

2. lecke: az uniós intézményrendszer

Tartalom

1	IRÁNYVONAL KIJELÖLÉSE – EURÓPAI TANÁCS	2
1.1	Feladatok és munkavégzés az Európai Tanácsban.....	2
2	JOGALKOTÁS – AZ EURÓPAI PARLAMENT, AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA ÉS AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG	3
2.1	Az Európai Parlament	3
2.1.1	A Parlament feladata.....	3
2.1.2	A Parlament összetétele.....	4
2.1.3	Munkavégzés a Parlamentben.....	5
2.2	Az Európai Unió Tanácsa.....	6
2.2.1	A Tanács feladatai	6
2.2.2	A Tanács összetétele	7
2.2.3	Munkavégzés a Tanácsban	7
2.2.4	A Tanács üléseinek elnöklete és a soros elnökség intézménye	7
2.3	Az Európai Bizottság	8
2.3.1	A Bizottság feladatai.....	8
2.3.2	A Bizottság elnökének kinevezése.....	9
2.3.3	A biztosi testület tagjainak kiválasztása	9
2.3.4	Munkavégzés a Bizottságban.....	11
3	MÁS UNIÓS INTÉZMÉNYEK ÉS SZERVEK	11
3.1	Az Európai Unió Bírósága.....	11
3.1.1	Összetétel	12
3.1.2	Az Európai Unió Bíróságának feladatai.....	13
3.1.3	Munkavégzés az Európai Unió Bíróságában	14
3.2	A Számvevőszék.....	14
3.3	Az Európai Külügyi Szolgálat	15
3.3.1	Az EKSZ összetétele és a feladatok megosztása.....	16
3.4	További intézmények és intézményközi szervek.....	16
4	AZ EURÓPAI UNIÓ JOGA, AZ ACQUIS COMMUNAUTAIRE.....	17
4.1	Az uniós jog közvetlen hatálya és elsőbbsége	17
4.2	Az elsődleges jogforrások	17
4.3	A Közösség által kötött nemzetközi szerződések.....	18
4.4	A közösségi szervek által alkotott, úgynevezett másodlagos jog forrásai.....	18
4.4.1	Rendelet	18
4.4.2	Határozat.....	18
4.4.3	Irányelv.....	18
4.4.4	Nem kötelező, soft law jellegű aktusok.....	19
5	JOGALKOTÁS ÉS DÖNTÉSHOZATAL AZ EU-BAN.....	19
5.1	Rendes jogalkotási eljárás (korábban együttdöntési eljárás)	19
5.2	Konzultációs eljárás	19
5.3	Egyetértési eljárás	20
6	HATÁSKÖRÖK MEGOSZTÁSA	20

Az olvasólecke ajánlott feldolgozási ideje: 30-35 perc

Az Európai Unió egyedülálló intézményi struktúrával rendelkezik:

- A tagállamok és az EU vezetői az Európai Tanács keretében határozzák meg az átfogó uniós prioritásokat.
- A Európai Parlament közvetlenül megválasztott képviselői az európai állampolgárokat képviselik.
- Az EU egészének érdekeit az Európai Bizottság képviseli, amelynek tagjait a tagállami kormányok nevezik ki.
- A tagállami kormányok érdekképviseleti intézménye az Európai Unió Tanácsa.
- A fentiekén kívül a szorosabb monetáris és pénzügyi együttműködés miatt is rendelkezik közös intézménnyel, mint amilyen az Európai Központi Bank és a Központi Bankok Európai Rendszere.
- A gazdaság speciálisabb területein pedig tanácsadó szervek közreműködése segíti a tagállami munkákat.

Intézmények		
Intézmények: Európai Tanács Európai Parlament Az Európai Unió Tanácsa Európai Bizottság Az Európai Unió Bírósága (EUB) Európai Számvevőszék Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) Európai ombudsman Európai adatvédelmi biztos	Pénzügyi szervezetek: Európai Központi Bank (EKB) + Központi Bankok Európai Rendszere Európai Beruházási Bank (EBB)	Tanácsadói szervek: Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSZB) Régiók Európai Bizottsága

Az Unió szervezetrendszere tanulmányozása kapcsán fel szeretnénk hívni a figyelmet arra, hogy bár az egyes szervek **nagy hasonlóságot mutathatnak** a nemzetállamokban ismert szervekkel, **egyezőről ritkán van szó**. Példák: Az Európai Parlament egyedül nem alkothat jogot, tagjainak nincs „törvénykezdeményező” joga. Az Európai Bíróság egyszerre lát el alkotmánybírói, közigazgatási bírósági, sőt adott esetben polgári bírósági vagy éppen nemzetközi bírósági hatáskört. Az Unió szervezeti viszonyai tanulmányozása során tehát nem takaríthatjuk meg az eredeti jelenségeknek kijáró többlet-figyelmet.

Valamennyi uniós intézmény hatásköreit és feladatait a Szerződések határozzák meg, amelyek az EU összes tevékenységének az alapját képezik. Ugyancsak e szerződések állapítják meg az uniós intézmények által követendő szabályokat és eljárásokat is. A Szerződéseket valamennyi uniós ország állam-, illetve kormányfői elfogadták, tagállami parlamentjeik pedig ratifikálták.

Bár a Lisszaboni Szerződés az Unió szervezetrendszerében is hozott néhány említést érdemlő változást, drámai átrendeződésről nem beszélhetünk. Az Unió legfontosabb szervei korábban is léteztek, jogi minőségük módosult némileg. Az újítások általában az intézményesülés erősödése irányába mutatnak.

1 Irányvonal kijelölése – Európai Tanács

A tagállamok közötti stratégiai, politikai együttműködés már létező fórumát intézményesítette az Egységes Európai Okmány, amikor 1987-ben Szerződésbe foglalta az Európai Tanácsot (European Council), **az integráció legmagasabb szintű fórumát.**

A Tanács tagjai – az Európai Bizottság elnöke, valamint az uniós tagországok állam- és kormányfői és az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője – hozzák meg a **stratégiai jellegű döntéseket**, határozzák meg az EU **politikai programját**, tevékenységének általános politikai irányvonalát és prioritásait. Az Európai Tanács valósítja meg **legmagasabb szinten** az uniós országok közötti politikai együttműködést. Az üléseket az állandó elnök vezeti. Megbízatása **két és fél évre** szól és egy alkalommal megújítható. Az elnök képviseli az Európai Uniót a **nemzetközi szintén.**

1.1 Feladatok és munkavégzés az Európai Tanácsban

Az Európai Tanács **évente rendszerint 4 alkalommal** ülésezik, minden alkalommal néhány napig, de az elnök rendkívüli üléseket is összehívhat a sürgős kérdések rendezése céljából.

Az intézmény többnyire **konszenzussal**, egyes esetekben viszont egyhangúlag vagy minősített többséggel hozza meg döntéseit. Az Európai Tanács ülésein csak az állam- és kormányfők rendelkeznek szavazati joggal.

A média által erőteljesen nyomon követett és dokumentált összejöveteleken döntenek új irányok kijelöléséről, az együttműködés erősítéséről meghatározott területeken, esetleg új tagok felvételének lehetőségéről. Az egyre részletesebb **állásfoglalásokat** azután szükség szerint becsatornázzák a közösségi, illetve uniós jogalkotás mechanizmusába. Például az Európai Tanács fogadja el évente a tagállamok és a Közösség úgynevezett „általános gazdaságpolitikai irányvonal” (broad economic policy guidelines) elnevezésű dokumentumát, amely alapján a (Miniszteri) Tanács ajánlást tesz¹. Az Európai Tanács határozza meg az az EU tevékenységének általános politikai irányvonalát – de nincs hatásköre jogszabályok elfogadására. Tehát:

- Meghatározza az EU politikai **prioritásait** és tevékenységének általános **irányvonalát**, de **jogalkotással nem foglalkozik.**
- Megvitatja azokat az **összetett, illetve kényes kérdéseket, melyeket nem lehet megoldani** a kormányközi együttműködés alacsonyabb szintjein.
- Az Unió stratégiai érdekeinek és védelmi feladatainak figyelembevételével **kialakítja az EU közös kül- és biztonságpolitikáját.**

¹ Az 1993-as Koppenhágai Európai Tanács mondta ki, hogy azok a közép- és kelet-európai országok, amelyek kérik, s eleget tesznek bizonyos kritériumoknak (az úgynevezett koppenhágai kritériumoknak), tagjai lehetnek az Európai Uniónak.

- **Jelöltet állít és nevez ki egyes magas szintű uniós tisztségek betöltésére**, pl. az Európai Központi Bank és a Bizottság esetében.

