politikák, a második fél nap pedig kül- és biztonságpolitikai kérdések megtárgyalásával telik.

Ha a Szerződések eltérően nem rendelkeznek, az Európai Tanács konszenzussal dönt. Ha az Európai Tanács határozatot fogad el, és szavazást tart, akkor erre az elnök kezdeményezésére kerül sor. Az elnöknek ezenkívül szavazási eljárást kell indítania az Európai Tanács bármely tagjának kezdeményezésére, feltéve, hogy az Európai Tanács tagjainak többsége így dönt. Szavazásra akkor kerülhet sor, ha a tagok kétharmada jelen van. Szavazás esetén az Európai Tanács bármely tagja legfeljebb még egy másik tag képviselőjében is eljárhat.

Az Európai Tanács jogi aktusait határozat formájában hozza meg. Az Európai Tanács által elfogadott határozatokat az Európai Tanács elnöke és a Tanács főtitkára írja alá. A külön címzett kört nem tartalmazó határozatokat az Európai Unió Hivatalos Lapjában ki kell hirdetni. Amennyiben megnevezik a címzett kört, őket a Tanács főtitkára értesíti a határozatokról. A jogi aktusok, illetve azok elfogadásának elmulasztása az Európai Unió Bírósága előtt megtámadható.

Az Európai Tanács tanácskozásainak eredményét a következtetéseknek nevezett dokumentumok tartalmazzák, amelyek nem jogi természetűek. A Lisszaboni Szerződést megelőzően a következtetések az elnökség, jelenleg az Európai Tanács következtetései. Az Európai Tanács elnöke készíti elő az európai tanácsi következtetések irányvonalának tervezetét, amelyeket előzetesen az Általános Ügyek Tanácsa vitat meg. A következtetésekben egyrészt az Európai Uniót érintő konkrét témák, másrészt az elvégzendő feladatok és a kitűzött célok szerepelnek. Az Európai Tanács a következtetésekben gyakran határidőt is szab egy adott kérdéssel kapcsolatos megállapodásra vagy valamely jogalkotási javaslat benyújtására.

A következtetések tartalma és gyakorlata miatt az Európai Tanács, illetve a Bizottság és az Európai Parlament kapcsolata nem felhőtlen. Az Európai Tanács intézményesülése olyan változásokat idézett elő a döntéshozatali rendszerben, amelyek a közösségi

döntéshozatal elveivel szemben a kormányköziséget erősítik, és megbontják a korábbi intézményi egyensúlyt. A jogalkotási javaslatok benyújtása a Bizottság hatáskörébe tartozik, és a testület nehezményezi, hogy az Európai Tanács e jogosítványától a következtetések révén *de facto* megfosztani törekszik. Az Európai Parlament aggodalmai e körben hasonlóak: ha a következtetések a benyújtandó javaslat tartalmára is részletesen kitérnek, ez nehezen összeegyeztethető a Parlament rendes jogalkotási eljárásban és a költségvetési eljárásban gyakorolható jogosítványával – annak ellenére, hogy a következtetések a Parlamentre jogi kötelezettséget nem róhatnak. A Bizottság vagy az Európai Parlament ellenállása a következtetések végrehajtásával szemben nehezen kezelhető intézményi válságot eredményezhetne. Az érintett szereplők személyes és informális kapcsolatainak köszönhető, hogy erre eddig nem került sor.

4. Az Európai Unió Tanácsa

4.1. Az EU Tanácsának intézménytörténete és az intézmény természete

Az Európai Unió Tanácsának, illetve jogelődeinek története egyidős az európai integráció intézménytörténetével. Az Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK) különleges miniszteri tanácsa az intézmények közül másodikként kezdte meg munkáját, és első ülését 1952. szeptember 8-án tartotta a luxembourgi városházán. A különleges miniszteri tanács feladatköre lényegesen szűkebb volt a Tanács jelenlegi szerepénél: ellenőrzési funkciót gyakorolt a Főhatóság felett, de valójában csak konzultatív fórumként járt el, és hozzájárulása csak a szén- és acéliparon túlmutató döntések meghozatala esetében volt szükséges. A rotációs rendszerben betöltött soros elnökség koncepciója már kezdetektől fogva érvényesült: a tagállamok háromhavonta felváltva töltötték be a Tanács elnöki tisztét.

A Római Szerződések által létrehozott új közösségek intézményi keretében a Tanács és a Bizottság közötti hatáskörmegosztás jelentősen megváltozott, és a Tanács kulcsfontosságú döntéshozó szerepet kapott. A három közösség Tanácsa még 1958 januárjában jóváhagyta azt a javaslatot, hogy ugyanaz a tisztviselői csoport alkossa mindhárom Tanács Főtitkárságát, vagyis a három intézmény adminisztratív támogatása kezdetektől fogva egységes intézményi keretek között szerveződött. A Tanács tagjai – ekkor még szerződéses jogalap nélkül – arról is megállapodtak, hogy előkészítő és koordinációs testületként létrehozzák az Állandó Képviselők Bizottságát (Coreper).¹ A Coreper egységes testületként működött egészen 1962-ig, amikor a nagy munkaterhelés miatt két részre vált szét: az állandó képviselők helyetteseiből álló Coreper I-re, amely az inkább technikai jellegű kérdésekkel foglalkozik, valamint az állandó képviselők közül álló Coreper II-re, amely a horizontális politikai és gazdasági kérdésekkel kapcsolatos munkát készíti elő.

Az intézmények egyesítése már 1960-ra megbeszélések tárgyává vált. A hatvanas évek politikai légköre azonban nem kedvezett a kompromisszumoknak. A később az „üres székek válsága” néven ismertté vált krízis mintegy fél évre megbénította a Tanácsok működését, és azt csak az 1966 januárjában elfogadott luxembourgi kompromisszum zárta le. A kompromisszum megakasztotta ugyan a többségi döntéshozatal kiterjesztését a Tanácsban, de lehetővé tette, hogy az integráció egyáltalán folytatódjék. A három Közösség megalapítása után tíz évvel végül sor került a Tanácsok egyesítésére. Az Egyesítési Szerződés, amely 1967. július 1-jén lépett hatályba, az ESZAK Tanácsa, az EGK Tanácsa és az Euratom Tanácsa helyett egyetlen intézményt hozott létre: az Európai Közösségek Tanácsát. A Tanácsok egyesítése nem jelentette a szerződések egyesítését: a Tanács az egyes alapító

¹ A Coreper elődje a Koordinációs Bizottság (Cocor) volt, amelyik nem állandó testületként működött: tagjai a tagállamokból utaztak az előkészítő megbeszélésekre, és személyük a napirenden szereplő témáktól függetlenül változott.

szerződésekben megállapított különböző hatásköröknek megfelelően járt el. Az Egyesítési Szerződés a Corepert hivatalosan is Tanács előkészítő szerveként ismerte el.

Az intézmény ma használatos elnevezését a Maastrichti Szerződés vezette be. A Maastrichti Szerződés által bevezetett pillérstruktúra meghatározó szerepet biztosított a Tanács számára a közös kül- és biztonságpolitika, illetve a bel- és igazságügyi együttműködés területén. Az Amszterdami és Nizzai Szerződések azonban a harmadik pillér fokozatos közösségiesedését, illetve a Tanácson belül a minősített többséggel meghozható döntések számának jelentős növekedését hozták. Az Amszterdami Szerződés a közös kül- és biztonságpolitikai főképviselő posztjának létrehozásával egyidejűleg ezt a feladatot a Tanács főtítkárára ruházta.

A Lisszaboni Szerződés komoly változásokat vezetett be mind a Tanács belső működésében, mind az uniós intézmények közötti egyensúlyban. A külpolitikát és az adózást leszámítva minden területen a minősített többséggel történő döntéshozatal vált általános eljárássá a Tanácsban, és a Lisszaboni Szerződés a minősített többség követelményeit is újrafogalmazta. Az Általános Ügyek Tanácsa és a Külügyek Tanácsa formációk szétváltak, és a Külügyek Tanácsa esetében megszűnt a soros elnöki rendszer. A Tanács főtítkárának, illetve a kül- és biztonságpolitikai főképviselő tisztségének elválasztásával a Külügyi Tanács állandó elnöke a főképviselő. A Tanács főtítkára az Európai Tanács intézménnyé válásával az Európai Tanács főtítkári feladatait is ellátja. További újítás, hogy a soros elnökségek immár hivatalosan is hármas csoportokat alkotnak, és 18 hónapon át együtt dolgoznak egy közös munkaterv megvalósításán.² Az Európai Tanács állandó elnöki rendszerének bevezetésével ugyanakkor a soros elnöki intézmény láthatósága csökkent, és funkciója is átalakult: a nemzetközi képviselet és a válságkezelési feladatok helyett a soros elnökség missziója elsősorban a jogalkotási program végrehajtásának biztosítása. A Lisszaboni Szerződés hivatalossá tette az eurócsoportot is, amelynek szerepét a 14. jegyzőkönyv rögzíti, és úgy rendelkezett, hogy az eurócsoportnak állandó elnököt kell választania.

A Tanács tagjai a tagállamok miniszteri rangú képviselői, ezért az intézményt gyakran minősítik „kormányközi” jelzővel, szembeállítva a „közösséginek” vagy „szupranacionálisnak” tekintett Európai Parlamenttel és a Bizottsággal. Ez a megállapítás politikai értelemben helyes lehet annyiban, hogy a tagállamok politikai vezetői által folytatott tárgyalások a kormányközi tárgyalásokhoz hasonlóan politikai kompromisszumokat eredményeznek, és a tárgyalási pozíciókban a tagállamok érdekei jelennek meg. Jogi szempontból azonban nincsen szó „kormányköziségről”: a Tanács az Európai Unió egyik intézménye sajátos eljárási szabályokkal, amelyben a tagállami képviselők a Tanács tagjaiként és nem közvetlenül tagállamként járnak el. A Tanácsban hozott döntéseket a tagállamoknak nem kell saját alkotmányos rendelkezéseiknek megfelelően megerősíteniük – sőt a Bíróság joggyakorlata szerint egy tagállam a Tanács határozatát akkor is megtámadja a Bíróság előtt, ha azt képviselője a Tanácsban támogatta.³

A tagállamok képviselői a Tanács üléseinek margóján dönthetnek olyan kérdésekben is, amelyek nem tartoznak ugyan az EU hatáskörébe, de ahol a tagállamok álláspontja szerint együttműködés indokolt. Ha ezek a döntések valóban nem uniós hatáskör gyakor-

² Az első hivatalos elnökségi triót a spanyol, belga és magyar elnökség alkotta 2010. január 1. és 2011. június 30. között.

³ 166/78. számú ügy, az Olasz Köztársaság kormánya v. az Európai Közösségek Tanácsa; ECLI:EU:C:1979:195.

lását célozzák, és így nem a Tanács döntései, akkor kívül esnek az uniós jog és a Bíróság felülvizsgálatának körén.⁴ Egyes esetekben a Szerződések maguk jelzik, hogy a tagállami képviselők nem a Tanács tagjaként, hanem az egyes tagállamok összessége nevében hoznak döntést: az Európai Unió Bíróságának bíráit és főtanácsnokait nem a Tanács, hanem a tagállamok kormányai közös megegyezéssel nevezik ki.⁵

4.2. Az EU Tanácsának összetétele és formációi

A Tanács a tagállamok egy-egy olyan miniszteri szintű képviselőjéből áll, aki az általa képviselt tagállam kormánya nevében kötelezettséget vállalhat és szavazhat.⁶ A Maastrichti Szerződés hatálybalépése előtt a szabály olyan képviselő jelenlétét kívánta meg, aki tagja az adott tagállam kormányának, amely a politikai és igazgatási feladatokat is ellátó államtitkárok státuszát illetően bizonytalanságot szült. A jelenlegi szabályok a miniszteri szintű képviselet előírásával egyértelművé teszik, hogy a Tanács politikai és nem technokrata jellegű döntéshozó szerv. A szabály második fordulata azt teszi lehetővé, hogy a tagállam alkotmányos berendezkedéséből adódóan regionális kormányok miniszterei is képviselhessék az adott országot. Természetesen ebben az esetben a régió minisztere nemcsak az autonóm területi egység vagy közösség, hanem a tagállam képviselője.

A Tanács eljárási szabályzata⁷ értelmében akadályoztatás esetén a Tanács tagja helyettesíthető. A helyettes általában államtitkár, magas beosztású köztisztviselő, állandó képviselő vagy annak helyettese. A helyettes szavazati joggal nem rendelkezik, és ennek megfelelően a határozatképesség szempontjából nem vehető figyelembe. A szavazás tekintetében a helyettesítésről az EUMSZ 239. cikke rendelkezik, ami alapján a Tanács bármely tagja legfeljebb még egy másik tag képviseletében is eljárhat. A gyakorlatban ez azt eredményezi, hogy az akadályoztatott tag képviseletében egy magas rangú tisztviselő vesz részt az ülésen, de a szavazati jogát egy másik tagállam képviselője gyakorolja.

Bár a Szerződések ezt nem írják elő, a Tanács eljárási szabályzata értelmében a Bizottságot meg kell hívni a Tanács üléseire. Ugyanez vonatkozik az Európai Központi Bankra azokban az esetekben, amikor kezdeményezési jogát gyakorolja. A Tanács azonban úgy is határozhat, hogy a Bizottság vagy az Európai Központi Bank jelenléte nélkül tanácskozik. A Tanács és a Bizottság tagjait elkísérhetik az őket segítő tisztviselők, akiknek maximális létszámát a Tanács meghatározhatja, és az elnökség adott esetben elrendelheti a kísérek nélküli ülésezést.

⁴ C-181/91. és C-248/91. számú egyesített ügyek, Európai Parlament v. az Európai Közösségek Tanácsa és az Európai Közösségek Bizottsága; ECLI:EU:C:1993:271.

⁵ EUSZ 19. cikk (2) bekezdés.

⁶ EUSZ 16. cikk (2) bekezdés.

⁷ HL 325/36 (2009. 12. 11.)

A Tanács a tárgyalat ügyek függvényében különböző formációkban ülésezik. A tanácsi formációk listáját – az Általános Ügyek Tanácsának és a Külügyek Tanácsának kivételével, amelyeket az EUSZ hozott létre – az Európai Tanács minősített többséggel fogadja el. A Tanács az alábbi formációkban ülésezik:

1. általános ügyek;
2. külügyek;
3. gazdasági és pénzügyek (ideértve a költségvetést is) – kiegészülve az eurócsoport üléseivel;
4. bel- és igazságügy (ideértve a polgári védelmet is);
5. foglalkoztatás, szociálpolitika, egészségügy és fogyasztóvédelem;
6. versenyképesség (belső piac, ipar és kutatás) – ideértve az idegenforgalmat is;
7. közlekedés, távközlés és energia;
8. mezőgazdaság és halászat;
9. környezetvédelem;
10. oktatás, ifjúság és kultúra (ideértve az audiovizuális ügyeket is).

Minden egyes tagállam maga dönti el, hogy az EUSZ 16. cikkének (2) bekezdésével összhangban miként képviselteti magát a Tanácsban. Ugyanazon tanácsi formációban több miniszter is részt vehet teljes jogú tagként; ezt a napirend kialakításánál és a tanácskozások szervezésénél figyelembe kell venni. Magyarországot az Általános Ügyek Tanácsában az igazságügyi miniszter, a Külügyek Tanácsában a külgazdasági és külügyminiszter képviseli.⁸

Az Általános Ügyek Tanácsa gondoskodik a Tanács különböző formációiban folyó munka összehangjáról. Az Általános Ügyek Tanácsa felel a politikák átfogó koordinációjáért, az intézményi és igazgatási kérdésekért és a több európai uniós politikát érintő horizontális kérdésekért – például a többéves pénzügyi keretért és a bővítésért. Emellett az Általános Ügyek Tanácsa, az Európai Tanács elnökével és a Bizottsággal kapcsolatot tartva gondoskodik az Európai Tanács üléseinek előkészítéséről és nyomon követéséről.⁹

A Külügyek Tanácsa az Európai Tanács által meghatározott stratégiai iránymutatások alapján kidolgozza az Unió külső tevékenységét, és gondoskodik tevékenységeinek összehangjáról. Ez a tanácsi formáció felel az Európai Unió külső fellépésének egészéért, azaz a közös kül- és biztonságpolitikáért, a közös biztonság- és védelempolitikáért, a közös kereskedelempolitikáért, valamint a fejlesztési együttműködésért és a humanitárius segítségnyújtásért.

A Tanács jogilag egységes intézmény, amely hatáskörei teljességét gyakorolja függetlenül attól, hogy milyen formációban ülésezik.

⁸ 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről 115/A. § (3) bekezdés *cc*) alpont; 140. § (2) bekezdés *ae*) alpont.

⁹ EUSZ 16. cikk (6) bekezdés.

4.3. Az EU Tanácsának feladatkörei

Az EUSZ általános megfogalmazás szerint a Tanács az Európai Parlamenttel közösen ellátja a jogalkotási és költségvetési feladatokat, illetve a Szerződésekben meghatározott feltételek szerint politikameghatározási és koordinatív feladatokat lát el.¹⁰ A Tanács feladatai és hatáskörei a fenti kategóriákat részletezve a következők:

1. *Jogalkotási hatáskörök.* A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta a jogalkotási hatásköröket a Tanács főszabályként az Európai Parlamenttel közösen, társjogalkotóként gyakorolja a rendes jogalkotási eljárás keretében. A Lisszaboni Szerződés továbbra is fenntartott azonban néhány területet, ahol a Tanács különleges jogalkotási eljárás keretében önállóan, a közös kül- és biztonságpolitika területe kivételével az Európai Parlamenttel konzultálva határoz. Ezek a területek:

- a Tanács az Európai Tanács által meghatározott általános iránymutatások és stratégiai irányvonalak alapján kidolgozza a közös kül- és biztonságpolitikát, és meghozza az e politika meghatározásához és végrehajtásához szükséges határozatokat;¹¹
- a Tanács a szociális biztonságra, illetve a szociális védelemre vonatkozó intézkedéseket fogadhat el amennyiben a Szerződések nem biztosítottak hatáskört az ilyen fellépésre;¹²
- a Tanács az uniós polgárokat másik tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságai által megillető védelem megkönnyítéséhez szükséges koordinációs és együttműködési intézkedéseket megállapító irányelveket fogadhat el;¹³
- a több államra kiterjedő vonatkozású családjogi kérdésekre vonatkozó intézkedéseket a Tanács állapítja meg;¹⁴
- a Tanács az Eurojustból Európai Ügyészséget hozhat létre;¹⁵
- a Tanács fogadja el az adók harmonizációjával kapcsolatos rendelkezéseket;¹⁶
- a Tanács fogad el egyes környezet- és energiapolitikai rendelkezéseket.¹⁷

2. *Koordinatív feladatok.* A Tanács a tagállami gazdaságpolitikák összehangolása körében a Bizottság ajánlása alapján tervezetet készít a tagállamok és az Unió gazdaságpolitikájára vonatkozó átfogó iránymutatásokról, és erről jelentést tesz az Európai Tanácsnak. Az Európai Tanács a Tanács jelentése alapján a tagállamok és az Unió gazdaságpolitikájára vonatkozó átfogó iránymutatásokról kialakítja következtetését. E következtetés alapján a Tanács ajánlást fogad el, amelyben meghatározza ezeket az átfogó iránymutatásokat. A Tanács az ajánlásokról az Európai Parlamentet tájékoztatja.¹⁸

¹⁰ EUSZ 16. § (1) bekezdés.

¹¹ EUSZ 26. cikk (2) bekezdés.

¹² EUMSZ 21. cikk (3) bekezdés.

¹³ EUMSZ 23. cikk.

¹⁴ EUMSZ 81. cikk (3) bekezdés.

¹⁵ EUMSZ 86. cikk (1); a Tanács 2017/1939/EU rendelete (HL L 283, 2017. 10. 31).

¹⁶ EUMSZ 113. cikk.

¹⁷ EUMSZ 192. cikk (2); EUMSZ 194. cikk (3) bekezdés.

¹⁸ EUMSZ 121. cikk.

A Tanács és a Bizottság által készített együttes éves jelentés alapján az Európai Tanács évente megvizsgálja a foglalkoztatottság helyzetét az unióban, és következtetéseket fogad el arra vonatkozóan. Az Európai Tanács következtetéseiből kiindulva a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel, a Gazdasági és Szociális Bizottsággal, a Régiók Bizottságával és Foglalkoztatási Bizottsággal¹⁹ folytatott konzultációt követően évente iránymutatásokat dolgoz ki, amelyeket a tagállamok foglalkoztatáspolitikájukban figyelembe vesznek. Minden tagállam éves jelentést nyújt be a Tanácsnak és a Bizottságnak azokról a főbb intézkedésekről, amelyeket a foglalkoztatási iránymutatások fényében a foglalkoztatáspolitikája végrehajtása céljából hozott. A Tanács a tagállami jelentések alapján és a Foglalkoztatási Bizottság véleményének kézhezvételét követően a foglalkoztatási iránymutatások fényében évente megvizsgálja a tagállamok foglalkoztatáspolitikájának végrehajtását. A Tanács a Bizottság ajánlása alapján ajánlásokat tehet a tagállamok számára.²⁰

A Tanács intézkedéseket fogad el a tagállamok illetékes szervezeti egységei között, illetve az ezen egységek és a Bizottság között a szabadság, biztonság és a jog térségével kapcsolatos ügykörökben történő igazgatási együttműködés biztosítására, ideértve a rendőrségi együttműködést is.²¹

3. Végrehajtási hatáskörök. Ha valamely kötelező erejű uniós jogi aktus végrehajtásának egységes feltételek szerint kell történnie valamennyi tagállamban, a jogalkotó különleges és kellően indokolt esetekben végrehajtási hatásköröket a Bizottság helyett a Tanácsra is ruházhat.²² Néhány esetben a Szerződések maguk ruházzák fel a Tanácsot végrehajtási hatáskörökkel:

- a közös kül- és biztonságpolitika területén;²³
- a közös mezőgazdasági és halászati politika keretében az árak, a lefőlözések, a támogatások és a mennyiségi korlátozások rögzítésére, továbbá a halászati lehetőségek meghatározására és elosztására vonatkozóan;²⁴
- a gazdasági verseny és az állami támogatások területén;²⁵
- a gazdaság- és monetáris politika egyes tiltó rendelkezéseiben alkalmazott fogalmak meghatározása körében.²⁶

4. Egyéb hatáskörök. A Tanács egyszerű többséggel felkérheti a Bizottságot, hogy végezze el a Tanács által a közös célkitűzések eléréséhez szükségesnek tartott vizsgálatokat, és terjesszen be hozzá megfelelő javaslatokat. Ha a Bizottság nem terjeszt elő javaslatot, ennek okairól tájékoztatja a Tanácsot.²⁷ E rendelkezés nem fosztja meg a Bizottságot a jogalkotási

¹⁹ Tanácsadói jogkörrel rendelkező testület, amelyet a Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyszerű többséggel hoz létre. A tagállamok és a Bizottság 2-2 tagot jelölnek a testületbe.

²⁰ EUMSZ 148. cikk.

²¹ EUMSZ 74. cikk; EUMSZ 87. cikk (3) bekezdés.

²² EUMSZ 291. cikk (2) bekezdés.

²³ EUSZ 24. és 26. cikkek; EUMSZ 291. cikk (2) bekezdés.

²⁴ EUMSZ 43. cikk (3) bekezdés.

²⁵ EUMSZ 103. és 109. cikk.

²⁶ EUMSZ 125. cikk (2) bekezdés.

²⁷ EUMSZ 241. cikk.

kezdeményezés monopóliumától, de az intézmények közötti lojális együttműködés elvéből következik, hogy a Bizottság köteles a tanács felkérését jóhiszeműen megvizsgálni.

A Tanács a Bizottsággal folytatott konzultációt követően egyszerű többséggel meghatározza a Szerződések által előírt bizottságokra vonatkozó szabályokat.²⁸ E rendelkezés nem vonatkozik a Gazdasági és Szociális Bizottságra, illetve a Régiók Bizottságára, amelyekre vonatkozóan a Szerződések részletes szabályokat tartalmaznak.

A Tanács meghatározza az Európai Tanács elnökének, a Bizottság elnökének, az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének, a Bizottság tagjainak, az Európai Unió Bírósága elnökeinek, bírúinak és hivatalvezetőinek, a Tanács főtitkárának, valamint a Számvévészék elnökének és tagjainak illetményét, juttatásait és nyugdíját, továbbá minden egyéb javadalmazás helyett fizetett juttatást.²⁹

4.4. Az EU Tanácsának munkaszervezete

Az EU Tanácsának munkaszervezetét a Szerződések keretei között a Tanács eljárási szabályzata határozza meg, amelyet a Tanács egyszerű többséggel fogad el.³⁰

A Tanács különböző formációinak elnökségét a Tanácsban részt vevő tagállami képviselők látják el előre meghatározott hármass csoportokban, 18 hónapon keresztül, egyenjóságú alapon alapuló rotációs rendszer szerint.³¹ A csoport tagjai a tanácsi formációk elnökségét hat hónapos időszakonként, egymást váltva látják el. A rotációs rendszer kialakítása során figyelemmel kell lenni a tagállamok különbözőségére és az unión belüli földrajzi egyensúlyra. A Tanács formációinak elnökségéről szóló határozatot az Európai Tanács minősített többséggel fogadja el.³² A soros elnökségek hatályos sorrendjét az Európai Tanács határozata alapján a Tanács 2016. július 26-i döntése³³ határozza meg 2030. december 31-ig. Magyarország a soros elnöki tisztséget legközelebb 2024. július 1. – december 31. között tölti be. Az elnökségi trióban Magyarország mellett Spanyolország és Belgium vesz majd részt.

A rotációs rendszer alól kivételt képez a Külügyek Tanácsa, amelynek állandó elnöke az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője.³⁴ Amikor a Külügyek Tanácsa közös kereskedelempolitikai kérdések tárgyalása céljából ül össze, elnökét a Tanács eljárási szabályzata 2. cikk (5) bekezdése második albekezdése alapján a féléves elnökség helyettesíti. Ugyancsak kivételt képez a Szerződések 14. jegyzőkönyve értelmében az eurócsoport, amely az eurót hivatalos pénznemként használó tagállamok informális tanácsi formációja. Az eurócsoport tagjai többségi döntéssel két és fél évre elnököt választanak.

²⁸ EUMSZ 242. cikk.

²⁹ EUMSZ 243. és 286. cikk.

³⁰ EUMSZ 240. cikk (3) bekezdés.

³¹ EUSZ 16. cikk (9) bekezdés.

³² EUMSZ 236. cikk (2) bekezdés; az Európai Tanács 2009/881/EU határozata; HL L 315/50 (2009. 12. 02.).

³³ A Tanács 2016/1316/EU határozata; HL L 208/42 (2016. 08. 02.).

³⁴ EUSZ 18. cikk (3) bekezdés.

Az elnökség feladatai:

- szervezi és irányítja a Tanács munkáját:
 - az elnökségi trió tagjaként a 18 hónapos időszakra kidolgozza a szóban forgó időszakban folytatandó tanácsi tevékenységek programtervezetét;
 - összeállítja a Tanács üléseinek ideiglenes napirendjét;
 - összehívja a Tanács üléseit (saját, valamely tagállam vagy a Bizottság kezdeményezésére);
 - kezdeményezi a szavazást a Tanács ülésein;
 - javasolhatja írásbeli eljárás, illetve kezdeményezheti „csendes eljárás” alkalmazását (részletesen lásd alább);
 - elnököl a Coreperen és a munkacsoportokban;
- képviseli a Tanácsot:
 - aláírja az elfogadott jogi aktusokat;
 - képviseli a Tanácsot az Európai Parlamenttel fenntartott kapcsolataiban;
- elősegíti a döntéshozatalt politikai kompromisszumok kidolgozásával:
 - a Tanács belső döntéshozatala során kompromisszumos szövegjavaslatokat készít elő és bocsát szavazásra;
 - az intézményközi döntéshozattal összefüggésben rendszeresen informális találkozókát bonyolít le a Bizottság és az Európai Parlament elnökeivel.

Az elnökségi funkciók ellátása szenzitív politikai feladat. Az elnökség megítélése akkor jó, ha semleges és őszinte közvetítőként tud fellépni a belső és külső konfliktusok kezelésében. Ez a magatartás gyakran azzal jár, hogy a soros elnökséget betöltő tagállam saját érdekeit nem tudja megfelelően megjeleníteni az eljárásban. A soros elnökség betöltése emellett a tagállam anyagi, szervezeti és emberi erőforrásait is igénybe veszi. Ugyanakkor a másfél éves munkaterv kialakítása során az elnökségi trojka számára fontos ügyeket napirendre tűzhet, és az elnökségi ciklus során a rendszeres közvetítések révén mélységében megismerheti a többi tagállam politikai célkitűzéseit és prioritásait.

A Tanács munkájának előkészítéséért a tagállamok kormányai állandó képviselőinek bizottsága (Coreper, azaz Comité des représentants permanents) felel.³⁵ Az állandó képviselők állandó jelleggel Brüsszelben tartózkodó karrierdiplomaták, akik kormányuk álláspontját képviselik. Munkájukat nemzeti szakértők csapata segíti, akiket a tagállamok minisztériumai rendelnek ki az állandó képviselőkre. Jogi értelemben csak egyetlen Coreper létezik, ami viszont két testületi szinten ülésezik: a Coreper I-ben az állandó képviselők helyettesei, a Coreper II-ben az állandó képviselők tanácskoznak. A két testület különböző tanácsi formációk munkáját támogatja az alábbiak szerint:

³⁵ EUSZ 16. cikk (7) bekezdés; EUMSZ 240. cikk (1) bekezdés.

2. táblázat
A Coreper két testületi szintje

Coreper I	Coreper II
foglalkoztatás, szociálpolitika, egészségügy és fogyasztóvédelem	általános ügyek
versenyképesség (belső piac, ipar és kutatás)	külsőügyek
közlekedés, távközlés és energia	gazdasági és pénzügyek
mezőgazdaság és halászat	bel- és igazságügy
környezetvédelem	
oktatás, ifjúság és kultúra	

Forrás: saját szerkesztés

Az állandó képviselők közvetlen munkatársait Antici, helyetteseik közvetlen munkatársait a Mertens névvel illetik; az Antici- és Mertens-csoport tagjai készítik elő a Coreper üléseit.³⁶ A Coreper formációi legalább heti rendszerességgel üléseznek, és egészen a Tanács ülését megelőző hétig dolgoznak a napirendi pontok előkészítésén. A Coreper előzetesen megvizsgálja a Tanács ülésének minden napirendi pontját; a Tanács csak sürgős esetben és egyhangúlag határozhat úgy, hogy egy ügyről előzetes vizsgálat nélkül tanácskozik.

A Szerződések rendelkeznek néhány előkészítő és tanácsadó testületről, amelyek a Tanács munkáját segítik.³⁷ A Tanács és a Coreper által vagy jóváhagyásával további bizottságokat vagy munkacsoportokat lehet létrehozni előkészítő munkálatok vagy tanulmányok elvégzése céljából. A Tanács szervezetében mintegy 150 ilyen előkészítő testület működik. A bizottságok és munkacsoportok elnöki feladatait rendszerint a soros elnökség képviselői látják el, de a Szerződések, illetve a Tanács rendelkezhet az elnöklés más módjáról is.

A bizottságok és munkacsoportok működése főszabály szerint nem érinti a Coreper előkészítő feladatait: bármilyen előterjesztés csak a Coreperen keresztül kerülhet a Tanács napirendjére. Ez alól kivétel az 1960-ban létrehozott Mezőgazdasági Különbizottság (SCA), amely a mezőgazdasági minisztériumok Brüsszelbe delegált képviselőiből áll, és a közös agrárpolitikával kapcsolatos előterjesztések előkészítéséért felel. Ugyancsak kivételes hatáskörökkel rendelkezik az EUSZ 38. cikke által létrehozott Politikai és Biztonsági Bizottság (PSC), amelynek elsődleges feladata, hogy figyelemmel kísérje a nemzetközi helyzet alakulását a közös kül- és biztonságpolitika alá tartozó területeken, az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőjének kérelmére vagy saját kezdeményezésére véleményeket terjessen a Tanács elé, illetve figyelemmel kísérje az elfogadott politikák megvalósulását. A PSC gyakorolja a válságkezelő műveletek politikai ellenőrzését és stratégiai irányítását, és a válságkezelési művelet céljára és időtartamára, amelyet a Tanács határoz meg, a Tanács felhatalmazhatja a PSC-t, hogy meghozza a művelet politikai ellenőrzésére és stratégiai irányítására vonatkozó határozatokat.

³⁶ Az Antici-csoportot 1975-ben hozták létre, nevét kezdeményezőjéről a soros olasz elnökség képviselőjét ellátó Paolo Anticiról kapta. A Mertens-csoport 1993 óta működik, névadója a belga Vincent Mertens de Wilmars.

³⁷ Például a fentebb már említett Foglalkoztatási Bizottság (EUMSZ 150. cikk) vagy a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság (EUMSZ 134. cikk).

A Coreper működése során eljárási határozatokat fogadhat el³⁸ (ülésezés helyének meghatározása, jegyzőkönyv jóváhagyása, határozat közzététele a Hivatalos Lapban, nem kötelező konzultáció más szervvel, írásbeli eljárás alkalmazása stb.), azonban érdemi kérdésekben nem határozhat, és jogi aktusokat nem fogadhat el – ahogyan azt a Bíróság esetjoga is megerősíti.³⁹

A Tanács munkáját az általa minősített többséggel kinevezett főtitkár irányítása alatt álló Főtitkárság segíti. A Főtitkárság szervezetét a Tanács határozza meg egyszerű többséggel.⁴⁰ A Főtitkárság mintegy 3500 alkalmazottal működik, akiknek jelentős része fordító és tolmács. A főtitkár felel a költségvetés „II. szakasz: Európai Tanács és Tanács” részében szereplő előirányzatok kezeléséért, és rendelkezik a szóban forgó előirányzatok felhasználásáról. A hagyományos titkársági és költségvetési feladatok mellett a főtitkár az elnökség mellett tanácsadói feladatokat is ellát, és aktívan részt vesz a kompromisszumok és megoldások keresésében.

4.5. Az EU Tanácsának ülésezési és belső döntéshozatali rendje

Az EU Tanácsának belső döntéshozatali rendjét a Szerződések, illetve a Tanács eljárási szabályzata határozza meg. A Tanács saját eljárási szabályzatához kötve van, annak rendelkezéseit egyedi döntéssel nem írhatja felül még akkor sem, ha az magasabb szavazati aránnyal született, mint ami az eljárási szabályzat elfogadásához szükséges. Ha a Tanács változtatni kíván eljárási rendjén, akkor az eljárási szabályzatot kell módosítania. Az eljárási szabályzat megsértése a döntés megsemmisítését eredményezheti a Bíróság előtti eljárásban, amelynek megindítására a tagállamok is jogosultak.⁴¹

A Tanács üléseit Brüsszelben tartja, kivéve az április, június és október hónapban esedékes üléseket, amelyek Luxembourgban zajlanak. A Tanács egyhangúlag más helyszínen történő ülésezésről is határozhat.

A Tanács ülései, amikor azokon jogalkotási aktus tervezetéről tanácskoznak vagy szavaznak, nyilvánosak. A nyilvánosságot a Tanács internetes videóközvetítés révén biztosítja. A jogalkotási aktusokkal kapcsolatos szavazások eredményét és a szavazatoknak a Tanács tagjai vagy a rendes jogalkotási eljárásban előírt egyeztetőbizottságban részt vevő képviselői által adott indokolását, valamint a Tanács jegyzőkönyvében rögzített nyilatkozatokat és e jegyzőkönyvnek az egyeztetőbizottság ülésével kapcsolatos pontjait nyilvánosságra kell hozni. A Tanács minősített többséggel dönthet úgy, hogy egyéb témákban is nyilvános ülést vagy nyilvános vitát tart.

A napirendet a Tanács az egyes ülések kezdetén fogadja el. Az elnökség által előkészített ideiglenes napirenden nem szereplő pont napirendre tűzése a Tanács egyhangú jóváhagyását igényli. Az ideiglenes napirend és az elfogadott napirend három részre tagolódik: egy, a jogalkotási aktusokra vonatkozó tanácskozássra („jogalkotási tanácskozás”),

³⁸ EUMSZ 240. cikk (1) bekezdés.

³⁹ C-25/94 számú ügy, az Európai Közösségek Bizottsága v. az Európai Unió Tanácsa; ECLI:EU:C:1996:114.

⁴⁰ EUMSZ 240. cikk (2) bekezdés.

⁴¹ 68/86 számú ügy, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága v. az Európai Közösségek Tanácsa; ECLI:EU:C:1988:85.

egy nem jogalkotási tevékenységgel foglalkozó részre („nem jogalkotási tevékenységek”), illetve az egyéb ügyekre. Az ideiglenes napirend első két részének napirendi pontjai „A” és „B” napirendi pontokra oszlanak. „A” napirendi pontként szerepelnek azok a pontok, amelyeknek a Tanács általi jóváhagyása vita nélkül is lehetséges, mert a Coreper szintjén sikerült a tagállamok között megállapodásra jutni. Ez azonban nem zárja ki annak lehetőségét, hogy a Tanács valamely tagja vagy a Bizottság e pontok jóváhagyásakor véleményt nyilvánítson, és nyilatkozatait jegyzőkönyvbe vetesse. Bármelyik tagállam kifogásolhatja egy ügy „A” napirendi pontként történő besorolását. Az egyéb ügyek napirendi pont alatt olyan eszmecserék és tájékoztatások szerepelhetnek, amelyek nem igényelnek döntést a Tanács részéről. E napirendi pontok felvételét a kérelmezőnek indokolnia kell.

A döntéshozatal során a Tanács a Szerződésekben meghatározottak szerint egyszerű többséggel, minősített többséggel vagy egyhangúlag határoz. Az EUSZ 16. cikk (3) bekezdése értelmében főszabály a minősített többséggel történő döntéshozatal.

A Tanács egyszerű többséggel történő döntéshozatalához a Tanács tagjai többségének – ez jelenleg 15 tagállam – szavazata szükséges. A Szerződések értelmében a Tanács egyszerű többséggel

- fogadja el eljárési szabályzatát, és dönt eljárási kérdésekben;
- kéri fel a Bizottságot, hogy végezze el a Tanács által a közös célkitűzések eléréséhez szükségesnek tartott vizsgálatokat, és terjesszen be ahhoz megfelelő javaslatokat.

A Tanács egyhangú döntését nem akadályozza a jelen lévő vagy képviselt tagok tartózkodása.⁴² A Szerződések egyhangú döntéshozatalt az alábbi kérdésekben írnak elő:

- ha a Tanács a Bizottság javaslata alapján jár el, a javaslatot a Tanács – a 294. cikk (10) és (13) bekezdésében, a 310. cikkben, a 312. cikkben, a 314. cikkben, valamint a 315. cikk második albekezdésében foglalt esetek kivételével – csak egyhangúlag módosíthatja, kivéve
 - a rendes jogalkotási eljárás egyeztetőbizottsági szakaszában;
 - a költségvetési eljárást és a többéves pénzügyi keret elfogadására irányuló eljárást;
- egyes alkotmányos jelentőségű kérdésekben:
 - az Európai Parlament tagjainak valamennyi tagállamban egységes eljárás szerint vagy valamennyi tagállamban közös elveknek megfelelően tartandó, megválasztásához szükséges intézkedések;⁴³
 - az Unió intézményeinek nyelvhasználatára vonatkozó szabályok;⁴⁴
 - az EUMSZ 352. cikkében foglalt általános uniós hatáskör alkalmazása;
 - egyes nemzetközi szerződések megkötése;⁴⁵
 - új tagállam felvétele;⁴⁶

⁴² EUMSZ 238. cikk (4) bekezdés.

⁴³ EUMSZ 223. cikk (1) bekezdés.

⁴⁴ EUMSZ 342. cikk.

⁴⁵ EUMSZ 218. cikk (8) bekezdés.

⁴⁶ EUSZ 49. cikk.

- gazdasági vagy politikai szempontból szenzitív kérdésekben:
 - az Unió saját forrásainak rendszere;⁴⁷
 - közvetett adók harmonizálása;⁴⁸
 - a közös kül- és biztonságpolitika területén a legtöbb esetben;
 - fegyverek, lőszeres és hadianyagok meghatározása.⁴⁹

A minősített többséggel történő döntéshozatalhoz 2017. április 1. óta az alábbi feltételek teljesülése szükséges

- a Tanács tagjai 55%-ának szavazata (16 tagállam),
- akik az Unió népességének legalább 65%-át kitevő tagállamokat képviselik.⁵⁰

Ha a Tanács nem a Bizottságnak vagy az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének a javaslata alapján jár el, a minősített többséghez

- a Tanács tagjai legalább 72%-ának a szavazata szükséges (21 tagállam),
- akik az Unió népességének legalább 65%-át kitevő tagállamokat képviselik.⁵¹

A blokkoló kisebbségnek mindkét esetben legalább négy tagállamból kell állnia. Ez utóbbi rendelkezés azért szükséges, mert a három legnépesebb tagállam (Németország, Franciaország és Nagy-Britannia) összlakossága meghaladja az EU lakosságának 35%-át, így önmagukban is képesek lennének blokkolni bármilyen javaslatot.

A Lisszaboni Szerződéshez fűzött 7. nyilatkozat értelmében a Tanácsnak minősített többséggel történő döntéshozatala során, amennyiben a blokkoló kisebbség létrejöttéhez szükséges, 1. a népesség legalább 55%-át (vagyis az uniós népesség 19,25%-át) vagy 2. a tagállamok számának legalább 55%-át (vagyis 8 tagállamot) képviselő tagok jelzik, hogy ellenzik valamely aktusnak a Tanács által minősített többséggel történő elfogadását, és a Tanács megvitatja a kérdést. A Tanács e tárgyalások során minden tőle telhetőt megtesz annak érdekében, hogy észszerű határidőn belül és az uniós jog által meghatározott kötelező határidők sérelme nélkül kielégítő megoldást találjon a felvetett aggodalmakat illetően. Amennyiben jóhiszemű tárgyalásokat követően nem sikerül minden tagállam számára megnyugtató megoldást találni, a Tanács szavazással dönthet a minősített többség rendes szabályainak megfelelően.

A minősített többség számításához szükséges népességadatokat a tagállami statisztikai szolgálatok által az Eurostatnak megküldött tájékoztatás alapján évente frissítik. A 2018. év során használt százalékos adatok a következők:

⁴⁷ EUMSZ 311. cikk.

⁴⁸ EUMSZ 113. cikk.

⁴⁹ EUMSZ 346. cikk (2) bekezdés.

⁵⁰ EUSZ 16. cikk (4) bekezdés.

⁵¹ EUMSZ 238. cikk (2) bekezdés.

3. táblázat

A minősített többség számításához szükséges népességadatok (2018)

Ausztria	1,71%	<u>Lengyelország</u>	<u>7,41%</u>
Belgium	2,22%	<u>Lettország</u>	<u>0,38%</u>
<u>Bulgária</u>	<u>1,39%</u>	<u>Litvánia</u>	<u>0,56%</u>
<u>Ciprus</u>	<u>0,17%</u>	Luxemburg	0,12%
<u>Csehország</u>	<u>2,04%</u>	<u>Magyarország</u>	<u>1,91%</u>
Dánia	1,12%	<u>Málta</u>	<u>0,09%</u>
Egyesült Királyság	12,85%	Németország	16,10%
<u>Észtország</u>	<u>0,26%</u>	Olaszország	11,95%
Finnország	1,07%	<u>Portugália</u>	<u>2,01%</u>
Franciaország	13,09%	<u>Románia</u>	<u>3,83%</u>
<u>Görögország</u>	<u>2,10%</u>	<u>Spanyolország</u>	<u>9,08%</u>
Hollandia	3,36%	Svédország	1,97%
<u>Horvátország</u>	<u>0,81%</u>	<u>Szlovákia</u>	<u>1,06%</u>
<u>Írország</u>	<u>0,93%</u>	<u>Szlovénia</u>	<u>0,40%</u>

Forrás: saját szerkesztés

Az adatokból látható, hogy blokkoló kisebbséget tudnak alkotni

- a nettó költségvetési befizető tagállamok (félkövérrel szedve; 11 tagállam, a lakosság 65,56%-a),
- a mediterrán tagállamok (dőlt betűvel szedve; 7 tagállam, a lakosság 38,49%-a),
- az úgynevezett kohéziós tagállamok (színes háttérrel kiemelve; 15 tagállam, a lakosság 24,42%-a); illetve
- a 2004-ben és azt követően csatlakozott tagállamok (aláhúzva; 13 tagállam, a lakosság 20,31%-a).

A Tanács konszenzusra törekvő munkamódszerének köszönhetően az elmúlt évek átlagát tekintve a minősített többséggel elfogadható előterjesztések több mint kétharmada esetén a tagállamok egyhangú döntést hoztak.

Szavazásra akkor kerülhet sor, ha a szavazásra jogosult tagok többsége jelen van. A Tanács elnökének kezdeményezésére szavaz. Az elnöknek ezenkívül szavazási eljárást kell kezdenie a Tanács valamely tagjának vagy a Bizottságnak a kezdeményezésére, feltéve, hogy a Tanács tagjainak többsége így határoz. A Tanács tagjai a tagállamoknak az egymást követő elnökségek jegyzéke szerinti sorrendjében szavaznak. A parlamenti döntéshozatal hagyományaival ellenkezően a Tanácsban nem az eredeti szöveghez benyújtott módosító javaslatokról, hanem az elnökség által előkészített kompromisszumos szövegekről nyilvánítanak véleményt a tagállamok. Formális szavazásra és szavazatszámllálásra a legkritikább esetben kerül sor. A vita lezárultával az elnökség a hozzászólások alapján rendszerint csak megállapítja, hogy az elfogadáshoz szükséges többség létrejött-e.

A Tanács sürgős ügyre vonatkozó jogi aktusai írásbeli szavazással is elfogadhatók, amennyiben a Tanács vagy a Coreper egyhangúlag ilyen eljárás alkalmazásáról határoz. Az írásbeli eljárás alkalmazásához a Bizottság beleegyezése szükséges, amennyiben az írásbeli szavazás olyan tárgyra vonatkozik, amelyet a Bizottság terjesztett a Tanács elé.

Az elnökség kezdeményezésére a Tanács egyszerűsített írásbeli eljárást, úgynevezett „hallgatólagos beleegyezési eljárást” is alkalmazhat:

- a Tanácshoz az Európai Parlament képviselője által intézett szóbeli vagy írásbeli kérdésre adott válasz szövegének elfogadása céljából, miután a Coreper megvizsgálta a választervezetet;
- a Gazdasági és Szociális Bizottság tagjainak és a Régiók Bizottsága tagjainak, valamint póttagjaiknak kinevezése céljából, miután a Coreper megvizsgálta a határozattervezetet;
- más intézményekkel, szervekkel vagy hivatalokkal folytatandó konzultációról szóló határozat céljából, amennyiben a szerződések ilyen konzultációt kívánnak meg;
- a közös kül- és biztonságpolitikának a „COREU”-hálózaton keresztüli végrehajtása érdekében („COREU egyszerűsített írásbeli eljárás”; erről részletesen lásd az I. rész 12. fejezetét).

Ilyenkor a vonatkozó szöveget azon határidő leteltével kell elfogadottnak tekinteni, amelyet az ügy sürgősségére való tekintettel az elnökség megállapít. Az írásbeli eljárás lezárultát a Főtitkárság állapítja meg. A hallgatólagos beleegyezési eljárás alkalmazásával szemben a Tanács bármely tagja kifogást emelhet.

5. Az Európai Bizottság

5.1. Az Európai Bizottság általános jellemzése és története

Az Európai Bizottság általános jellemzése

Az Európai Bizottság az Unió intézménye. A Bizottság székhelye Brüsszel, ám mindemellett a tagállamokban képviselletekkel, valamint a világ több részén is delegációkkal rendelkezik. Az Európai Bizottság magyarországi képvisellete Budapesten található. A Bizottság tagjai a tagállamok által delegált biztosok és az elnök, kiegészülve a speciális státusszal rendelkező külügyi és biztonságpolitikai főképviseelővel. Az így felálló biztosok kollégiumának tevékenysége során alapvetően az Unió érdekeit kell szem előtt tartania, akárcsak a tágabb értelemben vett Bizottságnak, így e követelmény lefedi az ennél az intézménynél dolgozó tisztviselői kar egészét.

A szupranacionális működés tetten érhető a Bizottság feladataiban is, amelyeket ma már egyfajta állandó jelzőként kapcsolnak ehhez az uniós intézményhez. Így az Európai Bizottság az integráció „motorja”, amely jelzi, hogy az uniós döntéshozatali és jogalkotási folyamatokban a legfőbb javaslattevő és a jogszabálytervezetek előkészítője, meghatározott esetekben pedig jogalkotói jogkörökkel is bír. További állandó szóösszetétel, amellyel az Európai Bizottságot illetik, hogy a Szerződések „őre”, mivel ellenőrzi az uniós jogszabályok és követelmények tagállamok általi végrehajtását. Az uniós normák végrehajtásáért főszabály szerint máig a tagállamok felelnek (közvetett végrehajtás), míg az Unió intézményei vagy szervei általi (közvetlen) végrehajtás – bár egyre erősebb – máig kivételes jelenség. Emellett a Bizottságnak meghatározó a szerepe az uniós költségvetés előkészítése és végrehajtása kapcsán, valamint egyre erősödik jelenléte az uniós külpolitika területén.¹

Az Európai Bizottság története

Az integráció kezdetekor nem csak egy intézmény létezett: a Szerződések szerkezetét követve ott volt az ESZAK Főhatósága, az EGK Bizottsága, valamint az Euratom-Bizottság. Ezek működését áthatotta egyfajta technokrata-szakértői jelleg, amelyhez képest idővel egyre inkább erősödtek a politikai mozzanatok a Bizottság szervezetében és működésében. Monnet elképzelése szerint az Európai Szén- és Acélközösség tisztviselői legfeljebb olyan „szellemi” központot alkotnak, amely a nemzeti tisztviselőket a Szerződésnek alárendelt, hatékony kormányközi együttműködésre ösztönzi.² Ugyanakkor a szakértői jelleggel

¹ CURTIN 2009, 91.

² Bozsó idézi Monnet emlékiratait. Lásd: Bozsó 2001, 1.

párhuzamosan megjelenő politikai tényezők fontosságát jelzi, hogy a Bizottság történetét is alapvetően az egyes elnökeinek a mandátuma alapján korszakolhatjuk, amely utal a vezetőik kiemelkedő szerepére a Bizottság működésében.

Az ESZAK Főhatóságának, az Euratom-Bizottságnak és az EGK-Bizottságnak is több elnöke volt az integráció kezdetétől fogva. Ki kell emelni az EGK-Bizottság első elnökét, Walter Hallsteint (1958–1967), akinek meghatározó volt a szerepe az integráció kezdetekor a Bizottság működési kereteinek lefektetésében. Az egyre erősebb integráció víziója kapcsán a 60-as évek közepén a Bizottság már felvetette a Közgyűlés hatásköreinek megerősítését, saját közösségi bevételek biztosítását, a pénzügyi szabályozás megerősítését a közös agrárpolitika továbbfejlesztéséhez.³ A francia ellenállás a harmadik felvetéssel szemben elvezetett az „üres székek politikájáig” és egy hosszabb stagnálási folyamatig az integrációban. Hallstein megbízatását sem újították meg. Az 1965-ös Fúziós Szerződéssel megtörtént az ESZAK, az EGK és az Euratom végrehajtó szerveinek egyesítése, amely az Európai Közösségek Bizottságának létrejöttét jelentette.

A Bizottság ezt követően hivatalba lépő elnökei a következők voltak: Jean Rey (1967–1970); Franco Maria Malfatti (1970–1972); Francois-Xavier Ortoli (1973–1977); Roy Jenkins (1977–1981) és Gaston Thorn (1981–1985).⁴ Ezt az időszakot összefoglaló jelleggel az euroszklerózis kifejezéssel illetik, amely utal egyrészt gazdasági értelemben az olajválság és a lassabb növekedés beálltára, másrészt politikailag a közösségi integrációban ekkor állandósult stagnálásra is. Ennek az időszaknak az elnökei is menedzseltek az intézményi folyamatokat, ugyanakkor kevésbé voltak kiemelkedő politikai vezetők, mint az azt megelőző, illetve azt követő időszakban. Eközben a Bizottság szervezeti felépítése egyre jobban strukturálódott, belső működési rendje is egyre jobban kiépült. Már ebben az időszakban is megjelentek reformjavaslatok a mind összetettebbé váló belső döntéshozatali folyamatok és a közszolgálati menedzsment kapcsán kialakuló dilemmák kezelésére. Ezek közül az 1979-es Spierenburg-jelentést lehet kiemelni.⁵

Meghatározó elnököt Jacques Delors személyében csak évtizedekkel később kapott ismét a Bizottság (1985–1995). Delors-t a Bizottság eddigi történetének legmeghatározóbb vezetőjeként tartják számon. Elévülhetetlen érdemei voltak a közös piac vívmányainak kiteljesítésében, valamint az Egységes Európai Okmány elfogadásában, ugyanakkor a szociális kérdések beemelése vagy a közös agrárpolitika reformjának elmaradása is ehhez a korszakhoz, illetve Delors elnökségéhez kötődik.⁶ Eredményeit elsősorban személyes képességeinek, más intézményekkel (különösen az erősödő EP-vel) való sikeres szövetségek megkötésének tudják be, amelyhez hozzájárult a történelmi korszak dinamizmusa, amelyben összeomlott a keleti blokk, valamint megindult Európa újraegyesítése.⁷ A Bizottság működésében sok esetben a közvetlen személyes kapcsolatokra, a főigazgatóságok mellett működő munkacsoportokra támaszkodott, valamint jelentősen erősítette a Főtitkárság

³ CHALMERS–DAVIES–MONTI 2014, 15.

⁴ EDWARDS–SPENCE 1994, 30.

⁵ KASSIM 2008, 656.

⁶ TÖMMEL 2013, 796.

⁷ TÖMMEL 2013, 797.

koordináló szerepét, máig meghatározva a Bizottság szervezetének és működési rendjének több mozzanatát.⁸

Jacques Santer (1995–1999) elnöksége egy rövid, de annál több kérdést felvető időszakot jelentett a Bizottság életében. Kompromisszumos jelöltként választották meg egy olyan időszakban, amikor Európa újraegyesítése, valamint a monetáris unió gyakorlati megvalósítása miatti nehézségek egyértelművé váltak, ráadásul a megerősödött EP-re sem feltétlenül számíthatott, amelynek meghallgatásán nem mindegyik biztosjelöltje felelt meg.⁹ Bár az Amszterdami Szerződésre kevés kihatása volt, de a monetáris unió gyakorlati megvalósítását, a Bizottság személyügyi reformjának átültetését, valamint a keleti bővítés előkészítését sikeresen megkezdte.¹⁰ Ám sokkal kevésbé volt sikeres stratégának; Delors-ral összehasonlítva sokkal kisebb vezetői tehetséggel rendelkezett; ráadásul elnökségi periódusát a Bizottság egészének lemondása zárta egyes biztosok korrupciógyanús ügyei miatt.¹¹

Romano Prodi (1999–2004) egyértelműen egyfajta válságmenedzserként került a Bizottság élére, akinek személyében az európai vezetők kifejezetten gyorsan egyeztek meg, kollégiumát (a biztosjelölteket) az Európai Parlament fenntartások nélkül hagyta jóvá.¹² Egyfajta kívülállónak számított a brüsszeli politikai színtéren, és összességében felemás eredményességű elnökségi periódusként jellemezhető ez az időszak is. Ebben egyértelműen szerepet játszott az is, hogy a biztosok kollégiuma meghatározó egyéniségekből állt össze, valamint reformjai okán nem feltétlenül támogatták az alsóbb szintű igazgatási vezetők sem.¹³ A Nizzai Szerződés elfogadásában, az Alkotmányszerződés előkészítésében a Bizottság, valamint annak akkori elnöke meghatározó szerephez nem juthatott.¹⁴ Egyértelműen pozitív fejlemény volt, hogy a korábban hezitáló Európai Tanács megkezdte a csatlakozási tárgyalásokat nem kevesebb, mint 12 állammal, majd pedig 2004-ben 10 csatlakozott is az EU-hoz.¹⁵ Válszként a Santer-időszak dilemmáira, legfontosabb eredménye ennek az időszaknak a Bizottság belső működésének megújítása volt. A Kinnock-reform keretében egyértelműen megerősítették a Főtitkárságot mind forrásaiban, mind létszámában, valamint teljesen új alapokra helyezték a belső személyügyi menedzsmentet és a pénzügyi eljárásrendet is.¹⁶

José Manuel Barroso elnök (2004–2014) Delors után ismét két elnöki időszakot kitöltött vezetője volt a Bizottságnak, akinek első periódusa végén szembesülnie kellett a pénzügyi, majd gazdasági világválság globális, egyúttal az Unió egészét érintő kihívásával. Barroso egyértelműen megerősíteni törekedett az elnöki szerepkört és a Bizottságon belüli koordinációt. Ennek keretében a Főtitkárságot alapvetően az elnöki teendők szolgálatába¹⁷ állította, amelynek révén egyfajta „ajtónálló szerephez” is jutott ez a szervezeti egység. Másrészt közvetlenebb módon avatkozhatott be a főigazgatóságok szakpolitikai feladataiba, egyúttal

⁸ SPENCE 2006, 136–138.

⁹ TÖMMEL 2013, 798.

¹⁰ TÖMMEL 2013, 799.

¹¹ TÖMMEL 2013, 799.

¹² PETERSON 2017, 350–351.; TÖMMEL 2013, 801.

¹³ TÖMMEL 2013, 801.

¹⁴ TÖMMEL 2013, 801.

¹⁵ PETERSON 2017, 351.

¹⁶ KASSIM et al. 2017, 660.; KASSIM 2008, 648–668.

¹⁷ Az elnöki célok megvalósításában egyre nagyobb szerepet játszó Főtitkárságról lásd: PETERSON 2017, 352.

csökkentve az egyes biztosok mozgásterét is.¹⁸ Ezzel együtt Barroso törekedett a főigazgatóságok közötti nézeteltérések minél gördülékenyebb rendezésére rövid és gyakoribb kollégiumi ülésezés bevezetésével, amikor is inkább formális egyeztetéseken dőlt el a kérdéses előterjesztések sorsa.¹⁹ A Prodi elnöki megbízatása alatt megindult folyamat kiegészítéseképpen Hatásvizsgálati Tanács jött létre, valamint az úgynevezett REFIT (*Regulatory Fitness and Performance*) program, amely nemcsak az új jogszabálytervezetekre, hanem a meglévő szabályozás felülvizsgálatára is vonatkozott.²⁰ A gazdasági-pénzügyi terület kivételével a jogszabálytervezetek száma egyértelműen lecsökkent, amelyek helyét sokszor *soft law* jellegű jogi eszközök vették át.²¹ Az elnöki periódus értékelése felveti az Unió egész válságmenedzselésének kérdését: Az EU megbirkózott a pénzügyi, majd a gazdasági válság legsürgetőbb kihívásaival, ugyanakkor a gazdasági növekedés továbbra is lassú, megerősödtek az EU-szkeptikus politikai pártok, az EU egyértelműen lereagálja, de nem alakítja a jelenlegi társadalmi és gazdasági folyamatokat a kontinensen.²²

Jean-Claude Juncker elnök (2014–2019) kényes helyzetben vette át a Bizottság vezetését. Ugyanis a korábbi válságjelenségek bizonyos szinten felerősödtek a menekültválság 2015-ös kiteljesedésével, valamint az Egyesült Királyság kilépését támogató referendummal. Az első, az európai parlamenti választások előtt állított elnökjelöltként megválasztott vezetői felhatalmazásával Juncker elnök olyan programot hirdetett, amelynek alapja a Bizottság erősebb politikai szerepfelfogása.²³ A biztosjelöltek meghallgatása az EP részéről itt is a portfóliófelosztás újragondolásához vezetett. Hét koordináló szereppel bíró alelnöki posztot hívott életre, amelyből kettő az intézmény egészéért felelős alelnöki poszt, ennek támogatására pedig a Főtitkárság további kapacitásbővítése és erősítése mellett döntött.²⁴ Ez egyértelmű következménye a Bizottság kibővült hatásköreinek a tagállami költségvetéseket illetően, amely megköveteli a politikai alapú mérlegelés erősebb megvalósítását.²⁵ Különösen az EU ügynökségeivel formált egyfajta szövetség, valamint Juncker elnök kockázatvállalóbb hozzáállása adott integrációs kérdésekben eredményezte azt, hogy a Bizottság meghatározó szereplő az integráció alakításában.²⁶ A már több elnöki perióduson átnyúló kezdeményezés folytatásaképpen az elnök átalakította a Hatásvizsgálati Tanácsot Szabályozói Ellenőrzési Testületté.²⁷ A Testület szélesebb hatásköreivel akár meg is akadályozhatja, hogy egy kezdeményezési javaslatot a Bizottság elfogadásra terjesszen elő.²⁸ Emellett intézményesítette az alelnök szerepét a jogszabálytervezetek „megszűrésében”, valamint a tervezetek nagyarányú visszavonásáról is döntöttek, ugyanakkor erősödik a felhatalmazáson alapú aktusok kibocsátása.²⁹

¹⁸ KASSIM et al. 2017, 660–662.

¹⁹ KASSIM et al. 2017, 662–663.

²⁰ KASSIM et al. 2017, 664.

²¹ KASSIM et al. 2017, 667.

²² Az elnöki periódus értékeléséről lásd: PETERSON 2017, 352–353.

²³ DINAN 2015; PETERSON 2017, 353.; KASSIM et al. 2017, 659.

²⁴ PETERSON 2017, 358.; KASSIM et al. 2017, 661.

²⁵ Ennek megvalósulásáról a jelenlegi elnöki időszakban lásd: PETERSON 2017, 360.

²⁶ PETERSON 2017, 364.

²⁷ Az Európai Bizottság Elnökének a független Regulatory Scrutiny Board létrehozásáról szóló, 2015. május 19-i határozata [Ref. No. C(2015) 3263.].

²⁸ Szabályozási Ellenőrzési Testület eljárási szabályzata, 6.4 cikk.

²⁹ KASSIM et al. 2017, 667–669.

5.2. Az Európai Bizottság legfőbb tisztviselői

A Bizottságok élén a *biztosok kollégiuma* áll, ám az intézményt az *elnök* vezeti. E biztosok között a feladatok szakterületenként (portfóliónként) felosztottak. A Bizottság és a biztosok megbízatása öt évre szól, amelyet a Maastrichti Szerződés igazított hozzá az Európai Parlament öt éves hivatali idejéhez.

A biztosok és a biztosok kollégiumának száma jelenleg az „egy tagállam, egy biztos” elvét követi. A tagállamok a biztosokkal szembeni függetlenségi követelmények ellenére is saját érdekeik képviselője szempontjából meghatározónak tekintették, hogy delegálhasanak egy biztost a kollégiumba, így a biztosok száma az integráció előrehaladtával mindig is vitatott kérdéskört jelentett.³⁰ A Szerződések alapján a cél az „egy tagállam, egy biztos” elvének felváltása, hiszen a bővítéseket követően az egyre nagyobb létszámú kollégium koordinálása mind nehezebb, valamint az adott uniós szakpolitikák és felelősségi területek további feldarabolása sem feltétlenül kívánatos. Ugyanakkor főleg a kisebb tagállamok egyértelműen ragaszkodnak a saját biztos jelölésének lehetőségéhez.³¹ A bevezetendő rotációs kiválasztási rendszer³² alapján a Bizottság tagjait az Európai Tanács által meghatározott, a tagállamok teljes demográfiai és földrajzi spektrumának megjelenítését biztosító rendszer szerint kell majd kiválasztani. Ennek keretében a tagállamok számának kétharmadával megegyező számú tagból áll majd a Bizottság – kivéve, ha az Európai Tanács egyhangúlag eljárva e szám megváltoztatásáról határoz.

Az Európai Bizottság legitimitásával kapcsolatos kétségek eloszlatása érdekében egyre inkább megerősítették az *Európai Parlament* szerepét az Európai Bizottság *politikai elszámoltathatósága* szempontjából: 1. a Bizottság és az Európai Parlament *hivatali idejének* egymáshoz igazítása, 2. majd pedig a Bizottság mandátumának létrejötte, 3. esetleges megszüntetése esetén az Európai Parlamentet megillető jogosítványok megerősítése. Az európai parlamenti választások figyelembevételével és a megfelelő egyeztetések lefolytatása után az Európai Tanács minősített többséggel eljárva javaslatot tesz az Európai Parlamentnek a Bizottság elnökének jelölt személyre vonatkozóan. Ezt a jelöltet az Európai Parlament tagjainak többségével választja meg.³³ A Bizottság elnökjelöltje az európai választásokon győztes politikai családból kerül ki. Míg 1999, 2004, 2009 esetében a jelöltek megnevezése a választásokat követően történt meg, addig 2014-ben már azokat megelőzően, így biztosítva egyfajta véleménynyilvánítási lehetőséget a választópolgárok számára az új európai politikai vezető személyét illetően is.³⁴ Először a Bizottság elnökének a megválasztása történik meg. A Tanács a megválasztott elnökkel közös megegyezésben elfogadja azon további személyeket tartalmazó listát, akiket a Bizottság tagjaivá javasol kinevezni. Az Európai Parlament informális szerepe egyre inkább növekszik az egyes biztosjelöltek jóváhagyásakor, hiszen a jelöltek Európai Parlament általi meghallgatása miatt több esetben kellett a tervezett

³⁰ PEERS 2014; FELFÖLDI 2011, 278–281.

³¹ Az ír népszavazás során tett ígéretek egyike volt, hogy a Lisszaboni Szerződés által előírányzott változásoktól függetlenül az Európai Tanács 2014-et követően is megtartja az „egy tagállam, egy biztos” elvét, amely meg is történt. Lásd: CURTIN 2009, 98.; PEERS 2014, 41.; PETERSON 2017, 351.

³² EUSZ 17. cikk (5) bekezdés.

³³ EUSZ 17. cikk (7) bekezdés.

³⁴ PEERS 2014, 43–44.

portfólióelosztás megváltoztatásáról, új biztosjelölről dönteni.³⁵ Végül az elnöknek, az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének mint a Bizottság tagjának, valamint a Bizottság többi tagjának mint testületnek a jóváhagyásáról az Európai Parlament szavaz, majd e jóváhagyás alapján a Bizottságot az Európai Tanács nevezi ki minősített többséggel.³⁶

Az Európai Bizottság politikai elszámoltathatósága jegyében az Európai Parlament jogosítványai nem pusztán a Bizottság megbízatásának létrejöttéhez, hanem annak működéséhez is kötődnek. Ennek megfelelően az Európai Bizottság testületileg a *Parlamentnek tartozik felelősséggel*, amely nyilvános ülésén megvitatja a Bizottság által hozzá benyújtott éves általános jelentést.³⁷ Emellett az Európai Parlamentnek arra is lehetősége van, hogy a Bizottsággal szembeni bizalmatlansági indítványt fogadjon el.³⁸ Ha a *bizalmatlansági indítványt* a leadott szavazatok kétharmadával és az Európai Parlament tagjainak többségével elfogadják, a Bizottság tagjainak testületileg le kell mondaniuk.³⁹ Ennek gyakorlati megvalósulására még a Santer-bizottság előzetes lemondása okán sem került sor, bár a bizalmatlansági szavazás alkalmazása akkor elméletileg már felmerült.⁴⁰

Az ismertetett jelölési és jóváhagyási renden túl a *biztosok kiválasztását* illetően a Szerződések viszonylag általános kritériumokat tartalmaznak. Így a biztosokat általános alkalmasságuk és európai elkötelezettségük alapján olyan személyek közül kell kiválasztani, akiknek függetlenségéhez nem férhet kétség.⁴¹ Emellett pedig a Bizottság tagjai nem kérhetnek és fogadhatnak el utasításokat semmilyen kormánytól, intézménytől, szervtől vagy más szervezettől, valamint tartózkodniuk kell a kötelezettségeikkel vagy a feladataik ellátásával összeegyeztethetetlen cselekedetektől.⁴² Mindezt a Szerződések annyiban egészítik ki a tagállami befolyásolás oldaláról, hogy a tagállamokkal szembeni általános követelményként rögzítik e függetlenség tiszteletben tartását, valamint azt, hogy megkíséreljék befolyásolni a Bizottság tagjait a feladatuk ellátása során.⁴³ A gyakorlati tapasztalatok szerint a tagállam érdekében való biztosi fellépés viszonylag ritka jelenség.⁴⁴ Ennek egyfajta biztosítéka is lehet, hogy a tagállami kormányok összetételével ellentétben a biztosok nem egy győztes párt vagy koalíciós partnerek pártjaiból érkeznek, hanem adott esetben eltérő tagállami politikai pártokból.

A *függetlenségi és integritási követelmények* hasonlóképpen felmerülhetnek a biztos szakterületével (portfóliójával) összefüggésben. Az egyes portfóliók kijelölése során szerepet kaphatnak a tagállami érdekek. Az adott tagállami delegálthoz való rendelése politikai kérdés is, hiszen nem ugyanolyan súlyúak az egyes szakterületek. Ennek megfelelően alakul át a portfóliók rendszere minden új Bizottság felállásakor. E portfóliók elosztása erősen a Bizottság elnökének döntésétől⁴⁵ függ, illetve attól, hogy az Európai Parlament előtti meghallgatás alkalmával mennyire mutatkozik jártasnak az adott biztosjelölt a kijelölt

³⁵ PEERS 2014, 44.

³⁶ EUSZ 17. cikk (7) bekezdés.

³⁷ EUSZ 17. cikk (8) bekezdés; EUMSZ 233. cikk.

³⁸ EUSZ 17. cikk (8) bekezdés.

³⁹ EUMSZ 234. cikk (2) bekezdés.

⁴⁰ PEERS 2014, 45.

⁴¹ EUSZ 17. cikk (3) bekezdés.

⁴² EUSZ 17. cikk (3) bekezdés.

⁴³ EUMSZ 245. cikk (1) bekezdés.

⁴⁴ THOMPSON 2008, 169. Idézi: CHALMERS–DAVIES–MONTI 2014, 64.

⁴⁵ EUMSZ 248. cikk.

portfólió tekintetében. A portfólió adott személyhez rendelése során természetesen törekedni kell arra is, hogy az adott piaci ágazattal szembeni függetlenségi és integritási követelményeknek megfelelő jelölt kerüljön biztosi pozícióba. A Bizottság tagjai hivatali idejük alatt nem folytathatnak semmilyen egyéb – akár kereső, akár ingyenesen végzett – foglalkozást. Hivatalba lépésükkor ünnepélyesen kötelezettséget vállalnak arra, hogy hivatali idejük alatt és után tiszteletben tartják a hivatalukból eredő kötelezettségeiket és különösen azt, hogy megbízatásuk megszűnését követően feddhetetlenül és tartózkodóan járnak el kinevezések vagy előnyök elfogadásával kapcsolatban.⁴⁶

A biztosok megbízatása többféle módon *szűnhet meg*:

- ha a Bizottság valamely tagja már nem felel meg az említett feladatok ellátásához szükséges feltételeknek,
- ha súlyos kötelezettségszegést követett el, akkor a Bíróság⁴⁷ a Tanács egyszerű többséggel elfogadott kérelmére vagy a Bizottság kérelmére felmentheti hivatalából,⁴⁸
- halálukkal,
- a megbízatási idő lejártával vagy
- lemondással (utóbbi esetkörbe értendő a bizalmatlansági indítvány jóváhagyása).⁴⁹

A Bizottság *elnöke* – ellentétben az egyes biztosokkal – nem rendelkezik külön portfólióval, ugyanakkor meghatározó a szerepe a Bizottság egész működése szempontjából. Legfontosabb feladatai az alábbiak:

- meghatározza a Bizottság működésére vonatkozó iránymutatásokat, amely feloleli a munkarend meghatározását, az éves munkaprogramok kialakításában is meghatározó a szerepe;⁵⁰
- megállapítja a Bizottság belső szervezetét, valamint kinevezi a Bizottság alelnökeit.⁵¹ A Bizottság felállításakor az elnök gondoskodik az egyes biztosokhoz történő portfólió hozzárendeléséről, a Bizottságra háruló feladatok csoportosításáról és a Bizottság tagjai közötti elosztásáról. Ezeket a Bizottság hivatali ideje alatt az elnök megváltoztathatja.⁵² A Bizottság tagjai az elnök által számukra megállapított feladatokat az elnök irányításával látják el. Ugyanakkor ez feszültségekhez is vezethet az adott portfólióért felelős biztossal, ha egyes témákat az elnök felkarolva saját magához von, szorgalmazva a bizottsági döntéshozatalt;⁵³
- ha az elnök erre felhívja, a Bizottság tagjának be kell nyújtania lemondását;⁵⁴
- képviseli az Európai Bizottságot a kormányfők részvételével zajló találkozókön;
- felel a Bizottság által végzett tevékenységért.⁵⁵

⁴⁶ EUMSZ 245. cikk (2) bekezdés.

⁴⁷ A biztos felmentésére vonatkozó példaként lásd: Cresson biztos ügye (C-432/04, Commission v. Cresson, EU:C:2006:455).

⁴⁸ EUMSZ 247. cikk.

⁴⁹ EUMSZ 246. cikk (1) bekezdés.

⁵⁰ EUSZ 17. cikk (6) bekezdés.

⁵¹ EUSZ 17. cikk (6) bekezdés.

⁵² EUMSZ 248. cikk.

⁵³ CHALMERS–DAVIES–MONTI 2014, 64.

⁵⁴ EUSZ 17. cikk (6) bekezdés.

⁵⁵ CHALMERS–DAVIES–MONTI 2014, 65.

Az EU *külügyi és biztonságpolitikai főképviselője* eredetileg az Amszterdami Szerződéssel mint a Tanács képviselője jelent meg, egyértelműen annak céljából, hogy a soros elnökségek rotációja helyett egy személy felelősségi körébe tartozzanak a külpolitikai kérdések.⁵⁶ Ugyanakkor változatlanul megmaradt a soros elnökségek rendszere is a Tanácsban, így a Lisszaboni Szerződéssel az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselője személyében egy olyan poszt született meg, amely kettős kötődésű. Ennek megfelelően a főképviselő a Szerződések rendelkezése alapján egyszerre tölti be a Bizottság alelnöki posztját (ebben a tekintetben nincs az elnöknek kinevezési joga), valamint a Külügyek Tanácsának elnöki tisztségét is.⁵⁷ *Kettős funkciójából* fakadóan a főtanácsadó megbízása egyértelműen eltér a Bizottság egyéb tagjainak megbízásától:

- kinevezésére a Bizottság elnökének egyetértésével az Európai Tanács jogosult minősített többségű döntéssel;
- megbízását az Európai Tanács ugyanilyen eljárás keretében szüntetheti meg, illetve ezt az eljárást követik, ha lemondásra hívja fel a Bizottság elnöke;⁵⁸
- lemondása, felmentése vagy halála esetén hivatali idejének fennmaradó részére a fenti eljárásnak megfelelően új külügyi és biztonságpolitikai főképviselőt kell kinevezni;⁵⁹
- az Európai Parlament által jóváhagyott bizalmatlansági indítvány esetén az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének le kell mondania a bizottsági tagságról.⁶⁰

5.3. Az Európai Bizottság belső szervezeti felépítése

Az Európai Bizottság a biztosok vezetése alá tartozó főigazgatóságokból áll. 2017 nyarán az alábbi főigazgatóságok működnek:

- Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága,
- Adóügyi és Vámunió Főigazgatóság,
- az Európai Szomszédságpolitika és Csatlakozási Tárgyalások Főigazgatósága,
- Belső Piaci, Ipar-, Vállalkozás- és Kkv-politikai Főigazgatóság,
- Egészségügyi és Élelmiszerbiztonsági Főigazgatóság,
- Éghajlatpolitikai Főigazgatóság,
- Energiaügyi Főigazgatóság,
- Európai Polgári Védelem és Humanitárius Segítségnyújtási Műveletek Főigazgatósága,
- Fordítási Főigazgatóság,
- Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság,
- Humánerőforrásügyi és Biztonsági Főigazgatóság,
- Informatikai Főigazgatóság,

⁵⁶ PEERS 2014, 42.

⁵⁷ EUSZ 17. cikk (6) bekezdés, 18. cikk (3) bekezdés.

⁵⁸ EUSZ 18. cikk (1) bekezdés.

⁵⁹ EUMSZ 246. cikk.

⁶⁰ EUMSZ 234. cikk (2) bekezdés.

- Jogérvényesülés és Fogyasztópolitika Főigazgatóság,
- Kereskedelmi Főigazgatóság,
- Költségvetési Főigazgatóság,
- Kommunikációs Főigazgatóság,
- Környezetvédelmi Főigazgatóság,
- Közös Kutatóközpont,
- Kutatási és Innovációs Főigazgatóság,
- Mezőgazdaság és Vidékfejlesztés Főigazgatóság,
- Migrációs Ügyek és Uniós Belügyek Főigazgatósága,
- Mobilitáspolitikai és Közlekedési Főigazgatóság,
- Nemzetközi Együttműködés és Fejlesztés Főigazgatósága,
- Oktatásügyi, Ifjúsáspolitikai, Sportügyi és Kulturális Főigazgatóság,
- Pénzügyi Stabilitás, Pénzügyi Szolgáltatások és Tőkepiaci Unió Főigazgatósága,
- Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság,
- Tartalmak, Technológiák és Kommunikációs Hálózatok Főigazgatósága,
- Tengerügyi és Halászati Főigazgatóság,
- Tolmácsolási Főigazgatóság,
- Versenypolitikai Főigazgatóság.

A főigazgatóságokhoz tartoznak különböző *igazgatóságok*, azon belül pedig *osztályok*. Ez a Bizottság belső szervezeti felépítésének egyfajta vertikális rendjét adja. Ezt egészítik ki a több szakpolitikai területet vagy az intézmény egészét kiszolgáló, így horizontális elhelyezkedésű *szolgálatok* is, mint a Jogi Szolgálat. Emellett a Bizottság legfőbb koordinációs szerve a *Főtitkárság*, amelyet annak főtitkára vezet. A biztosok mellett kabinetvezető által vezetett *kabinetek* működnek tanácsadó testületként.

E szervezeti felépítés keretei között a Bizottság működését több tényező is befolyásolja. Több biztoshoz is tartozhat a számukra biztosított portfólió okán egy-egy főigazgatóság, így felvetődhetnek lojalitásbeli problémák, hiszen nem feltétlenül van az adott szakpolitikai területnek felelőse.⁶¹ Ebben a tekintetben a nemzetállami szinten meglévő miniszteri felelősség sem található meg. Az új Bizottság felállításához kötődő portfóliók folyamatos változása sokszor túlcentralizált vezetés felállításához vezetett az egyes főigazgatóságoknál amiatt, hogy ezen átalakításokhoz alkalmazkodni tudjanak.⁶² A szervezeti kultúra is egyértelműen eltér az egyes főigazgatóságok között, tekintettel az adott szakpolitikai területen az EU számára biztosított eltérő hatáskörökre.⁶³ Ilyen típusú problémák többször vezettek el belső szervezeti reformokhoz.

A horizontális működési rend meghatározó jellegzetessége az elnöki hatalom egyre erősebb koncentrációja, valamint ennek leképezése a belső szervezeti struktúrában. Az egyes főigazgatóságok tevékenységébe való formális és informális beavatkozás már a Delors-időszak alatt megjelent. Ennek leképezése a folyamatosan erősödő Főtitkárság is, valamint a Juncker elnök által bevezetett szervezeti struktúrában az alelnökök kiemelt státusza. Ugyanakkor a horizontális szervezeti egységek erősödése sem feltétlenül egyirányú

⁶¹ SPENCE 2006, 136.

⁶² SPENCE 2006, 136.

⁶³ CHALMERS–DAVIES–MONTI 2014, 65.

folyamat, mivel sok esetben a korábbi horizontális munkacsoportok utóbb betagozódtak a főigazgatóságok struktúrájába.⁶⁴

Kiemelt a *kabinetek* jelentősége is, amelyek az egyes biztosok mellett alapvetően politikai tanácsadó testületként működnek.⁶⁵ Jelentőségük egyrészt abból fakad, hogy a kabinetek közvetítőként működnek a biztos és az egyes főigazgatóságok között. Sok esetben a kabinetek így kapnak egyfajta „ajtónállóí” funkciót is, valamint a főigazgatóságok és szakpolitikai területek közötti egyeztetések valódi helyszínévé válva egyfajta előzetes egyeztető fórum szereppel is rendelkeznek.⁶⁶ Éppen a kabinetek és a főigazgatóságok közötti egyeztetések meggyorsításaképpen alakult ki – már Delors elnök időszakában – az a gyakorlat, amellyel az elnöki kabinet vezetője sok esetben közvetlen hatást tudott gyakorolni a szakpolitikai egyeztetésekre, illetve megkerülte a klasszikus értelemben vett „hivatali utat”.⁶⁷ Az utóbbi gyakorlat bizonyos szempontból ismét feltűnt és megerősödött Juncker elnök időszaka alatt saját kabinetvezetője révén.⁶⁸

5.4. Az Európai Bizottság funkciói

Az integráció „motorja”

A Bizottság legfőbb szerepe az uniós *jogszabályi és döntéshozatali javaslatok előterjesztésében* van. Kivételt csak adott szakpolitikai területek képeznek, így például a közös kül- és biztonságpolitika.⁶⁹ Ugyanakkor, szemben a nemzetállami hagyományokkal, sem egyéni parlamenti képviselői, sem államfői előterjesztésre nincs lehetőség. Az előterjesztő szerep azért is lényeges, mert a Bizottság egyértelműen meghatározhatja ezzel a későbbi jogalkotási folyamat irányát és végkimenetét.⁷⁰ Értelemszerűen ez egyfajta „kapuőri” funkcióval is jár, hiszen az előterjesztéseket, azok tartalmát intézményesített (lásd európai polgári kezdeményezés) és nem vagy kevésbé intézményesített (lobbitevékenység érdekképviseleti és egyéb civil szervezetek által) formában több egyéb szereplő is befolyásolhatja.⁷¹

A Bizottság *zöld könyvei* olyan írásos anyagok, amelyek az adott szakpolitikai területre vonatkozó javaslatok alapjaként szolgálnak, míg a *fehér könyvek* már konkrét lépéseket, intézkedéseket is tartalmaznak, összefoglalják a lefolytatott konzultáció eredményét, illetve a Bizottság azzal kapcsolatos álláspontját. A belső szervezeti egységek szempontjából meghatározó szerephez a szakterületért felelős főigazgatóság, a Főtitkárság, valamint a Jogi Szolgálat jut.⁷² Az uniós jogszabálytervezet elkészítésének eljárását több kritika éri, amely számtalan tényezővel függ össze: így az egyszemélyi felelős hiánya, a nyelvi sokszínűség

⁶⁴ SPENCE 2006, 140.

⁶⁵ A kabinettagok nemzeti hovatartozását illetően lásd bővebben: EGEBERG–HESKESTAD 2010.

⁶⁶ CHALMERS–DAVIES–MONTI 2014, 66.

⁶⁷ SPENCE 2006, 150.

⁶⁸ PETERSON 2017, 361–362.

⁶⁹ EUSZ 30. cikk (1) bekezdés.

⁷⁰ PEERS 2014, 46.

⁷¹ Lásd bővebben: CHALMERS–DAVIES–MONTI 2014, 73.

⁷² ROBINSON 2014, 254.

az apparátuson belül, szakpolitikai „elfogultság” a véleményezés során.⁷³ A jogalkotás minőségének javításával kapcsolatos többéves, évtizedes erőfeszítések – ahogy azt a két legutóbbi elnöki ciklus célkitűzései is mutatják – a jelzett problémákra próbáltak valamilyen formában reagálni. Ennek egyik eredménye a jogalkotás minőségének javításáról szóló 2016-os intézményközi megállapodás, amely részletes szabályokat fektetett le a Bizottság tevékenységét illetően.⁷⁴ A Bizottság éves munkaprogramjának elfogadása előtt az uniós jogalkotásért felelős intézményekkel konzultációt folytat. A jogszabályok teljes életciklusát végigkísérő megközelítéssel összhangban az intézményközi megállapodás külön szabályozza a hatásvizsgálat elvégzésének követelményeit, az érdekelt felekkel és a nyilvánossággal lefolytatandó konzultációs elvárásokat, végül a hatályos jogszabályok utólagos értékelését. A megállapodás több tekintetben is pozitív változást hozott: így a részletes követelmények lefektetésével, a megállapodás tág tárgyi hatályával, amely a nem jogalkotási aktusokra is kiterjed; ugyanakkor csak a következő időszak eredményei alapján ítéltethető meg, hogy érdemi változások is történnek-e.

Jogalkotási és nem jogalkotási aktusok elfogadása

Az Európai Bizottság rendelkezik eredeti és származékos jogalkotási jogkörökkel is: ez egyfelől a jogalkotási aktusok elfogadása, másfelől a nem jogalkotási aktusok elfogadása.

Jogalkotási aktusok elfogadása: eredeti jogalkotási jogkör gyakorlására való felhatalmazást ad az EUMSZ, így a Bizottság szükség esetén megfelelő irányelveket vagy határozatokat intéz a tagállamokhoz a közvállalatok működésével kapcsolatban,⁷⁵ valamint a Bizottság által rendeletekben⁷⁶ meghatározott feltételek mellett maradhat az adott tagállam területén másik tagállam munkavállalója.⁷⁷ Ugyanakkor ez a lehetőség egyértelműen kiveteles a Bizottság tevékenységi köreit illetően.

Nem jogalkotási aktusok elfogadása: a Bizottság kvázijogalkotási tevékenységeinek a legnagyobb részét az úgynevezett nem jogalkotási aktusok elfogadása teszi ki, amelyek szerződési alapjaként az EUMSZ 290. és 291. cikke szolgálnak. Ennek megfelelően a nem jogalkotási aktusok két kategóriáját választották külön:

- Jogalkotási aktusokban felhatalmazás adható a Bizottság részére olyan általános hatályú nem jogalkotási aktusok elfogadására, amelyek a jogalkotási aktusok egyes nem alapvető rendelkezéseit kiegészítik, illetve módosítják (*felhatalmazáson alapuló jogi aktusok*). E felhatalmazás gyakorlása szigorú feltételekhez kötött, így az nem terjedhet ki a szabályozási terület alapvető elemeire, a felhatalmazásban meg kell határozni a céljait, tartalmát, alkalmazási körét és időtartamát. Uniós jogalkotóként mind a Tanács, mind az Európai Parlament visszavonhatja a felhatalma-

⁷³ ROBINSON 2014, 265–267.

⁷⁴ Intézményközi megállapodás az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság között a jogalkotás minőségének javításáról, HL L 123., 2016. 05. 12. (a továbbiakban: Jogalkotási Intézményközi Megállapodás).

⁷⁵ EUMSZ 106 cikk (3) bekezdés.

⁷⁶ EUMSZ 45. cikk (3) bekezdés d) pont.

⁷⁷ CHALMERS–DAVIES–MONTI 2014, 67.

zást, valamint lehetősége van kifogást emelni az Európai Bizottság így kibocsátott aktusaival szemben.

- Az EUMSZ azt is egyértelműen rögzíti, hogy a tagállamok nemzeti jogukban fogadják el a kötelező erejű uniós jogi aktusok végrehajtásához szükséges intézkedéseket (*végrehajtási aktusok*). Ha valamely kötelező erejű uniós jogi aktus végrehajtásának egységes feltételek szerint kell történnie, az ilyen jogi aktus végrehajtási hatásköröket ruház a Bizottságra, ám itt a tagállamoknak biztosítják az ellenőrzési joguk gyakorlását a tagállamok képviselőiből álló bizottságokkal (*komitológia bizottságok és azok eljárásai*). Utóbbiak szervezeti és működési kereteit bár a Bizottság biztosítja, mégis a tagjai révén a tagállami érdekek becsatornázásának mechanizmusaként tekinthetünk rájuk. Az idők folyamán ugyanakkor a döntéshozatali rendjükkel kapcsolatos garanciális követelmények, valamint demokratikus legitimitáció szempontjából az Európai Parlament jogkörei is a bizottsági munkával összefüggésben megerősödtek.

Az uniós költségvetéssel kapcsolatos funkciók

A Bizottság költségvetéssel kapcsolatos funkciói egyfelől a költségvetés előkészítése, másfelől a költségvetés végrehajtása.