Az ülésein felmerülő kérdésekkel kapcsolatban az Európai Tanács:

- felkérheti az Európai Bizottságot arra, hogy megoldási **javaslatot** dolgozzon ki;
- úgy határozhat, hogy az Európai Unió Tanácsa (azaz a Miniszterek Tanácsa) elé utalja az ügyet.

2 Jogalkotás – az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság

Az uniós jogalkotás három intézmény feladata. Ezek:

- Az Európai Unió polgárai által közvetlenül megválasztott és őket képviselő [Európai Parlament](#).
- Az [Európai Unió Tanácsa](#), amely az egyes tagállamok kormányait képviseli. A Tanács elnökségét felváltva tölti be egy-egy tagállam.
- Az EU egészének érdekeit képviselő [Európai Bizottság](#).

E három intézmény a rendes jogalkotási (régebben együttöntési) eljárás keretében fogadja el az Unió-szerte alkalmazandó szakpolitikákat és jogszabályokat. Az alapelv az, hogy a Bizottság új jogszabályokat javasol és a Parlament, valamint a Tanács elfogadja őket. A végrehajtásért a Bizottság és a tagállamok felelnek. A jogszabályok megfelelő alkalmazásának és végrehajtásának biztosítása a Bizottság feladata.

2.1 Az Európai Parlament

Az Európai Unió a **képviseleti demokrácia** elvén nyugszik. Ennek az elvnek a megtestesülése az Unió szervezetrendszerében az Európai Parlament (EP, European Parliament). A Lisszaboni Szerződéssel az uniós másodlagos jogalkotás „főszabályává” az EUMSZ 294. cikke szerinti **rendes jogalkotási eljárás** vált, amelyben a Bizottság javaslata alapján az Európai Parlament és Tanács – rendszerint több olvasatban, módosításokat követően - fogadja el a jogszabályt. Mondhatjuk tehát, hogy az Európai Parlament „**társjogalkotóvá**” vált. Egyedül azonban továbbra sem alkothat jogot, az Európai Parlament nem tekinthető az Unió törvényhozásának.

Az Európai Parlamentet ötévente közvetlenül választják meg **az uniós választópolgárok**. Legutóbb 2014 májusában voltak európai parlamenti választások. A Parlament munkája több helyszín között oszlik meg: a plenáris üléseket többnyire a franciaországi **Strasbourgban** tartják, a titkárság **Luxemburg** városában van, míg **Brüsszelben** egyes plenáris üléseket és bizottsági üléseket tartanak.

2.1.1 A Parlament feladata

A Parlament 3 fő feladatot lát el:

Jogalkotás

- Uniós jogszabályokat fogad el az Európai Unió Tanácsával együtt, az Európai Bizottság által előterjesztett javaslatok alapján.
- Nemzetközi megállapodások elfogadásáról határoz.
- Dönt az Európai Unió bővítéséről.
- Ellenőrzi a Bizottság munkaprogramját, és jogszabályjavaslatok előterjesztésére kéri fel az intézményt.

Felügyelet

- Demokratikus ellenőrzést gyakorol az összes uniós intézmény felett.
- Megválasztja a Bizottság elnökét, és jóváhagyja a biztosi testületet. Bizalmatlansági indítványt fogadhat el a Bizottsággal szemben, lemondásra kötelezve a testületet.
- Mentességet ad a Bizottságnak, azaz elfogadja a Bizottság zárszámadását az EU-költségvetés előző évi végrehajtásáról.
- Kivizsgálja az uniós polgárok által benyújtott **petíciókat**, és egyéb **vizsgálatokat** indít.
- A monetáris politika témájában megbeszéléseket folytat az Európai Központi Bankkal.
- Kérdéseket intéz a Bizottsághoz és a Tanácshoz.
- Választási megfigyelést végez.

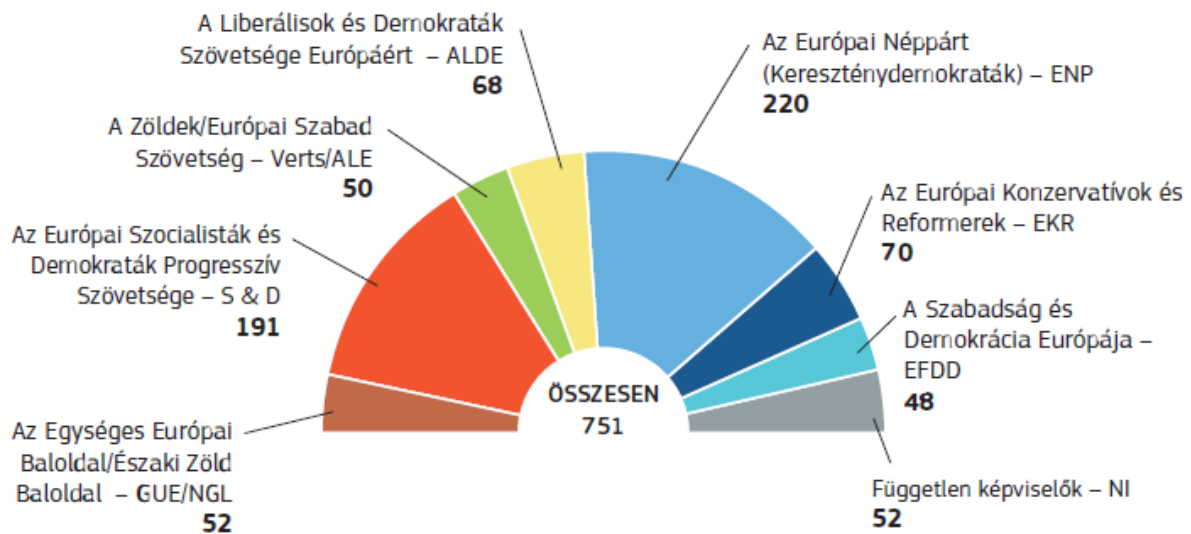
Költségvetés

- A Tanáccsal együtt kialakítja az uniós költségvetést.
- Jóváhagyja az EU hosszú távra szóló költségvetését, az ún. többéves pénzügyi keretet.

2.1.2 A Parlament összetétele

Az egyes uniós tagállamok nagyjából a **népességük arányában** részesülnek az európai parlamenti mandátumokból, de a csökkenő (degresszív) arányosság elve szerint: egyik országnak sem lehet 6-nál kevesebb, illetve 96-nál több képviselője, a képviselők összlétszáma pedig nem haladhatja meg a 751 főt (750 képviselő plusz az elnök). A képviselők politikai hovatartozásuk, nem pedig állampolgárság szerint alkotnak csoportokat (frakciókat). Ezek megoszlását – a legutóbbi választások alapján – az alábbi ábra mutatja.

AZ EP-KÉPVISELŐK SZÁMA AZ EGYES KÉPVISELŐCSOPORTOKBAN (2014. OKTÓBERI HELYZET)



Forrás:

A Parlamentet az elnök **képviseli** a többi uniós intézmény és a külvilág felé, és az elnök mondja ki az utolsó szót az uniós költségvetés jóváhagyása során.

2.1.3 Munkavégzés a Parlamentben

A Parlament munkája két fő szakaszra bontható:

- **Jogszabályok előkészítése – bizottságok:** Az Európai Parlamenten belül **20** bizottság és 2 albizottság működik. Mindegyikük egy adott szakpolitikai területtel foglalkozik. A bizottságok górcső alá veszik a jogszabályjavaslatokat, melyeket a képviselőcsoportok is megvitatnak. A képviselők és a képviselőcsoportok módosításokat terjeszthetnek elő, illetve a jogszabályjavaslat elutasítását is kezdeményezhetik.
- **Jogszabályjavaslatok elfogadása – plenáris ülések:** Az összes európai parlamenti képviselő megjelenik az üléssteremben, hogy részt vegyen a jogszabályjavaslat és az előterjesztett módosítások sorsát eldöntő zárószavazáson. A plenáris üléseknek, melyek havonta négy napon át zajlanak, rendes körülmények között Strasbourg ad otthont, de néha további ülésekre is sor kerül Brüsszelben.

2.1.3.1 Az ombudsman

Az **uniós polgárok** és az Unióban lakóhellyel, illetve székhellyel bíró **természetes vagy jogi személyek** panasszal fordulhatnak az **ombudsmanhoz**, ha úgy gondolják, hogy az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok tevékenységük során **hivatali visszásságot** követtek el.

Az ombudsmant az Európai Parlament választja. Jelenleg – immár második öt éves hivatali idejét töltve – a görög Nikoforos Diamandouros tölti be ezt a tisztséget.

Az ombudsman kivizsgálja a hozzá érkező panaszokat. Ha hivatali visszásságot állapít meg, az ügyben megkeresi az érintett uniós intézményt, hivatalt vagy szervet, amelynek három hónapja van álláspontjának ismertetésére. Ezután az ombudsman jelentést küld az érintett intézménynek, szervnek, vagy hivatalnak. A panaszost tájékoztatni kell a vizsgálatok eredményéről.

A hivatali visszásság alatt értendők az ombudsman meghatározása és gyakorlata alapján az adminisztratív visszásságok, az igazságtalanság, a hivatali visszaélés, a válaszadás elmulasztása, az információkhoz, illetve dokumentumokhoz való hozzáférés megtagadása, késedelem.

Az ombudsman eljárása során mindenekelőtt ügynevezett **békés megoldásra** törekszik. Ha ez nem lehetséges, mert az illető szerv nem hajlandó kiküszöbölni a panaszolt visszásságot, akkor kritikai észrevételt fogalmaz meg, vagy ajánlástervezetet juttat el az intézményhez. Arra is van lehetősége, hogy – mintegy ultima ratioként – külön jelentésben tájékoztassa az Európai Parlamentet a hivatali visszásságról. Az Európai Parlament megerősítő állásfoglalása feltehetően számottevő politikai nyomás alá helyezi az illető uniós szervet. Legtöbb panaszt az átláthatóság hiányával, a tájékoztatás megtagadása kapcsán nyújtják be. A panaszok mintegy kétharmada a Bizottság magatartására vonatkozik. A legtöbb panasz Németországból, Franciaországból és Spanyolországból érkezik. Magyarországról sajnálatos módon eddig többnyire olyan panaszok érkeztek, amelyek tárgya valójában nem tartozik az európai ombudsman hatáskörébe.

Az ombudsman nem csak panaszra, hanem saját elhatározása alapján, **hivatalból is indíthat** eljárást. Fel kell hívnunk a figyelmet arra, hogy az ombudsman nem bocsáthat ki kötelező aktust, **nem szankcionálhat**, sőt, még arra sincs joga, hogy amennyiben jogsértést észlel, keresetet indítson.

2.2 Az Európai Unió Tanácsa

A brüsszeli székhelyű Tanácsban **az uniós országok miniszterei** üléseznek, hogy uniós jogszabályokat vitassanak meg, módosítsanak és fogadjanak el, illetve hogy összehangolják az uniós szakpolitikákat. A miniszterek felhatalmazással bírnak arra nézve, hogy **kormányuk nevében és kormányukat képviselve kötelezettséget vállaljanak** a Tanács ülésein elfogadott intézkedések végrehajtására.

Az Európai Parlamenttel együtt a Tanács az Európai Unió **fő döntéshozatali intézménye**.

Az Európai Unió Tanácsa nem tévesztendő össze:

- az Európai Tanács elnevezésű uniós intézménnyel, melynek keretében az uniós országok vezetői találkoznak negyedévente, hogy meghatározzák az uniós szakpolitikai döntéshozatal általános irányvonalát;
- sem az Európa Tanács nevű, az Európai Uniótól teljesen független szervezettel.

2.2.1 A Tanács feladatai

- Az Európai Parlamenttel közösen **uniós jogszabályokat vitat meg és fogad el** az Európai Bizottságtól beérkező jogszabályjavaslatok alapján.
- **Összehangolja** az uniós országok szakpolitikáit.

- Az Európai Tanács iránymutatásai alapján kialakítja az EU **kül- és biztonságpolitikáját**.
- **Megállapodásokat** köt az EU és más országok vagy nemzetközi szervezetek között.
- Az Európai Parlamenttel közösen elfogadja az éves uniós költségvetést.

2.2.2 A Tanács összetétele

Az Európai Unió Tanácsának **nincsenek állandó tagjai**. A Tanács 10 különböző formációban ülésezik a megvitatásra kerülő szakpolitikai terület függvényében. Az egyes tagállamokat az adott formációnak megfelelően a kérdéses szakpolitikai területért felelős miniszterek képviselik az ülésen. Így például a Gazdasági és Pénzügyi Tanács ülésein (az ún. Ecofin Tanácsban) a tagállamok pénzügyminiszterei vesznek részt.

A Tanács döntéseit a tagállamok tisztviselőiből álló szakterületenként létrehozott mintegy 150 munkacsoport, illetve a tagállamoknak az Unióhoz akkreditált **állandó képviselőiből álló Állandó Képviselők Bizottsága** (Comité des représentants permanents, Coreper II) és **azok helyetteseiből** álló Coreper I készíti elő.

2.2.3 Munkavégzés a Tanácsban

- A Tanács **megbeszélései** nyilvánosak. Ugyanez mondható el a **szavazásról**.
- A döntések elfogadásához rendszerint ún. **minősített többségre** van szükség. A minősített többséghez az kell, hogy:
 - a döntést az uniós országok 55%-a támogassa (az Uniót jelenleg 28 tagállam alkotja, így az 55% **16 tagországnak** feleltethető meg),
 - továbbá hogy az igennel szavazó tagországok lakosainak száma együttesen elérje vagy meghaladja az Unió teljes lakosságának 65%-át.

Ahhoz, hogy **megakadályozhassák a döntés elfogadását**, legalább **4 tagországnak** nemmel kell szavaznia. Feltételt jelent az is, hogy e 4 tagország népessége együttesen legalább 35%-át alkossa az EU teljes lakosságának.

- **Kivételt** képeznek az érzékeny témákkal – pl. a külpolitikai és az adóügyi kérdésekkel – kapcsolatos döntések, melyek meghozatalához a tagállamok **egyhangú szavazatára** (azaz az összes tagország támogatására) van szükség.
- Eljárási és adminisztratív ügyekben a döntéshozatal **egyszerű többséggel** történik.

2.2.4 A Tanács üléseinek elnöklete és a soros elnökség intézménye

A **Külügyek Tanácsának állandó elnöke van**: az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője. A Tanács összes többi ülésén az EU **soros elnökségét** (presidency) betöltő országnak az a minisztere elnököl, aki az ülés tárgyát képező szakpolitikai területért felelős².

² Ha például Észtország tölti be a soros elnökséget, akkor a Környezetvédelmi Tanács elnöke az észti környezetvédelmi miniszter lesz.

A különböző formációkban végzett munka **következetességét** az Általános Ügyek Tanácsa biztosítja az Állandó Képviselők Bizottságának támogatásával. Az Állandó Képviselők Bizottságát az uniós országok EU melletti állandó képviselői, vagyis a tagállamok EU mellé rendelt nagykövetei alkotják.

A **Tanács elnöki tisztét** rotációs alapon félévente más tagállam tölti be. E féléves időszak során minden szinten a soros elnökség vezeti az üléseket, így biztosítva a Tanácsban az Unió munkájának folytonosságát. Az elnöki tisztet betöltő tagállamok hármas csoportokban, az úgynevezett elnökségi triókban szorosan együttműködnek egymással. Az elnökségi triók rendszerét a Lisszaboni Szerződés vezette be 2009-ben. A trió tagjai hosszú távú célokat jelölnek ki és közös programot készítenek, melyben meghatározzák azokat a területeket és lényeges kérdéseket, amelyekre a 18 hónapos időszak során kitüntetett figyelmet fordítanak. E közös program alapján a három ország mindegyike elkészíti részletes féléves tervét.

Kapcsolódó linkek:

- Az Európai Unió Tanácsa: <http://www.consilium.europa.eu/hu/council-eu/presidency-council-eu/>
- <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D1316&from=EN>
- [Az EU Tanácsának soros elnökségét betöltő tagállamok \(2014–2020\)](#)
- A Tanács tizennyolc hónapos programja, 2017. július 1. – 2018. december 31.: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9934-2017-INIT/hu/pdf>
- Mi a különbség az EU Tanácsa és az Európai Tanács között?: https://tvnewsroom.consilium.europa.eu/bmm_video_embed/embed_video/67740/hu

2.3 Az Európai Bizottság

A Bizottság az Európai Unió **legeredetibb intézménye**. Vele kapcsolatban bármilyen megfeleltetési kísérlet eleve kudarcra van ítélve (így az is, amikor a Bizottságot mint testületet az Unió „kormányának” titulálják).

A brüsszeli székhelyű Bizottság hivatása az **integráció egésze érdekeinek feltárása, érvényesítése**. Feladatai között szerepel a közösségi **jog érvényesülése fölötti örökös**, a megalkotandó **jogszabályokra való javaslattétel monopóliuma**, a közösségi politikák végrehajtása, illetve végrehajtatása, a **közös költségvetés előzetes tervének elkészítése**, az elfogadott költségvetés **végrehajtása**, a Közösségek által kötendő **nemzetközi szerződések** – ideértve a csatlakozási szerződéseket is – **tárgyalása**, a Közösségek (az Unió) külső képviselete.