A költségvetés előkészítése: a Bizottság meghatározó szereppel bír a költségvetés és a többéves pénzügyi keret előkészítésében. Míg az ESZAK, az EGK és az Euratom költségvetési rendszere az 1970-es Luxemburgi Szerződéssel egységesült,⁷⁸ addig a többéves pénzügyi keretek bevezetése csak a 80-as évek végén történt meg, amely a költségvetés egyre jelentősebb részét kitevő fejlesztési kiadások hatékonyabb és eredményesebb forrásallokációját tette lehetővé.⁷⁹ Ugyanakkor a tagállami költségvetésekkel összevetve annak nagysága napjainkig viszonylag alacsony, az uniós költségvetés egyértelműen fejlesztési jellegű, hiszen a legfontosabb közjavakat változatlanul tagállami szinten finanszírozzák (oktatás, egészségügy, szociális ügyek), amelyek tekintetében az Európai Unió legfeljebb koordináló, kiegészítő jellegű hatáskörrel rendelkezik.⁸⁰

A válságra adott válaszlépések révén csak részben alakult át a Bizottság szerepe és működése a költségvetési tervezetek előterjesztését illetően. A Költségvetési Főigazgatóság megtartotta korábban is meglévő központi szerepét, de a Főtitkárság és az elnöki beavatkozás erősödése a költségvetési eljárások tekintetében is megmutatkozott, különösen a 2014–2020-as pénzügyi keret elfogadását érintően.⁸¹ Másrészt a belső eljárásrendek legutóbbi újrászabályozása, Juncker elnök befektetési terve és a költségvetésért felelős biztos alelnöki pozíciójának biztosítása egyértelműen arra utalnak, hogy a költségvetési eljárás és a funkciók megvalósítása egyre nagyobb jelentőségre tesznek szert a Bizottságon belül.⁸²

⁷⁸ Csűrös 2015, 136.

⁷⁹ Csűrös 2015, 137.

⁸⁰ Csűrös 2015, 132–137.

⁸¹ GÖTZ–PATZ 2016, 1047–1049.

⁸² GÖTZ–PATZ 2016, 1052.

A költségvetés végrehajtása: a költségvetés végrehajtásáért felelős uniós intézmény a Bizottság. Az EUMSZ szerint a Bizottság „végrehajtja az [unió] költségvetését és irányítja a programokat”.⁸³ A végrehajtás során a Bizottság „a költségvetést [...] saját felelősségére és az előirányzatok keretein belül hajtja végre a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveinek tiszteletben tartásával”, amelynek felelőssége alól az Európai Parlament mentesíti.⁸⁴ Érdekes ebből a szempontból, hogy az éves költségvetésről szóló parlamenti és tanácsi döntésnek nincs jogi aktusa, csupán politikai kötelezettség a Bizottság felé.⁸⁵

Az uniós normák végrehajtása

Az uniós normák közvetlen végrehajtása annak saját apparátusa révén (közvetlen végrehajtás) az integráció történetében először a Bizottságnál mint közösségi szintű versenyfelügyeleti szervnél jelent meg. Ez később továbbfejlődött, és mind több ágazati szakpolitikai területen szerzett a hatósági jogalkalmazáshoz köthető hatásköröket. A közvetlen végrehajtás ilyen típusú erősödése túlmutatott a Bizottságon is, amelytől már szervezetenként különült módon egyéb ágazati szakpolitikai területeken megjelentek az EU ügynökségeinek hatósági hatáskörei is. Végezetül ez a fajta fejlődési folyamat elvezetett az EKB bankfelügyeleti szerepkörének elismeréséig. Jelen fejezetben pusztán utalni kívánunk a közvetlen végrehajtás erősödésére, amely külön fejezet vizsgálati tárgyát képezi. Így a tagállami szervek általi közvetett végrehajtás elsődleges szerepe főszabály szerint máig érvényesül.

A Szerződések „őre”

A Szerződések „őreként” a Bizottság fellép a tagállamokkal szemben, ha nem tartják meg az uniós jog rendelkezéseit. Ennek biztosítása érdekében a Bizottság számára több eszköz és eljárás is rendelkezésre áll. Ilyen a kötelezettségszegési eljárás és a túlzottdeficit-eljárás.

A rendelkezésre álló eszközök közül a leglényegesebb az úgynevezett *kötelezettségszegési eljárás*.⁸⁶ Ennek lényege egy többlépcsős lezajló egyeztetés a tagállam és a Bizottság között. Amennyiben ez sikertelenül zárul, a Bizottság az Európai Unió Bírósága előtt kötelezettségszegés megállapítása iránti per megindítására jogosult. Ugyanakkor sejtethető, hogy ez az eljárás viszonylag hosszadalmas, amelynek megkönnyítése és az uniós követelményeknek való megfelelés érdekében szűk évtizeddel ezelőtt egy további megelőző eljárást vezettek be.

2008 óta a Bizottság úgynevezett *piloteljárást* honosított meg, amely megelőzi a kötelezettségszegési eljárás megindítását. A piloteljárás célja éppen az, hogy a kötelezettségszegési eljárás megindítása nélkül lehessen rendezni az uniós követelmények megsértése miatti problémát. Ennek során a tagállam tájékoztatást ad a Bizottságnak a felmerült helyzetről, amelyről a Bizottság maga vagy panasz alapján értesül. A piloteljárás abból a szempontból

⁸³ EUSZ 17. cikk.

⁸⁴ EUMSZ 319. és 322. cikk.

⁸⁵ Csűrös 2015, 133.

⁸⁶ EUMSZ 258. cikk.

mindenképpen beváltotta a hozzá fűzött reményeket, hogy az esetek 80%-ában a megindított ügyek nem jutnak el a kötelezettségszegési eljárás szintjére.⁸⁷ Korrelációs táblák, pontozásos értékelések, megfelelési és egyéb célzott vizsgálatok, tagállami végrehajtási tervek keretében a Bizottság ma már az uniós követelményeknek való megfelelés vizsgálatának széles eszköztárát alkalmazza.⁸⁸

Amennyiben a piloteljárás sikertelenül zárul, sor kerülhet a *kötelezettségszegési eljárás* hivatalos megindítására. Ha a Bizottság megítélése szerint a tagállam a Szerződésekből eredő valamely kötelezettségét (továbbra) sem teljesítette, *figyelmeztető levelet* bocsát ki, amelyben felhívja, hogy két hónapon belül tegye meg a meg nem feleléssel kapcsolatos észrevételeit. A Bizottság dönthet 1. az eljárás befejezése mellett, amennyiben megítélése alapján a tagállam kellően alapos érveket tudott felsorakoztatni; 2. ennek hiányában pedig dönthet az eljárás folytatása mellett.

Amennyiben a Bizottság az ügy folytatása mellett dönt, *indokolással ellátott vélemény* ad. A véleménynek tartalmaznia kell minden olyan tényt és jogi indokot, amelyre a Bizottság a tagállam jogsértését alapozza,⁸⁹ ettől eltérni utóbb már nem lehet.⁹⁰ Az érintett tagállamnak ismét lehetőséget kell biztosítani észrevételei megtételére. Ha az érintett tagállam a Bizottság által meghatározott határidőn belül nem tesz eleget a véleményben foglaltaknak (amelynek részét képezik a tagállamtól elvárt intézkedések is), a Bizottság az Európai Unió Bíróságához fordulhat.

Az uniós követelmények megsértése kapcsán akkor is szerephez juthat a Bizottság, ha az EUMSZ 12. jegyzőkönyve szerinti *túlzottdeficit-eljárás* megindítása válik szükségessé azzal a tagállammal szemben, amelyik 1. tervezett vagy tényleges költségvetési hiányának a bruttó hazai termékhez viszonyított aránya meghaladja a 3%-ot, vagy 2. az államadósságnak a piaci árakon számított bruttó hazai termékhez viszonyított aránya a 60%-ot túllépi. Ebben a speciális eljárástípusban a Bizottság szerepe és az eljárás megindítása a tagállamok azon általános kötelezettségén alapul, hogy tervezett és tényleges hiányukról, valamint adósságuk szintjéről haladéktalanul és rendszeresen tájékoztassák a Bizottságot.

Közös kül- és biztonságpolitika alakítása

Az EUSZ 17. cikke alapján „a Bizottság látja el az Unió külső képviselét a közös kül- és biztonságpolitika, valamint a Szerződések által meghatározott más esetek kivételével”. Ugyanakkor ez olyan szakpolitikai területet jelent, ahol a Tanács rendelkezik meghatározó szereppel, illetve a kettős jogi természetű pozícióval bíró főképviselő.

A közös kül- és biztonságpolitikai főképviselő szerepe: a közös kül- és biztonságpolitikai főképviselő kettős jogi helyzetéből fakadóan a Bizottsághoz, valamint a Tanácshoz kapcsolódó feladatokat lát el. Az EUSZ. 17. és 28 cikke szerint

⁸⁷ SMITH 2015, 362–366.

⁸⁸ SMITH 2015, 367.

⁸⁹ GOMBOS 2017, 261.

⁹⁰ A Európai Unió Bíróságának kapcsolódó gyakorlata alapján a kereset utóbb már nem terjeszthető ki az indokolással ellátott véleményben megjelölt tényekhez és jogalaphoz képest. A kapcsolódó esetjogi követelményeket illetően lásd bővebben: BARABÁS 2014, 42–43.

- a főképviselő javaslataival hozzájárul a közös kül- és biztonságpolitika kidolgozásához;
- gondoskodik az Európai Tanács, illetve a Tanács által elfogadott határozatok végrehajtásáról;
- biztosítja az Unió külső tevékenységeinek összhangját;
- a Bizottságon belül felel a Bizottság külkapcsolatokkal összefüggő feladatainak ellátásáért, és az Unió külső tevékenysége egyéb területeinek összehangolásáért;
- képviseli az Uniót, így általános jelleggel a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó ügyekben párbeszédet folytat harmadik felekkel, és képviseli az Unió álláspontját a nemzetközi szervezetekben és nemzetközi konferenciákon is.

Európai Külügyi Szolgálat: megbízásának ellátása során a főképviselőt az EUSZ. 27. cikke szerint az Európai Külügyi Szolgálat segíti, amely a tagállamok diplomáciai szolgálataival együttműködésben tevékenykedik, és a Tanács Főtitkársága, valamint a Bizottság megfelelő szervezeti egységeinek tisztviselőiből, továbbá a nemzeti diplomáciai szolgálatok által kirendelt személyzetből áll.

A külügyi terület az uniós intézményrendszeren belüli sajátos helyzetét az európai külügyi szolgálat jogi helyzete is visszatükrözi, amely az azt létrehozó tanácsi határozat szerint az „Európai Unió önálló, a Tanács Főtitkárságától és a Bizottságtól függetlenül működő szerve”.⁹¹

5.5. Az Európai Bizottság működési és döntéshozatali rendje

A Bizottság elnökének szerepe

A Bizottság döntéshozatalát és működését meghatározó jelentőséggel rendelkezik annak elnöke:

- az általa megállapított politikai iránymutatásoknak megfelelően meghatározza prioritásait, és befoglalja őket az évente elfogadandó munkaprogramjába;⁹²
- a Bizottság tagjai számára külön tevékenységi területeket (portfóliókat) jelöl ki, amelyek vonatkozásában különösen felelősek a Bizottság munkájának előkészítéséért és a Bizottság határozatainak végrehajtásáért;⁹³
- felkérheti a Bizottság tagjait, hogy az általa meghatározott politikai iránymutatások és a Bizottság által rögzített prioritások végrehajtása érdekében tegyenek konkrét intézkedéseket.

⁹¹ A Tanács 2010/427/EU határozata (2010. július 26.) az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének a megállapításáról, 1. cikk (2) bekezdés.

⁹² A Bizottság eljárási szabályzata, 2. cikk.

⁹³ A Bizottság eljárási szabályzata, 3. cikk.

Eljárási típusok a Bizottság döntéshozatali rendjében

A döntéshozatali rend több formáját ismeri a Bizottság eljárási szabályzata. Az üléseken való határozathozatal a *szóbeli eljárás*⁹⁴ révén lehetséges. A Bizottság nem nyilvános üléseket legalább heti egy alkalommal tart, amelynek napirendjét – figyelemmel a Bizottság munkaprogramjára is – az elnök határozza meg. A Bizottság abban az esetben határozatképes, ha a tagjainak többsége jelen van. Ha a Bizottság másként nem határoz, annak főtitkára jelen lehet ülésén, illetve egyéb személyek meghallgatásáról is határozhat. A Bizottság egy vagy több tagjának javaslata alapján határoz. Ha bármely tag kéri, szavazást tartanak. A szavazást tarthatják akár az eredeti javaslatról, akár a felelős tag vagy tagok, illetve az elnök által módosított javaslatról. A Bizottság határozatait tagjai többségének szavazatával fogadja el.

Az *írásbeli eljárás*⁹⁵ útján is megszerezhető a Bizottság egyetértése az egy vagy több tagja által benyújtott tervezettel kapcsolatban, feltéve, hogy a javaslatot a Jogi Szolgálat is jóváhagyta, illetve ha az érintett főigazgatóságok is beleegyezésüket adták. A tervezet szövegét írásban, a Bizottság által a végrehajtási szabályoknak megfelelően meghatározott feltételekkel eljuttatják a Bizottság valamennyi tagjának egy határidő megjelölésével, amelyen belül a tagoknak közölniük kell a tervezettel kapcsolatos esetleges fenntartásaikat, illetve módosító indítványaikat. A Bizottság bármely tagja kérheti az írásbeli eljárás során, hogy a tervezetet az ülésen vitassák meg, ha azt indoklással ellátva az elnöktől kérik. Az olyan tervezet, amellyel kapcsolatban az írásbeli eljárásra előírt határidő lejártáig a Bizottság egyik tagjának sem volt fenntartása, a Bizottság által elfogadottnak tekintendő.

A *felhatalmazási eljárás*⁹⁶ keretében a Bizottság egy vagy több tagját felhatalmazhatja azzal, hogy nevében irányítási vagy igazgatási intézkedéseket tegyen, valamint elfogadjon bármely jogi aktus vagy egyéb intézmények elé terjesztendő javaslat végleges szövegét (ha utóbbi lényeges tartalmát Bizottság már meghatározta). A már átruházott hatáskörök további átruházására is sor kerülhet, így főigazgatók és a szolgálatok vezetői tekintetében – kivéve, ha a felhatalmazó határozat ezt kifejezetten megtiltja.

A *hatáskör-átruházási eljárás*⁹⁷ keretében a Bizottság a főigazgatókra és a szolgálatok vezetőire átruházhatja azt a hatáskört, hogy nevében eljárjanak, és az általa meghatározott feltételek szerint és korlátok között irányítási és igazgatási intézkedéseket tegyenek.

A kollegialitás és a testületiség elve a Bizottság működésében

A kollegialitás és a testületiség elve az integráció előrehaladtával folyamatosan változott a Bizottság szervezeti és működési rendjét meghatározó elemként. A *testületiség elve* alapján a Bizottság mint a biztosok kollégiuma jár el és hozza meg döntéseit. Emellett az elnök a Bizottság tagjaiból *munkacsoportokat* létesíthet, amelyek elnökét ő jelöli ki. A főtitkár pedig segíti az elnököt a Bizottság munkájának és üléseinek előkészítésében,

⁹⁴ A Bizottság eljárási szabályzata, 5–11. cikkei.

⁹⁵ A Bizottság eljárási szabályzata, 12. cikk.

⁹⁶ A Bizottság eljárási szabályzata, 13. cikk.

⁹⁷ A Bizottság eljárási szabályzata, 14. cikk.

valamint a munkacsoportok elnökeit is e csoportok üléseinek előkészítésében és megtartásában, amelyek akár kollégiumi döntéseket is előkészíthetnek.

A *kollegialitás* Felföldi megfogalmazása alapján kétféleképpen értelmezhető. Vertikális értelemben a biztos felelős ezért, hogy az elsődleges fontosságúként meghatározott kérdésekben a biztos iránymutatás alatt működő főigazgatóságok megfelelően tevékenykedjenek. Horizontális értelemben pedig Prodi elnök idejétől eredeztethető, mely szerint minden egyes döntéstervezet a biztos személyes tanácsadói által összehívott ülésen alaposan elő kell készíteni.⁹⁸

A portfóliók és a főigazgatóságok nem feltétlenül feleltethetők meg egymásnak, így, ahogyan azt említettük, a nemzetállami szinten meglévő miniszteri felelősség sem található meg. Emellett pedig a biztosok alatt nem működik a nemzetállami értelemben vett klaszszikus államigazgatási szervezetrendszer, amelynek egyik meghatározó, összekötő eleme lenne a *miniszteri felelősség*. A decentralizált ügynökségekkel kapcsolatos kutatások mégis elkezdtek vizsgálni a decentralizált ügynökségek és a Bizottság kapcsolatrendszerét. Ezek alapján a Bizottság belső dokumentumaiban adott főigazgatóságokhoz rendeli az egyes decentralizált ügynökségeket, illetve utóbbiak éves tevékenységi jelentéseik is általában „partnerfőigazgatóság” megnevezéssel illetik a Bizottság adott szervezeti egységeit.⁹⁹

A helyes hivatali magatartás követelményrendszere

A Bizottság eljárási szabályzata külön kitér a *helyes hivatali magatartás*¹⁰⁰ követelményrendszerére. Ennek keretében a Bizottság a széles körű nyilvánossággal fenntartott kapcsolatainak során kötelezettséget vállal arra, hogy a jogszerűség, arányosság és következetesség érvényesülését biztosítja. Biztosítja emellett a helyes hivatali magatartásra vonatkozó iránymutatásokat, az érdekelt felek jogaira való tájékoztatás, információk iránti kérelmek és a panaszok intézése során az eljárási szabályzatban vállalt kötelezettségek tiszteletben tartását. Ugyanakkor az ügyintézésrel kapcsolatos elvárások megjelenése az integráció kezdetéig nyúlnak vissza, amelyek forrásaként többek között éppen a Bizottság versenyhatósági szerepköre szolgált. Utóbb ennek elismerése történt meg másodlagos, majd elsődleges jogi alapon, ahogyan arra az uniós szintű hatósági működés bemutatása kapcsán külön fejezetben is kitérünk.

⁹⁸ FELFÖLDI 2011, 282.

⁹⁹ EGEBERG–TRONDAL–VESTLUND 2014, 620–624.

¹⁰⁰ A Bizottság eljárási szabályzatának melléklete.

Vákát oldal

6. Az Európai Parlament

6.1. Intézménytörténeti áttekintés

Az Európai Parlamentet – mint az Európai Unió egyetlen közvetlenül választott intézményét – a népképviselési szerveknek kijáró kötelező tisztelet miatt az intézmények közül elsőként említik a Szerződésekben.¹ Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy az európai integráció intézménytörténetében a Parlament mindvégig meghatározó szerepet játszott volna. Az egységfolyamat egyik célkitűzése kezdetektől fogva a tagállamok mellett a polgárok egyesítése is volt, és ez már az ESZAK megalakításkor Közgyűlés létrehozásában öltött testet. Az ellenőrző funkciókat gyakorló Közgyűlés azonban ekkor még a Párizsi Szerződés megfogalmazása szerint „a Közösségben egyesülő tagállamok nemzeteit” képviselte. A Lisszaboni Szerződés által módosított EUSZ értelmében a Parlament már „az Unió polgárainak képviselőiből áll”.²

Az Európai Parlament alkotmányos szerepével kapcsolatos átalakulást jól szemléltetik az intézmény elnevezésének változásai. A Párizsi és Római Szerződések „Közgyűlés” megnevezéssel rendelkeztek az intézményről. 1958-ban a Közgyűlés saját kezdeményezésére úgy határozott, hogy az „Európai Parlamenti Közgyűlés” nevet veszi fel, amelyet 1962-ben „Európai Parlament” elnevezésre változtatott. A névváltoztatást a Tanács nem ismerte el, a tagállamok pedig egységes gyakorlat hiányában hol Közgyűlésként, hol Parlamentként hivatkoztak az intézményre. Az Európai Parlament elnevezést az 1983-ban Stuttgartban megtartott Európai Tanács ismerte el először, és az az Egységes Európai Okmányban jogi megerősítést kapott.

Az Európai Parlament intézménytörténete mind a képviselők megválasztása, mind a gyakorolt hatáskörök tekintetében jelentős változásokat mutat. A Szerződések eredeti szövege szerint az Európai Parlament képviselőit a tagállami parlamentek delegálják. Ugyanakkor a Szerződések már ekkor megbízták a Közgyűlést azzal, hogy dolgozzon ki javaslatot tagjainak általános választójog szerinti megválasztására egységes eljárás alapján valamennyi tagállamban. A Parlament több ilyen javaslatot is kidolgozott, de a képviselők közvetlen megválasztásával szembeni tagállami fenntartásokat egészen az 1974. évi párizsi állam- és kormányfői csúcstalálkozóig nem sikerült elhárítani. A Tanács végül 1976. szeptember 20-án fogadta el a parlamenti javaslatot, és 1979-ben sor kerülhetett az EP-képviselők első közvetlen választására.

Az Európai Parlament kezdeti konzultációs jogosítványai folyamatosan bővültek és erősödtek – részben intézményközi megállapodások, részben a Szerződések módosításai révén. Az első intézményközi megállapodások általában konzultációs jogosítványokat

¹ EUSZ 13. cikk; EUMSZ 223. cikk.

² EUSZ 14. cikk (2) bekezdés.

biztosítottak a Parlamentnek olyan területeken is, amelyekről a Szerződések nem rendelkeztek. A Szerződések 1970. és 1975. évi módosításai költségvetési hatáskörökkel ruházták fel az EP-t. Az addig kizárólagos konzultációs eljárás mellett az Egységes Európai Okmány bevezette az együttműködési eljárást, a Maastrichti Szerződés pedig az együtdöntési eljárást. Az együtdöntési eljárás hatókörét az Amszterdami és Nizzai Szerződések jelentősen kibővítették, a Lisszaboni Szerződés pedig főszabállyá tette rendes jogalkotási eljárás megnevezéssel.

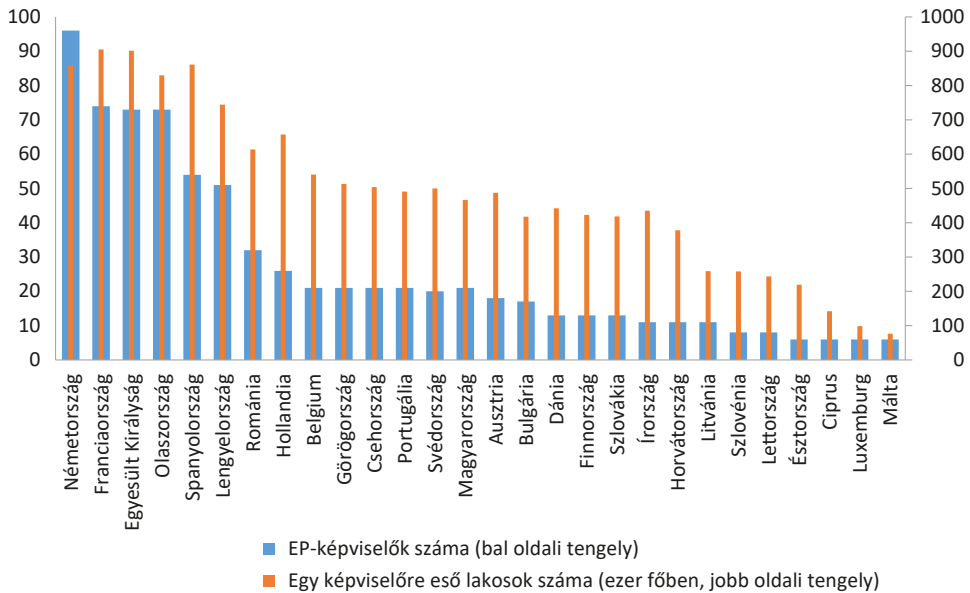
6.2. Az Európai Parlament képviselői és megválasztásuk

Az EUSZ 14. cikk (2) bekezdése értelmében az Európai Parlament képviselőinek száma (az elnököt is beleszámítva) nem haladhatja meg a 751 főt. Az integráció történetében többször változott a képviselői helyek tagállamok közötti elosztására vonatkozó szabályok elhelyezése. Az Amszterdami és Nizzai Szerződések tagállamokra lebontva rendelkeztek a képviselői helyek számáról, így az elosztás módosítása csak szerződésmódosítással volt lehetséges. A Lisszaboni Szerződés óta az EUSZ csak arról rendelkezik, hogy a polgárok képviselete arányosan csökkenő módon valósul meg úgy, hogy a tagállamonkénti alsó küszöbérték legalább 6 tag, és egyik tagállamnak sem lehet több, mint 96 képviselői helye. Az Európai Parlament összetételét az Európai Tanács, az Európai Parlament kezdeményezésére és vele egyetértésben, az első albekezdésben egyhangúlag elfogadott határozatban határozza meg.³

Az Európai Tanács határozata úgy értelmezi az arányosan csökkenő képviseletet, hogy minél népesebb egy tagállam, annál több képviselői hely illeti meg, ám egyúttal annál több polgárt képvisel egy képviselője. Az így kialakuló aránytalanság nem elhanyagolható: a négy legnépesebb tagállam az EU lakosságának többségét alkotja, de a demográfiai többség nem eredményez parlamenti többséget. A határozat ugyanakkor utal az intézmények közötti egyensúlyra is, amiből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a kisebb lélekszámú tagállamok preferálása az EP összetételének meghatározásánál a Tanácsban alkalmazott minősített többségű szavazás nagyobb tagállamokat preferáló rendjének ellensúlyozására szolgál. Az EP-képviselők számát tagállamonként a 2014–2019-es parlamenti ciklusban, illetve az egy képviselőre eső lakosok számát (2017-es népességadatokkal) az alábbi ábra szemlélteti:⁴

³ Az Európai Tanács 013/312/EU határozata (2013. június 28.) az Európai Parlament összetételének megállapításáról (HL L 181/57, 2013. 06. 29.).

⁴ Az Európai Parlament 2018 februárjában elfogadott javaslata a 2019–2024-es ciklusra 705 főre csökkentené a képviselők számát. A javaslat már nem számol az Egyesült Királyságban megválasztott képviselőkkel. A felszabaduló 73 képviselői helyből 27 helyet a jelenleg alulreprezentált 14 tagállam között osztaná fel, és egyetlen tagállam képviselői helyeinek számát sem csökkentené. Az Alkotmányos Ügyek Bizottsága jelentésében európai listán megválasztható képviselőkre is javaslatot tett, de azt a plenáris ülés leszavazta. A kézirat lezárásakor az Európai Tanács álláspontja még nem ismert.



2. ábra

Az EP-képviselők száma tagállamonként a 2014–2019-es parlamenti ciklusban, illetve az egy képviselőre eső lakosok száma

Forrás: saját szerkesztés

Az Európai Parlament tagjait közvetlen és általános választójog alapján, szabad és titkos választásokon, ötéves időtartamra választják.⁵ A Tanács az Európai Parlament javaslata alapján és a tagjai többségével elfogadott egyetértését követően, különleges jogalkotási eljárás keretében egyhangúlag megállapítja a szükséges rendelkezéseket ahhoz, hogy az EP-képviselők megválasztása valamennyi tagállamban egységes eljárás szerint vagy valamennyi tagállamban közös elveknek megfelelően megtartható legyen. E rendelkezések azt követően lépnek hatályba, hogy azokat a tagállamok saját alkotmányos követelményeiknek megfelelően jóváhagyták.⁶ Az Amszterdami Szerződést megelőzően a Szerződések „egységes eljárás” megállapítását irányozták elő, azonban ez többszöri kísérlet ellenére sem járt sikerrel.

A közös elveket meghatározó 2002. évi tanácsi határozat⁷ értelmében minden tagállamnak arányos képviseleten alapuló rendszert (arányos listás rendszer vagy egyéni átvihető szavazat) kell alkalmaznia. A tagállamok a helyek kiosztására megállapíthatnak egy 5%-ot meg nem haladó, minimális küszöbértéket. Számos tagállam alkalmaz ilyen küszöbértéket,

⁵ EUSZ 14. cikk (3) bekezdés.

⁶ EUMSZ 223. cikk (1) bekezdés.

⁷ A Tanács 2002/772/EK, Euratom határozata (2002. június 25., illetve szeptember 23.) a 76/787/ESZAK, EGK, Euratom határozathoz csatolt, az Európai Parlament képviselőinek közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló okmány módosításáról (HL L HL L 283/1, 2002. 10. 21; magyar különkiadás: 1. fejezet, 4. kötet, 137–140.).

amely Franciaország egyes választókerületeiben, Litvániában, Lengyelországban, Szlovákiában, Csehországban, Romániában és Magyarországon 5%, Ausztriában, Olaszországban és Svédországban 4%, Görögországban 3%, Cipruson pedig 1,8%. Az európai választásokon a legtöbb tagállam egyetlen választókerületként vesz részt. Öt tagállamban (Belgiumban, az Egyesült Királyságban, Franciaországban, Írországon és Olaszországban) azonban az ország területét több regionális választókerületre osztották. Léteznek olyan választókerületek is, amelyeket pusztán adminisztratív okokból vagy a pártlisták felosztása érdekében hoztak létre: Hollandiában 19-et, Németországban 16-ot (csak a CDU/CSU számára), Lengyelországban pedig 13-at.

A tagállamokban 18 év a választójog alsó korhatára, kivéve Ausztriát, ahol ez 16 év. Minden uniós polgár, akinek a lakóhelye olyan tagállamban van, amelynek nem állampolgára, a lakóhelye szerinti tagállamban az európai parlamenti választásokon választójoggal rendelkezik és választható ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai.⁸ A Tanács 93/109/EK irányelve harmonizálja az állampolgárságtól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aktív és passzív választójogának gyakorlására vonatkozó szabályokat. A lakóhely fogalma azonban a tagállamtól függően még mindig eltéréseket mutat, csakúgy mint a lakóhellyel nem rendelkező személyek választójoga a származás szerinti országban. Egységesen érvényesülő szabály azonban, hogy senki sem szavazhat egynél több tagállamban ugyanazon a választáson.

A szavazás négy tagállamban (Belgiumban, Luxemburgban, Cipruson és Görögországban) kötelező. Ezekben az országokban a szavazási kötelezettség nemcsak az ország állampolgáira, hanem az ott állampolgársággal nem rendelkező, nyilvántartásba vett uniós polgárokra is vonatkozik.

A szavazók a legtöbb tagállamban preferenciális szavazatokat adhatnak le a listán szereplő nevek sorrendjének megváltoztatására. Kilenc tagállamban azonban (Németországban, Spanyolországban, Franciaországban, Görögországban, Portugáliában, az Egyesült Királyságban, Észtországban, Magyarországon és Romániában) a listák zártak. Luxemburgban a választók akár különféle listák jelöltjeire szavazhatnak, Svédországban pedig további neveket vehetnek fel a listákra, vagy neveket törölhetnek ezekről. Máltán, Írországon és Észak-Írországon a választók preferenciájuk sorrendjében tüntetik fel a jelölteket.

Egyes tagállamokban csak politikai pártok és politikai szervezetek állíthatnak jelölteket. A többi tagállamban a jelölések akkor is benyújthatók, ha ezeket kellő számú aláírás vagy választó támogatja, egyes esetekben pedig letét is szükséges. A választhatósághoz valamely tagállam állampolgárságával kell rendelkezni. Bármely olyan uniós polgár, aki nem állampolgára a lakóhelye szerinti tagállamnak, de a passzív választójog tekintetében teljesíti mindazokat a feltételeket, amelyeket az adott állam joga saját állampolgárai számára előír, jogosult arra, hogy a lakóhelye szerinti tagállamban az európai parlamenti választásokon választható legyen, kivéve, ha ezektől a jogoktól megfosztották. Senki nem jelöltheti magát egynél több tagállamban ugyanazon a választáson. Ezen túlmenően a feltételek tagállamonként változnak. A tagállamok többségében 18 év a választhatóság alsó korhatára, kivétel ez alól Belgium, Bulgária, Ciprus, Csehország, Észtország, Írország, Lengyelország, Lettország, Litvánia és Szlovákia (21 év), Románia (23 év), valamint Olaszország és Görögország (25 év).

⁸ EUMSZ 22. cikk.

Az EP-választásnak valamennyi tagállamban ugyanarra a csütörtök reggeltől az azt követő vasárnap estéig terjedő időszakra kell esnie, ezen belül a pontos dátumot és időpontokat pedig az egyes tagállamok határozzák meg. A 2019. évi EP-választásokra a május 23–26-i héten kerül sor.

Az európai parlamenti képviselő hivatala összeférhetetlen az alábbi tisztségekkel:

- tagállami kormány tagja,
- tagállami parlamenti képviselő,
- a Bizottság tagja,
- a Bíróság bírója, főtanácsnoka vagy hivatalvezetője,
- a Számvevőszék tagja,
- az Európai Központi Bank Igazgatótanácsa tagja,
- európai ombudsman,
- az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság és a Régiók Bizottsága tagja,
- a Szerződés értelmében az uniós alapok kezelése vagy állandó közvetlen irányítási feladat céljából létrehozott bizottságok vagy más szervek tagja,
- az Európai Beruházási Bank igazgatótanácsa, irányítóbizottsága vagy személyzete tagja,
- az Európai Unió intézményei vagy az ezek alá rendelt szakosodott szervek aktív tisztviselője vagy alkalmazottja.

Minden képviselő, akinek a megválasztásáról értesítették a Parlamentet, parlamenti helyének elfoglalását megelőzően írásbeli nyilatkozatot tesz arról, hogy nincs más olyan tisztsége, amely összeférhetetlen az európai parlamenti képviselői megbízással. Ha a nyilvánosság számára rendelkezésre álló forrásokból igazolható tények alapján megállapítják, hogy a képviselő az európai parlamenti képviselői megbízással összeférhetetlen tisztséggel rendelkezik, a Parlament – az elnöke által nyújtott tájékoztatás alapján – megállapítja a képviselői hely megüresedését. EP-képviselők üzleti érdekeltségeivel kapcsolatos összeférhetlenségi szabályok nincsenek, azonban az EP-képviselők pénzügyi érdekeltségeikre vonatkozóan nyilatkozatot kötelesek tenni, amely nyilvános. Az összeférhetlenségtől eltérő jogi probléma a képviselők integritása, különös tekintettel a lobbistákkal való kapcsolattartásra. Erről részletesen lásd a II. rész 11. fejezetét.

A képviselő megbízása a választásokat követő első parlamenti ülésszakkal kezdődik, és a következő választásokat követő első parlamenti ülészek megkezdésével ér véget. A képviselői hely megüresedik a képviselő halálával, lemondásával, illetve mandátumától való megfosztásával. Mandátumtól való megfosztást eredményezhet az, ha tagállami bíróság az EP-képviselőt büntetőeljárásban a közügyektől eltiltja, ami passzív választójogának korlátozásával jár. A Bíróság joggyakorlata értelmében a mandátumtól való megfosztást nem az Európai Parlament mondja ki, az csupán tudomásul veszi az ezt eredményező tagállami határozatot.⁹

Az Európai Parlament saját kezdeményezésére különleges jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben, a Bizottság véleményének kikérése után és a Tanács egyetértésével meghatározza a tagjai feladatainak ellátására vonatkozó szabályokat és általános

⁹ T-353/00 számú ügy, Jean-Marie Le Pen v. Európai Parlament; ECLI:EU:T:2003:112; fellebbezés: C-208/03 P; ECLI:EU:C:2005:429.

feltételeket.¹⁰ A 2009-ben megkezdett parlamenti ciklus óta az EP-képviselőkre egységes státútum vonatkozik.¹¹ Ez rögzíti, hogy a képviselők szabadok és függetlenek, és semmis az a megállapodás, amely a képviselői mandátumról annak lejárta előtt vagy annak végén történő lemondásra vonatkozik. A képviselők szavazatukat egyenként és személyesen adják le. Megbízások és utasítások nem kötik őket, így semmis az a megállapodás is, amely a mandátum gyakorlásának módjára vonatkozik. A képviselők a függetlenségüket biztosító megfelelő tiszteletdíjra jogosultak, amelynek összege az Európai Unió Bírósága bírói alapilletményének 38,5 %-a. A tiszteletdíj a közösségi adó hatálya alá tartozik. A képviselők mandátumuk lejárta után átmeneti ellátásra és nyugdíjra jogosultak. A képviselők több jogcímen költségtérítésre is igényt tarthatnak. Az EP-képviselőket sajátos privilégiumok és mentességek illetik meg, ezekről részletesen lásd az I. rész 1. fejezetét.

6.3. Az Európai Parlament hatáskörei

Tanácskozási és jogalkotási hatáskörök

Az Európai Parlament általános tanácskozási hatáskörrel rendelkezik: az Unió működésével kapcsolatos bármilyen kérdést megvitathat, és a vitát döntése szerint határozat elfogadásával zárhatja le. A Parlament nem kezdeményezhet jogalkotási eljárást, de tagjainak többségével felkérheti a Bizottságot olyan kérdésre vonatkozó javaslat előterjesztésére, amely megítélése szerint a Szerződések végrehajtása céljából uniós jogi aktus kidolgozását teszi szükségessé. A Bizottság nem köteles javaslat előterjesztésére. Ha azonban úgy dönt, hogy nem él javaslattal, ennek okairól tájékoztatnia kell az Európai Parlamentet.¹²

Az Európai Parlament a rendes jogalkotási eljárásban társjogalkotó, a legtöbb különleges jogalkotási eljárásban pedig véleményt nyilvánít. A Lisszaboni Szerződés óta a Parlament a rendes jogalkotási eljáráshoz hasonló hatásköröket gyakorol a költségvetési eljárásban is. Az Európai Parlament a nemzetközi szerződések megkötése során is élvez bizonyos jogosítványokat. Ezekről az eljárásokról részletesen lásd a II. rész 2–4. és a II. rész 7. fejezeteit.

Személyi hatáskörök

Az Európai Parlament választja a Bizottság elnökét az Európai Tanács javaslatára. Az Európai Tanács javaslatát az európai parlamenti választások figyelembevételével és a megfelelő egyeztetések lefolytatása után teszi meg. A jelöltet az EP elnöke felkéri, hogy tegyen nyilatkozatot, és ismertesse politikai irányvonalait a Parlament előtt. A nyilatkozatot vita követi. A Parlament tagjainak többségével, titkos szavazással választja meg a Bizottság elnökét.

¹⁰ EUMSZ 223. cikk (2) bekezdés.

¹¹ Az Európai Parlament 2005/684/EK, Euratom határozata (2005. szeptember 28.) az európai parlamenti képviselők státútumának elfogadásáról (HL L 262/1, 2005. 10. 07.).

¹² EUMSZ 225. cikk.

A Bizottság többi tagja esetében – akiket a Tanács jelöl a tagállamok javaslatai alapján a Bizottság megválasztott elnökével egyetértésben – a Parlament a jóváhagyásról dönt, a ki-nevező az Európai Tanács.¹³ Az Európai Parlament e jogköréhez kapcsolódóan kialakította a biztosjelöltek szakbizottsági meghallgatásának rendszerét. A biztosjelölteket a valószínű portfóliójuk szerint illetékes parlamenti állandó bizottság vagy bizottságok hallgatják meg, és a jelölt alkalmasságáról kialakult álláspontjukat az Elnökök Értekezletének továbbítják. Ezt követően a Bizottság megválasztott elnöke a Parlament plenáris ülésén bemutatja a biztosjelöltek teljes testületét és programjukat. A bemutatást vita követi. A Parlament a leadott szavazatok többségével, név szerinti szavazással dönt arról, hogy megadja-e jóváhagyását megválasztott elnök és a biztosjelöltek testületként való kinevezéséhez. A biztosjelöltek parlamenti jóváhagyása nem formalitás. Több biztosjelölt visszalépésére vagy feladatkörök átcsoportosítására került sor a szakbizottságok véleménye alapján, illetve a parlamenti jóváhagyás megtagadásának reális veszélye miatt.

A biztosjelöltek meghallgatásával kapcsolatos jogi probléma, hogy a Bizottság kollektív testület, amely a Bizottság elnökének politikai irányítása alapján működik, vagyis a jelölteknek a meghallgatás során tett esetleges kötelezettségvállalásai vagy nyilatkozatai nem tekinthetők a Bizottság kötelezettségvállalásának. Ennek ellenére a biztosjelöltek által a meghallgatások során tett vállalásokat és megfogalmazott prioritásokat a Bizottsággal folytatott éves strukturált párbeszéd keretében az illetékes bizottság a biztosi megbízatás teljes ideje alatt vizsgálja.¹⁴

A Tanácsnak a Számvevőszék tagjainak kinevezése során konzultálnia kell az Európai Parlamenttel.¹⁵ Az Európai Parlament a Számvevőszék tagságára jelölt személyeket felhívja, hogy jelenjenek meg a Költségvetési Ellenőrzési Bizottság előtt, és válaszoljanak a bizottság tagjainak kérdéseire. A bizottság a jelölésekről külön, titkos szavazással dönt, és ajánlást tesz a Parlamentnek, hogy a jelölést jóváhagyja-e. Az EP a jelölésekről külön, titkos szavazással dönt. Ha a Parlament által elfogadott vélemény kedvezőtlen egy jelölttel kapcsolatban, az EP elnöke felkéri a Tanácsot, hogy a jelölést vonja vissza, és új jelölést nyújtson be a Parlamenthez. A gyakorlatban az EP eddig három jelölttel kapcsolatban adott kedvezőtlen véleményt, ebből két jelöltet a Tanács ennek ellenére kinevezett.

Az Európai Parlament a Maastrichti Szerződés előkészítése során többször kifejezte igényét, hogy a Számvevőszék tagjaira vonatkozó kinevezési eljárás analógiájára véleményt nyilváníthasson az Európai Unió Bírósága bírói és főtanácsnoki posztjaira tett jelölésekről. Ez az igény a Bíróság heves ellenállásába ütközött, és a Szerződések ilyen irányú módosítása lekerült a napirendről. A Bíróság álláspontja szerint a Bíróság tagjaival szemben elvárt függetlenség és pártatlanság követelményeivel összeegyeztethetetlen lenne, hogy olyan intézmény tagjainak kérdéseire válaszoljon a jelölt, amely később félként jelenhet meg előtte egyes eljárásokban.¹⁶ Az érvelést megerősíti az a tény is, hogy a Bíróság tagjait a Számvevőszék tagjaival ellentétben nem a Tanács nevezi ki, hanem a tagállamok kormányai közös megegyezéssel, vagyis a Bíróság személyi összetétele minden más uniós intézménytől

¹³ EUSZ 17. cikk (7) bekezdés.

¹⁴ EP eljárási szabályzat, VI. melléklet, 6. cikk.

¹⁵ EUMSZ 286. cikk.

¹⁶ Rapport de la Cour sur certains aspects de l'application du traité sur l'Union européenne, mai 1995, Revue trimestrielle de droit européen 1995, § 17.

független. Az EP ugyanakkor érintett annak a hétfős bizottságnak a munkájában, amelynek feladata, hogy a Bíróságra és a Törvényszékre bírának vagy főtanácsnokoknak jelölt személyeknek a feladatra való alkalmasságáról előzetesen véleményt nyilvánítson: ennek tagjai közül egy személyre a Parlament tesz javaslatot.¹⁷

Az Európai Központi Bank elnöke, alelnöke, igazgatósági tagja, illetve az egyes gazdasági kormányzásért felelős testületek tagjainak¹⁸ kinevezése során ugyancsak konzultálni kell az Európai Parlamenttel. Az Európai Parlament a jelölt személyeket felhívja, hogy jelenjenek meg a Gazdasági és Monetáris Bizottság előtt, és válaszoljanak e bizottság tagjainak kérdéseire. A bizottság a jelölésekről külön, titkos szavazással dönt, és ajánlást tesz a Parlamentnek, hogy a jelölést jóváhagyja-e. Az EP a jelölésekről külön, titkos szavazással dönt. Ha a Parlament által elfogadott vélemény kedvezőtlen egy jelölttel kapcsolatban, az EP elnöke kéri a javaslat visszavonását és új jelölés benyújtását a Parlamenthez.

Ellenőrzési hatáskörök

Az Európai Parlament ellenőrzési hatásköreit változatos eljárási rendben és szervezeti megoldásokkal gyakorolja:

- bizalmatlansági indítvány elfogadásával elmozdíthatja a Bizottságot mint testületet (erről részletesen lásd az I. rész 5. fejezetét);
- vizsgálóbizottságot hozhat létre (erről részletesen lásd a következő alpontot);
- szóbeli és írásbeli kérdéseket intézhet a Tanácshoz, a Bizottsághoz, az Unió kül- és biztonságpolitikai főképviseletéhez, illetve az Európai Központi Bankhoz;
- az ombudsman közreműködésével kivizsgálja az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok – kivéve az igazságszolgáltatási hatáskörében eljáró Európai Unió Bíróságát – tevékenysége során felmerülő hivatali visszasságokra vonatkozó panaszokat;¹⁹
- petíciókat fogad az Európai Unió tevékenységi területére tartozó ügyekben.²⁰

A szóbeli és írásbeli kérdések rendszere az Európai Parlamentben az alábbiak szerint alakul:

- *Írásbeli kérdés:* írásbeli választ igénylő kérdést bármely képviselő tehet fel, ezek száma képviselőnként három hónapos időszakonként legfeljebb 20 lehet. A kérdések elfogadhatóságáról az EP elnöke határoz. A címzett a kérdésre hat héten belül köteles válaszolni, az elsőbbségi kérdések esetén (ezek száma havonta legfeljebb egy lehet) a válaszadási határidő három hét. A határidőn belül meg nem válaszolt kérdéseket az illetékes bizottság soron következő ülésén napirendre lehet tűzni. Az Európai Központi Bankhoz csak írásbeli kérdés intézhető.

¹⁷ EUMSZ 255. cikk.

¹⁸ Az egységes felügyeleti mechanizmus felügyeleti testületének elnöke és alelnöke; az Egységes Szanálási Mechanizmus Egységes Szanálási Testületének elnöke, alelnöke és feladatukat teljes munkaidőben ellátó testületi tagjai; az európai felügyeleti hatóság (Európai Bankhatóság, Európai Értékpapírpiazi Hatóság, Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-hatóság) elnökei és ügyvezető igazgatói; és az Európai Stratégiai Beruházási Alap ügyvezető igazgatója és ügyvezető igazgatóhelyettese.

¹⁹ EUMSZ 228. cikk.

²⁰ EUMSZ 227. cikk.

- *Írásbeli választ igénylő, kisebb interpellációk:* kisebb interpellációt bizottság, képviselőcsoport vagy az összes képviselő legalább 5%-a nyújthat be, és abban kérheti a Parlament tájékoztatását konkrétan megjelölt ügyekben. Az interpellációt az EP elnökéhez kell benyújtani, aki felkéri a címzettet, hogy két héten belül válaszoljon. Az interpellációt és a választ az EP honlapján közzé kell tenni.
- *Írásbeli választ igénylő nagyobb interpellációk vitával:* bizottság, képviselőcsoport vagy az összes képviselő legalább 5%-a írásbeli választ igénylő kérdések formájában nagyobb interpellációt terjeszthet elő, és kérheti arról vita tartását. A kérdésekhez rövid indokolást lehet fűzni. Az interpellációt az EP elnökéhez kell benyújtani, aki tájékoztatja a címzettet a kérdéstről, és felkéri, hogy jelezze, megválaszolja-e a kérdést, és ha igen, mikor. A válasz megérkezésekor vagy annak elmaradása esetén a kérdést fel kell venni a Parlament napirendtervezetébe. A vita állásfoglalás elfogadásával is zárulhat. Az interpellációt és a választ az EP honlapján közzé kell tenni.
- *Kérdések órája:* minden plenáris ülésen legfeljebb 90 perces időtartamban lehetőség van a Bizottsághoz intézett kérdések feltevésére egy vagy több konkrét horizontális témakörben, amelyet a plenáris ülés előtt egy hónappal az Elnökök Értekezlete határoz meg. Az ülésre a horizontális témától függően 2-3 biztost hívnak meg. A kérdések órájának időkeretét nem osztják fel előzetesen. A levezető elnöknek – amennyire lehetséges – biztosítania kell, hogy az eltérő politikai nézetet valló és különböző tagállamokból származó képviselők felváltva tehessék fel kérdéseiket. A képviselőnek egy perc áll rendelkezésére a kérdés megfogalmazására, a biztosnak pedig két perc a válaszadásra. A képviselő legfeljebb 30 másodpercben a fő kérdéshez közvetlenül kapcsolódó kiegészítő kérdést tehet fel. A biztosnak ezt követően két perc áll rendelkezésére a kiegészítő válaszra. A kérdések elfogadhatóságáról a levezető elnök dönt. Ugyanebben a formátumban külön időkeret biztosítható a Tanácshoz, az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjéhez és az eurócsoport elnökéhez intézett kérdésekre.
- *Szóbeli választ igénylő kérdés vitával:* bizottság, képviselőcsoport vagy legalább a képviselők 5%-a kérdéseket intézhet a Tanácshoz, a Bizottsághoz vagy az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjéhez, és egyben kérheti, hogy azokat tűzzék a Parlament napirendjére. A kérdéseket az EP elnökéhez kell benyújtani, a napirendre vételről az Elnökök Értekezlete határoz. A Bizottsághoz intézett kérdéseket legalább egy héttel, a Tanácshoz intézett kérdéseket pedig legalább három héttel azon ülés előtt kell az érintett címzetthez eljuttatni, amelynek napirendjére kívánják tűzni. A kérdést a plenáris ülésen a kérdésfeltevők egyike fejtheti ki. A kérdés címzettjének válaszolnia kell. A választ vita követi, amely állásfoglalás elfogadásával is zárulhat.

Az ombudsmant minden európai parlamenti választást követően, a Parlament megbízatásának időtartamára választja az EP. Az ombudsman megbízatása megújítható. A választás első lépése a jelölés, amelyre vonatkozóan nyílt felhívást tesznek közzé a Hivatalos Lapban. A jelölést legalább 40 képviselőnek kell támogatnia, akik legalább két tagállam állampolgárai közül kerülnek ki. Egy képviselő csak egy jelölést támogathat. Az elfogadható jelölteket a Petíciós Bizottság minden képviselő számára nyilvános ülésén meghallgatja.

Az ombudsmant a képviselők legalább felének jelenléte mellett a leadott szavazatok többségével választja a Parlament. Amennyiben több forduló szavazás szükséges, a harmadik fordulóban már csak a második fordulóban legtöbb szavazatot kapott két jelöltre lehet szavazni. Az ombudsman feladatainak ellátására vonatkozó szabályokat és feltételeket az Európai Parlament saját kezdeményezésére különleges jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletben, a Bizottság véleményének kikérése után és a Tanács egyetértésével határozza meg.²¹

Az ombudsman a Szerződések szerint különleges jogállással bír, a költségvetés szempontjából az uniós intézményekkel azonos megítélés alá esik. Az ombudsman feladatait függetlenül látja el, és egyetlen kormánytól vagy uniós intézménytől sem fogadhat el utasításokat. A megbízás ideje alatt nem tölthet be – sem kereső, sem fizetés nélküli – egyéb politikai vagy közigazgatási tisztséget. Az ombudsmant a Bíróság az Európai Parlament kérelmére felmentheti, ha már nem felel meg a feladatai ellátásához szükséges feltételeknek, vagy ha súlyos kötelezettségzegést követett el.

Az ombudsman fő feladata az uniós intézmények és szervek eljárásában felmerülő hivatali visszásságok kivizsgálása. Az igazságszolgáltatási hatáskörében eljáró Bíróság nem tartozik az ombudsman hatáskörébe. Az ombudsman nem vizsgálhat bíróság előtt folyamatban lévő vagy bíróságok által már elbírált ügyeket. Az ombudsman nem rendelkezik hatáskörrel az uniós országok nemzeti, regionális vagy helyi közigazgatásán belül felmerülő hivatali visszásságok kivizsgálására sem, azonban eljárása során a tagállamokat is felszólíthatja adatszolgáltatásra. Hivatali visszásság alatt a nem kielégítő hivatali ügyintézés vagy az ügyintézés elmulasztása értendő. Ez megvalósul minden esetben, ha egy intézmény vagy szerv nem a jogszabályoknak megfelelően jár el, nem tartja tiszteletben a helyes ügyintézés alapelveit, vagy megsérti az emberi jogokat (például: indokolatlan késedelem, válaszadás elmulasztása, információ kiadásának visszautasítása, hátrányos megkülönböztetés, hatalommal való visszaélés). Az ombudsman vizsgálatainak eredményéről évente jelentést nyújt be az Európai Parlamentnek.

Az ombudsman hivatalból és panasz alapján is eljárhat. Panaszt az ügy tudomásra jutásától számított két éven belül nyújthat be bármely uniós polgár vagy az egyik uniós országban lakóhellyel rendelkező személy vagy létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező szerv – feltéve, hogy előzetesen az érintett intézményt vagy szervet már megkereste a panasz tárgyával kapcsolatban, és azt megfelelően nem orvosolták.

Amennyiben az első vizsgálatok alapján az ombudsman úgy ítéli meg, hogy a panasz elfogadható, és a vizsgálat megindítása megalapozott, az ombudsman tájékoztatja az érintett intézményt vagy szervet a panaszról, és felkéri, hogy megadott határidőn (rendes esetben három hónapon) belül részletes véleményt küldjön a részére. Az ombudsman ezt követően elküldi a véleményt a panaszt benyújtó személynek, aki meghatározott határidőn (rendes esetben legfeljebb egy hónapon) belül előterjeszheti észrevételeit. A vizsgálatok elvégzését követően az ombudsman a következő intézkedéseket teheti:

²¹ Az Európai Parlament 94/262/ESZAK, EK, Euratom határozata (1994. március 9.) az ombudsman feladatainak ellátására vonatkozó szabályokról és általános feltételekről (HL L 113., 1994. 05. 04., 15–18.) több későbbi módosítással.

- indokolással ellátott véleménnyel lezárja az ügyet, amelyről értesíti a panaszost és az érintett intézményt;
- az érintett intézményhez címzett ajánlásokat tartalmazó jelentést terjeszthet elő; az érintett intézménynek vagy szervnek ezt követően három hónap áll rendelkezésére, hogy részletes véleményt küldjön az ombudsman részére, amelyben jegyzéket készíthet az ajánlástervezet végrehajtása céljából hozott intézkedéseiről;
- különjelentést készít az Európai Parlament részére, amennyiben a fenti megoldások nem kielégítőek; a különjelentés ajánlásokat tartalmazhat;
- amennyiben büntetőjogi érintettségről szerez tudomást, erről haladéktalanul értesíti a nemzeti hatóságokat, valamint értesíti a csalás elleni küzdelemmel foglalkozó, illetékes uniós intézményt is, továbbá adott esetben azt az uniós intézményt vagy szervet is, amelyhez az érintett tisztviselő vagy alkalmazott tartozik.

Bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy egyénileg vagy más polgárokkal vagy személyekkel közösen petíciót nyújthat be az Európai Parlamenthez az Európai Unió tevékenységi területére tartozó és őt közvetlenül érintő ügyben.²² Az alaki feltételeknek megfelelő petíciókat nyilvántartásba veszik, és azokat az EP elnöke a Petíciós Bizottsághoz utalja. A Petíciós Bizottság először a petíció elfogadhatóságáról határoz. Ha a Petíciós Bizottság nem jut egyetértésre a petíció elfogadhatóságát illetően, a bizottsági tagok legalább egyharmadának kérelme alapján a petíciót elfogadhatónak kell nyilvánítani.

Az elfogadható petíciókat a Petíciós Bizottság rendes ülésen tartott vita vagy írásbeli eljárás keretében megvizsgálja. Petíciók kivizsgálása, ténymegállapítás vagy megoldások keresése céljából a bizottság tényfeltáró látogatásokat szervezhet az elfogadhatónak nyilvánított és a bizottságban már megvitatott petíciók által érintett tagállamokba vagy régiókba, ezekről a látogatásokról a bizottság küldöttségi jelentést fogad el. A viták és a tényfeltáró látogatások alapján a Petíciós Bizottság rövid állásfoglalási indítványt vagy saját kezdeményezésű jelentést terjeszthet a Parlament elé. A bizottság véleményét vagy ajánlását az EP elnöke a Bizottságnak, a Tanácsnak vagy az adott tagállami hatóságnak továbbítja.

6.4. Az Európai Parlament szervezete és működése

Tekintettel arra, hogy a Szerződések meglehetősen kevés rendelkezést tartalmaznak az Európai Parlament belső szervezetrendszeréről, az intézményi autonómia elvének megfelelően a Parlament tagjainak többségével elfogadott eljárási szabályzatában nagy mozgásteret élvez.²³ Hangsúlyozni kell azonban, hogy mivel az EP eljárási szabályzata a Parlament egyoldalú jogi aktusa, annak rendelkezései a tagállamok és más uniós intézmények irányában

²² A Parlamenthez intézett olyan petíciókat, amelyeket olyan természetes, illetve jogi személyek nyújtanak be, akik nem az Európai Unió polgárai, és a tagállamok területén lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel sem rendelkeznek, külön kell nyilvántartásba venni és irattárba helyezni. Az EP elnöke az előző hónapban érkezett ilyen petíciókról tárgyak megjelenésével készült havi jegyzéket küld a bizottságnak. A bizottság a megvizsgálni kívánt petíciókat bekérheti.

²³ EUMSZ 232. cikk.

nem keletkeztethetnek kötelezettséget, és nem bonthatják meg a Szerződések rendszerével kialakított intézményi egyensúlyt.

Az Európai Parlament belső struktúrája a plenáris ülés mellett irányító szervekből, a képviselőcsoportokból, a bizottságok és küldöttségek rendszeréből, illetve az adminisztratív apparátusból áll. Az Európai Parlament ehhez a belső struktúrához igazodóan három munkahellyel rendelkezik: székhelye Strasbourg, ahol a tizenkét, havonta tartandó plenáris ülészak zajlik; további plenáris ülészakok tarthatók Brüsszelben, ahol a bizottságok is üléseznek; a Főtitkárság és annak szervezeti egységei Luxembourgban vannak.²⁴

Irányító szervek

Az Európai Parlament irányítását az elnök, az alelnökök, az Elnökség, a quaestorok és az Elnökök Értekezlete látja el. Az elnök, az alelnökök és a quaestorok megválasztására az EP alakuló ülésén, illetve az elnök mandátumának megszűnését követő első ülésen kerül sor. Az elnököt, ezt követően pedig az alelnököket és a quaestorokat titkos szavazással választják. A jelöléshez a jelölt beleegyezése és egy képviselőcsoport vagy legalább a képviselők 5%-ának támogatása szükséges. Minden egyes szavazás előtt lehet jelölni új jelölteket. Ha a jelölések száma nem haladja meg a betöltetlen tisztségek számát, a jelölteket közfelkiáltással választják meg, kivéve ha a képviselők legalább 20%-át elérő számú képviselő vagy képviselőcsoport titkos szavazást kér. Ha három fordulót követően egyik elnökjelölt sem nyerte el a leadott szavazatok abszolút többségét, a negyedik fordulóban az a két képviselő szerepel a szavazólapon, akik a harmadik fordulóban a legtöbb szavazatot kapták. Szavazategyenlőség esetén az idősebb jelöltet nyilvánítják megválasztottnak.²⁵

Az elnök, az alelnökök és a quaestorok hivatali ideje két és fél év. Ha egy képviselő képviselőcsoportot vált, az Elnökségben vagy a quaestorként viselt bármely tisztségét megtartja a két és fél éves megbízatása hátralevő részére. Ha a tisztség a hivatali idő lejártát megelőzően megüresedik, a megválasztott képviselő ezt a tisztséget csak az elődje hivatali idejéből fennmaradó időre tölti be.²⁶ A tisztségviselők újraválaszthatók. Az EP elnöke esetében az újraválasztás nem gyakori, mivel a legnagyobb képviselőcsoportok általában az elnökök személyére vonatkozóan politikai alkut kötnek a parlamenti ciklusra vonatkozóan. Az alku értelmében néppárti és szocialista képviselők többnyire rotációs rendben követik egymást az elnöki székben.

Az EP elnöke képviseli a Parlamentet más uniós intézményekkel és egyéb külső szereplőkkel fenntartott kapcsolataiban. Az elnök vezeti a Parlament üléseit, e minőségében a vitában nem vehet részt; amennyiben hozzá kíván szólni a vitához, az elnöklést át kell engednie az egyik alelnöknek. A rendes jogalkotási eljárásban elfogadott jogi aktusokat

²⁴ 6. jegyzőkönyv az Európai Unió intézményeinek, egyes szerveinek, hivatalainak és szervezeti egységeinek székhelyéről a) pont.

²⁵ EP eljárási szabályzat 14–16. cikk.

²⁶ EP eljárási szabályzat 19. cikk.

a Tanács elnöke mellett a Parlament elnöke írja alá.²⁷ Az EUMSZ 314. cikk (9) bekezdése értelmében a Parlament elnöke állapítja meg az uniós költségvetés végleges elfogadását.²⁸

Az EP alelnökeinek száma 14. Az alelnököket egyetlen szavazólapon választják meg, rangsoruk megegyezik megválasztásuk sorrendjével. A gyakorlatban az alelnöki tisztségeket a képviselőcsoportok a parlamenti erőviszonyoknak megfelelően felosztják egymás között. Az alelnökök helyettesítik az elnököt és ellájtják azokat a feladatokat, amikkel az elnök őket megbízza. Az EP eljárási szabályzata értelmében 2 alelnököt kell megbízni a nemzeti parlamentekkel, egy alelnököt pedig az európai civil társadalommal való kapcsolattartással. A kapcsolattartásért felelős alelnökök e tekintetben folytatott tevékenységükről rendszeresen jelentést tesznek az Elnökök Értekezletének. Rendszerint további 3 alelnököt bíznak meg a jogalkotási egyeztetések felügyeletével, ők vezetik az egyeztetési eljárásokban részt vevő EP-küldöttségeket.

A Parlament 5 quaestort választ ugyanazon eljárás szerint, mint amelyet az alelnökök megválasztására alkalmaznak. A quaestorok feladata az egyes képviselők munkájával kapcsolatos adminisztratív és pénzügyi feltételekre vonatkozó eseti döntések meghozatala (költségtérítés felhasználása, az EP helyiségeinek használata, látogatók fogadása, hirdetések kihelyezése stb.) az Elnökség felügyelete és irányítása mellett.

Az Elnökség a Parlament elnökeiből és a 14 alelnökből áll. A quaestorok tanácsadói minőségben tagjai az Elnökségnek. Szavazategyenlőség esetén az Elnökségben az elnök szavazata dönt. Az Elnökség

- meghozza a Parlament belső szervezeti felépítését, az EP Főtitkárságát és szerveit, illetve a képviselőket érintő pénzügyi, szervezeti és igazgatási határozatokat;
- kinevezi az EP főtitkárát;
- határozatokat hoz az ülések lebonyolításával kapcsolatos ügyekben;
- elkészíti a Parlament előzetes költségvetési tervét;
- elfogadja a quaestoroknak szóló iránymutatásokat, és bizonyos feladatok elvégzésére kérheti fel őket;
- engedélyezi a munkavégzés szokásos helyétől eltérő helyen tartandó bizottsági üléseket vagy kiküldetéseket, a meghallgatásokat és az előadók számára a tanulmány- és tényfeltáró utakat;
- megállapítja az európai szintű politikai pártokra és alapítványokra irányadó szabályok végrehajtási rendelkezéseit és finanszírozásuk szabályait;
- szabályokat állapít meg a bizalmas információknak a Parlament és annak szervei, a tisztséget betöltő személyek és más parlamenti képviselők által történő kezelésére vonatkozóan;
- felelős a képviselői státútum alkalmazásáért és az éves költségvetés alapján megállapítja a juttatások összegét.²⁹

²⁷ EUMSZ 294. cikk.

²⁸ A Lisszaboni Szerződés elfogadását követően a Tanács sikertelenül kérte a Bíróságtól annak megállapítását, hogy a költségvetés aláírására az EP elnöke mellett a Tanács elnöke is jogosult. C-77/11 számú ügy, az Európai Unió Tanácsa v. Európai Parlament; ECLI:EU:C:2013:559.

²⁹ EP eljárási szabályzat 25. cikk.

Az Elnökök Értekezlete a Parlament elnökéből és a képviselőcsoportok vezetőiből áll. A képviselőcsoportok vezetői csoportjuk egy tagjával is képviseltethetik magukat. Az Elnökök Értekezletén az EP elnöke felkérésére egy független képviselő is részt vesz szavazati jog nélkül. Az Elnökök Értekezlete a hozzá utalt ügyekben konszenzusra törekszik. Ha nem sikerül konszenzust elérni, szavazásra kerül sor, ahol a szavazatokat az egyes képviselőcsoportok létszámának megfelelően kell súlyozni. Az Elnökök Értekezlete

- határoz a parlamenti munka szervezéséről és a jogalkotás tervezésével kapcsolatos kérdésekről;
- felelős a Parlamentnek az Európai Unió más intézményeivel és szerveivel és a tagállamok nemzeti parlamentjeivel való kapcsolattartására vonatkozó ügyekért;
- felelős a tagsággal nem rendelkező országokkal és az Unión kívüli intézményekkel és szervezetekkel való kapcsolattartásért;
- felelős a főbb témákról az európai civil társadalommal folytatott strukturált konzultáció megszervezéséért;
- elkészíti a Parlament plenáris üléseinek napirendtervezetét;
- javaslatot tesz a Parlamentnek a bizottságok, a vizsgálóbizottságok, a parlamenti vegyes bizottságok és az állandó küldöttségek összetételére és hatáskörére,
- engedélyezi az eseti küldöttségeket;
- határoz az ülésrendről;
- engedélyezi a saját kezdeményezésű jelentések elkészítését.³⁰

Képviselőcsoportok az Európai Parlamentben

Az Európai Parlament egyik legnagyobb horderejű politikai döntése volt, hogy már az intézmény megalakulásától kezdve képviselői nem tagállami, hanem politikai hovatartozás szerint alkotnak képviselőcsoportokat. Az EP egyértelmű törekvése, hogy a képviselőket képviselőcsoportokhoz való csatlakozásra ösztönözze, a független képviselők a parlamenti eljárásjog alapján számos szempontból (parlamenti tisztségek viselése, beszédidő, napirendi javaslatok, ügyrendi javaslatok) hátrányban vannak képviselőcsoporthoz tartozó kollégáikkal szemben. A Bíróság mindaddig nem foglalt állást abban, hogy a képviselőcsoporthoz tartozó és független képviselők eltérő jogi helyzete ellentétes-e az uniós jog alapelveivel; pusztán arra szorítkozott, hogy a Parlamentnek kell mérlegelnie, hogy a képviselőcsoportok létrehozásával szolgálni kívánt legitím célkitűzések indokolják-e a különbségtételt.³¹

Egy képviselőcsoport legalább a tagállamok egynegyedéből megválasztott képviselőkből áll, és létrehozásához legalább 25 képviselő szükséges. Egy képviselő csak egy képviselőcsoportoz tartozhat. A Parlament főszabály szerint nem értékeli egy csoport tagjainak politikai hovatartozását, a képviselőcsoport létrehozásával a képviselők lényegében elismerik a közös politikai hovatartozásukat. A Parlament azonban kivételes esetekre (például ha a képviselők maguk is tagadják a közös politikai hovatartozást) fenntartja

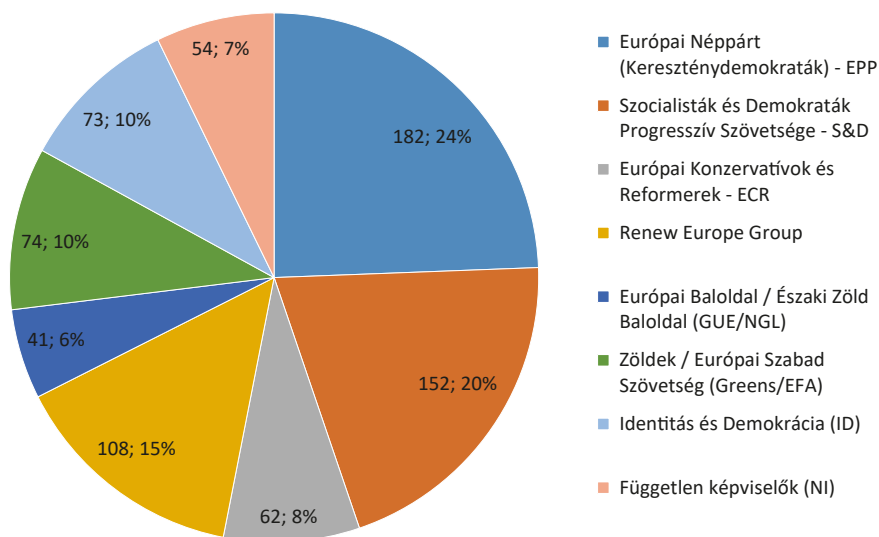
³⁰ EP eljárási szabályzat 27. cikk.

³¹ T-222/99, 327/99 és 329/99 számú egyesített ügyek, Jean-Claude Martinez, Charles de Gaulle, Front national és Emma Bonino és társai v. Európai Parlament; ECLI:EU:T:2001:242; fellebbezés: C-486/01 P; ECLI:EU:C:2004:394.

magának a jogot, hogy azt vizsgálja. E jogát a Bíróság joggyakorlata is megerősítette.³² A képviselőcsoport megalakulását az EP elnökének kell bejelenteni, aki erről a Parlamentet plenáris ülésen tájékoztatja.

A képviselőcsoportok saját titkársággal és a Parlament költségvetésében előjegyzett előirányzatokkal rendelkeznek. A képviselőcsoportok funkciója a parlamenti munka szervezése és tagjaik politikai orientációja. A képviselőcsoportok saját belső szabályzataik szerint választják meg vezetőjüket (elnöküket) és alelnökeiket, illetve elnökségüket. A képviselőcsoportok egy tagállamhoz vagy politikai párthoz tartozó tagjai nemzeti delegációkat alkothatnak. A képviselőcsoportok minden eljárásban „árnyék jelentéstevőt” jelölnek ki, aki követi az eljárás menetét, és egyeztet más képviselőcsoportok hasonló funkciót betöltő tagjával. A képviselőcsoportok jogi értelemben nem a Parlament képviselői, annak nevében nem járhatnak el, cselekményeik nem az EP cselekményei.³³ A Bíróság azzal kapcsolatban még nem foglalt állást, hogy a képviselőcsoportok jogi úton felléphetnek-e a Parlamenttel szemben.³⁴

Az Európai Parlament képviselőcsoportjait a taglétszám megjelölésével a 2019. júliusi állapot szerint az alábbi diagram szemlélteti:



3. ábra

Az Európai Parlament képviselőcsoportjai a taglétszám megjelölésével (2019)

Forrás: saját szerkesztés

³² T-222/99, 327/99 és 329/99 számú egyesített ügyek, Jean-Claude Martinez, Charles de Gaulle, Front national és Emma Bonino és társai v. Európai Parlament; ECLI:EU:T:2001:242; fellebbezés: C-486/01 P; ECLI:EU:C:2004:394.

³³ C-201/89 számú ügy, Jean-Marie Le Pen és Front national v. Detlef Puhl és társai; ECLI:EU:C:1990:133.

³⁴ 221/86 R. számú ügy, Groupe des droites européennes és parti „Front national” v. Európai Parlament; ECLI:EU:C:1986:393.

Az Európai Parlament bizottsági struktúrája

Az EP állandó bizottságokat, ezen belül albizottságokat, illetve különbizottságokat és vizsgálóbizottságokat hozhat létre. Az állandó bizottságok feladata a plenáris ülések előkészítése. Az állandó bizottságok feladatkörét és rendes tagjait a Parlament az Elnökök Értekezletének javaslatára határozza meg. A bizottság tagjainak megbízatása két és fél évre szól. Összetétele a Parlament politikai erőviszonyait tükrözi. Ha egy képviselő képviselőcsoportot vált, a két és fél éves megbízatása fennmaradó részére megtartja a parlamenti bizottságokban elfoglalt helyét. Ha azonban egy képviselő másik képviselőcsoportba való átülése sérti a politikai nézetek arányos képviseletét a bizottságban, az Elnökök Értekezlete új javaslatot nyújt be a bizottság összetételére vonatkozóan. A rendes tagok mellett a képviselőcsoportok az egyes bizottságokba az őket képviselő rendes tagok számával azonos számú állandó póttagot jelölhetnek.

A bizottságok maguk választják meg elnöküket és alelnökeiket. A képviselőcsoportok bizottsági tagjaik közül kijelölhetnek egy-egy koordinátort, akiket a bizottság elnöke bevon a bizottság által meghozandó döntések előkészítésébe, különös tekintettel az ügyrendi és az előadók kijelölésével kapcsolatos döntésekre. A bizottságok elnökeiből álló Bizottsági Elnökök Értekezlete a bizottságok közötti koordinációért felel.

Az EP állandó bizottsági struktúráját, amely parlamenti ciklusokon átívelő állandóságot mutat, a 4. táblázat szemlélteti.

Ha több állandó bizottság illetékes a kérdés vizsgálatára, ezek egyike lesz az illetékes bizottság, a többi pedig a véleménynyilvánításra felkért bizottság. Több állandó bizottság hatáskörének ütközése esetén a hatáskör kérdéséről a Bizottsági Elnökök Értekezletének javaslata alapján az Elnökök Értekezlete határoz. Ennek keretében társbizottsági (megerősített együttműködés az illetékes és a véleménynyilvánításra felkért bizottságok között) vagy közös bizottsági (közös bizottsági ülésekkel és együttes szavazással lefolytatott eljárás több bizottság részvételével) eljárás is elrendelhető. Az illetékes bizottság a véleménynyilvánításra felkért bizottság véleményének figyelembevételével jelentést terjeszt elő a plenárisnak, amit a bizottság által felkért előadó készít elő.

Az Elnökök Értekezletének javaslatára a Parlament különbizottságokat hozhat létre, amelyek feladatait, összetételét és megbízatásának idejét a bizottságot létrehozó határozat rendezi. A különbizottságok megbízatása nem haladhatja meg a tizenkét hónapos időszakot, kivéve, ha a Parlament ezen időszakot lejártá előtt meghosszabbítja. A különbizottságok nem jogosultak véleményt nyilvánítani más bizottságok részére. Az EP-ben 2018 májusában működő különbizottságokat az 5. táblázat mutatja be.

Az EUMSZ 226. cikke értelmében a Parlament az összes képviselő egynegyedének kérelmére vizsgálóbizottságot állíthat fel az olyan állítólagos jogsértések vagy hivatali vizsátságok kivizsgálása céljából, amelyek feltételezhetően az Európai Unió szervei, illetve intézményei, a tagállamok közigazgatási szervei vagy az uniós jog által annak alkalmazására felhatalmazott személyek által az uniós jog végrehajtása során elkövetett cselekmények. A vizsgálóbizottságot létrehozó határozatban sem a vizsgálatnak az összes parlamenti képviselő egynegyede által meghatározott tárgya, sem a vizsgálóbizottság működésének az EP eljárási szabályzatában megállapított időtartama nem módosítható. A vizsgálóbizottság munkáját a Parlament számára készített jelentéssel zárja le, amelyet legkésőbb az alakuló

ülését követő tizenkét hónapon belül be kell nyújtania. A Parlament ezen időtartamot két alkalommal három hónappal meghosszabbíthatja.

4. táblázat

Az EP állandó bizottsági struktúrája

Bizottság elnevezése	Rövidítés	Rendes tagok száma	Megjegyzés
Külügy	AFET	73	
Emberi jogok	DROI	30	Az AFET albizottsága
Biztonság- és védelempolitika	SEDE	30	Az AFET albizottsága
Fejlesztés	DEVE	28	
Nemzetközi kereskedelem	INTA	41	
Költségvetés	BUDG	41	
Költségvetés-ellenőrzés	CONT	30	
Gazdasági és monetáris ügyek	ECON	61	
Foglalkoztatás és szociális ügyek	EMPL	55	
Környezetvédelem, közegészségügy és élelmiszer-biztonság	ENVI	69	
Ipar, kutatás és energiaügy	ITRE	67	
Belső piac és fogyasztóvédelem	IMCO	40	
Közlekedés és idegenforgalom	TRAN	49	
Regionális fejlesztés	REGI	43	
Mezőgazdaság és vidékfejlesztés	AGRI	46	
Halászat	PECH	27	
Kultúra és oktatás	CULT	31	
Jogi ügyek	JURI	25	
Állampolgári jogok, bel- és igazságügy	LIBE	60	
Alkotmányos ügyek	AFCO	25	
Nők jogai és esélyegyenlőség	FEMM	37	
Petíciók	PETI	36	

Forrás: saját szerkesztés

5. táblázat

Az EP-ben működő különbizottságok 2018 májusában

Bizottság elnevezése	Rövidítés	Rendes tagok száma	Létrehozás időpontja	Megbízás időtartama
Terrorizmus	TERR	30	2017. július 6.	12 hónap
A peszticidek uniós engedélyezési eljárása	PEST	30	2018. február 6.	9 hónap
Pénzügyi bűncselekmények, adókijátszási és adókikerülési ügyek	TAX3	45	2018. március 1.	12 hónap

Forrás: saját szerkesztés

Az Európai Parlament küldöttségei

Az Elnökök Értekezletének javaslata alapján a Parlament állandó parlamentközi küldöttségeket hoz létre, amelynek tagjait egy parlamenti ciklusra választják meg. A küldöttségek az EP-képviselők hivatalos csoportjai, amelyek kapcsolatokat alakítanak ki a nem uniós országok, régiók vagy szervezetek parlamentjeivel. A küldöttségek struktúrája parlamenti ciklusonként jelentős eltéréseket mutat. A 2019. júliusi állapot szerint az EP 44 állandó küldöttséget tart fenn, ezen túlmenően eseti küldöttségek hozhatók létre. Az állandó küldöttségek jellegük szerint három csoportba sorolhatók:

- *parlamenti közgyűlésbe delegált küldöttségek*: az EP állandó küldöttségei közül 5 vesz részt parlamenti közgyűléseken; ilyenek például a NATO Parlamenti Közgyűlésbe delegált küldöttség és az Euro-Latin-Amerika Parlamenti Közgyűlésbe delegált küldöttség;
- *parlamentközi bizottságokba delegált küldöttségek*: az EP ilyen küldöttségei parlamentközi bizottság munkájában vesznek részt rendszeres és szigorú eljárási szabályokat követő üléseken; jellegük szerint ezek a bizottságok lehetnek parlamenti társulási bizottságok, parlamenti együttműködési bizottságok, parlamenti vegyes bizottságok vagy stabilizációs és társulási parlamenti bizottságok (például az EU–Mexikó parlamenti vegyes bizottságba delegált küldöttség vagy az EU–Ukrajna Parlamenti Társulási Bizottságba delegált küldöttség);
- *egyéb parlamentközi küldöttségek*: az EP parlamentközi küldöttségei egy másik országgal vagy országocsoporttal tartanak kapcsolatot változó gyakoriságú parlamentközi találkozókon, amelyek külön eljárásrenddel nem rendelkeznek (például a Japánnal fenntartott kapcsolatokért felelős küldöttség vagy a Kanadával fenntartott kapcsolatokért felelős küldöttség).

A küldöttségek elnökeiből álló Küldöttségi Elnökök Értekezlete a küldöttségek közötti koordinációért felel.

Az Európai Parlament plenáris ülései

Az Európai Parlament évente egy ülészakot tart. Minden március második keddjén külön összehívás nélkül ül össze. Az Európai Parlament a tagjai többségének kérelmére, valamint a Tanács vagy a Bizottság kérelmére rendkívüli ülészakot tarthat.³⁵ Az ülészak plenáris ülésekre oszlik, amely a Parlament főszabályként havonta összehívott, ülésnapokra osztott gyűlése.³⁶

Az ülések napirendtervezetét az Elnökök Értekezlete készíti el a Bizottsági Elnökök Értekezletének ajánlásai alapján. A plenáris ülések megkezdésekor a Parlament elfogadja napirendjét, a napirendtervezethez módosításokat azonban csak bizottság, képviselőcsoport vagy a képviselők legalább 5%-a javasolhat.

³⁵ EUMSZ 229. cikk.

³⁶ EP eljárási szabályzat 145. cikk.

A Parlament a jelen levő képviselők számára való tekintet nélkül tanácskozhat, dönthet a napirendről és jóváhagyhatja az ülések jegyzőkönyvét. A Parlament egyébként akkor határozatképes, ha az ülésteremben az összes képviselő egyharmada jelen van. Valamennyi szavazás érvényes a szavazók számára való tekintet nélkül, kivéve, ha legalább 40 képviselő által a szavazás megkezdése előtt benyújtott kérelem alapján az elnök megállapítja, hogy a határozatképesség nem áll fenn. Ha a határozatképesség eléréséhez nincs jelen elegendő számú képviselő, az Elnök bejelenti, hogy a határozatképesség nem áll fenn, és a szavazást a következő ülés napirendjére tűzi. Ha 40-nél kevesebb képviselő van jelen, az elnök megállapíthatja, hogy a határozatképesség nem áll fenn.

A döntéshozatal meggyorsítása érdekében módosítás és vita nélküli szavazásra bocsátják azokat a jelentéseket, amelyeket a bizottsági szakban a tagok kevesebb, mint egytizedének ellenszavazatával fogadtak el. Ezekről a napirendi pontokról együttesen szavaz a Parlament. Egy képviselőcsoport vagy a képviselők 5%-a kérheti vita megtartását, a képviselők 10%-át elérő számú képviselő vagy képviselőcsoport kezdeményezésére pedig a javaslatot módosításokra meg kell nyitni.

Egyéb esetekben az illetékes bizottság, valamely képviselőcsoport vagy a képviselők legalább 5%-a terjeszthet elő módosításokat a plenáris ülés elé megfontolásra. A módosításokkal szemben az EP eljárási szabályzata komoly tartalmi feltételeket támaszt, azok elfogadhatóságáról az elnök határoz.³⁷ E rendelkezések célja, hogy az előterjesztésekkel kapcsolatos tartalmi vitát a képviselők bizottsági szakban folytassák le. Ha valamely bizottság által a plenáris ülés általi megfontolásra előterjesztett szöveghez több mint 50 módosítást, vagy részenkénti, vagy külön szavazásra irányuló kérelmet terjesztettek elő, az elnök a bizottság elnökével való konzultációt követően felkérheti a szóban forgó bizottságot, hogy a módosításokról vagy kérelmekről egyenként tartott szavazás céljából ülést hívjon össze. Az olyan módosításokat, illetve részenkénti vagy külön szavazásra irányuló kérelmeket, amelyek ebben a szakaszban a bizottság tagjai legalább egyharmadának támogató szavazatát nem nyerik el, nem bocsátják szavazásra a plenáris ülésen.³⁸

A szavazást az elnök rendeli el, és ő állapítja meg annak eredményét. Név szerinti szavazást kell tartani, ha azt egy képviselőcsoport vagy a képviselők legalább 5%-a kéri. Titkos szavazást kell tartani, ha azt legalább a képviselők 20%-át elérő számú képviselő vagy képviselőcsoport kéri. A titkos szavazás iránti kérelem megelőzi a név szerinti szavazás iránti kérelmet.³⁹ A szavazás érvényessége és eredménye vitatható. A kifogásokról az elnök dönt, és határozata ellen további jogorvoslatnak nincsen helye.

³⁷ EP eljárási szabályzat 170. cikk.

³⁸ EP eljárási szabályzat 175. cikk.

³⁹ EP eljárási szabályzat 180. cikk.

Vákát oldal

7. Az Európai Unió Bírósága

Az Európai Unió Bírósága az EU igazságszolgáltatási intézménye. Székhelye Luxembourgonban található. Az Európai Unió Bírósága az intézmény összefoglaló elnevezése, amely a Bíróságot (Európai Bíróság) és a Törvényszéket foglalja magában.¹

Az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése különös hatáskörű törvényszékek² létrehozását lehetővé teszi ugyan, de ilyen testület jelenleg nincs. Korábban különös hatáskörű bíróságként működött a 2004-ben létrehozott, 7 bíróból álló Közszolgálati Törvényszék,³ amely azonban 2016. szeptember 1-jén befejezte működését, miután az uniós igazságszolgáltatási szervezetrendszer reformja keretében hatáskörét átruházta a Törvényszékre.⁴

Az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése értelmében az Európai Unió Bírósága biztosítja a jog tiszteletben tartását a Szerződések értelmezése és alkalmazása során. Ennek során az Európai Unió Bírósága

- dönt a tagállamok vagy az intézmények valamelyike, illetve valamely természetes vagy jogi személy által hozzá benyújtott keresetekkel elé terjesztett ügyekben;
- a nemzeti bíróságok kérelmére előzetes döntést hoz az uniós jog értelmezésére vagy az intézmények által elfogadott jogi aktusok érvényességére vonatkozó kérdésekről;
- dönt a Szerződésekben meghatározott egyéb esetekben.⁵

Az Európai Unió Bíróságán a tagállamok kormányai által közös megegyezéssel hatéves időtartamra⁶ kinevezett bírák és *főtanácsnokok* (advocat general) működnek, akiknek a feladatra való alkalmasságáról kinevezésüket megelőzően egy bizottság⁷ nyilvánít véleményt.

¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2015. december 16-i (EU, Euratom) 2015/2422 rendelete értelmében a Törvényszék bírúinak számát 56 főben kell megállapítani, amelyet három szakaszban kell elérni. A Törvényszék bírúinak száma 2015-ben 28 volt, majd 2016-ra további 12 új bíró kinevezésére került sor. 2016 szeptemberére a megszűnő Közszolgálati Törvényszék 7 álláshelye átkerült a Törvényszékre és a reform befejezéseként 2019-ben 9 új bíró kinevezésére kerül sor. 2019. szeptember 1-jétől tagállamonként 2 bíró alkotja majd a Törvényszéket.

² Az EUMSZ 257. cikke lehetővé teszi különös hatáskörű törvényszékek felállítását. Ez egyelőre elvi lehetőség, amennyiben felállításáról döntenek, úgy hatáskörére, összetételére, szervezetére és eljárására vonatkozó rendelkezéseket az Európai Unió Bíróságának alapokmányához fűzött melléklet fogja tartalmazni.

³ Az Európai Unió Közszolgálati Törvényszékét a 2004. november 2-i 2004/752/EK, Euratom tanácsi határozat hozta létre mint az első, az EKSZ 225a. cikkének a Nizzai Szerződéssel megállapított szövege értelmében vett „bírói különtanácsot”.

⁴ Megszüntetéséről és hatáskörének átadásáról az Európai Unió és alkalmazottai közötti jogviták elsőfokú elbírálásával kapcsolatos hatáskörnek a Törvényszékre történő átruházásáról szóló, 2016. július 6-i (EU/Euratom) 2016/1192 európai parlamenti és tanácsi rendelet döntött.

⁵ EUSZ 19. cikk (3) bekezdés.

⁶ Mind a bírák, mind a főtanácsnokok megbízatása megújítható.

⁷ E bizottságot 7 személy alkotja, akiket a Bíróság és a Törvényszék korábbi tagjai, a tagállamok legfelsőbb bíróságának tagjai és az elismert szakértelemmel rendelkező jogászok közül választanak ki, és akik közül egy személyre az Európai Parlament tesz javaslatot.

7.1. A Bíróság (az Európai Bíróság)

A Bíróság az EU legmagasabb szintű ítélkező testülete, tagállamonként egy-egy bíróból (jelenleg 28 bíróból) valamint 11 főtanácsnokból⁸ áll.⁹ A Bíróságon az ítélkező tevékenységet a bírák látják el, akik munkáját kabinetek segítik. A Bíróság bíráit olyan jogászok közül választják ki, akiknek függetlenségéhez nem férhet kétség, és akik megfelelnek az országukban a legmagasabb bírói tisztségekbe történő kinevezéshez szükséges feltételeknek, vagy elismert jogi szakértelemmel rendelkező jogtudósok.¹⁰ Hivatalba lépése előtt minden bíró a Bíróság nyilvános ülésén esküt tesz arra, hogy feladatait pártatlanul és lelkiismeretesen látja el, és megőrzi a Bíróság tanácskozásainak titkosságát.¹¹ A bírák mentelmi joggal¹² rendelkeznek, semmilyen politikai vagy közigazgatási hivatalt nem tölthetnek be, és semmilyen – akár ingyenesen végzett – foglalkozást nem folytathatnak. Tevékenységükre szigorú etikai szabályok¹³ vonatkoznak.¹⁴

A bírói megbíztatás megszűnik a megbíztatás lejártával, és a bíró halálával, kivételesen a bírói tisztségtől való megfosztással és lemondással. Amennyiben a Bíróság olyan tagjának a helyébe lép új bíró, akinek a hivatali ideje még nem járt le, elődjének fennmaradó hivatali idejére kell kinevezni.¹⁵ E kiegészítő szabályra azért van szükség, mert a bírói és a főtanácsnoki kar részlegesen háromévente újul meg az Európai Unió Bíróságának alapokmányában megállapított feltételek szerint, ami a jelenlegi létszámok mellett minden harmadik évben 14-14 új bíró, valamint 5, illetve 6 új főtanácsnok kinevezését jelenti. A távozó bírák és főtanácsnokok újra kinevezhetők,¹⁶ azaz a megbíztatásuk megújítására van lehetőség.