Az Európai Bizottság az EU **politikailag függetlenséget élvező végrehajtó szerve**. Kizárólagos hatáskörébe tartozik az új uniós jogszabályjavaslatok kidolgozása, és ez az intézmény felelős az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa által hozott döntések végrehajtásáért.

2.3.1 A Bizottság feladatai

Jogszabályjavaslatokat dolgoz ki

A Bizottság az egyedüli EU-intézmény, amely uniós **jogszabályjavaslatokat terjeszt** elfogadás céljából **az Európai Parlament és a Tanács elé**. A javaslatok:

- arra irányulnak, hogy védelmezzék az Európai Unió és az uniós polgárok érdekeit olyan kérdésekkel kapcsolatban, melyeket nem lehet hatékonyan kezelni tagállami szinten;
- szakmailag megfelelően előkészítettek, mivel kidolgozásuk során a Bizottság szakértőkkel és a lakossággal is konzultál.

Kezeli és végrehajtja az EU szakpolitikáit és költségvetését

- A Tanáccsal és a Parlamenttel közösen meghatározza az EU kiadási prioritásait.
- Kidolgozza az EU éves költségvetését, melyet a Parlamentnek és a Tanácsnak jóvá kell hagynia.
- Felügyeli az uniós források elköltését. A Bizottság ez irányú tevékenységét a Számvevőszék ellenőrzi.

Érvényt szerez az uniós jogszabályoknak

- Az Európai Unió Bíróságával közösen gondoskodik arról, hogy az EU jogszabályait mindegyik uniós ország megfelelően alkalmazza.

Képviselet az Európai Uniót a nemzetközi szinten

- Az uniós országok nevében eljárva részt vesz a nemzetközi szervezetek munkájában, különösen a kereskedelem- és a humanitárius segítségnyújtás területén.
- Nemzetközi megállapodások megkötésére irányuló tárgyalásokat folytat az EU képviselőjében.

2.3.2 A Bizottság elnökének kinevezése

A Bizottság **kinevezésének rendje** a következő: Az európai **bizottsági elnöki posztra az Európai Tanácsban üléselő állam- és kormányfők állítanak jelöltet** az európai parlamenti választások eredményének figyelembevételével. A jelöltnek az európai parlamenti képviselők **többségének támogatását** el kell nyernie ahhoz, hogy megválasszák. A Bizottság elnökének kiemelkedő szerepe van a Bizottság munkájának irányításában. A Bizottság kollektív alapon jár el, de az elnök politikai iránymutatásai (political guidelines, orientations politiques) alapján.

2.3.3 A biztosi testület tagjainak kiválasztása

A Bizottság elnökjelöltjének megválasztása után immár **a leendő elnök bevonásával születik a tagállami megegyezés a biztosokról** (Commissioner). A **tagok szakterületét az elnök jelöli ki**. Mindegyik jelölt meghallgatáson vesz részt az Európai Parlament előtt, hogy ismertesse a pozícióval kapcsolatos elképzeléseit, és megválaszolja a képviselők kérdéseit. Ezt követően a Parlament tagjai szavaznak arról, hogy jóváhagyják-e a biztosi testület egészét. Végezetül az Európai Tanács minősített többséggel kinevezi a hivatalba lépő Bizottságot. A most hivatalban lévő Bizottság megbízatása 2019. október 31-ig tart. A biztosok közül az elnökjelölt – az uniós országok indítványai alapján – kiválasztja, kiket javasol az alelnöki és a biztosi tisztségekre.

A Bizottság legalább hetente ülésezik, az üléseken valamennyi tagnak kötelessége jelen lenni. Az ülés napirendjét az elnök állapítja meg. A Bizottság döntéseit a jelenlévő tagok egyszerű többségével hozza.

Nagyon fontosnak tartjuk aláhúzni, hogy a Bizottság, illetve annak tagjai hivatalba lépésük után már teljes függetlenség alapján járnak el – nem egyszer kifejezetten szembekerülve az állampolgárságuk szerinti kormánnyal –, nem tekinthetők tehát a tagállamok, a tagállami részérdekek képviselőinek.

A Bizottság tagjait kizárólag az Európai Bíróság mozdíthatja el, illetve lemondással szűnhet meg hivataluk. A Bizottságot mint testületet az Európai Parlament is lemondathatja.

A Bizottság **napi működtetéséről** az intézmény (mintegy 20.000 fős jogi, gazdasági, stb. végzettségű) dolgozói gondoskodnak, akik főigazgatóságoknak nevezett szervezeti egységekben végzik munkájukat. A főigazgatóságok mindegyike **meghatározott szakpolitikai területért** felelős. Jelenleg a következő *Főigazgatóságok* vannak, s rövidített megjelölésük a következő:

- Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság (DG ECFIN)
- A Foglalkoztatás, a szociális ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága (DG EMPL)
- Az Európai Szomszédságpolitika és a Csatlakozási Tárgyalások Főigazgatósága (DG NEAR)
- Éghajlatpolitikai Főigazgatóság (DG CLIMA)
- Mezőgazdaság és vidékfejlesztés (DG AGRI)
- Energiaügyi Főigazgatóság (DG ENER)
- Európai Polgári Védelem és Humanitárius Segítségnyújtási Műveletek Főigazgatósága (DG ECHO)
- Környezetvédelmi Főigazgatóság (DG ENV)
- Közös Kutatóközpont (JRC)
- Informatikai Főigazgatóság (DIGIT)
- Tengerügyi és Halászati Főigazgatóság (DG MARE)
- Belső Piaci, Ipar-, Vállalkozás- és Kkv-politikai Főigazgatóság (DG GROW)
- Regionális és várospolitika (DG REGIO)
- Adóügy és vámunió (DG TAXUD)
- Oktatásügyi, Ifjúságpolitikai, Sportügyi és Kulturális Főigazgatóság (DG EAC)
- Egészségügyi és Élelmiszerbiztonsági Főigazgatóság (DG SANTE)
- Eurostat – az EU statisztikai hivatala (DG ESTAT)
- Fordítási Főigazgatóság (DGT)
- Humán erőforrásügyi és Biztonsági Főigazgatóság (DG HR)
- Jogérvényesülési és Fogyasztópolitikai Főigazgatóság
- Migrációs ügyek és belügyek (DG HOME)
- Mobilitáspolitikai és Közlekedési Főigazgatóság (DG MOVE)
- Kereskedelmi Főigazgatóság (DG TRADE)
- Nemzetközi Együttműködés és Fejlesztés Főigazgatósága (DG DEVCO)
- Költségvetési Főigazgatóság (DG BUDG)

- Kommunikáció Főigazgatóság (DG COMM)
- Pénzügyi stabilitás, pénzügyi szolgáltatások és tőkepiaci unió (DG FISMA)
- Tartalmak, technológiák és kommunikációs hálózatok (DG CONNECT)
- Tolmácsolási Főigazgatóság (DG SCIC)
- Versenypolitikai Főigazgatóság (DG COMP)

2.3.4 Munkavégzés a Bizottságban

Stratégiai tervezés

Az elnök jelöli ki a Bizottság szakpolitikai tevékenységének irányvonalát, amelynek mentén a biztosok együttesen stratégiai célkitűzéseket határoznak meg, és kidolgozzák az éves munkaprogramot.

Közös döntéshozatal

A Bizottság testületileg felelős az általa meghozott döntésekért. A biztosok a döntéshozatal során egymással egyenrangúak, és a meghozott döntésekért azonos mértékben felelnek. Az egyes biztosok egyénileg nem hozhatnak döntéseket, kivéve ha erre bizonyos helyzetekben felhatalmazást kapnak a Bizottságtól.

Az alelnökök az elnök nevében járnak el, és több biztossal közösen koordinálják a felelősségi körükbe tartozó területeken folyó munkát. A Bizottság kiemelt fontosságú projekteket határoz meg annak érdekében, hogy a biztosok szorosan együttműködjenek egymással, ugyanakkor rugalmasan végezhesék munkájukat.

Az alelnökök a biztosok támogatásával javaslatokat terjesztenek a testület egésze elé. A testület rendszerint konszenzussal dönt, de időnként az is előfordul, hogy szavazással határoz a benyújtott javaslatokról. Utóbbi esetben a biztosok egyszerű többséggel hoznak döntést a kérdésben. A szavazás során a biztosok fejenként egy szavazattal rendelkeznek.

A biztosi testület döntéseinek megvalósításával az adott szakpolitikai területért felelős főigazgatóság foglalkozik (a főigazgató irányítása alatt, aki az illetékes biztosnak tartozik beszámolási kötelezettséggel). Ez a gyakorlatban az esetek többségében jogalkotási javaslattervezetek kidolgozását jelenti.

A tervezeteket ezt követően a főigazgatóságok felterjesztik a biztosok elé, akik heti üléseiken döntenek róluk. Az elfogadott szövegeket – immár hivatalos jogalkotási javaslat formájában – a Bizottság megküldi a Tanácsnak és a Parlamentnek, a jogalkotási folyamat további résztvevőinek.

3 Más uniós intézmények és szervek

3.1 Az Európai Unió Bírósága

A luxemburgi székhelyű *Európai Unió Bírósága* (Court of Justice of the European Communities) a Közösségek, illetve az Unió bírói szerve.

A Bíróság legáltalánosabban megfogalmazott rendeltetése, biztosítani, hogy az Unióban a **jogot betartsák**. Gondoskodik arról, hogy az európai uniós jogszabályokat mindegyik tagállam azonos

módos értelmezze és alkalmazza, illetve hogy az uniós országok és intézmények betartsák az EU-jogszabályok rendelkezéseit.

Általános feladata továbbá hozzájárulni a közösségi jog egységes érvényesüléséhez, aminek döntő mozzanata **az egységes jogértelmezés**. Az Európai Unió Bírósága (EUB) megfellebbezhetetlen jogértelmezést ad ki az uniós jogszabályokról annak érdekében, hogy mind a 28 uniós országban egységes legyen a jogértelmezés, azonos módon alkalmazzák. Ezen túlmenően pedig **rendezi** a tagállami kormányok és az uniós intézmények közötti **jogvitákat**.

Bizonyos esetekben **magánszemélyek, cégek és szervezetek** is indíthatnak keresetet az Európai Unió Bíróságán, ha megítélésük szerint valamelyik uniós intézmény megsértette a jogait.

Kicsit részletesebben szemügyre véve a Bíróság *hatásköreit*, azt láthatjuk, hogy bírái többféle bírói palástot viselnek:

- A Bíróság a közösségi jogalkotás jogszerűségének őreként *alkotmánybíróként* lép fel.
- A Bizottság hatósági jellegű határozatait felülvizsgálata során *közigazgatási* bíróságként szerepel.
- Megállapíthatja, sőt szankcionálhatja a tagállamok közösségi jogsértését.
- Az Európai Bírósághoz csatolt ügynevezett *Elsőfokú Bíróság* (Court of First Instance) ítéleteivel szemben benyújtott fellebbezések elbírálásakor *fellebbviteli* bíróságként jár el. Az **Elsőfokú Bíróságot (Törvényszék?)** a Tanács 1989-ben hozta létre mindenekelőtt a Bíróság tehermentesítése érdekében.

3.1.1 Összetétel

Az Európai Unió Bíróságát **3 bíróság** alkotja:

- A **Bíróság** a tagállami bíróságok előzetes döntéshozatal iránti kérelmeivel foglalkozik, valamint egyes megsemmisítés iránti keresetek és fellebbviteli kérelmek ügyében jár el.
 - A Bíróságot tagállamonként 1 bíró³ továbbá 11 főtanácsnok alkotja. A bírák és a főtanácsnokok 6 évre történő kinevezéséről a tagállamok kormányai egyeznek meg.
 - A főügyész feladata, hogy az ügyet a közösségi jogba – így különösen a Bíróság korábbi esetjogába – illesztve az ügy valamennyi részletére kiterjedő, kimerítő jogi érvelést készítsen, azzal a céllal, hogy a Bíróság ítéletének meghozatalát alapos, sokoldalú véleményével segítse. A Bíróság nincs kötve a főügyész véleményéhez. Követheti azt, de nem ritkán ellentétes álláspontot foglal el.
 - A **bírókat és a főtanácsnokokat** a tagállami kormányok közösen nevezik ki. Megbízatusuk 6 évre szól és megújítható.

³ Bíró az az uniós állampolgár lehet, akinek függetlensége minden kétséget kizár, s vagy alkalmas a legmagasabb bírói tisztség betöltésére, vagy elismert jogtudós.

- A 47 bíróból (2019-től 56 bíróból) álló **Törvényszék** bírálja el az Unió aktusai, illetve feladatkörükben eljáró alkalmazottai által **szerződésen kívül okozott kár** megtérítése iránti kereseteket, és a másodlagos uniós jog aktusok jogszerűségének elbírálása iránti kereseteket, amelynek során a Bíróság **megsemmisíti** a jogszerűtlen aktust, vagy jogszerűtlen rendelkezést, melyeket magánszemélyek, vállalatok és – egyes esetekben – a tagállami kormányok is benyújthatnak hozzá. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy ez a testület elsősorban versenyjoggal, állami támogatással, kereskedelemmel, mezőgazdasággal és védjegyekkel kapcsolatos ügyekben hoz döntést.
- az Európai Unió Közszolgálati Törvényszéke (Civil Service Tribunal)

Ez a három Bíróság egyrészt **hierarchikus viszonyban** áll egymással, másrészt **hatásköreik nem fedik teljesen egymást**. Mind a Bíróság, mind a Törvényszék bírái **elnököt** választanak maguk közül, aki 3 éven át irányítja a testületet. Mindkét elnök mandátuma megújítható.

3.1.2 Az Európai Unió Bíróságának feladatai

Az EUB ítéletet hoz az elé terjesztett ügyekben. Az alábbi ügytípusok a leggyakoribbak:

- **Jogértelmezés** (előzetes döntéshozatal) – a tagállami bíróságoknak gondoskodniuk kell arról, hogy a tagországok megfelelően alkalmazzák az európai uniós jogszabályokat. Előfordulhat azonban, hogy az egyes nemzeti bíróságok másként értelmezik ugyanazt az EU-jogszabályt. Ha a tagállami bíróságoknak kérdései adódnak, illetve kétségei merülnek fel az uniós jogszabályok korrekt értelmezésével vagy érvényességével kapcsolatban, az Európai Unió Bíróságától kérhetnek iránymutatást. Ezt a mechanizmust lehet segítségül hívni annak eldöntése céljából is, hogy egy adott tagállami törvény vagy eljárás összeegyeztethető-e az uniós joggal.
- **Jogérvényesítés** (kötelezettségszegési eljárás) – ez az eljárás azok ellen a tagállami kormányok ellen indítható, amelyek nem teljesítik az uniós jogszabályokból eredő kötelezettségeiket. Kötelezettségszegési eljárást az Európai Bizottság, illetve az uniós országok kezdeményezhetnek. Elmarasztaló ítélet esetén a kérdéses tagállamnak késedelem nélkül fel kell hagynia a kérdéses gyakorlattal, ellenkező esetben ugyanis újabb eljárás indulhat ellene, melynek során pénzbírságot is kiróhatnak rá.
- **Uniós jogi aktusok megsemmisítése** (megsemmisítés iránti kereset) – erre az eljárásra akkor kerül sor, ha valamelyik uniós ország kormánya, az [Európai Unió Tanácsa](#), az Európai Bizottság vagy (egyes esetekben) az [Európai Parlament](#) egy adott uniós jogi aktus megsemmisítésére kéri fel az Európai Unió Bíróságát, mert úgy ítéli meg, hogy a kérdéses jogi aktus ellentétes az uniós szerződésekkel vagy az alapjogokkal. Megsemmisítés iránti keresetet magánszemély is benyújthat a Bírósághoz olyan uniós jogi aktus esetében, mely őt közvetlenül és hátrányosan érinti.
- **Uniós intézkedés meghozatalának elrendelése** (mulasztás megállapítása iránti kereset) – meghatározott körülmények esetén az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és az Európai Bizottságnak meg kell hoznia bizonyos döntéseket. Ha ezt elmulasztják, akkor a tagállami

kormányok, más uniós intézmények, illetve (bizonyos feltételekkel) magánszemélyek és cégek panaszt tehetnek ellenük a Bíróságnál.

- **EU-intézmények szankcionálása** (kártérítési kereset) – a magánszemélyek és cégek keresetet indíthatnak a Bíróságon, ha érdekeik sérelmet szenvedtek annak következtében, hogy az uniós intézmények, illetve az uniós alkalmazottak meghoztak egy bizonyos intézkedést, vagy – épp ellenkezőleg – amiatt, hogy az érintettek nem hozták meg a szükséges intézkedéseket.