A Bíróság vezetője az elnök, akinek a helyettesítéséről és az eljárási szabályzatban megállapított feltételek szerinti segítéséről az elnökhelyettes gondoskodik. A Bíróság elnökét és elnökhelyettesét a bírák maguk közül választják meg hároméves időtartamra. Az elnök és az elnökhelyettes is újraválasztható. A Bíróság elnökének hatáskörébe tartozik a Bíróság képviselete. Az elnök irányítja a Bíróság munkáját, és elnököl a Bíróság tagjainak általános értekezletein, valamint a teljes ülés és a nagytanács tárgyalásain és tanácskozásain. Az elnök köteles gondoskodni az intézmény szervezeti egységeinek megfelelő működéséről is. A Bíróság elnökhelyettese elsősorban úgy segíti a Bíróság elnökét feladatai ellátásában, hogy akadályoztatása esetén helyettesíti.

A Bíróságon a bírák mellett főtanácsnokok is működnek. A főtanácsnokok feladata, hogy teljesen pártatlanul és függetlenül eljárva, nyilvános tárgyaláson indokolással ellátott indítványt terjesszenek elő azokban az ügyekben, amelyek esetében az Európai Unió Bíróságának alapokmánya szerint a főtanácsnok részvételére van szükség. A bírák a főtanácsnok indítványához nincsenek kötve, attól eltérő döntést is hozhatnak. A Bíróságot jelenleg 11

⁸ A brexit érinteni fogja mind a bírák, mind a főtanácsnokok számát.

⁹ EUSZ 19. cikk (2) bekezdés.

¹⁰ EUSZ 19. cikk (2) bekezdés, EUMSZ 253. cikk.

¹¹ Az Európai Unió Bíróságának alapokmánya (e fejezetben a továbbiakban: alapokmány) 2. cikk.

¹² Lásd: az Európai Unió kiváltságairól és mentességeiről szóló jegyzőkönyv 11–14. és 17. cikk.

¹³ Lásd: az Európai Unió Bírósága tagjainak és korábbi tagjainak etikai kódexe (2016/C 483/01), hatályos: 2017. január 1-jétől.

¹⁴ E szabályok megfelelően irányadók a főtanácsnokokra is.

¹⁵ E szabályok megfelelően irányadók a főtanácsnokokra is.

¹⁶ EUMSZ 253. cikk.

főtanácsnok segíti, amennyiben azonban a Bíróság kéri, a főtanácsnokok számát a Tanács egyhangú határozattal megnövelheti.¹⁷ A jelenlegi rendszerben a 11 főtanácsnoki hely közül 6-ot mindig a nagy tagállamok (Egyesült Királyság, Franciaország, Németország, Olaszország és Spanyolország, Lengyelország) jelöltjei töltnek be, és a másik 5 helyre jelölhet a többi tagállam rotációs alapon. A főtanácsnokok közül – meghallgatásukat követően – a Bíróság egyéves időtartamra *első főtanácsnokot* jelöl ki. Az első főtanácsnok határoz az ügyek főtanácsnokoknak történő kiosztásáról.

A Bíróság munkáját a hivatal segíti, amelynek az élén a hivatalvezető áll. A hivatalvezetőt pályázatot követően a Bíróság nevezi ki.¹⁸ A hivatalvezető – a Bíróság elnökének felügyelete alatt – felelős a dokumentumok átvételéért, megküldéséért és megőrzéséért, valamint a kézbesítések szabályszerű teljesítéséért. A hivatalban a hivatalvezető felügyelete alatt vezetik a nyilvános, bárki által megtekinthető nyilvántartást.

A Bíróság működésének biztosítása érdekében a Bíróság mellett tisztviselők és egyéb alkalmazottak dolgoznak. Ezek a személyek az elnök felügyelete alatt a hivatalvezetőnek tartoznak felelősséggel. A munkatársakat összefogó szervezeti egységek az alábbiak: a Személyzeti és Pénzügyi Főigazgatóság, a Könyvtári, Kutatási és Dokumentációs Főigazgatóság, az Infrastrukturális Főigazgatóság, a Fordítási Főigazgatóság. A Bíróság a hivatalvezető kinevezésére megállapított eljárás szerint hivatalvezető-helyettest nevezhet ki a hivatalvezető munkájának segítése, illetve akadályoztatása esetén a hivatalvezető helyettesítése céljából.

A Bíróság saját maga jogosult elfogadni eljárási szabályzatát, azonban e szabályzat elfogadásához a Tanács jóváhagyása szükséges.¹⁹

A Bíróság fő tevékenysége az ítélezési munka, amelyet segítőkkel, a bírói kabinetek munkatársainak közreműködésével a bírák végeznek. Minden bíró és főtanácsnok a saját kabinetjében foglalkoztat referenseket, akik az ügyek jogi háttérének feltérképezésében, valamint előkészítő anyagok, indítvány- és ítélettervezetek megfogalmazásában nyújtanak segítséget.

A napi ítélezési munka teljesítésében nyújthat segítséget az a lehetőség, hogy a Bíróság kérésére az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében segédelőadók kinevezéséről rendelkezhet. A segédelőadók megbízhatók a Bíróság előtt folyamatban lévő ügyek előkészítő vizsgálataiban való részvétellel és az előadó bíróval való együttműködéssel. Segédelőadóvá olyan személyek válhatnak, akik rendelkeznek a szükséges jogi képesítésekkel. A segédelőadóknak a bírákra vonatkozó szabályokhoz hasonlóan esküt kell tenniük arra, hogy feladataikat pártatlanul és lelkiismeretesen látják el, és megőrzik a Bíróság tanácskozásainak titkosságát.

A Bíróság – a törvénykezési szünetek kivételével – folyamatosan működik. Az ítélezési tevékenység előre meghatározott formációkban (tanácsokban) történik. Lehetséges formációk: a három, illetve öt bíróból álló tanácsok, a nagytanács és a teljes ülés. Az ítélezési munka gördülékennyé tételére a Bíróság úgy állítja fel a három, illetve öt bíróból álló tanácsokat, hogy a bírákat beosztja azokba. Speciális szabályok érvényesülnek a sürgősségi

¹⁷ EUMSZ 252. cikk.

¹⁸ Praktikus előírása az alapokmányban (14. cikk), hogy a bírának, a főtanácsnokoknak és a hivatalvezetőnek a Bíróság székhelyén kell lakniuk.

¹⁹ EUMSZ 253. cikk.

előzetes döntéshozatali eljárásban, ezért erre egy külön tanácsot jelölnek ki. Ugyancsak egy erre a feladatra, egyéves időtartamra kijelölt, öt bíróból álló tanács jár el a Törvényszék határozatainak felülbírálata körében.²⁰

A három és öt bíróból álló tanácsok elnökeit a bírák maguk közül választják meg (az öt bíróból álló tanácsok elnökeit három évre, a három bíróból álló tanácsok elnökeit egy évre). A tanácselnök egy alkalommal újraválasztható. A nagytanács 15 bíróból áll. A nagytanácsban mindig a Bíróság elnöke elnököl. A Bíróság elnökhelyettese és az öt bíróból álló tanácsok elnökei közül három elnök – további bírák mellett – szintén tagjai a nagytanácsnak. A Bíróság nagytanácsa akkor jár el – tipikusan nagyobb jelentőségű ügyekben –, ha az eljárásban félként részt vevő tagállam vagy uniós intézmény azt kéri.

A Bíróság teljes ülésben akkor jár el, ha az ombudsman már nem felel meg a feladatai ellátásához szükséges feltételeknek, vagy ha súlyos kötelezettségszegést követett el, és az Európai Parlament kéri a felmentését.²¹ Ugyancsak teljes ülésre kerül sor, ha a Bizottság valamely tagja már nem felel meg a feladatai ellátásához szükséges feltételeknek, vagy ha súlyos kötelezettségszegést követett el, és a Tanács vagy a Bizottság kérelmére a Bíróságnak az érintett tag felmentéséről vagy nyugdíjjogosultságának, az ezt helyettesítő egyéb juttatásokhoz való jogának a megvonásáról kell határozni.²² A Számvevőszék tagját, hasonlóan a korábbi garanciális szabályokhoz, teljes ülésen csak akkor lehet hivatalából elmozdítani, illetve nyugdíjjogosultságától vagy az ezt helyettesítő egyéb juttatáshoz való jogosultságától megfosztani, ha a Bíróság a Számvevőszék kérelmére megállapítja, hogy már nem felel meg a megkívánt feltételeknek, vagy nem tesz eleget a hivatalából eredő kötelezettségeknek.²³ Sor kerülhet még kivételesen teljes ülés eljárására, ha a Bíróság úgy ítéli meg, hogy az előtte folyó ügy kivételes jelentőségű, ekkor a főtanácsnok meghallgatását követően úgy határozhat, hogy az ügyet a teljes ülés elé utalja.

A bírák vagy főtanácsnokok nem vehetnek részt olyan ügy elbírálásában, amelyben előzőleg valamelyik fél érdekében meghatalmazottként vagy tanácsadóként vettek részt, illetve ügyvédként jártak el, vagy amelyben előzőleg bíróság, vizsgálóbizottság tagjaként vagy bármilyen más minőségben állást kellett foglalniuk.²⁴ Más nemzetközi típusú bíróságoktól eltérően a felek nem kérelmezhetik a Bíróság vagy valamely tanácsa összetételének megváltoztatását sem a bíró állampolgársága alapján, sem arra való hivatkozással, hogy a Bíróságban vagy a tanácsban nincs az állampolgárságuknak megfelelő bíró.²⁵

²⁰ Ez a lehetőség jelenleg még elvi lehetőségként adott a Törvényszék előzetes döntéshozatali eljárásban hozott határozatainak tekintetében.

²¹ EUMSZ 228. cikk (2) bekezdés.

²² EUMSZ 245. cikk (2) bekezdés, 247. cikk.

²³ EUMSZ 286. cikk (6) bekezdés.

²⁴ Alapokmány 18. cikk.

²⁵ Alapokmány 18. cikk.

7.2. A Törvényszék

A Törvényszéket – korábbi elnevezéssel Elsőfokú Bíróságot – az Egységes Európai Okmány újításai alapján, a Bíróság tehermentesítésére 1989-ben állították fel. A Törvényszékre vonatkozó szabály szerint azt tagállamonként legalább egy bíró alkotja.²⁶ E rugalmas megfogalmazás adott lehetőséget arra, hogy a mára már igen nagy ügyteherrel dolgozó Törvényszék igazságügyi reform keretében megújuljon, ami a gyakorlatban egy közel öt éves időtartam alatt a korábbi „egy tagállam, egy bíró”-elv helyett a „két bíró minden tagállamból”-elvet vezeti be fokozatosan. A Törvényszék bíráinak száma 2015. december 25-től 40, 2016. szeptember 1-jétől 47, 2019. szeptember 1-jétől pedig tagállamonként kettő.²⁷ Az alapokmány előírhatja, hogy a Törvényszéket főtanácsnokok segítik.²⁸ A Törvényszéken jelenleg főtanácsnokok nem tevékenykednek, amennyiben szükség lenne főtanácsnoki feladatok ellátására, úgy e feladatot kivételesen egy erre kijelölt bíró láthatja el.

A Törvényszék bíráit a tagállamok kormányai – az alkalmasság kérdésében állást foglalo héttagú bizottság véleményének kikérését követően – közös megegyezéssel hat évre nevezik ki. A bírói kar háromévenként részlegesen megújul. A távozó bírák újra kinevezhetők.²⁹ A Törvényszék bíráit olyan személyek közül választják ki, akiknek függetlenségéhez nem férhet kétség, és akik megfelelnek a felsőbb bírói tisztségbe történő kinevezéshez szükséges alkalmassági feltételeknek.³⁰

A Törvényszék elnökét és elnökhelyettesét a bírák maguk közül választják meg három éves időtartamra. A Törvényszék elnöke képviseli a Törvényszéket, irányítja a Törvényszék munkáját és szervezeti egységeit. A Törvényszék elnöke elnököl a plenáris értekezleten és a nagytanácsban. A Törvényszék elnökhelyettese segíti a Törvényszék elnökét feladatai ellátásában, és akadályoztatása esetén helyettesíti.

A Törvényszék a Bírósággal egyetértésben meghatározza saját eljárási szabályzatát. E szabályzat elfogadásához a Tanács jóváhagyása is szükséges. Ha az Európai Unió Bíróságának alapokmánya másként nem rendelkezik, a Törvényszékre a Szerződéseknek a Bíróságra vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni.³¹

A Törvényszék három vagy öt bíróból álló tanácsokban jár el, olyan esetekben, amikor az ügy jellege megköveteli, 15 bíróból álló nagytanácsban is határozhat. Kivételes esetekben egyesbíróként eljárva vagy teljes ülésben is határozhat.

A Törvényszék hivatali apparátusa a Hivatal, amelynek vezetőjét is a Törvényszék nevezi ki hat éves időtartamra.

²⁶ EUSZ 19. cikk (2) bekezdés.

²⁷ Az Európai Unió Bírósága alapokmányának 48. cikke.

²⁸ EUMSZ 254. cikk.

²⁹ EUSZ 19. cikk (2) bekezdés, EUMSZ 254. cikk.

³⁰ EUSZ 19. cikk (2) bekezdés, EUMSZ 254. cikk.

³¹ EUMSZ 254. cikk.

Vákát oldal

8. A Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) intézményrendszere

8.1. A Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) létrejötte

„A *monetáris unió* egy olyan rendszer, amelyben [...] önálló pénzkibocsátási joggal rendelkező jogalanyok – a modern viszonyok között leginkább államok – elhatározzák, hogy ugyanazt a pénzt fogják törvényes fizetési eszköznek elismerni.”¹ Az Európai Unió keretein belül az EUSZ szerint „[a]z Unió egy gazdasági és monetáris uniót hoz létre, amelynek pénzneme az euro.”² Az EUMSZ szerint pedig „[a]z Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik a következő területeken: [...] monetáris politika azon tagállamok tekintetében, amelyek pénzneme az euro.”³ A fentiek a gyakorlatban a monetáris önállóságról való lemondást jelentik, amennyiben a monetáris unió végső célja a nemzeti valuták megszüntetése és egy *közös pénz* bevezetése *közös jegybank* és egy *közös monetáris politika* révén.

A *monetáris politika* európai fejlődésének eredményeképpen az Európai Unió a közös európai monetáris politika, illetve annak intézményei *elsődleges céljaként az árstabilitás fenntartását* tekinti.⁴ A monetáris politika két konkuráló célja egyébként az árstabilitás fenntartása és a minél teljesebb foglalkoztatottság, amelyek között az Európai Központi Bank úgy igyekszik egyensúlyozni, hogy a hangsúlyt az elsőre helyezi.⁵ Az Európai Unióban jelenleg a monetáris unió részlegesen valósul meg, elsősorban azért, mert az eurózóna szűkebb körét öleli fel a tagállamoknak, mint maga az Európai Unió.

8.2. A GMU története és jelentősége

A pénzügyi szektor hosszú időn keresztül nem volt az Európai Közösségek működésének középpontjában, elsődlegesen azért, mert a tagállamok számára túlságosan érzékeny területet jelentett, amelyre nemzeti szuverenitásuk különösen fontos részeként tekintettek. Ugyanakkor a regionális integráció bizonyos kezdeményei már korábban is megjelentek. Már 1948-ban megkezdődött Nyugat-Európában az úgynevezett „Európán belüli fizetési egyezmények” megkötése, 1950-ben pedig létrejött az Európai Fizetési Unió.⁶ A *Római Szerződés* 1958-ban létrehozta a *Monetáris Bizottságot*, amelynek feladata a gazdasági

¹ VÁRNAY–PAPP 2016, 157.

² EUSZ 3. cikk (4) bekezdés.

³ EUMSZ 3. cikk (1) bekezdés c) pont.

⁴ BODNÁR 2007, 252. (Ezt deklarálja az EUMSZ-hez fűzött, a Központi Bankok Európai Rendszere és az Európai Központi Bank Alapokmányáról szóló 4. jegyzőkönyv is.)

⁵ COLLIGNON–DIESSNER 2016, 1296–1299.; ALEXANDER 2016, 485–488.

⁶ BODNÁR 2007, 250–251.

és pénzügyi folyamatok elemzése volt, 1964-ben pedig életre hívták a *Jegybankelnökök Bizottságát*, mivel úgy vélték akkor, hogy a monetáris unió még a 70-es években létre fog jönni (lásd alább).⁷ A mai értelemben vett Gazdasági és Monetáris Uniót megalapozó párbeszéd a 60-as, 70-es években kezdődött meg, amelynek kezdeményezője a Bizottság volt. Ezekhez adódtak a 70-es évek bankválságaiból fakadó kezdeményezések. Az ebben az időben készült anyagok azonban még inkább csak rövid vázlatok voltak.⁸ A 70-es évek bankválságai pedig az 1974-ben az EU-tól független intézményként létrejövő Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság (BCBS), valamint egyéb független intézmények tevékenysége nyomán rendeződtek.⁹

Az Európai Közösségek 1988-as csúcserkezte által a Gazdasági és Monetáris Unió ütemtervének előkészítésével megbízott *Delors* (illetve az általa vezetett bizottság, amelynek tagja volt a kiváló magyar származású közgazdász, *Lámfalussy Sándor*) a róla elnevezett *Delors-jelentésben* a következő három tényezőt tartotta a monetáris unió nélkülözhetetlen előfeltételének: 1. a részt vevő valuták teljes konvertibilitása, 2. a tőkekorlátozások teljes megszüntetése, valamint 3. a keresztárfolyamok visszafordíthatatlan rögzítése.¹⁰

A GMU létrehozása szempontjából az első mérföldkövet az 1993-ban hatályba lépett *Maastrichti Szerződés* jelentette, amelyhez viszonyítva egy *háromszakasos menetrendben* rajzolható fel a GMU megvalósítása:

- Az *első szakasz* 1990. július 1-től 1993. december 31-ig tartott. Célja a tagállamok közötti szabad tőkemozgás biztosítása volt, és alapvetően olyan lépéseket tartalmazott, amelyek nem igényeltek elsődleges jogi módosításokat.¹¹
- A *második szakasz* 1994. január 1. és 1998. december 31. között tartott, és a tagállami gazdaságpolitikák és monetáris politikák közelítésére helyezte a hangsúlyt. Létrejött az *Európai Monetáris Intézet (EMI)*, amelynek fő feladata a harmadik szakaszba való átlépés előkészítése volt, részben az euró fizikai kibocsátásának technikai előkészítésével.¹² Emellett a *Lámfalussy Sándor* által elnökkölt EMI feladata volt az Európai Központi Bank (EKB) létrehozásának teljes előkészítése. Az új intézmény székhelyéül némi politikai harc után *Frankfurt-am-Maint* jelölték ki.¹³ A háromszakasos menetrend sikeres tartása végett, a bankszektor szkepticizmusa miatt szükség volt a *Gazdasági és Pénzügyi Tanács (ECOFIN)* 1995-ben Valenciában informálisan elfogadott azon ütemtervére, amelyet az Európai Tanács 1995 decemberében Madridban formálisan jóváhagyott. Ebben a Maastrichti Szerződésben egyébként nem szereplő követelményeket határoztak meg, úgymint 1. minden új adósságkibocsátás euróban fog történni, 2. a meglévő, más valutában

⁷ BODNÁR 2007, 250–251.

⁸ Emellett bizonyos, a közelmúltban megvalósult gondolatok, mint például az Európai Bankunió már itt felbukkantak. 1969-ben külön munkacsoport jött létre Coordination of Banking Legislation néven. Lásd: MOURLON-DRUOL 2016.

⁹ MOURLON-DRUOL 2016.

¹⁰ BODNÁR 2007, 250–251.

¹¹ GOMBOS 2017, 143–144.

¹² GOMBOS 2017, 143–144.

¹³ A 2014 novemberében átvett új épület elhelyezése is szimbolikus jelentőségű, így ma már a nagyobb bankházak épületeitől mint a felügyelt piaci szereplőktől jól elkülönített felhőkarcolóban működik az EKB. Lásd: LAMFALUSSY–MAES–PÉTERS 2014, 135–136.

jegyzett adósságállományt euróra váltják, és 3. az EKB kizárólag az eurót fogja használni a működése során.¹⁴

- A *harmadik szakasz* 1999. január 1. óta folyamatosan tart. Ez a szakasz már a monetáris unió végső céljának megvalósításáról szól, azaz a tagállamok fokozatosan bevezetik a közös pénzt, az eurót, és az utóbbival összefüggésben végrehajtják a közös monetáris politikát.
- 1999. január 1-jével megkezdte működését az *Európai Központi Bank (EKB)* és a nemzeti központi bankokból (jegybankokból), valamint az EKB-ból álló *Központi Bankok Európai Rendszere (KBER)*. A közös monetáris politikát a KBER határozza meg, végrehajtását pedig az EKB felügyeli.¹⁵

A Maastrichti Szerződés által lefektetett úgynevezett *konvergenciakritériumok (maastrichti kritériumok)* meghatározzák azokat a szabályokat, amelyeket a monetáris unióban részt vevő tagállamoknak teljesíteniük kell. Ezek az alábbiak:¹⁶

- *Az árstabilitás magas fokának elérése*: a tagállam egyéves időszakon keresztül az árstabilitást illetően legjobb eredményt felmutató, legfeljebb három tagállam átlagos inflációs rátáját legfeljebb 1,5 százalékponttal meghaladó inflációs rátával rendelkezett.
- *Az állam pénzügyi helyzetének fenntarthatósága*: a tagállam olyan költségvetési egyenleget ér el, amely nem rendelkezik a Szerződések értelmében vett *túlzott hiánnyal*, vagyis a következő referenciaértékek csak kivételes és átmeneti esetben léphetők túl, vagy a túllépésük esetén az arány jelentős és folyamatos csökkenése nyomán egy referenciaérték-közeli állapot beállása szükséges.
- *A referenciaértékek*: a tervezett vagy tényleges költségvetési hiány 3% GDP-arányosan és az államadósság 60% GDP-arányosan.¹⁷ Ezek a referenciaértékek voltak a legfontosabb, úgynevezett preventív intézkedései az 1997 júniusában megkötött *Stabilitási és Növekedési Paktumnak*. E rendelkezések jelenleg az EUMSZ 12. jegyzőkönyveként szerepelnek a Szerződésekhez csatolva.¹⁸
- *Az Európai Monetáris Rendszer árfolyam-mechanizmusa által előírt normál ingadozási sávok betartatása*: a saját valuta euróval szembeni leértékelésére legalább két éven át nem kerül sor.
- *A hosszútávú kamatszint elérése*: egy éven keresztül az árstabilitást illetően legjobb eredményt felmutató, legfeljebb három tagállam átlagos nominális hosszú távú kamatát legfeljebb 2 százalékponttal meghaladó kamat.

Az euróvezeti tagállamoknak a fenti kritériumokat folyamatosan teljesíteniük kell szankciók terhe mellett. Emellett a Bizottság és az EKB legalább két évente egyszer jelentést tesz a Tanácsnak, hogy az euróvezeti tagsággal nem rendelkező tagállamok mennyiben felelnek meg a konvergenciakritériumoknak. A *harmadik szakasz* jelenleg is tart, hiszen elvben minden tagállam be kell lépjen az eurózónába, *Dánia* és *Nagy-Britannia* kivételével, akik

¹⁴ LAMFALUSSY–MAES–PÉTERS 2014, 134–141.

¹⁵ GOMBOS 2017, 143–144.

¹⁶ EUMSZ 140. cikke és (13.) jegyzőkönyve.

¹⁷ EUMSZ 126. cikke és (12.) jegyzőkönyve.

¹⁸ HINAJEROS 2014, 570–571.

opt-out jogot harcoltak ki a Maastrichti Szerződés aláírásakor.¹⁹ Svédországban a lakosság 2003-ban népszavazáson utasította el az euró bevezetését.²⁰

Az első *euróérmék és -bankjegyek* 2002. január 1-jén kerültek fizetési forgalomba. Ekkor az eurót Ausztria, Belgium, Finnország, Franciaország, Hollandia, Írország, Luxemburg, Németország, Olaszország, Portugália és Spanyolország vezette be azonnal. Görögország 2002. január 1-jén, Szlovénia 2007. január 1-jén, Ciprus és Málta 2008. január 1-jén, Szlovákia 2009. január 1-jén, Észtország 2011. január 1-jén, Lettország 2014. január 1-jén és Litvánia 2015. január 1-jén vezette be az eurót.²¹ Jelenleg tehát a 28 tagállamból 19 használja az eurót.

A 2007–2008-as válság pénzügyi-gazdasági hatásai az Európai Unió tagállamaiban igen súlyos következményekkel jártak. Annak mértékében fontos szerepe volt az Egyesült Államoknak mint a pénzügyi válságjelenségek kiindulópontjának, mivel az amerikai pénzügyi piac úgynevezett mérgező adósságállománnyal árasztotta el a világ pénzügyi piacait, így az európai pénzügyi piacot is. Emellett a költségvetési fegyelem betartása sem valósult meg az európai kontinensen. Ugyanis Franciaország és Németország egy idő után már nem tett eleget a maastrichti kritériumoknak, ami végzetes hatással járt, mert ilyen magatartásra bátorította a kisebb országokat is, akik gyakran követték is ezt az utat.²² Maguk a maastrichti kritériumok is túlzottan a költségvetési követelményeket helyezték előtérbe a reálgazdaság teljesítményén alapuló árfolyamok helyett.²³

A válság egyik legjelentősebb hatása az volt, hogy megkérdőjeleződött a piac önszabályozó képességébe vetett hit, különösen a pénzügyi szektor vonatkozásában, amelynek nyomán megjelent az igény egy új, sokkal szigorúbb szabályozás iránt.²⁴ Az eredeti GMU kritikájának talaján Olli Rehn – az Európai Bizottság akkori gazdasági és pénzügyekért felelős biztosa – 2012 nyarán meghirdette az úgynevezett GMU 2.0 programot, amelyet 2013-ban a Bizottság is jóváhagyott, és amelynek célja egy szorosabb GMU létrehozása legkésőbb 2025 végéig.²⁵

A pénzügyi szektor integrációja mint cél megvalósítása a monetáris unióhoz képest kevésbé volt prioritás, csak fokozatosan jelent meg, és az első érdemi lépések évtizedekkel később történtek ezen a területen, mint a monetáris unió ügyében. Így egy magas színvonalú, uniós szintű pénzügyi felügyelet kiépítésére sem került sor hosszú ideig.²⁶

Az Európai Közösségek pénzügyi felügyeletének alapját az úgynevezett Lámfalussy-jelentés adta, amely keretében felügyeleti bizottságok jöttek létre (*Committee of European*

¹⁹ GOMBOS 2017, 143–144.

²⁰ *Flash Eurobarometer 149: „Post-referendum in Sweden”* (2003). DG Press and Communication, European Commission. Elérhető: http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/flash/fl149_en.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 06. 01.)

²¹ GOMBOS 2017, 143–144.

²² 2002-ben, illetve 2003-ban a Bizottság meg is indította a túlzottdeficit-eljárást Németországgal, illetve Franciaországgal szemben, azonban a Tanács mindkét esetben leszavazta e kezdeményezéseket, majd a Bizottság jogorvoslati kérelme nyomán az Európai Bíróság is olyan ítéleteket hozott a Tanács e döntéseivel kapcsolatban, amely lehetetlenné tette a Bizottság számára, hogy további intézkedéseket tegyen, illetve követeljen a Tanácstól ezen országokkal szemben. Lásd: HINAJEROS 2014, 570–571.

²³ LAMFALUSSY–MAES–PÉTERS 2014, 160–167.

²⁴ LŐRINCZ 2010, 50–51.

²⁵ HALMAI 2016, 273–276.

²⁶ Az első releváns jogforrás az 1977-es első bankkoordinációs irányelv volt. Lásd: HEINZ 2011, 469–472.

Banking Supervisors, Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors, Committee of European Securities Regulators), amelyek alapvetően *tanácsadói funkcióval* rendelkeztek, ám emiatt munkájuk nem volt kielégítő az uniós jog egységes alkalmazásának, a tagállami felügyeleti gyakorlat konvergenciájának elősegítésében, amint arra a pénzügyi majd gazdasági válság tapasztalatai is rámutattak.²⁷ A meglévő szervezeti keretek közötti lassú működésből, az intézményi kapacitás hiányából fakadóan a bizottságok nem alapozták meg a határokon átívelő válságra való hatékony reagálást.²⁸

A 2009-ben publikált *de Larosiére-jelentés* hatására a döntéshozók úgy döntöttek, hogy radikálisan megújítják a vonatkozó szervezetrendszert. Ennek nyomán létrejött egy uniós szintű *makroprudenciális felügyeleti szerv* (*Európai Rendszerkockázati Testület*), amely rendszerszinten valósítja meg a pénzügyi felügyeletet. A három bizottság alapjain létrejött három *mikroprudenciális felügyeleti szerv* is, amelyek az egyes piaci szereplők szintjén valósítják meg a pénzügyi felügyeletet: 1. *Európai Bankhatóság (EBH)*, 2. *Európai Értékpapír-piaci Hatóság (EÉPH)*, 3. *Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-hatóság (EBFH)*.²⁹ Az utóbbi három szervet összefoglalóan az *Európai Felügyeleti Hatóságoknak* nevezzük. A fenti szervek egy vegyes bizottsággal és az illetékes tagállami hatóságokkal együtt alkotják a *Pénzügyi Felügyeletek Európai Rendszerét (ESFS)*.³⁰

A bankszabályozás területén egy úgynevezett *második lépés* kialakítása is folyamatban van, ez pedig az *Európai Bankunió*. E reformok nyomán az Európai Központi Bank és a Központi Bankok Európai Rendszere is valamelyest új szerepbe került. A Bankunió három alrendszer együttese: 1. *Egységes Felügyeleti Mechanizmus (EFM)*, 2. *Egységes Szanálási Mechanizmus (ESZM)*, 3. *a betétbiztosítási rendszer reformja*, illetve idesorolják még az *egységes szabálykönyv (Single Rulebook)*³¹ kidolgozását is. Az ESZM és a betétbiztosítási rendszer végleges kialakítása jelenleg is folyamatban van.

8.3. Az Európai Központi Bank és a Központi Bankok Európai Rendszerének felépítése

A Gazdasági és Monetáris Unió szervezetrendszerét adó intézmények száma és komplexitása a válság, illetve az arra adott válaszok következtében nőtt. A legjelentősebb szerepe azonban továbbra is a KBER-nek, illetve az EKB-nak van. Az Unió monetáris politikáját

²⁷ *IMF Euro Area Policies: 2007 Article IV Consultation – Staff Report* (2007). (IMF Country Report No. 07/260), 27.

²⁸ *IMF Euro Area Policies: 2007 Article IV Consultation – Staff Report* (2007). (IMF Country Report No. 07/260), 27.

²⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 1093/2010/EU rendelete (2010. november 24.) az európai felügyeleti hatóság (Európai Bankhatóság) létrehozásáról, a 716/2009/EK határozat módosításáról és a 2009/78/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről (HL L 331., 2010. 12. 15., 12–47.); az Európai Parlament és a Tanács 1094/2010/EU rendelete (2010. november 24.) az európai felügyeleti hatóság (az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-hatóság) létrehozásáról, valamint a 716/2009/EK határozat módosításáról és a 2009/79/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről (HL L 331., 2010. 12. 15., 48–83.); az Európai Parlament és a Tanács 1095/2010/EU rendelete (2010. november 24.) az európai felügyeleti hatóság (Európai Értékpapír-piaci Hatóság) létrehozásáról, a 716/2009/EK határozat módosításáról és a 2009/77/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről (HL L 331., 2010. 12. 15., 84–119.) (a továbbiakban: ESA-rendeletek).

³⁰ VAN CLEYNENBREUGEL 2012, 231–237.

³¹ Ugyanakkor a legutolsó elem kidolgozása már korábban az ESFS kiépítése alatt is megindult.

az Európai Központi Bank és azon tagállamok nemzeti központi bankjai irányítják, amelyek pénzneme az euró, és amelyek az eurórendszeret alkotják.³² A gyakorlatban tehát a kívül maradó tagállamok megőrzik monetáris szuverenitásukat, így jegybankjaik nem kapnak szerepet a KBER központi feladatainak végrehajtásában, azonban a KBER tagjaként több területen – például statisztikai adatgyűjtésben – szorosan együttműködnek az eurót bevezető tagállamokkal (ezen együttműködés fóruma az EKB Általános Tanácsa).³³

Az EKB *jogi személyiséggel rendelkezik*.³⁴ Azonban a KBER a Szerződések, illetve saját Alapokmánya – jelenleg az EUMSZ 4. jegyzőkönyve – szerint sem rendelkezik jogi személyiséggel, és klasszikus értelemben nem is tartozik az Európai Unió intézményei körébe. Ahogyan Vincze utal rá, *a KBER egy szervezeti struktúra*, amely rögzíti az EKB és a nemzeti központi bankok monetáris együttműködésének rendjét. Ezáltal az uniós és a tagállami szint együttműködésének keretét nyújtja, amelyben az uniós szintet a döntési kompetencia, a nemzeti központi bankokat pedig a végrehajtás illeti meg. Végző soron a KBER egy meghatározott célokra, *az uniós monetáris érdekek végrehajtására* létrejött szervezeti forma, de nem szerv, hiszen a részes felek egyéb, ezen kívüli tevékenységet is ellátnak.³⁵ A KBER-t az Európai Központi Bank döntéshozó szervei, a Kormányzótanács és az Igazgatóság irányítják.³⁶ Ezt egészíti ki a KBER Alapokmánya szerint az EKB Általános Tanácsa harmadik döntéshozó szervként.³⁷

Az EKB az Európai Bankunió megvalósulásával új helyzetbe került, ez hatáskörei mellett szervezeti felépítését is érinti az alábbiak szerint. Amikor 2012 közepe táján hozzákezdtek az Európai Bankunió megtervezéséhez, a döntéshozók az EKB-t tartották messze a leghitelesebb intézménynek, amelyre rá lehet bízni a prudenciális bankfelügyeletet. Az erős intézményi függetlenség miatt az uniós jogalkotók úgy döntöttek, hogy az EFM-t statuáló rendeletekben élesen *elválasztják egymástól az EKB-nak a monetáris politikával, illetve a prudenciális felügyelettel kapcsolatos funkcióit*.³⁸ Ebből kifolyólag itt is külön tárgyaljuk a két funkcióhoz kötődő belső szervezeti egységeket.

Monetáris funkcióval kapcsolatos belső szervezeti egységek

A Kormányzótanács

Az Európai Központi Bank *Kormányzótanácsa* annak *legfőbb döntéshozó testülete* – az Európai Központi Bank Igazgatóságának tagjaiból és azon tagállamok nemzeti központi bankjainak az elnökeiből áll, amelyek pénzneme az euró.³⁹

A kezdetben az „*egy tagállam, egy szavazat*” *elv* szerint működő testület szavazási rendjét egy 2003-ban Nizzában, az állam- és kormányfői összetételben üléselő Tanács

³² EUMSZ 282. cikk (1) bekezdés.

³³ VINCZE 2011, 3045.

³⁴ EUMSZ 282. cikk (3) bekezdés 1. mondat.

³⁵ VINCZE 2011, 3045–3046.

³⁶ EUMSZ 129. cikk (1) bekezdés.

³⁷ EUMSZ 4. jegyzőkönyv 44. cikk.

³⁸ ALEXANDER 2016, 469–472.

³⁹ EUMSZ 283. cikk (1) bekezdés.

egyhangú határozattal átalakította. Elfogadták, hogy amint az érintett nemzeti jegybank-elnökök száma meghaladja a 15-öt – ez Szlovákia euróvezeti csatlakozásával bekövetkezett –, illetve a 21-et, a szavazási rendet egy *rotációs rendszerre* cserélik. Az érintett országokat gazdasági teljesítmény alapján csoportokba sorolják, és a csoportok szavazati súlya eszerint alakul.⁴⁰

A testületi jelleggel működő Kormányzótanácsban (és az Igazgatóságban is) az *elnök* alapvetően csak *első az egyenlők között (primus inter pares)*. Ugyanakkor vannak többletjogosítványai:⁴¹

- a Kormányzótanács, az Igazgatóság és az Általános Tanács ülésein ő (távollétében az *alelnök*) elnököl, szavazategyenlőség esetén az ő szavazata dönt;
- harmadik személyekkel szemben ő képviseli az EKB-t,
- ő mutatja be a KBER Alapokmánya szerinti éves jelentést⁴² az Európai Parlamentnek, a Bizottságnak és az Európai Tanácsnak;
- részt vehet továbbá az ECOFIN és az Eurócsoport ülésein.

Emellett a válság megmutatta, milyen fontos szerepe van az EKB mellett kiemelten az EKB elnökének is a sikeres válságkezelésben. A vezetéstudomány szempontjából az elnök *primus inter pares* volta úgy fogható fel, hogy ő *a testület szóvivője*, illetve a *leader* (tehát nem menedzser), azaz annyira tud vezetni, amennyire a testületben követik, tágabb értelemben pedig az EKB annyira tud sikeresen működni, amennyire a tagállamok elfogadják és követik az álláspontját.⁴³

Az EKB-nak eddig három elnöke volt: *Willem Frederik Duisenberg* (1998–2003), *Jean-Claude Trichet* (2003–2011) és *Mario Draghi* (2011–2019). Ahogyan az a hivatali idejükből is jól látszik, hármuk közül kettő, Trichet és Draghi elnökségét érintette intenzíven a válság, ennek megfelelően rájuk komoly szerep hárult annak elhárításában is. A szakirodalom értékelése szerint Trichet is, de különösen Draghi a válság elejétől kezdve nagyon jól teljesített ezen a területen. Így a 2012. július 26-án tartott beszédében (amely a nemzetközi szakirodalomban „bazooka speech” néven híresült el) jelentette ki, hogy „[f]elhatalmazunk keretein belül az EKB bármit meg fog tenni, hogy megőrizze az eurót. És higgyék el nekem, ez elegendő lesz!” A szakirodalom álláspontja szerint ennek a beszédnek legalább akkora hatása volt az euróválság stabilizálásában, mint a tényleges gazdasági lépéseknek.⁴⁴

Az *Igazgatóság* az elnökből, az alelnökből és négy további tagból áll. Az elnököt, az alelnököt és az Igazgatóság többi tagját az Európai Tanács minősített többséggel, a Tanácsnak az Európai Parlamenttel és az Európai Központi Bank Kormányzótanácsával folytatott konzultációt követő ajánlása alapján olyan személyek közül nevezi ki, akik monetáris vagy banki területen elismert szakmai tekintéllyel és tapasztalattal rendelkeznek. Megbízatusuk nyolc évre szól, és nem újítható meg. Az Igazgatóság tagjai csak a tagállamok állampolgárai lehetnek.⁴⁵

⁴⁰ VINCZE 2011, 3052–3053.

⁴¹ VINCZE 2011, 3052–3053.

⁴² EUMSZ 4. jegyzőkönyv 15.3. cikk.

⁴³ VERDUN 2017, 215–216.

⁴⁴ VERDUN 2017, 215.; COLLIGNON–DIESSNER 2016, 1297.

⁴⁵ EUMSZ 283. cikk (2) bekezdés.

Ahogy Vincze összegzi, az Igazgatóság az *EKB operatív döntéshozó testülete*, viszi az EKB napi ügyeit, valamint meghozza a szükséges döntéseket a Kormányzótanács iránymutatásai, valamint a Kormányzótanács határozata által meghatározott keretek között. Elősegíti, hogy az EKB gyorsan tudjon reagálni a napi fejleményekre. A Kormányzótanács összetételéből adódóan erre nem alkalmas, ezt az *Igazgatóság teljes munkaidőben az EKB-nak dolgozó tagjai* tudják sikeresen végrehajtani. Az Igazgatóság tevékenységét *testületként* végzi. Általában hetente egyszer ülésezik, minden jelen levő tagnak egy szavazata van, határozatait egyszerű többséggel hozza.⁴⁶

Az Általános Tanács

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 129. cikke (1) bekezdésének (*A KBER-t irányító szervekről*) sérelme nélkül az EKB harmadik döntéshozó szerveként létre kell hozni az Általános Tanácsot. Az Általános Tanács tagjai az EKB elnöke és alelnöke, valamint a nemzeti központi bankok elnökei. Az Igazgatóság többi tagja szavazati jog nélkül részt vehet az Általános Tanács ülésein.⁴⁷

A gyakorlatban az Általános Tanács a *GMU harmadik szakaszában részt vevő (azaz euróövezeti tag) és abban részt nem vevő (azaz nem euróövezeti tag) tagállamok kapcsolattartó fóruma*. Ebből adódóan formálisan csak átmeneti szerv, addig marad fenn, amíg van olyan tagállam, amely nem vesz részt a GMU harmadik szakaszában. Az Általános Tanácsnak azokat az *Európai Monetáris Intézettől átvett feladatokat* kell végrehajtania, amelyeket az EKB addig kell hogy ellásson, amíg minden tagállam be nem lép a GMU harmadik szakaszába.⁴⁸

A felügyeleti funkcióhoz kötődő belső szervezeti egységek

Az Egységes Felügyeleti Mechanizmus szervezete (Felügyeleti Tanács)

2013 októberében fogadták el az EFM-rendeletet, amelynek nyomán az EKB 2014 novemberében teljes hatáskörrel megkezdte bankfelügyeleti szervként való működését. Az EFM-rendelet alapján megtörtént a *Felügyeleti Testület létrehozása*. Utóbbi az alábbi tagokból áll: egy elnökből és egy alelnökből, az EKB négy képviselőjéből, valamint a mechanizmusban részt vevő tagállamok illetékes nemzeti hatóságainak egy-egy képviselőjéből álló szerv (ha az illetékes nemzeti hatóság nem a nemzeti központi bank, akkor annak egy képviselője is elkísérheti a delegáltat).⁴⁹

Ennek elnökét és alelnökét az EKB javaslatára, az Európai Parlament jóváhagyásával a Tanács minősített többséggel, végrehajtási határozatában nevezi ki. Az *elnök* nyílt kivá-

⁴⁶ VINCZE 2011, 3054–3055.

⁴⁷ EUMSZ 4. jegyzőkönyv 44.1–44.2. pont.

⁴⁸ VINCZE 2011, 3055–3056.

⁴⁹ A Tanács 1024/2013/EU rendelete (2013. október 15.) az Európai Központi Banknak a hitelintézetek prudenciális felügyeletére vonatkozó politikákkal kapcsolatos külön feladatokkal történő megbízásáról (EFM-rendelet) 26. cikk (1) bekezdés.

lasztási eljárásban kiválasztandó olyan személy, aki banki vagy pénzügyi területen elismert szakmai tekintéllyel és tapasztalattal rendelkezik, és nem tagja az EKB Kormányzótanácsának. Megbízatása öt évre szól, nem megújítható. Az *alelnök* az EKB Igazgatóságának tagjai közül választandó.⁵⁰

Az Egységes Szanálási Mechanizmus (ESZM) szervezete (Szanálási Testület és Alap)

Az Egységes Szanálási Mechanizmusra vonatkozó jogszabályokat 2014 májusában és júliusában fogadták el. Az ESZM az uniós szintű intézmények, és a tagállamok által erre a célra létrehozott vagy kijelölt, úgynevezett *nemzeti szanálási hatóságok* együttműködésén épül fel.⁵¹ (A Tanács és a Bizottság is rendelkezik a mechanizmuson belül hatáskörökkel.⁵²)

Létrejött az *Egységes Szanálási Testület* (a továbbiakban: a Testület). A Testület a feladatainak megfelelő konkrét struktúrával rendelkező EU-tügynökség. A Testület jogi személyiséggel rendelkezik, és az elnöke képviseli.⁵³ A Testület tagjai: a kijelölt elnök, a kijelölt további négy teljes tag, az egyes részt vevő tagállamok által kinevezett, a nemzeti szanálási hatóságokat képviselő egy-egy tag; a Bizottság és az EKB egy-egy képviselővel jogosult részt venni a Testület ülésein.⁵⁴

Megalakult továbbá az *Egységes Szanálási Alap* (a továbbiakban: Alap), amely a Testület tulajdonában van. Az Alap feltöltése a nemzeti szinten beszedett források Alaphoz történő átutalására vonatkozó megállapodásban rögzített szabályokkal összhangban történik.⁵⁵

Az ESZM-en belül a feladatmegosztás úgy alakul, hogy a Szanálási Testület dönt egy adott, a vonatkozó uniós normák által a hatáskörébe sorolt pénzügyi intézmény szanálásáról, a szanálást azonban a gyakorlatban a pénzügyi intézmény székhelye szerinti *nemzeti szanálási hatóság* hajtja végre. A bajba jutott bankok számára az Alap nyújt pénzügyi segítséget.⁵⁶

8.4. Az EKB és a KBER feladata és hatáskörei

Az árstabilitás fenntartása

Az árstabilitási cél veszélyeztetése nélkül a *KBER támogatja az Unión belüli általános gazdaságpolitikát* azzal a céllal, hogy hozzájáruljon az Európai Unióról szóló szerződés 3. cikkében⁵⁷ megállapított uniós célkitűzések megvalósításához. A KBER a szabad versenyen alapuló nyitott piacgazdaság elvével összhangban tevékenykedik, ezáltal elősegítve

⁵⁰ EFM-rendelet 26. cikk (3) bekezdés.

⁵¹ ESZM-rendelet 7. cikk.

⁵² HOWARTH–QUAGLIA 2014, 137–138.

⁵³ ESZM-rendelet 42. cikk.

⁵⁴ ESZM-rendelet 43. cikk.

⁵⁵ ESZM-rendelet 67. cikk (1) és (3) bekezdés.

⁵⁶ HOWARTH–QUAGLIA 2014, 125–138.

⁵⁷ Az EUSZ 3. cikke az Unió alapvető célkitűzéseiről szóló cikk, lásd különösen a már idézett (4) bekezdést: „Az Unió egy gazdasági és monetáris uniót hoz létre, amelynek pénzneme az euro.”

az erőforrások hatékony elosztását és tiszteletben tartva a 119. cikkben⁵⁸ meghatározott alapelveket.⁵⁹

A pénz elértéktelenedése az egész gazdaságra nézve rendkívül káros hatásokkal jár egy állam, de egy monetáris unió esetében is. Ezért határoztak úgy a szerződő felek, hogy az *árstabilitást* deklarálják az uniós pénz- és valutapolitika elsődleges céljaként, amelynek megvalósítása elsősorban a KBER feladata, de az EKB-t és a nemzeti központi bankokat is köti. Az árstabilitás fokmérője az Unióban a közös valuta, az *euró úgynevezett belső értéke*, vagyis az euró vásárlóereje, a belső piacon megvásárolható javakra való becserélhetősége. Az EKB úgy határozza meg az ilyen irányú elvárásokat, hogy tárgyévben az eurózóna harmonizált fogyasztói árindexe ne emelkedjen a tárgyévet megelőző évről képest 2%-nál nagyobb mértékben. Az eurózónán kívüli tagállamok nemzeti központi bankjait az utóbbi célkitűzés nem köti.⁶⁰

A központi bank *alapvető célja mindig gazdaságpolitikai jellegű*, azaz a nemzeti fizetőeszköz – vagy jelen esetben a közös valuta – értékállóságának védelme, amely párosulhat a gazdasági növekedés, az alacsony munkanélküliség elősegítésével. A KBER *alapvető feladatai* az EUMSZ 127. cikk (2) bekezdése alapján a következők:

1. az Unió monetáris politikájának meghatározása és végrehajtása;
2. devizaműveletek végzése a 219. cikk⁶¹ rendelkezéseinek megfelelően;
3. a tagállamok hivatalos devizatartalékainak tartása és kezelése; valamint
4. a fizetési rendszer zavartalan működésének előmozdítása.

Az 1. pont szerinti cél esetében a KBER stratégiája *az árstabilitásnak az EKB jegybanki alapkamatának változtatása által történő közvetett befolyásolása*. Az európai uniós monetáris politika eszközei elsősorban:

- a refinanszírozási műveletek, úgymint az irányadó, a hosszabb lejáratú, a finomhangoló és a strukturális műveletek,
- az úgynevezett „jegybanki rendelkezésre állás” mint a rövid távú likviditásmenedzsmentet elősegítő eszközök összessége,
- a tagállamokban letelepedett hitelintézetek számára a kötelező tartalékráta meghatározása.⁶²

A 2. pont szerinti cél a gyakorlatban *a külföldi devizaeszközök és nemesfémkészletek azonnali vagy határidős ügyletek keretében történő vételét és eladását* jelenti. Legfontosabb típusa a devizapiaci beavatkozás, amelyet az EKB-nál elhelyezett devizaeszközökkel

⁵⁸ Lásd különösen az EUMSZ 119. cikk (2) bekezdését: „Az előzőekkel párhuzamosan, továbbá a Szerződésekben előírtak és az azokban meghatározott eljárások szerint ez a tevékenység magában foglalja egy közös pénz, az euro bevezetését, valamint egy egységes monetáris és árfolyam-politika meghatározását és megvalósítását, amelyek elsődleges célja az árstabilitás fenntartása és – e célkitűzés sérelme nélkül – az általános gazdaságpolitika támogatása az unión belül, a szabad versenyen alapuló nyitott piacgazdaság elvével összhangban.”

⁵⁹ EUMSZ 127. cikk (1) bekezdés.

⁶⁰ HÄDE 2016, 127. cikk magyarázata A–B. pont.

⁶¹ Az Európai Uniónak a monetáris politikáját és intézményeit illető nemzetközi megállapodások szabályairól szóló cikk.

⁶² HÄDE 2016, 127. cikk magyarázata C/I. pont; VINCZE 2011, 2242–2244.

hajtanak végre. Hivatalos nemzetközi megállapodások köthetők a harmadik országokkal szembeni árfolyampolitika kialakítására, ennek hiányában a Tanács kompetenciája e politikák kialakítása, még hozzá rendeleti úton, minősített többségű döntéshozatallal, mindez azonban nem sértheti a KBER-nek az árstabilitás fenntartására irányuló elsődleges célját.⁶³

A 3. pont szerinti cél lényege, hogy *a tagállamok nemzeti központi bankjai devizatartalékok megtestesítő eszközökkel látják el az EKB-t*, amely hozzájárulás mértékét az EKB jegyzett tőkéjéből való részesedésük arányában kell meghatározni. A hozzájárulások ellenében az EKB az azok mértékével megegyező követeléseket ír jóvá a nemzeti központi bankok javára. A devizatartalékok léte és kezelése is azt szolgálja, hogy az EKB szükség esetén eleget tudjon tenni intervenciós kötelezettségeinek.⁶⁴

A 4. pont szerinti cél lényege *a tőke- és fizetési műveletek és a valutaunió megfelelő, hatékony működése érdekében egy zavarmentesen működő fizetési rendszer fenntartása*. A GMU ugyanis e rendszeren keresztül végzi a monetáris politikai műveleteket. Az EKB és a nemzeti központi bankok eszközöket bocsátanak rendelkezésre, az EKB pedig rendeletet alkothat a rendszer hatékony működésének biztosítása érdekében.⁶⁵

Bankjegy- és érmekibocsátás

A készpénzforgalmon túli fizetési formák, mint a banki átutalások, pénzhelyettesítő eszközökkel (például bankkártya) való fizetések, valamint az elektronikus pénzformák (például bitcoin) előretörése ellenére a *készpénzkibocsátás* – az alábbi szabályok szerint definiálva – továbbra is komoly jelentőséggel bír a következő okokból kifolyólag:

- *fizetőeszközként* a készpénz továbbra is nagy jelentőséggel bír;
- *a pénzkibocsátás joga hatalmi szimbólum*;
- a közös pénz kibocsátása egy olyan *integrációs politikai cél*, amelynek a GMU harmadik szakaszába való belépés óta kiemelt szerepe van.⁶⁶

Az unión belül kizárólag az Európai Központi Bank – azon belül is a Kormányzótanács⁶⁷ – jogosult *euróbankjegyek* kibocsátásának engedélyezésére. Ilyen bankjegyek kibocsátására az EKB és a nemzeti központi bankok jogosultak. Kizárólag az EKB és a nemzeti központi bankok által kibocsátott bankjegyek minősülnek törvényes fizetőeszköznek.⁶⁸

Az EKB a lehető legnagyobb mértékig tiszteletben tartja a bankjegyek kibocsátására és külső megjelenésére vonatkozóan fennálló gyakorlatot.⁶⁹ A nemzeti központi bankok által kibocsátott bankjegyeken sem jeleníthető meg azonban nemzeti szimbólum, csak az „EKB” rövidítés több nyelven, illetve az EKB elnökének aláírása. Jelenleg 5, 10, 20, 50, 100, 200

⁶³ HÄDE 2016, 127. cikk magyarázata C/II. pont; VINCZE 2011, 2244–2245.

⁶⁴ HÄDE 2016, 127. cikk magyarázata C/III. pont; VINCZE 2011, 2244–2245.

⁶⁵ HÄDE 2016, 127. cikk magyarázata C/IV. pont; VINCZE 2011, 2244–2245.

⁶⁶ HÄDE 2016, 128. cikk magyarázata I. pont; VINCZE 2011, 2248–2249.

⁶⁷ EUMSZ 4. jegyzőkönyv 16. cikk első bekezdés.

⁶⁸ EUMSZ 128. cikk (1) bekezdés.

⁶⁹ EUMSZ 4. jegyzőkönyv 16. cikk második bekezdés.

és 500 euró címletű bankjegyek vannak forgalomban. Az EKB jelenleg a forgalomban levő bankjegyek 8%-át bocsátja ki saját maga.⁷⁰

Az eurózóna tagállamai *euróérméket* bocsáthatnak ki az EKB által jóváhagyott mennyiségben. A Tanács a Bizottság javaslata alapján, valamint az Európai Parlamenttel és az EKB-val folytatott konzultációt követően intézkedéseket fogadhat el, hogy az Unión belüli zavartalan forgalomhoz szükséges mértékben harmonizálják minden forgalomba hozatalra szánt pénzérme címletét és műszaki előírásait.⁷¹

Az egységes európai érmerendszer jelenleg az 1, 2, 5, 10, 20 és 50 eurócent, valamint az 1 és 2 euró címletű érmékből áll. A bankjegyekhez képest az érme esetében sokkal nagyobb jelentősége van a technikai, műszaki jellemzők országok közötti pontos összehangolásának. Az érme elülső oldala egységesen kialakított, a hátoldalon azonban megjelenhetnek nemzeti szimbólumok. Emellett az EKB engedélyt adhat országspecifikus alkalmi és emlékérmék kibocsátására is, időnként pedig maga is bocsát ki ilyeneket.⁷²

Az EKB szabályozói szerepköre

A KBER-re bízott feladatok teljesítése érdekében az EKB a Szerződések rendelkezéseinek megfelelően a KBER és az EKB Alapokmányában⁷³ megállapított feltételek mellett az alábbi (*normatív és egyedi aktusok kibocsátására vonatkozó jogköröket* gyakorolja).⁷⁴

Az EKB *rendeleteket* alkot a fenti Alapokmány meghatározott pontjaiban⁷⁵ előírt feladatok végrehajtásához szükséges mértékben. E feladatok a következők:

- az Unió monetáris politikájának meghatározása és végrehajtása;⁷⁶
- a tagállamokban létrehozott hitelintézetek számára kötelező tartalék fenntartása az EKB-ban, illetve a nemzeti központi bankokban lévő számláikon, valamint a Kormányzótanács megállapíthatja az ezen kötelező tartalékráták kiszámítására és meghatározására vonatkozó szabályokat;⁷⁷
- az Unión belüli és más államokkal fenntartott elszámolási rendszerek hatékony és megbízható működésének biztosítása;⁷⁸
- a Tanács által az EUMSZ 127. cikk (6) bekezdése szerint az EKB-ra ruházott különleges prudenciális felügyeleti hatáskörök tárgyában való rendeletalkotás.⁷⁹

⁷⁰ HÅDE 2016, 128. cikk magyarázata II. pont.

⁷¹ EUMSZ 128. cikk (2) bekezdése.

⁷² HÅDE 2016, 128. cikk magyarázata III. pont.

⁷³ EUMSZ 4. jegyzőkönyv.

⁷⁴ EUMSZ 132. cikk.

⁷⁵ Lásd: EUMSZ 132. cikk (1) bekezdés, első francia bekezdés felsorolása.

⁷⁶ EUMSZ 4. jegyzőkönyv 3.1. cikk, első francia bekezdés.

⁷⁷ EUMSZ 4. jegyzőkönyv 19.1. cikk.

⁷⁸ EUMSZ 4. jegyzőkönyv 22. cikk.

⁷⁹ EUMSZ 4. jegyzőkönyv 25.2. cikk.

Az EKB rendeletet alkot továbbá a Tanácsnak az EUMSZ 129. cikk (4) bekezdésében⁸⁰ említett jogi aktusaiban megállapítandó esetekben. E területek a következők:⁸¹

- az EKB-val való kötelező konzultáció esetei;
- az EUMSZ 129. cikk (4) bekezdése felhatalmazásán alapuló különleges jogalkotással összefüggésben az adatszolgáltatásra kötelezett természetes és jogi személyek körének, valamint a titoktartási szabályok és a végrehajtásra vonatkozó megfelelő rendelkezések megállapítása;
- az előző pont szerinti különleges jogalkotási eljárásban a tagállamokban létrehozott hitelintézetek számára a kötelező tartalék alapjának, a maximálisan megengedhető tartalékráta mértékének és a kapcsolódó szankcióknak a meghatározása;
- a monetáris politika „egyéb eszközeinek” meghatározása;
- az EKB alaptörvényének megemlézése;
- az EKB tőkejegyzési kulcsának megállapításához szükséges statisztikai adatok rendelkezésre bocsátási szabályainak megállapítása;
- devizatartalékokat megtestesítő eszközök lehívásának módja.

Az EKB *meghozza* a Szerződések, a KBER és az EKB Alapokmánya értelmében a KBER-re ruházott feladatok végrehajtásához szükséges *határozatokat*.⁸² Az EKB *ajánlásokat tesz és véleményeket ad*.⁸³ Az EKB úgy határozhat, hogy határozatait, ajánlásait és véleményeit nyilvánosságra hozza.⁸⁴

A vonatkozó rendelkezések keretében megállapított eljárásnak megfelelően⁸⁵ a Tanács által meghatározott kereteken belül és feltételek mellett *az EKB pénzbírságot vagy kényszerítő bírságot szabhat ki* azokra a vállalkozásokra, amelyek nem tesznek eleget a rendeleteiből és határozataiból fakadó kötelezettségeknek.⁸⁶

Az EKB bankfelügyeleti szerepköre

A KBER támogatja a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságokat a hitelintézetek prudenciális felügyeletének és a pénzügyi rendszer stabilitására vonatkozó politikáik zavartalan megvalósításában.⁸⁷ Emellett konkrét bankfelügyeleti feladat- és hatáskörökkel is megjelentek az utóbbi évek eredményei alapján. A pénzügyi piac európai felügyeletének és szabályozásának fejlődésútja során az uniós jogalkotó a szakértői bizottsági és az ügynökségi modellel keresztül jutott el az *Európai Bankunió* felállításáig, azon belül is az *Egységes*

⁸⁰ „A Tanács a Bizottság javaslata alapján, az Európai Parlamenttel és az Európai Központi Bankkal folytatott konzultációt követően, illetve az Európai Központi Bank ajánlása alapján, az Európai Parlamenttel és a Bizottsággal folytatott konzultációt követően fogadja el a KBER és az EKB Alapokmányának 4., 5.4., 19.2., 20., 28.1., 29.2., 30.4. és 34.3. cikkében említett rendelkezéseket.”

⁸¹ Lásd előző hivatkozásban megjelölt pontokat az Alapokmányban.

⁸² EUMSZ 132. cikk (1) bekezdés, második francia bekezdés.

⁸³ EUMSZ 132. cikk (1) bekezdés, harmadik francia bekezdés.

⁸⁴ EUMSZ 132. cikk (2) bekezdés.

⁸⁵ EUMSZ 129. cikk (4) bekezdés és 4. jegyzőkönyv 41. cikk.

⁸⁶ EUMSZ 132. cikk (3) bekezdés.

⁸⁷ EUMSZ 127. cikk (5) bekezdés.

Felügyeleti Mechanizmus (EFM) létrehozásáig. Az EFM létrehozásának szerződési alapjaként az EUMSZ 127. cikkének (6) bekezdése szolgált, amelynek révén egy nem szerződés-idegen uniós intézmény felhatalmazása történt meg a bankfelügyeleti funkció ellátására.

Az EKB számára a *közvetlen végrehajtás* lehetőségét az uniós jogalkotó az eurózóna jelentős – mint ilyen rendszerkockázatot a működésében magában hordozó – hitelintézeti (és pénzügyi holdingtársaságok) felett biztosítja.⁸⁸ Az EFM-rendelet ugyanakkor tartalmazza azt is, hogy a többi bankét pedig a tagállami szervek látják el, de szükség esetén az EKB ezeknél is átveheti a közvetlen felügyeleti szerepkört.⁸⁹ Következésképpen e rendszer működését is az uniós és a tagállami szervek együttműködése határozza meg.

Az EFM-rendelet szerint a közvetlen végrehajtás keretében az EKB az alábbi feladatokat látja el:

- hitelintézetek engedélyeinek kiadása és visszavonása;
- befolyásoló részesedések megszerzésére és eladására vonatkozó értesítések értékelése;
- hitelintézetekre vonatkozóan a tőke-, kockázati és szervezeti követelmények tiszteletben tartásának biztosítása;
- összevont alapú felügyelet gyakorlása a hitelintézeteknek az EFM-ben részt vevő tagállamban székhellyel rendelkező anyavállalatai felett, konglomerátumok feletti kiegészítő felügyelet, illetve helyreállítási tervek fölötti felügyeleti tevékenység (kivéve szanalási tervek);⁹⁰
- makroprudenciális feladatok ellátása az EFM-en belül;⁹¹
- együttműködés kialakítása és fenntartása az uniós szervekkel, intézményekkel és a tagállami szereplőkkel az eurózónán belül és kívül;⁹²
- nemzetközi kapcsolatok kialakítása és igazgatási megállapodások kötése felügyeleti hatóságokkal, nemzetközi szervezetekkel és harmadik országok közigazgatásával.⁹³

Az EFM keretében meghatározott feladatok ellátásához az EKB az alábbi *hatáskörökkel* rendelkezik:

- vizsgálati hatáskörök (információkérés, általános vizsgálatok lefolytatása, helyszíni ellenőrzések, kényszerítő intézkedések alkalmazása tagállami igazságügyi hatóság engedélyezése mellett);⁹⁴
- külön felügyeleti hatáskörök (engedélyezés, minősített részesedés előzetes vizsgálata, intézkedések meghozatalának előírása, közigazgatási szankciók alkalmazása).⁹⁵

⁸⁸ EFM-rendelet 6. cikk (3)–(4) bekezdés.

⁸⁹ Az EFM-rendelet 6. cikkének (4) bekezdése határozza meg az egyes hitelintézetek jelentősnek minősítése során alkalmazható kiegészítő szabályokat.

⁹⁰ EFM-rendelet 4. cikk.

⁹¹ EFM-rendelet 5. cikk.

⁹² EFM-rendelet 6–7. cikk.

⁹³ EFM-rendelet 8. cikk.

⁹⁴ EFM-rendelet 10–13. cikk.

⁹⁵ EFM-rendelet 14–18. cikk.

Egyéb feladatok

Az EKB ellát *tanácsadói feladatokat*, valamint *konzultációs jogokkal* is rendelkezik. Az Alapokmány alapján az EKB bármely hatáskörébe tartozó területen véleményt terjeszthet az uniós intézmények, szervek, hivatalok vagy nemzeti hatóságok elé.⁹⁶ Az EUMSZ rendelkezései alapján⁹⁷ az EKB-val kötelező konzultálni a hatáskörébe tartozó valamennyi uniós jogi aktusra irányuló javaslattal kapcsolatban, valamint a nemzeti hatóságok részéről az EKB hatáskörébe tartozó valamennyi jogszabálytervezettel kapcsolatban bizonyos eljárásrendben és feltételrendszernek⁹⁸ megfelelően.

Utóbbi pont értelmezésében a Tanács egy határozata⁹⁹ nyújt segítséget, eszerint az EKB hatáskörébe esnek például a valutaügyek, a fizetőeszközök, a nemzeti központi bankok, a fizetési és elszámolási rendszerek, a pénzügyintézetekre vonatkozó szabályok stb.¹⁰⁰

Az Alapokmány rendelkezése¹⁰¹ alapján a KBER feladatainak megvalósítása céljából az EKB a nemzeti központi bankok közreműködésével *összegyűjti a szükséges statisztikai adatokat* a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságoktól vagy közvetlenül a gazdasági szereplőktől. Ennek érdekében együttműködik az uniós intézményekkel, szervekkel és hivatalokkal, a tagállamok vagy harmadik államok hatáskörrel rendelkező hatóságaival, valamint a nemzetközi szervezetekkel. Ennek részletszabályait a Tanács egy rendelete¹⁰² határozza meg.

A KBER *részt vesz nemzetközi együttműködésekben*, ez azonban a KBER feladatkörébe tartozó nemzetközi együttműködésekre korlátozódik.¹⁰³ Az Alapokmány kifejezetten nemzetközi együttműködési kérdésekként ismeri el a más államokkal fenntartott elszámolási és fizetési rendszerek hatékony és megbízható működését,¹⁰⁴ valamint a harmadik országokkal és nemzetközi szervezetekkel történő banki ügyletek lebonyolítását, illetve kapcsolatok létesítését más államok központi bankjaival és pénzügyi szervezeteivel és szükség esetén nemzetközi szervezetekkel.¹⁰⁵ Emellett az Alapokmány megengedi,¹⁰⁶ hogy a KBER feladatainak ellátása céljából részt vegyen olyan nemzetközi szervezetek munkájában, amilyen a Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság.¹⁰⁷

⁹⁶ EUMSZ 127. cikk (4) bekezdés és 4. jegyzőkönyv 4. cikk *b*) pont.

⁹⁷ EUMSZ 127. cikk (4) bekezdés és 4. jegyzőkönyv 4. cikk *a*) pont.

⁹⁸ Az EUMSZ 129. cikk (4) bekezdésében szabályozva.

⁹⁹ A Tanács 98/415/EK határozata a nemzeti hatóságoknak az Európai Központi Bankkal a jogszabálytervezetéről folytatott konzultációjáról (1998. június 29.).

¹⁰⁰ VINCZE 2011, 2246.

¹⁰¹ EUMSZ 4. jegyzőkönyv 5. cikk.

¹⁰² A Tanács 2533/98/EK rendelete az Európai Központi Bank által végzett statisztikai adatgyűjtésről (1998. november 23.).

¹⁰³ EUMSZ 4. jegyzőkönyv 6.1. cikk.

¹⁰⁴ EUMSZ 4. jegyzőkönyv 22. cikk.

¹⁰⁵ EUMSZ 4. jegyzőkönyv 23. cikk.

¹⁰⁶ EUMSZ 4. jegyzőkönyv 6.3. cikk.

¹⁰⁷ VINCZE 2011, 2247.

Vákát oldal

9. A Számvevőszék

1977 óta működik, leggyakrabban az Európai Unió „pénzügyi lelkiismerete”-ként szokták emlegetni, mert az Unió pénzügyi ellenőrzését végzi.¹ A Számvevőszék székhelye Luxembourgonban található.

9.1. A Számvevőszék szervezete

A Számvevőszék esetében is érvényesül az „egy tagállam, egy számvevő” elve, így jelenleg 28 tagja van. A számvevők feladataik ellátása során teljes mértékben függetlenek,² feladataik ellátása során nem kérhetnek és fogadhatnak el utasításokat kormányoktól vagy más szervektől,³ az Európai Unió általános érdekében járnak el.⁴ A Számvevőszék tagjait olyan személyek közül választják ki, akik államukban külső ellenőrzést végző szervezetekhez tartoznak vagy tartoztak, vagy akik rendelkeznek az ehhez a hivatalhoz szükséges különleges képesítéssel. A számvevőket hatéves időtartamra nevezik ki, megbízatásuk megújítható.

A Számvevőszék élén elnök áll, akit a tagok saját maguk közül választanak. Az elnök hivatali ideje három év, megbízatása megújítható.⁵ Az elnök elnököl a Számvevőszék ülésein, biztosítja a Számvevőszék döntéseinek végrehajtását, illetve az intézmény és annak tevékenységei hatékony irányítását. Az elnök képviseli a Számvevőszéket annak külkapcsolataiban, különösen a költségvetési beszámoló elfogadásáért felelős hatóságnál, az Európai Unió más intézményeinél, valamint a tagállamok, illetve kedvezményezett államok legfelsőbb ellenőrző intézményeinél. A Számvevőszék klasszikus értelemben vett hivatali apparátusát a Főtitkárság adja, amely élén a főtitkár áll, akit a számvevőszéki testület nevez ki hatéves, megújítható időtartamra.

A Számvevőszék testületként működik, vagyis tagjai többségi szavazattal fogadják el az ellenőrzési jelentéseket és véleményeket. A számvevőszéki testület havonta kétszer teljes létszámban, azaz mind a 28 tag részvételével összeül. Feladatai elvégzésében szakértő ellenőrökből álló személyzet segíti munkáját. A Számvevőszék öt kamarából épül fel, ezekhez vannak hozzárendelve a számvevőszéki tagok és az ellenőrök.

¹ EUMSZ 285. cikk.

² EUMSZ 286. cikk (1) bekezdés.

³ EUMSZ 286. cikk (3) bekezdés.

⁴ EUMSZ 285. cikk.

⁵ EUMSZ 286. cikk (2) bekezdés.

A Számvevőszék feladatait öt elkülönített kamarán keresztül végzi. *A Számvevőszék kamarái* az alábbiak:

- fenntartható természetierőforrás-gazdálkodás (I. kamara);
- kohéziós, növekedési és társadalmi befogadási beruházások (II. kamara);
- külső fellépések, biztonságpolitika és jogérvényesülés (III. kamara);
- piacsabályozás és versenyalapú gazdaság (IV. kamara);
- uniós finanszírozás és igazgatás (V. kamara).

A Számvevőszék munkáját különböző bizottságok⁶ is segítik. A Számvevőszék tíz ellenőrzési és adminisztratív igazgatóságra van osztva, amelyek rugalmas, feladatorientált munkacsoportokat alakítanak ki.

9.2. A Számvevőszék feladatai

A Számvevőszék őrködik az Unió pénzeszközeinek felelősségteljes és helyes kezelése felett. Munkája garanciát jelent arra, hogy betartsák az erkölcsi, adminisztratív és számviteli elveket. A Számvevőszék feladatkörébe tartozik, hogy megvizsgálja az Unió összes bevételre és kiadásra vonatkozó elszámolását. Megvizsgálja az Unió által létrehozott valamennyi szerv, illetve hivatal minden bevételre és kiadásra vonatkozó elszámolását is. A Számvevőszék az elszámolás megbízhatóságát, valamint az alapjául szolgáló ügyletek jogszerűségét és szabályszerűségét igazoló nyilatkozatot terjeszt az Európai Parlament és a Tanács elé, amelyet az Európai Unió Hivatalos Lapjában közzé kell tenni. Ez a nyilatkozat az Unió tevékenységének valamennyi főbb területére kiterjedő külön értékelésekkel egészíthető ki.⁷

A Számvevőszék megvizsgálja a bevételek és kiadások jogszerűségét és szabályszerűségét, valamint a pénzgazdálkodás hatékonyságát és eredményességét. Ennek során jelentést tesz, különösen, ha bármilyen szabálytalanságot észlel. A Számvevőszék az OLAF-fal⁸ folytatott együttműködés során biztosítja, hogy ha csalás, korrupció vagy az Unió pénzügyi érdekeire hatást gyakorló bármilyen illegális tevékenység gyanúja merül fel, jelzéssel élnek az OLAF felé. A bevételek ellenőrzését az esedékesként megállapított összegek és az Unió számára ténylegesen kifizetett összegek alapján végzik. A kiadások ellenőrzését a vállalt kötelezettségek és a teljesített kifizetések alapján végzik. Ezek az ellenőrzések az adott pénzügyi évre vonatkozó elszámolások lezárása előtt is elvégezhetők.⁹

Az ellenőrzést a nyilvántartások alapján és szükség esetén a helyszínen, az Unió többi intézményében, az Unió nevében bevételt vagy kiadást kezelő szervek, illetve hivatalok helyiségeiben és a tagállamokban – beleértve a költségvetésből kifizetésben részesülő bármely természetes vagy jogi személy helyiségeit is – végzik. A tagállamokban az ellenőrzést a nemzeti ellenőrző szervekkel vagy a hatáskörrel rendelkező tagállami szervezeti egységekkel kapcsolatot tartva kell elvégezni. Az ellenőrzéssel érintettek a Számvevőszék

⁶ Ellenőrzés-minőségi bizottság, igazgatási bizottság.

⁷ EUMSZ 287. cikk (1) bekezdés.

⁸ Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) felelős az Unió által a csalás ellen folytatott küzdelemért és az Unió pénzügyi érdekeinek védelméért.

⁹ EUMSZ 287. cikk (2) bekezdés.

kérésére kötelesek megküldeni a Számvevőszék feladatainak elvégzéséhez szükséges valamennyi dokumentumot és információt.

A Számvevőszék minden pénzügyi év lezárását követően éves jelentést készít. A jelentést meg kell küldeni az Unió többi intézményének, és ezeknek az intézményeknek a Számvevőszék megállapításaira adott válaszával együtt közzé kell tenni az Európai Unió Hivatalos Lapjában. A Számvevőszék további meghatározott kérdésekre vonatkozó megállapításait bármikor előterjesztheti, és a többi uniós intézmény bármelyikének kérésére véleményt adhat. Éves jelentéseit, külön jelentéseit vagy véleményeit tagjainak többségével fogadja el. A Számvevőszék bizonyos típusú jelentések vagy vélemények elfogadása céljából belső tanácsokat hozhat létre. A Számvevőszék segíti az Európai Parlamentet és a Tanácsot a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos ellenőrzési feladataik gyakorlása során.¹⁰

¹⁰ EUMSZ 287. cikk (4) bekezdés.

Vákát oldal

10. A tanácsadó szervek és az Európai Beruházási Bank

Az Európai Unióban az Európai Parlamentet, a Tanácsot és a Bizottságot a Gazdasági és Szociális Bizottság, valamint a Régiók Bizottsága segíti tanácsadói minőségben.¹

10.1. A Gazdasági és Szociális Bizottság

Az Európai Unió egyik tanácsadó szerve a Gazdasági és Szociális Bizottság (ECOSOC). A tanácsadó, konzultatív szerv feladata a szociális és gazdasági érdekcsoportok, a szervezett civil társadalom bevonása az uniós döntések előkészítésébe. A Gazdasági és Szociális Bizottság a munkaadók és a munkavállalók szervezeteiből, valamint a civil társadalom egyéb területeit, így különösen a gazdasági és társadalmi élet, az állampolgári részvétel, a szakmai és a kulturális területek reprezentatív szereplőit tömörítő szervezetek képviselőiből áll.² A Gazdasági és Szociális Bizottság székhelye Brüsszelben található.

A Gazdasági és Szociális Bizottság szervezete

A Gazdasági és Szociális Bizottságnak ma 28 tagállamból összesen 350³ tagja van. A helyek száma a következőképpen oszlik meg a tagállamok között: Németország, Franciaország, Olaszország és az Egyesült Királyság: 24; Spanyolország és Lengyelország: 21; Románia: 15; Ausztria, Belgium, Bulgária, Görögország, Magyarország, Hollandia, Portugália, Csehország és Svédország: 12; Horvátország, Dánia, Finnország, Írország, Litvánia és Szlovákia: 9; Lettország és Szlovénia: 7; Észtország: 6; Ciprus, Málta és Luxemburg: 5. A Gazdasági és Szociális Bizottság tagjai nem utasíthatók. Feladataik ellátása során teljes mértékben függetlenek, és az Európai Unió általános érdekében járnak el.⁴ A tagok mandátuma öt évre szól, amely megújítható.⁵

A Gazdasági és Szociális Bizottság fő szervei a Közgyűlés, az Elnökség, az Elnöki Testület, az elnök és a szekciók (esetleges kategóriák). A fő döntéshozó szerve a Közgyűlés, ahol mind a 350 tag helyet kap. A Közgyűlés három csoportra tagolódik: a munkaadói csoportban a nagyvállalatok képviselői ülnek, a munkavállaló csoportban a nemzeti szak-szervezeti szövetségek küldöttei, míg a harmadik csoportban a mezőgazdasági termelők, fogyasztók, szociális gazdaság képviselői, kézművesek és kis-, valamint közép vállalatok,

¹ EUSZ 13. cikk (4) bekezdés.

² EUMSZ 300. cikk (2) bekezdés.

³ Az EUMSZ 301. cikke értelmében tagjainak száma nem haladhatja meg a 350-et.

⁴ EUMSZ 300. cikk (4) bekezdés.

⁵ EUMSZ 302. cikk (1) bekezdés.

szociális és környezetvédelmi civil szervezetek, szabadfoglalkozásúak és más hasonló tevékenységeket végzők tevékenykednek.

A Gazdasági és Szociális Bizottság két és fél éves időtartamra választja meg elnökét és tisztségviselőit a tagjai közül.⁶ A tisztségviselők a két alelnök és a főtitkár. Az alelnököket abból a két csoportból kell választani, amelynek az elnök nem tagja. A Gazdasági és Szociális Bizottság munkájának irányításáért, az Európai Unió intézményeivel való kapcsolattartásért, valamint a külkapcsolatokért az elnök a felelős. Az alelnökök jogosultak az elnök helyettesítésére távolléte esetén. A főtitkár az elnök felügyelete mellett irányítja a titkárságot, felelős a Közgyűlés, az Elnökség és az elnök által hozott döntések végrehajtásáért. Az Elnökséget az elnök, a két alelnök, a tagállamonként a Közgyűlés által megválasztott egy tag, a három csoportelnök, valamint a szekcióelnökök alkotják. Az Elnöki Testület az elnökből és a két alelnökből áll. A Gazdasági és Szociális Bizottság szakosított szekciói az alábbiak:

- mezőgazdaság, vidékfejlesztés, környezetvédelem (agriculture, rural development and the environment, NAT),
- gazdasági és monetáris unió (economic and monetary union and economic and social cohesion, ECO),
- foglalkoztatáspolitikai, szociálpolitika, állampolgárság (Employment, social affairs and citizenship, SOC),
- külpolitika, külkapcsolatok (external relations, REX),
- belső piac, termelés, fogyasztás (the single market, production and consumption, INT),
- közlekedés, energiapolitika, infrastruktúra, információs társadalom (transport, energy, infrastructure and the information society, TEN).

A szekciók mellett ideiglenes albizottságok,⁷ konzultatív bizottságok,⁸ konzultatív vegyes bizottságok⁹ is működnek.

A Gazdasági és Szociális Bizottság tagjai az alábbi „kategóriákba” szerveződhetnek, amelyek az Európai Unió szervezett civil társadalmának különféle gazdasági és társadalmi érdekeit képviselik:

- kkv-k, kézművesek és szabadfoglalkozásúak,
- mezőgazdasági termelők,
- fogyasztó- és környezetvédelem,
- szociális gazdaság,
- közlekedés.

⁶ EUMSZ 303. cikk.

⁷ Eljárási szabályzat 19. cikk.

⁸ Eljárási szabályzat 24. cikk. Ilyen az Ipari Szerkezetváltás Konzultatív Bizottsága (Consultative Commission on Industrial Change, CCMCI).

⁹ Ilyenek az EU és a tagjelölt országok közötti vegyes bizottságok, valamint az Európai Gazdasági Térség Konzultatív Bizottsága.

Lehetőség van még csoportok,¹⁰ megfigyelőközpontok¹¹ és quaestorok testülete¹² működtetésére.¹³

A Gazdasági és Szociális Bizottság évente 10 plenáris ülést, illetve ennél sűrűbben szekcióüléseket tart. A plenáris üléseken – a szekciók állásfoglalásai alapján – elfogadják a testület által kiadott véleményeket. A Gazdasági és Szociális Bizottság munkamódszere, hogy a vélemények kidolgozásához a szekciók többnyire tanulmányozó csoportokat hoznak létre, és kijelölnek egy előadót. A szavazás először a szekción belül, majd a plenáris ülésen történik.

A Gazdasági és Szociális Bizottság hatáskörei

A Gazdasági és Szociális Bizottság valódi befolyásoló tényező az Európai Unió jogalkotási folyamatában, értékét az adja, hogy hatalmas szakértői bázissal rendelkezik, összekötő szerepe van a civil társadalom és az Európai Unió intézményei között. A Gazdasági és Szociális Bizottság fő feladata a tanácsadás, vélemények kidolgozása gazdasági, szociális és foglalkoztatási ügyekben, de véleményt nyilváníthat az uniós jogalkotás bármely kérdésében is. Az általa adott vélemények nem kötelező erejűek.

Az EUMSZ előírja, hogy melyek azok a területek, amelyeken döntés csak akkor hozható, ha sor került az előzetes konzultációra a Gazdasági és Szociális Bizottsággal. Ezek a kötelező konzultáció esetei:

- agrárpolitika (43. cikk),
- a személyek és a szolgáltatások szabad mozgása (46., 50. és 59. cikk),
- versenypolitika (91., 95. és 100. cikk),
- közvetett adók harmonizálása (113. cikk),
- a belső piacra vonatkozó jogszabályok közelítése (114. és 115. cikk),
- foglalkoztatáspolitikai (148., 149. és 153. cikk),
- szociálpolitika, oktatás, szakképzés és ifjúság (156., 165. és 166. cikk),
- közegészségügy (168. cikk),
- fogyasztóvédelem (169. cikk),
- transzeurópai hálózatok (172. cikk),
- iparpolitika (173. cikk),
- gazdasági, társadalmi és területi kohézió (175. cikk),
- kutatás és technológiafejlesztés, valamint úrkutatás (182. és 188. cikk),
- környezetvédelem (192. cikk).

A kötelező eseteken kívül a Parlament, a Bizottság, valamint a Tanács választható konzultáció keretében minden olyan esetben is konzultálhat a Gazdasági és Szociális Bizottsággal,

¹⁰ Jelenleg ilyen az IT-tagok csoportja, a Kommunikáció csoport, a Költségvetési csoport, a Quaestorok csoportja, a Gazdasági és Szociális Bizottság és a Régiók Bizottsága politikai nyomkövetési csoportja, valamint az Összekötő csoport a civil társadalom európai szervezeteivel és hálózataival.

¹¹ Jelenleg: egységes piac megfigyelőközpont, munkaerőpiac megfigyelőközpont és fenntartható fejlődés megfigyelőközpont.

¹² Eljárási szabályzat 69. cikk

¹³ A különböző szervezeti egységeket, szervezetet összefoglalóan „Vademekumoknak” szokták nevezni.

amikor azt indokoltnak tartja. Vannak esetek, amikor a Gazdasági és Szociális Bizottság saját kezdeményezésére ad véleményt.

A konzultációt kezdeményező a vélemény benyújtására határidőt tűzhet ki, amely az erről szóló értesítésnek az elnök általi kézhezvételétől számított legalább egy hónap. A határidő lejártát követően a vélemény hiánya nem képezheti akadályát a további eljárásnak (jogalkotási folyamatnak). A Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a tanácskozásokról készült összefoglalóval együtt kell megküldeni az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Bizottságnak.¹⁴

A Gazdasági és Szociális Bizottság két kiegészítő feladata: a civil szervezetek nagyobb mértékű bevonása az európai döntéshozatalba és a civil szervezetek szerepének fokozása a nem uniós országokban, ennek érdekében strukturált párbeszédet folytat a civil szervezetek képviselőivel, és támogatja az unióhoz hasonló konzultatív szervezetek létrejöttét.

10.2. Régiók Bizottsága

A Régiók Bizottsága az Európai Unió fiatalabb tanácsadó szerve. A Maastrichti Szerződés hozta létre számos tagállam kérésére, amelyek azt kívánták, hogy a regionális és helyi hatóságok számára teremtsenek intézményesített lehetőséget az uniós folyamatokba való bekapcsolódásra. A Régiók Bizottságának székhelye Brüsszelben található.

A Régiók Bizottsága az Európai Parlamentet, a Tanácsot és a Bizottságot is segíti tanácsadói minőségben.¹⁵ A Régiók Bizottsága a regionális és helyi testületek olyan képviselőiből áll, akik valamely regionális vagy helyi testületben választással nyert képviselői megbízással rendelkeznek, vagy valamely választott testületnek politikai felelősséggel tartoznak.¹⁶

A Régiók Bizottságának a tagjai nem utasíthatók. Feladataik ellátása során teljes mértékben függetlenek, és az Európai Unió általános érdekében járnak el.¹⁷ Jelenleg a tagországok régióinak képviseletében 350 tag¹⁸ alkotja¹⁹ a Régiók Bizottságát.²⁰ A Régiók Bizottsága összetételét a Tanács a Bizottság javaslata alapján egyhangúlag elfogadott határozatban állapítja meg. A Régiók Bizottsága tagjait és azonos számú póttagjait öt évre nevezik ki. Megbízatusuk megújítható. A Régiók Bizottsága tagjainak és póttagjainak az egyes tagállamok javaslatai alapján összeállított listáját a Tanács fogadja el. A bizottsági tag megbízatusa automatikusan megszűnik, ha a képviselői megbízatus, amely alapján őt tagnak javasolták, megszűnik. Ilyen esetben a helyére a hivatali idő fennmaradó részére

¹⁴ EUMSZ 304. cikk.

¹⁵ EUMSZ 300. cikk (1) bekezdés.

¹⁶ EUMSZ 300. cikk (3) bekezdés.

¹⁷ EUMSZ 300. cikk (4) bekezdés.

¹⁸ Az EUMSZ 305. cikke értelmében a Régiók Bizottsága tagjainak száma nem haladhatja meg a 350-et.

¹⁹ A taglétszám az alábbiak szerint oszlik meg az Európai Unió tagállamai között: Németország, Franciaország, Olaszország és az Egyesült Királyság: 24; Spanyolország és Lengyelország: 21; Románia: 15; Ausztria, Belgium, Bulgária, Görögország, Magyarország, Hollandia, Portugália, Csehország és Svédország: 12; Horvátország, Dánia, Finnország, Írország, Litvánia és Szlovákia: 9; Lettország és Szlovénia: 7; Észtország: 6; Ciprus, Málta és Luxemburg: 5 tagot jogosult a Régiók Bizottságába delegálni.

²⁰ A Régiók Bizottságának 350 póttagja is van.

ugyanazon eljárásnak megfelelően másik tagot kell kinevezni. A Régiók Bizottsága tagjai nem lehetnek egyszerre az Európai Parlament tagjai is.²¹

A Régiók Bizottsága szervezete

A Régiók Bizottságának tagjai a Közgyűlésben, 28 nemzeti delegációban, politikai csoportokban²² és 6 szakbizottságban, valamint albizottságokban dolgoznak. A Régiók Bizottsága a tagjai közül két és fél éves időtartamra megválasztja elnökét és tisztségviselőit.²³ A Régiók Bizottsága szakbizottságai az alábbiak:

- Uniós polgárság, kormányzás, intézményi és külügyek (CIVEX, Citizenship, Governance, Institutional and External Affairs),
- Területi kohéziós politika és uniós költségvetés (COTER, Commission for Territorial Cohesion Policy and EU Budget),
- Gazdaságpolitika (ECON, Economic Policy),
- Környezetvédelem, éghajlatváltozás és energiaügy (ENVE, Environment, Climate Change and Energy),
- Természeti erőforrások (NAT, Natural Resources),
- Szociálpolitika, oktatás, foglalkoztatás, kutatás és kultúra (SEDEC, Social Policy, Education, Employment, Research and Culture).

A fenti állandó szakbizottságokon kívül működik a CAFA (Committee for Administrative and Financial Affairs), amely a Régiók Bizottságát képviseli a költségvetés körüli vitákban.

A Régiók Bizottságában létrehozhatók interregionális csoportok is. Interregionális csoportnak tekintendő bármely olyan csoport, amely a Régiók Bizottsága legalább tíz rendes tagjából áll, akik vagy legalább négy nemzeti delegációhoz, vagy pedig egy határokon átívelő együttműködés előmozdítására megkötött államközi egyezmény alapján létrehozott régiócsoporthoz tartoznak.²⁴ Egyes régióközi csoportok²⁵ a hozzájuk kapcsolódó makroregionális stratégia²⁶ keretében jöttek létre. Ezenkívül a Régiók Bizottságában hálózatok is működnek (az Európa 2020 stratégiát nyomon követő platform, a szubszidiaritásfigyelő hálózat, az európai területi együttműködési csoportosulás [EGTC], a decentralizált fejlesztési együttműködés és a Polgármesterek Szövetsége), amelyek szakpolitikai, regionális kérdésekhez kapcsolódnak. A szervezet széles körű nemzetközi kapcsolatokat is fenntart,

²¹ EUMSZ 305. cikk.