3.1.3 Munkavégzés az Európai Unió Bíróságában

A Bíróság az elé kerülő ügyek mindegyike esetében kijelöl egy bírót (ún. előadó bírót) és egy főtanácsnokot, hogy az adott ügyben eljárjon. Az eljárás **2 szakaszból** áll:

- **Írásbeli szakasz**
 - A felek írásbeli nyilatkozatot tesznek. Az érintett tagállami hatóságok, uniós intézmények és – egyes esetekben – magánszemélyek is benyújthatnak írásos észrevételeket a Bíróságnak.
 - Az előadó bíró összefoglalja a beadványokat, melyeket ezt követően megvitat a Bíróság általános értekezlete. A Bíróság ekkor döntést hoz arról, hogy:
 - hány bíró foglalkozik majd az ügygel. Az ügy fontosságának és összetettségének függvényében a Bíróság vagy teljes ülésben, vagy a 15 bíróból álló nagytanácsban, vagy 5, illetve 3 tagú tanácsban jár el. Az esetek túlnyomó többségében az ügyeket 5 bíróból álló tanács tárgyalja, arra rendkívül ritkán kerül sor, hogy a teljes Bíróság összeüljön.
 - szükség van-e tárgyalásra (szóbeli szakasz), illetve arra, hogy a főtanácsnok indítvány formájában ismertesse véleményét az ügyről.
- **Szóbeli szakasz, vagyis a nyilvános tárgyalás**
 - A felek ügyvédei kifejtik az ügygel kapcsolatos álláspontjukat a főtanácsnok és a bírák előtt, akik kérdéseket tehetnek fel nekik.
 - Ha a Bíróság úgy döntött korábban, hogy az ügy elbírálásához szükség van a főtanácsnok indítványára, akkor néhány héttel a nyilvános tárgyalás után sor kerül az indítvány ismertetésére.
 - Ezt követően a bírák megvitatják egymással az ügyet, és ítéletet hoznak.
- **A Törvényszék előtt lefolytatott eljárások** hasonlóan folynak le, azzal a különbséggel, hogy az ügyek legnagyobb részét 3 bíróból álló tanács tárgyalja, és az eljárásban nem vesznek részt főtanácsnokok.

3.2 A Számvevőszék

Az 1975-ben luxemburgi székhellyel létrehozott Számvevőszéket (Court of Auditors) csak a Maastrichti Szerződés emelte a közösség intézményeinek rangjára.

Feladata az Unió **pénzügyeinek ellenőrzése**. Tekintettel arra, hogy az Unió a jóváhagyott költségvetése alapján gazdálkodik, a számvevőszéki ellenőrzést egyben költségvetési ellenőrzésnek is tekinthetjük. A Számvevőszék a jogszerűség és a szabályszerűség szempontja mellett a célszerű, hatékony gazdálkodás megvalósulását is vizsgálja.

Ahhoz, hogy munkáját hatékonyan tudja végezni, a Számvevőszéknek **függetlennek** kell lennie az általa ellenőrzött intézményektől és szervektől. Ennek érdekében **szabadon dönt arról, hogy mit ellenőriz, hogyan** hajtja végre az ellenőrzéseket, illetve **mikor** és milyen formában teszi közzé megállapításait.

A tagállamonként egy tagból álló Számvevőszék a kiterjedt ellenőrző tevékenységhez képest – a költségvetés bevételi és kiadási oldalán évente több millió művelet történik – viszonylag szerény apparátussal rendelkezik.

A Számvevőszék ellenőrzési tevékenységének két kiemelkedően fontos eredménye van. Az egyik az **éves jelentés** (Annual report), a másik az úgynevezett megbízhatósági tanúsítvány (Statement of assurance). Az éves jelentésben a Számvevőszék a költségvetési év lezárulta után rögzíti a költségvetés bevételeivel és kiadásaival kapcsolatos tapasztalatait. A jelentést átadja a Bizottságnak, a Tanácsnak és a Parlamentnek. Ezeknek a jelentésben foglaltakra adott válaszával együtt teszi közzé a jelentést a Hivatalos Lapban (Official Journal). A **megbízhatósági tanúsítvány** azt állapítja meg, hogy a költségvetési gazdálkodásról szóló beszámoló megfelel-e az alapul fekvő bizonylatoknak, illetve azok a valóságnak.

A Számvevőszék – tevékenysége jellege folytán könnyen érthetően – nem mindig volt (van) a legszívélyesebb viszonyban azokkal az intézményekkel, amelyeket szigorúan ellenőriz. A Tanács és a Bizottság jó ideig nehezen találtak hangot a működésük hiányosságait nem egyszer a nyilvánosság elé táró Számvevőszékekkel. Mégis az elmúlt évtizedek a **Számvevőszék pozíciójának** számottevő **erősödését** hozták. A költségvetés főösszegének emelkedésével összefüggően megnőtt a célszerű, hatékony, szabályszerű pénzgazdálkodás iránti igény. Az is világossá vált, hogy a közös költségvetés bevételi és kiadási oldalát is messzemenően a tagállami szervek közbejöttével kezelik, tehát ebben az irányban is erősíteni kell a Közösség pénzügyi érdekeinek védelmét.

3.3 Az Európai Külügyi Szolgálat

Az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) az EU **diplomáciai testülete**. Az EKSZ arra törekszik, hogy az EU külpolitikája következetesebbé és hatékonyabbá váljon, és ezáltal Európa globális befolyása növekedjen.

- **Támogatja a főképviselet** az EU kül- és biztonságpolitikájának kialakításában és végrehajtásában.
- Gondoskodik a nem uniós országokkal kialakított **diplomáciai kapcsolatok és stratégiai partnerségek** folytonosságáról.
- Együttműködik az **EU-tagországok, az ENSZ és más, meghatározó jelentőségű szervezetek és országok** diplomáciai szolgálatával.

Többek között az alábbi **konkrét tevékenységek** tartoznak a feladatkörébe:

- **békeépítés** – politikai, gazdasági és gyakorlati támogatás révén,
- **biztonságteremtés** – a közös biztonság- és védelempolitika eszközzel,
- **jó kapcsolatok ápolása** az EU közvetlen szomszédságában fekvő országokkal az európai szomszédságpolitika keretében,
- **fejlesztés**, humanitárius segítségnyújtás és válságreakció,
- az **éghajlatváltozás elleni küzdelem**, valamint az **emberi jogok érvényre juttatása**.

3.3.1 Az EKSZ összetétele és a feladatok megosztása

Az Európai Külügyi Szolgálat munkáját az Európai Unió külügyi vezetője – **az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseleje** – irányítja. Személyi állományát:

- **Brüsszelben** az Európai Unió Tanácsából, az Európai Bizottságból és az uniós országok diplomáciai szolgálataiból áthelyezett szakértők,
- **világszerte** pedig a hálózatot képező uniós „nagykövetségeknél” (delegációknál) dolgozó munkatársak alkotják.

A **főképviselelő**, aki egyben az Európai Bizottság egyik alelnöke is, ellátja az EU kül- és biztonságpolitikájának képviseletét a globális szinten, összehangolja az Európai Bizottság külkapcsolatok terén végzett munkáját, és elnököli az uniós tagállamok külügyminisztereinek, védelmi minisztereinek fejlesztési minisztereinek üléseit. A főképviselelő/alelnök irányítja az **EU kül- és biztonságpolitikájának** végrehajtását, mely az uniós országokkal együttműködésben, tagállami és uniós erőforrások felhasználásával valósul meg. Ez elősegíti, hogy az EU egésze összehangoltan lépjen fel külpolitikai téren.

Határain kívül az Európai Uniót az ún. uniós küldöttségek (delegációk) képviselik az egyes országokban. A **kihelyezett uniós irodák** a nagykövetségekhez hasonló szerepet töltenek be.

3.4 További intézmények és intézményközi szervek

Az EU-nak számos egyéb intézménye és [intézményközi szerve](#) van, amelyek különleges szerepet töltenek be:

- Az [Európai Központi Bank](#) az európai monetáris politikáért felelős.
- Az [Európai Gazdasági és Szociális Bizottság](#) a civil társadalmat, a munkáltatókat és az alkalmazottakat képviseli.
- A [Régiók Európai Bizottsága](#) a regionális és a helyi hatóságokat képviseli.
- Az [Európai Beruházási Bank](#) az EU beruházási projektjeit finanszírozza, és az [Európai Beruházási Alapon](#) keresztül segítséget nyújt a kisvállalkozásoknak.
- Az [Európai Adatvédelmi Biztos](#) felügyeli az emberek személyes adatainak tiszteletben tartását.