²² Jelenleg a politikai hovatartozás függvényében a következő öt politikai csoport működik a Régiók Bizottságán belül: Európai Néppárt (EPP), Európai Szocialisták Pártja (PES), Liberálisok és Demokraták Szövetsége Európáért (ALDE), Európai Szövetség (EA) és Európai Konzervatívok és Reformerek (ECR). A Régiók Bizottságának tagjai úgy is dönthetnek, hogy egyik politikai csoportba sem lépnek be (függetlenek).

²³ EUMSZ 306. cikk.

²⁴ Az Elnökség 11 csoport létrehozását hagyta jóvá, amelyek közül a következők jelenleg is aktívak: Adriatic-Ionian, Alpine Macroregion, Baltic sea regions, Cross-border Cooperation, Future of the Automotive Industry, Health, Insular regions, Less developed regions, North sea, Regions with legislative power, Saar-Lor-Lux.

²⁵ Az Adriai- és Jón-tengeri, az Alpok makrorégió, a Balti-tengeri régiók és a Duna csoport.

²⁶ A makroregionális stratégia egy, az Európai Tanács által jóváhagyott keret, amelynek célja a gazdasági, társadalmi és területi kohézió elősegítése egy meghatározott, a tagállamokhoz és az ugyanabban a földrajzi térségben található harmadik országokhoz kapcsolódó földrajzi területen (makrorégióban).

így a helyi és regionális önkormányzatok euromediterrán közgyűlését (ARLEM) és a helyi és regionális önkormányzatok a keleti partnerségért konferenciáját (Conference of the Regional and Local Authorities for the Eastern Partnership, CORLEAP).

A Régiók Bizottsága feladatai

Az Európai Parlament, a Tanács vagy a Bizottság²⁷ a Szerződésekben meghatározott esetekben, továbbá minden olyan – különösen a határokon átnyúló együttműködést érintő – esetben, amikor ezt az intézmények valamelyike indokoltnak tartja, konzultál a Régiók Bizottságával. A bizottság saját kezdeményezésére is adhat véleményt olyan esetekben, amikor ezt indokoltnak tartja. A Régiók Bizottsága által adott vélemény nem kötelező erejű. A Régiók Bizottsága hatáskörébe tartozik

- az uniós intézmények kérésére történő véleményadás (ami lehet kötelező és fakultatív konzultáció),
- véleményadás a Régiók Bizottsága saját kezdeményezésére,
- jogosultsága a Bírósághoz fordulás utólagos bírósági normakontroll érdekében.

A kötelező konzultáció esetei az alábbiak:

- oktatási, szakképzési és ifjúsági ügyek (EUMSZ 165. cikke),
- kultúra (EUMSZ 167. cikke),
- közegészségügy (EUMSZ 168. cikke),
- transzeurópai közlekedési, távközlési és energiahálózatok (EUMSZ 172. cikke),
- gazdasági és társadalmi kohézió (EUMSZ 175., 177. és 178. cikke).

Fakultatív konzultációra minden olyan esetben sor kerülhet, ha a Bizottság, a Tanács és a Parlament a kötelező eseteken túlmenően azt indokoltnak tartja. A Régiók Bizottsága saját kezdeményezésére is adhat véleményt. Ennek két típusa van: 1. Amennyiben konzultációra kerül sor az Európai Gazdasági és Szociális Bizottsággal, erről tájékoztatást kap a Régiók Bizottsága is, amely – ha úgy ítéli meg, hogy regionális érdekek is érintettek – önként véleményt adhat a szóban forgó kérdéstről. 2. Általános szabályként a Régiók Bizottsága véleményt alkothat minden olyan esetben, amikor ezt szükségesnek véli.²⁸

A Régiók Bizottságának nagyon fontos jogköre az uniós aktusok vonatkozásában az Európai Bírósághoz fordulás joga. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével²⁹ teljesedett ki e lehetősége. Mint kvázi privilegizált keresetindításra jogosult a saját előjogai védelme

²⁷ Az Európai Bizottságnak a Lisszaboni Szerződés értelmében immár a jogalkotási szakaszt megelőzően konzultálnia kell az európai helyi és a regionális hatóságokkal és szövetségeikkel. A Régiók Bizottsága a helyi és a regionális hatóságok képviselőitől nagyon komoly feladatot kap ebben az eljárásban. Azt követően, hogy a Bizottság jogalkotási javaslatot tett, ismételt konzultálnia kell a Régiók Bizottságával, amennyiben a javaslat olyan szakpolitikai területet érint, amely közvetlenül kihat a helyi és a regionális hatóságokra.

²⁸ A Régiók Bizottsága például saját kezdeményezésű véleményeket alkotott a következő területeken: kis és közepes vállalkozások (kkv-k), transzeurópai hálózatok, turizmus, strukturális alapok, egészségügy (kábitószerek elleni küzdelem), ipar, városfejlesztés, képzési programok, környezetvédelem.

²⁹ Jögalapja a Lisszaboni Szerződéshez csatolt, a szubszidiaritás és arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyv 2. cikke.

érdekében semmissé nyilvánítási eljárást³⁰ kezdeményezhet a Bíróságnál, amennyiben úgy véli, hogy kötelező konzultáció esetében nem keresték meg konzultációra irányuló kérelemmel, vagy ha a konzultációs eljárást nem szabályszerűen alkalmazták. A szubszidiaritás és arányosság elveinek alkalmazásáról szóló jegyzőkönyv a szubszidiaritás tekintetében megerősíti a Bíróság felülvizsgálati jogosultságát azzal, hogy a Bírósághoz fordulás jogát kiterjeszti a Régiók Bizottságára.

A véleményalkotás folyamata úgy zajlik, hogy a Régiók Bizottságának elnöksége a javaslattal megbízza a Régiók Bizottsága egyik szakbizottságát. A szakbizottság előadót jelöl ki, majd az előadó megkezdí munkáját. Az első tervezet elkészítése után azt betérjeszti a szakbizottság elé. A szakbizottságban vita, módosító indítványok történnek, majd a vélemény szakbizottsági elfogadására kerül sor. A véleményt a plenáris ülésen is elfogadják, majd megjelenik az Európai Unió Hivatalos Lapjában.

Különböző súlyú konzultációra van lehetőség a Régiók Bizottságával. Legtipikusabb a fenti általános séma szerinti vélemény, ezenkívül azonban ismert az állásfoglalás, előretekintő vélemény, előretekintő jelentés, hatástanulmány és tanulmány fogalma is. A Régiók Bizottsága állásfoglalást gyorsított eljárás keretében elfogadott nyilatkozattal ad. Az előretekintő vélemény olyan vélemény, amelyet a Régiók Bizottsága azelőtt dolgoz ki, hogy az Európai Bizottság zöld vagy fehér könyvet adott volna ki a témában. Az előretekintő jelentés egy előzetes jelentés az Európai Bizottság javaslatainak közzététele előtt. Hatástanulmány készítésére akkor kerül sor, ha szükség van a politikák regionális vagy helyi szintű hatásának kiértékelésére. Végezetül tanulmány készül az Európai Unió regionális és helyi vetületeinek különféle szempontjairól.

10.3. Az Európai Beruházási Bank

Az Európai Beruházási Bank a 28 uniós tagállam tulajdonában áll, azaz a bank részvényesei a tagállamok. Az Európai Beruházási Bank saját forrásait tagjai, azaz a tagállamok biztosítják.³¹ Az Európai Beruházási Bank székhelye Luxembourgban található.

Az Európai Beruházási Bank felépítése

Az Európai Beruházási Bank jogi személy.³² Kormányzótanácsa a tagállamok által kijelölt miniszterekből áll.³³ A Kormányzótanács állapítja meg a Bank hitelpolitikájára vonatkozó általános irányelveket és felügyeli ezek végrehajtását.³⁴

³⁰ EUMSZ 263. cikk (3) bekezdés.

³¹ EUMSZ 308. cikk.

³² EUMSZ 308. cikk.

³³ Az Európai Beruházási Bank alapokmánya 7. cikk (1) bekezdés.

³⁴ Az Európai Beruházási Bank alapokmánya 7. cikk (2) bekezdés.

A Kormányzótanács feladatai:

- határozni a jegyzett tőke felemeléséről;
- meghatározni a Bank feladatának keretein belül végzett finanszírozási műveletekre vonatkozó elveket;
- gyakorolni az Igazgatótanács, az Igazgatási Bizottság és a vizsgálóbizottság tagjainak kinevezése és felmentése tekintetében megállapított hatáskört;³⁵
- dönteni a teljes egészében vagy részben az Unió területén kívül eső befektetési műveletek finanszírozásáról;
- jóváhagyni az Igazgatótanács éves jelentését, az éves mérleget és az eredménykimutatást, valamint a Bank eljárási szabályzatát.³⁶

Az Igazgatótanács 28 igazgatóból és 18 helyettesből áll. Az igazgatókat a Kormányzótanács öt évre nevezi ki. Minden egyes tagállam, valamint a Bizottság egy-egy igazgatót jelöl.³⁷

Az Igazgatótanács feladatai:

- finanszírozás nyújtása, különösen kölcsönök és garanciák formájában;
- kölcsönök felvétele;
- a kölcsönök kamatainak, a jutalékoknak, valamint a további díjaknak a megállapítása.³⁸

Az Igazgatási Bizottság a Kormányzótanács által az Igazgatótanács javaslata alapján hat-éves időtartamra kinevezett elnökből és nyolc alelnökből áll. Megbízatusuk megújítható.³⁹ Az Igazgatási Bizottság az elnök felügyelete alatt és az Igazgatótanács ellenőrzése mellett felel a Bank mindennapi ügyeinek intézéséért; előkészíti az Igazgatótanács határozatait, és gondoskodik ezeknek a határozatoknak a végrehajtásáról.

A Számvizsgáló Bizottság a Kormányzótanács által kinevezett hat tagból áll.⁴⁰ A Számvizsgáló Bizottság évente ellenőrzi a Bank műveleteinek és könyveinek szabályszerűségét, azt, hogy a Bank műveletei megfelelnek-e az alapokmányban, illetőleg az eljárási szabályzatban előírt alaki és eljárási követelményeknek.⁴¹ A Számvizsgáló Bizottság igazolja, hogy a mérleg és az Igazgatótanács által elkészített éves eredménykimutatásban található pénzügyi adatok hitelesen tükrözik a Bank helyzetét.⁴²

³⁵ A Kormányzótanács az alapokmány 12. cikkének (1) bekezdése értelmében kinevezi a Számvizsgáló Bizottság hat tagját, valamint az alapokmány 9. cikkének (2) bekezdése értelmében az Igazgatótanács és az alapokmány 11. cikkének (1) bekezdése értelmében az Igazgatási Bizottság tagjait.

³⁶ Az Európai Beruházási Bank alapokmánya 7. cikk (3) bekezdése értelmében.

³⁷ Az Európai Beruházási Bank alapokmánya 9. cikk (2) bekezdés.

³⁸ Az Európai Beruházási Bank alapokmánya 9. cikk.

³⁹ Az Európai Beruházási Bank alapokmánya 11. cikk (1) bekezdés.

⁴⁰ Az Európai Beruházási Bank alapokmánya 12. cikk (1) bekezdés.

⁴¹ Az Európai Beruházási Bank alapokmánya 12. cikk (2) bekezdés.

⁴² Az Európai Beruházási Bank alapokmánya 12. cikk (3) bekezdés.

Az Európai Beruházási Bank feladatai

Az Európai Beruházási Bank feladata, hogy a tőkepiac igénybevételével és saját forrásai felhasználásával az Európai Unió érdekében hozzájáruljon a belső piac kiegyensúlyozott és egyenletes fejlődéséhez. Ezért nyereségszerzési cél nélkül működik, olyan kölcsönöket és garanciákat nyújt, amelyek elősegítik a következő projektek finanszírozását:

- projektek a kevésbé fejlett régiók fejlesztésére;
- projektek a vállalkozások modernizálására vagy átalakítására, illetve a belső piac fokozatos létrehozása és a működése folytán szükségessé váló új tevékenységek kialakítására, ha ezek a projektek olyan terjedelműek vagy természetűek, hogy azokat az egyes tagállamokban rendelkezésre álló különböző eszközökkel nem lehet teljes egészében finanszírozni;
- olyan projektek, amelyek több tagállam közös érdekét szolgálják, és olyan terjedelműek vagy természetűek, hogy azokat az egyes tagállamokban rendelkezésre álló különböző eszközökkel nem lehet teljes egészében finanszírozni.

Feladatának ellátása során a strukturális alapokból és egyéb uniós pénzügyi eszközökből kapott támogatásokhoz kapcsolódva megkönnyíti beruházási programok finanszírozását.⁴³ Emellett hozzájárul az Unió gazdasági, társadalmi és területi kohéziójának előmozdításához,⁴⁴ és az Unió fejlesztési együttműködési politikáját támogató, EU-n kívüli intézkedések végrehajtásához,⁴⁵ támogatja továbbá az Európa 2020 stratégia célkitűzéseinek megvalósítását is.

Az Európai Beruházási Bank tevékenysége az alábbi négy kiemelt területre irányul:

- innováció és készségek,
- a kisebb vállalkozások finanszírozáshoz való hozzáférése,
- éghajlat-politika és
- stratégiai infrastruktúra.

Az Európai Beruházási Bank általában az egyes projektek egyharmadát finanszírozza, de a támogató finanszírozás az 50%-ot is elérheti. Az általa nyújtott finanszírozás más uniós forrásokból (többek között az uniós költségvetésből) származó finanszírozással is kombinálható.⁴⁶

Annak érdekében, hogy további finanszírozást lehessen biztosítani az unión belüli jelentős infrastrukturális projektek számára – különösen az olyan kulcsfontosságú ágazatokban, mint az energia, a közlekedés és az információtechnológia –, létrejött az Európa 2020 projektkötvény-kezdményezés. Az Európai Beruházási Bank kulcsszerepet játszik ebben a kezdeményezésben. A projektek finanszírozása mellett az Európai Beruházási Bank tanácsadói szerepet is betölt. Új és jövőbeni tagállamokat célzó, az európai régiók beruházásait támogató közös programja⁴⁷ a strukturális alapokból és a Kohéziós Alapból származó pénzeszközök felhasználásának optimalizálása érdekében technikai, gazdasági és pénzügyi tanácsadással szolgál az egész projektciklus tekintetében.

⁴³ EUMSZ 309. cikk.

⁴⁴ EUMSZ 175. cikk és 28. jegyzőkönyv.

⁴⁵ EUMSZ 209. cikk.

⁴⁶ Ez az úgynevezett „blending” (ötvözés).

⁴⁷ JASPERS (Joint Assistance to Support Projects in European Regions).

Vákát oldal

11. Az Európai Unió ügynökségei

11.1. Az EU ügynökségei és azok kategorizálása

Az EU ügynökségeinek szerződésidegen jogi helyzete

Az utóbbi évtizedekben egyértelműen erősödik az uniós szervek szerepe. Ilyeneknek tekinthetjük az EU ügynökségeit is. A közvetett végrehajtás és a közvetlen végrehajtás viszonyával, az uniós szintű hatósági tevékenység erősödésével külön fejezetben foglalkozunk. Itt pusztán arra kívánunk utalni, hogy az Európai Unió egyre több esetben saját intézményeire, vagy szerveire bízta az uniós jog végrehajtását.

Korábban is létezett egyes szakpolitikai területeken a tagállami szervek és az uniós szintű szereplő hálózati együttműködésén alapuló modell, amely ismerte az uniós szintű hatóságot. Így a kartelljog területén az Európai Bizottság számára biztosították a közvetlen fellépési lehetőséget. Ugyanakkor már az alapvető fogalmi keretek megváltozását jelzi az elsődleges jogi keretek Lisszaboni Szerződéssel bevezetett módosítása, hiszen az EUMSZ 298. cikke szerint feladataik ellátása során az Unió intézményei, szervei és hivatalai egy nyitott, hatékony és független európai igazgatásra támaszkodnak. A hivatalok között szerepelnek az uniós jog közvetlen végrehajtásában egyre nagyobb szerepet játszó EU-ügynökségek.

Az EU-ügynökségeket – a szakirodalomban a szerzők többsége által elfogadott meghatározás szerint – relatív önállósággal, állandó jelleggel, önálló jogi személyiséggel rendelkező szervekként, a közösségi (uniós) jog által, speciális feladatok ellátására hozzák létre.¹ Meghatározásukat illetően nem ok nélkül tudunk csak a szakirodalmi megközelítésre támaszkodni. Az ügynökségek ugyanis máig „szerződésidegen” szervek, mivel a Szerződések nem határozzák meg alapításuk és működésük legalapvetőbb szabályait sem.² Ugyanakkor a jogvédelmi jellegzetességeik kapcsán látni fogjuk, hogy egyre erősebb hatásköreik miatt az aktusaikkal szembeni bírói jogvédelmet már biztosította a Lisszaboni Szerződés.

Az ügynökségek számára a hatáskörök átruházása már az integráció kezdetén jelent dilemmaként. Ez abból fakadt, hogy „a tagállamok a közhatalom gyakorlásának jogát a (korábbi) Közösségekre csak annyiban ruházták át, amennyiben olyan közösségi szervek

¹ FISCHER-APPELT 1999, 38., 44. Griller és Orator szerint az ügynökségek olyan, a másodlagos jog által relatíve független, tartósan létrehozott jogi személyiséggel rendelkező szervezetek, amelyeket meghatározott feladat ellátásával bíznak meg. Lásd: GRILLER-ORATOR 2010, 7. Danwitz szerint – idézve Koch meghatározását – az ügynökségek olyan, a közvetlen végrehajtásért felelős jogilag független szervek, amelyek alapítását az uniós jog rendezi. KOCH 2005, 455. Idézi: DANWITZ 2008, 319.

² Egyes ügynökségek rendelkeznek sektorspecifikus elsődleges jogi alapokkal, így az Európai Környezetvédelmi Ügynökség esetén az EUMSZ. 192. cikke (EKSz. 175. cikke), a közlekedési ügynökségeknél az EUMSZ. 91. és 100. cikkei (EKSz. 80. cikke), míg az Európai Védelmi Ügynökség esetén az EUMSZ. 77. és 79. cikkei szolgálták jogalapként.

és intézmények járnak el, amelyeket az általuk megkötött Szerződés(ek) is intézményesítenek, így a szükséges demokratikus legitimitációval bírnak.³ Ilyen hatáskörök elsődleges címzettje eredetileg az Európai Bizottság (a korábbi ESZAK Főhatósága) lehetett, amely kapcsolódó hatásköreit ruházta át az ügynökségekre. A luxemburgi esetjog az ügynökségeknek szóló (további) hatáskör-átruházás feltételeként a széles körű mérlegelést lehetővé tevő diszkrecionális hatáskör átruházásának tilalmát szabta meg a *Meroni-ítéletben*, amely később egyfajta doktrínává merevedett.⁴ A korlátozott hatáskör-átruházás a piacsabályozással szükségszerűen együtt járó szakpolitikai döntések meghozatalának megakadályozása révén kizárhatja a piacfelügyeleti és piacsabályozási tevékenység hatékony ellátását. Utóbbira ugyanakkor egyre nagyobb igény mutatkozik bizonyos szakpolitikai területeken.

Az EU ügynökségeinek kategorizálása

Az absztrakt ügynökségi definíció miatt az ügynökségek kategorizálása is többféleképpen történhet meg:

- *a létrejöttük ideje szerinti generációs felosztás*: az 1975-ig felállított ügynökségek alkotják az első generációt, a második generációt az 1975 és a végrehajtási ügynökségek jogi alapját adó 58/2003/EK rendelet⁵ kibocsátása között felállítottak, a harmadik generációt pedig a rendelet kibocsátását követően felállított ügynökségek.
- *a funkciójuk szerinti felosztás*: a kezdeti időszak koordinációs és információgyűjtési feladata után a 90-es években felállított ügynökségek egyre gyakrabban kaptak átruházott döntéshozatali jogokat (a Meroni-doktrína ellenére), ami mára elvezetett az egyre kiterjedtebb piacsabályozási hatáskör átruházásának problémájához. Ezzel párhuzamosan folyt le az alapításukkor alkalmazott jogi rendelkezések kiválasztásával kapcsolatos jogvita, amely szerint – funkciójukat tekintve – határozott időre létrehozott végrehajtási ügynökségeket és decentralizált ügynökségeket kell egymástól elkülöníteni. Míg az előbbieket segítséget nyújtanak az Európai Bizottságnak az uniós programok végrehajtásában, az utóbbiak a hatáskörök bővülésével párhuzamosan a belső piachoz kapcsolódó szabályozói szerephez jutnak.
- *a Szerződések rendszere és a (korábbi) pillérszerkezet szerinti osztályozás*.⁶

³ SIEKMANN 2010, 69.

⁴ Meroni-ítélet, C-9/56, EU:C:1958:7, 43–47. pont. Később a *Salvatore Tralli-ügy* összefoglaló jelleggel tartalmazta az átruházás megengedhetőségének feltételeit, így a Szerződések előírásainak tiszteletben tartásával lehetséges az átruházás: az átruházott hatáskörök gyakorlására is ugyanazok a feltételek vonatkoznak, mintha e hatásköröket közvetlenül az átruházó hatóság gyakorolná, különös tekintettel az indokolási és közzétételi kötelezettségre, az átruházó hatóság – még ha hatásköreinek átruházására jogosult is – köteles erről kifejezett határozatot hozni, illetve a hatáskör-átruházás csak pontosan meghatározott végrehajtási jogköröket érinthet (Salvatore Tralli-ítélet, C-301/02, EU:C:2005:306, 42–43. pont).

⁵ A Tanács 58/2003/EK rendelete (2002. december 19.) a közösségi programok igazgatásában bizonyos feladatokkal megbízott végrehajtó hivatalokra vonatkozó alapszabály megállapításáról (HL L 11., 2003. 01. 16., 1–8., magyar nyelvű különkiadás: 1. fejezet 4. kötet, 235–242.).

⁶ Az egyes csoportosítási szempontokról, valamint az ügynökségek fejlődéstörténetéről lásd bővebben: DANWITZ 2008, 319–322.; HOFMANN–ROWE–TÜRK 2011, 285–299.

Jelen fejezet követi az Európai Unió által meghonosított⁷ kategorizálást, amely megkülönbözteti

- a) az Euratom-ügynökségeket;
- b) a korábbi pillérszerkezet szerinti bel- és igazságügyi együttműködés ügynökségeit;
- c) a korábbi pillérszerkezet szerinti kül- és biztonságpolitikai együttműködés ügynökségeit;
- d) a végrehajtó ügynökségeket; valamint
- e) a decentralizált ügynökségeket (korábbi szabályozási ügynökségek).

a) Euratom-ügynökségek

Az Euratom-ügynökségek – tekintettel az Euratom Szerződés máig fennálló különállására – jogilag és szakpolitikailag is jól elhatárolható szerveket foglal magában. E tekintetben pontosabb ezeket az ügynökségeket az Euratom Közösség szerveinek tekinteni, hiszen a Lisszaboni Szerződéssel az Euratom Közösség nem olvadt egybe az Európai Unióval.⁸ E szervek célja a békés célú nukleáris energia felhasználásához szükséges tagállami kutatások összehangolása, a szükséges ismeretek és infrastruktúra biztosítása, a biztonságos és megfelelő atomenergia felhasználása. Idetartozik a Fúzióenergia-fejlesztési és ITER Európai Közös Vállalkozás, az Euratom Ellátási Ügynökség.

b) bel- és igazságügyi együttműködés ügynökségei

A szervezett bűnözés elleni együttműködést szolgálják egyes ügynökségek, amelyek kerekeit a bel- és igazságügyi együttműködés adja. Ennek része az Európai Unió Igazságügyi Együttműködési Egysége (Eurojust), a (budapesti székhelyű) Európai Rendőrakadémia (CEPOL), az Európai Rendőrségi Hivatal (EUROPOL), Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal (EASO), Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (Frontex). Ezek közül egyes ügynökségekkel részletesen foglalkozunk a következő pontban.

c) kül- és biztonságpolitikai együttműködés ügynökségei

A közös kül- és biztonságpolitikai együttműködés keretében működik az Európai Védelmi Ügynökség és az Európai Unió Biztonsági Kutatóintézete, az Európai Unió Műholdköz-pontja.

d) végrehajtó ügynökségek

A végrehajtó ügynökségek jogi alapjaként az 58/2003/EK rendelet szolgál. Ez a Bizottság adott uniós programok végrehajtására alapított ügynökségek (a rendelet szóhasználata szerint hivatalok) alapszabályának jogi alapját biztosítja. Ezeket a Bizottság határozata hozta létre határozott időre, önálló jogi személyiséggel, ebben a tekintetben a szakirodalmi

⁷ Az ügynökségek kategorizálását illetően lásd az EU alábbi weboldalát: https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies_en (A letöltés dátuma: 2019. 06. 01.)

⁸ GOMBOS 2017, 94.

definíció nem minden elemét teljesítik.⁹ Az említett rendelet alapján az alábbi feladatokat látják el a végrehajtási ügynökségek:

- egy projekt élettartama során az összes vagy néhány szakasz *igazgatása* az egyedi projektekkel kapcsolatban, a közösségi program végrehajtásának és az ehhez szükséges ellenőrzések végrehajtásának keretében, a vonatkozó döntések elfogadásával a Bizottság által átruházott hatáskörök alapján;
- a bevételek és kiadások vonatkozásában *jogi aktusok elfogadása*, a költségvetés végrehajtásához és a közösségi program végrehajtásához szükséges *összes tevékenység véghezvitele* a Bizottság által átruházott hatáskör alapján és különösen a szerződések és támogatások odaítélésével kapcsolatos tevékenységek;
- a közösségi program végrehajtásának irányításához szükséges *összes információ összegyűjtése*, elemzése és a Bizottságnak történő átadása.

Szervezeti felépítésüket tekintve a végrehajtó ügynökségeket operatív bizottság és igazgató vezeti, annak személyzete az igazgatónak alárendelve végzi tevékenységét.¹⁰ Az operatív bizottság dönt a belső szervezeti felépítésről, az éves munkaprogramról és a Bizottságnak benyújtandó tevékenységi jelentésről, saját eljárási szabályzatáról.¹¹

Idetartozik az Innovációs és Hálózati Projektek Végrehajtó Ügynökség, az Európai Kutatási Tanács Végrehajtó Ügynöksége, a Kutatási Végrehajtó Ügynökség, a Fogyasztó-, Egészség-, Élelmiszerügyi és Mezőgazdasági Végrehajtó Ügynökség, az Oktatási, Audiovizuális és Kulturális Végrehajtó Ügynökség.

e) decentralizált ügynökségek

Végül az említett hatáskör-bővülés leginkább az úgynevezett decentralizált ügynökségek esetében zajlik le. Ezek az adott szakpolitikai ágazatban meglévő speciális szaktudásuk és szakismereteik révén segítik az uniós intézményeket, valamint az egyes tagállamokat is. Egyre több esetben kapnak a belső piac egészére vonatkozó, egyre kiterjedtebb piacfelügyeleti és piacsabályozási hatásköröket. A szerződésidegen jogi helyzetük máig fennáll. Ugyanakkor az Európai Parlament, a Tanács, valamint az Európai Bizottság jogi kötőerővel nem rendelkező közös nyilatkozatot fogadott el, amelyet mellékletként egészít ki egy közös koncepció¹² a decentralizált ügynökségek (jövőbeni) alapításáról és működéséről. A közös nyilatkozat egységes terminológiára és névhasználatra törekszik: „az Európai Unió ügynöksége” megjelöléssel.¹³ A Közös Koncepció alapvetően visszatükrözi az eddigi decentralizált ügynökségek működési tapasztalatait, ugyanakkor bizonyos újdonságokkal is szolgál.

A decentralizált ügynökségek feladatai és a biztosított hatáskörök szektorspecifikus jelleggel rendelkeznek. Ugyanakkor több bírósági ügyben is felmerült, hogy az EUMSZ

⁹ A Tanács 58/2003/EK rendelete (2002. december 19.) a közösségi programok igazgatásában bizonyos feladatokkal megbízott végrehajtó hivatalokra vonatkozó alapszabály megállapításáról 4. cikk.

¹⁰ 58/2003/EK rendelet, 7. cikk.

¹¹ 58/2003/EK rendelet, 9. cikk.

¹² Az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa, valamint az Európai Bizottság közös nyilatkozata a decentralizált ügynökségek működéséről (2012. július), valamint annak mellékleteként közös koncepció (a továbbiakban: Közös koncepció).

¹³ Közös koncepció I.1. pont.

114. cikke (belső piaci harmonizációs intézkedések elfogadása) mennyiben alkalmazható megfelelő jogalaként.¹⁴ Így a szakirodalomban többször felvetődött, hogy a 114. cikk alkalmazási körének végletekig történő kibővítése helyett valóban szükséges lenne a megfelelő elsődleges jogi alapok lefektetése az ügynökségi működés számára.¹⁵

A decentralizált ügynökségek belső felépítését jellemzi, hogy fő döntéshozó testületeinkben tagállami delegáltak ülészenek adott rendszerességgel, akik mellett részt vehetnek e tanácskozáson adott uniós intézmények képviselői is.¹⁶ A decentralizált ügynökségek vezetéséért külön személyek felelnek, akik ellátják e szervek képviselését is, miközben feladataik elvégzését az operatív működésért felelős apparátus segíti.¹⁷ Az alábbi decentralizált ügynökségeket, valamint ágazatokat érdemes kiemelni példaként:

- élelmiszer-biztonság: Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság,¹⁸
- gyógyszerfelügyelet: Európai Gyógyszerügynökség,¹⁹
- a vegyi anyagok felhasználása: Európai Vegyianyag-ügynökség,²⁰
- környezetvédelem: Európai Környezetvédelmi Ügynökség,²¹
- védjegyek és növényfajta oltalmak bejegyzése: Európai Unió Szellemi Tulajdoni Hivatala,²² Közösségi Növényfajta-hivatal,²³

¹⁴ Egyesült Királyság v. Parlament és Tanács-ítélet, C-217/04, EU:C:2006:279, 42. pont; Egyesült Királyság v. Parlament és Tanács-ítélet, EU:C:2014:18, 115. pont.

¹⁵ Az EUMSZ 114. cikke kapcsán kialakult jogirodalmi álláspontokról lásd bővebben: HOFMANN–ROWE–TÜRK 2011, 290–292.; CRAIG 2011, 408–412. Az Európai Felügyeleti Hatóságok jogalapját illetően lásd bővebben: FAHEY 2011, 581–585.; LEFTERNOV 2011, 41–46.; SIEKMANN 2010, 66–68.

¹⁶ A Közös koncepció II. pontja is ezt a felépítést követi.

¹⁷ Közös koncepció II. pont (14–19. alpont).

¹⁸ Lásd: Az Európai Parlament és a Tanács 178/2002/EK rendelete (2002. január 28.) az élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszerbiztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról (a továbbiakban: EEBH-rendelet) 29–30. cikk.

¹⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 726/2004/EK rendelete (2004. március 31.) az emberi, illetve állatgyógyászati felhasználásra szánt gyógyszerek engedélyezésére és felügyeletére vonatkozó közösségi eljárások meghatározásáról és az Európai Gyógyszerügynökség létrehozásáról (magyar különkiadás fejezet, 13/34. kötet, 229–261. (a továbbiakban: EGYÜ-rendelet) IV. cím.

²⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 1907/2006/EK rendelete (2006. december 18.) a vegyi anyagok regisztrálásáról, értékeléséről, engedélyezéséről és korlátozásáról, az Európai Vegyianyag-ügynökség létrehozásáról, az 1999/45/EK irányelv módosításáról, valamint a 793/93/EGK tanácsi rendelet, az 1488/94/EK bizottsági rendelet, a 76/769/EGK tanácsi irányelv, a 91/155/EGK, a 93/67/EGK, a 93/105/EK és a 2000/21/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 136., 2007. 05. 29., 3–281.), (a továbbiakban: REACH-rendelet).

²¹ Az Európai Parlament és a Tanács 401/2009/EK rendelete (2009. április 23.) az Európai Környezetvédelmi Ügynökségről és az európai környezeti információs és megfigyelőhálózatról (a továbbiakban: EKÜ-rendelet).

²² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/1001 rendelete (2017. június 14.) az európai uniós védjegyről (HL L 154., 2017. 06. 16., 1–99.) (a továbbiakban: EUIPO-rendelet).

²³ A Tanács 2100/94/EK rendelete (1994. július 27.) a közösségi növényfajta-oltalmi jogokról (magyar különkiadás fejezet, 3/16. kötet, 390–419) (CVPO-rendelet).

- közlekedés: Európai Repülésbiztonsági Ügynökség,²⁴ Európai Tengerbiztonsági Ügynökség,²⁵ Európai Unió Vasúti Ügynöksége,²⁶
- az uniós pénzügyi felügyelet területén tevékenykedik az Európai Bankhatóság, az Európai Értékpapír-piaci Hatóság, az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-hatóság (összefoglaló néven utóbbi három az Európai Felügyeleti Hatóságok),²⁷
- hálózatos iparágakban: energiaszabályozás terén az Energiaszabályozók Együttműködési Ügynöksége (ACER),²⁸ telekommunikáció területén az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testülete (BEREC).²⁹

11.2. Az EU-ügynökségek feladat- és hatáskörei

Az ügynökségesedés folyamata, amelynek az utóbbi két évtized kapcsolódó szakirodalmában egyre gyakrabban jelenik meg, elsősorban a decentralizált ügynökségeket jellemzi. A folyamat kettős: egyrészt megmutatkozik a decentralizált ügynökségek számának erős növekedésében, másrészt pedig abban, hogy a decentralizált ügynökségeket egyre erősebb hatáskörökkel ruházzák fel. A decentralizált ügynökségek ugyanis mind több esetben nem *policy* jellegű egyedi és bizonyos normatív aktusokat hozhatnak, valamint a magyar közigazgatási eljárásjog fogalmai szerinti, tágabb értelemben vett hatósági jogkörben járhatnak el. Az átruházott hatáskörök kapcsán az alábbi példákat említhetjük meg:

- Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség fő hatásköre egyértelműen az adatgyűjtést jelentette és jelenti.³⁰ Itt nem jelenik meg jogilag kötelező egyedi döntés, legfeljebb ajánlások az ügynökség részéről.
- A közlekedési ügynökségek egyik jellemző hatásköre a tagállami hatóságok vizsgálata, amely általában itt is ajánlásokkal zárul az ügynökségek részéről.³¹
- Az Európai Vegyianyag-ügynökség esetében egyfajta közvetlen kapcsolat is létrejöhet az uniós polgárokkal az ügynökségi aktusok révén, hiszen az ügynökség

²⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 216/2008/EK rendelete (2008. február 20.) a polgári repülés területén közös szabályokról és az Európai Repülésbiztonsági Ügynökség létrehozásáról, valamint a 91/670/EK tanácsi rendelet, 1592/2002/EK rendelet és a 2004/36/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 79., 2008. 03. 19., 1–49.) II. fejezet.

²⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 1406/2002/EK rendelete (2002. június 27.) az Európai Tengerbiztonsági Ügynökség létrehozásáról (a továbbiakban: ETÜ-rendelet).

²⁶ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/796 rendelete (2016. május 11.) az Európai Unió Vasúti Ügynökségéről és a 881/2004/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 138., 2016. 05. 26., 1–43.) (EVÜ-rendelet).

²⁷ ESA-rendeletek.

²⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 713/2009/EK rendelete (2009. július 13.) az Energiaszabályozók Együttműködési Ügynöksége létrehozásáról (HL L 211., 2009. 08. 14., 1–14.) (a továbbiakban: ACER-rendelet).

²⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 1211/2009/EK rendelete (2009. november 25.) az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületének (BEREC) és Hivatalának létrehozásáról (HL L 337., 2009. 12. 18., 1–10.) (a továbbiakban: BEREC-rendelet).

³⁰ EKÜ-rendelet 2. cikk.

³¹ A Bizottság 628/2013/EU végrehajtási rendelete (2013. június 28.) Európai Repülésbiztonsági Ügynökség szabványosítási vizsgálatok végzésével és a 216/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet szabályai alkalmazásának nyomon követésével kapcsolatos munkamódszereiről, valamint a 736/2006/EK bizottsági rendelet hatályon kívül helyezéséről; ETÜ-rendelet 2–3. cikk; EVÜ-rendelet 7. fejezet.

dönthet adott veszélyes anyagok listára vételéről és ezek saját honlapján való közzétételéről.³² A szellemi alkotásokhoz területén az uniós védjegyekről és a növényfajta-oltalmak lajstromozásáról egyedi döntést hozhat az Európai Unió Szellemi Tulajdoni Hivatala és a Közösségi Növényfajta-hivatal.³³

- Az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság (EÉBH) szakvéleményt készíthet saját elhatározásából, valamint az Európai Parlament, az Európai Bizottság, valamint a tagállamok felkérésére, ugyanakkor a végső döntés meghozataláért általában a Bizottság felel.³⁴ Emellett a leglényegesebb piaci intervenciós hatással bíró vészhelyzeti szükségintézkedések elfogadása az Európai Bizottság hatásköre, ugyanakkor annak meghozatala során az EÉBH által adott szakvélemény befolyásolhatja a végső döntést.³⁵ Ez a fajta törzskönyvezési tevékenység és vizsgálati rendszer hasonlóképpen megvan az Európai Gyógyszerügynökség esetében is.³⁶
- Az Európai Pénzügyi Hatóságok normatív aktusok (úgynevezett szabályozástechnikai és végrehajtás-technikai standardok) előkészítéséért felelősek, ugyanakkor annak folyamata több szereplő – köztük az Európai Bizottság – bevonásával zajlik, végül pedig azokat formailag az Európai Bizottság bocsátja ki.³⁷ Más a helyzet az egyedi aktusok közé sorolható határozatok esetében, amelyek végső kibocsátói ezek az ügynökségek, ám erre csak kivételesen van lehetőség (uniós jog megsértése, tagállami felügyeletet közötti vitarendezés, egyedileg kihirdetett vészhelyzetek esetén). Ugyanakkor ezen ügynökségek bizonyos esetekben már közvetlen piacfelügyeleti és piacsabályozói hatáskörökkel bírnak.³⁸
- A hálózatos iparágakban működő EU-ügynökségek *soft law* jellegű jogi aktusok, amelyeket vélemények és iránymutatások kibocsátására hatalmaztak fel, ugyanakkor az energetikai igazgatásban az Energiaszabályozók Együttműködési Ügynöksége kivételesen egyedi határozatokat³⁹ is hozhat piacsabályozási funkciói ellátása során.

Közvetlenül az ügynökségi hatáskörök problémájával több esetben is foglalkozott az Európai Unió Bírósága:

- rámutatott a szakvélemény kibocsátásán alapuló ügynökségi modell hiányosságaira, illetve a modellel kapcsolatos eljárási jogvédelem fontosságára.⁴⁰ E megállapításokat azok jogvédelmi kapcsolódása okán a következő pontban ismertetjük.

³² REACH-rendelet 59. cikk (10) bekezdés.

³³ EUIPO-rendelet 51. cikk és CVPO-rendelet III–VIII. fejezet.

³⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 178/2002/EK rendelete (2002. január 28.) az élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszerbiztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról (a továbbiakban: EÉBH-rendelet), 23. cikk.

³⁵ EÉBH-rendelet 53. cikk (2) bekezdés.

³⁶ EGYŰ-rendelet II. címe és az állatgyógyászati készítményeknél megfelelőképpen III. cím.

³⁷ ESA-rendelet 10–16. cikk.

³⁸ Az Európai Értékpapír-piaci Hatóság az uniós hitelminősítőkkal szemben kizárólagos felügyeleti hatáskörökkel rendelkezik [lásd: az Európai Parlament és a Tanács 513/2011/EU rendelete (2011. május 11.) a hitelminősítő intézetekről szóló 1060/2009/EK rendelet módosításáról (HL L 145., 2011. 05. 31., 30–56.)].

³⁹ ACER-rendelet 7–9. cikk.

⁴⁰ Alliance for Natural Health-ítélet, C-154-155/04, EU:C:2005:449.

Az ESMA-ítéletben pedig újraértelmezte, de fenn is tartotta a Meroni-doktrínát:

- kimondta, hogy az Európai Bizottságtól különböző uniós szervek is lehetnek a hatáskör-átruházás címzettjei, amennyiben azok uniós jogalkotó által létrehozott olyan uniós jogalanyok, amelyek átruházásból fakadó hatáskörét behatárolják az uniós jogból fakadó különböző kritériumok és feltételek.⁴¹ Az egyedi határozat elfogadásának előfeltételeként értelmezett eljárási követelményekre (konzultációs és notifikációs kötelezettségek mind az uniós, mind a tagállami szinttel szemben) az Európai Felügyeleti Hatóságok felhatalmazása biztosít széles körű mérlegelést lehetővé tevő hatáskörgyakorlást.⁴² Az újraértelmezett keretek között olyan közvetlen piacsabályozási hatáskörök biztosítása is lehetséges, amilyen a közvetlen piaci szereplőknek címzett egyedi határozat meghozatala – igaz, csak akkor és annyiban, amikor és amennyiben annak alkalmazása az uniós és tagállami szereplők együttdöntésén és egyéb kritériumok fennállásán nyugszik – és ebből adódóan szűk a felhatalmazott szerv önálló mérlegelési mozgástere.
- Egyfajta fordított logikával, az ügynökségek által kibocsátott normatív aktusokkal szembeni jogvédelem alapján jutott az Európai Unió Bírósága arra a következtetésre, hogy az ügynökségekre is lehet delegálni a normatív aktusok kibocsátásának hatáskörét. Következésképpen már figyelembe vette a kibővült eljárásjogi jogvédelem kérdéseit is, amellyel ennek okán külön pontban foglalkozunk.⁴³

11.3. Az ügynökségek és az eljárási jogvédelem

Az ügynökségi aktusokkal szembeni jogvédelem kérdése egyre nagyobb jelentőségre tesz szert az egyre erősebb hatáskörökkel felruházott ügynökségek által kibocsátott aktusok miatt. Az általuk végzett tevékenységgel és aktusaikkal szembeni általános jogállamisági követelmény, hogy a megfelelő eljárási garanciarendszer és jogvédelem álljon rendelkezésre. Jogvédelmi szempontból a Lisszaboni Szerződés és a szerződési rangra emelt Alapjogi Charta bizonyos változásokat hozott.

Az Európai Élelmiszer-biztonsági Hatóság kapcsán egyértelműen felmerült, hogy az érdekelt felek számára az e hatósággal történő konzultációs szakasz nem kellőképpen átlátható.⁴⁴ Az Alapjogi Charta 41. és 51. cikke egyértelművé teszi, hogy az abban szereplő „megfelelő ügyintézéshez való jog” (meghallgatás joga, iratbetekintés joga, indokolási kötelezettség, deliktuális felelősség károkozásért, nyelvhasználat joga) kiterjed az ügynökségi tevékenységre, valamint az ügynökségek által kibocsátott aktusokra is.

Az Alapjogi Charta 47. cikke biztosítja a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz való jogot. Egyértelműen szubjektív jogvédelmi megközelítést követ e cikk, mivel a bíróság előtti

⁴¹ Egyesült Királyság v. Parlament és Tanács-ítélet, EU:C:2014:18, 43–45. pont.

⁴² Az Egyesült Királyság v. Parlament és Tanács-ítélet, EU:C:2014:18, 46–48. pontjai a határozatkibocsátás feltételeinek rendszerét, valamint 50–52. pontjai az eljárásjogi értelemben vett konzultációs követelmény-rendszert határozzák meg.

⁴³ Egyesült Királyság v. Parlament és Tanács-ítélet, EU:C:2014:18, 80–81. pont.

⁴⁴ Alliance for Natural Health-ítélet, EU:C:2005:449, 82. pont.

hatékony jogorvoslathoz való jogot alapvetően azok számára nyitja meg, akiknek az uniós jogban biztosított jogait és szabadságait megsértették.

Az EUMSZ 263. cikk (1) bekezdése szerint az Unió szervei és hivatalai által kibocsátott, harmadik személyre joghatással bíró aktusok jogszerűségét is felülvizsgálhatja az Európai Unió Bírósága.⁴⁵

Emellett pedig a keresetindítási jog feltételei abból a szempontból könnyebbé váltak, hogy az EUMSZ 263. cikk (4) bekezdése a címzetten kívüli harmadik személyek keresetindítását nem köti a személyes és közvetlen érintettséghez. Ehelyett olyan rendeleti jellegű jogi aktusok ellen, amelyek nem vonnak maguk után végrehajtási intézkedéseket, elegendő a közvetlen érintettség állítása. Éppen egy ügynökségekkel kapcsolatos ügy kapcsán tisztázta az Európai Unió Bírósága, hogy a már említett Európai Vegyianyag Ügynökség közzétételi határozatai ebbe a kategóriába tartoznak, ugyanis a szállítói lánc egészére érvényes olyan tájékoztatási kötelezettség jön létre az EU-ügynökség határozatával, amelynél a joghatás kiváltásához nem szükséges semmilyen további végrehajtási intézkedés.⁴⁶

Várható, hogy a decentralizált ügynökségek további hatáskörökkel való felruházása hasonlóképpen több esetjogi megállapításhoz fog vezetni az ügynökségek tevékenységével szembeni jogvédelmet illetően.

⁴⁵ A bírói esetjogban felmerült annak a kérdése a korábbi pillérszerkezet miatt, hogy az Európai Igazságügyi Együttműködési Egység aktusával szemben, amelynek egyértelmű hatása volt harmadik félre, biztosítani kell-e a bírói felülvizsgálatot. A Spanyol Királyság az Egység által az ideiglenes alkalmazottak felvételére kiírt pályázati felhívások azon pontját kifogásolta, amely a jelentkezési lapjukat más nyelven benyújtó pályázók számára angol nyelven való benyújtást követelt megadott iratok tekintetében, továbbá kérte a felhívásban szereplő, a pályázók nyelvismeretével kapcsolatos képesítésére vonatkozó egyes pontok megsemmisítését. A Bíróság végül arra hivatkozott, hogy az EK Sz. 230. cikke nem sorolja fel ezeket az aktusokat megtámadható aktusként, illetve a korábbi pillérszerkezet irányadó e tekintetben (Eurojust-ítélet, C-160/03, EU:C:2005:168, 38. pont). A pillérszerkezet megszünése a lisszaboni reformokkal együtt azzal járt, hogy ebben a formában ez a kérdés nem merülhetne fel.

⁴⁶ 2013. március 7-i *Bilbaína de Alquitranes, SA és társai v. Európai Vegyianyag-ügynökség-ítélet*, EU:T:2013:106, 58–62. pont.

Vákát oldal

12. A közös kül- és biztonságpolitika intézményrendszere

A közös kül- és biztonságpolitika alkotmányos státuszát, jogforrási rendszerét és döntéshozatali mechanizmusait tekintve jelentősen eltér a többi uniós politikától. Intézményrendszerében azonban nem független, legfontosabb döntéshozó testületei az Európai Tanács és a Tanács. A két intézmény közös kül- és biztonságpolitikával kapcsolatos működésének és eljárásainak sajátosságait az intézményi fejezetekben, illetve a II/7. fejezetben tárgyaljuk.

Az Unió közös kül- és biztonságpolitikáját a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő irányítja. Javaslatával hozzájárul a politika alakításához, gondoskodik az Európai Tanács és a Tanács határozatainak végrehajtásáról. A főképviselőt az Európai Tanács nevezi ki minősített többséggel és a Bizottság elnökének egyetértésével. A főképviselő részt vesz az Európai Tanács munkájában, a Külügyek Tanácsának elnöke, egyúttal a Bizottság egyik alelnöke. A Bizottságon belül ő felelős a Bizottság külkapcsolatokkal összefüggő feladatainak ellátásáért és az Unió külső tevékenysége egyéb területeinek összehangolásáért.

A közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó ügyekben az Uniót a főképviselő képviseli. Az Unió nevében politikai párbeszédet folytat harmadik felekkel, és képviseli az Unió álláspontját a nemzetközi szervezetekben és nemzetközi konferenciákon.¹ A főképviselő azonban nem rendelkezik a nemzetközi képviselő monopóliumával, mert az Európai Tanács elnöke – a saját szintjén – ugyancsak ellátja az Unió külső képviselőt a közös kül- és biztonságpolitikához tartozó ügyekben.² Ez a szint gyakorlatilag az állam- és kormányfők szintjét jelenti, ahol az Európai Tanács elnöke biztosítja az EU képviselőt.

Megbízásának ellátása során a főképviselőt 2011. január 1. óta az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) segíti. Az EKSZ szervezetét és működését a Tanács határozatban állapítja meg, amit az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően a Bizottság egyetértésével fogad el.³ Az EKSZ a Tanács Főtitkárságának és a Bizottságnak a tisztviselőiből, továbbá a tagállamok diplomáciai szolgálataitól kirendelt személyzetből áll, szervezetiileg sem a Tanács, sem a Bizottság struktúrájához nem tartozik. Az EKSZ a főképviselő irányítása alatt működik, igazgatását főtitkár végzi.

Az EKSZ-t egy brüsszeli székhelyű központi igazgatási szerv és az Uniót a harmadik országokban és a nemzetközi szervezetekben (ENSZ, WTO, Afrikai Unió, ASEAN, Európa Tanács, OECD) képviselő küldöttségek alkotják. A küldöttség létrehozásáról vagy megszüntetéséről szóló határozatot a főképviselő fogadja el a Tanáccsal és a Bizottsággal egyetértésben. A küldöttségek személyzete az EKSZ, illetve – amennyiben az uniós költségvetés vagy az EKSZ hatáskörén kívüli egyéb uniós szakpolitikák végrehajtása szükségessé teszi – a Bizottság személyzetének a köréből kerül ki. A küldöttségvezetők felé utasítási joggal a főképviselő, az EKSZ, illetve a Bizottság rendelkezik – ez utóbbi az EKSZ hatás-

¹ EUSZ 27. cikk (2) bekezdés.

² EUSZ 15. cikk.

³ A Tanács 2010/427/EU határozata (2010. július 26.) az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének a megállapításáról; HL L 201/30 (2010. 08. 03.).

körén kívül eső egyéb szakpolitikák vonatkozásában. A küldöttségek a tagállamok diplomáciai és konzuli képviseléseivel szoros együttműködésben végzik tevékenységüket.

A Tanács az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének javaslata alapján meghatározott politikai kérdésekben felhatalmazással rendelkező különleges képviselőt (EUKK) nevezhet ki. A különleges képviselő megbízását a főképviselő irányítása alapján látja el.⁴ A különleges képviselők feladata, hogy a nem stabil régiókban és országokban előmozdítsák az uniós politikákat és érdekeket, továbbá tevékenyen részt vegyenek a béke, a stabilitás és a jogállamiság megszilárdításában. Az első különleges képviselőket 1996-ban nevezték ki. Jelenleg nyolc különleges képviselő támogatja a főképviselő munkáját az alábbi földrajzi és tematikus területeken:

- Bosznia-Hercegovina,
- Közép-Ázsia;
- Afrika szarva,
- Emberi jogok
- Koszovó,
- Közel-keleti békefolyamat,
- Sahel,
- Dél-Kaukázus és a grúzai válság.

Az európai levelezők hálózata (COREU) a tagállamok, a Tanács, az EKSZ és a Bizottság közötti kommunikációs hálózat. A rendszeres információáramlás biztosításával megkönnyíti a külpolitikai kérdésekben történő együttműködést. A COREU főként vészhelyzetben segíti elő a gyors döntéshozatalt, azonban – a munkacsoportok és a Coreper kiüresítését elkerülendő – maga nem döntéshozó szerv. A COREU 1973-mas létrehozatalakor még csak a tagállamokat összekötő telephálózat volt, amelyhez 1982-ben csatlakozott a Bizottság. A telephálózatot 1997-ben elektronikus levelezés váltotta fel, amelynek rendszerét az EU Hírszerző Elemező Központja (INTCEN) biztosítja.

⁴ EUSZ 33. cikk.

13. A szabadság, biztonság és jog térségének intézményrendszere

Az Amszterdami Szerződés egyik legnagyobb vívmánya a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozatala volt. E térség azért jött lére, hogy biztosítsa a személyek szabad mozgását, és magasabb szintű védelmet nyújtson Európa polgárai számára. Az általa lefedett szakpolitikai területek: az Európai Unió belső határain a határellenőrzés megszüntetése, a schengeni külső határ ellenőrzése és a közös vízumpolitika, a közös menekültügyi és bevándorlási politika (a szabadság térsége), a rendőrségi együttműködés, a büntető igazságszolgáltatási együttműködés (a biztonság térsége), a polgári igazságügyi együttműködés (a jog érvényesülésének térsége).

13.1. A szabadság térségének intézményei

Az EUMSZ 67. cikk (2) bekezdése a szabadság térsége alatt azt érti, hogy az Európai Unió biztosítja a személyek belső határokon történő ellenőrzések alóli mentességét, és ugyanakkor a menekültügy, a bevándorlás és a külső határok ellenőrzése terén a tagállamok között szolidaritáson alapuló közös politikát alakít ki, amely a harmadik országok állampolgáraival szemben méltányos bánásmódot biztosít. A szabadság térsége ebben a felfogásban a schengeni vívmányok részét képezi.

Határellenőrzés

A bevándorlás, vízum, menekültügy kérdései eleinte kívül maradtak az uniós szabályozás keretein. Első lépésként a luxemburgi Schengenben 1985. június 14-én az Európai Gazdasági Közösség öt tagja – Belgium, Hollandia, Luxemburg, Franciaország és a Német Szövetségi Köztársaság – aláírta a Schengeni Megállapodást a részt vevő államok közötti közös határaikon gyakorolt ellenőrzés fokozatos megszüntetéséről. A megállapodás még csak egyszerűsítette a határátlépés formáit, de már kilátásba helyezte a határok teljes lebontását is. A megállapodást 1990. június 19-én követte a Schengeni Végrehajtási Egyezmény, amely meghatározta a megállapodás megvalósításának folyamatát. A személyforgalom belső országhatárokon történő ellenőrzésének megszüntetésével párhuzamosan erősítették meg a részes államok külső határellenőrzésüket. A megállapodás és az egyezmény végül teljes mértékben 1995-ben lépett hatályba, később más államok is csatlakoztak a schengeni övezetbe.

A schengeni rendszernek része a Schengeni Információs Rendszer (SIS), amelynek célja, hogy a közrend és a közbiztonság érdekében az egyes államok más államok területére figyelmeztető jelzéseket adjanak (tartózkodási, beutazási tilalomra vonatkozó jelzés,

keresett vagy eltűnt személyekre vonatkozó jelzés stb.). Személyek és tárgyak (gépjárművek, okmányok) ellenőrzését jelenti nemcsak a külső határokon, hanem az országon belül is.

Frontex

A külső határok ellenőrzésénél a tagállamok közötti együttműködést az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (Frontex) hangolja össze. Az ügynökség technikai segítséget és szakértői támogatást biztosít, ezzel segíti az egyes uniós tagállamokban működő határ-igazgatási hatóságok közötti együttműködést.

A Frontex központja Varsóban található. A rá vonatkozó jogforrások¹ által meghatározott együttműködési területek az alábbiak:

- kockázatelemzés,
- közös műveletek,
- gyors reagálás,
- képzés,
- közös visszatérési műveletek,
- információmegosztás.

Menekültpolitika

A közös menekültügyi, kiegészítő és ideiglenes védelem nyújtására vonatkozó politika célja megfelelő jogállást kínálni és védelmet biztosítani a nemzetközi védelmet igénylő harmadik országbeli állampolgárok mindegyike számára. E politikának összhangban kell lennie a menekültek jogállásáról szóló, 1951. július 28-i Genfi Egyezményvel és az 1967. január 31-i jegyzőkönyvvel, valamint az egyéb vonatkozó szerződésekkel.²

A közös európai menekültügyi rendszerre is kiterjedő közös menekültpolitika az Európai Uniónak a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló olyan térség fokozatos létrehozására irányuló célkitűzésének szerves részét képezi, amely nyitva áll mindazok számára, akik kényszerítő körülmények miatt jogszerűen keresnek védelmet

¹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex); Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/1624 rendelete (2016. szeptember 14.) az Európai Határ- és Parti Őrségről és az (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 863/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, a 2007/2004/EK tanácsi rendelet és a 2005/267/EK tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről; Az Európai Parlament és a Tanács 1051/2013/EU rendelete (2013. október 22.) az 562/2006/EK rendeletnek a belső határokon történő határellenőrzés kivételes körülmények közötti ideiglenes visszaállítására vonatkozó közös szabályok megállapítása érdekében történő módosításáról; Az Európai Parlament és a Tanács 1052/2013/EU rendelete (2013. október 22.) az európai határőrizeti rendszer (EUROSUR) létrehozásáról; Az Európai Parlament és a Tanács 656/2014/EU rendelete (2014. május 15.) az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség által koordinált operatív együttműködés keretében a külső tengeri határok őrizetére vonatkozó szabályok megállapításáról.

² EUMSZ 78. cikk (1) bekezdés.

az Unióban.³ A Tanács ennek érdekében fogadta el a 604/2013/EU rendeletet (2013. június 26.) egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról (Dublin III).

Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal

A menekültügy terén folytatott uniós gyakorlati együttműködés célja, hogy az európai jogalkotási kereten belül javítsa a menekültügyet érintő tagállami döntéshozatali eljárások összhangját. Ezért fogadták el az Európai Parlament és a Tanács 439/2010/EU rendeletét (2010. május 19.) az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal létrehozásáról. Az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal (EASO) elősegíti az uniós országok közötti együttműködést, támogatja őket a menedékkérők ügyében alkalmazott, sok esetben egymástól eltérő nemzeti közelítésmódok összehangolásában, képzési programokat szervez a tagállami menekültügyi tisztviselőknek, és információkat gyűjt a tapasztalateseréhez. Ezenkívül feladata az is, hogy nemzeti szakértőkből álló munkacsoportokat állítson össze és koordináljon, amelyeket szükség esetén, például menekültek tömeges érkezésekor az érintett tagállamokba irányíthat.

A Támogatási Hivatalnak szorosan együtt kell működnie az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosával (UNHCR), és adott esetben az érintett nemzetközi szervezetekkel. Ezen túlmenően együtt kell működnie más uniós szervekkel, különösen a Frontex-szel és az Európai Unió Alapjogi Ügynökségével (FRA)⁴ és az Európai Migrációs Hálózattal.

Európai Migrációs Hálózat

A Tanács 2008/381/EK határozata (2008. május 14.) döntött az Európai Migrációs Hálózat létrehozásáról. Az Európai Migrációs Hálózat célja, hogy a migrációval és a menekültüggyel kapcsolatos naprakész, objektív, megbízható és összehasonlítható információk nyújtásával kielégítse az uniós intézmények, valamint a tagállami hatóságok és intézmények ilyen információk iránti igényét. Az Európai Migrációs Hálózat emellett a nyilvánosság számára is tájékoztatást nyújt e területekre vonatkozóan. Céljának elérése érdekében az Európai Migrációs Hálózatot mindegyik tagállamban egy nemzeti kapcsolattartó pontnak kell támogatnia.

³ Menekültnek minősül a harmadik ország olyan állampolgára, aki megfelel a genfi egyezményben meghatározott jogállásnak, és aki menekültként jogosult valamely tagállam területén tartózkodni.

⁴ Ezt az ügynökséget a 168/2007/EK tanácsi rendelet hozta létre.

13.2. A biztonság térségének intézményei

OLAF

Az Európai Csalás Elleni Hivatal⁵ (OLAF)⁶ az 1999. április 28-i 1999/352/EK, ESZAK, Euratom bizottsági határozattal jött létre. A feladataival összefüggő háttérjogszabály az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló, 1995. december 18-i 2988/95/EK, Euratom tanácsi rendelet (a továbbiakban: PIF-rendelet). A jogforrási bázisban a legújabb idők terméke az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/1371 irányelv⁷ (2017. július 5.) az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről, továbbá az Európai Parlament és Tanács 883/2013/EU, Euratom rendelete (2013. szeptember 11.) az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról, valamint az 1073/1999/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet és az 1074/1999/Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.

Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) feladata, hogy megvédje az Európai Unió és egyúttal polgárai pénzügyi érdekeit, valamint az európai intézmények jó hírét. Ennek érdekében kivizsgálja a csalást, a korrupciót és bármely más, az említett érdekeket sértő jogellenes tevékenységet, ideértve az Európai Unió szervein belüli köteleességszegést is; segíti az uniós és nemzeti hatóságokat a csalás elleni küzdelemben; valamint az elrettentés, a megelőzés és a jogszabályok szigorítása révén megnehezíti a csalás és egyéb szabálytalanságok elkövetését. Az OLAF fontos programjai közé tartozik a 2004-ben újjára bocsátott Herkules program. 2010 óta működik a webalapú csalásbejelentő rendszere (FNS).⁸

Az OLAF megbízatása főszabály szerint valamennyi uniós bevételre és kiadásra kiterjed. Idetartozik az általános költségvetés, az Unió által vagy nevében kezelt költségvetések, valamint az EU-ügynökségek által saját költségvetésükön belül kezelt, a költségvetésbe nem tartozó egyes pénzeszközök. Az OLAF megbízatása kiterjed továbbá az Unió eszközeire ténylegesen vagy potenciálisan kiható valamennyi intézkedésre is. A 2015-ben lefolytatott szervezeti átalakítás eredményeként az OLAF-tól a Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatósághoz került át az euró pénzhamisítás elleni védelmével kapcsolatos feladatkör.

EUROPOL

A rendőrségi együttműködés másik fontos intézménye az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol), az Európai Unió rendvédelmi ügynöksége. Az Európai Rendőrségi Hivatal 1992-ben jött létre európai bűnügyi hírszerző funkcióval. Központja Hágában van, Igazgatótanácsában minden EU-tagországból egy-egy képviselő kapott helyet. Az Europol célja, hogy segítse az uniós tagországok leghatékonyabb együttműködését a szervezett bűnözés elleni harcban különös tekintettel az alábbi területekre: kábítószer-csempészet, bevándorló

⁵ Jogelődje az 1988-ban a pénzügyi visszaélések ellen megalakult EK Csalás Elleni Egysége (UCLAF) volt, amely az Európai Bizottság keretein belül működött.

⁶ Lásd erről részletesen: ÁBRAHÁM et al. 2005, 7., 20–23.

⁷ PIF-irányelv.

⁸ Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) honlapja: https://fns.olaf.europa.eu/main_hu.htm

hálózatok, gépjárműcsempészet, embercsempészet és gyermekpornográfia, pénz- vagy egyéb fizetőeszköz hamisítása, radioaktív, illetve nukleáris anyagok csempészete, terrorizmus.⁹

Az Europol rendelkezik olyan számítógépes rendszerrel (TECS, The Europol Computer System), amely tartalmazza a preferált bűncselekményekre vonatkozó adatokat. Az itt szereplő adatállományban személyes adatok is szerepelnek, ezért ezek jogszerű felhasználását egy nemzeti ellenőrző hatóság és egy közös ellenőrző hatóság felügyeli (Közös Adatvédelmi Felügyelő Testület).

Az Europolhoz nemzeti egységek kapcsolódnak (national units), amelyek a szervezet és a tagállamok közötti kapcsolatot biztosítják. A nemzeti egységek feladata, hogy segítsék az információ- és adatáramlást, az információkat naprakészen tárolják, kérelmeket továbbítanak, továbbá adatokat vezessenek be az Europol adatbázisába, és biztosítsák az információcsere jogszerűségét is. Ezek a nemzeti egységek delegálják az összekötő tiszteteket (liaison officers), de az Europol is küld tiszteteket a nemzeti egységekhez.

Az Europol felépítését, működését, tevékenységi területét és feladatait az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében állapítják meg.¹⁰ Az Europol tevékenységét az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek közösen ellenőrzik.¹¹ A Lisszaboni Szerződést követően az Europol pontosított feladatkörébe tartozik, hogy támogassa és erősítse a tagállamok rendőri hatóságainak és egyéb bűnüldöző szolgálatainak tevékenységét, valamint a közöttük folytatott kölcsönös együttműködést a két vagy több tagállamot érintő bűncselekmények és a terrorizmus, valamint az uniós politikák alkalmazási körébe tartozó közös érdekeket sértő bűnözési formák megelőzése és üldözése terén.¹² Feladatai közé tartozik az információk, így különösen a tagállamok vagy harmadik országok hatóságai, illetve az Unión kívüli szervezetek által szolgáltatott információk összegyűjtése, tárolása, feldolgozása, elemzése és cseréje, a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságaival közösen vagy közös nyomozócsoportok keretében végzett nyomozati és operatív tevékenységek összehangolása, megszervezése és végrehajtása, adott esetben az Eurojusttal kapcsolatot tartva.¹³ Az Europol által végzett operatív cselekményeket annak a tagállamnak a hatóságaival kapcsolatot tartva és velük egyetértésben kell végrehajtani, amelynek területét ezek a cselekmények érintették. Kényszerítő intézkedések alkalmazására kizárólag a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok jogosultak.¹⁴

CEPOL

Meg kell még említeni az Európai Unió Bűnüldözési Képzési Ügynökségét, a CEPOL-t, amelynek székhelye Budapesten található. Ez az ügynökség bűnüldözési szakemberek számára dolgoz ki, valósít meg és koordinál képzési programokat. A CEPOL – külön hangsúlyt helyezve az emberi jogok és alapvető szabadságok bűnüldözéssel összefüggő

⁹ Az Europol-egyezményt kihirdető 2006. évi XIV. törvény melléklete is pontosan meghatározza az Europol hatáskörébe tartozó bűncselekményeket, hozzárórendelve a magyar Btk. szerinti tényállásokat.

¹⁰ EUMSZ 88. cikk (2) bekezdés.

¹¹ EUSZ 12. cikk és EUMSZ 88. cikk (2) bekezdés *b*) pont.

¹² EUMSZ 88. cikk.

¹³ EUMSZ 88. cikk (2) bekezdés.

¹⁴ EUMSZ 88. cikk (3) bekezdés.

védelmére – támogatja, fejleszti, megvalósítja és koordinálja a bűnüldöző szervek tagjainak képzését (különösen a két vagy több tagállamot érintő súlyos bűnözés és a terrorizmus megelőzése és az ellenük való küzdelem terén) a közrend fenntartása (különösen a fontosabb események nemzetközi rendészeti feladatai) és az uniós missziók tervezése és vezérlése tekintetében. Célja, hogy ösztönözze a határokon átívelő kooperációt a bűnüldözés elleni harc, illetve a közbiztonság és közrend fenntartására irányuló tevékenységek terén. Az intézmény jogelődjét 2005-ben hozták létre,¹⁵ a működésére vonatkozó hatályos szabályokat 2015-ben állapították meg.¹⁶

Eurojust (Európai Igazságügyi Együttműködési Egység)

Az Eurojust a súlyos szervezett bűnözés elleni küzdelem fokozása érdekében jött létre. Alapító okirata a bűnözés súlyos formái elleni fokozott küzdelem céljából az Eurojust létrehozásáról szóló 2002. február 28-i tanácsi határozat, amelyet a Tanács 2008. december 16-i 2009/426/IB határozata módosított. Az Eurojust célja a nemzeti hatóságok közötti koordináció ösztönzése és javítása a két vagy több uniós tagállamot érintő nyomozati és büntetőeljárások esetében. Munkája során a szervezet figyelembe veszi a tagállamok illetékes hatóságaitól beérkező kéréseket és a Szerződés keretében elfogadott jogszabályok által felhatalmazott testületektől (Európai Igazságügyi Hálózat, Europol, OLAF) kapott információkat. Az Eurojust további célja az illetékes hatóságok közötti együttműködés javítása, különösen a kölcsönös nemzetközi jogsegély és az európai elfogatóparancs révén. Annak érdekében, hogy a bűnelkövetőket ténylegesen és gyorsan bíróság elé lehessen állítani, az Eurojust elősegíti a nemzeti nyomozó és bűnüldöző hatóságok munkáját a több tagállamot érintő súlyos bűncselekményekkel és a szervezett bűnözéssel kapcsolatos ügyekben (például terrorizmus, embercsempészet, kábítószer-csempészet, csalás, pénzmosás).

Az Eurojust nemzeti tagjain keresztül, illetve testületként végzi tevékenységét. Az Eurojust biztosítja a hatáskörrel rendelkező hatóságok közötti információcserét, és segítséget nyújt számukra abban, hogy a lehető legnagyobb mértékben együttműködjenek, és összehangolják tevékenységüket. Az Eurojust uniós tagállamonként egy-egy, azaz összesen 28 tagot foglal magában. A nemzeti tagokat az adott tagállam jogrendszerének megfelelően nevezik ki, és állandó státusszal rendelkeznek Hágában. A nemzeti tagok azonos jogosultságokkal rendelkező, magas beosztású és tapasztalt ügyészek, bírák vagy rendőrségi tisztviselők.

A 98/428/IB együttes fellépéssel a Tanács létrehozta az Európai Igazságügyi Hálózatot, amely hasznos szerepet tölt be a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés megkönnyítésében. Az Európai Igazságügyi Hálózat és az Eurojust konzultáción és kiegészítő jelleggel alapuló privilegizált kapcsolatot tart fenn egymással, különösen valamely tagállam kapcsolattartói, ugyanazon tagállam Eurojust nemzeti tagja, valamint az Európai Igazságügyi Hálózat és az Eurojust nemzeti levelezői között.

¹⁵ Az Európai Unió Tanácsa 2005/681/IB határozatával.

¹⁶ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/2219 rendelete (2015. november 25.) az Európai Unió Bűnüldözési Képzési Ügynökségéről (CEPOL), valamint a 2005/681/IB tanácsi határozat felváltásáról és hatályon kívül helyezéséről.

A büntetőügyekben illetékes Európai Igazságügyi Hálózat Európai Igazságügyi Atlaszt hozott létre annak érdekében, hogy segítséget nyújtson a jogi szakemberek számára a tagállamok közötti kölcsönös jogsegélyre irányuló megkeresések gyakorlati végrehajtása terén. Az Európai Igazságügyi Atlasz¹⁷ olyan dinamikus informatikai eszköz, amely adatokat szolgáltat azon illetékes hatóságokkal kapcsolatban, amelyekhez igazságügyi együttműködés iránti megkeresést lehet intézni, és amely egyszerre több különböző adatot vesz figyelembe, például a földrajzi területet, az igazságügyi szervezetet, a bűncselekmény fajtáját, a szükséges intézkedés típusát és az alkalmazandó nemzetközi jogi eszközöket. Az Atlasz az Európai Igazságügyi Hálózat honlapjának¹⁸ része.

Az Európai Ügyészség

Az Európai Ügyészség (EPPO) létrehozásának jogi alapját a Lisszaboni Szerződés teremtette meg. Az EUMSZ 86. cikke alapján folyó megerősített együttműködés keretében 20 uniós tagállam¹⁹ állapodott meg az uniós családok és az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözésére az Európai Ügyészség felállításáról. A jogalkotási folyamat még nem zárult le. Az Európai Ügyészség központi hivatalának tervezett székhelye Luxemburgban lesz. Az Európai Ügyészség leghamarabb a rendelet hatálybalépésétől számított három év elteltével kezdheti majd meg a működését.

Az Európai Ügyészség kétszintű ügyészi kollégiumként fog működni. A központi szint az Európai Főügyészből fog állni, aki átfogó felelősséggel tartozik a hivatal működéséért. A decentralizált szintet a tagállamokban lévő delegált európai ügyészek alkotják, akik a rendeletben és az adott tagállam nemzeti jogában foglalt előírásokat betartva a bünygyi nyomozások és vádhatósági eljárások lefolytatásához kapcsolódó napi szintű feladatok elvégzéséért felelnek.

13.3. A jog érvényesülésének térsége

A polgári és kereskedelmi ügyekben a tagállamok közötti Európai Igazságügyi Hálózatot a 2001/470/EK tanácsi határozat hozta létre, abból az elgondolásból, hogy a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség kialakításához javítani, egyszerűsíteni és gyorsítani kell a tagállamok közötti hatékony igazságügyi együttműködést, valamint a határokon átnyúló jogvitákban érintett személyek igazságszolgáltatáshoz való tényleges hozzáférését.

A tagállamok közötti polgári és kereskedelmi ügyekben felállított Európai Igazságügyi Hálózatban részt vesznek a tagállamok kijelölt kapcsolattartói. A 2011. január 1. napján

¹⁷ Elérhető: www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn/AtlasChooseCountry.aspx (A letöltés dátuma: 2019. 06. 01.)

¹⁸ Elérhető: www.ejn-crimjust.europa.eu/ (A letöltés dátuma: 2019. 06. 01.)

¹⁹ Belgium, Bulgária, Horvátország, Ciprus, a Cseh Köztársaság, Észtország, Németország, Görögország, Spanyolország, Finnország, Franciaország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Portugália, Románia, Szlovénia és Szlovákia, Olaszország és Ausztria.

hatályba lépett rendelkezések tették lehetővé, hogy az Európai Igazságügyi Hálózatban szakmai szervezetek²⁰ képviselői is részt vehessenek.

A polgári és kereskedelmi ügyekben az Európai Igazságügyi Hálózat rendeltetése az, hogy – mind a létező jogi aktusokkal szabályozott területeken, mind pedig azokon, amelyekre nézve jelenleg ilyen szabályozás nem létezik – elősegítse a tagállamok között a polgári és kereskedelmi ügyekben folytatott igazságügyi együttműködést. A hálózat különösen a határokon átnyúló következményekkel járó eljárások zavartalan lefolytatása, valamint a tagállamok közötti igazságügyi együttműködésre irányuló kérelmek elintézése, az uniós jogi eszközök vagy a két vagy több tagállam között hatályban levő egyezmények hatékony és gyakorlati alkalmazása területén jár el. Különös jelentősége van a tevékenységének, ha egy konkrét eljárásban egy másik tagállam joga alkalmazandó.

Az Európai Igazságügyi Hálózat honlapjáról közvetlenül vagy önállóan is elérhető a polgári ügyek Európai Igazságügyi Atlasza.²¹ A polgári ügyek Európai Igazságügyi Atlasza segítségével könnyen kereshető a konkrét jogvitában illetékes bíróság vagy hatóság, ezenkívül az Atlasz lehetőséget biztosít az egyes ügyekben rendelkezésre álló formanyomtatványok elektronikus úton történő kitöltésére, azok kinyomtatása előtt a formanyomtatvány nyelvének megváltoztatására (hogy a nyomtatványt átvevő személy saját nyelvén olvashassa el), illetve a nyomtatványok elektronikus úton történő továbbítására.

²⁰ Ilyen szakmai szervezetek lehetnek például az alábbi szakmákat tömörítő testületek: ügyvédek, közjegyzők, bírósági végrehajtók.

²¹ Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/index_hu (A letöltés dátuma: 2019. 06. 01.)

14. Uniós tisztviselők és alkalmazottak

14.1. Az uniós tisztviselők és alkalmazottak helyzete

Ahogy arra már utaltunk, Monnet az európai integráció kezdetekor kifejezetten azzal számolt, hogy az Európai Szén- és Acélközösség tisztviselői legfeljebb olyan „szellemi” központot alkotnak, amely ösztönzi a nemzeti tisztviselőket a Szerződésnek alárendelt hatékony kormányközi együttműködésre.¹ Az uniós tisztviselők száma² alapján ma már az uniós tisztviselői kar sokkal kiterjedtebb:

6. táblázat

Az Európai Unió intézményeiben betölthető állások száma (2017)

Álláshelyek típusa	Állandó álláshelyek	Ideiglenes álláshelyek
Európai Parlament	5 587	1 201
Európai Tanács és Tanács	2 991	36
Európai Bizottság	23 335	421
Európai Unió Bírósága	1 541	522
Európai Számvevőszék	712	141
EGSZB	614	39
Régiók Bizottsága	431	50
Európai ombudsman	46	19
Európai adatvédelmi biztos	56	–
Európai Külügyi Szolgálat	1 610	1
Decentralizált ügynökségek	112	5 368
Európai közös vállalkozások	52	270
Európai Technológiai Intézet	–	41
Végrehajtó ügynökségek (hivatalok)	–	590

Forrás: saját szerkesztés

Az uniós közszolgálat alapvetően zárt közszolgálati rendszert jelent, amelynek főbb ismérvei:

- kiszámíthatóság,
- élethosszig tartó közszolgálati foglalkoztatás,
- kiszámítható előmeneteli rendszer,
- a külön társadalombiztosítási- és nyugdíjrendszer megvalósítása.³

¹ Bozsó idézi Monnet emlékiratait. Lásd: Bozsó 2001, 1.

² Az Európai Unió 2017-es általános költségvetési tervezete 2017. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/budget/data/DB/2017/hu/GenRev.pdf> (A letöltés dátuma: 2019. 06. 01.)

³ Bozsó 2001, 3.

Ebben a tekintetben – ellentétben egyéb nemzetközi szervezetekkel – az ideiglenes tisztviselői állomány szerepe kisebb.⁴ Ugyanakkor éppen az EU-ügynökségek, különösen a decentralizált és a végrehajtó ügynökségek esetén egyértelmű az ideiglenes álláshelyek túlsúlya.

14.2. Az uniós közszolgálati jog és a Közszolgálati Statútum

A Közszolgálati Statútum hatálya és alapelvei

Az uniós közszolgálati jog szabályozásának legfontosabb forrása az 1968-as közszolgálati statútum⁵ (a továbbiakban: Közszolgálati Statútum).

A Közszolgálati Statútum *szervi hatálya* – annak átfogó jellege okán – kiterjed az uniós intézmények és szervek legtágabb körére. Így az Európai Külügyi Szolgálat, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSZB), a Régiók Bizottsága, az Európai Ombudsman és az Európai Adatvédelmi Biztos is uniós intézménynek tekintendő a Közszolgálati Statútum alkalmazásában.⁶ Emellett pedig az intézményekre vonatkozó rendelkezéseket az ügynökségekre, illetve azok alkalmazottaira is megfelelő módon alkalmazni kell.⁷

A Közszolgálati Statútum *személyi hatálya* összekapcsolódik annak szervei hatályával. Ennek megfelelően „az Unió tisztviselője bármely olyan személy, akit a Közszolgálati Statútum rendelkezéseinek megfelelően az Unió valamely intézményének állományában létrehozott beosztásba az adott intézmény kinevezésre jogosult hatósága által kibocsátott kinevezési okirattal kineveztek”.⁸ A Közszolgálati Statútum alapelvei szinten az alábbi követelményeket⁹ fogalmazza meg:

- bármilyen nemen, fajon, bőrszínén, etnikai vagy társadalmi származáson, genetikai tulajdonságon, nyelven, valláson vagy meggyőződésen, politikai vagy más nézeten, nemzeti kisebbséghez tartozáson, tulajdonon, születésen, fogyatékkosságon, koron vagy szexuális irányultságon alapuló *megkülönböztetés tilalma*;
- *fogyatékkal élők sajátos előnyökben* részesítése;
- szociális jellegű intézkedésekben való részesítés a *munka és a családi élet összeegyeztetésének elősegítése* érdekében.

A jogviszony létrejötte, besorolás és a jogviszony megszűnése

Az uniós tisztviselő jogviszonya kinevezéssel jön létre, amelynek időpontja nem előzheti meg a tevékenység megkezdésének tényleges időpontját.¹⁰ A kinevezésnek vannak

⁴ Bozsó 2001, 3.

⁵ Az Európai Közösségek tisztviselőinek személyzeti szabályzatáról és az Európai Közösségek egyéb alkalmazottainak alkalmazási feltételeiről szóló, 1968. február 29-i 259/68/EGK, Euratom, ESZAK tanácsi rendelet (HL L 56., 1968. 03. 04., 1–7., magyar nyelvű különkiadás: 1. fejezet, 2. kötet, 5–118.).

⁶ Közszolgálati Statútum *1b.* cikk.

⁷ Közszolgálati Statútum *1a.* cikk.

⁸ Közszolgálati Statútum *1a.* cikk.

⁹ Közszolgálati Statútum *1d–1e.* cikk.

¹⁰ Közszolgálati Statútum 2–3. cikk.

általános követelményei, így például a tisztviselőknek meg kell felelniük az *alkalmasság*, a *hatékonyság* és a *feddhetetlenség* legmagasabb követelményeinek, valamint az Unió *tag-államainak állampolgárai* közül a lehető legszélesebb földrajzi alapon kell tisztviselőket alkalmazni.¹¹

Emellett a Közszolgálati Statútum meghatározza a tisztviselő kinevezésének további feltételeit:

- az Unió tagállamai egyikének *állampolgára*;
- a *katonai szolgálati kötelezettségnek* eleget tett;
- megfelel a feladatainak ellátásához szükséges *erkölcsi követelményeknek*;
- képesítéseken vagy vizsgákon vagy mind képesítéseken, mind vizsgákon alapuló *versenyvizsga feltételeinek való megfelelés*;
- *fizikailag alkalmas* feladatainak ellátására;
- tanúbizonyosságot tesz az Unió egyik *hivatalos nyelvének alapos ismeretéről* és egy további hivatalos nyelvének a feladatainak ellátásához szükséges szintű ismeretéről.¹²

Az üres álláshely betöltése előtt a kinevezésre jogosult hatóság mérlegeli az intézményen belüli áthelyezés, kinevezés vagy előléptetés lehetőségét, illetve hogy érkeztek-e áthelyezés iránti kérelmek azonos besorolási fokozatban lévő tisztviselőktől, és/vagy figyelembe vegye-e az alkalmas pályázók jegyzékét. Végül pedig azt is, hogy tartson-e intézményen belüli versenyvizsgát, amelyen kizárólag ideiglenes személyzet vehet részt; vagy megkezdje-e a versenyvizsgára vonatkozó eljárást.¹³

A létszámtervezés és az áthelyezés szempontjából meghatározó jelentőséggel bír a *besorolási rendszer*. Az említett rendszer három *besorolási csoportot* és azon belül több *besorolási fokozatot* foglal magában. A Közszolgálati Statútum hatálya alá tartozó álláshelyeket a vonatkozó feladatok természetére és fontosságára tekintettel az alábbiak szerint sorolják be:

- tanácsosok „AD” besorolási csoport (vezetői, elemzői, tanácsadói, nyelvi, tudományos feladatoknak felelnek meg), amely 12 besorolási fokozatot tartalmaz;
- asszisztensek „AST” besorolási csoport (végrehajtási és technikai feladatoknak felelnek meg), amely 11 besorolási fokozatot tartalmaz;
- titkárok és irodai alkalmazottak „AST/SC” besorolási csoportja (irodai és titkári feladatoknak felelnek meg), amely 6 besorolási fokozatot tartalmaz.¹⁴

A Közszolgálati Statútum szerint a szolgálati jogviszony az alábbi esetekben, illetve okokkal *szűnik meg*:

- *lemondás* (formailag címzett írásbeli nyilatkozat benyújtása a kinevezésre jogosult hatóság számára);
- *kötelező lemondás* (a Közszolgálati Statútumban meghatározott esetekben lehetséges);

¹¹ Közszolgálati Statútum 27. cikk.

¹² Közszolgálati Statútum 28. cikk.

¹³ Közszolgálati Statútum 29. cikk.

¹⁴ Közszolgálati Statútum 5–8. cikk.

- *a szolgálat érdekében történő nyugdíjazás* (a rangidős tisztviselők esetében alkalmazható döntése a kinevezésre jogosult hatóságnak, amely nem fegyelmi intézkedés)
- *alkalmatlanság miatti elbocsátás* (kinevezésre jogosult hatóság által megállapított eljárásrendben, ha adott időszak elteltével nem kielégítő a tisztviselő teljesítménye);
- *a beosztásból való eltávolítás* (fegyelmi intézkedésként);
- *nyugdíjazás* (66. életév betöltéséhez vagy előrehozott nyugdíjazási kérelem benyújtásához kapcsolódik);
- *halál* következtében.¹⁵

A tisztviselők jogai és kötelezettségei

Az uniós tisztviselők jogai és kötelezettségei¹⁶ a Közszolgálati Statútum szerint az alábbiak:

Az Európai Unió érdekeinek elsődlegessége, összeférhetlenségi és függetlenségi követelmények

Általános követelményként tartalmazza a Közszolgálati Statútum, hogy a tisztviselő feladatainak ellátása során és magatartásának meghatározásakor kizárólag az Unió érdekeit tartja szem előtt. Ennek értelmében a tisztviselő az intézményen kívül egyetlen kormánytól, hatóságtól, szervezettől vagy személytől sem kérhet vagy fogadhat el utasításokat.

A rábízott feladatokat *tárgyilagosan, pártatlanul és az Unióhoz való hűsége*re vonatkozó kötelezettsége betartásával végzi. Tartózkodnia kell minden olyan cselekménytől és magatartástól, amely *rossz fényt vethet a beosztására*. Nem foglalkozhat olyan ügygel, amelyhez *személyes érdekei* (családi vagy üzleti) fűződnek. Tartózkodnia kell a pszichológiai vagy szexuális *zaklatás* minden formájától. Az utóbbi kategóriák értelemszerűen olyan tartalmúak, hogy azok betartása, illetve megsértése mindig csak egyedi alapon, az adott eset összes körülményeinek figyelembevételével ítélné meg. Emellett előzetes bejelentési kötelezettsége áll fenn *Unión „kívüli” megbízás elfogadásakor, valamint választással elnyerhető közhivatalokra való pályázás* esetén, amelyek engedélyezéséről a kinevezésre jogosult hatóság dönt. A függetlenségi és összeférhetlenségi követelmények vizsgálatára speciális szabályok vonatkoznak annak időbeli vizsgálatát, az érintett személyi kört illetően. *Időbeli követelmény*: a tisztviselőnek (jelöltnek) már a kinevezés *előtt* összeférhetlenségi vizsgálatnak kell magát alávetnie. Az esetlegesen felmerülő összeférhetlenségi tényezőkről a kinevezésre jogosult hatóságot tájékoztatnia kell, amely emiatt felmentheti a feladatvégzés alól; illetve üzleti részesedést sem szerezhet, amely aggályos lehet a fenti követelményeknek megfelelően.

Az említett követelmények a *jogviszony megszűnése után* két évvel (vezető tisztviselőnél egy évvel) is fennállnak keresőtevékenység végzésekor, amellyel kapcsolatban a tisztviselőnek bejelentési kötelezettsége van. A kinevezés gyakorlására jogosult hatóság a tevékenység végzését megtilthatja, vagy feltételekhez kötheti.

¹⁵ Közszolgálati Statútum 47–53. cikk.

¹⁶ Közszolgálati Statútum 11–26. cikk.

Személyi kör kibővítése: a tisztviselő házastársának jövedelemszerző tevékenysége is megalapozhatja a bejelentési kötelezettséget. Ennek következményeként azt határozott időn belül meg kell szüntetni, vagy a fennálló összeférhetetlenséget áthelyezéssel orvosolhatják.

Információs jogok és kötelezettségek

A tisztviselőnek tartózkodnia kell a feladatának ellátása során, illetve a jogviszonya megszűnését követően is a tudomására jutott *információk jogosulatlan nyilvánosságra hozatalától*. A lojalitás és a pártatlanság elvét tiszteletben tartva joga van a tisztviselőnek a *szólásszabadsághoz*. Bírósági eljárás során a *feladatellátása során tudomására jutott információt* csak a hatóság engedélyével adhatja ki.

Szellemi alkotások tulajdonjoga

A tisztviselő feladatainak ellátása során készített valamennyi írásos anyaggal vagy más munkával kapcsolatos *minden jog az Európai Unió tulajdona*.

Tartózkodás joga

A tisztviselőnek az alkalmazása helyén vagy *olyan helyen kell laknia*, amely nincs nagyobb távolságra az alkalmazása helyétől, mint ami feladatainak megfelelő ellátásával összeegyeztethető. Utóbbi követelmény konkretizálása és e jog, illetve kötelezettség betartása is értelemszerűen az adott eset körülményeinek figyelembevételével, eseti alapon ítéltető meg.

Felettes segítése

A tisztviselő beosztásától függetlenül *segíti és tanácsaival támogatja* feletteseit; a tisztviselő felelős a rábízott feladatok végrehajtásáért. A konkrét követelmény annak tükrében ítéltető meg, hogy – azt értelmezve – a felettes segítése az érintett uniós intézmény egészére is kiterjedhet, következésképpen magasabb vezetői szintek és a tisztviselő viszonyában is érvényesülnie kell.

Utasítások végrehajtása és a felelősségi szabályok

A közszolgálati rezsimek meghatározó eleme a köztisztviselők kötelezettsége a *kapott utasítások végrehajtását* illetően. Szabálytalannak tartott vagy olyan utasítás esetén, amely a tisztviselő szerint súlyos következményekkel járhat, tájékoztatnia kell felettesét, aki erre írásban válaszol. A tájékoztatás miatt nem érheti a tisztviselőt sérelem. Ha aggályai az írásbeli megerősítés ellenére fennállnak, a tisztviselő a felettes hatóságához fordulhat, amelynek írásbeli megerősítése esetén azt köteles a tisztviselő végrehajtani, kivéve, ha ez a büntetőjog szabályaiba vagy a vonatkozó biztonsági előírásokba ütközik.

Ha a felettese úgy ítéli meg, hogy az utasítás *azonnali végrehajtása szükséges*, azt köteles a tisztviselő elvégezni, kivéve, ha ez a büntetőjog szabályaiba vagy a vonatkozó biztonsági előírásokba ütközik. A tisztviselő kérésére közvetlen felettese kötelezhető arra, hogy az ilyen utasítást írásba adja.

Visszaélések feltárása

Közvetlen felettesét, főigazgatóját vagy a főtitkárt, közvetlenül az Európai Csalás Elleni Hivatalt *tájékoztatnia kell* a tisztviselőnek, ha feladatai ellátása során vagy azokkal összefüggésben olyan tények jutnak a tudomására, amelyek okot adnak egy esetleges törvényellenes tevékenység feltételezésére. Ha a tisztviselő a Bizottság, a Tanács, a Számvevőszék, az Európai Parlament elnöke vagy az Európai Ombudsman számára nyilvánosságra hozza az említett információkat, saját intézménye részéről *hátrány nem érheti*, feltéve, hogy jóhiszeműen úgy véli, hogy az információ igaz, és előzetesen saját intézménye vagy az Európai Csaláselleni Hivatal számára azt felfedte, és a megfelelő intézkedések megtételére elegendő időt hagyott.

A szakmai továbbképzés elősegítése

Az Unió előmozdítja a tisztviselők olyan *szakmai továbbképzését*, amely összeegyeztethető a szolgálat megfelelő működésével és saját érdekeinek is megfelel.

Eljárási jogosultságok és követelmények közszolgálati ügyek intézése során

Kérelemmel fordulhatnak a tisztviselők a kinevezésért felelős hatóságokhoz; írásbeli *közlési kötelezettsége* áll fenn a hatóságoknak, amelyet *indokolniuk* kell. Az *aktanyilvánosságra* külön részletes szabályok vonatkoznak az adatnyilvánosság speciális eseteire kitérve.

Az uniós közszolgálati jog az uniós eljárási jogvédelem egyik legmeghatározóbb forrása, amely az uniós szintű hatósági ügyintézés kiszélesedésével terjedt el. E követelményeket több esetben a bírói esetjog útján ismerték el.

14.3. Jogvédelem, közszolgálati perek és uniós közszolgálati jog

Az integráció előrehaladtával a *közszolgálati jog igényérvényesítési rendszere* is egyre kidolgozottabbá vált. A Közszolgálati Statútum ennek keretében egy *panaszeljárást* vezetett be.¹⁷ Értelemszerűen a panaszeljárást megelőzheti a fegyelmi eljárás, amelynek részlet-szabályait a Közszolgálati Statútum IX. melléklete tartalmazza. A tisztviselő vagy volt tisztviselő, amennyiben a Közszolgálati Statútum szerinti kötelezettségeit szándékosan vagy gondatlanságból megsérti, fegyelmi intézkedéssel sújtható. A fegyelmi eljárás folyhat fegyelmi tanács előtt, illetve annak mellőzésével.

A meghozott intézkedések az alábbiak lehetnek:

- írásbeli figyelmeztetés,
- megrovás,
- fizetési fokozatban előrelépés elhalasztása,
- alacsonyabb fizetési fokozatba sorolás,
- ideiglenes visszaminősítés,
- csoporton belüli visszaminősítés,

¹⁷ Közszolgálati Statútum 90–91. cikk.

- alacsonyabb csoportba sorolás visszaminősítéssel,
- hivatalvesztés, illetve juttatások elvonása.

A panasz eljárás jogorvoslati lehetőséget jelent a meghozott intézkedésekkel szemben. Tágabb értelemben pedig a Közzolgálati Statútum hatálya alá tartozó minden személy az őket hátrányosan érintő intézkedések ellen panasszal élhetnek. Ilyen intézkedések jogszerűségének megítélésére hatáskörrel az Európai Unió Bírósága rendelkezik (91. cikk).¹⁸

A bírói felülvizsgálatot az 50-es évektől az Európai (Közösségek) Bírósága, majd 1989-es létrehozatalát követően az Elsőfokú Bíróság (Törvényszék) látta el. Ezt követően kezdte az elsődleges jog lehetővé tenni speciális bírói tanácsok felállítását. E rendelkezéseket átvette a Lisszaboni Szerződés is, így az EUMSZ 270. cikke rögzíti, hogy az Európai Unió Bírósága hatáskörrel rendelkezik az Unió és alkalmazottai között felmerülő minden vitás ügyben az Unió tisztviselőinek személyzeti szabályzatában és az Unió egyéb alkalmazottaira vonatkozó alkalmazási feltételekben megállapított keretek között és feltételek mellett. E jogviták nemcsak a szigorú értelemben vett munkaügyi jogvitákra vonatkoznak (díjazás, előmenetel, felvétel, fegyelmi intézkedések stb.), hanem a szociális biztonsági rendszerre is (betegség, időskor, rokkantság, munkahelyi baleset, családi támogatások).

A külön szakosított bíróságként működő *Közzolgálati Törvényszék* már elkülönült az Európai Unió Bíróságán belül. Meghatározott alkalmazottakkal kapcsolatos jogviták vonatkozásában rendelkezett hatáskörrel. Ugyanakkor 2016 őszén a Közzolgálati Törvényszék beleolvadt a Törvényszékbe.¹⁹

¹⁸ Közzolgálati Statútum 91. cikk.

¹⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2016/1192 rendelete (2016. július 6.) az Európai Unió és alkalmazottai közötti jogviták elsőfokú elbírálásával kapcsolatos hatáskörnek a Törvényszékre történő átruházásáról (HL L 200., 2016. 07. 26., 137–139.).

Vákát oldal

II. RÉSZ

Vákát oldal

1. A Szerződések módosítása

A Szerződések (EUSZ, EUMSZ és az Euratom-szerződés) multilaterális nemzetközi szerződések, így létrejöttük, módosításuk és megszüntetésük tekintetében a nemzetközi közjog nemzetközi szerződésekre vonatkozó szabályaiból kell kiindulnunk. Ezeket a szabályokat általánosan elfogadott módon kodifikálta a szerződések jogáról szóló, 1969. május 23-án Bécsben kelt nemzetközi szerződés (a továbbiakban: Bécsi Egyezmény).¹ A Bécsi Egyezmény 40. cikke értelmében a többoldalú nemzetközi szerződés módosításának szabályait elsősorban maga a szerződés szabályozza. Ilyen rendelkezéseket az EUSZ és az EUMSZ módosítására vonatkozóan az EUSZ 48. cikke tartalmaz, amelynek (2)–(5) bekezdését az Euratom-szerződés 106a. cikk (1) bekezdése értelmében az Euratom-szerződés módosítására is alkalmazni kell.

Felmerül a kérdés, hogy az EUSZ 48. cikke kizárja-e a Szerződések módosításának egyéb módjait a nemzetközi közjog alapján. Ez a kérdés gyakorlati jelentőséggel a tagállamok hallgatólagos szerződésmódosításának eseteiben bírhat: lehetséges-e a Szerződések módosítása a tagállamok közösen kialakított gyakorlata (törvényrontó szokásjog) alapján, vagy úgy, hogy valamely tagállam Szerződésekkel ellentétes magatartásába a többi tagállam belenyugszik?

Az uralkodó álláspont értelmében a Szerződések módosítása kizárólag a Szerződésekben szabályozott módon lehetséges. Ennek jogpolitikai indoka, hogy – bár a szerződés-módosítás szabályai eljárásjogi szempontból igen rugalmasak, és a tagállamok számára kevés kötöttséget jelentenek – a szerződésmódosítás során egyes uniós intézmények is gyakorolhatnak korlátozott jogosítványokat, amelyekről nem megfoszthatók. A Bíróság a Defrenne I. ügyben hozott ítéletében egyértelműen ezt az álláspontot képviselte: „A tagállamok 1961. december 30-i állásfoglalása – a 119. cikk teljes körű végrehajtásának elősegítésére és felgyorsítására gyakorolt következményei fenntartása mellett – nem módosíthatta érvényesen a Szerződés által megállapított határidőt. A Szerződés módosítása ugyanis – a különleges rendelkezések sérelme nélkül – csak a 236. cikknek [jelenleg: EUSZ 48. cikk] megfelelő felülvizsgálat keretében lehetséges.”²

A Bíróság emellett a tagállamok együttes gyakorlatának vagy egyoldalú magatartásának szerződésmódosító hatását általában véve is kizárta: „a tény, hogy egyetlen közösségi intézmény sem kérdőjelezte meg egy tagállam által elfogadott politika jogszerűségét, önmagában nem befolyásolja az adott politika összeegyeztethetőségét a közösségi joggal.”³

¹ Magyarországon kihirdette az 1987. évi 12. törvényerejű rendelet. A Bécsi Egyezménynek az EU 28 tagállama közül Franciaország és Románia kivételével mindegyik részese. Az egyezmény szabályainak jelentős része a nemzetközi szokásjogot rögzíti, illetve a nemzetközi szokásjog részévé vált.

² 43/75. számú ügy, Gabrielle Defrenne v. Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena, ECLI:EU:C:1976:56, 57–58.

³ 174/84. számú ügy, Bulk Oil (Zug) AG v. Sun International Limited és Sun Oil Trading Company, ECLI:EU:C:1986:60, 65.

1.1. Rendes felülvizsgálati eljárás

A rendes felülvizsgálati eljárás a Szerződésekre vonatkozó legfontosabb módosításokat érinti. Valamely tagállam, az Európai Parlament és a Bizottság nyújthat be módosításra irányuló javaslatot a Tanácsnak; a Tanács továbbítja a javaslatokat az Európai Tanácsnak, és értesíti a nemzeti parlamenteket a javasolt eljárásról. Amennyiben az Európai Tanács egyszerű többséggel az Európai Parlamenttel és a Bizottsággal folytatott konzultációt követően támogató döntést hoz, akkor összeül a nemzeti parlamentek, az uniós országok állam- és kormányfőinek, valamint az Európai Parlament és a Bizottság képviselőiből álló Konvent. A Konvent megvizsgálja a módosító javaslatokat, majd konszenzus alapján ajánlásokat fogad el a kormányközi konferencia (lásd alább) számára.

Ezt követően a Tanács elnöke összehívja a tagállamok képviselőiből álló kormányközi konferenciát, hogy közös megegyezéssel elfogadják a módosításokat. Az új rendelkezések csak azután lépnek hatályba, hogy valamennyi tagállam saját alkotmányos előírásai alapján ratifikálja azokat. Ha a Szerződések módosításáról szóló bármely szerződés aláírásától számított két év elteltével az említett szerződést a tagállamok négyötöde már megerősítette, egy vagy több tagállam azonban a megerősítési folyamat során nehézségekkel szembesül, az ügyet az Európai Tanács elé kell utalni.

Kisebb jelentőségű módosítások esetén az Európai Tanács az Európai Parlament jóváhagyását követően egyszerű többséggel a Konvent összehívásának mellőzéséről is dönthet. Ebben az esetben az Európai Tanács határozza meg a kormányközi konferencia mandátumát. A rendes felülvizsgálati eljárást kell alkalmazni az Euratom-szerződés módosítása során.

1.2. Egyszerűsített módosítási eljárás

A Lisszaboni Szerződés az EU belső politikáinak és intézkedéseinek felülvizsgálatára egyszerűsített eljárást hozott létre, amely alkalmazása azonban nem eredményezheti az EU hatásköreinek bővítését. Valamely tagállam, az Európai Parlament és a Bizottság nyújthat be módosításra irányuló javaslatot az Európai Tanácsnak. Az Európai Tanács a Bizottsággal, az Európai Parlamenttel – illetve monetáris területet érintő felülvizsgálat esetén – az Európai Központi Bankkal folytatott konzultációt követően egyhangúlag határoz. A szerződések új rendelkezései csak azt követően lépnek hatályba, hogy a tagállamok ratifikálták azokat.

A 2008-as bankválságot követően az egyszerűsített eljárás révén engedélyezték az Európai Stabilitási Mechanizmus létrehozását az euróövezetbe tartozó országok között létrejött kormányközi megállapodás útján. Az Európai Tanács 2011. március 25-i határozata⁴ az EUMSZ 136. cikkét egy harmadik bekezdéssel egészítette ki, a következő szöveggel: „(3) Azon tagállamok, amelyek pénzneme az euro, stabilizációs mechanizmust hozhatnak létre, amelyet akkor hoznak működésbe, ha ez nélkülözhetetlen az euroövezet egésze stabilitásának megőrzése érdekében. A mechanizmus keretében igényelt pénzügyi segítségnyújtásra szigorú feltételek fognak vonatkozni.”

⁴ 2011/199/EU európai tanácsi határozat (HL L 91., 2011. 04. 06.).

1.3. Áthidaló klauzulák

Az általános áthidaló klauzula [EUMSZ 48. cikk (7) bekezdés] az alábbi két esetet érinti:

- Amennyiben a szerződések valamely jogi aktus esetében a Tanács számára egyhangú határozathozatalt írnak elő, az Európai Tanács minősített többséggel történő határozathozatalt engedélyező határozatot fogadhat el. Ez a lehetőség nem alkalmazható katonai vagy védelmi vonatkozású határozatokra.
- Amennyiben a Szerződések úgy rendelkeznek, hogy a Tanácsnak a jogi aktusokat különleges jogalkotási eljárás szerint kell elfogadnia, az Európai Tanács az ilyen jogi aktusok rendes jogalkotási eljárás szerinti elfogadását engedélyező határozatot fogadhat el.

Az Európai Tanács mindkét esetben az Európai Parlament jóváhagyását követően egyhangúlag dönt. A döntés előtt a kezdeményezésről a tagállami parlamenteket értesíteni kell. Bármely tagállami parlament megakadályozhatja az általános áthidaló klauzula alkalmazását, amennyiben hat hónapon belül kifogással él a javaslattal szemben. Az általános áthidaló klauzulán kívül hét további, egyes európai politikákra alkalmazandó egyedi áthidaló klauzula létezik:

- Az Európai Tanács egyhangúlag úgy határozhat, hogy bővíti a közös kül- és biztonságpolitika terén a Tanács által minősített többséggel meghozható határozatok körét [EUSZ 31. cikk (3) bekezdés].
- Az Európai Tanács egyhangúlag, az Európai Parlament egyetértésével az Európai Ügyészség hatáskörét kiterjesztheti a több államra kiterjedő vonatkozású súlyos bűncselekményekre [EUMSZ 86. cikk (4) bekezdés].
- Az Európai Tanács egyhangúlag elfogadott határozatával felhatalmazhatja a Tanácsot arra, hogy a többéves pénzügyi keretet elfogadó határozatát minősített többséggel hozza meg [EUMSZ 312. cikk (2) bekezdés].
- A Tanács a Bizottság javaslata alapján határozatot fogadhat el, amelyben meghatározza a több államra kiterjedő vonatkozású családjogi kérdések azon területeit, amelyek esetében a rendes jogalkotási eljárást kell alkalmazni a főszabály szerinti különleges jogalkotási eljárás helyett. A Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően, egyhangúlag határoz [EUMSZ 81. cikk (3) bekezdés].
- A Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangúlag úgy határozhat, hogy a munkavállalók jogait érintő egyes kérdésekben a rendes jogalkotási eljárást kell alkalmazni a főszabály szerinti különleges jogalkotási eljárás helyett [EUMSZ 153. cikk (2) bekezdés].
- A Tanács a Bizottság javaslata alapján, valamint az Európai Parlamenttel, a Gazdasági és Szociális Bizottsággal és a Régiók Bizottságával folytatott konzultációt követően egyhangúlag eljárva előírhatja, hogy egyes környezetvédelmi tárgyú kérdésekben a rendes jogalkotási eljárást kell alkalmazni a főszabály szerinti különleges jogalkotási eljárás helyett [EUMSZ 192. cikk (2) bekezdés].
- Amennyiben a Szerződéseknek a megerősített együttműködés keretében esetlegesen alkalmazásra kerülő valamely rendelkezése a Tanács számára egyhangú határozathozatalt ír elő, a Tanács a 330. cikkben foglalt szabályokkal összhangban egyhangúlag elfogadott határozatban úgy rendelkezhet, hogy a jövőben minősített

többséggel kell határozni. Ha a Szerződéseknek a megerősített együttműködés keretében esetlegesen alkalmazásra kerülő valamely rendelkezése a Tanács számára a jogi aktusok elfogadására különleges jogalkotási eljárás alkalmazását írja elő, a Tanács a 330. cikkben foglalt szabályokkal összhangban egyhangúlag elfogadott határozatban úgy rendelkezhet, hogy a jövőben rendes jogalkotási eljárás keretében kell határozni. A Tanács ez utóbbi esetben az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően határoz (EUMSZ 333. cikk).

1.4. Az Európai Unió Bíróságának hatáskörei

Az EUSZ 48. cikke eljárási szabályokat fogalmaz meg a Szerződések módosítására vonatkozóan. Kérdés, hogy vannak-e a Szerződések módosításának anyagi jogi korlátai. A Bíróság 1/91. számú véleményében olvasható egyes fordulatok akár ilyen értelmezésre is alapot adhatnak.⁵ Meggyőzőbbnek tűnik azonban az az interpretáció, hogy a Bíróság pusztán a megjelölt cikk módosításával nem látta elérhetőnek a kívánt célt, és nem véli úgy, hogy a kívánt cél a Szerződések semmilyen módosításával nem lesz elérhető.

Eljárásjogi szempontból azonban az uniós intézmények (ideértve az Európai Tanácsot is) eljárása és határozatai valamennyi szerződés módosítási eljárásban bírósági felülvizsgálat tárgyát képezik. A Bíróság ezzel kapcsolatos álláspontját az egyszerűsített módosítási eljárás kontextusában a Pringle-ügy apropóján részletesen kifejtette: „[I]gaz, hogy az EUMSZ 267. cikk első bekezdésének a) pontja értelmében az elsődleges jog érvényességének vizsgálata nem tartozik a Bíróság hatáskörébe. Ugyanakkor, a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően – amely az EUMSZ rendes módosítási eljárása mellé az EUSZ 48. cikk (6) bekezdése alapján bevezetett egy egyszerűsített módosítási eljárást – felmerül a kérdés, hogy a Bíróságnak felügyelnie kell-e, hogy a tagállamok, amikor az EUMSZ-t ezen egyszerűsített eljárás útján módosítják, betartották-e az e rendelkezés által megállapított feltételeket.

E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az EUSZ 48. cikk (6) bekezdésének első albekezdése szerint az egyszerűsített módosítási eljárás »az [EUMSZ] harmadik részének az Unió belső politikáira és tevékenységeire vonatkozó rendelkezései teljes vagy részleges felülvizsgálat[ára]« vonatkozik. Ugyanennek a bekezdésnek a második albekezdése megerősíti, hogy »[a]z Európai Tanács az [EUMSZ] harmadik részében foglalt rendelkezéseket határozattal egészben vagy részben módosíthatja«. Az említett bekezdés harmadik albe-

⁵ 1/91. számú vélemény, megállapodástervezet az Európai Gazdasági Térség létrehozásáról egyrészről a Közösség, másrészről az Európai Szabadkereskedelmi Társulás tagjai között, ECLI:EU:C:1991:490, 70–72. „Amint az már 40. pontban megállapításra került, valamely nemzetközi megállapodás, amely olyan bírósági rendszert állít fel, amelynek keretében Bíróságot hoznak létre, amely hatáskörrel rendelkezik az érintett megállapodás rendelkezéseinek értelmezésére, elvileg nem összeegyeztethetetlen a közösségi joggal, és ennél fogva az EGK-Szerződés 238. cikke ennek jogalapját képezheti. Mindazonáltal az EGK-Szerződés 238. cikke nem ad semmiféle alapot olyan bírósági rendszer létrehozására, amely sérti az EGK-Szerződés 164. cikkét és általában a Közösség alapjait. Ugyanezen okonál fogva e rendelkezésnek a Bizottság által megjelölt módon történő módosítása nem orvosolhatja a megállapodás bírósági rendszerének a közösségi joggal való összeegyeztethetlenségét.”

kezdése értelmében az ilyen határozat »a Szerződésekben az unióra ruházott hatásköröket nem bővítheti«.

Mivel az említett feltételek betartásának felülvizsgálata szükséges annak megállapításához, hogy az egyszerűsített módosítási eljárás alkalmazható-e, a Bíróság – mint azon intézmény, amely az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének első albekezdése értelmében biztosítja a jog tiszteletben tartását a Szerződések értelmezése és alkalmazása során – feladata megvizsgálni az Európai Tanácsnak az EUSZ 48. cikk (6) bekezdésére alapított valamely határozatának érvényességét.⁶

A Bíróság érvelése az áthidaló klauzulák esetére is nyilvánvalóan alkalmazható. A rendes felülvizsgálati eljárás során a kormányközi konferencia tevékenysége kívül esik ugyan a bíróság felülvizsgálati hatáskörén, de az uniós intézmények eljárására vonatkozóan nincsen olyan jogi indok, amely alapján a bírósági felülvizsgálat kizárható lenne.

⁶ C-370/12. számú ügy, Thomas Pringle v. Gouvernement of Ireland és társai, ECLI:EU:C:2012:756, 33–35.

Vákát oldal

2. A rendes jogalkotási eljárás

2.1. A Bizottság mint a jogszabályok előterjesztője

Az Európai Unió intézményeinek döntéshozatali eljárásait alapjában határozza meg az EUSZ 17. cikkének azon szabálya, amely szerint „[h]a a Szerződések eltérően nem rendelkeznek, az Unió jogalkotási aktusait kizárólag a Bizottság javaslata alapján lehet elfogadni. Az egyéb jogi aktusokat akkor kell a Bizottság javaslata alapján elfogadni, ha a Szerződések úgy rendelkeznek.”¹ A Bizottságot ugyanakkor fel is kérhetik javaslatok előterjesztésére:

- A Szerződések által külön meghatározott esetekben jogalkotási aktusok a tagállamok egy csoportjának vagy az Európai Parlamentnek a kezdeményezésére, az Európai Központi Bank ajánlására vagy a Bíróság, illetve az Európai Beruházási Bank kérelme alapján is elfogadhatók.²
- Az Európai Parlament tagjainak többségével felkérheti a Bizottságot olyan kérdésre vonatkozó megfelelő javaslat előterjesztésére, amely az Európai Parlament megítélése szerint a Szerződések végrehajtása céljából uniós jogi aktus kidolgozását teszi szükségessé. Ha a Bizottság nem terjeszt elő ilyen javaslatot, ennek okairól tájékoztatja az Európai Parlamentet.³
- A Tanács egyszerű többséggel felkérheti a Bizottságot, hogy végezze el a Tanács által a közös célkitűzések eléréséhez szükségesnek tartott vizsgálatokat, és terjesszen be hozzá megfelelő javaslatokat. Ha a Bizottság nem terjeszt elő javaslatot, ennek okairól tájékoztatja a Tanácsot.⁴
- Legalább 1 millió uniós polgár, akik egyben a tagállamok egy jelentős számának állampolgárai, kezdeményezheti, hogy az Európai Bizottság – hatáskörén belül – terjesszen elő megfelelő javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség.⁵

2.2. A minőségi jogalkotás programjának újdonságai

Az uniós jogalkotás minőségének javítása régebb óta az Európai Unió, különösen a Bizottság prioritásai között szerepel. Az Európai Bizottság 2015 folyamán *Better Regulation*

¹ EUSZ 17. cikk (2) bekezdés.

² EUMSZ 289. cikk (4) bekezdés.

³ EUMSZ 225. cikk.

⁴ EUMSZ 241. cikk.

⁵ EUSZ 11. cikk (4) bekezdés.

címen intézkedéscsomagot fogadott el az uniós jogalkotás hatékonyabb, átláthatóbb, meg-alapozottabb, érdemi részvételt lehetővé tevő átalakítása érdekében, amely az adott jogi aktusok élethosszig tartó figyelemmel kísérését is célul tűzte ki. Ennek eredményeként az utóbbi években szervezeti és eljárási változások is történtek. A legfontosabb szervezeti változások az alábbi két testület létrejöttéhez kapcsolódnak.

Az uniós jogszabályok előkészítésében számos résztvevő bevonásával szabályozási platformot (*REFIT Platform*) hoztak létre.⁶ A platform szervezeti felépítését két csoport határozza meg: 1. a kormányzati csoportban a tagállamok képviselői; 2. az érdekképviselői csoportban a két uniós tanácsadó szerv (EGSZB és Régiók Bizottsága) képviselői és a vállalkozások, civil szervezetek olyan delegáltjai kapnak helyet, akik közvetlen tapasztalattal bírnak az uniós jog alkalmazását illetően.⁷

Működése során a REFIT Platform összegyűjti a civil társadalom, az üzleti szféra szereplői és a tagállamok javaslatait a bürokrácia csökkentését, az adminisztratív terhek visszaszorítását illetően, amelyet saját javaslataival kiegészítve a Bizottság elé tár. Ezt a Bizottság megvizsgálja, és felvázolja, milyen lépéseket kíván tenni az ajánlásoknak megfelelően.⁸

A *Szabályozási Ellenőrzési Testület* funkcionális szempontból a Bizottság Főtitkárságához tartozik, amely tagságát hét személy adja: annak elnöke, három határozott megbízással tag és három bizottsági tisztviselő.⁹ A Testület megvizsgálja, véleményezi és ajánlásokkal látja el a Bizottság összes hatásvizsgálat-tervezetét, valamint ellenőrzi a már hatályos jogszabályokra vonatkozó főbb értékeléseket és a célravezetőségi vizsgálatokat is.¹⁰ A gyakorlatban minőségbiztosítási szempontból véleményezi az alábbi jelentések tervezetét: 1. új jogszabálytervezetek hatásvizsgálatai, 2. jogszabályok és szakpolitikai intézkedések értékelése, valamint 3. szakpolitikai területre vonatkozó célravezetőségi vizsgálat.¹¹ A Testület akár meg is akadályozhatja, hogy a Bizottság elfogadásra terjessze elő a kezdeményezési javaslatot.¹²

Szabályozási szempontból az egyik leglényegesebb változás a testületek létrehozásán túl az *intézményközi megállapodás* létrejötte a Bizottság, az Európai Parlament és a Tanács között. A megállapodás a jogszabályok előkészítését illetően az alábbi követelményeket támasztja a Bizottsággal szemben:

- A *programtervezés*¹³ keretében a három uniós intézmény párbeszédet folytat mind többéves szinten a Bizottság kinevezése után, mind éves szinten a legfontosabb szakpolitikai kezdeményezésekről;
- A *jogalkotás minőségét javító eszközök*¹⁴ felölelik a hatásvizsgálatokat, az érdekelt felekkel és a nyilvánossággal való konzultációt, a hatályos jogszabályok utólagos értékelését.

⁶ Az Európai Bizottság *REFIT Platform* létrehozásáról szóló 2015. május 19-i határozata [Ref.No. C(2015) 3261], (a továbbiakban: REFIT-határozat).

⁷ REFIT-határozat 4. cikk.

⁸ REFIT-határozat 2. cikk.

⁹ Az Európai Bizottság Elnökének a független *Szabályozási Ellenőrzési Testület* létrehozásáról szóló, 2015. május 19-i határozata [Ref.No. C(2015) 3263], (a továbbiakban: Szabályozási Ellenőrzési Testület határozat) 3. cikk.

¹⁰ Szabályozási Ellenőrzési Testület határozat 3. cikk.

¹¹ Szabályozási Ellenőrzési Testület határozat 2. cikk.

¹² Szabályozási Ellenőrzési Testület eljárási szabályzata, 6.4 cikk.

¹³ Intézményközi Megállapodás II. pont.

¹⁴ Intézményközi Megállapodás III. pont.

A *hatásvizsgálatokkal* kapcsolatos követelmények:

- A *hatásvizsgálatok* tekintetében a Bizottság kötelezettséget vállalt arra, hogy hatásvizsgálatot végez azon jogalkotási és nem jogalkotási aktusok esetében is, amelyek várhatóan jelentős gazdasági, környezeti vagy társadalmi hatással járnak. A Bizottság Szabályozói Ellenőrzési Testülete objektív módon ellenőrzi a hatásvizsgálatok minőségét.
- A hatásvizsgálatok végső eredményeit az Európai Parlament, a Tanács és a nemzeti parlamentek *rendelkezésére kell bocsátani*, és a Bizottság kezdeményezésének elfogadásakor a Szabályozói Ellenőrzési Testület véleményével (véleményeivel) együtt nyilvánosságra kell hozni azokat. A Bizottság a saját kezdeményezésére vagy az Európai Parlament, illetve a Tanács felkérésére kiegészítheti saját hatásvizsgálatát, vagy elvégezhet más, általa szükségesnek ítélt elemzési munkát.
- A Bizottság eredeti hatásvizsgálatát és minden, a jogalkotási folyamat során az intézmények által végzett további hatásvizsgálati munka eredményét *nyilvánosságra kell hozni* a jogalkotási folyamat vége előtt, és e hatásvizsgálatok együttesen felhasználhatók az értékelés alapjaként.

Konzultációval kapcsolatos követelmények:

- A Bizottság a javaslat elfogadását megelőzően *nyílt és átlátható nyilvános konzultációkat* folytat, és e nyilvános konzultációk tekintetében olyan szabályokat és határidőket állapít meg, amelyek a lehető legszélesebb körű részvételt tesznek lehetővé. A Bizottság különösen ösztönzi a kkv-k és más végfelhasználók közvetlen részvételét a konzultációkban. Ez magában foglalja az interneten keresztül folytatott nyilvános konzultációkat is.
- A nyilvános konzultációk és az érdekelt felekkel folytatott konzultációk eredményeit haladéktalanul közölni kell mindkét társjogalkotóval, és nyilvánosságra kell hozni.

Utólagos értékelés:

- A Bizottság tájékoztatja az Európai Parlamentet és a Tanácsot a hatályos jogszabályok értékelésének saját *többéves munkatervéről*, és amennyiben az Európai Parlament vagy a Tanács szakpolitikai területek vagy jogi aktusok részletes értékelését kéri, a Bizottság lehetőség szerint belefoglalja ezeket az kéréseket a munkatervbe.
- A Bizottság az értékelések tervezésekor tiszteletben tartja a jelentések és felülvizsgálatok uniós jogszabályokban rögzített ütemezését.

A *jogalkotási eszközök elfogadásakor* a Bizottság az alábbi követelményeknek veti alá magát:

- A Bizottság minden egyes javaslatát *indokolás* kíséri, amelyben magyarázattal szolgál az Európai Parlament és a Tanács felé a jogalap megválasztását és a jogi aktus típusának megválasztását illetően.
- A Bizottság arra is kitér az indokolásaiban, hogy a javasolt intézkedések miért indokoltak *a szubszidiaritás és az arányosság elve* szempontjából, és azok hogyan egyeztethetők össze az alapvető jogokkal.

- A Bizottság emellett beszámol arról is, hogy milyen terjedelemben és milyen eredménnyel folytatta le a nyilvános konzultációt és az érdekelt felekkel folytatott konzultációt, a hatásvizsgálatot és a hatályos jogszabályok utólagos értékelését.

Az intézményközi megállapodás emellett *nyilatkozatok* tartalmaz mindhárom intézmény részéről a jogalkotási folyamatban a *koordináció* és az *átláthatóság* fontosságáról.¹⁵

Az *egyszerűsítés*¹⁶ jegyében az intézmények kötelezettséget vállalnak, hogy a hatályos jogszabályok módosítására gyakrabban alkalmazzák az átdolgozást mint jogalkotási technikát, valamint a leghatékonyabb szabályozási eszközök – így például a harmonizáció és a kölcsönös elismerés – alkalmazására.

2.3. A rendes jogalkotási eljárás folyamata¹⁷

A rendes jogalkotási eljárás Szerződésben rögzített rendszerét és az általánossá vált intézményközi egyeztetéseknek köszönhetően kialakult rendes jogalkotási folyamat gyakorlatát a 168–169. oldalon található ábrák szemléltetik.

Első olvasatban a Parlament és a Tanács egymással párhuzamosan megvizsgálja a Bizottság javaslatát. Elsőként a Parlament fogadja el álláspontját, amelyben a Bizottság javaslatát vagy módosítások nélkül jóváhagyja, vagy azt módosítja, netán elutasítja. Ezután a Tanács dönthet úgy, hogy elfogadja a parlamenti álláspontot (ebben az esetben a jogalkotási aktus elfogadottnak tekintendő), vagy pedig módosítja azt. Amennyiben módosította, a Tanács közli a Parlamenttel első olvasatbeli álláspontját, és az második olvasatra a Parlament elé kerül. A Parlament és a Tanács az eljárás bármely pontján informális megegyezésre juthat. Ennek eredménye lehet első olvasatbeli megállapodás (ha a Bizottság javaslatát módosító kompromisszumos szövegről a Parlament első olvasatbeli szavazása előtt születik egyezség a Parlament és a Tanács között) vagy korai második olvasatbeli megállapodás (ha a kompromisszumos szövegről a Tanács első olvasatbeli szavazása előtt születik egyezség). Az első olvasat egésze során sem a Parlament, sem a Tanács számára nincs határidő meghatározva az első olvasat lezárására.

Mihelyt a Parlament kézhez kapja a Tanács első olvasatbeli hivatalos álláspontját, megkezdődik az eljárás második olvasatbeli szakasza. A két társjogalkotót a második olvasatban a Szerződésben rögzített szigorú időhatárok kötik: mindkét társjogalkotónak három hónap áll rendelkezésre, amely egy hónappal meghosszabbítható. A határidő a Parlament számára a Tanács első olvasatbeli álláspontjának a plenáris ülésen való kihirdetésével veszi kezdetét. A Parlament a második olvasatban jóváhagyhatja, elutasíthatja vagy módosíthatja a Tanács első olvasatbeli álláspontját.

Mihelyt egyértelművé válik, hogy a Tanács nem fogadja el a Parlament összes második olvasatbeli módosítását, a Tanács tájékoztatja erről a Parlamentet, és a Bizottság bevonásával nem hivatalos kapcsolatok felvételére kerül sor az egyeztetőbizottság mihamarabbi, a Szerződésben megszabott határidőn belül történő összehívásának előkészítésére.

¹⁵ Intézményközi Megállapodás VI. pont.

¹⁶ Intézményközi Megállapodás VIII. pont.

¹⁷ Forrás: *Kézikönyv a rendes jogalkotási eljárásról* 2017.

A Parlament egyeztetőbizottságba delegált küldöttsége mindig a Tanácsban részt vevő tagállamok létszámával megegyező számú képviselőből áll. Minden egyes egyeztető bizottságba új parlamenti küldöttséget kell felállítani. Az európai parlamenti küldöttségek elnöki tisztségét a Parlament egyeztetésért felelős három alelnökének egyike látja el; a küldöttségnek hivatalból tagja az illetékes parlamenti bizottság előadója és elnöke. A küldöttség többi tagját az egyes képviselőcsoportok jelölik ki külön minden egyes egyeztetési eljárásra. Az EP-küldöttség alakuló ülésén megbízást ad a küldöttség elnöki tisztségét betöltő alelnökből, az illetékes bizottság elnökéből és az előadóból álló tárgyalócsoport számára a Tanáccsal folytatandó háromoldalú egyeztetések megkezdésére.

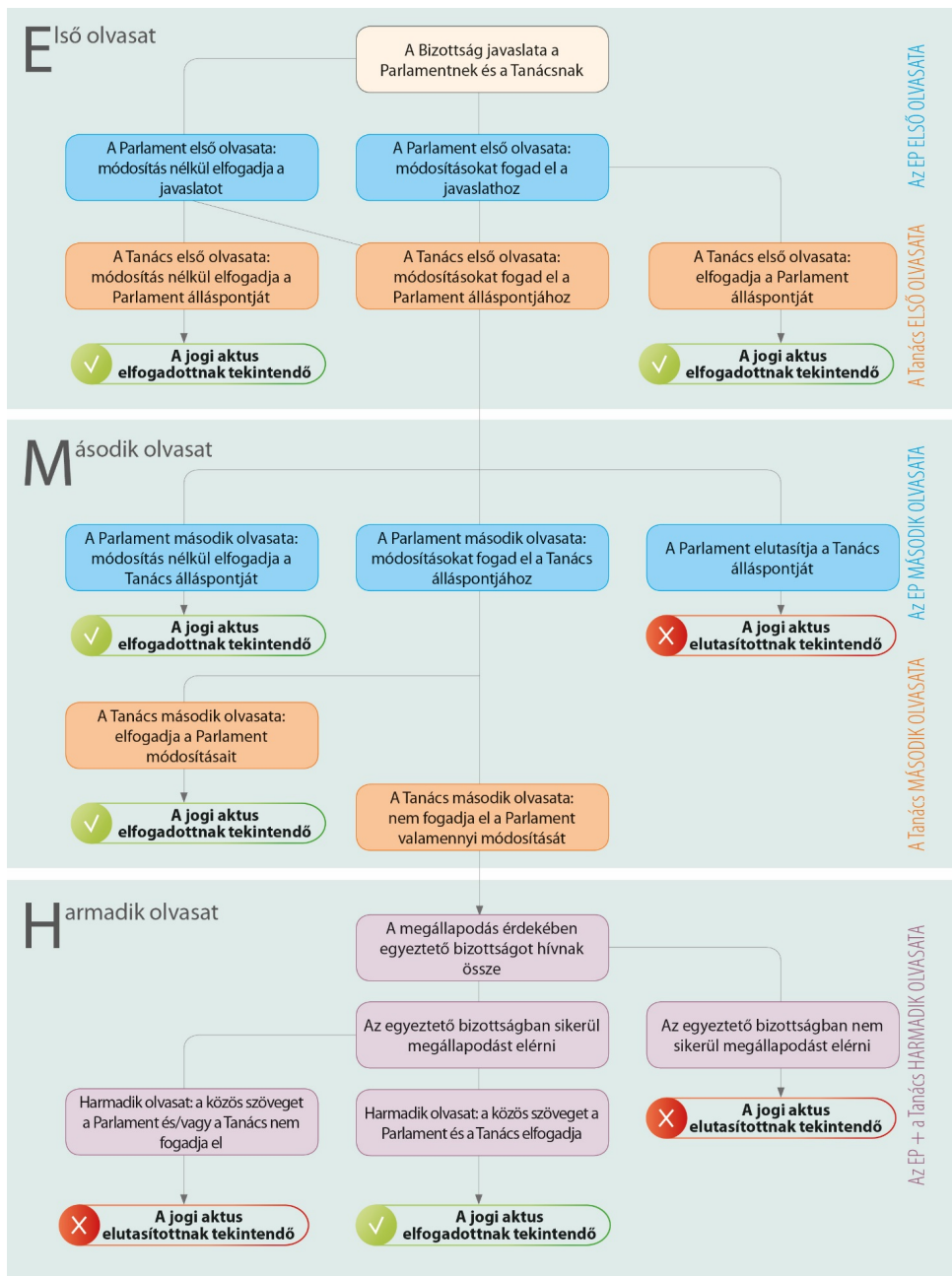
A háromoldalú egyeztetések minden ülését követően mindkét tárgyalócsoport (EP, Tanács) jelentést tesz saját küldöttségének. A küldöttségi ülések fő célja visszajelzés a tárgyalásokról, a lehetséges kompromisszumos szövegek értékelése és útbaigazítás nyújtása a tárgyalócsoportnak a tárgyalások folytatására nézvést. Az eljárás végén a küldöttség hivatalosan jóváhagyja vagy elutasítja az egyeztetés során elért ideiglenes megállapodást.

Az egyeztetőbizottságot a Parlament és a Tanács elnöke hívja össze, rendszerint akkor, amikor a Parlament és a Tanács álláspontja már elég közel áll egymáshoz. A bizottságot a Tanács második olvasatának lezárása után legkésőbb hat (vagy ha hosszabbításról született megállapodás, akkor nyolc) héttel össze kell hívni az egyeztetési eljárás hivatalos megnyitása céljából. A bizottságnak további hat (illetve ha hosszabbításról született megállapodás, akkor nyolc) hét áll rendelkezésére, hogy közös szövegtervezet formájában átfogó megállapodásra jusson.

Az egyeztetőbizottságban elért megállapodást a közös szövegtervezet jóváhagyásától számított hat (vagy meghosszabbítás esetén nyolc) héten belül mind a Parlamentnek, mind a Tanácsnak meg kell erősítenie. A két intézmény külön-külön szavaz a közös szövegtervezetről, további módosításokra nincsen lehetőségük. A Parlament esetében a jóváhagyáshoz egyszerű többség szükséges; ennek hiányában a közös szövegtervezet elutasítottnak tekintendő. A közös szövegtervezetet a Tanácsnak ugyancsak jóvá kell hagynia (minősített többséggel). A Tanács általában a Parlament harmadik olvasatát követően szavaz.

Amennyiben az intézmények között megállapodás született, ennek szövege jogásznyelvészi ellenőrzés tárgyát képezi. Ez többek között a jogbiztonság és a különböző nyelvi változatok közötti egységesség érdekében fontos a jogszabály egységes végrehajtása céljából, illetve a későbbi szakaszok során a helyesbítések elkerülése érdekében.

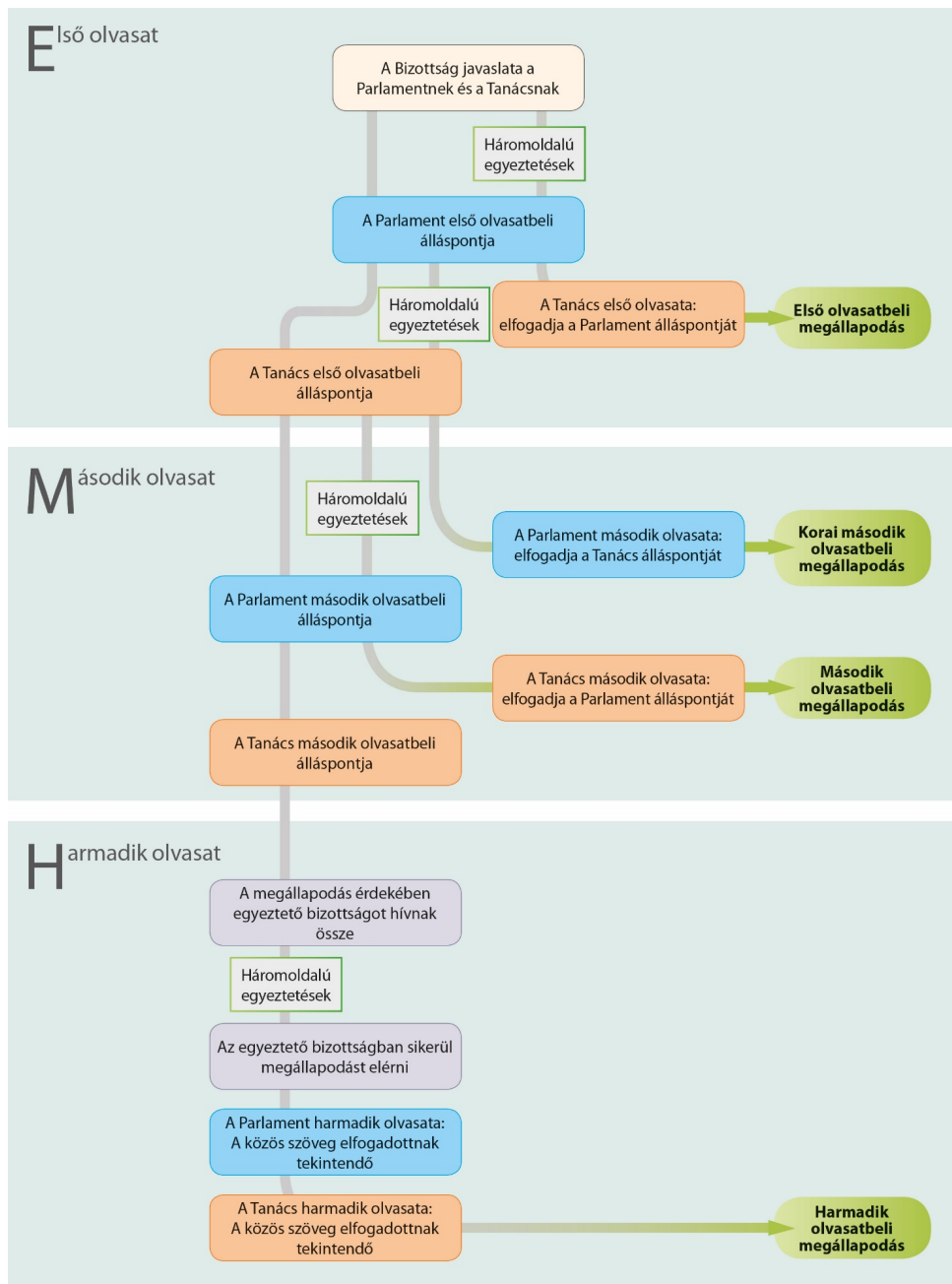
A Parlament elnöke a Tanács soros elnökségének képviselőjével együtt aláírja a jogi aktust. A jogi aktusokat aláírásukat követően minden esetleges közösen jóváhagyott nyilatkozattal együtt közzéteszik az Európai Unió Hivatalos Lapjában (HL). A Hivatalos Lapban való közzététel a jogi aktus alkalmazhatóságának előfeltétele. Amennyiben a társjogalkotók erről nem állapodnak meg másként, a jogi aktusok a kihirdetésük napjától számított huszadik napon lépnek hatályba.



4. ábra

A rendes jogalkotási eljárás Szerződésekben rögzített rendszere

Forrás: Kézikönyv a rendes jogalkotási eljárásról 2017, 12.



5. ábra

Rendes jogalkotási folyamat a gyakorlatban

Forrás: Kézikönyv a rendes jogalkotási eljárásról 2017, 29.

Vákát oldal

3. Különleges jogalkotási eljárások

A rendes jogalkotási eljárásoktól elkülöníthetők a különleges jogalkotási eljárások. Az EUMSZ 298. cikke szerint különleges jogalkotási eljárásnak minősül a „Szerződések által külön meghatározott esetekben rendeleteknek, irányelveknek vagy határozatoknak a Tanács közreműködésével az Európai Parlament által történő vagy az Európai Parlament közreműködésével a Tanács által történő elfogadása”. A különleges jogalkotási eljárásoknak alapvetően három fő típusát lehet megkülönböztetni:

- az egyetértési eljárást,
- a konzultációs eljárást,
- az Európai Unió éves költségvetésének elfogadását.

3.1. Egyetértési eljárás

Az *egyetértési eljárás* keretében az uniós jogszabály elfogadásához szükséges a Tanács vagy a Parlament egyetértése is. Ellentétben a rendes jogalkotási eljárás kiterjedt olvasati rendszerével, itt az uniós intézménynek nincs lehetősége módosítási javaslatok előterjesztésére. Ám az egyetértés vagy annak megtagadása gyakorlatilag vétőjogot ad az adott intézmény kezébe, ugyanis az egyetértés elmaradása esetén nem lehetséges az uniós jogszabály elfogadása.

Ahogy az alapszerződési szövegből kiderül, az egyetértési eljárás egyik típusa az, amikor az Európai Parlament fogad el jogszabályt a Tanács közreműködésével. Az ilyennek minősülő kérdések alapvetően az Európai Parlament saját működésére vonatkoznak:

- az európai parlamenti képviselők feladatainak ellátására vonatkozó szabályok és általános feltételek,¹
- az uniós jog végrehajtása során felmerülő állítólagos jogsértések és visszasságok kapcsán felállítandó vizsgálóbizottság vizsgálati jogaira vonatkozó szabályok,²
- az európai ombudsman feladatainak ellátásra vonatkozó részletes szabályok és feltételek.³

Az *egyetértési eljárás* jóval gyakoribb típusát – „klasszikus változatát”⁴ – képezik azok az esetkörök, amikor a Tanács fogad el uniós jogszabályt, ugyanakkor ehhez szükséges az Európai Parlament egyetértése. Az alábbi esetkörök említhetők meg példaként:

- az Unió saját forrásainak rendszerére vonatkozó végrehajtási intézkedések elfogadása,⁵
- megerősített együttműködés folytatására való felhatalmazás,⁶

¹ EUMSZ 223. cikk (2) bekezdés.

² EUMSZ 226. cikk.

³ EUMSZ 228. cikk (4) bekezdés.

⁴ Lásd: GOMBOS 2017, 202.

⁵ EUMSZ 311. cikk.

⁶ EUMSZ 329. cikk (1) bekezdés.

- a többéves pénzügyi keret meghatározása,⁷
- ha a Szerződésekben meghatározott politikák keretében az Unió fellépése bizonyul szükségesnek ahhoz, hogy a Szerződésekben foglalt célkitűzések valamelyike megvalósuljon, és a Szerződések nem biztosítják a szükséges hatáskört, a Tanács akkor is ilyen eljárásban fogadja el a megfelelő rendelkezéseket.⁸

3.2. Konzultációs eljárás

A *konzultációs eljárás* esetében meghatározó szereppel a Tanács rendelkezik, míg az Európai Parlamentet az eljárás megnevezésének megfelelően csak konzultáció révén vonják be. Ennek megfelelően az uniós jogszabályt az Európai Parlamenttel lefolytatott konzultációt követően bocsátja ki a Tanács. Ellentétben az egyetértési eljárással, fordított helyzet nem lehetséges. A konzultációs eljárásban az Európai Parlament véleménye nem köti a Tanácsot. A konzultációs eljárásra az alábbi példák szolgálnak:

- szociális biztonságra, illetve a szociális védelemre vonatkozó intézkedések elfogadása;⁹
- uniós polgárok tagállami helyhatósági választásain való részvételének szabályozása, akinek lakóhelye olyan tagállamban van, amelynek nem állampolgára;¹⁰
- konzuli és diplomáciai védelem megkönnyítéséhez szükséges koordinációs és együttműködési irányelvek elfogadása;¹¹
- harmadik országokkal kapcsolatos tőkemozgások liberalizációjának korlátozása;¹²
- több államra kiterjedő, családjogi kérdésekre vonatkozó intézkedések, illetve azon területek, amelyek esetében a rendes jogalkotási eljárást kell alkalmazni;¹³
- rendőrségi együttműködésben hatóságok közötti operatív együttműködésre vonatkozó intézkedések;¹⁴
- európai oltalmi jogcímekre vonatkozó nyelvhasználati rend meghatározása;¹⁵
- a Tanács az Európai Unió Bíróságát hatáskörrel ruházhatja fel a Szerződések alapján elfogadott, európai szellemi-tulajdonjogokat alapító jogi aktusok alkalmazásával kapcsolatos jogviták elbírálására.¹⁶

⁷ EUMSZ 312. cikk (2) bekezdés.

⁸ EUMSZ 352. cikk (1) bekezdés.

⁹ EUMSZ 21. cikk (3) bekezdés.

¹⁰ EUMSZ 22. cikk (1) bekezdés.

¹¹ EUMSZ 23. cikk (2) bekezdés.

¹² EUMSZ 64. cikk (3) bekezdés.

¹³ EUMSZ 81. cikk (3) bekezdés.

¹⁴ EUMSZ 87. cikk (3) bekezdés.

¹⁵ EUMSZ 118. cikk.

¹⁶ EUMSZ 262. cikk.

4. A költségvetési eljárás és az éves költségvetés elfogadása

4.1. Az uniós költségvetés általános szabályai

Habár maga az EUMSZ is a különleges jogalkotási eljárások közé sorolja az Unió éves költségvetésének elfogadását, e folyamat inkább hasonlít a korábban bemutatott rendes jogalkotási eljárásra. Az Unió éves költségvetését, elfogadásának a kereteit az Unió *több-éves pénzügyi kerete* adja. A többéves pénzügyi keret (az EUMSZ szerint¹ minimum ötéves időszakra kell megállapítani, ez a gyakorlatban hét évet jelent) kiadási kategóriánként határozza meg a kötelezettségvállalási és a kifizetési előirányzatok éves felső határát, emellett a korlátozott számú kiadási kategóriák az Unió főbb tevékenységi területeinek felelnek meg.²

A pénzügyi keret tekintetében is érvényesül a költségvetési jog azon általános követelménye, hogy a tárgyidőszakra vonatkozóan rendelkeznie kell az Uniónak jóváhagyott költségvetéssel. Így ha az előző pénzügyi keret időszakának végéig a Tanács nem fogadta el az új pénzügyi keretet meghatározó rendeletet, az új jogi aktus elfogadásáig az előző keret utolsó évének megfelelő felső határok és egyéb rendelkezések alkalmazása meghosszabbodik.³ Emellett általános elvárás az is, hogy az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság az új pénzügyi keret elfogadására irányuló eljárás során mindvégig minden szükséges intézkedést tegyen meg az elfogadás megkönnyítése érdekében.⁴ Ahogyan az integráció-történet egészét végigkísérte az Európai Parlament politikai emancipációja a költségvetési eljárást és a kereteik lefektetését illetően, az is igaz, hogy a Európai Parlament egyre erősebb hatáskörökhöz jutott.

4.2. Éves költségvetési eljárás

Az Unió éves költségvetésének elfogadására vonatkozó részletes szabályokat az EUMSZ 314. cikke tartalmazza. Az éves költségvetés elfogadása az Európai Parlament és a Tanács együttműködésén alapul az alábbi lépéseknek megfelelően:⁵

Az Európai Központi Bank kivételével valamennyi intézmény (tárgyvet megelőző év) július elseje előtt megtervezi a következő pénzügyi évre vonatkozó kiadásait. A Bizottság ezeket a javaslatokat költségvetési tervzetbe foglalja, amely eltérő javaslatokat is

¹ EUMSZ 312. cikk (1) bekezdés.

² EUMSZ 312. cikk (3) bekezdés.

³ EUMSZ 312. cikk (4) bekezdés.

⁴ EUMSZ 312. cikk (5) bekezdés.

⁵ Lásd: EUMSZ 314. cikk.

tartalmazhat. A költségvetési tervezet egy tervezett bevételi előirányzatot és egy tervezett kiadási előirányzatot tartalmaz.

- A Bizottságnak a költségvetési tervezetet tartalmazó javaslatát legkésőbb a költségvetés végrehajtását megelőző (tárgy)év szeptember 1-jéig az Európai Parlament és a Tanács elé kell terjesztenie. A Bizottság az eljárás során a költségvetési tervezet mindaddig módosíthatja, amíg az alábbiakban olvasható egyeztetőbizottságot össze nem hívják.
- A Tanács elfogadja a költségvetési tervezetre vonatkozó álláspontját, és azt legkésőbb az adott pénzügyi évet megelőző év október 1-éig az Európai Parlament elé terjeszti. A Tanáccsal szembeni általános elvárás, hogy teljeskörűen tájékoztassa az Európai Parlamentet az álláspontjának elfogadásához vezető okokról.
- Ha az álláspont közlésétől számított negyvenkét napon belül az Európai Parlament 1. *egyetért* a Tanács álláspontjával, a költségvetést elfogadják; 2. *nem foglal állást*, akkor a költségvetést elfogadottnak kell tekinteni; 3. tagjainak többségével *módosításokat fogad el*, a módosított tervezetet továbbítja a Tanácsnak és a Bizottságnak. Az Európai Parlament elnöke a Tanács elnökével egyetértésben haladéktalanul összehívja az egyeztetőbizottságot. Amennyiben azonban a Tanács a tervezet továbbításától számított tíz napon belül tájékoztatja az Európai Parlamentet arról, hogy valamennyi módosításával egyetértett, az egyeztetőbizottság ülésére nem kerül sor.

Az egyeztetőbizottsági eljárás az alábbiak szerint alakulhat:

- A Tanács tagjaiból vagy azok képviselőiből és az Európai Parlament azonos számú képviselőiből álló egyeztetőbizottság jön létre.
- A Bizottság részt vesz az egyeztetőbizottság munkájában, és megtesz minden szükséges kezdeményezést az Európai Parlament és a Tanács álláspontjának közelítése érdekében.
- Az egyeztetőbizottság feladata, hogy a Tanács tagjainak vagy azok képviselőinek minősített többségével és az Európai Parlament képviselőinek többségével az Európai Parlament és a Tanács álláspontjai alapján az összehívásától számított huszonegy napon belül *megállapodásra jusson* egy közös szövegtervezetről.

Ha a huszonegy napos határidőn belül az egyeztetőbizottság közös szövegtervezetben állapodik meg, e megállapodás időpontjától számítva tizennégy nap áll mind az Európai Parlament, mind a Tanács rendelkezésére, hogy a közös szövegtervezetet *jóváhagyja*.

Amennyiben az előző pontban említett tizennégy napos határidőn belül

1. mind az Európai Parlament, mind pedig a Tanács *jóváhagyja* a közös szövegtervezetet, vagy egyikük sem foglal állást, illetve amennyiben ezen intézmények egyike jóváhagyja a közös szövegtervezetet, míg a másik nem foglal állást, a költségvetést a közös szövegtervezettel összhangban *véglegesen elfogadottnak* kell tekinteni; vagy
2. az Európai Parlament – tagjainak többségével – és a Tanács egyaránt *elutasítja* a közös szövegtervezetet, vagy amennyiben ezen intézmények egyike elutasítja a közös szövegtervezetet, míg a másik nem foglal állást, a Bizottság új költségvetési tervezetet nyújt be; vagy

3. az Európai Parlament – tagjainak többségével – *elutasítja* a közös szövegtervezetet, míg a Tanács azt jóváhagyja, a Bizottság *új költségvetési tervezet nyújt be*; vagy
4. az Európai Parlament *jóváhagyja* a közös szövegtervezetet, míg a Tanács azt *elutasítja*, a Parlament – tagjainak többségével és a leadott szavazatok háromötödével – a Tanács elutasításától számított tizennégy napon belül úgy határozhat, hogy a 4. pont *c)* alpontjában említett módosítások *egy részét vagy egészét megerősíti*. Ha a Parlament valamely módosítását nem erősíti meg, a módosítással érintett költségvetési sorra vonatkozóan az egyeztetőbizottságban megállapított álláspontot kell megtartani. A költségvetést ezen az alapon véglegesen elfogadottnak kell tekinteni.

Amennyiben a fent említett huszonegy napon belül az egyeztetőbizottság a közös szövegtervezetet illetően *nem jut megállapodásra*, a Bizottság *új költségvetési tervezet* nyújt be.

Az e cikkben előírt eljárás lezárását követően az Európai Parlament elnöke *megállapítja*, hogy a költségvetést véglegesen elfogadták. Az e cikkben ráruházott hatásköröket minden intézmény a Szerződések, illetve az azok alapján – különösen az Unió saját forrásai, valamint a bevételek és kiadások közötti egyensúly területén – elfogadott jogi aktusok tiszteletben tartásával gyakorolja.

A költségvetési eljáráshoz kötődően egyértelműen rendezi az EUMSZ, ha a tárgyévre vonatkozóan nem sikerült véglegesen elfogadni az éves költségvetést, valamint annak szabályait, hogy az előző pénzügyi évre vonatkozó költségvetéshez képest milyen költségek megengedettek.⁶ Ezt kiegészítik a költségvetési eljárás azon szabályai, amelyek szerint a pénzügyi év végén el nem költött előirányzatok – a személyi kiadások előirányzatainak kivételével – csak a következő pénzügyi évre vihetők át.⁷

Az egyes uniós intézmények költségvetési önállóságát is rendezi a kapcsolódó szabályozás. Eszerint az Európai Parlament, az Európai Tanács, a Bizottság, valamint az Európai Unió Bírósága kiadásai – az egyes közös kiadásokra vonatkozó külön rendelkezések sérelme nélkül – a költségvetésben önálló részeket képeznek.⁸

4.3. A költségvetés végrehajtása

A költségvetés végrehajtása általában a Bizottság felelőssége (erről részletesen lásd az I. rész. 6. fejezetét) mindaddig, amíg ez alól az Európai Parlament nem mentesíti. A Parlament 1958 és 1970 között csak tájékoztatást kapott a Tanács által a költségvetés végrehajtására vonatkozóan a Bizottságnak adott mentesítési határozatokról. 1971-ben hatáskört szerzett a mentesítés Tanáccsal együtt történő megadására. Az 1975. július 22-i szerződés 1977. június elsejei hatálybalépése óta egyedül jogosult az elszámolásokkal kapcsolatos mentesítés – Tanács ajánlását követő – megadására.

A Tanács ajánlására a Parlament – a bizottsági főigazgatóságok tevékenységi jelentéseinek, a Bizottság éves irányítási- és teljesítményjelentésének, az EUMSZ 318. cikke

⁶ EUMSZ 315. cikk.

⁷ EUMSZ 316. cikk.

⁸ EUMSZ 316. cikk.

szerinti értékelő jelentésnek és az Európai Számvevőszék éves jelentésének, valamint a Bizottság és más intézmények általa feltett kérdésekre adott válaszainak vizsgálatát követően – évente egyszer mentesítést ad a Bizottság számára az n-2. évi költségvetés végrehajtására vonatkozóan.⁹ A Költségvetési Ellenőrző Bizottság tagjai előkészítik a Parlament számvevőszéki különjelentésekkel kapcsolatos álláspontját, általában munkadokumentumok formájában, amelyek eligazításként szolgálnak a mentesítéssel foglalkozó általános előadó számára. A Bizottság és a többi intézmény köteles intézkedéseket tenni a Parlament mentesítési állásfoglalásaiban szereplő észrevételek nyomán.¹⁰

Habár a Szerződések csak a Bizottságnak adandó mentesítést említik, az átláthatóság és a demokratikus ellenőrzés céljából a Parlament a többi intézménynek és szervnek, valamint az egyes ügynökségeknek vagy hasonló egységeknek is ad külön mentesítést.¹¹ Az Európai Fejlesztési Alappal kapcsolatos intézkedések végrehajtása tekintetében külön ad mentesítést a Bizottságnak, mivel az Alapot egyelőre még nem építették be az általános költségvetésbe. A Parlament az Unió általános költségvetése I. szakaszának (Európai Parlament) végrehajtásáról szóló mentesítési határozatát és állásfoglalását a Parlament elnökének címezi.

A mentesítés megadásáról szóló szavazásra – kivételes helyzetektől eltekintve – a májusi ülésen, elnapolás esetén pedig az októberi ülés folyamán kerül sor. Ha a mentesítés megadására vonatkozó javaslat nem kap többségi támogatást, vagy ha a Parlament a mentesítési határozat elhalasztása mellett dönt, tájékoztatja az érintett intézményeket vagy ügynökségeket a mentesítés elhalasztásának okairól. Utóbbiak haladéktalanul kötelesek megtenni a szükséges intézkedéseket, hogy elhárítsák a mentesítési határozat meghozatalának akadályait. Ezt követően a Költségvetési Ellenőrző Bizottság hat hónapon belül új jelentést nyújt be, amelyben a mentesítés megadására vagy megtagadására vonatkozó új javaslata szerepel. A mentesítés megtagadása egyenértékű a Bizottság lemondására való felhívással.

⁹ EUMSZ 319. cikk.

¹⁰ EUMSZ 319. cikk (3) bekezdése és a költségvetési rendelet 166. cikk.

¹¹ Európai Parlament eljárási szabályzat VI. melléklet.

5. Nem jogalkotási eljárások

Az Európai Unió évente több száz jogalkotási aktust fogad el. Az uniós jogalkotási aktusok végrehajtásáért elsősorban máig a tagállamok felelnek, amelyek ezen aktusokat közvetlenül hajtják végre, valamint az ezen aktusok végrehajtásához szükséges normákat is főszabály szerint a tagállamok alkotják meg. Ugyanakkor a Szerződések is utalnak arra, amikor a Bizottság úgynevezett *nem jogalkotási aktusokat* fogad el. Ezeket a Lisszaboni Szerződés egymástól elkülönítetten két kategóriára osztotta: a *felhatalmazáson alapuló jogi aktusokra* és a *végrehajtási aktusok elfogadására*.

5.1. Felhatalmazáson alapuló aktusok

A felhatalmazáson alapuló jogi aktusok szerződéses jogalapja

Az EUMSZ 290. cikke szerint jogalkotási aktusokban felhatalmazás adható a Bizottság részére olyan általános hatályú nem jogalkotási aktusok elfogadására, amelyek a jogalkotási aktusok egyes nem alapvető rendelkezéseit kiegészítik, illetve módosítják. E felhatalmazás gyakorlása szigorú feltételekhez kötött, így az nem terjedhet ki a szabályozási terület alapvető elemeire, és a felhatalmazásban meg kell határozni a céljait, tartalmát, alkalmazási körét és időtartamát.¹

Uniós jogalkotóként mind a Tanács, mind az Európai Parlament visszavonhatja a felhatalmazást, valamint lehetősége van kifogást emelni az Európai Bizottság így kibocsátott aktaival szemben.² Annak eldöntése természetesen a joggyakorlatra hárul, hogy tisztázza a jogalkotó abbéli kötelességét, hogy a jogalkotási aktusok alapvető rendelkezéseit lefedtesse, így a felhatalmazás csak a nem alapvető rendelkezésekre korlátozódhat.

A felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadásának szabályozása

A felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadásának további szabályozását a jogalkotás minőségének javításáról rendelkező intézményközi megállapodás adja.³ Gyakorlati jelentősége többek között abból fakad, hogy túl a korábbi gyakorlat észszerűsítésén a melléklethez tartozó függelék révén felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadásához mintaszövegeket is tartalmaz.

A melléklet lefekteti a *konzultációs eljárás* részletes követelményeit ilyen jogi aktusok előkészítése és megfogalmazása során, amelybe be kell vonni a tagállami szakértőket,

¹ EUMSZ 290. cikk (1) bekezdés.

² EUMSZ 290. cikk (2) bekezdés.

³ Jogalkotási Intézményközi Megállapodás.

az érdekelt feleket, az uniós jogalkotásért felelős intézmények képviselőit. Részletes szabályok fektetik le a dokumentumok megküldésére és a kapcsolódó időtartamok számítására vonatkozó szabályokat.

Az intézményközi megállapodás a szerződési rendelkezéseknek megfelelően elkülöníti egymástól, ha az alap jogi aktus *határozatlan vagy határozott időtartamra* hatalmazza fel a Bizottságot jogi aktusok elfogadására.

- Határozott időtartam előírásakor az alap jogi aktus rendes körülmények között rendelkezik a felhatalmazás korábbival megegyező időtartamra történő hallgatólagos meghosszabbodásáról, a Bizottság kötelezettségéről, hogy legkésőbb kilenc hónappal az egyes időtartamok letelte előtt jelentést készítse a felhatalmazásról.
- Az alap jogi aktusokban kifogás emelésére eseti alapon a *meghatározott időtartam* legalább – és főszabály szerint – két hónap, amely az egyes intézmények (az Európai Parlament vagy a Tanács) tekintetében az adott intézmény kezdeményezésére két hónappal meghosszabbítható. A felhatalmazáson alapuló jogi aktus azonban a fenti időtartam letelte előtt is kihirdethető az Európai Unió Hivatalos Lapjában, és hatályba léphet abban az esetben, ha mind az Európai Parlament, mind a Tanács arról tájékoztatta a Bizottságot, hogy nem fog kifogást emelni. Emellett pedig a felhatalmazáson alapuló jogi aktusokat csak a kifogás emelésére megállapított időtartam leteltét követően lehet kihirdetni az *Európai Unió Hivatalos Lapjában*.

A melléklet részletes szabályokat tartalmaz még a sürgősségi eljárásról is, amely csak kivételes esetekben alkalmazható, valamint az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak annak alkalmazását az alap jogi aktusban meg kell indokolnia. Az ilyen eljárással elfogadott jogi aktus haladéktalanul hatályba lép és alkalmazandó mindaddig, amíg az alap jogi aktus által megadott időtartamon belül az Európai Parlament vagy a Tanács nem emel ellene kifogást.

5.2. A végrehajtási aktusok és a komitológia

A komitológiai eljárások szerződési jogalapja

A *komitológiai eljárások* igen hosszú múltra tekintenek vissza az európai integráció történetében. Ezek lényege, hogy a Bizottság munkáját egy olyan bizottságok segítik, amelyek a tagállamok képviselőiből állnak, és ellenőrzik, elsősorban pedig véleményezik a Bizottság által az elfogadásra elé terjesztett végrehajtási aktusokat.

A kezdetekben az akkori Közösségek Bizottsága a Tanács által delegált jogalkotási jogkörében eljárva, együttműködve a tagállami képviselőkől álló bizottsággal alkotta meg a közösségi jogszabályok végrehajtásához szükséges normatív aktusokat.⁴ A kezdetekkor az agrárpiaci rendtartáshoz kapcsolódó végrehajtási intézkedések véleményezését határozott idejű mandátummal látták volna el a bizottságok, idővel ugyanakkor a döntéshozatal állandó szereplőivé váltak, a tevékenységük által lefedett ágazati szakpolitikák köre is

⁴ A jogfejlődésről összefoglaló jellelgel lásd: SAURER 2014, 280.; HOFMANN–ROWE–TÜRK 2011, 266–281.; VÁRNAY–PAPP 2006, 245–247.; GOSZTONYI 2011, 3095–3096.

erősen kibővült, majd eljárásukat is egyre részletesebben szabályozták.⁵ Az elsődleges jogi keretek módosítása több esetben is érintette az eljárások szabályozását is, ahogyan az Európai Parlament szerepe is, ugyanakkor az EU ügynökségei révén szerepük átalakult, sok esetben csökkent is.⁶ Végül a Lisszaboni Szerződés hozta el a felhatalmazáson alapuló és a végrehajtási aktusok egyértelmű elválasztását.

Az EUMSZ 291. cikke rögzíti azt, hogy a tagállamok nemzeti jogukban elfogadják a kötelező erejű uniós jogi aktusok végrehajtásához szükséges intézkedéseket. Ha valamely kötelező erejű uniós jogi aktus végrehajtásának egységes feltételek szerint kell történnie, az ilyen jogi aktus végrehajtási hatásköröket ruház a Bizottságra; illetve különleges és külön indokolt esetekben, valamint az EUSZ 24. és 26. cikkében (közös kül- és biztonságpolitika) előírt esetekben a Tanácsra.⁷ Emellett a 291. cikk (3) bekezdése szerint az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben előre meghatározza a Bizottság végrehajtási hatáskörének gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályait és általános elveit.

E cikk is egyértelmű módon fekteti le, hogy a tagállamok felelnek a végrehajtási intézkedések elfogadásáért. Amennyiben mégsem ők fogadják el ezeket, abban az esetben is megfelelő ellenőrzési mechanizmusok biztosítottak számukra. Ahogy szakirodalmi értékelések az elsődleges jogi keretek kapcsán kiemelik, az EUMSZ 291. cikke nem részletezi, hogy milyen uniós intézmény ruház végrehajtási hatásköröket a Bizottságra, így a rendes jogalkotási eljáráson kívül adott esetben a Tanács is felhatalmazhatja ekként magát a Tanácsot, főleg az idézett kül- és biztonságpolitikai területen.⁸

A komitológiai eljárások részletes szabályozása

Az említett eljárások szabályait a 182/2011/EU rendelet⁹ (a továbbiakban: komitológiai rendelet) fekteti le. A rendelet szerint az alap jogi aktusok a szükséges végrehajtási jogi aktus jellegének vagy hatásának megfelelően írhatnak elő *vizsgálóbizottsági vagy tanácsadó bizottsági eljárást*, amelyek a két alaptípusnak tekinthetők a kapcsolódó szabályozás szerint, továbbá vannak közös szabályok.¹⁰

- vizsgálóbizottsági eljárás,
- tanácsadó bizottsági eljárás,
- közös szabályok.

⁵ Lásd bővebben GOSZTONYI 2011, 3095–3098.

⁶ TÜRK 2015, 329–332.

⁷ EUMSZ 291. cikk (2) bekezdés.

⁸ BRADLEY 2014, 127.

⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 182/2011/EU rendelete (2011. február 16.) a Bizottság végrehajtási hatásköreinek gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályainak és általános elveinek a megállapításáról (a továbbiakban: komitológiai rendelet).

¹⁰ Az eljárások alaptípusairól és azok alkalmazási köréről lásd bővebben: komitológiai rendelet 2. cikk.

Egyértelművé teszi a rendelet, hogy a leglényegesebb végrehajtási aktusoknál a *vizsgálóbizottsági eljárást* kell alkalmazni, így az alábbi esetekben: 1. általános hatályú végrehajtási aktusok, 2. egyéb végrehajtási aktusok, amelyek a következőkhöz kapcsolódnak:

- jelentős következményekkel járó programok,
- közös mezőgazdasági és halászati politika,
- környezetvédelem, biztonság és védelem, vagy az emberek, állatok, illetve növények egészségének és biztonságának védelme,
- közös kereskedelempolitika,
- adózás.

A *tanácsadó bizottsági eljárást* minden más, a fentiek alá nem sorolandó esetben kell alkalmazni, de kellően indokolt esetekben a fenti felsorolás alá eső esetekben is.

Mindkét bizottsági forma *közös szabályait* is lefekteti a komitológiai rendelet.¹¹ Eszerint az említett bizottságok elnökei a bizottságok elé terjesztik a Bizottság által elfogadandó végrehajtási aktus tervezetét. E bizottságok elnöke mindig a Bizottság egy képviselője, ugyanakkor az elnök nem vesz részt a bizottsági szavazásban. A működés szervezése szempontjából e bizottságok létét a Bizottság jelentős mértékben meghatározza. Az előterjesztéstől számítva legkorábban a 14. napra hívja össze azok elnöke a bizottsági ülést. Az elnöknek törekednie kell arra, hogy megtalálja a bizottságon belül a lehető legnagyobb támogatottságot élvező megoldást. A bizottság az elnök által az ügy sürgősségének megfelelően megállapított határidőn belül véleményt nyilvánít a végrehajtási jogi aktus tervezetéről. A bizottság véleményéről a tagoknak megküldendő jegyzőkönyv készül, amelybe kérés alapján fel lehet venni egyes tagok álláspontját. Az elnök kellően indokolt esetben írásbeli eljárásban is kikérheti a bizottság véleményét. Az elnök elküldi a bizottsági tagoknak a végrehajtási jogi aktus tervezetét, és az ügy sürgősségének megfelelően határidőt állapít meg a véleménynyilvánításra. A bizottság azon tagját, aki a határidő lejártáig nem ellenzi a végrehajtási jogi aktus tervezetét, vagy nem tartózkodik kifejezetten az ilyen jogi aktusról történő szavazástól, úgy kell tekinteni, mint aki hallgatólagosan egyetért a végrehajtási jogi aktus tervezetével. Az eljárás bizottsági véleménynyilvánítással zárul.

- A *tanácsadó bizottsági eljárás* ehhez képest viszonylag kevés speciális szabályt tartalmaz.¹² A bizottság – szükség esetén szavazással – nyilvánít ilyen eljárásokban véleményt, így amikor szavazásra kerül sor, a véleményt a tagok egyszerű többségével kell elfogadni. A Bizottság a bizottsági vitákból levont következtetések és a bizottsági vélemény lehető legteljesebb figyelembevételével határoz az elfogadandó végrehajtási jogi aktus tervezetéről.
- A *vizsgálóbizottsági eljárásban* részletesebb módon szabályozott eljárásrend szerinti döntéshozatal¹³ követnek. Ennek része egyrészt, amely jelzi a vizsgálóbizottsági eljárás kiemelt szerepét, hogy a szavazási szabályok a tanácsi döntéshozatalhoz hasonlatosak: a bizottság tagjai legalább 55%-ának (adott esetben, a Bizottság javaslata alapján elfogadandó jogi aktusokkal kapcsolatban 72%-ának) a szavazata

¹¹ Komitológiai rendelet 3. cikk.

¹² Komitológiai rendelet 4. cikk.

¹³ Komitológiai rendelet 5. cikk.

szükséges, akik egyben az Unió népességének legalább 65%-át képviselik. A meghozott döntések az alábbiak lehetnek:

- Ha a bizottság véleménye *kedvező*, a Bizottság elfogadja a végrehajtási jogi aktus tervezetét.
- Ha a bizottság véleménye *kedvezőtlen*, a Bizottság nem fogadhatja el a végrehajtási jogi aktus tervezetét. Ha szükség van végrehajtási jogi aktusra, az elnök a korábbi tervezet módosított változatát ugyanazon bizottság elé terjesztheti, vagy a fellebbviteli bizottság elé terjesztheti.

Meghatározott esetekben a Bizottság sem fogadhatja el a végrehajtási jogi aktus tervezetét, amely jelzi azt is, hogy a véleménynyilvánítás mint formailag kibocsátott aktus ellenére a bizottságok szerepe döntő a végrehajtási aktus elfogadásának elmaradásában. Az alábbi esetek lehetnek:

- a jogi aktus adózásra, pénzügyi szolgáltatásokra, az emberek, állatok, illetve növények egészségének vagy biztonságának védelmére vagy végleges többoldalú védintézkedésekre vonatkozik;
- az alap jogi aktus úgy rendelkezik, hogy a végrehajtási jogi aktus tervezete nem fogadható el, ha a bizottság nem nyilvánított véleményt; vagy
- a bizottság tagjainak egyszerű többsége ellenzi azt.¹⁴

A Bizottság különleges fellépése

Éppen ennek okán, hogy a Bizottság szabályozási lehetőségét ne zárja ki teljesen a véleménynyilvánítás elmaradása, *különleges esetekben a Bizottság elfogadhatja a végrehajtási jogi aktus tervezetét*, amennyiben annak haladéktalan elfogadásának elmaradása jelentős piaci zavarokat okozna a mezőgazdaság terén, vagy az veszélyeztetné az Unió pénzügyi érdekeit. Ilyen esetben a Bizottság haladéktalanul benyújtja az elfogadott végrehajtási jogi aktust a fellebbviteli bizottsághoz:

- Amennyiben a fellebbviteli bizottság *kedvezőtlen* véleményt nyilvánít az elfogadott végrehajtási jogi aktusról, a Bizottság haladéktalanul hatályon kívül helyezi azt.
- Amennyiben a fellebbviteli bizottság *kedvező* véleményt nyilvánít, vagy *nem nyilvánít véleményt*, a végrehajtási jogi aktus hatályban marad.

A *fellebbviteli bizottság*¹⁵ felépítése és annak eljárása is hasonló az eddigiekhez, így azok tagjai is a tagállami képviselők, és annak elnöke a Bizottság képviselője. Ahogy a komitológia rendelet preambuluma meghatározza, annak „megfelelő szinten” kell összeülnie, amely így magában foglalja azt is, hogy magasabb szintű tagállami képviselők ülésését jelenti, mint akik a tervezetet elutasították, amely nem lehet azonos a COREPER ülésekkel a Bizottság képviselőjének elnöki pozíciója mint követelmény miatt.¹⁶

¹⁴ Komitológiai rendelet 5. cikk (4) bekezdés.

¹⁵ Komitológiai rendelet 6. cikk.

¹⁶ BRADLEY 2014, 129.

A blokkolt tervezeteket a fellebbviteli bizottság elé kell terjeszteni. A vélemény elfogadásáig a fellebbviteli bizottság bármely tagja javasolhatja a végrehajtási jogi aktus tervezetének módosítását, és az elnök határozhat arról, hogy módosítja-e azt. Az elnök törekszik arra, hogy megtalálja a fellebbviteli bizottságon belül a lehető legnagyobb támogatottságot élvező megoldásokat. Az elnök tájékoztatja a fellebbviteli bizottságot arról, hogy a vitákat és a módosító javaslatokat milyen módon vették figyelembe, különös tekintettel a fellebbviteli bizottságon belül széles körű támogatást élvező módosító javaslatokra. A döntéshozatal az alábbiak szerint zárulhat:

- Ha a fellebbviteli bizottság véleménye *kedvező*, a Bizottság elfogadja a végrehajtási jogi aktus tervezetét.
- Ha a fellebbviteli bizottság *nem nyilvánított véleményt*, a Bizottság elfogadhatja a végrehajtási jogi aktus tervezetét.
- Ha a bizottság véleménye *kedvezőtlen*, a Bizottság nem fogadhatja el a végrehajtási jogi aktus tervezetét.

Azonnal alkalmazandó végrehajtási jogi aktusok

Külön kategóriát képeznek az *azonnal alkalmazandó végrehajtási jogi aktusok*.¹⁷ Ezek kibocsátására, illetve a kapcsolódó eljárás alkalmazására csak akkor van mód, ha az alap jogi aktus írja azt elő kellően indokolt, rendkívül sürgős esetekben. A Bizottság valamely bizottsághoz történő előzetes benyújtás nélkül ilyen típusú jogi aktust fogad el, amely legfeljebb hat hónapig marad hatályban, amennyiben az alap jogi aktus másként nem rendelkezik. Ilyenkor a jogi aktust legkésőbb 14 nappal az elfogadását követően az elnök a megfelelő bizottság elé terjeszti, hogy (utólagosan) kikérje annak véleményét. Amennyiben vizsgálóbizottsági eljárás alkalmazandó, és a bizottság kedvezőtlen véleményt nyilvánít, a Bizottság haladéktalanul hatályon kívül helyezi a már elfogadott végrehajtási jogi aktust.

A komitológia rendelet *ellenőrzési mechanizmusokat* biztosít a bizottságok munkájával kapcsolatban, amelyeknek már a fellebbviteli bizottsági eljárás is alapjaként szolgál. Ezt egészíti ki az Európai Parlament vagy a Tanács jelzési joga a Bizottságnak, ha előbbi uniós intézmények úgy ítélik meg, hogy a végrehajtási jogi aktus tervezete túllépi az alap jogi aktusban megállapított végrehajtási hatásköröket.¹⁸ A Bizottság a kifejtett álláspontok figyelembevételével felülvizsgálja a végrehajtási jogi aktus tervezetét, és tájékoztatja az Európai Parlamentet és a Tanácsot arról, hogy a végrehajtási jogi aktus tervezetét fenntartani, módosítani vagy visszavonni kívánja-e.

A bizottságok korábban sokat bírált *nyílt és elszámoltatható működésével* kapcsolatban is több követelmény jelent meg. Így tér ki a komitológia rendelet a bizottságok által vezetett nyilvántartásokra is, amelyekhez hozzáférést kell biztosítani az Európai Parlament és a Tanács, valamint a bizottsági tagok számára. Az általános transzparenciakövetelmények a bizottságokra is éppen úgy vonatkoznak, mint magára a Bizottságra.¹⁹

¹⁷ Komitológiai rendelet 8. cikk.

¹⁸ Komitológiai rendelet 11. cikk.

¹⁹ Komitológiai rendelet 9–10. cikk.

5.3. A nem jogalkotási eljárások dilemmái

A jogi aktusok és eljárások elkülöníthetősége

A lisszaboni reformok révén bár megvalósult a nem jogalkotási eljárások, illetve az egyes ilyen aktusok két kategóriájának különválasztása, ugyanakkor egyértelmű dilemmaként vetődik fel ezekkel kapcsolatban, hogy mi lehet az elkülönítés alapja.²⁰ A felhatalmazáson alapuló aktusok tartalmi alapú megragadását adja az EUMSZ 290. cikke, míg a 291. cikke egyfajta szabályozási célt tűz ki az egységes végrehajtás megemlítésével, ugyanakkor nehéz objektív kritériumokat találni annak megkülönböztetésére, hogy melyik nem jogalkotási aktus szolgálja kifejezetten a másodlagos jogi aktusok szabályozását, és melyik a végrehajtásukat.²¹ Szakirodalmi álláspontok is egyértelműen utalnak az elkülönítés nehézségére, hiszen az uniós jogalkotásért felelős intézmények ellenérdekei egyértelműen azonosíthatók. Az Európai Parlament több ráhatással bír a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadására, míg a tagállami képviselők a végrehajtási aktusoknál a parlamenti ellenőrzés alól jobban mentesülhetnek.²²

A komitológiai bizottságok tagjainak kettős szerepe

A komitológiai eljárások és a végrehajtási aktusok kapcsán a gyakorlati tapasztalatok és a kapcsolódó vizsgálatok azonban nem feltétlenül igazolják az egyes elméleti előfeltevéseket. A komitológiai eljárásokban a tagállami képviselők szerepe kettős: egyrészt tevékenységük a tagállami álláspontok becsatornázása miatt erősen kötődik a tagállami szinthez, másrészt a technikai kérdések szakértőiként lépnek fel.²³

A tagállami bekötöttség ellenére a bizottságok munkáját mégis a konszenzuális jellegű együttműködés jellemzi, egyfajta közös (együttes) döntéshozatali funkció megvalósítása.²⁴ Emellett a gyakorlati vizsgálatok rávilágítottak, hogy a tagállami képviselők nem kapnak részletesen kidolgozott tárgyalási mandátumot, és nincsenek erős jelentéstételi kötelezettségeik sem, összességében viszonylag kevés visszacsatolási mechanizmus épült ki munkájukat illetően.²⁵

A komitológiai bizottságok szabályozatlan jogi helyzete

Túl a bizottsági delegáltak egyértelmű tagállami kötődésén, a komitológiai bizottságok az uniós szervezeti kereteken belül működnek, ennek keretében pedig egyfajta egyeztetési

²⁰ Az EUMSZ 290. és 291. cikkei szerint kibocsátott aktusok elhatárolásáról lásd bővebben: CHAMON 2015.

²¹ Lásd bővebben: LEHMANN–MANGER–NESTLER 2011, 11.

²² BRADLEY 2014, 130.

²³ TÜRK 2015, 339.

²⁴ TÜRK 2015, 337.

²⁵ CHALMERS–DAVIES–MONTI 2014, 148.

fórumot biztosítanak a tagállamok és a Bizottság között. Az Európai Bíróság több esetben is foglalkozott a bizottságok jogi helyzetével.

- A *Köster-ügyben* az akkori szabályoknak megfelelő bizottsági eljárással kapcsolatban tette egyértelművé az Európai Bíróság, hogy tekintettel a végső döntéshozatali-hatáskör hiányára, nem sérült az intézményi egyensúly a Bizottság általi komitológia eljárás keretében.²⁶
- A *Rothmans-ügyben* a bizottsági függetlenségre is kitért az Elsőfokú Bíróság. Tekintettel arra, hogy a szervezeti és működési kereteit a vámkódex bizottságnak az Európai Bizottság adja, így a bizottság nem rendelkezik külön igazgatással, költségvetéssel, archívummal, épületekkel.²⁷ Többek között ezen érvelés alapján döntött aszerint, hogy a komitológiai bizottsági dokumentumokra, azokhoz való hozzáférésre alkalmazni kell az Európai Bizottsággal kapcsolatos követelményeket.²⁸

Utóbbi döntések rávilágítanak arra is, hogy a komitológiai bizottságok működésének egyik sarkalatos pontja volt a legitimációjukkal és az elszámoltathatóságukkal kapcsolatos elvárásokra való válaszadás:

- Bizonyos szempontból erre való reagálásként születtek meg a komitológiai rendeletben ismertetett követelmények, az ellenőrzési mechanizmusok és az Európai Parlament kifogásolási lehetősége.
- Ugyanakkor változatlanul fennáll a kollektív bizottsági döntéshozatal problémája, a tagállami delegáltak tagállami delegáltaknak adott mandátumok képlékenysége és a politikai elszámoltathatóság dilemmája.²⁹
- A bírói elszámoltathatóság tekintetében is tetten érhető a fejlődés a transzparen-ciakövetelmények kiszélesítése okán, ugyanakkor a végső döntéshozó fórumként fellépő Bizottság „mögött” megbújó komitológiai bizottságok elszámoltathatósága (akárcsak az ügynökségeknél)³⁰ még tisztázatlan kérdéseket vet fel.³¹

²⁶ C-25/70, Köster-ítélet, EU:C:1970:115, 9. pont.

²⁷ Elsőfokú Bíróság 1999. július 19-i ítélete, Rothmans International BV v. az Európai Közösségek Bizottsága, T-188/97, EU:T:1999:156, 58. pont.

²⁸ Elsőfokú Bíróság 1999. július 19-i ítélete, Rothmans International BV v. az Európai Közösségek Bizottsága, EU:T:1999:156, 62. pont.

²⁹ TÜRК 2015, 346–347.

³⁰ 2003. december 18-i Fern Olivieri v. Bizottság és EMEA-ítélet, T-326/99, ECLI, EU:T:2003:351, 49. pont; 2004. június 2-i Pfizer v. Bizottság-évgzés, T-123/03, ECLI, EU:T:2004:167, 27–33. pont.

³¹ TÜRК 2015, 348.

6. Soft law és speciális kormányzati együttműködési formák

6.1. A soft law fogalma és szerepe

A jogi normák osztályozása

A *jogrendszer* fogalmilag egy állam érvényes jogi normáinak és ahhoz kapcsolódó egyéb jogi előírásainak (jogelvek, célmeghatározások stb.) a rendezett összessége.¹ Ez a definíció természetesen nemcsak az államok, hanem az államoknál magasabb szintű, önálló jogrendszerrel rendelkező entitások, így az Európai Unió jogrendszerére is igaz.