- A [Kiadóhivatal](#) tájékoztatókat tesz közzé az Unióról.
- Az [Európai Személyzeti Felvételi Hivatal](#) toborozza az Unió intézményeinek és egyéb testületeinek munkatársait.
- Az [Európai Közigazgatási Iskola](#) konkrét témakörökkel kapcsolatban képzéseket biztosít az EU munkatársainak.
- Számos [szakosított ügynökség és decentralizált szerv](#) lát el meghatározott technikai, tudományos és igazgatási feladatokat.

Kapcsolódó weboldalak:

[Az EU elnökei – kinek mi a feladata?](#)

[Az Európai Unióba akkreditált diplomáciai képviselők](#)

[A tagállamok Európai Unió melletti állandó képviselői](#)

4 Az Európai Unió joga, az *acquis communautaire*

Azzal kell kezdenünk, hogy **az európai közösségek és az Európai Unió is úgynevezett jogközösség** (Community of law) is. Ez egyrészt azt jelenti, hogy a Közösségek bármely akciója, a résztvevők és a kívülállók felé egyaránt jogilag rendezett, a jogban értelmezhető, a jog jellegzetességeit és szabályait tiszteletben tartó, másrészt viszont azt is, hogy jogalkotási–jogalkalmazási közösségről is szó van, amelynek lényegi megnyilvánulása az egységes illetve harmonizált jog létrehozása és működtetése mindenekelőtt a tagállamok vonatkozásában. *Acquis communautaire* alatt széles körben az integrációs szervezet-rendszer mindenkori állapotát értik, amelyet a hatályos jog, jogelvek, bírósági ítéletek, jogi kötelező erő nélküli nyilatkozatok, állásfoglalások, megállapodások, s a bevett eljárásrend, elfogadott működési mód adnak ki. Melyek e jog forrásai?

4.1 Az uniós jog közvetlen hatálya és elsőbbsége

Az uniós jog tényleges és egységes érvényesülése a tagállamokban megköveteli, hogy az elsődleges és másodlagos jogforrásokban foglaltakat a tagállamok szervei védelemben részesítsék, érvényesítsék (a tényleges érvényesülés szempontjából a szó szoros értelmében perdöntő jelentőségű a bíróságok kötelezettsége ezen a téren). Ennek megfelelően a tagállamok joghatósága alá tartozó személyek (természetes személyek, jogi személyek) a jogaikat kellő egyértelműséggel rögzítő uniós jogra hivatkozhatnak, ehhez **nincs szükség a nemzeti jogalkotó, vagy más szerv közbejöttére (az uniós jog közvetlen hatálya).**

Abban az esetben, ha az uniós jog és valamely tagállam joga **ütközik**, azaz ugyanarról eltérően rendelkeznek, akkor a jogalkalmazóknak az uniós jogot kell alkalmazniuk, az ütköző (egyébként érvényes és hatályos) **hazai jogot félre kell tenniük (az uniós jog elsőbbsége).**

4.2 Az elsődleges jogforrások

Az úgynevezett elsődleges jogforrásokhoz (primary law) sorolja a szakirodalom mindenekelőtt az **alapító szerződéseket** (az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó Párizsi Szerződést, az Európai Gazdasági Közösséget (ma Európai Közösség) létrehozó Római Szerződést és az

Európai Atomenergia Közösséget létrehozó ugyancsak Római Szerződést), **ezek módosításait**, az Egységes Európai Okmányt, a Maastrichti Szerződést, az Amszterdami Szerződést, a Nizzai Szerződést, a közösségek intézményeit egyesítő szerződést, valamint az EU Működéséről szóló Lisszaboni Szerződést. Ide sorolhatók a Közösségek illetve a tagállamok és a belépő állam között létrejött **csatlakozási szerződések** is.

Ezek a dokumentumok rögzítik a szervezet céljait, feladatait, intézményeit, működési módjukat, a hatásköröket, esetleg alapvető jogokat kötelezettségeket állapítanak meg, ezért összességükben egyfajta „alkotmánynak” is tekinthetők. Létrehozóik a tagállamok, úgy is mint a nemzetközi jog alanyai, amelyeknek kivétel nélkül ratifikálniuk is kell ezeket a szerződéseket.

4.3 A Közösségek által kötött nemzetközi szerződések

A Közösségek a nemzetközi jog alanyai is, amelyből az következik, hogy az Alapszerződésekben foglalt felhatalmazások alapján kívülálló országokkal, nemzetközi szervezetekkel szerződést köthetnek. (Az Európai Uniónak mint olyannak nincs nemzetközi szerződéskötő képessége.) Az így létrejött megállapodások kötelezik a Közösségek intézményeit és a Közösségek tagállamait.

A Magyarország és az Európai Közösségek és azok tagállamai között 1991-ben kötött, és a tagállami ratifikálások elhúzódása miatt csak 1993-ban teljesen hatályba lépett Európai Megállapodás is ebbe a körbe tartozik, csakúgy, mint a 71 országgal kötött együttműködési megállapodás.

4.4 A közösségi szervek által alkotott, úgynevezett másodlagos jog forrásai

Eltérően a tagállamok által szuverén minőségükben megkötött Szerződések által alkotott jogtól, itt **a közösségi intézmények** – a Tanács, a Tanács és a Parlament, a Bizottság – **által a Szerződésekben rögzített célok érdekében, az ott meghatározott körben és módon alkotott jogról** van szó. A másodlagos jelleg abban is megjelenik, hogy az intézmények által alkotott jog nem lehet ellentétes az elsődleges joggal.

4.4.1 Rendelet

A rendelet (regulation) olyan szabály-jellegű előírás, amely hatálybalépésétől fogva valamennyi tagállamban kötelező, **közvetlenül alkalmazható**. A rendelet **változtatás nélkül**, azonnal a nemzeti jogrendszerek részévé válik, ott a bennük foglalt jogszabályok **kikényszeríthetők**. A rendeletek a másodlagos jogforrások közül a legnagyobb számban kibocsátott aktusok, különösen sok rendelet jelenik meg minden évben a közös mezőgazdasági politika menedzselése során, amikor az árakat, támogatásokat, behozatali mennyiségeket a Bizottság rendelete tartalmazza.

4.4.2 Határozat

Határozat (decision) **egyedi jellegű** – esetleg ügydöntő – jogi aktus, **címzettjére kötelező erővel**. Megjegyezzük, hogy feladatkörében az Európai Központi Bank, pontosabban annak Kormányzó Tanácsa is alkothat rendeleteket és hozhat határozatokat.

4.4.3 Irányelv

Az irányelv (directive) sajátos jogforrás, ami rendszeren **a tagállamok számára ír elő jogi szabályozási feladatot**, elérendő célt. A tagállamok az irányelvekben foglaltaknak megfelelő

belső jogi környezetük alakítása, az úgynevezett **implementálás során rendelkeznek bizonyos formai és tartalmi mozgástérrel**. Gyakori, hogy az irányelv határértékeket, minimumokat, maximumokat ír elő (klasszikus példák a környezetvédelmi előírásokat megfogalmazó irányelvek), amelyeken belül a tagállam szabadon alkot jogszabályt. Az is természetes, hogy az előírások betartatásáról, szankcionálásáról a tagállami jogrendszernek, állami szerveknek kell gondoskodni.

4.4.4 Nem kötelező, soft law jellegű aktusok

Itt mindenképp a Szerződésben is rögzített **véleményt és ajánlást** (opinion, recommendation) kell említenünk. Ezek az aktusok nem bírnak kötelező erővel. Megalkotásuk, közzétételük mégis több mint szócséplés, hiszen legalább a kibocsátójuknak illik tartania hozzájuk magát, illetve a kötelező erejű jogforrások alakítójaként, későbbi jogalkotás kiindulópontjául szolgálhatnak.

Említést teszünk még itt néhány további megszokott jogi kötőerővel nem bíró megnyilvánulásról. A **közlemények** (communications) illetve a *felhívások* (notices) lehetnek egy-egy jogintézmény működtetésére az alkalmazó részéről történő nyilatkozatok, amelyek a jogalanyok számára feltétlenül figyelemre érdemesek.

Az Európai Tanács, bár nem jogalkotó szerv, egyre részletesebb „**határozmányokat**” (resolutions), **konklúziókat** (conclusions) fogad el, amelyek alig hagynak helyet a közösségi jogalkotó szerveknek, szinte szó szerint kell átírniuk a jogba.