A *jogi normák* alapvetően három csoportra oszthatók kötelező erő szerint:

- *kógens*, azaz kötelező erejét tekintve a jogi norma alanyainak szándékától nem függő;
- *diszpozitív*, azaz kötelező erejét tekintve a jogi norma alanyainak megegyezésétől is befolyásolt, és
- *ajánló*, amely esetben a jogi norma közvetlen kötelező erővel nem is bír, csupán ajánl egy magatartásformát a jogi norma alanyainak.²

Utóbbi, tehát az ajánló jellegű jogi norma áll a legközelebb ahhoz, amit *soft law*nak nevezünk, azonban valójában nem az, mivel a *soft law* nem tekinthető klasszikus értelemben vett jogi normának. A *soft law* és a valódi jogi norma (*hard law*) között a következő fogalmak segítségével tehetünk különbséget Terpan kategorizálása alapján. Bármely jogi aktus esetében két fogalmi elem együttes megléte szükséges a kötelezettségeket keletkeztető jelleg eléréséhez: a *forrás* és a *tartalom*. A *soft law normák* esetében vagy az egyik, vagy mindkét fogalmi elem „puhasága” (*softness*) adja a norma „puha” voltát. Ez tehát lehet a forrás is (*soft instrumentum*), és lehet maga a tartalom is (*soft negotium*).³

A soft law szerepe és az uniós soft law

Másik oldalról el kell határolni a *soft law* normákat a *nem jogi normák* (például vallási, erkölcsi stb. normák) kategóriájától. Ezt a *kötelezettség* – ezen belül: forrás és tartalom – és a *végrehajtási mechanizmus* fogalmainak segítségével tehetjük meg. Terpan szerint a *kötelezettség* szempontjából azt kell figyelembe venni, hogy a *soft law* normák

¹ SZILÁGYI 2006, 320.

² Lásd bővebben: SZILÁGYI 2006, 266–267.

³ TERPAN 2015, 72–74.

a jogi normák kiegészítői, és mint azok értelmezői vagy azokkal kapcsolatos információk forrásai jelennek meg, ilyen lehet egy egyetértési megállapodás (memorandum of understanding) a nemzetközi jogban. A *végrehajtási mechanizmus* szempontjából az a lényeges, hogy a *soft law* norma kibocsátói (nemzetközi keretek között például az OECD vagy ILO) formális eljárás útján delegálják a norma átültetésének és kikényszerítésének feladatát a megfelelő (nemzeti) hatóságokra. A *nem jogi normák* esetében e feltételek hiányoznak.⁴

Az európai uniós *soft law* két legalapvetőbb formája az EUMSZ által említett, kötelező erővel nem bíró másodlagos jogforrások: az ajánlás és a vélemény.⁵ Az *ajánlás (recommendation)* egy adott cselekvés, magatartás kieszközölését célozza a címzett részéről. A *vélemény (opinion)* ehhez képest egy álláspont kifejezése az adott kérdésről. A két jogforrási alakzatnak közös jellemzője, hogy nem kötelező jellegük ellenére van meggyőző szerepük. Bár bíróság előtt érvényesíthető jogokat nem teremtenek, a tagállami bírácoknak mégis tekintettel kell lenni rájuk.⁶

A *sui generis jogforrások/jogi aktusok* (vagy más néven Szerződésben – elsődleges jogban – nem említett, nem nevesített, nem standard stb. jogforrások) közül a fontosabbak: a *közlemények (communications)*, a *felhívások (notices)*, az *intézményközi nyilatkozatok*. Ide tartoznak még: a *határozmány (resolution)* és az *akcióprogram (action programme)*. Lehet joghatása bizonyos *jegyzőkönyveknek*, így a Tanács üléseiről készült jegyzőkönyveknek. Végül idesorolhatjuk az EUMSZ vonatkozó cikke⁷ által nem nevesített *atipikus jogi aktusokat*, amilyen például a közlemény, a fehér könyv és a zöld könyv (a könyveket illetően lásd bővebben az I. rész 5. fejezetét).⁸

6.2. Speciális uniós együttműködési formák

A többszintű kormányzás és az újfajta kormányzási formák

A döntéshozatal és a jogalkotás az Európai Unióban az úgynevezett *többszintű kormányzás* fogalmával írható le. A többszintű kormányzás az uniónak, a tagállamoknak, valamint a regionális és helyi önkormányzatoknak a *szubszidiaritás* és *arányosság* elvein és a partnerségen alapuló olyan összehangolt cselekvéseként értelmezhető, amely funkcionális és intézményesített együttműködésben valósul meg, célja az Európai Unió politikáinak kidolgozása és végrehajtása.⁹

A *szubszidiaritás elve* azt jelenti, hogy azokon a területeken, amelyek nem tartoznak az Unió kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi

⁴ TERPAN 2015, 74–76.

⁵ EUMSZ 288. cikk, 5. francia bekezdés.

⁶ GOMBOS 2017, 234–235. Továbbá lásd a Grimaldi-ítélet, C-322/88, EU:C:1989:646, 18. pontját.

⁷ EUMSZ 288. cikk.

⁸ GOMBOS 2017, 237–238.

⁹ Több helyen is megjelenő definíció példaként lásd: a Régiók Bizottsága véleménye – A többszintű kormányzás európai kultúrájának kialakítása – A Régiók Bizottsága fehér könyvének nyomon követése (2012/C 113/12).

szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók.¹⁰

Az *arányosság elvének* megfelelően pedig az Unió intézkedése sem tartalmilag, sem formailag nem terjeszkedhet túl azon, ami a Szerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges.¹¹

Az Európai Bizottság a 2001. évi, az európai kormányzásról szóló Fehér Könyvében¹² meghatározta a *jó kormányzás öt alapelvét*, amelyek a következők:

- *nyitottság*: az európai intézményeknek nagyobb figyelmet kell fordítaniuk a döntéshozatal átláthatóságára és kommunikációjára;
- *részvétel*: a polgárokat intézményesített eljárásokon keresztül hatékonyabban be kell vonni a szakpolitikák tervezésébe és végrehajtásába;
- *felelősség*: a döntéshozatali eljárásban részt vevő valamennyi szereplő pozícióját tisztázni kell – feladatuk megfelelő ellátásáért felelősséggel tartoznak;
- *hatékonyság*: a döntéseket a megfelelő szinten és időben kell hozni;
- *összhang*: az EU a legkülönbözőbb szakpolitikákkal foglalkozik, amelyek összhangjára törekedni kell.

Az utóbbi évtizedekben az Európai Unió működésében egyre inkább megjelennek speciális kormányzási modellek, amelyekről az alábbiakban szólunk.

Megerősített együttműködés

A *megerősített együttműködés* egy sajátos uniós szabályozási technika, amely bizonyos szabályozási területeken egyre jobban terjed, lehetővé teszi, hogy az Európai Unió által nem kizárólagos hatáskörbe vont területeken *legalább kilenc tagállam* szorosabb együttműködést hozzon létre. A lényege az adott területen a további szabályozás elfogadására nem hajlandó tagállamok nélkül a szabályozási cél elérése.¹³ A Tanács akkor fogadhat el ilyen tárgyú határozatot, ha a célkitűzés az Európai Unió célkitűzései megvalósításának előmozdítására, érdekeinek védelmére és az integráció folyamatának megerősítésére irányul, és megállapítható, hogy a célkitűzés az Európai Unió egésze által észszerű határidőn belül nem érhető el.¹⁴

Ez a jogintézmény az Amszterdami Szerződéssel, vagyis relatíve régen került be az uniós jogrendbe. Az elmúlt években jelentős szabályozási kérdésekben is sor került az alkalmazására, illetve kísérletet tettek arra.¹⁵ A teljesség igénye nélkül itt ezek közül említünk meg néhányat:

- Az első megvalósult megerősített együttműködés eredménye a határokon átnyúló házasság felbontásra és különválásokra alkalmazandó jog uniós szabályozását

¹⁰ EUSZ 5. cikk (3) bekezdés.

¹¹ EUSZ 5. cikk (3) bekezdés.

¹² *Európai kormányzás: egy Fehér Könyv*, COM(2001)428 final; 2001. október 12.

¹³ EUSZ 20. cikk és EUMSZ 326–338. cikk, illetve: GOMBOS 2017, 239.

¹⁴ EUSZ 20. cikk és EUMSZ 326–338. cikk, illetve: GOMBOS 2017, 239.

¹⁵ KROLL–LEUFFEN 2015, 353–354.

kiegészítő úgynevezett Róma III. rendelet¹⁶ volt, amelyet 13 tagállam – közöttük Magyarország – kezdeményezett.¹⁷

- Másodikként a *szabadalmi jog* területén, 2011-ben hagyta jóvá a Tanács a megerősített együttműködést. Az egységes európai szabadalom létrehozását célzó kezdeményezéshez Spanyolország és Olaszország kivételével az összes tagállam csatlakozott, így jelenleg ez a legátfogóbb megerősített együttműködés.¹⁸
- Említés szintjén érdemes kitérni olyan kísérletekre, mint az *egységes konszolidált társasági adóalap* létrehozásának kísérlete, amelyek nem vagy nem megerősített együttműködés keretében valósultak meg, de ilyen jellegű kísérletet is tettek a kezdeményezők.¹⁹

A nyitott koordinációs együttműködés (OMC)

Az OMC jellemzése: az OMC esetében a megfogalmazott célok *nem kötelezők*. A jellemző megnyilvánulási formák, így például az elfogadott programok, általános iránymutatások, célok stb. maximum gyenge kötelezettség keletkeztetésére alkalmasak. A tagállamok *arra kötelezik el magukat, hogy részt vesznek a koordinációban*, nem pedig az adott cél elérésére. Az OMC-n keresztül elért normák nem közvetlenül alkalmazhatók vagy ültethetők át a nemzeti jogba, a tagállami hatóságok csak a cél figyelembe vételére kötelesek saját politikáik kialakításánál.²⁰

Az OMC-t a szakirodalom az alábbi kritériumok mentén²¹ határolja el a tradicionális európai uniós *soft law*tól. Ezek a következők:

- Az OMC *intergovernmentális (kormányközi) megközelítése* különbözik a korábbi *soft law* formák szupranacionális megközelítésmódjától.
- Mind a politikai keretek kialakítása, mind a monitoring fázisokban egyéb *soft law* formákhoz képest jelentősen *magasabb szintű politikai részvétel* tapasztalható.
- A világos eljárási mechanizmus és a magas szintű politikai részvétel hatására *jelentősen több kötelezettségvállalás és peer pressure* („azonos szintű társak nyomása”) *mechanizmus* jön létre, mint a korábbi *soft law* formákban.
- A legtöbb egyszerűbb *soft law* eszközhöz képest, amelyek egy-egy szakpolitikai területet voltak alkalmasak egyszerre kezelni, az OMC *a politikák szisztematikus és stratégiai összefogására törekszik*.
- Az OMC keresi a *tagállami szintű döntéshozás és az EU szintű koordináció közötti kapcsolat* minél szorosabbá tételének módjait.

¹⁶ A Tanács 1259/2010/EU rendelete a házasság felbontására és a különválásra alkalmazandó jog területén létrehozandó megerősített együttműködés végrehajtásáról (2010. december 20.).

¹⁷ TAGARTA 2015, 116–117.

¹⁸ BONADIO, 2011, 416.

¹⁹ KROLL–LEUFEN 2015, 363–364.

²⁰ TERPAN 2015, 81.

²¹ BORRÁS–JACOBSSON 2004, 188–189.

- Az OMC keretében általános cél, hogy *a szereplők minél szélesebb körét mobilizálja*, úgy a privát mint a közszektorban, így többszintű együttműködést alakít ki.
- Hasonlatosan az OECD gyakorlatához, az OMC is kifejezetten *bátorítja a kölcsönös tanulást, a tudásanyag cseréjét a szereplők között*, és nagymértékben épít is arra.²²

Az OMC funkcionális struktúrája pedig az alábbi négy pontban²³ foglalható össze:

- Az uniós *iránymutatások* meghatározása és a hozzájuk tartozó *időbeli ütemezés* kialakítása.
- A tagállami érzékenységeket is figyelembe véve az említett iránymutatások konkrét célokon keresztüli *átalakítása politikai döntésre irányuló kezdeményezésekké*.
- *Minőségi és mennyiségi értékelési módszerek* kidolgozása.
- Periodikus monitoring, értékelés, peer review a folyamatok vonatkozásában, *a tanulási folyamat elősegítése* érdekében.²⁴

Az OMC kialakulása: bizonyos szabályozási területeken (például a közös kül- és biztonságpolitika) már *a 70-es évektől* egyre inkább az előbbi pontban az OMC sajátosságai között említett kormányközi megközelítés került előtérbe. A valódi mérföldkövet azonban e területen is a *Maastrichti Szerződés* jelentette, amelynek nyomán a *koordináció* különböző formái – és kiemelten az OMC – elkezdtek hangsúlyosan megjelenni olyan területeken, mint a szociális politika, gazdaságpolitika, foglalkoztatás, környezetvédelem, oktatás-és kutatásfejlesztés.²⁵

Az EUMSZ (korábban: EKSZ) a *foglalkoztatással* kapcsolatban kifejezetten említi az uniós intézményeknek a tanácsadó szervekkel való konzultációját és azt követően olyan ösztönző intézkedések elfogadását, amelyek arra szolgálnak, hogy „bátorítsák az együttműködést a tagállamok között, és támogassák fellépésüket a foglalkoztatás terén”.²⁶ Az úgynevezett *poszt-Maastricht-krízis*, tehát az Európai Unió 90-es évekbeli legitimációs válsága és az ezzel párhuzamosan jelentkező növekvő európai munkanélküliség együttesen jó alapot jelentettek a koordinációs mechanizmusok megerősödéséhez a *szociális politika* és a *foglalkoztatás* területén. A Delors-Bizottság 1993-ban fogadta el a *Növekedés, versenyképesség és foglalkoztatás: a kihívások és a 21. századba vezető utak* című fehér könyvet, amely e válság kezelését célozta részben a koordinációs mechanizmusok erősítése által.²⁷ Mindezek nyomán ebben az időben alakult ki az *Európai Foglalkoztatási Stratégia (European Employment Strategy, EES)*, amelynek működési modellje a korábbi *hard law* jogalkotás helyett az OMC-modellt vette alapul, és ezáltal a foglalkoztatási politika lett az a terület, amely leginkább alkalmazta a nyitott koordinációs mechanizmust.²⁸

Az Európai Foglalkoztatási Stratégia és az OMC kapcsán alakult ki az a vita, amelynek témája, hogy a nyitott koordinációs mechanizmus valójában egy *új kormányzati mechanizmus* vagy inkább egy új megfigyelési/felügyeleti (*surveillance*) mechanizmus.

²² BORRÁS–JACOBSSON 2004, 188–189.

²³ FARUK 2016, 221.

²⁴ FARUK 2016, 221.

²⁵ TERPAN 2015, 69.

²⁶ EKSz. 129. cikk 1. francia bekezdés (ma: EUMSZ 149. cikk 1. francia bekezdés).

²⁷ FARUK 2016, 215–218.

²⁸ FARUK 2016, 218–223.

Vitát váltott ki a Európai Foglalkoztatási Stratégia *good example (jó példa)* mechanizmusa is – azaz egyes tagállamok foglalkoztatáspolitikájának a Bizottság által jó példaként való megjelölése és ajánlása a többi tagállam felé. Az azonban nem kérdés, hogy mindezen jelenségek pozitív értelemben felélenkítették a tagállami szintű foglalkoztatáspolitikai vitákat.²⁹

A *szociális politika* területén is aránylag korán megjelent az OMC modellje. A Maastrichti Szerződés előtt ez a terület nem tartozott egyértelműen az Európai Unió hatáskörébe, csupán néhány szerződéses rendelkezés érintette. Az EUMSZ (a kérdéses időben még EKSZ) kifejezetten említi egy *szociális védelemmel foglalkozó bizottság* létrehozását annak érdekében, hogy „a szociális védelmi politikák területén elősegítse az együttműködést a tagállamok között és a Bizottsággal”.³⁰ Az ezen a területen elfogadott másodlagos joganyag viszont alapvetően a belső piac szempontjából, kizárólag gazdasági szempontból keresztül tekintett rá. A Maastrichti Szerződéshez csatolt *Szociális Politikáról szóló jegyzőkönyv* jelentősen kiterjesztette az Európai Unió hatásköreit e területen, és lehetővé tette a független uniós szociális jogalkotást. Azonban a 2000-ben tartott *Lisszaboni Csúcstalálkozó* volt az, amelytől az OMC a szociális politika területének egyik legkedveltebb eszköze lett.³¹

Az OMC (illetve a koordináció) *alkalmazásának további területei az oktatás területén* az EUMSZ szerint az, hogy „[a]z Unió a tagállamok közötti együttműködés ösztönzésével és szükség esetén tevékenységük támogatásával és kiegészítésével hozzájárul a minőségi oktatás fejlesztéséhez”.³² A területen komoly eredménynek számítanak az 1999-es *Bolognai Nyilatkozat* nyomán egységesedő tagállami felsőoktatási rendszerek, illetve az *Erasmus+* program 2013-as megalkotása, amikor is a már korábban is létező nemzetközi felsőoktatási diákcsere és szakmai gyakorlatot biztosító program szabályait egy egységesebb szabályrendszerbe foglalták.³³ Az oktatás területén tapasztalhatóhoz hasonlóan, az Európai Unió együttműködést szorgalmaz a *szakképzés*³⁴ és a *kultúra*³⁵ területén is.

A *kutatás-fejlesztés* területén az EUMSZ elsősorban a vállalkozásokat, kutatási központokat és egyetemeket ösztönzi határokon átívelő együttműködésre és az európai kutatási térség fejlesztésére.³⁶ Ez azonban természetesen megkívánja a tagállamok közötti koordinációt is, például a szükséges jogharmonizáció érdekében. Külön érdekesség, hogy mivel a terület a közzsféra és a magánszféra metszetében helyezkedik el, ezért az együttműködések kialakítása során különös hangsúlyt kap az uniós *versenyjogi szabályok* tiszteletben tartása.³⁷

²⁹ FARUK 2016, 223–224.

³⁰ EKSz. 144. cikk 1. francia bekezdés (ma: EUMSZ 160. cikk, 1. francia bekezdés).

³¹ TERPAN 2015, 84.

³² EUMSZ 165. cikk (1) bekezdés.

³³ ROSSI 2016, III/1. pont

³⁴ EUMSZ 166. cikk (1) és (4) bekezdés.

³⁵ EUMSZ 167. cikk (2) bekezdés.

³⁶ EUMSZ 179. cikk.

³⁷ RUFFERT 2016, 179. cikk magyarázata, III/3. pont.

A gazdasági kormányzás koordinációja

Az európai integráció mindenekelőtt *gazdasági integráció*. Ennek következtében az Európai Unió számára megkerülhetetlen a makrogazdasági politikák koordinációja, azaz maga a *gazdasági kormányzás* egységesítése irányába való elmozdulás, legalább az eurózóna tagállamain belül. A Maastrichti Szerződés nyomán kiépülő Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) monetáris ága, amelynek fő célja a közös monetáris politika és közös valuta elérésében maximálódik, jelentősen előbbre jár a fiskális természetű Gazdasági Unió tervénél.³⁸

Az Európai Unió *monetáris kormányzása* számára az úgynevezett *pénzügyi inkonzisztens kvartett* nevű jelenség kezelése jelenti az egyik legnagyobb kihívást. A jelenség az úgynevezett *pénzügyi trilemma* problémája, amely a 1. a pénzügyi stabilitás; 2. a határon átvélő banki tevékenység és 3. a nemzeti pénzügyi politikák közötti kölcsönhatást vizsgálja, azt állítva, hogy a három közül csak kettő (tetszőleges) kombinációja valósulhat meg, de mindhárom egyszerre sohasem. Az EU-ban ehhez hozzáadódik egy negyedik tényező, nevezetesen a *közös valuta*, így jön létre a *kvartett*. Mind a négy cél egyszerre nem érhető el, az euró pedig prioritizált cél a négy közül, így a tagállami pénzügyi politikák itt egyre inkább az uniós szintnek adják át a helyüket. Ezért itt elsősorban a jelenleg is fejlődésben levő *Európai Bankunió* és különösen a már működő mechanizmusai, így az *egységes felügyeleti mechanizmus (EFM)* és az *egységes szanálási mechanizmus (ESZM)* intézményei töltenek be fontos szerepet (bővebben lásd a GMU intézményrendszeréről szóló fejezetet).³⁹

A Gazdasági Uniót mint megvalósítandó célt maga az EUMSZ is deklarálja a GMU-ról szóló VIII. fejezet keretein belül.⁴⁰ Az OMC megjelenése a *gazdasági kormányzás koordinációjában* már a 2007–2008-as gazdasági-pénzügyi válságra adott válaszok keretében történt meg, vagyis egyrészt viszonylag későn, másrészt a monetáris, illetve pénzügyi szabályozási és felügyeleti jellegű válaszokkal nemcsak párhuzamosan, de szoros összefüggésben. Korábban egy másfajta koordinációs mechanizmus, az explicit irányelvek alapján, multilaterális felügyelet alatt megvalósuló koordináció keretében és elsődleges jogbeli felhatalmazás alapján⁴¹ létrehozott *átfogó gazdaságpolitikai iránymutatás (BEPG)* volt a gazdasági koordináció legfőbb eszköze. Ebben a rendszerben a Tanács határozta meg az uniós gazdaságpolitika céljait, és országspecifikus ajánlásokat fogalmazott meg a tagállamok felé a követendő gazdaságpolitika vonatkozásában.⁴²

A 2011-ben kiadott úgynevezett *hatos jogszabálycsomag (Six Pack)*, amely magában foglalja az egy évvel korábbi, úgynevezett *Európai Szemeszter* vívmányait, alapvető változást hozott mind a költségvetési politika, mind a gazdaságpolitika felügyelete tekintetében. Felülvizsgálták a BEPG dominálta rendszert, ám itt alapvetően még csak a Bizottság jogkörei bővültek a Tanáccsal és a tagállamokkal szemben. Azonban a 2013-ban kiadott úgynevezett *kettes jogszabálycsomag (Two Pack)*, illetve a *Szerződés a gazdasági és monetáris uniós belső stabilitásról, koordinációról és kormányzásról (TSCG)* lerakták egy multilaterális

³⁸ HALMAI 2016, 265–271.

³⁹ HOWARTH–QUAGLIA 2014, 125–128.

⁴⁰ EUMSZ 120–121. cikk.

⁴¹ EUMSZ 121. cikk.

⁴² TERPAN 2015, 83.

koordinációs és felügyeleti mechanizmus alapjait közös költségvetési szabályok és ütemezés által, igaz, csak az eurózóna országai számára.⁴³

A 2013-as reform mechanizmusai kiegészítőleg működnek együtt a korábbi szabályozással, így például a hatos jogszabálycsomag részeként kiadott, *a tagállamok költségvetési keretrendszerére vonatkozó követelményekről szóló irányelv*⁴⁴ szabályaival. Emellett létrejött a *makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás (MIP)*. Az MIP tulajdonképpen egy felügyeleti mechanizmus, amelynek célja a makrogazdasági egyensúlyhiányok azonosítása, megelőzése és korrekciója. (Az MIP rendszere bár ismer szankciókat, de a szakirodalom szerint mindenképpen a *soft law* kategóriába sorolandó a szabályozás jellege miatt.)⁴⁵

⁴³ TERPAN 2015, 83.

⁴⁴ A Tanács 2011/85/EU irányelve a tagállamok költségvetési keretrendszerére vonatkozó követelményekről (2011. november 08.).

⁴⁵ TERPAN 2015, 83.

7. A nemzetközi szerződések megkötése és döntéshozatal a közös kül- és biztonságpolitika területén

7.1. A nemzetközi szerződések megkötése

Az Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik nemzetközi megállapodás megkötésére, ha annak megkötését valamely uniós jogalkotási aktus írja elő, vagy ha az hatásköreinek belső gyakorlásához szükséges, illetve annyiban, amennyiben az a közös szabályokat érintheti, vagy azok alkalmazási körét megváltoztathatja.¹ Az Unió által megkötött megállapodások egyaránt kötelezők az Unió intézményeire és tagállamaira nézve.²

A nemzetközi szerződések megkötésének rendjét főszabály szerint az Európai Unió részéről az EUMSZ 218. cikke szabályozza. A nemzetközi szerződések létrejötté rendszerint az alábbi sémát követi:

- tárgyalás,
- aláírás,
- megkötés.

A tárgyalások megnyitásához a Tanács határozata szükséges, amelyet az intézmény a Bizottság vagy – amennyiben a tervezett megállapodás kizárólag vagy túlnyomórészt a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozik – az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője ajánlása alapján hoz meg. A Bíróság joggyakorlata értelmében a Tanács határozata akkor is szükséges, ha a nemzetközi megállapodás tárgya olyan, amelyben a belső hatásköröket kizárólag a Bizottság gyakorolja (például versenyjog).³ A Tanács határozata alakszerűségekhez nincsen kötve, azaz nem feltétlenül szükséges jogi aktus elfogadása. A határozatban a Tanács kijelöli – a tervezett megállapodás tárgyától függően – az Unió főtárgyalóját vagy tárgyaló küldöttségének vezetőjét.

A Tanács a főtárgyaló számára irányelveket határozhat meg, és különbizottságot jelölhet ki, amellyel a tárgyalások folytatása során egyeztetni kell. Jogi értelemben a főtárgyaló számára meghatározott irányelvek nem kötelezők, azonban az attól való eltéréssel a főtárgyaló azt kockáztatja, hogy a Tanács később megtagadja a megállapodás aláírását. Az intézmények közötti jóhiszemű együttműködés elve is azt követeli meg, hogy a főtárgyaló haladéktalanul jelezze a Tanácsnak vagy a kijelölt különbizottságnak, hogy az irányelvek a tárgyalás során nem tarthatók, és adott esetben kérje azok felülvizsgálatát. A Tanács az irányelveket saját kezdeményezésére is bármikor felülvizsgálhatja.

¹ EUMSZ 3. cikk (2) bekezdés.

² EUMSZ 216. cikk (3) bekezdés.

³ C-327/91 számú ügy, Francia Köztársaság v. az Európai Közösségek Bizottsága, ECLI:EU:C:1994:305.

A Szerződések nem biztosítanak kifejezett jogosítványokat az Európai Parlament számára a tárgyalási szakaszban, csak azt, hogy a Parlamentet az eljárás minden szakaszában haladéktalanul és teljeskörűen tájékoztatni kell.⁴ Ez a tájékoztatási mechanizmus 1964 óta működik a gyakorlatban, amikor Joseph Luns, a Tanács soros elnökségét betöltő Hollandia külügyminisztere kezdeményezésére megkezdődött a Parlament bizottsági szinten történő és titoktartási kötelezettség melletti informálása a társulási megállapodások tárgyalásairól. A Luns-eljárás néven ismertté vált konstrukciót 1973-ban Tjerk Westerterp (ugyancsak holland külügyminiszter) javaslatára kiterjesztették a kereskedelmi megállapodásokra (Luns–Westerterp-eljárás), majd 10 évvel később a Stuttgarti Nyilatkozattal a Közösségek által kötött valamennyi jelentősebb megállapodásra. A valóságban a tájékoztatás módja és mélysége jelentősen függ a szerződése tárgyától, illetve az érintett parlamenti bizottságban uralkodó politikai hangulattól. Kivételes esetekben az Európai Parlament képviselői is részt vehetnek az Unió tárgyalási küldöttségében, azonban ilyenkor nem az egyéni vagy a parlamenti álláspontot, hanem a Tanács által meghatározott irányelveket kell nekik is képviselniük.

A vegyes megállapodások tárgyalása – amelyek részben az Unió, részben a tagállamok hatáskörébe tartozó kérdéseket érintenek – a Bizottság és a tagállamok szoros együttműködését teszi szükségessé. Ilyenkor az is elképzelhető, hogy a tagállamok felhatalmazzák a Bizottságot, hogy a nevükben tárgyaljon. A konstrukció fordított irányban is működik: azokban a nemzetközi szervezetekben, ahol az EU tagsága a szervezet alapokmányának rendelkezései miatt nem lehetséges (például ILO), az uniós hatáskörbe tartozó megállapodások megkötése során a tagállamok járnak el az Unió képviselőjeként.⁵ A tagállamokat a lojális együttműködés elve értelmében a Tanács által kialakított közös álláspont köti a tárgyalások során.⁶

A főtárgyaló javaslata alapján a Tanács határozatban felhatalmazást ad a megállapodás aláírására és – amennyiben szükséges – a hatálybalépését megelőzően ideiglenes alkalmazására. Az aláírásra a Tanács általában a Bizottságot vagy a Tanács soros elnökét hatalmazza fel. Az Európai Parlament következetes jogi álláspontja, hogy az ideiglenes alkalmazással járó aláíráshoz a Parlament egyetértése szükséges, csakúgy mint a megállapodás megkötése esetén. A Tanács álláspontja ettől eltérő – arra hivatkozással, hogy az ideiglenes alkalmazás nem jelent végleges kötelezettségvállalást. A gyakorlatban ez utóbbi érvényesül.

Az Európai Unió jogi kötelezettségvállalása a megállapodás megkötésével áll be. A Tanács a főtárgyaló javaslata alapján a megállapodás megkötéséről határozatot fogad el. A Tanács határozatának meghozatalához az Európai Parlament egyetértése szükséges a következő esetekben:

- társulási megállapodások megkötése;
- az Uniónak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez történő csatlakozására irányuló megállapodás megkötése;
- együttműködési eljárások bevezetése útján külön intézményi keretet létrehozó megállapodások megkötése;
- az Unióra nézve jelentős költségvetési kihatásokkal járó megállapodások megkötése;

⁴ EUMSZ 218. cikk (10) bekezdés.

⁵ 2/91. számú vélemény, ECLI:EU:C:1993:106.

⁶ C-246/07 számú ügy, Európai Bizottság v. Svéd Királyság, ECLI:EU:C:2010:203.

- a rendes jogalkotási eljárás vagy a különleges, az Európai Parlament egyetértéséhez kötött jogalkotási eljárás alkalmazási körébe tartozó területekre vonatkozó megállapodások megkötése.⁷

A „jelentős” költségvetési kihatás fogalmát illetően az Európai Parlament és a Tanács eltérő jogértelmezését a Bíróság úgy oldotta fel, hogy a jelentős költségvetési kihatást az EU külső kiadásaihoz mérten kell meghatározni, tekintettel az adott politika kiadásaira is.⁸

Egyéb esetekben a Tanács a megállapodás megkötéséről az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően határoz. Sürgős esetben a Tanács az egyetértés vagy vélemény megadására határidőt tűzhet, amelynek elmulasztása esetén a Tanács jogosult a határozat meghozatalára. Az Európai Parlament hozzájárulása a nemzetközi szerződések megkötéséhez egyáltalán nem tekinthető formalitásnak. Több nagy horderejű kérdésben a Parlament látványosan szembement a Tanács döntésével, és általában véve is arra kívánta felhasználni egyetértési jogát, hogy befolyásolja a tárgyalások menetét, vagy párhuzamos tárgyalóként lépjen fel.⁹

A Tanács a nemzetközi szerződések megkötésével kapcsolatos határozatait minősített többséggel hozza. Kivételesen a Tanács egyhangú döntése szükséges a következő esetekben:

- ha a megállapodás olyan területre vonatkozik, ahol az uniós jogi aktusok elfogadásához egyhangúságra van szükség;
- a társulási megállapodások esetén;
- a tagjelölt országokkal kötendő együttműködési megállapodások esetén;
- az Uniónak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez történő csatlakozására irányuló megállapodás esetén.¹⁰

A Tanács a Bizottságnak vagy az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének a javaslata alapján határozatot fogadhat el valamely megállapodás alkalmazásának felfüggesztésére. Az EU számos nemzetközi szerződése tartalmaz úgynevezett emberi jogi klauzulát, amely súlyos jogsértések esetén lehetővé teszi a megállapodások alkalmazásának felfüggesztését. A felfüggesztés lehetőségével kapcsolatban számos vitatott jogkérdés azonosítható. Az Európai Parlament jogi álláspontja szerint a felfüggesztéssel kapcsolatban az EP-nek ugyanazokat a jogosítványokat kellene élveznie, mint a megkötéssel kapcsolatban, a gyakorlatban azonban az Európai Parlamentet a Tanács csak tájékoztatja. Ugyancsak vitatott, hogy az emberi jogi klauzulák felhívása esetén az emberi jogok megsértését melyik

⁷ EUMSZ 218. cikk (6) bekezdés.

⁸ C-189/97. számú ügy; Európai Parlament v. az Európai Unió Tanácsa, ECLI:EU:C:1999:366.

⁹ Az EP 2010 februárjában nem adta hozzájárulását ahhoz az átmeneti megállapodáshoz, amely lehetővé tenné, hogy a SWIFT-rendszeren keresztül banki adatokat adjanak át az Egyesült Államoknak. A képviselők nem látták biztosítottak az adatok védelmét, a kölcsönösség hiányára hivatkoztak, és aránytalannak találták rendelkezéseket. Az EP 2012 júliusában elutasította a hamisítás elleni kereskedelmi megállapodást (ACTA). A megállapodás célja, hogy nemzetközi szinten hatékonyabban lehessen érvényesíteni a szellemi tulajdonjogok védelmét. A megállapodás ellenzői viszont azt kifogásolták, hogy az ACTA a nagyvállalatok érdekeit szolgálja, és az állampolgári jogok sérelméhez vezethet. Az Európai Bizottság korábban az Európai Bíróság elé utalta az ACTA-t, és a Bíróság véleményét kérte az uniós jognak való megfelelésről. Az Európai Parlament azonban úgy döntött, hogy nem várja meg a Bíróság véleményét.

¹⁰ EUMSZ 218. cikk (8) bekezdés.

intézmény és milyen eljárási rendben jogosult megállapítani – ez azonban nem a szigorú értelemben vett nemzetközi szerződéskötési problematika része.

Egy tagállam, az Európai Parlament, a Tanács vagy a Bizottság kérheti a Bíróság véleményét a tervezett megállapodásnak a Szerződésekkel való összeegyeztethetőségéről. Ha a Bíróság véleménye kedvezőtlen, a tervezett megállapodás csak akkor léphet hatályba, ha azt módosítják, vagy a Szerződéseket felülvizsgálják.¹¹ A Bíróság véleménye akkor kérhető, ha a megállapodás tartalma már kellő részletességgel ismert, de nem szükséges hozzá a tárgyalások formális lezárása vagy a megállapodás aláírása. A Bíróság a megállapodás Szerződésekkel való összeegyeztethetőségének vizsgálata során az uniós hatáskör meglétét is vizsgálja.¹² A megállapodás megkötését követően a Bíróság véleménye már nem kérhető: ilyenkor a megállapodás megkötésére vonatkozó tanácsi határozattal szemben kezdeményezhető megsemmisítési eljárás.¹³

Az EUMSZ 207. cikke speciális rendelkezéseket tartalmaz a közös kereskedelem-politika keretében kötött nemzetközi megállapodásokra. E megállapodások megkötésére vonatkozóan ajánlásokat a Bizottság terjeszthet elő, és a tárgyalásokat is a Bizottság folytatja le. A Tanács főszabály szerint minősített többséggel határoz, de egyhangúság szükséges a következő esetekben:

- a szolgáltatások kereskedelme, a szellemi tulajdon kereskedelmi vonatkozásai, valamint a közvetlen külföldi befektetések területére vonatkozó megállapodások tárgyalása és megkötése tekintetében, ha a megállapodás olyan rendelkezéseket tartalmaz, amelyek elfogadásához a belső szabályok esetében egyhangúságra van szükség;
- a kulturális és audiovizuális szolgáltatások kereskedelmére vonatkozó megállapodások;
- a szociális, oktatási és egészségügyi szolgáltatások kereskedelmére vonatkozó megállapodások.¹⁴

A közös kül- és biztonságpolitika területén alkalmazandó speciális szerződéskötési szabályokra részletesen lásd a következő alpontot.

7.2. Döntéshozatal a közös kül- és biztonságpolitika területén

A közös kül- és biztonságpolitika viszonylagos különállását a döntéshozatal területén a Lisszaboni Szerződés is fenntartotta. Az EUSZ 31. cikke értelmében a közös kül- és biztonságpolitika területén jogalkotási aktusok elfogadása kizárt, az Európai Tanács és a Tanács általános iránymutatásokat és határozatokat fogadhat el – főszabály szerint egyhangúan.

A döntéskézdeményezés monopóliuma e körben nem illeti meg a Bizottságot. Döntést kezdeményezhet bármely tagállam, illetve az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője a Bizottság támogatásával vagy anélkül.¹⁵ A javaslatokat a tanácsi munkacsoportok,

¹¹ EUMSZ 218. cikk (11) bekezdés.

¹² 2/94. számú vélemény, ECLI:EU:C:1996:140.

¹³ 3/94. számú vélemény, ECLI:EU:C:1995:436.

¹⁴ EUMSZ 207. cikk (4) bekezdés.

¹⁵ EUSZ 30. cikk (1) bekezdés.

illetve a Coreper II vizsgálja meg, amelyeket a közös kül- és biztonságpolitika tárgykörébe tartozó ügyek tárgyalása során a főképviselő megbízottai elnökölnek. A Politikai és Biztonsági Bizottságnak a Szerződések értelmében nincsen formális szerepe a határozati javaslatok előkészítésében, de a gyakorlatban a munkacsoporti szintről kikerülő anyagokat megvitatja, mielőtt azokat a Coreper elé terjesztené.

Az egyhangú határozat meghozatalát a Külügyek Tanácsában a szavazástól való tartózkodás nem akadályozza. A szavazástól való tartózkodás esetén azonban tartózkodásához a Tanács bármely tagja nyilatkozatot fűzhet. Ebben az esetben nem köteles a határozatot alkalmazni, de elfogadja, hogy a határozat köti az Uniót. A kölcsönös szolidaritás szellemében az érintett tagállam tartózkodik minden olyan tevékenységtől, amely ellentétes lehet az Uniónak a kérdéses határozaton alapuló fellépésével, vagy azt hátráltathatja, a többi tagállam pedig ezt az álláspontját tiszteletben tartja. Ha a Tanácsnak azok a tagjai, akik tartózkodásukhoz ilyen nyilatkozatot fűztek, a tagállamok legalább egyharmadát és egyben az Unió népességének legalább egyharmadát képviselik, a határozatot nem fogadják el.

A Tanács a főszabálytól eltérően minősített többséggel határoz, amikor

- az Európai Tanácsnak az Unió stratégiai érdekeit és célkitűzéseit meghatározó határozata alapján az Unió fellépését vagy álláspontját meghatározó határozatot fogad el;
- az Unió fellépését vagy álláspontját meghatározó határozatot az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője által benyújtott olyan javaslat alapján fogadja el, amelynek benyújtására a főképviselőt az Európai Tanács saját vagy a főképviselő kezdeményezésére külön felkérte;
- az Unió valamely fellépését vagy álláspontját meghatározó határozat megvalósítására vonatkozó bármilyen határozatot fogad el;
- különleges képviselőt nevez ki.

A minősített többségre vonatkozó szabályt felülírja, ha a Tanács valamely tagja kijelenti, hogy létfontosságú és általa megnevezett nemzeti politikai okokból ellenezni kívánja a minősített többséggel meghozandó határozat elfogadását. Ilyenkor a szavazásra nem kerül sor. A főképviselő az érintett tagállammal intenzív konzultációt folytat a tagállam számára elfogadható megoldás felkutatására. Amennyiben nem jár sikerrel, a Tanács minősített többséggel eljárva kérheti, hogy az ügyet egyhangúlag elfogadandó határozat meghozatala érdekében terjesszék az Európai Tanács elé.

Az Európai Tanács egyhangúlag elfogadott határozatban úgy rendelkezhet, hogy a Tanács a fent említettektől eltérő esetekben is eljárhat minősített többséggel. Katonai vagy védelmi vonatkozású határozatok azonban csak egyhangú döntéssel hozhatók meg. Eljárási kérdésekben a Tanács a közös kül- és biztonságpolitika területén is tagjainak többségével határoz.

Az Európai Parlamentet a közös kül- és biztonságpolitika területén még általános konzultációs jog sem illeti meg: az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője csak a közös kül- és biztonságpolitika, valamint a közös biztonság- és védelempolitika főbb vonatkozásairól és alapvető választási lehetőségeiről köteles konzultálni az Európai Parlamenttel, továbbá folyamatosan tájékoztatnia kell ezen politikák alakulásáról. Az Európai Parlament kérdésekkel fordulhat a Tanácshoz és a főképviselőhöz, illetve számára ajánlásokat tehet. Az Európai Parlament évente két alkalommal megvitatja közös kül- és biztonságpolitika – ideértve a közös biztonság- és védelempolitikát is – végrehajtása terén

elért előrehaladást. Az Európai Parlament költségvetési jogosítványainak felhasználásával igyekszik a Tanácsot rákényszeríteni arra, hogy a Szerződésekben előírtnál szélesebb körben vonja be a döntéshozatali folyamatokba.

Az Unió a közös kül- és biztonságpolitika területén egy vagy több állammal vagy nemzetközi szervezettel megállapodásokat köthet. A kizárólag vagy túlnyomórészt kül- és biztonságpolitikára vonatkozó megállapodások megkötésére a Szerződések a rendes eljárástól eltérő szabályokat állapítanak meg. Ezekben az esetekben a javaslatot a Bizottság helyett a főképviselő teheti meg, és a tárgyalások során is a főképviselő jár el. Az Európai Parlament egyetértése nem szükséges a megállapodás megkötéséhez – a Bíróság álláspontja szerint akkor sem, ha a megállapodás nem kizárólag, hanem csak túlnyomórészt vonatkozik a közös kül- és biztonságpolitikára.¹⁶

Az Európai Unió Bírósága szűk kivételektől eltekintve a közös kül- és biztonságpolitika területén nem rendelkezik hatáskörrel. A kivételek körébe tartozik

- annak biztosítása, hogy a közös kül- és biztonságpolitika végrehajtása nem sérti az egyéb uniós hatáskörök gyakorlására vonatkozóan előírt eljárások alkalmazását és az intézmények erre vonatkozó hatásköreinek terjedelmét;¹⁷
- a természetes vagy jogi személyekre vonatkozóan elfogadott korlátozó intézkedéseket előíró határozatok jogszerűségének felülvizsgálatára irányuló keresetek elbírálása.¹⁸

¹⁶ C-658/11 számú ügy, Európai Parlament v. az Európai Unió Tanácsa, ECLI:EU:C:2014:2025.

¹⁷ EUSZ 40. cikk.

¹⁸ EUMSZ 275. cikk.

8. Az Európai Unió Bírósága előtti eljárások

8.1. Az Európai Unió Bírósága előtti eljárás rendjének általános szabályai

Az ügyek az Európai Unió Bírósága elé a Hivatalon keresztül érkeznek. Külön hivatalvezetője van a Bíróságnak és a Törvényszéknek. A hivatalvezető hatáskörébe tartozik a dokumentumok átvétele, megküldése és megőrzése, valamint az eljárás során a szükséges kézbesítések megtétele.¹ A hivatalvezető őrzi a pecséteket, felel az irattárért, gondozza a Bíróság kiadványait és különösen a Határozatok Tárát.² A hivatalvezető felügyelete alatt vezetnek egy olyan nyilvántartást, amelybe benyújtásuk sorrendjében kerülnek bejegyzésre az ügyek, majd az azokban keletkezett eljárási iratok.³ Az Európai Unió Hivatalos Lapjában az eljárást indító beadványokról – a keresetlevelek nyilvántartásba való bejegyzésének napját, a felek nevét, a felperes kérelmeit, valamint a felhozott jogalapok és főbb érvek megjelölését, illetve az előzetes döntéshozatal iránti kérelem esetén a kérelem benyújtásának napját, továbbá a kérdést előterjesztő bíróság, az alapeljárásban részt vevő felek és a Bíróságnak feltett kérdések megjelölését tartalmazó – közleményt kell közzétenni.

A Hivatal által vezetett nyilvántartásba bárki betekinthez, és díj megfizetése ellenében másolatokat és kivonatokat kaphat a nyilvántartásban szereplő nyilvános adatokról, valamint az ítéletekről és a végzésekről. A felek jogosultsága ennél szélesebb, a hivatali díjszabás szerinti díj megfizetése ellenében hiteles másolatot kaphatnak az eljárási iratokról. Az eljárást megindító irat benyújtását követően a lehető leghamarabb kijelölik az ügy előadó bíróját⁴ és főtanácsnok közreműködése esetén az ügyért felelős főtanácsnokot.⁵

Azt, hogy milyen nyelven zajlanak eljárási cselekmények, a nyelvhasználatra vonatkozó szabályok rendezik. Az Európai Unió Bírósága nyelve a francia, a bírák a tanácskozásaikon és a tárgyalásokon ezt a nyelvet használják. Az eljárás nyelve azonban valamennyi hivatalos nyelv⁶ lehet, attól függően, hogy milyen eljárásról van szó, és az eljárást kezdeményező fél a kérelmét, keresetét milyen nyelven nyújtotta be. A közvetlen keresetek esetén az eljárás nyelvét a felperes választja meg. Ha az alperes tagállam, az eljárás nyelve ennek az államnak

¹ Eljárási szabályzat 20. cikk (1) bekezdés.

² A határozatok tára ma már leggyakrabban az elektronikus felületen keresett, a közelmúltban bevezetett új jelölési és hivatkozási alapul az európai esetjogi azonosító (European Case Law Identifier, ECLI) szolgál, amelyet azért hoztak létre, hogy megkönnyítse az európai bíróságok határozatainak pontos és egyértelmű hivatkozását.

³ Eljárási szabályzat 21. cikk (1) bekezdés.

⁴ Az előadó bírót az elnök jelöli ki.

⁵ Az első főtanácsnok határoz az eljáró főtanácsnok személyéről.

⁶ Angol, bolgár, cseh, dán, észt, finn, francia, görög, holland, horvát, ír, lengyel, lett, litván, magyar, máltai, német, olasz, portugál, román, spanyol, svéd, szlovák vagy szlovén.

a hivatalos nyelve; ha ennek az államnak több hivatalos nyelve is van, a felperes választhat közülük. A felek együttes kérelmére azonban valamely másik hivatalos nyelv használata is engedélyezhető az eljárás egészére vagy annak egy részére. Kivételesen – a fél kérelmére, valamint a másik fél és a főtanácsnok meghallgatását követően – a hivatalos nyelvek közül másik nyelv használata engedélyezhető az eljárás egészére vagy annak egy részére. Ilyen kérelmet az Európai Unió intézményei nem terjeszthetnek elő.⁷

Az előzetes döntéshozatali eljárásokban az eljárás nyelve annak a kérdést előterjesztő bíróságnak a nyelve, amely a Bírósághoz fordult. A tagállami alapeljárásban részt vevő fél kellően megalapozott kérelmére, valamint az alapeljárásban részt vevő másik fél és a főtanácsnok meghallgatását követően az eljárás szóbeli szakaszában engedélyezhető más nyelv használata.

Az eljárás nyelvének azért van nagy jelentősége, mert használata főszabály a felek beadványaiban és szóbeli előadásaiban, valamint az azokhoz csatolt vagy benyújtott mellékletekben és dokumentumokban, továbbá a Bíróság jegyzőkönyveiben és határozataiban. Ha ennek ellenére más nyelven nyújtják be a dokumentumot (vagy mellékletet), ahhoz csatolni kell az eljárás nyelvén készített fordítását is. Ez alól csak nagy terjedelmű anyagok esetén tehető kivétel, ilyenkor kivonatok fordítása elegendő, de a Bíróság – hivatalból vagy a fél kérelmére – ilyenkor is dönthet részletesebb vagy teljes fordítás szükségességéről.

A tagállamoknak – előzetes döntéshozatali eljárásban történő részvételük, folyamatban lévő eljárásba történő beavatkozásuk esetén vagy tagállamok közötti, az EUMSZ 259. cikke szerinti perben⁸ – joguk van arra, hogy saját hivatalos nyelvüket használják. Ezzel párhuzamos szabály teszi lehetővé – az EFTA Felügyeleti Hatóság előzetes engedélye alapján – azon EGT-megállapodásban részes államok számára, amelyek nem tagállamok, a hivatalos nyelvektől eltérő más nyelv használatát az előzetes döntéshozatali eljárásban való részvételük, illetve folyamatban lévő eljárásba történő beavatkozásuk esetén.⁹ Sajátos szabályok érvényesülnek akkor, ha harmadik államok előzetes döntéshozatali eljárásban vesznek részt. Ilyenre akkor kerülhet sor, ha a Tanács és egy vagy több harmadik állam között megkötött, valamely meghatározott tárgyra vonatkozó megállapodás úgy rendelkezik, hogy ezeknek az államoknak jogában áll beadványokat vagy írásbeli észrevételeket benyújtani, ha valamely tagállam bírósága egy olyan kérdést utal a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra, amely a megállapodás hatálya alá tartozik.¹⁰ Az előzetes döntéshozatali eljárásban ezeknek az államoknak jogukban áll a Bírósághoz beadványokat vagy írásbeli észrevételeket benyújtani, és engedélyt kaphatnak arra, hogy az eljárás nyelvétől eltérő, a hivatalos nyelveken kívüli, más nyelvet használjanak. Ugyancsak sajátos szabályok vonatkoznak a tanú vagy szakértő¹¹ nyilatkozataira, akik engedélyt kaphatnak nyilatkozataik másik nyelven történő megtételére.

Felmerülhet a tárgyalás során is az eljárás nyelvétől eltérő, más hivatalos nyelv használata, például a Bíróság elnöke elnöke és elnökhelyettese, valamint a tanácselnökök a tár-

⁷ Eljárási szabályzat 36. cikk.

⁸ Bármely tagállam az Európai Unió Bíróságához fordulhat, ha megítélése szerint egy másik tagállam a Szerződésekből eredő valamely kötelezettségét nem teljesítette.

⁹ Ilyenkor a hivatalvezető gondoskodik arról, hogy ezeket lefordítsák az eljárás nyelvére.

¹⁰ Alapokmány 23. cikk.

¹¹ Az Alapokmány 25. cikke értelmében a Bíróság bármely általa választott személyt, testületet, hatóságot, bizottságot vagy egyéb szervezetet bármikor szakértői vélemény elkészítésével bízhat meg.

gyalás vezetése során, a bírák, illetve a főtanácsnokok a kérdések feltételekor, valamint a főtanácsnokok az indítványaikban használhatnak az eljárás nyelvétől eltérő, más hivatalos nyelvet is.¹² Az eljárás nyelvén vagy az engedélyezett más nyelven megfogalmazott szövegek hitelesek.

8.2. Az adott ügyben eljáró bírói fórumok

Azt hogy a konkrét ügyet milyen ítélkező testület bírálja el, a bírák tanácskozásokon döntenek el. Az általános értekezlet¹³ által meghatározott formáció konkrét összetételére vonatkozóan pedig előzetesen meghatározott garanciális szabályok adnak útmutatót. A nagytanács minden ügyben a Bíróság elnökéből és elnökhelyetteséből, a három-öt bíróból álló tanács elnökéből, az előadó bíróból, valamint annyi bíróból áll, amennyi ahhoz szükséges, hogy számuk a tizenötöt elérje. Ez utóbbi bírakat és a három vagy öt bíróból álló tanács elnökét előre meghatározott sorrend szerint kell kijelölni. A Bíróság elnökének és elnökhelyettesének, majd az öt bíróból álló tanácsok elnökeinek megválasztását követően a nagytanács összetételének meghatározása céljából elkészül az öt bíróból álló tanácsok elnökeinek nevét tartalmazó lista és a többi bíró nevét tartalmazó lista. Az öt bíróból álló tanácsok elnökeinek nevét tartalmazó listát a hivatali idő szerinti rangsor alapján kell összeállítani. A hivatali idő szerinti rangsort a bírák hivatalba lépésének kezdő időpontja határozza meg, amennyiben pedig egyes bírák hivatalban eltöltött ideje egyenlő, a hivatali idő szerinti rangsort az életkor alapján állapítják meg.¹⁴ A nagytanácsban részt vevő többi bíró nevét tartalmazó lista készítésének az alapja az, hogy azon felváltva követik egymást a hivatali idő szerinti rangsorban elől és hátul álló bírák (első-utolsó, második-utolsó előtti stb.).¹⁵ Az öt bíróból álló tanácsok elnökeinek listáját és a többi bíró fenti szabályok szerint elkészített listáját közzé kell tenni az Európai Unió Hivatalos Lapjában.¹⁶

8.3. Az öt és a három bíróból álló tanácsok összetétele

Az öt és három bíróból álló tanácsok minden ügyben a tanácselnökből, az előadó bíróból, valamint annyi bíróból állnak, amennyi ahhoz szükséges, hogy számuk az ötöt vagy a hármat elérje. Ez utóbbi bírakat előzetesen elkészített listáról – az ott meghatározott sorrend szerint – kell kijelölni. A tanács elé utalt minden egyes ügyben a listáról való kiválasztás alapja az, hogy az érintett formáció elé előzőleg utalt ügyben a listáról ki volt az utolsóként kijelölt bíró, a konkrét kijelölésnél ugyanis a listán öt közvetlenül követő bíró lesz a tanács tagja. A bírói listák elkészítésére az öt bíróból álló tanácsok összeállításához e tanácsok elnökeinek megválasztását követően úgy kerül sor, hogy az elnök kivételével az érintett

¹² A nyelvhasználat e szabályait az eljárási szabályzat 39. cikke rendezi.

¹³ Szabályaira lásd még az írásbeli szakaszt követő eljárási cselekményeket.

¹⁴ Eljárási szabályzat 7. cikk.

¹⁵ Az így egyedileg meghatározott tanácsi összetételt az befolyásolhatja, hogy a bírói kar részleges megújítása évében kieshet a tanácsból egy a rangsor szerint egyébként következő bíró. Ezért kiegészítő szabályokkal két póttag bíró kijelölésére kerülhet sor.

¹⁶ Eljárási szabályzat 27. cikk.

tanácshoz tartozó valamennyi bíró neve úgy szerepel a listán, hogy azon felváltva követik egymást a hivatali idő szerinti rangsorban elől és hátul álló bírák (első-utolsó, második-utolsó előtti stb.). A három bíróból álló tanácsok összeállításához e tanácsok elnökeinek megválasztását követően úgy készítik el a listákat, hogy azon az elnök kivételével az érintett tanácshoz tartozó valamennyi bíró neve a hivatali idő szerinti rangsorban szerepeljen.¹⁷

A három és az öt bíróból álló tanácsokban közreműködő bírák listáját elkészítést követően közzéteszik az Európai Unió Hivatalos Lapjában, így a tanácsi összetétel átlátható. Az ily módon meghatározott összetételen az ügyek összefüggése¹⁸ vagy visszautalása¹⁹ esetén, illetve a tanács elnökének²⁰ vagy valamely tagjának²¹ akadályoztatása esetén van helye módosításnak.²²

8.4. Az ügyek elbírálásának módjai

A kétszintű uniós bírósági rendszerben az eljárások rendszerint egymástól elkülönülő írásbeli és nyilvános, szóbeli szakaszból állnak. Ha az Európai Unió Bíróságának nyilvánvalóan nincs hatásköre az ügy elbírálására, vagy ha a kérelem, illetve a kereset nyilvánvalóan elfogadhatatlan, akkor a Bíróság előtti eljárásban a főtanácsnok meghallgatását követően az eljárás érdemi lefolytatása nélkül gyakorlatilag az eljárás során bármikor lehetőség van visszautasító határozathozatalra indokolt végzéssel.

Az ügyek sajátos, a generális szabályoktól eltérő intézésére kerülhet sor, ha különleges körülmények fennállására tekintettel soron kívül vagy gyorsított eljárásban történő elbírálás elrendelésére kerül sor. Az előzetes döntéshozatalra utalás ezenfelül a sürgősségi eljárásban is elbírálható, amely szintén az általánostól jelentősen eltérő eljárási szabályok szerint zajlik.²³

Ezekről az esetektől eltekintve a Bíróság előtti eljárás első szokásos fázisa az írásbeli szak, amelyet megelőzően eljárási cselekményekre kerülhet sor. Születhet döntés az ügyek egyesítéséről, ha egymással összefüggő jogi problémákat kell megoldani az eljárás során.

¹⁷ Eljárási szabályzat 28. cikk.

¹⁸ Az ügyek összefüggése esetén az a tanács kapja meg az összefüggő ügyet elbírálásra, amelyet annak az ügynek az elbírálására jelöltek ki, amelynek az előzetes jelentését elsőként vizsgálták meg.

¹⁹ Visszautalásra akkor kerülhet sor, ha az ügyre kijelölt formációt az azt kéri a Bíróságtól, hogy az ügyet nagyobb létszámú ítélkező testület elé utalja. Ilyenkor az ügyet visszautaló tanács tagjai e testület tagjai lesznek.

²⁰ Az öt bíróból álló tanács elnökének akadályoztatása esetén a tanácselnök feladatait valamely három bíróból álló tanács elnöke látja el a hivatali idő szerinti rangsorban. A három bíróból álló tanács elnökének akadályoztatása esetén a tanácselnök feladatait az adott tanács egyik bírója látja el a hivatali idő szerinti rangsorban.

²¹ Ha az ítélkező testület egyik tagjának akadályoztatása a nagytanácsban következik be, őt a „párban fordított” lista szerinti sorrendben egy másik bíró helyettesíti. Az öt bíróból álló tanács egyik tagjának akadályoztatása esetén őt a „párban fordított” lista szerinti sorrendben egy, az ugyanabban a tanácsban részt vevő másik bíró helyettesíti. Ha az ugyanabban a tanácsban részt vevő másik bíró nem tudja helyettesíteni, akkor a tanács létszámának kiegészítése érdekében másik bíró kijelölésére kerül sor. A három bíróból álló tanács egyik tagjának akadályoztatása esetén őt a hivatali idő szerinti listai sorrendjében meghatározott, ugyanabban a tanácsban részt vevő másik bíró helyettesíti. Ha az akadályoztatott bírót az ugyanabban a tanácsban részt vevő másik bíró nem tudja helyettesíteni, a tanács létszámának kiegészítése érdekében másik bíró kijelölésére kerül sor.

²² Eljárási szabályzat 29. cikk.

²³ Eljárási szabályzat 53. cikk.

Ritka esetben, de sor kerülhet az eljárás felfüggesztésére is, és az elnök különleges körülmények esetén hivatalból vagy a fél kérelmére az előadó bíró, a főtanácsnok és a felek meghallgatását követően az ügy elbírálását későbbre is halaszthatja.²⁴

Az írásbeli szakban a felek, érdekeltek, beavatkozók részéről az eljárási iratok benyújtására, jogi álláspontjuk kifejtésére kerül sor. Az iratokat eredeti aláírással ellátva és a felek számával megegyező másolatban kell benyújtani. Az iratok terjedelmét a Bíróság korlátozhatja. Az írásbeli szakasz célja, hogy a felek és az egyéb eljárási résztvevők jogi álláspontja egyértelmű legyen, ezért van lehetőség egyszeri válaszok, viszonzaválaszok előterjesztésére.²⁵

Az írásbeli szakasz lezárultát követően az előadó bírónak fontos feladatai vannak. Az általános értekezlet elé előzetes jelentést kell előterjesztenie, amelyben javaslatokat fogalmaz meg arra, hogy szükséges-e valamilyen különös pervezető intézkedés, bizonyításfelvétel. Ekkor van lehetőség arra is, hogy előzetes döntéshozatali eljárás esetén javaslatot fogalmazzon meg az előterjesztő bíróságtól való felvilágosítás kérésére, ami ugyancsak az ügyben megoldandó jogi problémák egyértelműsítését célozza. Az előzetes jelentésnek kell javaslatot megfogalmaznia arra vonatkozóan is, hogy az ügyet melyik ítélkező testület elé utalják, továbbá arra is, hogy eltekintsenek-e a tárgyalástól, illetve a főtanácsnok indítványától. Az általános értekezleten a bírák a főtanácsnok meghallgatását követően határoznak az előadó bíró javaslatairól.²⁶

Az öt vagy három bíróból álló tanácsok elé utalásra akkor kerül sor, ha az ügy bonyolultsága vagy jelentősége, illetve egyéb különleges körülmények nem követelik meg a nagytanács elé történő utalást. Ez alól a főszabály alól jelent kivételt az a rendelkezés, hogy ha az eljárásban részt vevő tagállam vagy uniós intézmény ezt kéri, akkor az ügyet a nagytanács elé kell utalni. Kivételes helyzetekben sor kerülhet a teljes ülés elé való utalásra is. Az e szabályok alapján meghatározott ítélkező testületnek joga van arra, hogy a későbbiek során kérje a Bíróságtól az ügy nagyobb létszámú ítélkező testület elé utalását.²⁷

Az eljáró formáció kijelölése után pervezető intézkedésekkel sor kerülhet arra, hogy a Bíróság felkérje a feleket, hogy nyújtsanak be minden olyan okiratot, és adjanak meg minden olyan tájékoztatást, amelyet a Bíróság szükségesnek tart. A Bíróság az eljárásban félként részt nem vevő tagállamokat, valamint intézményeket, szerveket és hivatalokat is felkérheti, hogy adjanak meg minden olyan tájékoztatást, amelyet a Bíróság az eljáráshoz szükségesnek tart.²⁸ Ezentúl tárgyalás tartása esetén a Bíróság – egyfajta pervezető intézkedéssel – a tárgyaláson részt vevőket jogosult felhívni arra, hogy szóbeli előadásait egy vagy több meghatározott kérdésre összpontosítsák,²⁹ illetve az előadó bíró vagy a főtanácsnok a tárgyaláson megválaszolandó kérdéseket is megküldheti a feleknek, illetve érdekelteknek.³⁰ Amennyiben az ügy természete indokolja, lehetőség van bizonyítást elrendelni, amelyre sor kerülhet az általános értekezleten vagy az eljáró ítélkező tanács részéről. A bizonyítás eszközei különösen a felek személyes megjelenése, tájékoztatás kérése és dokumentumok benyújtására történő felhívás, tanúvallomás, szakértői vélemény,

²⁴ Eljárási szabályzat 54–56. cikk.

²⁵ Eljárási szabályzat 57–58. cikk.

²⁶ Eljárási szabályzat 59. cikk.

²⁷ Eljárási szabályzat 60. cikk.

²⁸ Alapokmány 24. cikk.

²⁹ Eljárási szabályzat 61. cikk.

³⁰ Eljárási szabályzat 62. cikk.

helyszíni szemle. Az Európai Unió Bírósága előtti eljárásokban a döntő hangsúly a jogi kérdések megválaszolására esik, ezért a bizonyítás lefolytatása ritka. Amennyiben a bizonyításfelvétellel tárgyaláson került sor, a hivatalvezető ezekről jegyzőkönyvet készít.³¹

Amennyiben az ügy természete indokolja, az eljárás a szóbeli szakasszal folytatódik. Az eljárás szóbeli szakaszának megnyitására sor kerülhet bizonyításfelvétel nélkül (ez a tipikus) vagy a bizonyításfelvételt követően, a felek, érdekeltek számára észrevételeik megtételére esetlegesen tűzött határidő lejártát követően. Mindkét esetben az ítélező testület elnöke tűzi ki a szóbeli szakasz megnyitásának határnapját.³²

A szóbeli szakasz megnyitása után van lehetőség arra, hogy a felek, illetve érdekeltek a tárgyalás tartására irányuló, indokolással ellátott kérelmeiket előterjesszék. A Bíróság azonban az előadó bíró javaslatára és a főtanácsnok meghallgatását követően kérelmek esetén is dönthet úgy, hogy mellőzi a tárgyalás tartását, ha úgy ítéli meg, hogy az eljárás írásbeli szakasza során benyújtott beadványok és észrevételek alapján a határozathozatalhoz elegendő információval rendelkezik. Erre csak akkor nincs lehetősége, ha a tárgyalás tartására irányuló kérelmet olyan érdekelt terjesztette elő, aki az eljárás írásbeli szakaszában nem vett részt.³³

Tárgyalás tartása esetén a főszabály a tárgyalás nyilvánossága, nyomós okból elrendelhető azonban a nyilvánosság kizárása.³⁴ A tárgyalást az elnök nyitja meg és vezeti; ő gondoskodik a tárgyalás rendjének fenntartásáról. Az ítélező testület tagjai, valamint a főtanácsnok a tárgyalás során kérdéseket tehetnek fel a felek meghatalmazottainak, tanácsadóinak vagy ügyvédjeinek, továbbá az alapeljárásban részt vevő feleknek vagy képviselőiknek. Az eljárásban részt vevő feleket – az előzetes döntéshozatali eljárásban az alapeljárásban részt vevő feleket is –, a beavatkozókat, érdekelteket olyan meghatalmazottak képviseltetik, akik saját államukban az ügyvédi képviselet ellátására jogosultak, továbbá ilyen képviseletet elláthatnak egyetemi vagy főiskolai oktatók is.

A tárgyalás végén a felek és érdekeltek megtartják perbeszédeiket, majd a tárgyalás bekeresztésére kerül sor. A főtanácsnok egy külön időpontban ismerteti indítványát, majd ezt követően az eljárás szóbeli szakasza befejeződik. Kivételes esetekben sor kerülhet a szóbeli szakasz megnyitására vagy újbóli megnyitására, ha a Bíróság úgy ítéli meg, hogy az ügy körülményei nincsenek kellően feltárva, vagy ha a fél e szakasz befejezését követően a Bíróság határozatára nézve döntő jelentőségű új tényt hoz fel, illetve ha az ügyet olyan érv alapján kellene eldönteni, amelyet a felek, érdekeltek nem vitattak meg.³⁵

Az eljárás befejező momentuma az ítélet, a határozat kihirdetése, amelyre egy külön kitűzött időpontban kerül sor. Az Európai Unió Bíróságán az ítéletek kihirdetésének időpontjától a határozatok nyilvánosan hozzáférhetők az elektronikus adatbázisban.

³¹ Eljárási szabályzat 74. cikk.

³² Eljárási szabályzat 60. cikk (4) bekezdés, 75. cikk.

³³ Eljárási szabályzat 76. cikk.

³⁴ Eljárási szabályzat 79. cikk.

³⁵ Eljárási szabályzat 83. cikk.

8.5. Az Európai Unió Bírósága előtti egyes főbb eljárás típusok I. – Közvetlen eljárások

Kötelezettségzegési eljárás

A közvetlen keresetek egyik fajtája, amikor egy tagállam³⁶ vagy a Bizottság keresetet nyújt be valamely tagállam ellen az uniós jog megsértése miatt.³⁷ Az eljárás célja fellépni azon tagállamokkal szemben, akik valamely uniós jogból folyó kötelezettségüket nem vagy nem a „pacta sunt servanda”-elvnek és a lojalitási klauzulának³⁸ megfelelően teljesítik. Az Európai Bizottság az a szerv, amely fellép a kötelezettségeit megsértő tagállamokkal szemben.

Az eljárás legfontosabb szabályait az EUMSZ 258. cikke rendezi. A kötelezettségzegés miatti eljárás két markánsan elkülöníthető részre tagolódik, az első informális szakaszban a bírósági szakaszt megelőző ténykedések történnek. Ha a Bizottság tudomására jut valamely tagállam jogsértése akár úgy, hogy az uniós jog esetleges megsértését maga észleli, akár úgy, hogy panaszt kap ilyen esetről, megpróbálja egy strukturált párbeszéd keretében (az úgynevezett EU Pilot rendszeren keresztül) rendezni a problémát az érintett tagállammal. Kezdődhetnek „alkudozások” is a tagállam és a Bizottság között, miután az eljárás e szakasza nem nyilvános, így bizalmas eszmecsere van lehetőség. Ha a tagállam nem ért egyet a Bizottsággal, vagy nem oldja meg az uniós jogot sértő helyzetet, a Bizottság dönthet a hivatalos kötelezettségzegési eljárást megindításáról. A formalizált eljárás a felszólító levéllel kezdődik, amelyben a Bizottság körülírja a jogsértést, és felhívja a tagállamot észrevételei két hónapon belül történő megtételére. Ha nincs válasz, vagy a válasz nem megfelelő, a Bizottság az indokolt véleményt (reasoned opinion) bocsátja ki. Az indokolt véleménynek tartalmaznia kell valamennyi olyan tényt és jogi indokot, amelyre a Bizottság a tagállam jogsértését alapozza, utóbb az eljárás során ugyanis más jogi érvekre, újabb jogsértésekre áttérni, hivatkozni nem lehet. Ebben az indokolt véleményben a Bizottság a jogsértés megszüntetése érdekében újabb határidőt tűz a tagállam számára. Ez a határidő is rendszerint két hónap szokott lenni. A tagállam kormányának két hónapon belül rendeznie kell a helyzetet, hogy nemzeti joga megfeleljen az uniós jognak. Ha erre nem kerül sor, a Bizottság jogosult dönteni arról, hogy megindítja az eljárás peres szakaszát, amely a Bíróság előtti keresetindítást jelenti.³⁹ A Bizottság keresetlevelében csak azon okokat tüntetheti fel a jogsértés alátámasztására, amelyeket a megelőző eljárásban már közölt a tagállammal. Amennyiben a keresetlevélben a Bizottság különösen nagy súlyú jogsértést állít, úgy a Bíróságnak lehetősége van ideiglenes intézkedéssel⁴⁰ megtiltani

³⁶ EUMSZ 259. cikk.

³⁷ EUMSZ 258. cikk.

³⁸ EUSZ 4. cikk (3) bekezdése értelmében az Unió és a tagállamok a lojalis együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában. A tagállamok a Szerződésekből, illetve az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket. A tagállamok segítik az Uniót feladatainak teljesítésében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását.

³⁹ EUMSZ 258. cikk.

⁴⁰ EUMSZ 279. cikk alapján.

a Szerződésbe ütköző jogszabály alkalmazását a tagállam számára. Ha a tagállam egy adott irányelvet nem implementált, illetve elmulasztotta értesíteni a Bizottságot a végrehajtási intézkedésekről, a Bizottság ebben a szakaszban kérheti, hogy a Bíróság kötelezze a tagállamot átalányösszeg vagy kényszerítő bírság fizetésére.

A Bíróság előtti eljárásban felperesi pozícióban a Bizottság áll, vele szemben alperesként a jogsértő tagállam szerepel. Az eljárás során mind a Bizottságot, mind a tagállamot egy ízben megilleti a viszontválasz tételének lehetősége, majd a Bíróság előtti eljárás írásbeli szakasza lezárul. A szóbeli tárgyaláson az írásban már előadott érveiket a felek fenntarthatják, vagy szükség esetén azokat kiegészíthetik. A Bíróság belátása szerint folytat le az ügyben bizonyítást, illetve veszi igénybe a főtanácsnok véleményét. A szóbeli meghallgatást követően – időben elkülönülten – a Bíróság határozatával zárul az eljárás.

Amennyiben a Bíróság megállapítja a jogsértést, úgy azt a Bizottság indokolt véleményében a tagállam számára a jogsértés megszüntetésére adott határidő utolsó napjára nézve teszi meg. Ennek az időpontnak azért is nagy jelentősége van, mert ha ezt követően történnek változások, esetlegesen orvoslódik a jogsértés, ezt a Bíróság már nem tolerálhatja, tehát az indokolt véleményben szabott határidő utolsó napját kell olyannak tekinteni, amelyen belül bírósági ítélet nélkül még a tagállam eleget tehet kötelezettségeinek.

Ha a Bizottság az EUMSZ 258. cikknek megfelelően azon az alapon nyújt be keresetet az Európai Unió Bíróságához, hogy az érintett tagállam nem tett eleget jogalkotási eljárás keretében elfogadott valamely irányelv átültetésére elfogadott intézkedései bejelentésére vonatkozó kötelezettségének, és az Európai Unió Bírósága megállapítja, hogy jogsértés történt, a tagállamot – a Bizottság által meghatározott összeget meg nem haladó mértékű – átalányösszeg vagy kényszerítő bírság fizetésére kötelezheti. A fizetési kötelezettség az Európai Unió Bíróságának ítéletében megállapított időpontban válik esedékessé.⁴¹

A tagállam köteles a bíróság ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges valamennyi intézkedést megtenni, azaz a jogsértést orvosolni kell.⁴² Ritkán, de előfordul olyan helyzet, hogy a tagállam a bíróság jogsértést megállapító ítéletét követően sem szünteti meg az uniós jogsértést, azaz nem tesz eleget uniós jogból folyó kötelezettségeinek. Ilyenkor a Bizottság – ismételt felszólító levél kiküldését követően – újabb eljárást kezdeményezhet a Bíróság előtt, és átalányösszeg vagy kényszerítő bírság kiszabását javasolhatja. Ha az Európai Unió Bírósága megállapítja, hogy az érintett tagállam nem tett eleget az ítéletében foglaltaknak, a tagállamot átalányösszeg vagy kényszerítő bírság fizetésére kötelezheti.⁴³

A szerződészegési eljárás másik sajátos és igen ritkán előforduló⁴⁴ esete, amikor az egyik tagállam észleli, hogy egy másik tagállam nem tesz eleget az uniós jogból folyó valamely kötelezettségének, és kezdeményezi az eljárást. Ilyenkor, mielőtt egy tagállam keresetet nyújt be egy másik tagállam ellen a Szerződésből eredő valamely kötelezettség állítólagos megsértése miatt, az ügyet a Bizottság elé kell terjesztenie. A Bizottság indokolással ellátott véleményt ad, miután az érintett államoknak lehetőséget biztosított arra,

⁴¹ EUMSZ 260. cikk (3) bekezdés.

⁴² EUMSZ 260. cikk (1) bekezdés.

⁴³ EUMSZ 260. cikk (2) bekezdés.

⁴⁴ Eddig hat ilyen eljárás volt a Bíróság előtt, amelyek között szerepel a Magyarország által Szlovákiával szemben kezdeményezett kötelezettségzegési eljárás (a Sólyom-ügy) C-364/10. Magyarország v. Szlovákia, ECLI:EU:C:2012:630.

hogy kontradiktórius eljárás keretében szóban és írásban nyilatkozzanak. A kontradiktórius eljárás végén a Bizottság – véleményétől függően – felperesként megindíthatja az eljárás bírósági szakaszát. Ha a Bizottság az ügy előterjesztésétől számított három hónapon belül nem ad véleményt, a vélemény hiányától függetlenül az ügyben az eljárást kezdeményező tagállam az Európai Unió Bíróságához fordulhat, miután bármely tagállam az Európai Unió Bíróságához fordulhat, ha megítélése szerint egy másik tagállam a Szerződésekből eredő valamely kötelezettségét nem teljesítette.⁴⁵

Az Európai Unió Bírósága hatáskörrel rendelkezik a tagállamoknak az Európai Beruházási Bank alapokmányából eredő kötelezettségei teljesítésének kikényszerítésére. Ebben az eljárásban az Európai Beruházási Bank Igazgatótanácsa rendelkezik az EUMSZ 258. cikk által a Bizottságra ruházott hatáskörrel.⁴⁶

Az Európai Unió Bírósága hatáskörrel rendelkezik továbbá a nemzeti központi bankok Szerződésekből és a KBER és az EKB alapokmányából eredő kötelezettségi teljesítése kikényszerítésére. Ebben az eljárásban a nemzeti központi bankokat illetően az Európai Központi Bank Kormányzótanácsa ugyanolyan hatáskörrel rendelkezik, mint amelyet a tagállamokat illetően az EUMSZ 258. cikke a Bizottságra ruház. Ha az Európai Unió Bírósága megállapítja, hogy egy nemzeti központi bank nem teljesítette a Szerződésekből eredő valamely kötelezettségét, a bank köteles megtenni az Európai Unió Bírósága ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket.⁴⁷

A semmissé nyilvánítási per

A semmissé nyilvánítási per célja, hogy az uniós jogból kikerüljenek mindazon jogi aktusok, amelyek jogszerűsége megkérdőjelezhető. Az eljárás során az Európai Unió Bírósága megvizsgálja a jogalkotási aktusok jogszerűségét, valamint a Tanács, a Bizottság és az Európai Központi Bank jogi aktusait, kivéve az ajánlásokat és a véleményeket, továbbá az Európai Parlament és az Európai Tanács harmadik személyekre joghatással járó aktusait. Az Európai Unió Bírósága megvizsgálja továbbá az Unió szervei vagy hivatalai által elfogadott, harmadik személyekre joghatással járó jogi aktusok jogszerűségét.⁴⁸ A Szerződésben említett aktusok felsorolása nem taxatív jellegű,⁴⁹ az ítélkezési gyakorlat szerint a semmissé nyilvánítás iránti kereset lehetőségének az intézmények által hozott valamennyi olyan rendelkezés vonatkozásában nyitva kell állnia, amely joghatás kiváltására irányul, függetlenül azok jellegétől vagy formájától.⁵⁰ Annak meghatározásakor, hogy valamely jogi aktus vált-e ki joghatásokat, annak lényegéből kell kiindulni.⁵¹ Csak az olyan kötelező joghatásokat

⁴⁵ EUMSZ 259. cikk.

⁴⁶ EUMSZ 271. cikk *a*) pont.

⁴⁷ EUMSZ 271. cikk *d*) pont.

⁴⁸ EUMSZ 263. cikk.

⁴⁹ 22/70. Bizottság v. Tanács (AERTA-ERTA), ECLI:EU:C:1971:32.

⁵⁰ C-325/91. Franciaország v. Bizottság, ECLI:EU:C:1993:245, 9. pont; C-57/95. Franciaország v. Bizottság, ECLI:EU:C:1997:164, 7. pont és C-301/03. Olaszország v. Bizottság, ECLI:EU:C:2005:727, 19. pont.

⁵¹ 60/81. International Business Machines Corporation v. az Európai Közösségek Bizottsága, ECLI:EU:C:1981:264, 9. pont; T-125/97. és T-127/97. Coca-Cola v. Bizottság egyesített ügyek, ECLI:EU:T:2000:84, 78. pont és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

kiváltó intézkedések minősülnek semmissé nyilvánítás iránti keresettel megtámadható jogi aktusoknak, amely joghatások a felperes érdekeit jogi helyzetének lényeges módosításával érintik.⁵² Negatív megfogalmazással: nem minősül semmissé nyilvánítás iránti kérelemmel támadható jogi aktusnak valamely intézmény olyan intézkedése, amely kizárólag ezen intézménynek vagy valamely szervezeti egységének egy adott területen valamely irányvonal követésére vonatkozó szándékát fejezi ki.⁵³

Az eljárásban a felpereseket attól függően csoportosíthatjuk, hogy keresetindítási joga korlátozott, valamilyen előfeltételhez kötött-e. Ennek megfelelően megkülönböztetünk

- privilegizált keresetindításra jogosultakat,⁵⁴
- kvázi privilegizált keresetindításra jogosultakat⁵⁵
- nem privilegizált keresetindításra jogosultakat.

Privilegizált keresetindításra jogosultak:

- a tagállamok,
- az Európai Bizottság,
- a Tanács és
- az Európai Parlament.

Kvázi privilegizált keresetindításra jogosultak jelenleg:

- a Számvevőszék,
- az Európai Központi Bank,
- a Régiók Bizottsága,
- egy tagállam nemzeti parlamentje, illetve a nemzeti parlament kamarája (a szubsidiaritás elvét megsértő jogalkotási aktus esetén).

A magánfelek perlési jogosultsága a nem privilegizált keresetindításra jogosultak közé tartozik. Az ő perlési jogosultságuk akkor áll fenn, ha a neki címzett⁵⁶ jogi aktusok ellen, a nem neki címzett, de azzal egy tekintet alá eső olyan jogi aktusok ellen, amelyek őt közvetlenül és személyében érintik,⁵⁷ továbbá az őt közvetlenül érintő⁵⁸ olyan rendeleti jellegű jogi aktusok⁵⁹ ellen kívánnak fellépni, amelyek nem tartalmaznak végrehajtási intézkedéseket.⁶⁰

⁵² 60/81. International Business Machines Corporation v. az Európai Közösségek Bizottsága, ECLI:EU:C:1981:264, 9. pont; T-351/02. Deutsche Bahn v. Bizottság, ECLI:EU:T:2006:104, 35. pont; T-130/02. Kronoply v. Bizottság, ECLI:EU:T:2003:293, 43. pont.

⁵³ 114/86. Egyesült Királyság v. Bizottság, ECLI:EU:C:1988:449, 13. pont és C-180/96. Egyesült Királyság v. Bizottság, ECLI:EU:C:1998:192, 28. pont.

⁵⁴ E felperesek keresetindítási jogosultságát semmi nem korlátozza.

⁵⁵ E felperesek perlési jogosultsága előfeltételhez kötött, igazolni kell, hogy a támadott jogi aktus valamely előjogát sérti.

⁵⁶ 175/73. Union syndicale és társai v. Tanács, ECLI:EU:C:1974:95, 17–20. pont.

⁵⁷ 25/62. Plaumann & Co. v. az Európai Gazdasági Közösség Bizottsága, ECLI:EU:C:1963:17.

⁵⁸ 222/83. Commune de Differdange és társai v. az Európai Közösségek Bizottsága, ECLI:EU:C:1984:266.

⁵⁹ T-262/10. Microban International Ltd, Microban (Europe) Ltd v. Európai Bizottság, ECLI:EU:T:2011:623, 21. pont.

⁶⁰ EUMSZ 263. cikk (4) bekezdés utolsó fordulat.

A semmissé nyilvánítás iránti kereset tárgyát azon aktusok képezhetik, amelyek a felperes érdekeit érintő kötelező joghatást váltanak ki.⁶¹

Lényeges kérdés annak meghatározása, hogy a semmissé nyilvánítási eljárásban mik lehetnek az érvénytelenség jogalapjai. A legtipikusabbak az alábbiak:

- hatáskör hiánya,
- hatáskörrel való visszaélés,
- lényeges eljárási szabályok megsértése és
- a Szerződések vagy az alkalmazásukra vonatkozó jogszabályok megsértése,
- egyéb okok.⁶²

A semmissé nyilvánítási keresetek előterjesztésére nyitva álló határidő az intézkedés (jogi aktus) kihirdetésétől, a kereset indítójával történő közlésétől, ennek hiányában pedig a tudomásra jutástól számított két hónap.⁶³

A semmissé nyilvánítási eljárás attól függően indítandó az Európai Bíróság vagy a Törvényszék előtt, hogy kik a kereset megindítói. Általános szabály, hogy a Törvényszék rendelkezik első fokon hatáskörrel a semmissé nyilvánítási perek elbírálására,⁶⁴ ugyanakkor kivétel ez alól, ha azt – bizonyos megszorítások mellett⁶⁵ – tagállam, uniós intézmény vagy az Európai Központi Bank indítja, ez esetekben ugyanis a hatáskör az Európai Bíróságé.⁶⁶

Az Európai Bíróság vagy a Törvényszék a semmissé nyilvánítási eljárás végén arról dönt, hogy a jogforrást szükséges-e semmisnek nyilvánítani vagy sem. Ha a kereset megalapozott, az Európai Unió Bírósága a megtámadott jogi aktust semmisnek nyilvánítja.⁶⁷ A semmisség jogkövetkezménye főszabály szerint erga omnes és a hatálybalépésre visszamenőleges, ex tunc hatállyal áll be. Az az intézmény, szerv vagy hivatal, amelynek aktusait az Európai Unió Bírósága semmisnek nyilvánította, köteles megtenni az Európai Unió Bírósága ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket.⁶⁸

⁶¹ 207/86. *Apesco v. Bizottság*, ECLI:EU:C:1988:200, 16. pont; T-102/96. *Gencor v. Bizottság*, ECLI:EU:T:1999:65, 41. pont; T-133/03. *Schering-Plough v. Bizottság és EMEA*, ECLI:EU:T:2007:365, 31. pont; T-121/08. *PC-Ware Information Technologies BV v. Európai Bizottság*, ECLI:EU:T:2010:183, 39. pont; 53/85. *AKZO Chemie v. Bizottság*, ECLI:EU:C:1986:256, 21. pont.

⁶² Itt jegyzendő meg, hogy a Lisszaboni Szerződéshez fűzött 2. jegyzőkönyv egy új keresettípust is bevezetett, amelyet az egyéb jogalapon indult eljárások közé csoportosíthatunk. A nemzeti parlamentek és a Régiók Bizottsága olyan jogi aktusok ellen is benyújthatnak megsemmisítés iránti keresetet, amelyeket a szubsidiaritás elvével ellentétesnek ítélnék.

⁶³ EUMSZ 263. cikk (6) bekezdés.

⁶⁴ EUMSZ 256. cikk.

⁶⁵ Kivételek az Európai Parlament vagy a Tanács, illetve – amennyiben közösen járnak el – mindkettőjük alábbi jogi aktusai:

a) a Tanács által az EUMSZ 108. cikke (2) bekezdésének harmadik albekezdése alapján elfogadott határozatok,

b) a Tanács által az EUMSZ 207. cikke értelmében a kereskedelem védelmére vonatkozó valamely tanácsi rendelet alapján elfogadott jogi aktusok,

c) azok a jogi aktusok, amelyek révén a Tanács az EUMSZ 291. cikkének (2) bekezdésével összhangban a végrehajtási hatáskört maga gyakorolja.

⁶⁶ A kivételi szabályt az Európai Unió Bírósága Alapokmányának 51. cikke fogalmazza meg.

⁶⁷ EUMSZ 264. cikk.

⁶⁸ EUMSZ 266. cikk.

Speciális eljárások

Az Európai Unió Bírósága hatáskörrel rendelkezik az Európai Beruházási Bank Igazgatótanácsa és Kormányzótanácsa által elfogadott intézkedések jogszerűségi felülvizsgálatára is.⁶⁹ Az Európai Beruházási Bank Kormányzótanácsa által elfogadott intézkedések esetén bármely tagállam, a Bizottság vagy a Bank Igazgatótanácsa indíthat keresetet az EUMSZ 263. cikkben megállapított feltételek mellett.⁷⁰ Az Európai Beruházási Bank Igazgatótanácsa által elfogadott intézkedések ellen viszont csak a tagállamok vagy a Bizottság indíthatnak keresetet az EUMSZ 263. cikkben meghatározott feltételek mellett, és kizárólag a Bank alapokmánya 19. cikkének (2), (5)–(7) bekezdésében foglalt eljárási szabályok megsértésére történő hivatkozással.⁷¹

Az Európai Unió Bírósága főszabály szerint nem rendelkezik hatáskörrel a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó rendelkezések, valamint az azok alapján elfogadott jogi aktusok tekintetében.⁷² Mindazonáltal az Európai Unió Bírósága hatáskörrel rendelkezik az EUSZ V. címének 2. fejezete alapján a természetes vagy jogi személyekre vonatkozóan elfogadott korlátozó intézkedéseket előíró határozatok jogszerűségének felülvizsgálatára irányuló, az EUMSZ 263. cikkének negyedik albekezdése alapján hozzá benyújtott keresetek tekintetében.⁷³

Mulasztási eljárás

Ebben az eljárásban olyan jogérvényesítésre van lehetőség, hogy ha az Európai Unió konkrétan nevesített intézményei (az Európai Parlament, az Európai Tanács, a Tanács, a Bizottság vagy az Európai Központi Bank), továbbá az Európai Unió szervei vagy hivatalai a Szerződéseket megsértve elmulasztják valamely döntés meghozatalát, úgy lehetőség van ezt bíróság útján kikényszeríteni. Az eljárás lényege, hogy ha az Európai Parlament, az Európai Tanács, a Tanács, a Bizottság vagy az Európai Központi Bank a Szerződéseket megsértve elmulasztja a döntéshozatalt,⁷⁴ a tagállamok és az Unió többi intézménye keresettel fordul-

⁶⁹ EUMSZ 271. cikk *b)* és *c)* pont.

⁷⁰ EUMSZ 271. cikk *b)* pont.

⁷¹ EUMSZ 271. cikk *c)* pont.

⁷² Itt kell megjegyezni, hogy uniós hatáskörök gyakorlásával kapcsolatosan is vannak az Európai Unió Bíróságának – jogszerűségi felülvizsgálatra vonatkozó – hatáskörei. Ez két jogterületen, sajátosan érvényesül: a közös kül- és biztonságpolitika területén az Európai Unió Bírósága csekély hatáskörrel, míg a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségről szóló rendelkezések vonatkozásában korlátozott hatáskörrel rendelkezik. A közös kül- és biztonságpolitika területén az Európai Unió Bíróságának hatásköre kiterjed a harmadik személyekkel joghatással járó intézkedések jogszerűségi felülvizsgálatán kívül az e politika uniós intézmények általi végrehajtásának ellenőrzésére is. A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségről szóló rendelkezések vonatkozásában az Európai Unió Bíróságának a Lisszaboni Szerződés módosításai révén van hatásköre, ugyanakkor a Szerződés *expressis verbis* is kimondja, hogy nem rendelkezik hatáskörrel egy tagállam rendőrsége vagy más bűnüldöző szolgálata által végrehajtott intézkedések érvényességének vagy arányosságának, illetve a közrend fenntartásával és a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami hatáskörök gyakorlásának felülvizsgálatára.

⁷³ EUMSZ 275. cikk (2) bekezdés.

⁷⁴ Ez alatt egészen pontosan a jogforrásokat eredményező döntéshozatalt kell érteni.

hatnak az Európai Unió Bíróságához a jogsértés megállapítása iránt. E szabályt, azonos feltételek mellett, az Unió mulasztó szerveire és hivatalaira is alkalmazni kell.⁷⁵ Bármely természetes vagy jogi személy is panasszal fordulhat az Európai Unió Bíróságához, ha az Unió valamely intézménye, szerve vagy hivatala elmulasztott valamely neki címzendő jogi aktust – az ajánlások és vélemények kivételével⁷⁶ – meghozni.

A mulasztási perben felperesi pozícióban privilegizált keresetindításra jogosultként⁷⁷ valamely tagállam, továbbá uniós intézmény, míg vele szemben alperesi pozícióban az Európai Parlament, az Európai Tanács, a Tanács, az Európai Bizottság és az Európai Központi Bank, továbbá az Unió szerve vagy hivatala állhat. A természetes vagy jogi személyek (nem privilegizált keresetindításra jogosultak)⁷⁸ által kezdeményezett eljárásban az Unió intézményei, szervei vagy hivatalai lehetnek alperesi pozícióban. A keresetindítás joga az Unió intézményei és a tagállamok vonatkozásában korlátozás nélküli, míg a természetes és jogi személyek keresetindítási jog korlátozott. A mulasztási eljárásban lényeges momentum, hogy csak abban az esetben van egy uniós intézménnyel, szervvel, hivatallal szemben keresetindításra lehetőség, ha igazolható, hogy az intézkedés megtétele, döntés meghozatala valóban a kötelezettsége lett volna.

A mulasztási perben benyújtott kereset csak akkor lesz elfogadható, ha az érintett intézményt, szervet vagy hivatalt előzetesen felkérték (értsd: felszólították), hogy járjon el.⁷⁹ A mulasztás észlelését követően – a per előtti felszólítás jogalapjára utalva⁸⁰ – észszerű időn belül kell az intézményt felhívni,⁸¹ és a felhívásból pontosan ki kell derülnie, hogy a kérelmező az intézménytől, szervtől vagy hivataltól milyen cselekvés teljesítését, milyen intézkedés elfogadását várja.⁸²

A természetes vagy jogi személyek keresetindítási joga két irányban korlátozott. Egyrészt csak az Unió valamely intézménye, szerve vagy hivatala által neki címzendő jogi aktus meghozatalának elmulasztását kifogásolhatja, másrészt ezek közül is csak magasabb szintű jogforrások hozatalának elmaradását sérelmezheti.⁸³

A bírósági eljárásban – amennyiben a kereset elfogadható – a felpereseknek azt kell bizonyítaniuk, hogy az uniós intézmény, szerv, hivatal mulasztása sérti a Szerződéseket. A gyakorlatban ez az uniós jog rendelkezéséből eredő kötelezettség megszegését jelenti. Az Európai Unió Bírósága a mulasztási perben hozott ítéletével megállapíthatja a mulasztás elkövetését, ez esetben az uniós intézmény, szerv, hivatal köteles a Bíróság ítéletének végrehajtásához szükséges intézkedéseket megtenni.⁸⁴ Azt azonban a Bíróság ítéletében nem jogosult konkrétan meghatározni, hogy milyen intézkedéseket kell a mulasztó uniós

⁷⁵ EUMSZ 265. cikk (1) bekezdés.

⁷⁶ Ebből a kivételi szabályból következik, hogy magasabb szintű jogi aktus kibocsátásának elmulasztása lehet csak releváns.

⁷⁷ Ennek lényege, hogy a keresetindítás lehetősége előfeltételhez nem kötött, általános jellegű.

⁷⁸ A nem privilegizált keresetindításra jogosultak perlési joga csak bizonyos előfeltételek teljesítése esetén áll fenn.

⁷⁹ EUMSZ 265. cikk (2) bekezdés.

⁸⁰ 13/83. Európai Parlament v. az Európai Közösségek Tanácsa, ECLI:EU:C:1985:220.

⁸¹ 59/70. Az Európai Közösségek Bizottsága v. az Európai Közösségek Tanácsa, ECLI:EU:C:1971:77.

⁸² 25/85. Nuovo Campsider v. az Európai Közösségek Bizottsága, ECLI:EU:C:1986:195.

⁸³ EUMSZ 265. cikk (3) bekezdés.

⁸⁴ EUMSZ 266. cikk.

intézménynek, szervnek, hivatalnak megtennie, erre vonatkozóan csupán utalást tartalmazhat az ítélet.

Kártérítési perek

Az Európai Unió Bírósága hatáskörrel rendelkezik az EUMSZ 340. cikk második és harmadik albekezdésében említett kártérítési vitákban.⁸⁵ Ez azt jelenti, hogy szerződésen kívüli felelősség esetén az Unió a tagállamok jogában közös általános elveknek megfelelően megtéríti az intézményei vagy alkalmazottai által feladataik teljesítése során okozott károkat.⁸⁶ A tagállamok jogában közös általános elveknek megfelelően az Európai Központi Bank köteles megtéríteni az általa vagy alkalmazottai által feladataik ellátása során okozott károkat.⁸⁷

Az Európai Unió intézményei vagy alkalmazottai által feladataik teljesítése során okozott károk megtérítéséhez több feltétel együttes teljesülése szükséges.⁸⁸ E feltételek az alábbiak:

- a magatartás jogellenessége,⁸⁹
- a tényleges károsodás bekövetkezése és
- az állítólagos magatartás és a kár közötti ok-okozati összefüggés.⁹⁰

Ezek a kártérítési felelősség szükségképpeni feltételei. E szükségképpeni felelősségi feltételek konjunktívak is, azaz bármelyikük hiánya esetén a keresetet el kell utasítani, anélkül, hogy vizsgálni kellene a másik két feltétel teljesülését.⁹¹ A feltételek egyenértékűek, adott sorrend szerinti vizsgálatukra nincs kötelezettség.⁹² Az érintett intézmény, személy által elkövetett jogsértés, a bekövetkezett kár, valamint a kettő közötti kétségtelen és közvetlen okozati összefüggés bizonyítása a felperesre hárul. A kártérítési igény ötéves általános elévülési időn belül⁹³ érvényesíthető, egyéb perelőfeltétel azonban nem korlátozza a felperesek igényérvényesítését. A kártérítési perekben az Európai Unió Bírósága e feltételek fennállást vizsgálja.

⁸⁵ EUMSZ 268. cikk.

⁸⁶ EUMSZ 340. cikk (2) bekezdés.

⁸⁷ EUMSZ 340. cikk (3) bekezdés.

⁸⁸ C-146/91. KYDEP v. Tanács és Bizottság, ECLI:EU:C:1994:329, C-120/06. P. és C-121/06. P. FIAMM és társai v. Tanács és Bizottság egyesített ügyek, ECLI:EU:C:2008:476, T-383/00. Beamglow v. Parlament és társai, ECLI:EU:T:2005:453.

⁸⁹ A jogsértő magatartások jellegétől függően az egyes feltételek értékelése nagyban eltérő lehet.

⁹⁰ 26/81. Oleifici Mediterranei v. EGK, ECLI:EU:C:1982:318, 16. pont; T-175/94. International Procurement Services v. Bizottság, ECLI:EU:T:1996:102, 44. pont; T-336/94. Efishol v. Bizottság, ECLI:EU:T:1996:148, 30. pont; T-267/94. Oleifici Italiani v. Bizottság, ECLI:EU:T:1997:113, 20. pont.

⁹¹ C-146/91. KYDEP v. Tanács és Bizottság, ECLI:EU:C:1994:329; T-170/00. Förde-Reederei v. Tanács és Bizottság, ECLI:EU:T:2002:34.

⁹² C-257/98. P. Lucaccioni v. Bizottság, ECLI:EU:C:1999:402.

⁹³ Az Európai Unió Bírósága Alapokmánya 46. cikk.

További közvetlen eljárások

Az Európai Unió Bíróságának hatáskörébe tartozik az Európai Unió intézményei és azok személyi állománya közötti, munkaügyi és a szociális biztonsági rendszerre vonatkozó jogviták, továbbá az uniós szellemi tulajdon-jogokkal (védjegyek és formatervezési minták) kapcsolatos keresetek elbírálása. Itt főként az Európai Unió Szellemi Tulajdoni Hivatala (EUIPO) és a Közösségi Növényfajta-hivatal (CPVO) ellen indított olyan eljárásokról van szó, amelyek a szellemi tulajdonra vonatkozó szabályok alkalmazásával kapcsolatosak.⁹⁴ Ezen eljárásokban első fokon a Törvényszék jár el.

Az Európai Unió Bírósága hatáskörrel rendelkezik arra, hogy az Unió által vagy nevében kötött, elsősorban magánjogi szerződésekben foglalt választottbírói kikötés alapján határozatot hozzon.⁹⁵ A Bíróság hatáskörrel rendelkezik továbbá a tagállamok között felmerülő, a Szerződések tárgyával összefüggő vitás ügyekben, ha az ilyen ügyeket a felek egy külön megállapodás alapján elé terjesztik.⁹⁶

A közvetlen eljárások sajátos fajtáinak tekinthető a gyorsított és a soron kívüli eljárás. A gyorsított eljárás elrendelése a Bíróság elnökének jogkörébe tartozik. Gyorsított eljárás iránti kérelmet a felperes vagy az alperes terjeszthet elő, a kérelemről a másik fél, valamint az előadó bíró és a főtanácsnok meghallgatását követően születhet döntés. Elrendelése esetén az ügy elbírálására a lehető legrövidebb időn belül sor kerül. Az eljárási szabályzat lehetővé teszi azt is, hogy valamely ügyet soron kívül bíráljanak el. Ezt az elnök különleges körülmények esetén rendelheti el.

8.6. Az Európai Unió Bírósága előtti egyes főbb eljárási típusok II. – Közvetett eljárások

Az előzetes döntéshozatali eljárás

A közvetett eljárások legfontosabbika az előzetes döntéshozatali eljárás, amely egyfajta együttműködés a tagállami bíróságok és az Európai Bíróság között.⁹⁷ Lényegét abban lehet megfogalmazni, hogy a tagállami bíróság az előtte folyamatban lévő ügyben előzetes döntést kérhet az Európai Bíróságtól, amennyiben az uniós jog érvényessége vagy értelmezése kérdésében kételyei vannak. Ezt a tagállami bíróság oly módon teheti meg, hogy formális végzés meghozatalával – tipikusan a saját tagállami eljárása tárgyalásának felfüggesztése mellett – kérdéseket intéz az Európai Bírósághoz. Az Európai Bíróság a feltett kérdésekre

⁹⁴ Az eljárás sajátos szabályaira lásd: Törvényszék Eljárási szabályzata IV. cím.

⁹⁵ EUMSZ 272. cikk.

⁹⁶ EUMSZ 273. cikk.

⁹⁷ 6/71. Rheinmühlen Düsseldorf v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, ECLI:EU:C:1971:100, 1. pont; C-496/04. Slob v. Productschap Zuivel, ECLI:EU:C:2006:570, 34. pont; 297/88. és C-197/89. Massam Dzodzi v. belga állam, ECLI:EU:C:1990:360, 33. pont; C-314/96. Ourdia Djabali v. Caisse d'allocations familiales de l'Essonne, ECLI:EU:C:1998:104, 17. pont; C-380/01. Gustav Schneider v. Bundesminister für Justiz, ECLI:EU:C:2004:73, 20. pont.

határozatában ad választ,⁹⁸ amelyet követően a tagállami bíróság folytatja az eljárását, és meghozza a saját nemzeti ügyében a döntést.⁹⁹

Az EUMSZ 267. cikk értelmében az Európai Unió Bírósága hatáskörrel rendelkezik előzetes döntés meghozatalára a Szerződések értelmezése, továbbá az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok jogi aktusainak érvényessége és értelmezése kérdésében.

Az Európai Bírósághoz fordulás joga tagállami bíróságok számára adott. A tagállami fogalomba több tagállam által közösen szervezett bíróság¹⁰⁰ is beleérthető (ilyen például a Benelux Bíróság),¹⁰¹ ugyanakkor nem tagállam bírói szervétől az Európai Bíróság nem fogad be előterjesztéseket.¹⁰² A tagállami „bíróság” fogalmának sajátos uniós jogi értelme van.¹⁰³ Annak a kérdésnek az elbírálásánál, hogy kik jogosultak előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezni, nem a szervezet elnevezése a döntő. A bíróságfogalom feltételei közé tartozik az, hogy a törvény alapján jött-e létre, állandó jelleggel működik-e, hatásköre kötelező jellegű-e, az eljárása kontradiktórius jellegű-e, és jogszabályokat alkalmaz-e,¹⁰⁴ valamint hogy független-e és pártatlan-e.¹⁰⁵

Az EUMSZ 267. cikk második bekezdése fogalmazza meg, hogy ha egy tagállam bírósága előtt olyan uniós jogi értelmezési vagy érvénytelenségi kérdés merül fel, amelynek az értékelésére szükség van az ítélete meghozatalához, az Európai Bírósághoz fordulhat.¹⁰⁶ A szükségesség tehát elsősorban relevancia kérdése, amit a tagállami bírónak kell felmérnie, hiszen az ügy tényállásáról egyedül ő rendelkezik közvetlen ismeretekkel.

A Bíróság elfogadhatatlanságra hivatkozással elutasítja a határozathozatalt a tagállami bíróság által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről, ha az uniós jog kért értelmezése nyilvánvalóan nem áll kapcsolatban az alapjogvita tényeivel vagy tárgyával,¹⁰⁷

⁹⁸ C-235/95. AGS Assedic Pas-de-Calais v. François Dumon és Froment, mandataire liquidateur des Etablissements Pierre Gilson, ECLI:EU:C:1998:365, 25. pont.

⁹⁹ 17/81. Pabst & Richarz KG v. Hauptzollamt Oldenburg, ECLI:EU:C:1982:129, 12. pont; C-291/05. Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie v. R. N. G. Eind, ECLI:EU:C:2007:771, 18. pont.

¹⁰⁰ Valószínűleg ebbe a kategóriába fog tartozni az egységes európai szabadalmi rendszer keretében létrehozandó bíróságok köre.

¹⁰¹ C-337/95. Parfums Christian Dior SA és Parfums Christian Dior BV v. Evora BV, ECLI:EU:C:1997:517

¹⁰² C-196/09. Paul Miles és társai v. Écoles européennes, ECLI:EU:C:2011:388.

¹⁰³ Lásd erről: JENEY 2002, 25.

¹⁰⁴ C-53/03. Farmakopoion Aitolias & Akarnanias (Syfait) és társai v. GlaxoSmithKline plc és mások, ECLI:EU:C:2005:333, 29. pont; C-246/05. Armin Häupl v. Lidl Stiftung & Co. KG, ECLI:EU:C:2007:340, 16. pont; 61/65. G. Vaassen-Göbbels özvegye v. Bestuur van Beambtenfonds voor het Mijnbedrijf, ECLI:EU:C:1966:39, 395. pont; C-54/96. Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH v. Bundesbaugesellschaft Berlin mbH, ECLI:EU:C:1997:413, 23. pont; C-111/94. Job Centre Coop. ARL, ECLI:EU:C:1995:340, 9. pont; C-195/98. Österreichischer Gewerkschaftsbund, Gewerkschaft öffentlicher Dienst v. Osztrák Köztársaság, ECLI:EU:C:2000:655, 24. pont; C-110/98–C-147/98. Gabalfrisa SL és társai v. Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), ECLI:EU:C:2000:145, 33. pont; C-516/99. Walter Schmid, ECLI:EU:C:2002:313, 34. pont; C-416/96. Nour Eddine El-Yassini v. Secretary of State for Home Department, ECLI:EU:C:1999:107, 17. pont; C-118/09. Robert Koller, ECLI:EU:C:2010:805, 22. pont

¹⁰⁵ 14/86. Pretore di Salò v. X., ECLI:EU:C:1987:275, 7. pont; 338/85. Fratelli Pardini SpA v. Ministero del commercio con l'estero és Banca toscana (filiale di Lucca), ECLI:EU:C:1988:194, 9. pont; C-17/00. François De Coster v. Collège des bourgmestres et échevins de Watermael-Boitsfort, ECLI:EU:C:2001:651, 17. pont.

¹⁰⁶ C-231/89. Krystyna Gmurzynska-Bscher v. Oberfinanzdirektion Köln, ECLI:EU:C:1990:386, 9. pont.

¹⁰⁷ C-343/90. Manuel José Lourenço Dias v. Director da Alfândega do Porto, ECLI:EU:C:1992:327.

ha a probléma hipotetikus,¹⁰⁸ vagy ha nem állnak a Bíróság rendelkezésére azon ténybeli és jogi körülmények, amelyek ahhoz szükségesek, hogy a feltett kérdésekre hasznos módon¹⁰⁹ válaszolhasson,¹¹⁰ továbbá ha az előterjesztő bíróság előtti eljárás befejeződött.

A Bíróság csak akkor határozhat az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről, ha az uniós jog alkalmazandó az alapeljárás tárgyát képező ügyre. E tekintetben elengedhetetlen, hogy a kérdést előterjesztő bíróság kifejtse mindazon releváns ténybeli és jogi elemeket, amelyek alapján úgy ítéli meg, hogy az adott ügyben uniós jogi rendelkezések lehetnek alkalmazandók.¹¹¹ A 267. cikk a tagállamok valamennyi bírósága számára előterjesztési jogosultságot jelent, ez a jog sem tagállami eljárási szabályokkal, sem pedig felsőbb bíróságok vagy alkotmánybíróság gyakorlata révén nem korlátozható.¹¹² A tagállami bíróságoknak lehetőséggel kell rendelkezniük arra, hogy a Bírósághoz forduljanak, ha azt állapítják meg, hogy az előttük folyamatban lévő ügyben az uniós jog valamely rendelkezésének értelmezésére vagy érvényességére vonatkozó, a Bíróság döntését igénylő kérdés merül fel.¹¹³

Az EUMSZ 267. cikk harmadik bekezdése bizonyos tagállami bíróságok tekintetében nem pusztán lehetőséget teremt az Európai Bírósághoz fordulásra, hanem egyenesen kötelezettséggént írja elő az eljárás kezdeményezését. Ebbe a körbe azon tagállami bíróságok tartoznak, amelyek határozatai ellen a belső jog értelmében nincs jogorvoslati lehetőség. Fontos megemlíteni, hogy a Foto-Frost ügyből nyert tapasztalataink szerint az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése akkor is kötelezőnek tekinthető, ha az alapügyben az uniós jogi aktus érvényességének kérdése merül fel – bármely fokon ítélkező tagállami bíróság előtt.¹¹⁴

Előfordulhat olyan helyzet, hogy uniós jogi szabályok használatára van szükség az ügy eldöntéséhez, de előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére még sincs szükség. Ez előfordulhat azért, mert már van az adott kérdésben kialakult ítélkezési gyakorlat, az Európai Bíróság a kérdést korábban már eldöntötte, a tagállami bíróság pedig ezt az értelmezést felhasználja döntése meghozatalánál vagy azért, mert a kérdésre adható válasz evidens,

¹⁰⁸ C-379/05. *Amurta S.G.P.S v Inspecteur van de Belastingdienst*, ECLI:EU:C:2007:655, 64. pont és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat, C-436/08. és C-437/08. *Haribo Lakritzen Hans Riegel Betriebs gmbH (C-436/08. számú ügy)*, *Österreichische Salinen AG (C-437/08. számú ügy) v. Finanzamt Linz* egyesített ügyek, ECLI:EU:C:2011:61.

¹⁰⁹ C-225/09. *Edyta Joanna Jakubowska v. Alessandro Maneggia*, ECLI:EU:C:2010:729, 38–39. pont.

¹¹⁰ 244/80. *Pasquale Foglia v. Mariella Novello*, ECLI:EU:C:1981:302, 21. pont; C-379/98. *Preussen Elektra AG v. Schlesweg AG*, ECLI:EU:C:2001:160, 39. pont; C-390/99. *Canal Satélite Digital SL and Administración General del Estado*, intervener: *Distribuidora de Televisión Digital SA (DTS)*, v. *Administración General del Estado*, ECLI:EU:C:2002:34, 19. pont.

¹¹¹ Ajánlások a nemzeti bíróságok figyelmébe az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek előterjesztésére vonatkozóan (HL 2018/C 257/01) 9. pont.

¹¹² 146/73. *Rheinmühlen-Düsseldorf v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, ECLI:EU:C:1974:12, 3. pont; 166/73. *Rheinmühlen-Düsseldorf v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, ECLI:EU:C:1974:3, 4. pont.

¹¹³ C-210/06. *Cartesio Oktató és Szolgáltató bt*, ECLI:EU:C:2008:723, 88. pont.

¹¹⁴ C-344/04. *International Air Transport Association, European Low Fares Airline Association v. Department for Transport*, ECLI:EU:C:2006:10, 32. pont.

a szóban forgó szabály értelmezését illetően észszerű kétség nem merül fel. E két szituációt két elvvel szoktuk leírni, az első az *acte éclairé*, a második pedig az *acte clair*¹¹⁵ doktrínája.

2008. március elseje óta sajátos eljárási szabályok mellett zajló alkalmazható sürgősségi előzetes döntéshozatali eljárás lefolytatására is sor kerülhet. A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térségébe tartozó ügyekben sokszor az ügyek szenzibilis jellege állapítható meg, ami indokolja az ügyek gyors elbírálását (például gyermekelhelyezéssel, gyermektartással kapcsolatos ügyekben).

A szabályok három lényeges ponton különböznek a klasszikus előzetes döntéshozatali eljárástól. Az első az, hogy a sürgősségi előzetes döntéshozatali eljárás során a gyors lefolytatás érdekében az eljárás írásbeli és szóbeli szakaszában részt vevő felek köre eltér. A második különbség az, hogy az ebben az új eljárásban elbírált ügyek belső intézése jelentősen felgyorsul, mivel a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térségével kapcsolatos valamennyi ügyet – már a Bírósághoz való érkezésükkor – egy olyan, egyéves időtartamra kijelölt, öt bíróból álló különtanácsnak osztanak ki, amelynek feladata kiválasztani és elbírálni ezeket az ügyeket. Végezetül, a célként kitűzött gyorsaság biztosítása érdekében az eljárás a gyakorlatban főként elektronikus úton folyik.

Említést érdemel továbbá egy relatíve új, sajátos eljárási lehetőség, az egyszerűsített előzetes döntéshozatali eljárás. Erre akkor kerül sor, ha az előterjesztett kérdés azonos olyan kérdéssel, amelyről a Bíróság már korábban határozatot hozott, vagy ha a kérdésre adandó válasz egyértelműen levezethető az ítélkezési gyakorlatból, vagy a kérdésre adandó válasz nem enged teret semmilyen észszerű kétségnek, a Bíróság – a főtanácsnok meghallgatását és meghatározott érdekeltek által előadott észrevételek tételét követően – indokolt végzéssel határozhat, amelyben utal a korábbi ítéletre vagy a vonatkozó ítélkezési gyakorlatra.¹¹⁶

8.7. Az Európai Unió Bírósága előtti egyes főbb eljárási típusok III. – Egyéb eljárási formák

A Törvényszék eljárást befejező határozata ellen és annak az érdemi kérdésekről csak részben rendelkező, illetve a hatáskör hiányára vagy a kereset meg nem engedhetőségére alapozott kifogásra vonatkozó eljárási kérdésről rendelkező határozata ellen a Bírósághoz a megtámadott határozat közlésétől számított két hónapon belül fellebbezést lehet benyújtani.¹¹⁷ A Bírósághoz benyújtott fellebbezés kizárólag jogkérdésre vonatkozhat.

A felülvizsgálatot a Törvényszék által hozott határozattal szemben az első főtanácsnok indítványozhatja az EUMSZ 256. cikkének (2) és (3) bekezdésében említett esetekben, ha úgy ítéli meg, hogy fennáll a komoly veszélye annak, hogy az uniós jog egységessége vagy koherenciája sérül.

Perújítási kérelemmel a felek az ítélet meghozatalától számított tíz éven belül akkor fordulhatnak a Bírósághoz, ha olyan döntő jelentőségű tény merült fel, amely az ítélet meghozatalát megelőzően a Bíróság és a perújítást kérő fél előtt ismeretlen volt.

¹¹⁵ Az „*acte clair*”-tan valóságos tartalmi kérdéseivel kapcsolatosan lásd: VÁRNAY 2005, 95–108.

¹¹⁶ Eljárási szabályzat 104. cikk (3) bekezdés.

¹¹⁷ Az Európai Bíróság alapokmánya 56. cikk.

A Bíróság véleménye olyan esetekben kérhető,¹¹⁸ ha az Európai Unió nemzetközi megállapodást tervez aláírni. Ilyenkor a nemzetközi megállapodás Szerződésekkel való összeegyeztethetőségéről hozható döntés. Ha a Bíróság véleménye kedvezőtlen, a tervezett megállapodás csak akkor léphet hatályba, ha azt módosítják, vagy a Szerződéseket felülvizsgálják.¹¹⁹

Az Európai Tanács, illetve a Tanács által az EUSZ 7. cikke alapján elfogadott jogi aktus jogszerűségének megállapítására¹²⁰ a Bíróság – kizárólag az Európai Tanács, illetve a Tanács megállapításával érintett tagállam kérelmére és kizárólag az említett cikk által előírt eljárás szabályainak tiszteletben tartása tárgyában – rendelkezik hatáskörrel.¹²¹ Speciális keresetindítási és elbírálási határidő érvényesül: a kérelmet az említett megállapítás meghozatalától számított egy hónapon belül kell benyújtani, a Bíróság pedig a kérelem benyújtásának időpontjától számított egy hónapon belül határoz.

Vannak olyan eljárások, amelyek egy másik főeljáráshoz kapcsolódnak, annak előfeltételei, vagy éppen a főeljárás kezdeményezését könnyítik meg. Ilyenként említhető a költségmentességi kérelem elbírálása, a beavatkozás iránti kérelmek elintézése, a meghozott határozatok kijavítása, kiegészítése iránti eljárás, a mulasztási ítélet esetén előterjeszhető ellentmondás elintézése, a harmadik személy jogorvoslatával kapcsolatos eljárás, az ítélet értelmezése iránti eljárás, az ideiglenes határozatok (végrehajtás felfüggesztése, ideiglenes intézkedés), az Euratom-szerződés alapján végzendő ellenőrzés biztosítására szolgáló kényszerintézkedés iránti kérelem elintézése.

¹¹⁸ Vélemény iránti kérelmet bármely tagállam, az Európai Parlament, a Tanács vagy az Európai Bizottság terjeszthet elő az Európai Bíróság előtt.

¹¹⁹ EUMSZ 218. cikk (11) bekezdés.

¹²⁰ Ez az egyike a Bíróság előtti különleges eljárásoknak.

¹²¹ EUMSZ 269. cikk.

Vákát oldal

9. Az uniós jog végrehajtása

9.1. A közvetett és a közvetlen végrehajtás viszonya

A közvetett és a közvetlen végrehajtás viszonyának történeti keretei

Az európai integráció történetében a közösségi (majd uniós) normák végrehajtásáért elsősorban a tagállamok voltak felelősek. Ez azzal járt együtt, hogy közösségi szinten nem volt külön végrehajtó apparátus sem a bírói, sem a hatósági jogalkalmazás területén, bár a bírói jogalkalmazás területén az Európai Közösségek Bírósága mindig is gondoskodott a közösségi (majd uniós) normák alkalmazásának egységességéről. Így az integráció kezdeti szakaszát a közvetett végrehajtás elsődlegessége határozta meg.

E kezdeti évtizedekben, egészen a 80-as évekig az Európai Gazdasági Közösségnek az integráció előmozdítására hozott döntései elsősorban az integráció magját képező közös piaci alapszabadságok érvényesítéséhez kötődtek. Ebben a rendszerben közösségi szinten történt meg a stratégiai döntés-előkészítés, a szakpolitikai célok és eszközök meghatározása és az azokat rögzítő közösségi normák elfogadása, bár idővel a végrehajtási rendelkezések kidolgozása is megerősödött a komitológiai eljárások keretében. Az Európai Bíróság ekkor tisztázta, hogy a közösségi jogrend elvárásainak megvalósításakor, a közvetett végrehajtás során mennyiben és konkrétan miben marad meg a tagállamok szabályozási joga a közösségi rendelkezésekhez képest.

A 80-as évektől a tagállami és a közösségi hatáskörök viszonyában a közösségi hatáskörök jelentős bővülése figyelhető meg. Ennek ellensúlyozásaképpen a tagállamok kísérletet tettek arra, hogy az integráció csak olyan területekre terjedjen ki, ahol az egyes feladatok ellátása szükségszerűen hatékonyabban látható el a közösségi fellépés révén, így jelenik meg a szubszidiaritás elve és az arányosság követelménye is. Egyértelművé vált, hogy jelentős a végrehajtási deficit a közösségi elvárások tagállami közvetett végrehajtása során. Ugyanakkor érvényesül a nemzeti kormányok szervezetalakítási szabadsága, valamint a közigazgatási (hatósági) eljárásjogi és perjogi szabályozásban a tagállami autonómia elve. Ezen elv miatt az Európai Bíróság csak alapelvi szinten fogalmazhatott meg követelményeket a közvetett végrehajtás során eljáró tagállami szervekkel szemben, amelyek idővel kiegészültek egyéb követelményekkel is.

Az utóbbi két évtizedben a közvetett végrehajtás egyre inkább veszít meghatározó szerepéből. Egyértelműen erősödik az uniós szervek szerepe, amikor az Unió közvetlenül hajtja végre az uniós jogot saját intézményei vagy szervei által (közvetlen végrehajtás).¹ A közvetlen végrehajtás erősödését jelzi az EU ügynökségeinek növekvő száma, valamint ezen uniós szervek egyre jelentősebb hatáskörökkel való felruházása. A legtöbb ágazati

¹ Lásd bővebben: DANWITZ 2008, 312–313.

szakpolitikai területen mégis az „együttes igazgatás”² erősödése figyelhető meg, hol az Európai Unió és a tagállamok, illetve az uniós és tagállami szervek együttműködése valósul meg az uniós normák végrehajtásakor.

A közvetlen végrehajtás keretei

Szervezeti oldalról a közvetett végrehajtás válságjelenségeként egyre több uniós szereplő felel az uniós jog közvetlen végrehajtásáért, így folyamatosan bővül az EU saját „végrehajtó apparátusa” és ennek hatásköre. Korábban is létezett egyes szakpolitikai területeken a tagállami szervek és az uniós szintű szereplő hálózati együttműködésén alapuló modell, amely ismerte az uniós szintű hatóságot. Így a kartelljog és a tágabb értelemben vett versenyjog területén az Európai Bizottság számára biztosították a közvetlen fellépési lehetőséget. Ugyanakkor már az alapvető fogalmi keretek megváltozását jelzi az elsődleges jogi keretek Lisszaboni Szerződéssel bevezetett módosítása, hiszen az EUMSZ 298. cikke szerint feladataik ellátása során az Unió intézményei, szervei és hivatalai egy nyitott, hatékony és független európai igazgatásra támaszkodnak. A hivatalok között szerepelnek az uniós jog közvetlen végrehajtásában egyre nagyobb szerepet játszó EU-ügynökségek. Az egyes ügynökségek mind több esetben nem *policy-jellegű*, egyedi és bizonyos normatív aktusokat hozhatnak, valamint a magyar közigazgatási eljárásjog fogalmai szerinti, tágabb értelemben vett hatósági jogkörben járhatnak el. Alapvetően változhat meg az uniós jog közvetett tagállami végrehajtásán alapuló hatáskör-megosztási doktrína, ha az ügynökségi határozathozatal joga mellett a tagállami hatóságok nem kapnak azt kiegészítő végrehajtási hatásköröket.³ Hasonló kérdéseket vethet fel, ha folytatódik a korábban alapvetően tagállami közigazgatási hatáskörök uniós szintre való áthelyezése. Ennek egyik igen aktuális példája az Európai Központi Bank számára újonnan biztosított bankfelügyeleti szerepkör, amikor már nem az Európai Bizottságot tekintik az eljárásjogi hatáskörök elsődleges címzettjének.

A közvetlen végrehajtás erősödése óhatatlanul összefügg az *uniós közszolgálat* vizsgálatának szükségességével is. Az uniós közszolgálati apparátus máig nyelvi, kulturálisan sokszínű apparátust alkot, amely a közvetlen végrehajtás erősödésével szükségszerűen közelebbi kapcsolatba kerül a belső piac szereplőivel, az uniós polgárokkal, illetve az egyes tagállamokkal is. Vizsgálatunk egyik iránya, hogy az uniós tisztviselőknek milyen általános követelményeknek kell megfelelniük az Unió érdekeinek érvényre juttatása érdekében, másrészt az összeférhetlenségi szabályozás és rezsimek részletei.

Eljárásjogi értelemben a szervezeti reformokkal egyidejűleg alakul át a tagállamok intézményi és eljárási autonómiáján nyugvó doktrína. A közvetett végrehajtás területén a tagállami autonómia egyre több esetben háttérbe szorul az uniós rendelkezések hatékonyabb végrehajtása érdekében. Az uniós szervek közvetlen végrehajtásának területén pedig a nem *policy-jellegű*, egyedi és egyes normatív aktusok kibocsátása az eljárásjogi és bírói jogvédelem meglévő kereteinek újragondolását vonhatja magával uniós szinten. Alapvető

² Balázs István idézi Ziller csoportosítását: Lásd: ZILLER 2007. Idézi: BALÁZS 2015, 20.

³ Lásd példaként: az EÉPH az uniós hitelminősítővel szemben kizárólagos felügyeleti hatáskörökkel rendelkezik. Lásd az Európai Parlament és a Tanács 513/2011/EU rendelete (2011. május 11.) a hitelminősítő intézetekről szóló 1060/2009/EK rendelet módosításáról (HL L 145., 2011. 05. 31., 30–56.).

probléma az uniós intézmények és az uniós polgárok közötti közvetlen jogviszonyoknak a dogmatikai kidolgozatlansága, ahogyan nem tisztázottak az alapvető garanciális követelmények sem. Az egyes szakpolitikai területeken az uniós és a tagállami hatáskörök megosztottsága szerint eltérő a szabályozás kidolgozottsága, azok jogi alapja, de még az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó szakpolitikai területeken is csak adott kérdésköröket ölel fel a szabályozás (ezek a részleges és ágazati kodifikáció ellentmondásai), valamint nehezen tárható fel az alkalmazandó jog.⁴ A felvetett dilemmák egyik – a közvetlen végrehajtást érintő – megoldása lehetne a megindult hatósági eljárásjogi kódex elfogadása, de ez több gyakorlati akadályba is ütközik. Ugyanakkor vélhetően a közvetlen és a közvetett végrehajtás eljárási szabályozása közeledni fog egymáshoz.

9.2. A közvetlen végrehajtás szervezeti keretei

A közvetlen végrehajtás szervezeti fejlődése: az integráció kezdete óta a Bizottság a végrehajtás hatáskörök címzettje. A hatósági jogkörök ilyen szintű megjelenése egyfajta kivételes lehetőség volt, ugyanakkor ez az integráció előrehaladtával egyre inkább átalakult. A tagállami hatóságok elsődleges szerepe megmaradt a közösségi normák végrehajtásában.

A Bizottság mellett megjelentek az EU-ügynökségek, amelyek kisebb-nagyobb mértékben kaptak és kapnak szerepet az uniós jog végrehajtásában hol elsődlegesen a tagállami hatóságok tevékenységének koordinálását illetően, hol már közvetlen az egyénekre is kiható piacszabályozási és piacfelügyeleti funkciókat is ellátva. Ez sem vezetett el minden tekintetben egy olyan szervezeti berendezkedéshez, amely az EU-val szembeni kihívásokra hatékonyan képes reagálni. Ennek hozadéka az utóbbi évek egyik egyértelmű újdonsága – egy újabb uniós intézmény feltűnése a közvetlen végrehajtás szervezeti keretei között, így ruházták fel az EKB-t az uniós bankfelügyeleti szerepkörrel.

A tagállami hatóságok és az uniós szint együttműködése, illetve uniós szinten az egyes szervek, intézmények, belső szervezeti egységek eljárásai többféle modellt alkotnak a különböző szakpolitikai ágazatokban. Ennek okán jelen fejezetben pusztán egy-egy ilyen modellt kívánunk felvázolni, amely bemutatja az egyes szereplőket és azok együttműködési formáit.

Szervezeti és együttműködési modellek

A közvetlenül fellépő uniós intézmény modellje

A közvetlen végrehajtás meghatározó jellemzője az uniós szintű szereplő megjelenése. Ebben a modellben sem kizárólagos az uniós intézmény (uniós szintű) hatósági szerepköre, azt szükségszerűen kiegészíti a tagállami hatóságok, sőt akár az EU-ügynökségek fellépése is.

A versenyjog szervezeti keretei és a Bizottság hatósági szerepköre: a közvetlen végrehajtás kereteit és szervezeti modelljeit illetően a versenyjog úttörő szereppel rendelkezik, ugyanakkor e szakpolitikai területen is megfigyelhetők szervezeti átalakulási tendenciák.

⁴ Lásd bővebben: GEBER 2013, 298–301.

Így az integráció történetében a versenyjog szervezeti kereteinek alakulása sem mutatható be egy olyan egyoldalú folyamatként, amely révén a Bizottság egyre több végrehajtási hatáskört szerzett volna.

A 2000-es évek közepén a Bizottság által meghirdetett decentralizációs politika és a tagállami versenyhatóságokat, valamint a Bizottságot is magában foglaló Európai Versenyhálózat (*European Competition Network*) az együttműködést helyezi előtérbe.

Az említett Európai Versenyhálózat keretein belül eljárhat egy tagállami hatóság, több tagállami hatóság, végül maga a Bizottság is.⁵ A versenyjogi alágazatok, amelyek ebbe a modellbe tartoznak, felölelik a kartelljogot (tiltott magatartásokból fakadó versenytorzítás), a fúziókontrollt (a piaci szereplők összefonódásából fakadó versenytorzítás), a tiltott állami támogatások jogát (állam, illetve ahhoz kapcsolódó szereplő támogatásából fakadó versenytorzítás). Mindhárom esetben a Bizottság egyfajta előzetes vizsgálatot folytat le, hogy döntsön a versenytorzító magatartás összeegyeztethetőségéről a belső piaccal, illetve megtörténjen annak eldöntése, hogy az ügyben az uniós vagy a tagállami hatóságok járjanak-e el.⁶ Így alapvető jellegzetessége ennek a modellnek az egyén és az uniós versenyhatóságként fellépő Bizottság közötti közvetlen kapcsolat létrejötte. Adott eljárási cselekmények elvégzéséhez ugyanakkor az Európai Versenyhálózat tagjai már az előzetes vizsgálat elvégzése során is a megfelelő támogatást biztosítják egymásnak, és eljárnak a másik hatóság megkeresése alapján.

Uniós bankfelügyelet és a pénzügyi piacok felügyelete: ahogyan az EKB feladat-és hatáskörei kapcsán utaltunk rá, a bankfelügyelet területén az uniós jogalkotó a szakértői bizottsági és az ügynökségi modellen keresztül jutott el az *Európai Bankunió* felállításáig, azon belül is az *Egységes Felügyeleti Mechanizmus* (EFM) létrehozásáig. Ennek keretében is megtalálható uniós intézményként az uniós bankfelügyeleti szerepkörrel felruházott EKB, amelynek belső szervezeti felépítése és döntéshozatali eljárásrendje jelentős mértékben átalakult az EFM létrehozása miatt.

Az EKB hatósági szerepköre feltételezi nemcsak a tagállami hatóságokkal, hanem az egyéb uniós intézményekkel (Tanács, EP) való együttműködést is.⁷ A tagállamok és az Unió közötti hatáskörmegosztás alapja, hogy az EKB közvetlen felügyelete alá csak a jelentős – s mint ilyen rendszerkockázatot a működésében magában hordozó – hitelintézetek tartoznak, míg a többi bank felügyeletét a tagállami szervek látják el továbbra is, de szükség esetén az EKB ezeknél is átveheti a közvetlen felügyeleti szerepkört.⁸ Tőkepiaci és biztosítási területen az EKB hasonló hatósági szerepkörrel nem rendelkezik, illetve ennek az EUMSZ is gátat szab, hiszen annak 127. cikk (6) bekezdése alapján a biztosítóintézetek tekintetében az EKB nem bízható meg a prudenciális felügyeletre vonatkozó külön feladatokkal e Szerződés módosítása nélkül. E két alágazat is rendelkezik már saját EU-ügynökségekkel (Európai Értékpapír-piaci Hatóság, Európai Biztosítás- és Foglalkoz-

⁵ A Bizottság közleménye az Európai Versenyhálózaton belüli együttműködésről (HL C 101., 2004. 04. 27., 43–53.).

⁶ Eljárási rendelet 18–22. cikk; Fúziókontroll rendelet 4. cikk; Támogatási rendelet 4–9. cikk.

⁷ EFM-rendelet 6. cikk.

⁸ Az EFM-rendelet 6. cikkének (4) bekezdése határozza meg az egyes hitelintézetek jelentősnek minősítése során alkalmazható kiegészítő szabályokat.

tatónyugdíj-hatóság), valamint az EFM létrehozásától függetlenül változatlanul működik az Európai Bankhatóság.

A pénzügyi, majd a gazdasági világválságra adott uniós válaszlépéseként létrehozott Európai Felügyeleti Hatóságok viszonylag gyorsan megkezdték működésüket 2011-ben. Emellett pedig, az EU-ügynökségekkel összehasonlítva, rendkívül erős hatásköröket kaptak, ugyanakkor ez mit sem változtatott alapvetően szerződésidegen jogi helyzetükön, amely elvezetett a pénzügyi válság nyomán kiteljesedett euróválság majd bankválság után annak felismeréséig, hogy a bankrendszer uniós szabályozásával és felügyeletével az ügynökségeknel erősebb legitimációval rendelkező uniós szereplőt (EKB-t) kell megbízni. Ez egyúttal szervezeti aszimmetriához is vezetett a három pénzügyi alszektorban.

A pénzpiacok prudenciális felügyeletéért elsődlegesen máig a tagállami hatóságok a felelősek.⁹ Az Európai Felügyeleti Hatóságok alapvető szerepe a szabályozás. Ennek eszközei az EUMSZ 290. és 291. cikke szerint (normatív jellegű) standardok, amely jelzi azt is, ahogy az EU-ügynökségek átveszik a komitológiai bizottságok szerepét.¹⁰ Bár ezek kibocsátója továbbra is a Bizottság – ebben a tekintetben ez a modell a következő ponthoz („normaalkotó” Bizottság modellje) is kapcsolódik –, emellett pedig egyfajta végső eszközként (uniós jog megsértése, tagállami felügyeletet közötti vitarendezés, egyedileg kihirdetett vészhelyzetek esetén) kötelező egyedi aktusokat (határozatokat) fogadhatnak el.¹¹ Végül a szabályozás további eszközei lehetnek a jogi kötőerő nélküli ajánlások vagy iránymutatások.¹²

A „normaalkotó” Bizottság modellje

További lehetőséget kínál, ha a Bizottság a tagállami hatóságok által végrehajtandó normák megalkotójaként és koordinatív szerepkörben jelenik meg.

A vámigazgatás szervezeti keretei: a vámunió a közös piac létrejöttének sarkalatos eleme volt. A vámügyi együttműködés jogi alapja a Közösségi (majd uniós) vámkódex.¹³ A vámigazgatási modellben a tagállami vámhatóságok hatósági jogköreinek fenntartása mellett a Bizottság szerepe normatív aktusok kibocsátását jelenti. A vámkódex számtalan esetben ad felhatalmazást a Bizottság számára, hogy felhatalmazási és végrehajtási aktusokat fogadjon el, amelyek alkalmazásáért továbbra is a tagállami vámhatóságok felelősek. Ugyanakkor, ahogyan erre utaltunk a komitológiai bizottságokban működése kapcsán, a bizottságok tevékenysége kétoldalú: egyrészt tagságukat illetően a tagállami delegáltak (ágazati szakértők) munkáján nyugszik, másrészt a bizottságok szervezeti kereteit továbbra is a Bizottság biztosítja. Így ez a fajta igazgatási modell egyértelmű példája a tagállami és uniós igazgatási szintek együttműködésének.

A vámkódex alapján a Bizottság (Adóügyi és Vámunió Főigazgatóság) és a tagállami hatóságok együttműködnek olyan elektronikus rendszerek kifejlesztésében, fenntartásában

⁹ ESA-rendelet (9) preambulumbekzdése.

¹⁰ ESA-rendelet 10–15. cikk.

¹¹ ESA-rendelet 17–20. cikk.

¹² ESA-rendelet 16. cikk.

¹³ Az Európai Parlament és a Tanács 952/2013/EU rendelete (2013. október 9.) az uniós Vámkódex létrehozásáról (HL L 269., 2013. 10. 10., 1–101.) (a továbbiakban: uniós vámkódex).

és alkalmazásában, amelyek a vámhatóságok közötti és a Bizottsággal végzett információ-cserére és adattárolásra szolgálnak. A gyakorlatban az így működtetett információs rendszer folyamatos jelleggel biztosítja az egyes vám eljárások nyomon követhetőségét az Unió egészében.¹⁴

A dömpingellenes eljárásban uniós szinten a Bizottság, illetve a Tanács dönt egy speciális dömpingellenes vám kivetéséről az érintett termékekre, ha annak az EU vámterületére irányuló exportára alacsonyabb, mint egy hasonló terméknek a szokásos kereskedelmi forgalomban az exportáló országra megállapított összehasonlítható ára. A dömpingellenes ügyek is előzetes és formális eljárásra oszthatók fel, előbbi főszabály szerint panasszal indul. Az előzetes vizsgálati szakaszban a Bizottság megállapítja, hogy elegendő bizonyíték áll-e rendelkezésre a formális vizsgálati eljárás megindításához.¹⁵ Majd a Bizottság vagy a formális eljárás megindításáról dönt határozat elfogadásával, vagy egyéb védintézkedések meghozataláról határoz, vagy az eljárást megszünteti.¹⁶ A rendes vizsgálati szakasz után, ha a megállapított tények dömpingre és ezzel összefüggésben okozott kárra utalnak, valamint az EU érdekei beavatkozást kívánnak meg, a Tanács végleges dömpingellenes vámot vet ki, vagy itt is az eljárás egyéb intézkedés meghozatala nélküli megszüntetésének van helye.¹⁷

A fogyasztóvédelem átalakuló szervezeti keretei: a fogyasztóvédelem szervezeti keretei különösen 2020-tól fognak olyan jellegzetességekkel rendelkezni, amelyek alapján ez az ágazat is ebbe a szervezeti modellbe sorolható. A több tagállamot érintő, illetve uniós dimenzióval rendelkező jogsértésekre reagálva a szabályozás összekötő hivatalokkal és a tagállami hatóságok közti megerősített, kölcsönös segítségnyújtással számol.¹⁸ Ilyen jogsértéseknél a legfrissebb szabályozás a tagállami hatóságok összehangolt fellépésével számol, amelynek koordinátora többek között a Bizottság lesz, illetve uniós szintű tevékenységeknél, riasztásoknál, összehangolt ellenőrzéseknél egyfajta információs és koordinációs központja a jogsértések elleni fellépésnek. A felállítandó rendszerben az együttműködés emellett a Bizottság által működtetett elektronikus adatbázis útján történik.¹⁹

A Bizottság és a szakértői ügynökség együttműködésének modellje

További egytt döntési modellt képez, ha *több uniós szintű szereplő együttműködése* is megvalósul a tagállami hatóságok általi végrehajtás mellett. Ez jelenik meg az úgynevezett szakértői ügynökség és a Bizottság, a valamint a tagállami hatóságok kooperációja során.

Szakértői kapacitások együttes kialakítása a Bizottságnál és az EU-ügynökségnél: az *élelmiszerbiztonság* közösségi fejlődésének kiindulópontja is a közös majd belső piac működésének egyes jellegzetességei voltak. Ebben a modellben is máig meghatározó az uniós jog tagállami hatóságok általi közvetett végrehajtása. Ugyanakkor jelentős a szerepe a Bizottságnak vizsgálati kapacitásai bővülése miatt, vészhelyzeti fellépésekkor,

¹⁴ Uniós vámkódex 16. cikk.

¹⁵ Dömpingellenes rendelet 5. cikk (3) bekezdés.

¹⁶ Dömpingellenes rendelet 5. cikk (9) bekezdés és 9. cikk (1) bekezdés.

¹⁷ Dömpingellenes rendelet 9. cikk.

¹⁸ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/2394 rendelete (2017. december 12.) a fogyasztóvédelmi jogszabályok végrehajtásáért felelős nemzeti hatóságok közötti együttműködésről és a 2006/2004/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről 2–3. és 5. cikk és 3. fejezet.

¹⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/2394 rendelete 4–5. fejezet és 35. cikk.

a komitológiai bizottságok miatt, valamint az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóságnak mint decentralizált, egyben szakértői ügynökségnek.

Az Európai Bíróság két ítéletét kívánjuk kiemelni e terület fejlődését illetően, amely ugyanakkor több ágazatra is kihatott, ahol a termékek EK-n belüli forgalmazása történt meg. A Marimex-ügyben összeegyeztethetetlennek minősítették az állat- és növényegészségügyi vizsgálat díját a közös piaccal.²⁰ A Cassis de Dijon ügyben pedig lefektette a Bíróság a kölcsönös elismerés elvét az egyes tagállami hatóságok között, ezzel megtiltotta az első piacralépés és engedélyeztetési eljárás utáni további közigazgatási lépéseket a tagállamok részéről az áruk szabad mozgása tekintetében.²¹ E rendszer sérülékenysége egyértelműen megmutatkozott a 90-es években az Egyesült Királyságból kiindult „kergemarhakór”, valamint a belga dioxinotrány kapcsán is, amikor minőségi problémákkal rendelkező áru belső piacon való forgalmazása történt meg többek között a korlátozott (első engedélyezésen túli) hatósági fellépés lehetősége miatt.

A válságjelenségekre adott válasz az uniós szintű szereplőket, valamint a tagállami hatóságok közötti együttműködést volt hívatott erősíteni. Így jött létre egy olyan szervezeti modell, amelyben több uniós szintű szereplő és a tagállami hatóságok *hálózatos együttműködési modellje* egyszerre jelent meg. A 90-es évek végén a Bizottság szervezeti keretein belül – az élelmiszerbiztonságért felelős komitológiai bizottságok rendszere mellett – külön szakértői stábbal hozták létre az *Élelmiszerügyi és Állategészségügyi Hivatalt*, amelyet felhatalmaztak az EU területén kívüli és belüli helyszíni (a tagállami hatóságokra is kiterjedő) ellenőrzések végzésével.²²

2002-ben pedig az *Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság* egységes kockázatértékelési és -kezelési rendszer bevezetését tűzte ki célul a belső piac egészén, ennek keretében szakvéleményeivel segíti a Bizottság és a komitológiai bizottságok munkáját, adatokat gyűjt, és elemzi a felmerülő kockázatokat.²³ Szervezetileg az EÉBH-on belül a Tudományos Bizottság és az állandó tudományos testületek felelősek a szakvéleményeinek elkészítéséért.²⁴ Az EÉBH szorosan együttműködik a tagállami hatóságokkal, valamint a különböző uniós intézményekkel, amely együttműködési forma kifejezetten uniós szintű hálózat-szervezést irányoz elő a tagállami hatóságok, az EÉBH és az Európai Bizottság között.²⁵ Ugyanakkor a Bizottság működteti azt a *sürgősségi riasztórendszert*, amely a hálózat tagjai közötti megfelelő információcserét szolgálja, végső esetben pedig a Bizottság dönthet szükségintézkedésként belső piacról vagy harmadik országból származó élelmiszer vagy takarmány behozatalának, forgalomba hozatalának vagy felhasználásának felfüggesztéséről más különös feltételek meghatározása mellett.²⁶

²⁰ Marimex-ítélet, C-29/72, EU:C:1972:126.

²¹ Rewe-Zentral AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein-ítélet, C-120/78, EU:C:1979:42, 13–15. pont.

²² Az Európai Parlament és a Tanács 882/2004/EK rendelete (2004. április 29.) a takarmány- és élelmiszerjog, valamint az állat-egészségügyi és az állatok kíméletére vonatkozó szabályok követelményeinek történő megfelelés ellenőrzésének biztosítása céljából végrehajtott hatósági ellenőrzésekről, magyar különkiadás fejezet, 3. kötet, 45., 200–251., 45. cikk.

²³ EÉBH-rendelet 30–34. cikk.

²⁴ EÉBH-rendelet 28. cikk (1)–(3) bekezdés.

²⁵ EÉBH-rendelet 36. cikk.

²⁶ EÉBH-rendelet 53. cikk.

Szakértői ügynökségek és nyilvántartás-vezetés a belső piacon: az áruk szabad mozgása és az egyszeri piacra lépés integrációs keretei más termékek közigazgatási engedélyezésének és piaci felügyeletének rendszerére is kihatottak. E termékeknel és szakpolitikai ágazatokban is biztosítani kellett a szabályozott piacra lépés egységes, egyúttal központosított szabályozását, valamint a kapcsolódó tudományos kapacitások rendelkezésre állását, amelynek szervezeti keretként a Bizottsággal együttműködő EU-ügynökségek és tagállami hatóságok szolgálnak.

Az *Európai Gyógyszerügynökség* felel mind az emberi, mind az állatgyógyászati felhasználásra szánt gyógyszerek engedélyezéséért és felügyeletéért, amelyet felmenő rendszerben, illetve adott gyógyszer típusok tekintetében vezetnek be. Ez felöleli az ügynökség részéről a forgalombahozatali engedély iránti kérelmek kiértékelését, a készítmények életciklusa alatt azok biztonságosságának felügyeletét, bár ebben az esetben is az ügynökség szakvéleményt bocsát ki, amely a Bizottság végső, egyedi döntésének alapjául szolgál.²⁷ A törzskönyvezési, információnyújtási, tudományos tanácsadási és koordinatív funkciói meghatározók mind az emberi, mind az állatgyógyászati felhasználásra szánt gyógyszerek tekintetében.²⁸ Ezek elvégzésében tudományos bizottságai és munkacsoportjai vesznek elsődlegesen részt.²⁹ Kiemelkedően fontos a tagállamokkal (hatóságokkal) és a Bizottsággal együttműködve információszolgáltatási és adatfeldolgozó tevékenysége az európai gyógyszer szabályozási hálózatot keretein belül, amely a szakpolitikai ágazat szereplőinek hálózatos együttműködését, illetve az információk betegekhez való eljutását szolgálja.³⁰

Az *Európai Vegyi anyag-ügynökség* a vegyi anyagok és biocidok uniós piacát hivatott szabályozni. Ennek keretében az iparági szereplők átadják az ügynökségnek az egyes vegyi anyagok adatlapjait, amelyeket a jogszabályoknak történő megfelelés szempontjából az ügynökség megvizsgál és dönt azok regisztrálásáról, valamint az EGYÜ-höz hasonlóan ez az ügynökség is technikai és tudományos iránymutatást ad, adatbázisokat hoz létre és tart fenn, amelynek alapja annak szervezeti keretein belül működő tudományos szakértői bázis.³¹

A szellemi tulajdon-jogok uniós szintű védelmének területén a Belső Piaci Harmonizációs Hivatal 1996 óta folytatta le a közösségi védjegy eljáráásokat, valamint 2003 óta a közösségi formatervezésiminta-eljáráásokat folytatta le. Ennek jogutódjaként az *Európai Unió Szellemi Tulajdoni Hivatala* továbbra is az európai uniós védjegyek lajstromozásáért felel, ennek keretében kutatási eljárást is végez, illetve vezeti e lajstromot, megfelelőképpen tájékoztatja a nyilvánosságot és a tagállami hatóságokat.³²

A Közösségi Növényfajta-hivatal pedig hasonlóképpen dönt a növényfajta-oltalmak megadásáról, azok megtagadásáról, vezeti a közösségi növényfajtaoltalmi bejelentések nyilvántartását, együttműködik a tagállami hatóságokkal és uniós intézményekkel.³³

²⁷ EGYÜ-rendelet II. címe és állatgyógyászati készítményeknél megfelelőképpen III. cím.

²⁸ EGYÜ-rendelet 57. cikk.

²⁹ EGYÜ-rendelet 56. cikk.

³⁰ EGYÜ-rendelet II. címén belül a Farmakovigilanciára vonatkozó 3. fejezet.

³¹ REACH-rendelet 76–77. cikk.

³² EUIPO-rendelet 51., 111. cikk.

³³ CVPO-rendelet III–VIII. fejezet.

A nyilvántartás-vezetés idővel feltűnt az egyes közlekedési ügynökségeknél is a belső piacon egységesítendő típusengedélyek, alkalmassági tanúsítványok miatt.³⁴ E funkció ellátásában kisebb-nagyobb részben a tagállami hatóságok is részt vesznek.

A Bizottság és a közvetítő funkciójú ügynökség modellje

További modellt képez, ha a Bizottság mellett a további uniós szereplőként feltűnő ügynökség elsődleges funkciója egyfajta közvetítés a tagállami hatóságok felé akár az információgyűjtés, akár az uniós jog betartásának ellenőrzése, akár a tagállami hatóságok együttműködésének szabályozása révén.

Információgyűjtést végző ügynökség és a Bizottság együttműködése: a környezetvédelmi területen a Bizottság mellett olyan EU-ügynökség működik, amely elsősorban közvetítői szerepkörrel bír a tagállami hatóságok irányában. Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség viszonylag korán kezdte meg működését 1994-ben a decentralizált ügynökségek között, amely elsősorban a környezeti adatok gyűjtéséért felel a jelzett módon. Érdemes utalni e fejlődési útra ebből a szempontból, mivel az adatgyűjtés gyakorlati megvalósítása intézményi összetűzésekhez vezetett a Bizottság akkori Környezetvédelmi Főigazgatóságával. Annak első vezetője, Mr. Jiménez-Beltrán az adatgyűjtést tágran értelmezve arra törekedett, hogy az ügynökség szakpolitikai elemzésekkel is szolgáljon a tagállami hatóságok és a főigazgatóság tevékenységét illetően.³⁵ A 2000-es évek közepére átalakult ezen ügynökség profilja és szerepfelfogása, amely elsődlegesen a tényszerű adatok gyűjtésére korlátozódik, sokkal kisebb hangsúlyt fektetve az általános szakpolitikai megállapítások és értékelések megfogalmazására.³⁶ Emellett az Európai Környezetvédelmi Ügynökség közvetítő a Bizottság és a tagállami hatóságok között azzal, hogy tagállami hálózatok bekapcsolásával formában gyűjti az adatokat.³⁷

Tagállami gyakorlat vizsgálata az EU-ügynökségek által: a közvetítői szerepkör egyértelműen megvan bizonyos EU-ügynökségeknél, amelyek egyik jellemző funkciója, hogy az EU-ügynökség a tagállami szabványosítási vizsgálatok gyakorlatát vizsgálja, amely egyfajta potenciális információforrás is lehet a Bizottság számára az uniós jog végrehajtását (annak elmaradását) illetően.

Közlekedési területen több EU-ügynökség is működik, így az *Európai Repülésbiztonsági Ügynökség*, az *Európai Unió Vasúti Ügynöksége*, az *Európai Tengerbiztonsági Ügynökség*. A Tengerbiztonsági Ügynökséget – hasonlóképpen az EÉBH-hoz és az Európai Felügyeleti Hatóságokhoz válságjelenségre adott válaszként – az Erika tankerhajó

³⁴ Az EUVÜ-rendelet 37. cikke szerint vasúti területen a nyilvántartás-vezetésben az EUVÜ szerepe az európai járműnyilvántartás vezetése és engedélyezett járműtípusok nyilvántartásának vezetése, míg egyéb tekintetben rendszerhatóságként működik a tagállami nyilvántartások vezetésére vonatkozó egységes követelmények lefektetése révén. Ezzel szemben az ERÜ-rendelet szerint az ERÜ kizárólagos hatáskörrel módosíthatja, függesztheti fel vagy vonhatja vissza a légialkalmassági és környezetvédelmi bizonyítványokat. Lásd: ERÜ-rendelet 20. cikk *i*) pont.

³⁵ MARTENS 2010, 888–889.

³⁶ MARTENS 2010, 890–892.

³⁷ EKÜ-rendelet 4. cikk.

katasztrófája miatt hívták életre.³⁸ Idővel mindhárom közlekedési ügynökségnél, akárcsak a Bizottság Élelmiszerügyi és Állategészségügyi Hivatalánál, megjelent a helyszíni (a tagállami hatóságokra is kiterjedő) ellenőrzések végzésének lehetősége. Ugyanakkor nem vált ennek lehetősége általánossá egyéb ágazatokban. Érthető a tagállamok ezzel szembeni ellenállása, hiszen ez egy későbbi kötelezettségzegési eljárás³⁹ alapja is lehet, míg a Bizottság jelentős személyzeti és költségvetési forrásokat kell, hogy biztosítson ilyen esetben az ügynökségeknek.

Tagállami hatóságok együttműködésének szabályozása az EU-ügynökségek által: alapvető fontosságú a belső piac működéséhez és az adott szakpolitikai területeken ténylegesen vagy virtuálisan meglévő hálózatok miatt, hogy a tagállami szabályozói hatóságok együttműködését, a piacra lépés egységes feltételeit az uniós szereplő konzultáció, véleménynyilvánítás, adott esetben jogi kötőerővel bíró aktusok kibocsátása révén szabályozhassa.

Az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testülete (BEREC) kidolgozza és a nemzeti szabályozó hatóságok körében terjeszti a szabályozással kapcsolatos legjobb gyakorlatokat, kérésre szabályozási kérdésekben segítséget nyújt a tagállami hatóságoknak, véleményt nyilvánít a Bizottság által elfogadandó aktusok tekintetében, uniós intézmények kérésére (vagy saját kezdeményezésre is) véleményt nyilvánít a szakpolitikai területet érintő szabályozási kérdésekben.⁴⁰ Végül segíti az Európai Parlamentet, a Tanácsot és a Bizottságot, valamint a nemzeti szabályozó hatóságokat a harmadik felekkel fenntartott kapcsolataikban.⁴¹

Az Energiaszabályozók Együttműködési Ügynöksége (ACER) tevékenységét mind a villamosenergia-, mind a gázhálózatok tekintetében ellátja. Ennek keretében határozatokat fogad el műszaki kérdésekben.⁴² Ugyancsak kötelező határozatokat bocsát ki a határokon átnyúló infrastruktúrákhoz való hozzáférésre és üzemeltetésük biztonságára vonatkozó feltételekről (ha ezt hatóságok kérik, illetve adott időn belül nem jutnak egyezsége).⁴³ Kifejezetten a tagállami hatóságokkal összefüggésben az ügynökség a Bizottság kérésére ajánlásokat készíthet annak érdekében, hogy a szabályozó hatóságokat és a piaci szereplőket segítse abban, hogy a bevált gyakorlatokat egymással megosszák, illetve kialakítja a nemzeti hatóságok együttműködésének keretét.⁴⁴ Nyomon követi a villamos energia és a földgáz belső piacát, különösen azok kiskereskedelmi árát, a hálózati hozzáférést, amelyről éves jelentést készít.⁴⁵

Az Európai Adatvédelmi Testület (EAT) a 2018-ban hatályba lépő adatvédelmi rendelet által újonnan létrehozott ügynökség. Fő tevékenységét a tagállami hatóságok irányában fejti ki, míg a közvetlen felügyeleti tevékenységet továbbra is a tagállami hatóságok végzik el. A korábbi joggyakorlat egyik lényeges dilemmája volt adatvédelmi területen is a határon átnyúló ügyeknél az eljáró hatóság és az alkalmazandó nemzeti jog megállapítása. Az adat-

³⁸ Az Európai Tengerbiztonsági Ügynökségről és az Erika tankerhajó katasztrófájáról lásd bővebben: BUSUIOC 2013, 32–33.

³⁹ DAVID 2011, 368.

⁴⁰ BEREC-rendelet 2. cikk a)–d) pont.

⁴¹ BEREC-rendelet 2. cikk e) pont.

⁴² ACER-rendelet 7. cikk.

⁴³ ACER-rendelet 8. cikk.

⁴⁴ ACER-rendelet 7. cikk.

⁴⁵ ACER-rendelet 11. cikk.

védelmi rendelet külön szabályozza a tagállami hatóságok közötti kölcsönös segítségnyújtást, együttműködést, közös intézkedések meghozatalát. Az EAT-nak arra is van lehetősége, hogy az ügyvezetett egységességgyakorlatot biztosítsa a tagállamok között egy speciális mechanizmus által. Ez alapján a tagállami hatóságnak meg kell osztania az elsődlegesen szabályozási jellegű döntéstervezeteit az EAT-tal, mert ezek nem elfogadhatók, míg az EAT nem véleményezi ezeket. Ha nem jut konszenzusra az EAT és a tagállami szint, vagy ha a tagállami hatóságok együttműködésében nincs konszenzus, vagy illetékességi vita áll fenn a tagállami hatóságok között, akkor az EAT vitarendezési eljárásában kötelező erejű döntést fogad el.⁴⁶

9.3. Uniós közszolgálat és közvetlen végrehajtás

A közvetlen végrehajtásból fakadó uniós közszolgálati kihívások

A Bizottság működésének személyzetpolitikai kihívásai

A Bizottság működésének egyik lényeges jellegzetessége, hogy a hatósági hatáskörök telepítése igen magas szintű politikai döntéseket is meghozó fórumra történt meg.

A *biztosok kollégiumának* tagjai döntenek ilyen ügyekben, amely azzal jár együtt, hogy az Unió érdekeinek elsődlegessége mindig érvényesül. A kartelljog és fúziókontrollt érintő döntéshozatali folyamatban annak biztosok általi (politikai, egyúttal tagállami kötődésű) befolyásolása a szakirodalom által egyértelműen leírt jelenség, így a nagy közgazdaságtani és jogi kapacitással rendelkező Versenypolitikai Főigazgatóság szakmai szempontjai nem feltétlenül érvényesülhetnek.⁴⁷

A *biztosi kabinetek* szerepe egyrészt az, hogy közvetítsenek a biztos és az egyes főigazgatóságok között, ugyanakkor meg is szűrik a szakpolitikai területek kezdeményezéseit, valamint egyfajta előzetes egyeztető fórumként működnek, így a főigazgatóságok és a szakpolitikai területek közötti egyeztetések valódi helyszínévé váltak.⁴⁸ A Santer-bizottság lemondása 1999-ben egyértelműen rámutatott arra, hogy a biztosi kabinetek összetételét illetően követelményeket kell megfogalmazni.⁴⁹

Az EU-ügynökségek személyügyi kihívásai

Az ügynökségi tisztviselők esetén is fennállhatnak a legfőbb döntéshozó szervek tagállami delegáltjaival és az egyes tisztviselők összeférhetetlenségével és függetlenségével kapcsolatos dilemmák. A decentralizált ügynökségek főbb döntéshozó testületeinek tagállami delegáltjai esetén különösen akkor merülhet fel az említett dilemma, ha az ügynökségeket olyan

⁴⁶ Adatvédelmi rendelet 60–65. cikk.

⁴⁷ Chalmers, Davies, Monti szakkönyve idézi Laudati kutatásának eredményét: Lásd: CHALMERS–DAVIES–MONTI 2014, 977. Idézi: LAUDATI 1996, 235–236. A politikai befolyásolás gyakorlatát illetően lásd: JONES 2015, 657.

⁴⁸ CHALMERS–DAVIES–MONTI 2014, 66.; SPENCE 2006, 151.

⁴⁹ NASTASE 2014, 96.; EGERBERG–HESKSTAD 2010, 777.

hatáskörökkel ruházzák fel, amelyeknél a végső aktus címzettjei adott tagállamok lehetnek. Főleg kötelezési tartalmú vagy jelentős anyagi vonzatokkal járó határozatok meghozatalakor a tagállamok érdekében álló el nem marasztalás felülírhatja az uniós érdekek képviseletét. Ugyanakkor Vos ennek kapcsán emeli ki, hogy nem lehet a pártatlanság és a függetlenség követelményét abszolút módon értelmezni, így helyesebb a Közös Koncepció megközelítése, amely már a tudományos testületek tagjainak függetlenségét hangsúlyozza.⁵⁰

A piaci szereplőkkel való kapcsolatot illetően az ügynökségeket vizsgáló szakirodalom külön kategóriát honosított meg erre a típusú összeférhetlenségre, amely az úgynevezett *forogóajtó-jelenség*. Ebben az esetben az ügynökségi tisztviselők szinte azonnal az ügynökséggel fennálló jogviszonyuk megszűnését követően vállalnak munkát a korábban közreműködésükkel felügyelt és szabályozott (belső) piaci szegmensben. Erre egyfajta megoldást nyújthat az összeférhetlenségi és függetlenségi követelmények időbeli kiterjesztése és a kapcsolódó bejelentési kötelezettség,⁵¹ amely „türelmi időszak” megnevezés alatt a Bizottság és az EKB esetében is feltűnt már.

Az EKB közvetlen végrehajtással összefüggő személyzetpolitikai kihívásai

Az EKB bankfelügyeleti szerepkörének alapja az ügynökségek egyik jellegzetessége volt, amely az Európai Bankhatóság működésében mutatkozott meg. Az Európai Bankhatóság által elvégzett stresszteszt megbizhatóságával kapcsolatban egyértelműen felvetődtek kételyek a 2012 júniusában szükségessé vált spanyol bankmentő csomag elfogadásakor. Ugyanis az azt megelőző stresszteszt csak egy évvel volt korábban, amely a spanyol bankrendszert illetően viszonylag pozitív eredménnyel zárult.⁵² Itt éppen annak kérdése került elő, hogy a spanyol bankok viszonylagos jó minősítése annak volt-e köszönhető, hogy az Európai Bankhatóság fő döntéshozó testületében a tagállami felügyeleti vezetőket tagjainak tudó felügyeleti tanácsában a tagok nem kívántak az egyik tagállamot negatív értelemben minősítő döntést hozni. Ez könnyen elképzelhető – bár nehezen bizonyítható –, mivel az uniós bankfelügyelet működésének és a rendelkezésükre álló adatoknak az átláthatósága a szakirodalom szerint még az EFM esetében sem kielégítő jelenleg.⁵³

A felvetett dilemma alapján egyértelműen látszik, hogy az EKB bankfelügyeleti szerepköre ebből a szempontból nem hozott érdemi változást, hiszen a tagállami delegáltak döntéshozatalának hatékonyságát továbbra is alááshatja az EKB Felügyeleti Testületében az a kölcsönösségen nyugvó gyakorlat, amelyben a tagállamok érdekében álló el nem marasztalás felülírhatja az uniós érdekek képviseletét. A csoportos döntéshozatalnál ugyanis bizonyítottan megváltozik a csoporttagok észlelése és viselkedése, amely a csoport kockázatvállalási kedvét két irányba módosíthatja. Ezek közül az egyik, hogy a csoport túl

⁵⁰ Vos 2014, 37.

⁵¹ Közzolgálati statútum 16. cikk.

⁵² Lásd a spanyol jegybank sajtóközleményét az említett Európai Bankhatóság által elvégzett stressztesztről: *No Spanish bank is required to increase its capital as a result of the EBA stress test* (2011). Banco de España, Communication Department. Elérhető: www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/NotasInformativas/11/Arc/Fic/presbe2011_28e.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 06. 01.)

⁵³ GANDRUD–HALLERBERG 2015, 770.

óvatos, a kelletténél konzervatívabb döntést hoz.⁵⁴ Különösen igaz ez kötelezési tartalmú vagy jelentős anyagi vonzatokkal járó tagállamoknak címzett döntések meghozatalakor.

A közvetlen végrehajtás miatt átalakult uniós közszolgálati szabályozás

Az uniós közszolgálat szabályozásának alapja a Közszolgálati Statútum, amelyre egyrészt kihatott és kihat a közvetlen végrehajtás erősödése. Emellett pedig vannak olyan szabályozási elemei az uniós közszolgálati jognak, így az etikai és összeférhetlenségi szabályozás, amelyek különösen lényeges a közvetlen végrehajtás erősödése miatt. A Közszolgálati Statútum *szervi hatályát* az EUMSZ 13. cikkénél tágabb körben határozták meg. Emellett pedig az intézményekre vonatkozó rendelkezéseket az ügynökségekre, illetve azok alkalmazottaira is megfelelő módon alkalmazni kell.⁵⁵ Utóbbi rendelkezés egyértelműen az ügynökségek erősödésének jele.

A tárgyilagos és pártatlan munkavégzésre és az összeférhetlenségre vonatkozó követelmények hasonlóképpen érvényesülnek a közvetlen végrehajtás által leginkább érintett uniós intézményeknél és szerveknél.⁵⁶

A Bizottság etikai szabályrendszere

Az összeférhetlenségi és etikai szabályozás kiindulópontja ismét elsősorban a Bizottság volt. A belső döntéshozatali folyamatok és a közszolgálati menedzsment kapcsán felmerült dilemmák kezelésének szükségességét már az 1979-es *Spiereburg-jelentés* is kiemelte.⁵⁷ Jacques Santer elnöksége idő előtt ért véget a teljes kollégium lemondásával, ami rávilágított a közszolgálati reform szükségességére. Utóbbi a *Kinnock-reformmal* történt meg, amely a Bizottság magatartási és etikai szabályozásának⁵⁸ legjelentősebb reformja volt az integráció kezdete óta. A reform a következő elemekkel rendelkezett:

- több szervezeti lépés történt;
- az Európai Személyzeti Felvételi Hivatal létrehozásának célja a személyzeti ügyek átláthatóbbá és kiszámíthatóbbá tétele érdekében;
- a Bizottság Vizsgálói és Fegyelmi Hivatalának (IDOC) felállítása.

A reform új jogintézményeket vezetett be:

- A Santer-időszak korrupciós vádjainak egyik egyértelmű célpontja volt a biztosi kabinetek átláthatatlan működése. A Kinnock-reform a nemzeti sokszínűség növelését helyezte előtérbe (legalább három tagállam képviseltesse magát a kabinetekben).⁵⁹ Prodi és Barroso elnökök mandátuma alatt a minimális formális követelmények teljesültek a kabinetek nemzeti összetételét illetően, valamint lecsökkent 50% alá

⁵⁴ BAKACSI 2010, 94–95.

⁵⁵ Közszolgálati statútum 1a. cikk (2) bekezdés.

⁵⁶ Közszolgálati statútum 11a. cikk.

⁵⁷ KASSIM 2008, 656.

⁵⁸ NASTAASE 2013, 70.

⁵⁹ NASTASE 2014, 96.; EGERBERG–HESKESAD 2010, 777.

a biztos melletti, egy tagállamból származó kabinettagok számaránya is már az első Barosso elnöki időszakban.⁶⁰

- A pénzügyek területén szétválasztották a belső ellenőrzést és az auditot.
- A Közszolgálati Statútum már ismertetett összeférhetlenségi és függetlenségi követelményeinek rendszerét alapvetően ekkor fektették le.
- Bevezették a helyes hivatali magatartás követelményrendszerét.

Barroso elnöksége alatt folytatódott a már kidolgozott etikai követelményrendszer további finomítása:

- *Európai Transzparenciakezdeményezés* létrehozása az uniós támogatások kedvezményezettjeinek nyilvánosságra hozatalával és egy adatbázis felállítása, amely elősegítette az érdekképviselői csoportok képviselőinek regisztrációját;
- *Etikai Kommunikációs Csomag* elfogadása, amelynek egyik legfontosabb eleme volt a Kinnock-reform teljessé tétele az ajándékozás és egyéb előnyök elfogadását illetően, valamint az etikai felelősök posztjának bevezetése.⁶¹
- A Bizottság etikai és magatartásszabályozásának alapja egyre inkább a kommunikáció, a helyes gyakorlatok meghonosítása, ezzel együtt *tréningek* szervezése és az etikai megbízottak révén a *folyamatos kapcsolattartás* biztosításának a lehetősége a Bizottság tisztviselői számára.⁶²

A Versenypolitikai Főigazgatóság igen részletes *magatartási kódexet* fogadott el, amely további főigazgatóságok számára is mintaként szolgált, bár ennek egyértelmű oka a kapcsolódó ügyek nagy anyagi vonzata, illetve a főigazgatóság által intézett ügyek igen kényes, kockázatos természete.⁶³

A fúziókontroll és a versenyjogi esetek egyértelműen rámutattak, hogy szükséges lenne létrehozni a biztosok kollégiumát illetően egy átfogó magatartási követelményrendszert – túl a *Közszolgálati Statútum* szabályozásán –, amely a Bizottság tagjainak magatartási kódexében⁶⁴ történt meg.

Az EU-ügynökségek etikai szabályozása

A végrehajtó és a korábbi pillérszerkezeti ügynökségek, különösen a decentralizált ügynökségek ágazatspecifikus tevékenysége és máig „szerződésidegen” jogi helyzete nem vezetett, nem vezethetett átfogó magatartási kódexek elfogadásához az EU-ügynökségeknél. Tekintettel a decentralizált ügynökségek kiemelt helyzetére a belső piaccal való kapcsolatukat illetően, jelen fejezetben alapvetően csak az EU-ügynökségeket érintő szabályozásra kívá-

⁶⁰ EGEBERG–HESKSTAD 2010, 779–780.

⁶¹ NASTAASE 2013, 96.

⁶² NASTAASE 2013, 74–76.

⁶³ NASTAASE 2013, 75.

⁶⁴ Az Európai Bizottság tagjainak magatartási kódexe, C(2011) 2904 final.

nunk utalni. A decentralizált ügynökségek Közös Koncepciójának legfontosabb elvárásai az alábbi pontokban foglalható össze:

- A fő döntéshozó testület tagjainak összeférhetlenségének megelőzésére és kezelésére átfogó megközelítést kell kidolgozni és alkalmazni minden egyes ügynökség esetében, függetlenül attól, hogy a tagok személyes minőségükben töltik be az adott funkciót.⁶⁵
- A kinevezés eljárásához hasonlóan a fő döntéshozó testület felel az igazgató felmentéséért kötelezettségszegés, feladatainak elégtelen ellátása vagy ismétlődő/súlyos szabálytalanságok esetén.⁶⁶
- A tudományos tanácsadó testületek és a fellebbviteli bizottságok tagjainak pártatlanságát és függetlenségét többek között megfelelő kiválasztási követelmények lefektetésével, a legjobb gyakorlatok megosztásával kell biztosítani. Ezek további garanciája a tudományos testületek kiválasztásánál a tagállami partnerszervezetekkel való együttműködés rendszeres felülvizsgálata, míg a fellebbviteli tanács tagjainál a pártatlanság és függetlenség messzemenőig való előtérbe helyezése, ha a tanácsokba az ügynökség tisztviselői vagy a legfőbb döntéshozó testület tagjai is bekerülhetnek az ügynökség szabályai alapján.⁶⁷
- A humánerőforrás-gazdálkodás és a költségvetés terén az ügynökségeknek alkalmazkodniuk kell a Bizottság által megszabott tervezési keretekhez.⁶⁸ Így azt mondhatjuk, hogy a személyügyi tervezés ilyen jellegű korlátai a Közös Koncepcióban is változatlanul fellelhetők.

Az egyes ügynökségi tisztségviselők esetében, főleg az egyre bővülő közvetlen végrehajtási hatáskörök kiszélesedése miatt mégis egyre bővebb azon esetek köre, amikor az uniós jogalkotó az egyes ügynökségekre szabva szabályozza az összeférhetlenségi okok kezelésének és elhárításának módját. Ilyenre szolgálhat példaként az Európai Repülésbiztonsági Ügynökség egyik ismertetett hatásköre, amely a tagállamok hatósági tevékenységének vizsgálata. A Bizottság kapcsolódó végrehajtási rendelete ennek okán már kifejezetten utal az ügynökség azon kötelezettségére, hogy az ügynevezett vizsgálócsoportok összeállítása során biztosítsa, hogy ne álljon fenn összeférhetlenség sem a vizsgált nemzeti hatóságokkal, sem a vizsgált vállalkozásokkal vagy a vállalkozások társulásaival.⁶⁹

⁶⁵ Közös koncepció 11. pont.

⁶⁶ Közös koncepció 19. pont.

⁶⁷ Közös koncepció 20–21. pont.

⁶⁸ Közös koncepció 33–35. pont.

⁶⁹ A Bizottság 628/2013/EU végrehajtási rendelete (2013. június 28.) Európai Repülésbiztonsági Ügynökség szabványosítási vizsgálatok végzésével és a 216/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet szabályai alkalmazásának nyomon követésével kapcsolatos munkamódszereiről, valamint a 736/2006/EK bizottsági rendelet hatályon kívül helyezéséről 12.3 cikk.

Az EKB átalakult etikai szabályozása

A bankfelügyeleti funkció megjelenése egyértelmű változásokhoz vezetett az EKB etikai szabályzásában. A bankok uniós szintű felügyeletéért felelős *Felügyeleti Testület* külön szabályzatot kapott. A szabályzat legfontosabb követelményei az alábbiak:

- A függetlenség követelményét deklarálja a Felügyeleti Testület etikai szabályzata, hasonlóan a Közszolgálati Statútumhoz.⁷⁰
- Hasonlóan, mint a Bizottság tagjainál, a Felügyeleti Testület tagjainak is meg kell felelniük a személyes pénzügyi műveletekre és a vagyonyilatkozatok megtételére vonatkozó követelményeknek.⁷¹
- Kifejezetten a felügyelt piac és a felügyeleti piacszabályozói szerepkört is ellátó EKB szorosabb kapcsolatára részletes szabályokat tartalmaz az etikai szabályzat,⁷² így a legrészletesebb követelmények az EKB-nál találhatók, amikor az érintett tagnak bejelentési kötelezettségei vannak a felügyelt piaci szegmens bármely szereplőjénél való foglalkoztatásra irányuló jogviszony létrehozatala előtt.
- Általános összeférhetlenségi követelmények mellett viszonylagos késői elfogadása miatt e szabályzat is részletesen kitér az ajándékozás, a meghívások elfogadásának és az egyéb tevékenységek végzésének rendjére.⁷³
- Ugyancsak ennek tudható be, hogy az összeférhetlenségi követelmények a házastárson túl már a leszármazottra és elismert partnerre is kiterjednek.⁷⁴

A piacfelügyeleti és piacszabályozási funkció megjelenésével az EKB általános foglalkoztatási szabályzatát is módosították:⁷⁵

- ami a közvetlen végrehajtás erősödéséhez köthet: az EKB tisztviselőivel szembeni elvárás, hogy az összeférhetlenség felmerülésére okot adó helyzeteket elkerüljék, különösen korábbi munkaviszonyukból fakadóan;⁷⁶
- továbbá a Felügyeleti Testület tagjaihoz hasonlóan a türelmi időszak részletes szabályai is a foglalkoztatási szabályzat részévé váltak.⁷⁷

⁷⁰ A Felügyeleti Testület etikai szabályzata 4. cikk.

⁷¹ A Felügyeleti Testület etikai szabályzata 5–6. cikk.

⁷² A Felügyeleti Testület etikai szabályzata 8. cikk.

⁷³ A Felügyeleti Testület etikai szabályzata 9–12. cikk.

⁷⁴ A Felügyeleti Testület etikai szabályzata 13. cikk.

⁷⁵ Az EKB Elnökének határozata (2014. november 24.) az EKB foglalkoztatási szabályzatának módosításáról (ECB/2014/NP24).

⁷⁶ Az EKB foglalkoztatási szabályzata 3. cikk c) pont. Elérhető: www.ecb.europa.eu/careers/pdf/staff_rules_fixedterm.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 07. 30.)

⁷⁷ Az EKB foglalkoztatási szabályzata 4a–4b. és 36a. cikk.

9.4. Eljárási jogvédelem és közvetlen végrehajtás

Az eljárási jogosultságok és a garanciarendszer ágazati kötődésének elvesztése

Az uniós jogfejlődés egyik jellegzetes útja a bírói jogfejlesztés egyes eredményeinek a másodlagos ágazati jogforrásokban való rögzítése, majd e jogintézmények – elhagyva ezek ágazati kötődését – beépítése az elsődleges jogforrásokba is. A közvetlen végrehajtással kapcsolatos eljárási követelményeknél egyértelműen megfigyelhető a jogfejlődésnek e jelzett útja.

Már az integráció kezdetekor meghatározó szerepe volt a *meghallgatás jogának*. A kartelljogi kötődésű *Transocean Marine Paint ügyben* a meghallgatás jogának megsértése miatt az Európai Bizottság határozatának érvénytelenségét mondta ki az Európai Bíróság, amely azzal is összefüggésben van, hogy a klasszikus értelemben vett tagállami felfogáshoz képest az uniós bírósági esetjog másképp, sok szempontból szigorúbban értékeli az egyes eljárási hibákat.⁷⁸ Ezen eljárási jogosultság szektorspecifikus elismerése megtörtént az *Al Jubail-ügyben* a dömpingellenes eljárásokban is. A Bíróság így idővel egyértelművé tette, hogy a meghallgatás joga olyan általános követelmény, amelyet minden közösségi intézmény döntéshozatali eljárására alkalmazni kell⁷⁹ – illetve ez a követelmény része lett az uniós közszolgálati jog kapcsán bemutatott ítélkezési gyakorlatnak is. Az Alapjogi Charta 41. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján a megfelelő ügyintézéshez való jog magában foglalja a meghallgatás jogát.

Utóbb ezt egészítette ki a *transzparencia* követelménye, valamint az *iratbetekintés* joga. A kartelljogban a 17/62. számú rendelet intézményesítette a meghallgatási jogot. Majd az Elsőfokú Bíróság a *Hercules Chemicals-ügyben* lefektette, hogy a Bizottságnak a vizsgálata során a terhelő és enyhítő körülményeket alátámasztó teljes iratanyagot rendelkezésre kell bocsátania, valamint a fegyveregyenlőség elve is azt követeli meg, hogy az érintett vállalkozások ugyanolyan módon ismerhessék meg az eljárás alapjául szolgáló iratokat, mint az Európai Bizottság. Idővel a kapcsolódó kartelljogi eljárási szabályozás is elismerte ezt a jogot. Érdemes kiemelni az *Eyckeler-ügyet* is, amelyben az iratbetekintési jog versenyjogi ágazatban kiterjesztett követelményeit rendelte alkalmazni a vámjogi eljárásokra is.⁸⁰ Az Alapjogi Charta megfelelő ügyintézéshez való joga magában foglalja az iratbetekintés jogát is.

A decentralizált ügynökségek szerepének felértékelődésével olyan tevékenységet végeznek, amellyel kapcsolatban már felmerülhet az egyes eljárási jogosultságok biztosításának szükségessége. Az uniós bírósági esetjog általános jelleggel több ügynökséget érintően fogalmazta meg a *transzparencia* érvényesítésének fontosságát is.⁸¹ Ennek meg-

⁷⁸ Saurer ennek kapcsán tért ki arra, hogy az Európai Unió Bírósága előtt az utóbbi időszakban követett szigorúbb és kiterjesztőbb közgazdasági vizsgálatnak való alávetés egyértelmű velejárója volt, hogy az eljárási hibákat szigorúbban ítéli meg a bírói esetjog, amely nem pusztán a semmisségi eljárásokra terjed ki, hanem az EUMSZ 340. cikke szerinti kártérítési esetekre is. Lásd bővebben: SAURER 2014, 253–257.

⁷⁹ Ismeri-ítélet, EU:C:2001:391, 28. pont. Lásd bővebben az ítélet elemzését: SAURER 2014, 232.

⁸⁰ 1998. február 19-i Eyckeler & Malt AG v. Bizottság ítélet, T-42/96, EU:T:1998:40, 79. pont.

⁸¹ Alliance for Natural Health ítélet, C-154-155/04, EU:C:2005:449, 82. pont; 2002. november 26-i Artegodan GmbH és társai v. az Európai Közösségek Bizottsága ítélet, T-74/00., T-76/00., T-83/00., T-84/00., T-85/00., T-132/00., T-137/00. és T-141/00. számú egyesített ügyek, ECLI, EU:T:2002:283, 200. pont.

felelően ma már az EUMSZ 156. cikke rögzíti, hogy az Unió intézményei, szervei és hivatalai munkájuk során a nyitottság elvének lehető legnagyobb tiszteletben tartásával járnak el. Az Alapjogi Charta 42. cikke szerint bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy jogosult hozzáférni az Unió intézményeinek, szerveinek és hivatalainak dokumentumaihoz, függetlenül azok megjelenési formájától.

A szektorális szabályozástól való elszakadásra további példaként szolgál az egykor egyedülálló *indokolási kötelezettség* is, amelynek versenyjogi követelményrendszerét fektette le a *Sytraval-ítélet*. Ma már az EUMSZ 296. cikk (2) bekezdése is rendezi, hogy a jogi aktusoknak indokolást kell tartalmazniuk, és azokban utalni kell minden olyan javaslatra, kezdeményezésre, ajánlásra, kérésre vagy véleményre, amelyet a Szerződések előírnak. Az Alapjogi Charta 41. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján pedig a megfelelő ügyintézéshez való jog magában foglalja az igazgatási szervek azon kötelezettségét, hogy döntéseiket indokolják.