A közösségi szervek együttműködését szervezik a köztük létrejött úgynevezett „**intézményközi megállapodások**” (interinstitutional agreements). Ezek közül kiemelkedően fontos a középtávú költségvetési előirányzatokat tartalmazó *pénzügyi terv* (financial perspective)

5 Jogalkotás és döntéshozatal az EU-ban

5.1 Rendes jogalkotási eljárás (korábban együttdöntési eljárás)

Az együttdöntési eljárást az Európai Uniót létrehozó Maastrichti Szerződés vezette be (1992), az Amszterdami Szerződés (1999) pedig kiterjesztette és hatékonyabbá tette. A 2009. december 1-jén hatályba lépett Lisszaboni Szerződéssel a rendes jogalkotási eljárásnak átkeresztelt eljárás vált az uniós döntéshozatali rendszer fő jogalkotási eljárásává.

A rendes jogalkotási eljárás egyenlő súlyt ad az Európai Parlament és az Unió Tanácsa számára a különféle területeken (például gazdasági irányítás, bevándorlás, energia, közlekedés, környezetvédelem és fogyasztóvédelem). Az európai jogszabályok döntő többségét az Európai Parlament és a Tanács közösen fogadja el.

A további különleges jogalkotási eljárások kizárólag rendkívüli esetekre alkalmazandók, és ezek során a Parlamentnek csupán tanácsadói szerepe van.

http://www.europarl.europa.eu/external/html/legislativeprocedure/default_hu.htm

5.2 Konzultációs eljárás

Az Európai Parlament jóváhagyhatja vagy elutasíthatja a jogalkotási javaslatot, illetve módosításokat javasolhat ahhoz. A Tanács jogilag nem köteles helyt adni a Parlament

véleményének, de – a Bíróság ítélkezési gyakorlatának megfelelően – annak hiányában nem hozhat határozatot.

Az 1957-es Római Szerződés eredetileg tanácsadói szerepet adott a Parlament számára a jogalkotási folyamatban; a javaslatot a Bizottság tette, és a Tanács fogadta el a jogszabályt.

Az 1986-os Egységes Európai Okmány, és később a Maastrichti, az Amszterdami, a Nizzai és a Lisszaboni Szerződés fokozatosan kiszélesítette az Európai Parlament előjogait: immár a politikai területek nagy többsége tekintetében (a rendes jogalkotási eljárás keretében) a Tanáccsal egyenrangú félként, társjogalkotóként jár el, a konzultáció pedig egy korlátozott számú esetben alkalmazott, különleges jogalkotási eljárássá vált (illetve nem jogalkotási eljárás részét képezi).

Ezt az eljárást ma csupán bizonyos jogalkotási területeken, például a belső piaccal kapcsolatos mentességek és a versenyjog esetében alkalmazzák. A Parlamenttel történő konzultáció – nem jogalkotási eljárásként – olyankor is szükséges, amikor a közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) keretein belül nemzetközi megállapodások kerülnek elfogadásra.

5.3 Egyetértési eljárás

A korábban hozzájárulási eljárásnak ismert egyetértést az 1986-os Egységes Európai Okmány vezette be, két területen: az Európai Unióval megkötendő társulási, illetve csatlakozási megállapodásokra vonatkozóan. Az eljárás hatályát a Szerződések minden későbbi módosítása során kiterjesztették.

Az egyetértést mint nem jogalkotási eljárást általában az Európai Unió által tárgyalt bizonyos megállapodások ratifikálására alkalmazzák, illetve az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikkének értelmében vett alapvető jogok súlyos megsértésének esetében, valamint az EU új tagjainak felvételére vagy az EU-ból történő kilépés tekintetében kötendő megállapodásokra.

Az egyetértés jogalkotási eljárásként alkalmazandó a hátrányos megkülönböztetés leküzdésére irányuló új jogszabályok elfogadásakor is, és a Parlament számára most már akkor is vétőjogot biztosít, ha az EUMSZ 352. cikkével összhangban a kiegészítő általános jogi alapot alkalmazzák.

6 Hatáskörök megosztása

A Lisszaboni Szerződés nyomán **háromféle hatáskört** különböztetnek meg, **a kizárólagos, a megosztott és a tagállamok intézkedéseit támogató, összehangoló vagy kiegészítő hatáskört.**

Azon a területen, ahol a Szerződések **kizárólagos hatáskört** ruháznak az Unióra, kizárólag az Unió alkothat és fogadhat el kötelező erejű jogi aktust, a tagállamok pedig csak annyiban, amennyiben az Uniótól erre felhatalmazást kapnak, vagy az Unió jogi aktusát hajtják végre.

Azon a területen, ahol a Szerződések a tagállamokkal **megosztott hatáskört** ruháznak az Unióra, mind az Unió, mind pedig a tagállamok alkothatnak és elfogadhatnak kötelező erejű jogi aktusokat. A tagállamok a hatáskörüket csak olyan mértékben gyakorolhatják, amilyen mértékben az Unió erre lehetőséget hagyott.

A **kutatás, a technológiafejlesztés és az űrkutatás** területén a **tagállamok jogosultsága erősebb.** Az Unió rendelkezik ugyan hatáskörrel egyes intézkedések megtételére, különösen

programok kidolgozására és megvalósítására; e hatáskör gyakorlása azonban nem akadályozhatja meg a tagállamokat saját hatásköreik gyakorlásában. A tagállamok **gazdaság- és foglalkoztatáspolitikájának összehangolása** sem esik a megosztott hatáskör általános szabályai alá, hanem az **EUMSZ külön rendelkezik** az összehangolás rendjéről.

Meghatározott területeken és a Lisszaboni Szerződésben megállapított feltételek mellett az Unió hatáskörrel rendelkezik a tagállamok intézkedéseit **támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések** megtételére. Ennek révén azonban nem vonhatja el a tagállamok e területeken meglévő hatásköreit, illetve az Unió jogi aktusai nem eredményezhetik a tagállamok jogi aktusainak harmonizációját.

kizárólagos hatáskör	megosztott hatáskör	támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések
vámunió	belső piac	az emberi egészség védelme és javítása
a belső piac működéséhez szükséges versenyszabályok megállapítása	a szociálpolitikának az e szerződésben meghatározott vonatkozásai	ipar
monetáris politika azon tagállamok tekintetében, amelyek hivatalos pénzneme az euró	gazdasági, társadalmi és területi kohézió	kultúra
a tengeri biológiai erőforrások megőrzése a közös halászati politika keretében	mezőgazdaság és halászat, kivéve a tengeri biológiai erőforrások megőrzése,	idegenforgalom
közös kereskedelempolitika	környezetvédelem	oktatás, szakképzés, ifjúság és sport
	fogyasztóvédelem	polgári védelem
	közlekedés	igazgatási együttműködés
	energiaügy	
	transzeurópai hálózatok	
	a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség	
	a közegészségügy terén jelentkező közös biztonsági kockázatoknak az e szerződésben meghatározott vonatkozásai	

1. táblázat: A különböző hatáskörök elkülönítése a tevékenységek, politikák kapcsán

Forrás: Farkas – Várnay (2011) alapján saját szerkesztés

Források:

Blutman László (2010): Az Európai Unió joga a gyakorlatban. HVG-ORAC, Budapest.

Craig- Gráinne de Burca, Paul (2008): EU Law. Fourth edition. Oxford University Press, Oxford.

Farkas Beáta – Várnay Ernő (2011): Bevezetés az Európai Unió tanulmányozásába. JATEPress Szeged.

Horváth Zoltán – Ódor Bálint (2008): Az Európai Unió szerződéses reformja. Az Unió Lisszabon után. HVG-ORAC, Budapest.

Osztovits András (szerk.) (2008): Az Európai Unió alapszerződéseinek magyarázata. 1. és 2. kötet. Complex, Budapest.

Várnay Ernő-Papp Mónika (2010): Az Európai Unió joga. CompLex, Budapest.

SZEGEDI TUDOMÁNYEGYETEM
GAZDASÁGTUDOMÁNYI KAR
KÖZGAZDÁSZ KÉPZÉS
TÁVOKTATÁSI TAGOZAT
LECKESOROZAT
COPYRIGHT © SZTE GTK 2017/2018

A LECKE TARTALMA, ILLETVE ALKOTÓ ELEMEI ELŐZETES,
ÍRÁSBELI ENGEDÉLY MELLETT HASZNÁLHATÓK FEL.

JELEN TANANYAG
A SZEGEDI TUDOMÁNYEGYETEMEN KÉSZÜLT
AZ EURÓPAI UNIÓ TÁMOGATÁSÁVAL.
PROJEKT AZONOSÍTÓ: EFOP-3.4.3-16-2016-00014

SZÉCHENYI 2020

MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap

BEFEKTETÉS A JÖVŐBE