Az Alapjogi Chartának az alkalmazási körét meghatározó 51. cikke szerint annak követelményeire az Európai Unió intézményeivel, szerveivel, hivatalaival, valamint a tagállamokkal szemben is lehet hivatkozni, amennyiben utóbbiak az uniós jogot hajtják végre (közvetlen és közvetett végrehajtás). Egyes kiterjesztő álláspontok szerint a Charta helyes alkalmazása során mellőzni kell a közvetlen és közvetett végrehajtás megkülönböztetését, ezért a Charta követelményeit a „túlsordulási hatásból” (*spillover effect*) fakadóan a tagállami közigazgatásnak is maradéktalanul be kell tartania.⁸²

Részleges és ágazati kodifikáció az európai közigazgatási eljárásjogban

A közvetlen végrehajtással kapcsolatos másodlagos jogforrásokban a *részleges kodifikáció* olyan módon játszódtott le, hogy bizonyos eljárási garanciák, illetve jogosultságok beépítését szektorokon átívelő (horizontális) jelleggel végezték el (részleges kodifikáció). Emellett arra is találunk példát, hogy a kodifikáció egy ágazat tekintetében – ugyanakkor ott átfogóan –, több eljárási jogosultságot felölelve folyt le (ágazati kodifikáció).⁸³

A több ágazatot átfogó *horizontális* jelleg jelenik meg az információszabadság, valamint az adatvédelmi terület esetében, amelynek alapjául az 1049/2001/EK rendelet,⁸⁴ valamint a személyes adatok védelméről szóló rendelet⁸⁵ esetében. E rendeletek jelentősége abból fakad, hogy alkalmazási körüket tekintve a közvetlen végrehajtás egészére vagy lehetőleg legnagyobb részére kiterjedően fektetik le az eljárási garanciákat és jogosultságokat. Bár eredetileg a dokumentumokhoz való hozzáférés köre a három uniós intézményre (Tanács,

⁸² GALETTA 2007, 59.

⁸³ Lásd bővebben: SAURER 2014, 300–301.

⁸⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 1049/2001/EK rendelete (2001. május 30.) az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről (HL L 145., 2001. 05. 31., 43–48., magyar nyelvű különkiadás: 1. fejezet, 3. kötet, 331–336.) (a továbbiakban: 1049/2001/EK rendelet).

⁸⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 45/2001/EK rendelete (2000. december 18.) a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról (HL L 8., 2001. 01. 12., 1–22., magyar nyelvű különkiadás, 13. fejezet, 26. kötet, 102–124.).

Európai Bizottság, Európai Parlament) terjedt ki, utóbb ez kibővült az egyes ügynökségekkel vagy a létrehozó aktusok révén, vagy az ügynökség saját döntése alapján. Ezenkívül az ügynökségek – alapvetően attól függően, hogy tevékenységük középpontjában milyen mértékben áll az információk gyűjtése és elemzése, szakvélemények kibocsátása – ettől eltérő transzparenciarendeleteket is bevezethettek.⁸⁶ Átfogó alkalmazási körükből fakadóan alapvetően e rendeletek azok, amelyek egy későbbiekben megvalósuló, átfogó kodifikáció (kódex) alapjául szolgálhatnak.

Az *ágazati* kodifikáció megjelenése értelemszerűen ahhoz kapcsolódott, hogy integrációtörténeti alapon az adott szektorokban elsősorban az Európai Bizottság milyen erős hatáskörökkel jutott közvetlen végrehajtási szerephez. Idekapcsolhatók a versenyjogi alágazatok egyes eljárási rendeletei, valamint ezek későbbi módosítása az Európai Bíróság által lefektetett követelmények alapján.

Az uniós hatósági eljárásjogi kódex felé vezető úton?

Az egy-egy részterület vagy jogosultság kodifikációján túllépő, az uniós hatósági eljárás követelményeinek egészét átfogó vagy arra törekedő szabályozási koncepció alapját az alábbi kezdeményezések adták.

A *Tisztességes eljárás magatartási kódexét* 2001-ben fogadták el az akkori európai ombudsman (Jacob Söderman) ösztönzésére, aki hangsúlyozta, hogy e kódex zsinórmértékül szolgálhat a közösségi hivatalnokok számára – lefektetve, hogy milyen elvárásokat fogalmazhatnak meg velük szemben, valamint a velük kapcsolatba kerülők számára azt, hogy ők mit várhatnak a hivatalnokoktól. Így e magatartási kódex alkalmazási köre kiterjed az összes jogviszonyra, amelynek keretében uniós intézmények uniós polgárokkal kerülnek kapcsolatba.⁸⁷ Ugyanakkor nem általánosan alkalmazott (ombudsmani) kódexről beszélhetünk, hanem azzal összefüggésben kiadott vagy amiatt módosított egyedi szabályzatok összességéről (lásd a Bizottságnál ismertetett példát).

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által elfogadott jó közigazgatásról szóló ajánlása⁸⁸ az Európa Tanács korábbi közigazgatási (eljárásjogi) tárgyú ajánlásaihoz képest – egyrészt a komplexebb politikai, társadalmi, jogi követelmények megfogalmazása miatt, másrészt a szélesebb körű hatályából fakadóan – jelentős előrelépésnek számított. Kiemelkedő fontosságát függetlenként szereplő, konkrét elvárásokat átfogóan tartalmazó modellegezmény adja. Ugyanakkor meghatározó szerepének elnyerését hátráltatja a modellegezmény relatív konkrétsága, valamint annak a közegnek a hiánya, amelyben közvetlen alkalmazásával, értelmezésével a folyamatos fejlesztése biztosítva lenne.

⁸⁶ Lásd az EÉBH-rendelet 38. cikkét az EÉBH speciális tudományos tevékenységével, valamint a Tudományos Tanács működésével kapcsolatos kibővített transzparenciakövetelmények kapcsán.

⁸⁷ Lásd bővebben: GEBER, Philippe (2007): *Recommendation CM/Rec (2007)7 on good administration*. Conference on Pursuit of Good Administration, European Conference organised by the Council of Europe. Warsaw, 29–30 Nov 2007. Elérhető: www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Administrative%20law/Conf2007_2_en.asp (A letöltés dátuma: 2019. 06. 01.)

⁸⁸ Az Európa Tanács vonatkozó ajánlásáról, valamint annak függetlenségéről lásd bővebben: SZEGEDI 2011, 105–108.

A megindult kodifikációs folyamatokat három dokumentum tükrében érdemes megvizsgálni, amelyek a következők:

- Az Európai Parlament Jogi Bizottsága 2010-ben felállított, uniós joggal foglalkozó munkacsoportja által benyújtott munkaanyagot az *Európai Parlament saját állásfoglalásaként tettek közzé*, amely felhívja a Bizottságot az EU közigazgatási eljárásáról szóló jogszabály előterjesztésére.⁸⁹ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által elfogadott jó közigazgatásról szóló ajánlása visszaköszön e dokumentum szerkezetében. A munkaanyag emellett egyértelműen rögzíti, hogy a közvetlen végrehajtásra terjed ki. Szerkezetileg az alábbi ajánlásokat tartalmazza:
 - 1. ajánlás (az elfogadásra kerülő rendelet célkitűzéséről és hatályáról)
 - 2. ajánlás (a rendelet és az ágazati eszközök közötti kapcsolatról)
 - 3. ajánlás (az általános elvekről, amelyeknek a közigazgatásra irányadónak kell lenniük)
 - 4. ajánlás (a közigazgatási határozatokra irányadó szabályokról)
 - 5. ajánlás (a saját határozatok felülvizsgálatáról és kijavításáról)
 - 6. ajánlás (a rendelet formájáról és megismertetéséről)
- A *ReNEWAL-modellszabályokat*⁹⁰ egy kutatócsoport (*Research Network on EU Administrative Law*) dolgozta ki, amely már kifejezetten részletesen tartalmazza egy esetlegesen később elfogadandó uniós jogszabály (eljárási kódex) rendelkezéseit. A modellszabályok az alábbi könyveket foglalják magukban:
 - I. könyv az általános rendelkezéseket
 - II. könyv a közigazgatási jogalkotás követelményeit
 - III. könyv az egyedi jogalkalmazói döntésekről
 - IV. könyv a közigazgatási szerződésekről
 - V. könyv a jogsegélyről és a tagállamok közötti együttműködésről
 - VI. könyv az adatkezelésről
- Az Európai Parlament a *Nyitott hatékony és független európai uniós közigazgatásról* címmel *2016-ban már egy rendelettervezetet* (formailag ekkor is állásfoglalást)⁹¹ fogadott el, amelynek keretében ismét felhívta a Bizottságot, hogy terjesszen elő jogalkotási javaslatot ezzel kapcsolatban, amelyet felvesz 2017. évi munkaprogramjába.⁹² Lévén ez a legfrissebb kodifikációs kísérlet, így annak legfontosabb tartalmi elemeit az alábbiakban ismertetjük.

A rendelettervezet hatálya alapvetően a közvetlen végrehajtást öleli fel. Így nem terjed ki a rendelettervezet hatálya a jogalkotási, bírósági, a Szerződéseken alapuló nem jogalkotási aktusok, felhatalmazáson alapuló jogi aktusok vagy végrehajtási aktusok elfogadásához

⁸⁹ Az Európai Parlament 2013. január 15-i állásfoglalása az Európai Bizottságnak szóló ajánlásokkal az Európai Unió közigazgatási eljárási jogáról [Ref.No. 2012/2024(INL)]. Elérhető: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2012-0369&language=EN (A letöltés dátuma: 2019. június 25.).

⁹⁰ SCHNEIDER–PETER–HOFMANN–ZILLER 2015.

⁹¹ A rendelettervezetről részletesen lásd: BOROS 2017, 242–251.

⁹² Az Európai Parlament 2016. június 9-i állásfoglalása a nyitott, hatékony és független európai uniós közigazgatásról. Elérhető: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0279+0+DOC+XML+V0//HU#BKMD-8 (A letöltés dátuma: 2019. 06. 01.)

vezető eljárásokra (EUMSZ 290. és 291. cikke). Emellett egyértelműen rendelkezik arról is a rendelettervezet, hogy annak hatálya ne terjedjen ki a tagállami közigazgatásra.⁹³

A fogalom meghatározások körében a rendelettervezet rögzíti, hogy uniós közigazgatás „az Unió intézményeinek, szerveinek és hivatalainak igazgatása”, míg „a közigazgatási eljárás” az az eljárás, amelynek útján az uniós közigazgatás közigazgatási aktusokat készít elő, fogad el, hajt végre és juttat érvényre.⁹⁴

Az *Eljárás lebonyolítása* címet viselő III. fejezetben részletesen foglalkozik a rendelettervezet a feleket megillető eljárási jogokkal, és biztosítja számukra mindazokat az eljárási jogosultságokat és garanciákat, amelyeket korábban a közösségi majd uniós jogalkalmazó és a jogalkotó, ma pedig már az elsődleges jog is elismer.⁹⁵

Üdvözlendő, hogy a rendelettervezet relatív tömörsége ellenére részletesen szabályozza az egyes összeférhetlenségi követelményeket, így például a személyzet tagja nem vesz részt olyan közigazgatási eljárásban, amelyhez közvetlenül vagy közvetve személyes érdeke fűződik, ideértve különösen a pártatlanságát veszélyeztető családi vagy pénzügyi érdekeltiséget. A személyzet érintett tagja közli az összeférhetlenséget az illetékes hatósággal, amely – az ügy konkrét körülményeire tekintettel – határozatot hoz arról, hogy ezt a személyt ki kell-e zárni a közigazgatási eljárásból. Összeférhetlenség indoka alapján bármely fél kérheti, hogy a személyzet tagját zárják ki a közigazgatási eljárásban való részvételből. E célból indokolással ellátott írásbeli kérelmet nyújt be az illetékes hatóságnak, amely a személyzet érintett tagjának meghallgatását követően határozatot hoz.⁹⁶

A közigazgatási eljárás lezárásaként, egyúttal az aktusok formai követelményeit illetően a rendelettervezet azt rögzíti, hogy ezek az eljárások a közigazgatási aktusokkal zárulnak. Utóbbiak az illetékes hatóság által aláírt írásbeli aktusok, amelyeket egyértelműen, egyszerűen és érthetően kell megszövegezni.⁹⁷

A jogorvoslati lehetőségeket illetően a felek közigazgatási felülvizsgálatot kérhetnek a jogaikat és az érdekeiket hátrányosan érintő közigazgatási aktusok ellen a felettes hatóságnál (ha ez nem lehetséges, akkor ugyanahhoz a közigazgatási hatósághoz kell benyújtani, amely a közigazgatási aktust elfogadta). Az uniós jog konkrét rendelkezése esetén a közigazgatási aktusoknak egyértelműen utalniuk kell arra a lehetőségre, hogy bírósági eljárás indítható vagy panasz nyújtható be az európai ombudsmanhoz.⁹⁸ Emellett külön fejezet foglalkozik az aktusok helyesbítésével és visszavonásával.⁹⁹

A nem jogalkotási eljárásokban elfogadott aktusok bár nem tartoznak a rendelettervezet hatálya alá, de meg kell felelniük a rendelettervezetben előírt eljárási jogoknak, tartalmazniuk kell a jogalapjukat és az elfogadásuk alapjául szolgáló okokat.¹⁰⁰ Végül a rendelettervezet szerint az uniós közigazgatásnak a lehetséges és észszerű esetekben eseti honlapon kell előmozdítania a közigazgatási eljárásokra vonatkozó, naprakész *online* tájékoztatást.¹⁰¹

⁹³ Rendelettervezet 2. cikk.

⁹⁴ Rendelettervezet 4. cikk.

⁹⁵ Rendelettervezet 8., 15–16. cikkei.

⁹⁶ Rendelettervezet 13. cikk.

⁹⁷ Rendelettervezet 18. cikk.

⁹⁸ Rendelettervezet 20. cikk.

⁹⁹ Rendelettervezet V. fejezet.

¹⁰⁰ Rendelettervezet VI. fejezet.

¹⁰¹ Rendelettervezet VII. fejezet.

Össességében a megindult kodifikációs folyamatok jogállamisági és a jogbiztonsági szempontból biztató fejlemények. Ugyanakkor nehéz még annak eldöntése, hogy ez a folyamat hova vezethet, illetve mikorra fogadják el egy uniós jogszabályban a kódexet. Az már most is kijelenthető, hogy az uniós szintű kodifikációs kísérletek valószínűleg egyre inkább ki fognak hatni a tagállamok hatósági eljárási szabályozására és gyakorlatára is.

10. Szubszidiaritás, a tagállami intézmények részvétele a döntéshozatalban

10.1. A szubszidiaritás megjelenése az Európai Unió hatáskörgyakorlásában

A szubszidiaritás mint modern államszervezési elv megjelenését XI. Piusz pápa 1931-ben közzétett *Quadragesimo anno* enciklikájához szokás kötni, amely szerint „[m]indazt, amit egy kisebb és alacsonyabb szinten szerveződött közösség képes végrehajtani és ellátni, egy nagyobb és magasabb szinten szerveződött társulásra áthárítani jogszerűtlenség és egyúttal súlyos bűn, a társadalom helyes rendjének felforgatása, mivel minden társadalmi tevékenység lényegénél és benne rejlő erejénél fogva segíteni – szubszidiálni – köteles a társadalmi egész egyes részeit, ellenben soha nem szabad bomlasztania vagy bekebeleznie azokat.”

A szubszidiaritás politikai és jogi alapelvként való megjelenését az európai integrációban a fenti kereszténydemokrata gyökerek mellett az állami szuverenitás háttérbe szorulása miatt aggódo brit konzervatív politikai fellépés, illetve a német Landok regionális politikai lobbijereje is elősegítette.¹ A szubszidiaritás mai politikai és jogi tartalmát több lépcsős fejlődés során érte el. Az 1987. évi Egységes Európai Okmány a környezetvédelem területén már bevezette azt az alapelvet, hogy a Közösség csak abban a körben hoz intézkedéseket, ahol a célkitűzések közösségi szinten jobban megvalósíthatók, mint a tagállamok szintjén.² Az Egységes Európai Okmány még nem alkalmazta a *szubszidiaritás* elnevezést, és az Elsőfokú Bíróság 1995. február 21-én hozott ítéletében³ kimondta, hogy az EUSZ hatálybalépése előtt a szubszidiaritás elve nem volt olyan általános jogi elv, amelynek fényében a közösségi fellépés jogszerűségét vizsgálni kellett volna.

A szubszidiaritás elvét hivatalosan a Maastrichti Szerződés vezette be az Európai Unió jogába. A szubszidiaritás politikai alapelvként az EUSZ A. cikkében jelent meg, amely előirányozta, hogy a döntések a polgárokhoz lehető legközelebbi szinten szülessenek. Az EUSZ L. cikke értelmében azonban az Európai Közösségek Bíróságának hatásköre nem terjedt ki az EUSZ A. cikkében foglaltak kikényszerítésére. A szubszidiaritás jogi alapelvként a Maastrichti Szerződés által módosított EKSZ 3b. cikkében nyert megfogalmazást, ami már bírósági úton érvényesíthető rendelkezés volt: „A kizárólagos hatáskörébe nem tartozó területeken a szubszidiaritás alapelvének megfelelően a Közösség csak akkor és annyiban

¹ KERSBERGEN–VERBEEK 1994, 215.

² Egységes Európai Okmány 130r. cikk (4) bekezdés.

³ T-29/92. számú ügy, Vereniging van Samenwerkende Prijsregelende Organisaties in de Bouwnijverheid és társai v. az Európai Közösségek Bizottsága, ECLI:EU:T:1995:34, 330–332. A fellebbezés (C-137/95 P, ECLI:EU:C:1996:130) a szubszidiaritásra vonatkozó megállapításokat nem érintette.

jár el, amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatásai miatt a Közösség szintjén jobban megvalósíthatóak.”

Az EKSZ 3b. cikkében megfogalmazott rendelkezés értelmezésére és alkalmazására vonatkozóan az 1992 decemberében Edinburgh-ban megtartott Európai Tanács részletes következtetéseket fogadott el, és intézményközi megállapodás megkötésére hívta fel a Bizottságot, a Tanácsot és az Európai Parlamentet. A megállapodás 1993. október 25-én létre is jött, amelynek értelmében a három intézmény belső eljárásai keretében rendszeresen ellenőrzi, hogy a tervezett fellépés megfelel-e a szubszidiaritás elvének mind az eszközök megválasztása, mind pedig a javaslat tartalma tekintetében.

Az Amszterdami Szerződés az EKSZ 3b. cikkét 5. cikkre számozta át, de annak tartalmát nem módosította. Ugyanakkor az EKSZ-hez csatolt egy jegyzőkönyvet *A szubszidiaritás és az arányosság elveinek alkalmazásáról* címmel.

A Lisszaboni Szerződés az EKSZ korábbi rendelkezéseit az EUSZ 5. cikkének (3) bekezdésében fogalmazta újra, és hivatkozást illesztett be a szubszidiaritás elvének regionális és helyi dimenziójára vonatkozóan.⁴ A Lisszaboni Szerződés emellett a szubszidiaritás és az arányosság elveinek alkalmazásáról szóló 1997. évi jegyzőkönyvet egy új, azonos címet viselő jegyzőkönyvvel (2. számú jegyzőkönyv) váltotta fel. A Lisszaboni Szerződés megerősítette a nemzeti parlamentek és a Bíróság szerepét a szubszidiaritás ellenőrzésében. Azzal, hogy kifejezetten hivatkozik a szubszidiaritás elvének regionális és helyi dimenziójára, a Lisszaboni Szerződés megerősítette a Régiók Bizottságának szerepét is, és megteremtette a lehetőséget – a nemzeti parlamentek döntésétől függően – a jogalkotási hatáskörrel rendelkező regionális parlamentek részvételére az előzetes „korai előrejelzés”-mechanizmusában.

Az EUSZ 5. cikk (3) bekezdésének hatályos szövege: „A szubszidiaritás elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók.

Az Unió intézményei a szubszidiaritás elvét a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyvben meghatározottak szerint alkalmazzák. A nemzeti parlamentek az említett jegyzőkönyvben megállapított eljárásnak megfelelően gondoskodnak a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartásáról.”

10.2. A szubszidiaritás fogalma és alkalmazási köre

A szubszidiaritás elve a hatalom különböző szintjei közötti hatáskörmegosztást szabályozza, és általános célja bizonyos fokú függetlenség biztosítása az alacsonyabb szintű hatóság szá-

⁴ Ennek politikai előzménye Ausztria, Belgium és Németország Amszterdami Szerződéshez fűzött nyilatkozata volt, amely szerint a szubszidiaritás nemcsak a tagállamokra, hanem a tagállamok területi egységeire is vonatkozik, amennyiben azok a tagállam alkotmányos berendezkedése alapján jogalkotási hatáskörökkel rendelkeznek. (HL 1997 C 340/143)

mára a magasabb szintű hatósággal szemben. Az Európai Unióra vetítve a szubszidiaritás elve az Unió nem kizárólagos hatáskörei gyakorlására szolgáló kritérium. A szubszidiaritás elve kizárja az Unió beavatkozását azokban az esetekben, amikor egy kérdést a tagállamok központi, regionális vagy helyi szinten hatékonyan tudnak szabályozni, valamint feljogosítja az Uniót hatáskörei gyakorlására azokban az esetekben, amikor a tagállamok egy tervezett intézkedés célkitűzéseit nem tudják kielégítő módon megvalósítani, és az uniós szintű fellépés hozzáadott értékkel járhat.

Az EUSZ 5. cikkének (3) bekezdése alapján az Unió intézményeinek a szubszidiaritás elvével összhangban történő fellépése három tényező együttes meglétét feltételezi:

- nem az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó terület érintett;
- a tervezett intézkedés céljait a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani (szükségesség);
- terjedelme vagy hatása miatt az intézkedés az Unió fellépése keretében jobban megvalósítható (hozzáadott érték).

A szubszidiaritás elvét minden uniós intézményre alkalmazni kell, de gyakorlati jelentősége különösen a jogalkotási eljárások keretében van.

Az EUSZ a hatáskörök gyakorlásának szubszidiaritáshoz kapcsolódó elveként fogalmazza meg az arányosság követelményét, amelynek értelmében az uniós intézkedések sem formailag, sem tartalmilag nem terjeszkedhetnek túl azon, ami a Szerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges.⁵ Elméletileg az arányosság követelményének vizsgálata a szubszidiaritás vizsgálatát követően végezhető el, hiszen az uniós fellépés arányossága feltételezi, hogy a fellépés a szubszidiaritás követelményei alapján egyáltalán indokolt. A Bíróság az arányosság tekintetében visszafogott ítélezési gyakorlatot követ, és nem kívánja elvonni a jogalkotótól a politikai mérlegelés lehetőségét. Az arányosság sérelme csak akkor állapítható meg, ha „az intézkedés a hatáskörrel rendelkező intézmény által elérni kívánt célokra tekintettel nyilvánvalóan alkalmatlan”, és amennyiben ennek megállapításához jövőbeli, bizonytalan hatások felmérése szükséges, az arányosság sérelme akkor állapítható meg, ha „[a]z értékelés a szabályok elfogadásának időpontjában rendelkezésre álló adatok alapján nyilvánvalóan téves”.⁶

10.3. Ellenőrzési jogosultságok és eljárás a szubszidiaritásvizsgálat során

A nemzeti parlamentek által gyakorolt ellenőrzés

Az EUSZ 5. cikke (3) bekezdésének második albekezdése és 12. cikkének *b)* pontja értelmében a nemzeti parlamentek a 2. számú jegyzőkönyvben megállapított eljárásnak megfelelően gondoskodnak a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartásáról. Ezen eljárás (előzetes „korai előrejelzés”) szerint a jogalkotási aktus tervezetének továbbításától számított nyolc héten belül bármely nemzeti parlament, illetve bármely nemzeti parlamenti kamara

⁵ EUSZ 5. cikk (4) bekezdés.

⁶ C-280/93. számú ügy, Németországi Szövetségi Köztársaság v. az Európai Unió Tanácsa, ECLI:EU:C:1994:367, 90.

indokolással ellátott véleményt küldhet az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság elnökeinek, amelyben ismerteti azokat az okokat, amelyek alapján az adott tervezetet nem tartja összeegyeztethetőnek a szubszidiaritás elvével. Amikor a nemzeti parlamenteknek biztosított összes szavazat legalább egyharmadától indokolással ellátott vélemény érkezik (a kétkamarás parlamentek esetében kamaránként egy szavazat, az egykamarás parlamentek esetében pedig két szavazat mellett), a tervezetet újra meg kell vizsgálni („sárga lap”). A jogalkotási aktus tervezetét betervező intézmény – döntését megindokolva – dönthet arról, hogy fenntartja, módosítja vagy visszavonja-e a tervezetet. A szabadság, biztonság és jogállamiság térségére vonatkozó szövegek esetében ez a küszöb egynegyedre csökken. Amennyiben a rendes jogalkotási eljárás keretében a nemzeti parlamenteknek fenntartott szavazatok legalább egyszerű többsége megkérdőjelezi a jogalkotási javaslat szubszidiaritás elvének való megfelelését, és a Bizottság úgy dönt, hogy fenntartja javaslatát, a kérdést a jogalkotó (az Európai Parlament és a Tanács) elé utalják, amely első olvasatban dönt. Amennyiben a jogalkotó úgy véli, hogy a jogalkotási javaslat nincs összhangban a szubszidiaritás elvével, azt a Tanács esetében 55%-os szavazataránnyal, az Európai Parlament esetében pedig a leadott szavazatok többségével elutasíthatja („narancssárga lap”).

2012 májusában történt meg először, hogy egy európai bizottsági rendeletre irányuló javaslat – a kollektív fellépéshez való jognak a letelepedés szabadságával és a szolgáltatásnyújtás szabadságával összefüggésben való gyakorlásáról szóló, úgynevezett Monti II.-javaslat – „sárga lapot” kapott. A 40 nemzeti parlament vagy e parlamentek kamarái közül 19 vélte úgy (54 szavazatból 19 szavazat), hogy a javaslat tartalmát tekintve nem tesz eleget a szubszidiaritás elvének. A Bizottság végül visszavonta javaslatát, bár a szubszidiaritás elvének sérelmét nem ismerte el. 2013 októberében 11 tagállam 14 nemzeti parlamenti kamarájától kapott (18 szavazattal) újabb „sárga lapot” az európai ügyészség felállításáról szóló rendeletre irányuló javaslat. A nemzeti parlamentektől kapott, indokolással ellátott vélemények elemzése után a Bizottság úgy döntött, hogy fenntartja a javaslatot, és azzal érvelt, hogy az megfelel a szubszidiaritás elvének. 2016 májusában 11 tagállam 14 parlamenti kamarájától egy harmadik „sárga lapot” kapott a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló irányelv módosítására irányuló javaslat. A Bizottság itt is úgy határozott, hogy fenntartja javaslatát, mert álláspontja szerint a munkavállalók kiküldetése természetesen határokon átnyúló jellegű kérdés.

Narancssárga lapos eljárásra mindeddig nem került sor. Ennek oka valószínűleg abban keresendő, hogy a narancssárga lapos eljárás megindításához szükséges tagállami parlamenti részvétel már elegendő a döntéshozatal blokkolásához a Tanácsban – feltéve, hogy a tagállami kormányok a Tanácsban a tagállamuk parlamentjének álláspontját követik. Az Egyesült Királyság „bexit” népszavazását megelőző szerződés módosítási csomagban szerepelt egy úgynevezett „piros lapos” eljárás is, amelyet a tagállami parlamenteket megillető szavazatok 55%-ával lehetett volna kezdeményezni. A tervezet szerint ilyenkor az uniós jogalkotó köteles lett volna a javaslatot elutasítani vagy a szubszidiaritással kapcsolatos aggályokat orvosolni. A népszavazás eredményét követően az elképzelés lekerült a napirendről.

Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény és az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat alapján az Országgyűlésben az Európai Ügyek Bizottsága látja el szubszidiaritás ellenőrzéséhez kapcsolódó feladatokat.

Az előzetes vizsgálat esetén, amennyiben az Európai Ügyek Bizottsága szerint az európai uniós jogalkotási aktus tervezete sérti a szubszidiaritás elvét, akkor egy indokolt vélemény elfogadása feltételeinek fennállásáról szóló jelentést nyújthat be, amelyről az Országgyűlés dönt. E véleményt az Országgyűlés elnöke haladéktalanul továbbítja az Európai Bizottság, a Tanács, illetve az Európai Parlament elnökének, és egyidejűleg a Kormányt is tájékoztatja.

Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény alapján az Európai Unió jogalkotási aktusának kihirdetését követő egy hónapon belül kezdeményezheti az Európai Ügyek Bizottsága, hogy a Kormány nyújtson be keresetet az Európai Unió Bíróságához (szubszidiaritáskereset – lásd a következő alpontban). A keresetindítás alapja, hogy az Európai Unió jogalkotási aktusa a szubszidiaritás elvét sérti. Ebben a tekintetben a bizottság kezdeményezésére reagálva a Kormány vagy keresetet nyújt be az Európai Unió Bíróságához, vagy a kereset benyújtását részletes indoklással ellátva elutasítja. A benyújtás vagy annak elutasítása előtt lehetőség van egyeztetési eljárásra.

Bírói felülvizsgálat

A szubszidiaritás elvének tiszteletben tartása az Európai Unió Bíróságához benyújtott kereset alapján a jogi aktus elfogadását követő utólagos ellenőrzés tárgyát képezheti. A Bíróság joggyakorlata értelmében a szubszidiaritás elvének alkalmazása során azonban az Unió intézményei széles körű mérlegelési joggal rendelkeznek. A Bíróság a C-84/94. számú⁷ és a C-233/94.⁸ számú ügyben hozott ítéletében megállapította, hogy a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartása indokolási kötelezettség alá tartozó körülmény, vagyis az uniós intézményeknek nemcsak a szubszidiaritás elve alapján kell eljárniuk, hanem a szubszidiaritással kapcsolatos álláspontjukat indokolniuk is kell. Ez a követelmény megvalósul, ha a preambulumbekendések összességéből az elv figyelembevétele kitűnik, és annak érvényesítése a jogalkotási aktus vizsgálata során megállapítható. Egy újabb ítéletében⁹ a Bíróság megerősítette, hogy azt kell vizsgálnia, „hogy az uniós jogalkotó – részletes adatok alapján – vélhette-e úgy, hogy a tervezett intézkedés célja uniós szinten jobban megvalósítható”.

A tagállam ilyen keresetet benyújthat közvetlenül, vagy – jogrendjének megfelelően – azt beadhatja adott esetben a nemzeti parlamentje vagy annak valamely kamarája nevében. Ugyanez a jogorvoslat a Régiók Bizottságának is rendelkezésére áll azon jogalkotási aktusok esetében, amelyek elfogadásához az EUMSZ előírja a vele való konzultációt.¹⁰ A Régiók Bizottsága e jogosítványa gyakorlása érdekében monitoring hálózatot hozott létre

⁷ Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága v. az Európai Unió Tanácsa, ECLI:EU:C:1996:431, 54–55.

⁸ Németországi Szövetségi Köztársaság v. Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa, ECLI:EU:C:1997:231, 22–29.

⁹ C-547/14. számú ügy, Philip Morris Brands SARL és társai v. Secretary of State for Health, ECLI:EU:C:2016:325, 218.

¹⁰ 2. számú jegyzőkönyv, 8. cikk. Ez a keresetindítási jog nem azonos az EUMSZ 263. cikk (3) bekezdése szerinti keresetindítási joggal, ami a Régiók Bizottságát abban az esetben illeti meg, ha a jogalkotási eljárás során az őt megillető konzultációs jogokat nem gyakorolhatta.

regionális parlamentek, kormányzatok, hatóságok és ezek egyesületei, érdekképviselői szervezetei részvételével, amely jelenleg 158 entitást tart nyilván tagként (Magyarországról Budapest fővárost). A Régiók Bizottsága mindeddig nem kezdeményezett eljárást az Európai Unió Bírósága előtt a szubszidiaritás elvének sérelmére hivatkozva.¹¹

10.4. Együttműködés egyéb területeken a tagállami parlamentekkel

Az európai integrációs folyamat során a korábban a nemzeti kormányok által gyakorolt egyes hatáskörök átruházása döntéshozatali jogkörrel rendelkező közös intézményekre a nemzeti parlamentek jogalkotó, költségvetési és ellenőrző hatóságként betöltött szerepének gyengülését eredményezte. A hatáskörök nemzeti szintről európai uniós szintre emelése nem járt együtt azzal, hogy az Európai Parlamentet felruházzák mindazokkal a jogkörökkel, amelyek birtokában európai ügyekben teljes értékű parlamenti funkciót láthatna el. Mind az Európai Parlament, mind a nemzeti parlamentek kifogásolták az ebből következő demokratikus deficitet. A nemzeti parlamentek részéről megjelent a törekvés arra, hogy az uniós politikai döntéshozatal feletti befolyásukat a kormányaik európai tevékenységei felett gyakorolt fokozottabb nemzeti ellenőrzés, illetve az Európai Parlamenttel való szorosabb kapcsolat kiépítésén keresztül növeljék. Az Európai Parlament a nemzeti parlamentekkel fenntartott kapcsolataitól azt várja, hogy ezzel legitimitása erősödik, Európát pedig közelebb viheti a polgárokhoz.

1979-ig az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek szerves kapcsolatban voltak, mivel az európai parlamenti képviselőket a nemzeti parlamentek saját tagjaik közül delegálták. Az Európai Parlament közvetlen megválasztása azonban megszakította ezeket a kapcsolatokat, amelyek egy évtizeden keresztül gyakorlatilag nem léteztek. A kapcsolatok 1989-ben megkezdődött helyreállításához a Maastrichti Szerződés adott új lendületet két nyilatkozattal: a nemzeti parlamentek által az Európai Unió tevékenységeiben játszott szerep tiszteletben tartásáról, illetve az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek közötti együttműködés kialakításáról.

A nemzeti parlamentek szerepéről szóló, az Amszterdami Szerződéshez csatolt jegyzőkönyv tovább ösztönözte a nemzeti parlamenteknek az EU tevékenységeibe való nagyobb fokú bevonását, és előírta, hogy a konzultációs dokumentumokat és javaslatokat azonnal továbbítsák számukra annak érdekében, hogy a nemzeti parlamentek megvizsgálhassák ezeket, mielőtt a Tanács határoz. A nemzeti parlamentek fontos szerepet játszottak az Európa jövőjével foglalkozó konvent vitáin is, ahol az egyik munkacsoport központi témájául is szolgáltak. Az Európai Bizottság 2006 májusában beleegyezett abba, hogy minden új javaslatot és konzultációs dokumentumot továbbítsa a nemzeti parlamenteknek.

Ez a „politikai párbeszéd” a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével, a nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről szóló 1. számú jegyzőkönyv 1–2. cikkei értelmében jogi kötelezettséggé vált. A Szerződések, illetve a jegyzőkönyv ezen túlmenően

¹¹ A Régiók Bizottsága 2018. február 1-jén elfogadott határozatában (RESOL-VI/29) kilátásba helyezte, hogy az Európai Unió Bíróságához fordul, amennyiben a Bizottság javaslata [COM (2017) 826] az Európai Regionális Fejlesztési Alap és más alapok általános szabályait meghatározó rendelet módosításáról eredeti formájában elfogadásra kerül.

átfogó tájékoztatási kötelezettséget írnak elő, amely magában foglalja többek között az alábbi döntésekről szóló hivatalos tájékoztatást és dokumentumok megküldését a tagállami parlamenteknek. Ezek:

- valamennyi jogalkotási aktus tervezete;
- a Tanács üléseinek napirendje és eredményei, ideértve az azokról készült jegyzőkönyveket, amennyiben a Tanács jogalkotási aktusok tervezetéről tanácskozott;
- a Számvevőszék éves jelentése;
- valamely állam felvételi kérelme az EU-ba;
- amennyiben az Európai Tanács az EUSZ 48. cikk (7) bekezdése értelmében fel kívánja hatalmazni a Tanácsot, hogy egyhangú döntés helyett minősített többséggel határozzon, illetve különleges jogalkotási eljárás helyett rendes jogalkotási eljárás alkalmazásáról dönt, ezt a döntést annak életbe lépése előtt hat hónappal meg kell küldeni a tagállami parlamenteknek; a döntés csak akkor lép életbe, ha azt egy tagállami parlament sem kifogásolja.

Az Európai Unió parlamentjein belüli, európai ügyekkel foglalkozó parlamenti bizottságok konferenciája (COSAC) 1989 óta hathavonta ülésezik a nemzeti parlamentek európai ügyekkel foglalkozó szervei és hat európai parlamenti képviselő részvételével. A konferenciát az Unió soros elnökségét ellátó ország parlamentje hívja össze, az Európai Parlament és az elnökségi trojka parlamentjei készítik elő, és az európai integrációval kapcsolatos főbb témákat tárgyalja. A COSAC nem döntéshozatali, hanem konzultációs és koordinációs szerv, amely konszenzus útján határoz. A nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről szóló 1. számú jegyzőkönyv kifejezetten kimondja, hogy a COSAC bármilyen észrevételt megfogalmazhat, amelyet az Európai Unió intézményeinek figyelmére érdeemesnek tart, észrevételei azonban nem kötelezik a nemzeti parlamenteket.

2005-től kezdődően az európai és a nemzeti parlamenti képviselők közös parlamenti ülések keretében találkoznak tartanak, amelyeken megvitatják az uniós döntéshozatal során felmerülő, a parlamenteket érintő kérdéseket.

Vákát oldal

11. Lobbitevékenység az Európai Unióban

A lobbitevékenység meghatározó jelentőségre tett szert az EU-ban. A Brüsszelben tevékenykedő lobbisták létszámát becslések 10 000 és 30 000 közé teszik, a tényleges szám valószínűleg az alsó értékhez áll közelebb. A rendszeresen aktív érdekcsoportok száma 3500 és 4000 között mozog, és közülük sokan állandó irodát tartanak fenn Brüsszelben, amelyek napi szinten igyekeznek befolyásolni az uniós döntéshozatali folyamatokat. Egyéb érdekcsoportok, amelyek fő tevékenysége más természetű, csak alkalmanként végeznek lobbitevékenységet. Ugyanakkor nem minden rendszeresen lobbizó érdekcsoport tart fenn Brüsszelben irodát: a lobbisták gyakran csak látogatóba érkeznek a városba, miközben a szervezet központja másutt található.

Az EU-hoz kapcsolódó élénk lobbitevékenység két fontos üzenetet hordoz. Az EU számos területen jelentős döntéshozóvá vált, vagy legalábbis az érdekcsoportok annak tekintik – enélkül aligha áldoznának komoly erőforrásokat befolyásolására. Másrészt az érdekcsoportok úgy vélik, hogy képesek érdemben hatást gyakorolni az uniós döntésekre – vagyis az uniós lobbitevékenység indokolt és észszerű érdekérvényesítési eszköz.

A *lobbista* kifejezés eredete a 19. századi Angliáig nyúlik vissza, ahol a brit parlament előcsarnokában, a „lobbiban” várakozó személyek igyekeztek névtelenségbe burkolózó megbízóik – ekkoriban szinte kizárólag gazdasági – érdekeit érvényesítve törvényjavaslatok támogatására rábírní az elhaladó képviselőket. A politikatudományban az 1920-as évek óta használatos a *nyomásgyakorló csoport (pressure group)* elnevezés, amely e csoportok funkcióját jeleníti meg. Az *érdekcsoport* elnevezés, ami a csoportot mozgató közös érdekekre utal, szintén bevettnek számít, és a nyomásgyakorló csoport elnevezéssel szemben nem hordoz negatív töltetet. Az érdekcsoportok három meghatározó tulajdonsággal rendelkeznek:

- szervezettség (széles társadalmi mozgalmak vagy a közvélemény nem tekinthető érdekcsoportnak);
- érdekvezérelt tevékenységet folytatnak, amelynek célja a politikai döntések befolyásolása;
- ugyanakkor nem céljuk formális politikai hivatal betöltése (nem pártok, és nem állítanak jelölteket politikai tisztségekre).

11.1. Az érdekcsoportok típusai az EU-ban

Az európai szakmai szövetségek egy adott ágazatot képviselő esernyőszervezetek. Ilyen például az Európai Vegyipari Tanács (CEFIC), amelynek tagjai egyrészt a tagállami ágazati érdekképviseleti szervezetek (például a Magyar Vegyipari Szövetség), másrészt meghatározó vegyipari cégek (például a Procter&Gamble). Szakmai szövetségek nemcsak ágazatokat, hanem egyes professziókat is képviselhetnek, ilyen az Európai Orvosok Állandó

Bizottsága (CPME), amelynek tagjai a tagállamok orvosi érdekképviseleti szervei. Az európai érdekcsoportok hozzávetőleg egyharmada szakmai szövetség.

Amellett, hogy szakmai szövetségek tagjai, a legnagyobb cégek gyakran saját képviseleti irodát is fenntartanak. Ez lehetővé teszi, hogy indokolt esetben önálló, esetleg különutas lobbistratégiát alkalmazzanak, és saját üzenetüket közvetlenül juttassák el a döntéshozókhoz.

A második legnagyobb csoportot a tanácsadó (consulting) cégek alkotják, amelyek nem egy meghatározott érdekkört képviselnek, hanem mindenkor ügyfeleik érdekében lobbiznak. Consulting cég igénybevétele előnyös lehet akkor, ha nem kifizetődő állandó képviselet fenntartása Brüsszelben, mert csak alkalomszerű lobbitevékenységre van szükség. A consulting cégek gyakran speciális tapasztalattal, szakértelemmel és kapcsolatrendszerrel rendelkeznek, amelyek még állandó képviselettel rendelkező ügyfelek számára is hozzáadott értéket jelenthetnek. A consulting cégek a brüsszeli lobbicsoportok mintegy 15%-át teszik ki.

A civil szervezetek vagy nem kormányzati szervezetek (NGO-k) általuk közérdekűnek tekintett célkitűzéseket képviselnek, mint például az emberi jogok védelme (Amnesty International) vagy a környezetvédelem (Greenpeace). Az európai civil szervezetek egy része európai szinten működő egységes entitás, más szervezetek a szakmai szövetségek mintájára szerveződnek, és tagállami civil szervezeteket tömörítő esernyőszervezetek. Az európai érdekcsoportok nagyságrendileg 10-15%-a civil szervezet.

A munkáltatók és munkavállalók tagállami érdekképviseleti szervezetei önállóan vagy esernyőszervezeteiken keresztül szintén végeznek európai szintű lobbitevékenységet. Együttesen az európai érdekcsoportok mintegy 10%-át adják.

A régiók és helyi önkormányzatok, mint a német Landok, a spanyol autonóm régiók, egyes nagyvárosok és a részvételükkel működő CEMRS (Európai Települések és Régiók Tanácsa) szintén aktív lobbitevékenységet végeznek. Ezek az entitások egyes uniós politikák legnagyobb kedvezményezettjei, emellett számos uniós politika végrehajtásában érintettek, ezért a legnagyobbak önálló brüsszeli képviseleti irodával is rendelkeznek.

Egyes nemzetközi szervezetek (például a Világbank vagy a Nemzetközi Migrációs Szervezet) ugyancsak jelenlétet tartanak fenn Brüsszelben. A brüsszeli kutatóintézetek (think tank-ek) gyakran a döntéshozókat is igyekeznek bevonni az általuk fontosnak tekintett problémák megvitatásába, kutatások megvalósításába. A nemzetközi szervezetek és kutatóintézetek rendszerint nem képviselnek partikuláris érdekeket, de tevékenységük és az általuk alkalmazott eszközök gyakran nagyon hasonlóak az érdekcsoportok lobbitevékenységéhez.

Csakúgy, mint a tagállami politikai rendszerekben, európai szinten is igaz, hogy az érdekcsoportok túlnyomó többsége gazdasági és üzleti érdekeket képvisel. Ennek oka, hogy a koncentrált érdekekkel rendelkező, véges számú szereplő könnyebben szerveződik meg, mint a jelentős számú és diffúz érdekekkel rendelkező érintett. A jelenséget részletesen elemezte Mancur Olson 1965-ben megjelent klasszikus művében (*A kollektív cselekvés logikája: közjavak és csoportelmélet*). Az érdekcsoportok tagjaik számára kollektív javakat biztosítanak, amelyek az esetek többségében közjavak. Ha egy fogyasztóvédelmi egyesület a fogyasztók számára kedvező változásokat ér el, abból valamennyi fogyasztó részesül, nem csak az egyesület tagjai. Ráadásul a fogyasztók száma olyan nagy, hogy az egyes fogyasztók aktivitásának az egyesület hatékonysága szempontjából elhanyagolható jelentősége van. Tehát az aktív fogyasztói részvétel a fogyasztó nézőpontjából egyáltalán nem kifizetődő, és így nem racionális magatartás.

Ezek a megfontolások azonban koncentrált érdekek esetében nem érvényesülnek. Az érintettek száma lényegesen alacsonyabb, így ők könnyebben megszervezhetőek. Koncentrált érdekek esetében a kollektív cselekvés egyéni hozadéka is magasabb, ami ugyancsak a szerveződést segítő tényező.

11.2. Érdekképviselési rendszerek

Érdekcsoportok minden politikai rendszerben léteznek, hiszen minden politikai rendszerben kísérletet tesznek a politikai döntések befolyásolására. Az érdekcsoportok valamennyi nyugati demokráciában kiemelt szerepet játszanak, azonban a kormányzat és az érdekcsoportok kapcsolatát illetően jelentős különbségek figyelhetők meg az egyes politikai rendszerek között.

A demokratikus politikai rendszerekben az érdekcsoportok politikája klasszikusan a pluralizmusra épül. Ennek meghatározó alapelve, hogy a politikai döntések kisajátítása egyes érdekcsoportok által csak akkor kerülhető el, ha az állampolgárok és szerveződések viszonylag könnyen kapcsolatba léphetnek, és hozzáférhetnek a döntéshozókhoz. Minden érdekcsoport álláspontjával szemben felléphet egy másik érdekcsoport, több érintező érdeket eltérően érintő javaslat esetében pedig számos érdekcsoport folytat változó geometriájú küzdelmet. A pluralista modellben nagyszámú érdekcsoport formálisan egyenlő feltételek mellett küzd a döntéshozók figyelméért, ezért mind az érdekcsoportok egymás közötti, mind az érdekcsoportok és a kormányzat közötti kapcsolatot antagonisztikus ellentét jellemzi. A tökéletesen működő pluralista rendszerekben a kormányzat úgy tudja leghatékonyabban érvényesíteni a közérdeket, ha semleges döntőbíróként lép fel az érdekcsoportok küzdelmében. A pluralista érdekképviselési rendszerekre az Egyesült Államok és az Egyesült Királyság hozható példaként.

A korporatista rendszereket ezzel szemben az jellemzi, hogy néhány kiválasztott érdekcsoport privilegizált hozzáféréssel rendelkezik a döntéshozókhoz, ami egyes politikai döntések meghozatala előtti konzultációs lehetőséget, kivételes esetben egyetértési jogot jelent. A korporatista rendszerekben formalizált és rendszeresen működő konzultációs fórumok alakulnak ki a kormányzat és a privilegizált érdekcsoportok részvételével, amelyek elsődleges célja az együttműködés és konszenzusteremtés – ami természetesen nem zárja ki adott esetben a jelentős nézetkülönbségeket. A korporatista rendszer legjellemzőbb példája Ausztria, de korporatív elemek megtalálhatók Németország, Belgium és a skandináv államok politikai rendszereiben is. Ezekben az országokban a legnagyobb szakszervezetek és munkáltatói érdekképviselési egyesületek kiemelten fontos szerepet játszanak bizonyos szociál- és gazdaságpolitikai döntések meghozatalában.

Számos kísérlet született arra, hogy az Európai Unió érdekképviselési viszonyait is hasonló modelleket használva értelmezzék. Ezek rendszerint arra a megállapításra jutottak, hogy az EU alapvetően pluralista politikai rendszer, amely viszonylag nyitott az érdekcsoportok irányában: számos érdekcsoport működik aktívan európai szinten, és ezek egyszerűen hozzáférhetnek a döntéshozókhoz, de a hozzáféréseknél osztozniuk kell a többi érdekcsoporttal.

Ugyanakkor az EU intézményrendszerében több korporatív elem is azonosítható. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSZB) már az Európai Gazdasági Közösség létrehozása óta privilegizált hozzáférést biztosít egyes társadalmi és gazdasági

érdekcsoportoknak a döntéshozatali folyamatokhoz. A Régiók Bizottsága révén 1994 óta hasonló platform működik egyes regionális és települési önkormányzatok számára. Az EGSZB és a Régiók Bizottsága politikai jelentősége azonban korlátozott: mindkét testület nagy létszámú, ahol kifejezetten problematikus lehet a közös álláspont megfogalmazása. Ezen túlmenően a két tanácsadó testület már csak akkor kap lehetőséget véleménye kifejtésére, amikor a Bizottság javaslata napvilágot látott – igazán hatékony lobbitevékenység kifejtéséhez viszont már a javaslat kialakításának fázisában is aktív fellépésre van szükség.

Az 1980-as években láthattunk kísérletet valóban korporatív döntéshozatali fórum létrehozására európai szinten a Szociális Párbeszéd Bizottság formájában, ami számos átalakítással a mai napig működő konstrukció. Ahhoz, hogy egy szervezetet elismerjenek az európai szociális párbeszédben részt vevő partnerként, uniós szinten kell szerveződnie, valamint jogosultnak kell lennie konzultációkon való részvételre, illetve megállapodások tárgyalására. A szervezeteknek számos uniós tagállamban reprezentatívnak, nemzeti tagjaiknak pedig az adott ország elismert szociális partnereinek kell lenniük. A reprezentatív érdekszervezetek az EUMSZ 154–155. cikke értelmében

- ágazatokat átfogó jellegűek, vagy adott ágazatokhoz, illetve kategóriákhoz tartoznak, valamint európai szinten szerveződnek;
- olyan szervezetekből állnak, amelyek maguk is az adott tagállam szociális partneri struktúráinak szerves és elismert részét képezik, megállapodások tárgyalására jogosultak, és több tagállamban reprezentatívak; továbbá
- rendelkeznek a konzultációs folyamatban való hatékony részvétel biztosítását szolgáló megfelelő struktúrával.

Az élet- és munkakörülmények kutatásáért felelős uniós hivatal, a Eurofound 2006 óta több mint 40 tanulmányt készített a reprezentativitásról. A Eurofound biztosítja a Bizottság számára az adatokat, amelyek az európai szociális partnerek reprezentativitásának értékeléséhez szükségesek.¹

Az európai szintű kétoldalú szociális párbeszéd a munkáltatók és a szakszervezetek között jön létre. A vitatott kérdések a gazdasági ágazat egészét vagy annak egyes ágazatait érinthetik. A kétoldalú párbeszéd a fent említett bizottságok keretében az Európai Bizottság – támogatóként és közvetítőként való – részvételével kerülnek megrendezésre. A háromoldalú szociális párbeszéd során a munkáltatói és munkavállalói szervezetek képviselői találkoznak az uniós intézmények (Európai Bizottság, Európai Tanács, EU Tanácsa) képviselőivel, mégpedig az évente kétszer megrendezett Növekedési és Foglalkoztatási Háromoldalú Szociális Csúcstalálkozó keretében. Ezen túlmenően rendszeres megbeszéléseket is tartanak technikai és politikai szinten egyaránt a makrogazdaság, a foglalkoztatás, a szociális védelem, valamint az oktatás és képzés területén.

A szociális párbeszéd eddig négy ágazatközi megállapodást eredményezett: a szülői szabadságra vonatkozó 1995. decemberi keretmegállapodást, illetve annak 2009. júniusi felülvizsgálatát, a részmunkaidőre vonatkozó 1997. júniusi megállapodást, illetve a határozott ideig tartó munkavégzésre vonatkozó 1999. márciusi keretmegállapodást. Ezek a politikai

¹ Reprezentatív általános ágazatközi szervezet például a Business Europe, az Európai Szakszervezetek Szövetsége, az Állami és Közszolgáltatói Vállalatok Európai Központja, az Európai Kis- és Középvállalkozások Szövetsége, a Vállalatvezetők és Menedzserek Európai Szövetsége; a Eurocadres és a Eurochambres.

megállapodások az EU irányelvi jogalkotó tevékenysége révén váltak a tagállamokra kötelező rendelkezéssé. Mint látható, a szociális párbeszéd a megállapodások számát tekintve nem túlságosan termékeny, ami elsősorban arra vezethető vissza, hogy a munkáltatói érdekképviseleti szövetségek vonakodnak az európai szintű kötelezettségvállalásoktól.

A mezőgazdasági politika szintén olyan terület, ahol európai szinten nem elhanyagolható korporatív elemek figyelhetők meg. A közös agrárpolitika kialakításában a kezdetektől fogva részt vettek a gazdálkodók képviselői, akiket európai szinten a COPA/COGECA tömörít. A COPA/COGECA állandó szereplője a Bizottság mezőgazdasági főigazgatóságában vagy a Tanács mezőgazdasági formációjában zajló politikai vitáknak. Dominanciája azonban a 90-es évektől kezdve némileg csökkent, mert a mezőgazdasági politika alakításában más érdekcsoportok (elsősorban környezet- és fogyasztóvédelmi csoportok) is komoly pozíciókat harcoltak ki maguknak.

Az európai szintű érdekképviseleti rendszer egyik meghatározó sajátossága, hogy a Bizottság nem semleges döntőbíró az érdekcsoportok küzdelmében, hanem aktívan támogatja bizonyos érdekcsoportok – elsősorban civil szervezetek – megszerveződését és tevékenységét. A Bizottság e tekintetben neopluralista megközelítést követ, amely szerint a pluralista politikai rendszerek fogyatékoságait úgy lehet orvosolni, hogy a kormányzat a semleges szemlélő szerepével szakítva tudatosan kutató, támogató és kapcsol be a döntéshozatali folyamatokba alulreprezentált, közérdekű törekvéseket képviselő érdekcsoportokat. A korporatizmussal ellentétben a neopluralizmus nem meghatározott társadalmi érdekcsoportokat preferál, hanem egyes politikai döntések meghozatala során becsatornázza a partikuláris érdekcsoportok által meg nem jelenített közérdekű megfontolásokat. Így fogyasztási cikkek minőségi előírásainak meghatározásában részt vehetnek fogyasztóvédelmi csoportok, kibocsátási határértékek meghatározásában környezetvédelmi csoportok, a nemek közötti egyenlőséggel foglalkozó jogalkotás előkészítésében pedig nőjogi szervezetek.

A Bizottság az európai szintű érdekcsoportok támogatásától egyúttal saját legitimitációjának erősödését is reméli, egyúttal felhasználja ezeket a szervezeteket az európai polgárok és közvélemény mobilizálására egyes bizottsági kezdeményezések mellett. A Bizottság olyan európai érdekcsoportok létezésében érdekelt, amelyek a Bizottság szempontjából konstruktívan és támogatóan vesznek részt az uniós döntéshozatalban. Az uniós érdekképviseleti rendszert ezért egyfajta tervezett pluralizmus jellemzi, amit nagyban meghatároznak a Bizottság preferenciái és anyagi ösztönzői. E rendszernek nem kívánt következményei is lehetnek: a finanszírozási nehézségekkel küzdő érdekcsoportok számára az uniós támogatás akár még az autonóm érdekképviselet szempontjait is felülírhatja. Egyes civil szervezetek (például a Greenpeace) éppen ezért nem is fogadják el az uniós támogatást. Más szervezetek ennek nem tulajdonítanak jelentőséget: az európai fogyasztóvédelmi esernyőszervezet (BEUC) költségvetésének mintegy 50%-át uniós forrásokból fedezi; a szociális tematikájú civil szervezeteket tömörítő Social Platform esetében ez az arány 90% körül mozog.

11.3. Érdekérvényesítési stratégiák

Az érdekcsoportok érdekérvényesítési tevékenysége alapvetően kétféle, eltérő politikai logikát tükröző stratégiára épülhet. A belső lobbizás során az érdekcsoportok közvetlenül a döntéshozókkal lépnek kapcsolatba a befolyásolás érdekében. A külső lobbitevékenység

ezzel szemben a közvélemény befolyásolása révén igyekeznek nyomást gyakorolni a döntéshozókra. Az érdekcsoportok a két módszert általában párhuzamosan alkalmazzák, azonban tipikusan a módszerek közül valamelyik dominánsabb. Az érdekcsoportok stratégiaválasztását a következő szempontok vezérlik:

- a lobbitevékenység célcsoportja: a külső lobbitevékenység akkor hatékony, ha a döntéshozók érzékenyek a közvélemény alakulására, választott politikusok esetében a külső lobbizás sokkal hatékonyabb, mint köztisztviselőknél;
- az érdekcsoport identitása és szervezeti jellemzői: a belső lobbitevékenységhez elengedhetetlen, hogy az érdekcsoportnak élő kapcsolatai legyenek a döntéshozókkal, és olyan módon tudjon releváns és rendszerezett információt biztosítani számukra, hogy az felhasználható legyen a politikai viták során; a külső lobbitevékenységhez tagok és önkéntesek hálózatára van szükség, amely felhasználásával tömegrendezvényeket lehet lebonyolítani és közvetíteni a média felé – e képességek nem építhetők fel egyik napról a másikra, és rendszerint az érdekcsoport identitásával, kultúrájával, történelmével szoros összefüggésben, fokozatosan alakultak ki;
- a képviselt ügy természete: a képviselt ügyek mobilizációs potenciálja jelentősen eltérhet; állások és bérek védelmében vagy környezetszennyező beruházás ellenében könnyebben mozgósíthatók tömegek, mint a könyvvizsgálat nemzetközi standardjainak felülvizsgálata érdekében.

A cégeket, ágazatokat vagy települési önkormányzatokat képviselő érdekcsoportok szinte kizárólag belső lobbistatégiákat alkalmaznak. A szakszervezetek és gazdaszövetségek mind belső, mind külső lobbizásban (sztrájkok, demonstrációk) erősek lehetnek. Európai szinten azonban a kizárólag külső lobbitevékenységre építő stratégia nem igazán hatékony. A külső lobbitevékenység aránya uniós szinten egyébként is jelentősen elmarad a tagállami szinttől. Az EU tagállamaiban az uniós ügyekkel kapcsolatos megmozdulások és tiltakozások az összes politikai megmozdulásnak mindössze 5%-át teszik ki, és ezeknek is csak mintegy 20%-a (tehát az összes politikai megmozdulás 1%-a) valódi kollektív európai megmozdulás, amely határokon átnyúló jellegű, és az uniós döntéshozókat célozza meg. A fennmaradó 80% uniós ügyekkel kapcsolatos ugyan, de a tagállami döntéshozókat célozza meg.

Az érdekcsoportoknak a belső lobbitevékenység esetében is meg kell hozniuk azt a stratégiai döntést, hogy az uniós vagy a tagállami döntéshozatali szintet célozzák-e meg – esetleg mindkettőt. Ideális esetben az érdekcsoportok mindkét szinten aktívak, és ez a sajátosság az érdekcsoportok szervezeti felépítésében is megmutatkozik. A többszintű kormányzás mind az érdekcsoportok, mind a tagállami kormányok mozgásterét növeli. Az EU csökkenti az érdekcsoportok függését a tagállami kormányoktól, mert további befolyásolási lehetőséget teremt európai szinten, és hozzáférést biztosít az európai döntéshozókhöz. Másrészt az EU lehetővé teszi, hogy a tagállami kormányok uniós szintű megállapodásokra vagy az uniós jogra való hivatkozással térjen ki az érdekcsoportok követelése elöl.

Az érdekcsoportoknak abban a kérdésben is döntést kell hozniuk, hogy önálló lobbitevékenységet folytatnak, vagy együttműködnek más érdekcsoportokkal. Általában a koalícióépítés elengedhetetlen a valódi politikai befolyás megszerzéséhez, azonban a koalícióépítéshez szükséges kompromisszumok felvizezhetik a képviselt álláspontot és üzenetet: a megfelelő partnerek felkutatása és a közös álláspont kialakítása a lobbisták egyik kulcsfontosságú feladata. Általánosabb megközelítésben a koalícióépítés azért is fontos, mert a lobbizás valójában

erőforrások megosztása: az érdekcsoportok azért képesek befolyásolni a politikai döntéseket, mert a döntéshozók számára értékes javakat szolgáltatnak: szakértelmet és politikai támogatást. A koalíciók ezekből a javakból többet bocsáthatnak rendelkezésre.

11.4. Lobbitevékenység és demokrácia

A lobbitevékenység és a demokrácia egymáshoz való viszonya élénk vita tárgya. A demokratikus politikai rendszerekben hozott döntéseknek valamennyi polgár, nem csak egyes érdekcsoportok preferenciáit kell tükröznie. Ezen túlmenően a politikai döntéseknek kellően transzparens módon kell születniük, ami lehetővé teszi a polgárok számára, hogy átlássák, ki, hogy és miért hozta a döntéseket, és adott esetben a döntéshozókat ezért politikai vagy jogi értelemben felelősségre vonhassák. A lobbitevékenység alkalmas lehet arra, hogy mindkét elvárást megghiúsítsa.

Ugyanakkor nem következik egyértelműen, hogy minden lobbitevékenység káros lenne a demokráciára, vagy önmagában antidemokratikus lenne. A lobbitevékenység új információ és alternatív nézőpontok biztosításával akár még javíthatja is a politikai döntések színvonalát. Ahhoz, hogy ez ténylegesen megvalósuljon, egyrészt biztosítani kell az érdekcsoportok lobbitevékenysége közötti egyensúlyt, másrészt szabályozni kell a politikai befolyásolás során alkalmazható eszközöket és módszereket. Objektív információ és adatok rendelkezésre bocsátásával szemben elvi aggályok aligha merülhetnek fel, a szelektív vagy torz tájékoztatás már problematikus, a vesztegetés pedig minden uniós tagállamban büncselekménynek számít. A lobbitevékenység átláthatósága hasonlóan széles skálán mozog: a nyilvános és dokumentált megbeszélésektől egészen a titkos találkozókig.

Az Európai Parlament és az Európai Bizottság 2011 júniusa óta közös átláthatósági nyilvántartást vezet, amelyben több mint 11 000 entitást tartanak nyilván. A nyilvántartás hatályos szabályait a Parlament és a Bizottság által 2014-ben kötött intézményközi megállapodás szabályozza. Az Európai Tanács és az EU Tanácsa egyelőre nem csatlakozott a nyilvántartáshoz. A nyilvántartás hatálya a lobb-, érdekképviselési és tanácsadói tevékenységekre terjed ki. Ezek közé tartozik minden olyan tevékenység, amelynek célja az uniós intézmények politikai kialakításának vagy végrehajtásának, illetve döntéshozatali eljárásainak – közvetlen vagy közvetett – befolyásolása, függetlenül a tevékenység helyétől és az alkalmazott kommunikációs csatornáktól vagy eszközöktől. A regisztráció önkéntes, de a Parlament és a Bizottság számos ösztönzővel igyekszik ezt elősegíteni. Az Európai Bizottság részéről ezek az ösztönzők:

- *biztosokkal, kabinettagokkal és főigazgatókkal szervezett találkozók*: a nyilvántartás hatálya alá tartozó tevékenységeket végző szervezetek és önfoglalkoztató személyek csak a regisztrációt követően vehetnek részt ezeken a találkozókön;
- *nyilvános konzultációk*: a regisztrált tagok automatikus értesítést kapnak az általuk megjelölt érdekeltségi területet érintő konzultációkról; az eredmények közzétételkor a Bizottság különbséget tesz a regisztrált és a nem regisztrált résztvevők között;
- *szakértői csoportok*: az ilyen csoportokat működtető főigazgatóságok ellenőrizni szokták, hogy az egyes szakértőket delegáló szervezet regisztrálta-e magát a nyilvántartásban. Ha nem, a főigazgatóság felkéri az érintettet, hogy tegye meg a tagság

jellegetől függően a szakértői csoportok bizonyos tagjait csak a nyilvántartásban való regisztrációt követően lehet kinevezni;

- *védnökség*: a Bizottság nem vállal védnökséget olyan érdekvédelmi szervezet esetében, amely nem regisztrálta magát.

Az Európai Parlament a nyilvántartott szervezeteknél dolgozó személyeknek különleges hozzáférést kínál saját épületeihez, miután az Akkreditációs Osztály jóváhagyta ezt. A Parlament jelenleg a bizottsági meghallgatásokon részvételre jogosult szervezetek felszólalóitól minden esetben megköveteli az előzetes regisztrációt.

Az átláthatósági nyilvántartásról szóló 2014. évi intézményközi megállapodás mellékletében foglalt magatartási kódex megállapítja a regisztrálókra vonatkozó szabályokat, és lefekteti az uniós intézményekkel való kapcsolattartás során érvényesítendő magatartási normákat. Az uniós intézményekkel, azok tagjaival, tisztviselőivel és egyéb alkalmazottaival fenntartott kapcsolataikban az érdekképviselők

- mindig nevükkel és adott esetben nyilvántartási számukkal azonosítják magukat, valamint közlik, hogy mely szervezet vagy szervezetek képviselőjében járnak el; nyilatkoznak továbbá az általuk előmozdítani kívánt érdekekről, célokról, szándékokról, és adott esetben megjelölik az általuk képviselt ügyfeleket és tagokat;
- nem szereznek információt, és nem lépnek fel valamely döntés meghozatala érdekében tisztességtelen úton, indokolatlan nyomásgyakorlás vagy nem helyénvaló magatartás révén, és erre nem is tesznek kísérletet;
- harmadik felekkel való kapcsolataikban nem állítják, hogy bármilyen hivatalos viszonyban lennének az unióval vagy annak bármely intézményével, nem állítanak hamis információkat a nyilvántartásba vétel hatásáról, amelyekkel félrevezetnék a harmadik feleket vagy az Unió tisztviselőit és egyéb alkalmazottait, és kifejezett engedély nélkül nem használják az uniós intézmények emblémáit;
- nem adják el harmadik feleknek az uniós intézményektől kapott dokumentumok másolatait;
- nem készítetik az uniós intézmények tagjait, az Unió tisztviselőit vagy egyéb alkalmazottait, e tagok asszisztenseit vagy gyakornokait a rájuk vonatkozó szabályok és magatartási normák megszegésére;
- amennyiben az Unió volt tisztviselőit vagy egyéb alkalmazottait, az uniós intézmények tagjainak volt asszisztenseit vagy gyakornokait foglalkoztatják, tiszteletben tartják az ezen alkalmazottakra kötelező szabályok és titoktartási követelmények betartására vonatkozó kötelezettségüket;
- az Európai Parlament valamely képviselőjének környezetében lévő bármely személlyel való szerződéses kapcsolatot vagy ilyen személy alkalmazását megelőzően megszerzik az Európai Parlament érintett képviselőjének vagy képviselőinek előzetes hozzájárulását;
- tiszteletben tartják az Európai Parlament volt képviselőinek és az Európai Bizottság volt tagjainak jogaira és kötelezettségeire vonatkozó szabályokat;
- tájékoztatják az általuk képviseltet az uniós intézmények felé fennálló kötelezettségeikről.

Felhasznált irodalom

- ÁBRAHÁM Márta – ERDŐS Éva – FARKAS Ákos – MISKOLCZI Bodnár Péter – M. NYITRAI Péter – TORMA András – SÁNTHA Ferenc (2005): *Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) az Európai Unió büntügyi együttműködési rendszerében*. Budapest, KJK-Kerszöv.
- ALEXANDER, Kern (2016): The European Central Bank and Banking Supervision. The Regulatory Limits of the Single Supervisory Mechanism. *European Company and Financial Law Review*, Vol. 24, No. 13. 467–494. DOI: <https://doi.org/10.1515/ecfr-2016-5001>
- AUST, Anthony (2013): *Modern Treaty Law and Practice*. 3rd ed. Cambridge, Cambridge University Press.
- Az Európai Tanács és a Tanács története. Döntéshozatal és jogalkotás az európai integrációs folyamatban* (2016). Luxembourg, az Európai Unió Kiadóhivatala.
- Az Európai Unió 2017-es általános költségvetési tervezete (2017). Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/budget/data/DB/2017/hu/GenRev.pdf> (A letöltés dátuma: 2019. 06. 01.)
- BAKACSI Gyula (2010): *A szervezeti magatartás alapjai*. Budapest, AULA.
- BALÁZS István (2015): Az európai közigazgatási jog és közigazgatás értelmezéséről. In GERENCSÉR Balázs – BERKES Lilla – VARGA Zs. András: *A hazai és uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései*. Budapest, Pázmány Press. 13–31.
- BARABÁS Gergely (2014): A Kúria ítélete a Magyar Orvosi Kamara tagdíjszabályzatában foglalt regisztrációs díjfizetési kötelezettséget előíró szabály hatályon kívül helyezéséről. Közigazgatási bíróság által gyakorolt normakontroll közigazgatási perben. *Jogesetek Magyarázata*, 5. évf. 4. sz. 37–62.
- BLUTMAN László (2013): *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. Budapest, HVG-Orac.
- BODNÁR Zoltán (2007): A monetáris rendszer joga. In SIMON István szerk.: *Pénzügyi jog I*. Budapest, Osiris. 235–271.
- BONADIO, Enrico (2011): EU Embraces Enhanced Cooperation in Patent Matters. Towards a Unitary Patent Protection System. *European Journal of Risk Regulation*, Vol. 2, No. 3. 416–420. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1867299X00001434>
- BOROS Anita (2017): Zárszó. Közigazgatási eljárásjog az Európai Unióban: a ReNEUAL Modell Szabályok értékelése. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2. (külön)szám, 242–251.
- BORRÁS, Susana – JACOBSSON, Kerstin (2004): The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU. *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, No. 2. 185–208. DOI: <https://doi.org/10.1080/1350176042000194395>
- BOZSÓ Gábor (2001): Az uniós közszolgálat. *Pro Publico Bono*, 1. évf. 2. sz.
- BRADLEY, Kieran St. C. (2014): Legislating in the European Union. In BARNARD, Catherine – PEERS, Steve eds.: *European Union Law*. Oxford, Oxford University Press. 98–137.
- BUSUIOC, Madalina (2013): *European Agencies. Law and Practices of Accountability*. Oxford Studies in European Law.
- CHALMERS, Damian – DAVIES, Gareth – MONTI, Giorgio (2014): *European Union Law*. 3rd edition. Cambridge, Cambridge University Press.

- CHAMON, Merijn (2015): The dividing line between delegated and implementing acts, part two. The Court of Justice settles the issue in *Commission v. Parliament and Council (Visa reciprocity)*. *Common Market Law Review*, Vol. 52, No. 6. 1617–1634.
- COLLIGNON, Stefan – DIESSNER, Sebastian (2016): The ECB's Monetary Dialogue with the European Parliament. Efficiency and Accountability during the Euro crisis? *Journal of Common Market Studies*, Vol. 54, No. 6. 1296–1312. DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.12426>
- CRAIG, Paul – DE BÚRCA, Gráinne (2015): *EU Law. Text, Cases, and Materials*. 6th edition. Oxford, Oxford University Press.
- CRAIG, Paul (2011): The ECJ and ultra vires action. A conceptual analysis. *Common Market Law Review*, Vol. 48, No. 2. 395–437.
- CURTIN, Deirdre (2009): *Executive Power of the European Union. Law, Practices, and the Living Constitution*. Oxford, Oxford University Press.
- CSÚRÖS Gabriella (2015): *Unió pénzügyek*. Budapest, HVG-Orac.
- DANWITZ, Thomas (2008): *Europäisches Verwaltungsrecht*. Köln, Springer Verlag.
- DAVID, Antje (2011): Inspections as an instrument of Control of Implementation in the European Composite Administration. In JANSEN, Oswald – SCHÖNDORF-HAUBOLD, Bettina eds.: *The European Composite Administration*. Cambridge–Antwerp–Portland, Intersentia Uitgevers. 357–381.
- DINAN, Desmond (2015): Governance and Institutions. The Year of Spitzenkandidaten. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 53, Annual Review, 93–107.
- EDWARDS, Geoffrey – SPENCE, David (1994): The Commission in Perspective. In SPENCE, David – EDWARDS, Geoffrey eds.: *The European Commission*. London, Longman Group Ltd. 1–30.
- EGEBERG, Morten – HESKESTAD, Andreas (2010): The Denationalization of Cabinets in the European Commission. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 48, No. 4. 775–786. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2010.02073.x>
- EGEBERG, Morten – TRONDAL, Jarle – VESTLUND, Nina M. (2014): The quest for order. Unravelling the relationship between European Commission and European Union agencies. *Journal of European Public Policy*, Vol. 22, No. 5. 609–629. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.976587>
- FAHEY, Elaine (2011): Does the Emperor Have Financial Crisis Clothes? Reflections on the Legal Basis of the European Banking Authority. *The Modern Law Review*, Vol. 74, No. 4. 581–595. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2230.2011.00861.x>
- FARUK, Hasan (2016): The Open Method of Coordination. Soft Character in Appearance; Hard Effects in Reality? *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Vol. 30, No. 1. 215–228.
- FELFÖLDI Enikő (2011): Az EUSZ 17. cikkeinek magyarázata. In OSZTOVITS András szerk.: *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződés magyarázata*. Budapest, CompLex. 278–281.
- FISCHER-APPELT, Dorothee (1999): *Agenturen der Europäischen Gemeinschaften*. Berlin, Duncker&Humboldt.
- Flash Eurobarometer 149: "Post-referendum in Sweden"* (2003). DG Press and Communication, European Commission. Elérhető: http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/flash/fl149_en.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 06. 01.)
- GALETTA, Diana-Urania (2007): Inhalt und Bedeutung des europäischen Rechts auf eine gute Verwaltung. *Europarecht*, Vol. 42, No. 1. 57–81. DOI: <https://doi.org/10.5771%2F0531-2485-2007-1-57>

- GANDRUD, Christopher – HALLERBERG, Mark (2015): Does Banking Union Worsen EU's Democratic Deficit? The Need for Greater Supervisory Data Transparency. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 53, No. 4. 769–785. DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.12226>
- GEBER, Frederic (2013): Bankaufsicht ohne Verwaltungsverfahrenrecht? *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, Vol. 24, No. 8. 298–320.
- GEBER, Philippe (2007): *Recommendation CM/Rec (2007)7 on good administration*. Conference on Pursuit of Good Administration, European Conference organised by the Council of Europe, Warsaw, 29–30 Nov 2007. Elérhető: www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Administrative%20law/Conf2007_2_en.asp (A letöltés dátuma: 2019. 06. 01.)
- GOMBOS Katalin (2017): *Az Európai Unió jogrendszer és közjogának alapjai*. Budapest, Wolters Kluwer.
- GOSZTONYI Krisztina (2011): Az EUMSZ 290–291. cikkeinek magyarázata. In OSZTOVITS András szerk.: *Az Európai Unió működéséről szóló szerződés magyarázata*. Budapest, CompLex. 3094–3108.
- GÖTZ, Klaus H. – PATZ, Ronny (2016): Pressured budgets and the European Commission. Towards a more centralized EU budget administration? *Journal of European Public Policy*, Vol. 23, No. 7. 1038–1056. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1162835>
- GRILLER, Stefan – ORATOR, Andreas (2010): Everything under Control? The “Way forward” for European Agencies in the Footsteps of the Meroni doctrine. *European Law Review*, Vol. 35, No. 1. 3–35.
- HÄDE, Ulrich (2016): Art. 119–144., 219. und Art. 282–284. AEUV. In CALLIESS, Christian – RUFFERT Matthias Hrsg.: *EU/VAEU – Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar*. 5. Auflage. München, C.H. Beck. 1572–1686; 2160–2164.; 2408–2425.
- HALMAI Péter (2016): Európai integráció, gazdasági kormányzás, tagállami szuverenitás. In KOLLER Boglárka – MARSAI Viktor szerk.: *Magyarország Európában, Európa a világban. Tanulmánykötet Gazdag Ferenc 70. születésnapjára*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 265–277.
- HEINZ Ottó (2011): A pénzügyi szolgáltatások integrációja. In KENDE Tamás – SZÜCS Tamás szerk.: *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. Budapest, CompLex. 469–534.
- HINAJEROS, Alicia (2014): Economic and monetary union. In BARNARD, Catherine – PEERS, Steve eds.: *European Union Law*. Oxford, Oxford University Press. 567–590.
- HOFMANN, Herwig C. H. – ROWE, Gerard C. – TÜRK, Alexander D. eds. (2011): *Administrative Law and the Policy of the European Union*. Oxford, Oxford University Press.
- HOWARTH, David – QUAGLIA, Lucia (2014): The Steep Road to European Banking Union. Constructing the Single Resolution Mechanism. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, No. 1. 125–140. DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.12178>
- IMF Euro Area Policies: 2007 Article IV Consultation – Staff Report* (2007). (IMF Country Report No. 07/260).
- JACQUÉ, Jean Paul (2015): *Droit institutionnel de l'Union européenne*. Paris, Dalloz.
- JENEY Petra (2002): Az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali eljárással kapcsolatos joggyakorlatának változásai. *Európai Jog*, 2. évf. 5. sz. 23–30.
- KASSIM, Hussein – CONNOLLY, Sara – DEHOUSSE, Renaud – ROZENBERG, Olivier – BENDJABALLAH, Selma (2017): Managing the house. The Presidency, the agenda control and policy activism in the European Commission. *Journal of European Public Policy*, Vol. 24, No. 5. 653–674.

- KASSIM, Hussein (2008): 'Mission impossible', but mission accomplished. The Kinnock reforms and the European Commission. *Journal of European Public Policy*, Vol. 15, No. 5. 648–668.
- KERSBERGEN, K. Van – VERBEEK, B. (1994): The Politics of Subsidiarity in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 32, No. 2. 215–236.
- Kézikönyv a rendes jogalkotási eljárásról* (2017). Európai Parlament.
- KOCH, Michael (2005): *Mittelbare Gemeinschaftsverwaltung in der Praxis*. EuZW, S. 455.
- KROLL, Daniela A. – LEUFFEN, Dirk (2015): Enhanced cooperation in practice. An analysis of differentiated integration in EU secondary law. *Journal of European Public Policy*, Vol. 22, No. 3. 353–371. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.956781>
- LAMFALUSSY, Christophe – MAES, Ivo – PÉTERS, Sabine (2014): *Lámfalussy Sándor – az Euró Bölcsce*. Budapest, Mathias Corvinus Collegium, Tihanyi Alapítvány.
- LAUDATI, Laraine (1996): The European Commission as Regulator: The Uncertain Pursuit of the Competitive Market. In GIANDOMENICO, Majone ed.: *Regulating Europe*. London, Routledge. 229–261.
- LEFTERNOV, Asen (2011): How Feasible is the Proposal for Establishing a New European System of Financial Supervisors? *Legal Issues of Economic Integration*, Vol. 38, No. 1. 33–64.
- LEHMANN, Matthias – MANGER-NESTLER, Cornelia (2011): Das neue Europäische Finanzaufsichtssystem. *Zeitschrift für Bankrecht und Bankwirtschaft*, No. 1. 2–24.
- LIEVELDT, Herman – PRINCEN, Sebastiaan (2011): *The Politics of the European Union*. Cambridge, Cambridge University Press.
- LÖRINCZ Lajos (2010): *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-Orac.
- MARTENS, Maria (2010): Voice or Loyalty? The Evolution of the European Environmental Agency. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 48, No. 4. 881–901. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2010.02078.x>
- MOURLON-DRUOL, Emmanuel (2016): Banking Union in Historical Perspective. The Initiative of the European Commission in the 1960–1970s. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 54, No. 4. 913–927. DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.12348>
- No Spanish bank is required to increase its capital as a result of the EBA stress test* (2011). Banco de España, Communication Department. Elérhető: www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/Sa-laPrensa/NotasInformativas/11/Arc/Fic/presbe2011_28e.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 06. 01.)
- PEERS, Steve (2014): The EU's political institutions. In BARNARD, Catherine – PEERS, Steve eds.: *European Union Law*. Oxford, Oxford University Press. 36–71.
- PETERSON, John (2017): Juncker's political European Commission and the EU in crisis. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 55, No. 2. 349–367. DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.12435>
- ROBINSON, William (2014): Drafting EU Legislation in the European Commission: A Collaborative Process. *The Theory and Practice of Legislation*, Vol. 2, No. 3. 249–272.
- RUFFERT, Matthias (2016): Art. 179–190. AEUV. In CALLIESS, Christian – RUFFERT, Matthias Hrsg.: *EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar*. 5. Auflage. München, C.H. Beck. 1817–1904.
- SCHNEIDER, Jens – PETER-HOFMANN C. H., Herwig – ZILLER, Jacques eds. (2015): *ReNEUAL. Mustentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahren*. München, Verlag C. H. Beck.
- SIEKMANN, Helmut (2010): *Das neue Europäische Finanzaufsichtssystem*. Frankfurt am Main, Institute for Monetary and Financial Stability, Johann Wolfgang Goethe-Universität, Working Papers No. 40.

- SMITH, Melanie (2015): The evolution of infringement and sanction procedures. Of pilots, diversions, collisions, and circling. In ARNULL, Anthony – CHALMERS, Damian eds.: *Oxford Handbook of European Union Law*. Oxford, Oxford University Press. 350–375.
- SPENCE, David (2006): The Directorates General and the services. Structures, functions and procedures. In SPENCE, David – EDWARDS, Geoffrey eds.: *The European Commission*. London, John Harper Publishing. 128–156.
- SZILÁGYI Péter (2006): *Jogi alaptan*. Budapest, Osiris.
- TAGARTA, Crina Alina (2015): The European Divorce (Applicable Law). In *European Integration. Realities and Perspectives*. Proceedings. 10th edition. 116–127. Elérhető: www.proceedings.univ-danubius.ro/index.php/eirp/issue/view/82 (A letöltés dátuma: 2019. 06. 01.)
- TERPAN, Fabien (2015): Soft Law in the European Union. The Changing Nature of EU Law. *European Law Journal*, No. 21, No. 1. 68–96. DOI: <https://doi.org/10.1111/eulj.12090>
- THOMPSON, Robert (2008): National Actors in International Organisations. The Case of the European Commission. *Comparative Political Studies*, Vol. 41, No. 2. 169–192. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414006295661>
- TÖMMEL, Ingeborg (2013): The President of the European Commission. Transactional or Transforming Leaders? *Journal of Common Market Studies*, Vol. 51, No. 4. 789–805. DOI: <https://dx.doi.org/10.1111/jcms.12023>
- TÜRK, Alexander (2015): Comitology [Chapter 13]. In ARNULL, Anthony – CHALMERS, Damian eds.: *Oxford Handbook of European Union Law*. Oxford, Oxford University Press. 327–349.
- VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika (2016): *Az Európai Unió joga*. 4. kiadás. Budapest, Wolters Kluwer.
- VÁRNAY Ernő (2005): Az ACTE CLAIR-tan és a CILFIT-feltételek, avagy az előzetes döntéshozatalra irányuló előterjesztési kötelezettség korlátozott korlátozása. *Magyar Jog*, 52, évf. 2. sz. 95–108.
- VERDUN, Amy (2017): Political leadership of the European Central Bank. *Journal of European Integration*, Vol. 39, No. 2. 207–221. DOI: <https://doi.org/10.1080/07036337.2016.1277715>
- VINCZE Attila (2011): Az EUMSZ 119–144., 219. és 282–284. cikkeinek magyarázata. In OSZTOVITS András szerk.: *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata*. Budapest, CompLex. 2181–2300.; 2685–2690.; 3044–3058.
- ZILLER, Jacques (2007): Les concepts d’administration directe, d’administration indirecte et de co-administration et les fondements du droit administratif européen. In AUBY, Jean-Bernard – DUTHEIL DE LA ROCHERE, Jacquelin eds.: *Droit administratif européen*. Bruxelles, Bruylant. 235–244.

Rövidítve hivatkozott rendeletek

- ESZM-rendelet: Az Európai Parlament és a Tanács 806/2014/EU rendelete (2014. július 15.) a hitelintézeteknek és bizonyos befektetési vállalkozásoknak az Egységes Szanalási Mechanizmus keretében történő szanalására vonatkozó egységes szabályok és egységes eljárás kialakításáról, valamint az Egységes Szanalási Alap létrehozásáról és az 1093/2010/EU rendelet módosításáról (HL L 225., 2014. 07. 30., 1–90.)
- Eljárási rendelet: A Tanács 1/2003/EK rendelete (2002. december 16.) a szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról (HL L 1., 2003. 01. 04., 1–25. magyar nyelvű különkiadás: 8. fejezet 2. kötet 205–229.)

- Fúziókontroll rendelet: A Tanács 139/2004/EK rendelete (2004. január 20.) vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről (HL L 24., 2004. 01. 29., 1–22., magyar nyelvű különkiadás: 8. fejezet 3. kötet 40–61.)
- Közszolgálati státútum: Az Európai Közösségek tisztviselőinek személyzeti szabályzatáról és az Európai Közösségek egyéb alkalmazottainak alkalmazási feltételeiről szóló, 1968. február 29-ei 259/68/EGK, Euratom, ESZAK tanácsi rendelet (HL L 56., 1968. 03. 04., 1–7., magyar nyelvű különkiadás: 1. fejezet 2. kötet 5–118.)
- Támogatási rendelet: A Tanács 2015/1589 rendelete (2015. július 13.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (HL L 248., 2015. 09. 24., 9–29.)
- Dömpingellenes rendelet: A Tanács 1225/2009/EK rendelete (2009. november 30.) az Európai Közösségekben tagsággal nem rendelkező országokból érkező dömpingelt behozattal szembeni védelemről (HL L 343., 2009. 12. 22., 51–73.)
- Uniós vámkódex: Az Európai Parlament és a Tanács 952/2013/EU rendelete (2013. október 9.) az Uniós Vámkódex létrehozásáról (HL L 269., 2013. 10. 10., 1–101.)
- ERÜ-rendelet: Az Európai Parlament és a Tanács 216/2008/EK rendelete (2008. február 20.) a polgári repülés területén közös szabályokról és az Európai Repülésbiztonsági Ügynökség létrehozásáról, valamint a 91/670/EK tanácsi rendelet, 1592/2002/EK rendelet és a 2004/36/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 79., 2008. 03. 19., 1–49.)
- EUVÜ-rendelet: Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/796 rendelete (2016. május 11.) az Európai Unió Vasúti Ügynökségéről és a 881/2004/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 138., 2016. 05. 26., 1–43.)
- ESA-rendeletek: Az Európai Parlament és a Tanács 1093/2010/EU rendelete (2010. november 24.) az európai felügyeleti hatóság (Európai Bankhatóság) létrehozásáról, a 716/2009/EK határozat módosításáról és a 2009/78/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről (HL L 331., 2010. 12. 15., 12–47.); az Európai Parlament és a Tanács 1094/2010/EU rendelete (2010. november 24.) az európai felügyeleti hatóság (az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-hatóság) létrehozásáról, valamint a 716/2009/EK határozat módosításáról és a 2009/79/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről (HL L 331., 2010. 12. 15., 48–83.); az Európai Parlament és a Tanács 1095/2010/EU rendelete (2010. november 24.) az európai felügyeleti hatóság (Európai Értékpapír-piaci Hatóság) létrehozásáról, a 716/2009/ EK határozat módosításáról és a 2009/77/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről (HL L 331., 2010. 12. 15., 84–119.)

A Dialóg Campus Kiadó a Nemzeti Közszolgálati Egyetem könyvkiadója.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó

www.dialogcampus.hu

www.uni-nke.hu

1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Telefon: (30) 426 6116

E-mail: kiado@uni-nke.hu

A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető

Felelős szerkesztő: Inzsöl Kata

Olvasószerkesztő: Sós Dóra Gabriella

Korrektor: György László

Tördelőszerkesztő: Kőrösi László

Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.

Felelős vezető: Simon László vezérigazgató

ISBN 978-615-6020-77-2 (nyomtatott)

ISBN 978-615-6020-78-9 (PDF)

ISBN 978-615-6020-79-6 (EPUB)

ISSN 2630-919X

Az olvasók megismerhetik a tankönyvből az EU jogi státuszát és hatásköreit, továbbá intézményi struktúrájának statikus és dinamikus elemeit. Szó esik az uniós entitások szervezeti felépítéséről, jogi státuszáról és hatásköreiről, az EU és a tagállami intézmények közötti formalizált kapcsolatrendszeréről. Bemutatja az uniós tisztviselők és alkalmazottak státuszának szabályozását, az uniós közszolgálati jogot is. Ismerteti az intézményközi együttműködés, döntéshozatal és ellenőrzés rendszerét, kapcsolódásait a tagállami és nemzetközi döntéshozatali rendszerekhez. A formalizált jogalkotási eljárásokon kívül tárgyalja az egyéb intézményközi kapcsolatokat is, különös tekintettel a végrehajtási, ellenőrzési – ideértve az EU Bírósága előtt zajló eljárásokat is – és tanácsadói viszonyrendszerekre. Segítséget nyújt az uniós intézményrendszer és döntéshozatal terminológiájának elsajátításában, összefüggéseiben láttatja az integrációs struktúrákat, s ennek eredményeként könnyebben elhelyezhetővé teszi Magyarországot, a többi tagállamot, illetve az uniós intézményeket az integrációban.

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálatfejlesztés” című projekt keretében jelent meg.

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE