

Schindler Andrea



EUROÓPA

közepén

ismeretterjesztő kézikönyv

CyberBooks Kiadó

e-book

SCHINDLER ANDREA



EURÓPA KÖZEPÉN

ismeretterjesztő kézikönyv

KÖTELESPÉLDÁNY

*A kézikönyv elkészítésében való közreműködésért
köszönetet mondok Marótiné Fullér Máriának...*

PREAMBULUM

„Az Európaiak nem élhetnek anélkül, hogy ne szánják magukat egy nagy, egységesítő feladat szolgálatára. Ha ezt nem tehetik, ellankadnak, elereszkednek, a lélek szétesik.”

Ortega y Gasset

Az Európai Unió bővítésének újabb szakasza napjainkban különösen időszerűvé teszi eme bevezető gondolatot. A bővítés folyamatában egy kiterjedt egységesítő feladat szolgálatában, azaz Európa gazdasági, monetáris és biztonsági integrációjában érdekeltek az európai államok, így hazánk is.

Magyarország számára sorsdöntő volt a fejlett európai államok közösségéhez, az Európai Unió teljes jogú tagországaihoz való sikeres csatlakozás. Ezért is létfontosságú, hogy minden állampolgár számára minél több lehetőség nyíljon arra, hogy megfelelő módon tájékozódhasson az euro-atlanti integrációs folyamatról. Ezzel kapcsolatosan számos anyagot elérhetünk az Interneten, az eseményeket az írott sajtó folyamatosan nyomon kíséri, s kíséri a mai napig. Az elektronikus média tájékoztatása alapos, sőt akár személyesen is tájékozódhat bármely új – *hazai* - EU polgár a régiós irodákban. Könyvek jelennek meg, tanfolyamokat lehet elvégezni, s még számtalan más eszköz is rendelkezésünkre áll e téren. Ezért ez a könyv nem a csatlakozási és az azt megelőző idők történéseiről tudósít, hanem – *röviden* – kiemeli a folyamat – *egyes* – lényeges részleteit. Bemutatja az UNIÓ múltját és jelenét.

Mindezt igyekeztem tömör, közérthető formában megírni, s nagyon remélem, hogy hasznát veszi e kézikönyvnek. Kellemes időtöltést kívánok!

a szerző

TARTALOM

I. A Közösségek létrejötte

Az Európai Unió – rövid történeti visszatekintés

1. A PÁRIZSI SZERZŐDÉS
2. A RÓMAI SZERZŐDÉS
3. Az EGYESÍTŐ SZERZŐDÉS és intézményi hatásai
4. Közösségekből Unió, az EGYSÉGES EURÓPAI OKMÁNY
5. A MAASTRICHTI SZERZŐDÉS
6. Az AMSZTERDAMI SZERZŐDÉS és az ezredforduló legújabb fejleményei
7. A NIZZAI SZERZŐDÉS

II. Az Európai Unió szervei és felépítése

A./ Az Európai Tanács

B./ Az EU intézményei

- B.1. *Az Európai Unió Tanácsa (a Tanács)*
- B.2. *A COREPER és a tanácsi munkacsoportok*
- B.3. *A Bizottság (az integráció motorja)*
- B.4. *A Parlament*
- B.5. *A Bíróság*
- B.6. *Az Európai Ombudsman*
- B.7. *A Számvevőszék*

C./ Az EU intézménynek nem minősülő szervei

- C.1. *A Gazdasági és Szociális Bizottság*
- C.2. *A Régiók Bizottsága*
- C.3. *Az Európai Beruházási Bank*
- C.4. *A Központi Bankok Európai Rendszere*
- C.5. *A monetáris Unió külső viszonyai*

Az Európai Unió három pillére

III. Jogforrások, jogalkotás, döntéshozatal

A./A közösségi jog forrásai

A.1. *Az elsődleges közösségi jog*

A.2. *A másodlagos közösségi jog*

A.3. *Jogelvek*

B./A közösségi jogalkotás, döntéshozatal

B.1. *Klasszikus eljárás*

B.2. *Parlament nélküli döntés*

B.3. *Kooperációs eljárás*

B.4. *Együttdöntési eljárás*

B.5. *Egyetértési eljárás*

B.6. *Bizottsági eljárás (comitology)*

IV./ Az EU célkitűzései és feladatai

1. *Az Unió célkitűzései*

2. *Az Európai Közösség célkitűzései*

3. *Az Európai Közösség tevékenységei*

I. A Közösségek létrejötte

Az Európai Unió – rövid történeti visszatekintés

Az egységesülő Európa koncepcióját magukba foglaló idealisztikus elképzelések igen régi keletűek. Nyomait már *Dante*, *Comenius*, *Rotterdami Erasmus* vagy *Immanuel Kant* munkáiban megtalálhatjuk.

Victor Hugo 1849-ben már az **Európai Egyesült Államok** fogalmát használta, mint Európa országai számára követendő célt. A fogalom 1946 szeptember 19-én a nagy politikus, Winston Churchill államférfitől újból hallható lesz a zürichi beszédben. *Sant-Simon* ugyanakkor az iparosodás előretörését szemlélve ugyanezt a gazdaság és technika területeire is kiterjesztette. Az egység intézményesítésére *Richard Coudenhove Calergi* 1923-ban kiadott „Páneurópa” című könyve tett konkrét javaslatokat.

Reális alapokat azonban a *második világháború* pusztításaiból levont *tanulságok* teremtettek:

1./ A laza kormányközi alapon szerveződő együttműködés nem nyújt biztosítékot az európai államok békés egymás mellett élésének. A Népszövetség nem tudta politikailag, gazdaságilag egymáshoz közelebb hozni az államokat, és arra is képtelen volt, hogy megakadályozza a második világháborút. E szörnyű kudarc a nemzetekfeletti, ún. szupranacionális érdekek megvalósítására terelte a hangsúlyt.

2./ A második világháború után szétszakadó Európa újabb gazdasági és politikai ellentétek színterévé válhat.

A tanulságok alapján, a *közös érdekeket megvalósító gazdasági együttműködés*en alapuló szervezet létrehozását támogatta Belgium, Hollandia és Luxemburg. Így végül 1948-ban megalakították a **Benelux Uniót**. A Benelux államok együttműködésére már a vámunió is túlmutató, valódi *integrációs tömörülésként* jött létre.

Az európai országok többsége azonban nem kívánt ebbe az irányba határozottan elmozdulni, és a nemzetállami politizálódás tradícióinak inkább megfelelő lazább, elsősorban *kormányközi alapú együttműködés* mellett foglalt állást. Ebben a szellemben hozta létre tíz nyugat-európai ország, - (a Benelux államok, Dánia, Franciaország, Írország, Nagy – Britannia, Norvégia, Olaszország és Svédország,) - 1949.március 5-én Hágában az **Európa Tanácsot (Council of Europe)**. A Tanácshoz hamarosan csatlakozott Németország és Ausztria és később más államok. Ma 41 tagállama van, ezen belül 500 millió európai lakost képvisel.

Az Európa Tanács regionális kormányközi szervezet, melynek *főbb célkitűzései*:

- pluralista demokrácia,
- jogállamiság,
- emberi jogok védelme,
- az európai kulturális identitás fejlesztése,
- társadalmi problémák kezelése.

Az Európa Tanács *székhelye*: Strasbourg. *Főbb szervei*: Miniszteri Bizottság, Parlamenti Közgyűlés, Titkárság és legújabban a Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusa. Létrehozta az Emberi Jogi Bizottságot, és 1959-től az Emberi Jogok Európai Bíróságát. Az Európa Tanács egyik legnagyobb vívmánya az **Európai Jogok Európai Egyezménye**.

A nyugat-európai integrációs törekvések fokozódásához jelentős mértékben hozzájárultak a közép-kelet-európai folyamatok. A Szovjetunió által a második világháború után megszállt

területeken gyorsuló ütemben folyt a pártállami rendszerek kiépítése. A pártállami rendszerek gazdasági együttműködésének szervezete a **KGST (1949)**.

1947-ben jött létre az Általános Vám és Kereskedelmi egyezmény, a **GATT**, a világkereskedelem liberalizálására.

A politikai és gazdasági megosztottság Európában az 1947-es **Marschall** tervvel intézményesült. A Marschall terv segélyprogramját az Amerikai Egyesült Államok minden európai államnak felajánlotta, de a Szovjet fennhatóság alatt álló közép-kelet-európai országok elutasították azt.

A programban résztvevők 1948-ban létrehozták az **Európai Gazdasági Együttműködés Szervezetét**, az **OEEC**-t, -melynek ma is működő formája az **OECD**, - majd politikai-katonai-védelmi területeken az **Észak Atlanti Szerződés Szervezetét**, a **NATO**-t. A Szovjet blokk oldalán megalakult a **KGST (1949)** és a **Varsói Szerződés (1955)**.

Míg azonban katonai szempontból a NATO megalakítása garanciákat jelentett a védelem terén, addig gazdasági síkon újabb törekvések jelentek meg a független Európa megvalósítása céljából.

Az integrációs folyamatnak a gazdasági együttműködés irányából való megközelítésére alapozva, a francia-német ellentét újbóli kialakulásának kizárását, illetve a francia-német együttműködés biztonsági garanciáinak megerősítését célozva hirdette meg –az Elzász-Lotharingiai származású- *Robert Schuman* francia külügyminiszter, a később róla elnevezett programot. Ezt *Jean Monnet* irányításával készítették el, **mely lerakta az európai integráció**, a későbbi **Európai Unió alapkövét**.

Schuman és Monnet tervének célja egy francia-német tengely körül szerveződő európai föderáció megerősítése volt, mely gazdasági alapjait a francia vasérc és a német szén közös piacának megerősítésére helyezi. Ez a terv elvezetett az **ESZAK** szerződésig, mely a béke fenntartásának biztosítója, továbbá gazdasági előnyökkel is jár.

1. A PÁRIZSI SZERZŐDÉS

Franciaország, Németország, Olaszország és a három Benelux-állam végül *1951. április 18-án* írta alá Párizsban az európai Szén-és Acélközösségről, az **ESZAK**-ról, - más néven **Montánunióról**- szóló szerződést, meghatározott időre, a ratifikációt követő hatályba lépésétől, 1952-től számított 50 évre, 2002-ig, mely határidővel meghatározott rendelkezései az EU égisze alatt tovább élnek. Az alapítók szerint a Montánunió nem önmagáért volt cél, hanem az első realista, pragmatikus lépés a jövőben felépítendő európai föderáció felé.

A *Montánunió intézményrendszerének* kidolgozásakor a szupranacionális érdekek kerültek előtérbe. A szervezet élére egy független bürokratából álló ú.n. **Főhatóság** került. A szupranacionális Főhatóság első elnöke *Jean Monnet* lett. A Főhatóságot ellenőrző, valamint jogalkotói funkciókat gyakorló szervként a tagállamok szakminisztereiből létrehozták a **Tanácsot**. A Tanács, a *kormányközi (tagállami) érdekek megjelenítésével*, a *nemzetekfelettséget* ellensúlyozta. A tagállamok delegáltjaiból álló, *konzultatív funkcióval* bíró **Közgyűlés** a mai Parlament elődje lett. Vitás jogi kérdések rendezésére létrehozták a **Montánunió Bíróságát**, mely a mai Bíróság elődje.

A Montánunió szervezeti felépítése:

Szupranacionális Főhatóság	Kormányközi Tanács	Konzultatív Közgyűlés
Montánunió Bírósága		

A Montánunió és a Marschall terv sikerei lehetővé tették –a föderalisztikus elképzelések híveinek,- egy közös európai hadsereg felállítására épülő,- mintegy a NATO keretei közötti együttműködéssel szembe helyezkedve,- *Európai Védelmi Közösség tervének* az előterjesztését. Az ú.n. **Pléven terv** ratifikálása végül kudarcba fulladt, elsősorban éppen a kezdeményező francia fél és a nem utolsó sorban az angol kormányzati ellenállás miatt. Ez a – nemzeti szuverenitást féltő – magatartás rámutatott, hogy még nincs itt az ideje az *Európai Politikai Közösség* létrehozásának. Az integráció előrehaladására, - a föderáció hívei számára,- ismét csak a *gazdaság területe kínálkozott*.

*

2. A RÓMAI SZERZŐDÉS

1955 júniusában Messinában gyűltek össze a *Montánunió* tagállamai, hogy a Benelux-államok kezdeményezésére megvitassák a gazdasági integráció elmélyítését, szélesebb területekre való kiterjesztését.

A konferencia után létrehozott, **Paul-Henri Spaak** vezette **Bizottság** 1956 áprilisára készült el azzal a jelentésével, mely kidolgozta a vámunióra épülő közös piac megvalósításának a tervét. A **Spaak-jelentés** olyan közösségi intézményi struktúrát javasolt a leendő integrációs szervezet számára, amelyben az általános politikai és a közös piac működéséhez kapcsolódó kérdéseket megkülönböztetik.

Végül Belgium, Franciaország, Hollandia, Luxemburg, Németország és Olaszország kormányai **1957. március 25-én Rómában** aláírták az **Európai Gazdasági Közösséget**, az **EGK-t** és az **Európai Atomenergia Közösséget**, más néven az **Euratomot** létrehozó szerződéseket. Az EGK-t alapító szerződést Római Szerződés néven emlegetjük, hatályba 1958 január 1-én lépett.

Tekintsük át a lehetséges integrációs formákat!

1. **Szabadkereskedelmi terület:** A terület országain belül a külkereskedelem liberalizált, a kívülállókkal szemben azonban minden tagország külön vámpolitikát folytat.
2. **Vámunió:** A terület országain belül a külkereskedelem liberalizált, és a kívülállókkal szemben közös külső vámokat és külkereskedelmi politikát alkalmaz.
3. **Közös piac:** A vámunión tovább mutató, az áruk és szolgáltatások mozgásának szabadságán túl a termelési tényezők áramlását is liberalizálják.
4. **Egységes belső piac:** A közös piacnak olyan továbbfejlesztett változata, ahol a vámokon, és mennyiségi korlátozásokon túl az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a munkaerő szabad áramlását akadályozó korlátokat is felszámolják.
5. **Gazdasági unió:** A nemzeti gazdaságpolitikák összehangolása, egységesítése, melynek központi eleme a közös valuta.
6. **Politikai unió:** A kormányzat és törvényhozás fokozatos átvitele a közösségi szintre.

Fenti formák közül a **RÓMAI SZERZŐDÉS** a *közösség általános céljaként a közös piac létesítését tűzte ki célul*. Ezt a tagállamok gazdaságpolitikájának fokozatos egymáshoz közelítésével, a gazdasági élet harmonikus fejlesztésével, az életszínvonal gyors emelkedésével és az államokat összekötő kapcsolatok szorosabbra fűzésével kívánja elérni, melynek átfogó képét a Római szerződés olvasata adja.

Az EGK alapelvei 2. cikk:

„A Közösség feladata a közös piac kialakításával és a tagállamok gazdaságpolitikáinak fokozatos közelítésével biztosítani a gazdasági tevékenységek harmonikus fejlődését, a folyamatos és kiegyensúlyozott gazdasági növekedést, a stabilitást, az életszínvonal gyors emelkedését, valamint a közösséget alkotó országok szoros együttműködését.”

Az ebből adódó feladatokat a Szerződés 3. cikke sorolja fel:

- a) *„a tagállamok közötti vámok, mennyiségi korlátozások és minden kereskedelem korlátozó eszköz eltörlése az áruk importjára és exportjára,*

- b) a harmadik országokkal szembeni közös vámtarifa megállapítása és közös külkereskedelem-politika kialakítása,
- c) a személyek, szolgáltatások és a tőke szabad áramlását akadályozó minden tényező eltörlése a tagállamok között,
- d) közös politika meghatározása az agrár szférában,
- e) közös politika meghatározása a közlekedés-szállítás területén,
- f) olyan rendszer kialakítása, amely biztosítja a tisztességes versenyt a közös piacon,
- g) a tagállamok gazdaságpolitikáinak összehangolása, súlyos fizetési mérleg –romlás orvoslása,
- h) jogharmonizáció a közös piac megfelelő működése érdekében,
- i) az Európai Szociális Alap létrehozása a munkahelyteremtés előmozdítása és így az életszínvonal emelése érdekében,
- j) az Európai Beruházási Bank létrehozása a Közösségen belüli gazdasági fellendülés és az ehhez szükséges új források megteremtése érdekében,
- k) a tengeren túli országok és területek Közösséghez való társulásának és ezen keresztül a kereskedelem fejlesztésének, gazdasági és társadalmi fejlődésüknek megteremtése.”

2.a. Az EGK első tizenöt éve

A **Római Szerződés** életbe lépését követő tizenöt év- az első olajválságig,- a gyors belső integráció jegyében zajlott. A tagállamok között a *vámok és mennyiségi korlátozások lebontása* a tervezett 1970-es határidő előtt két évvel, 1968 közepére befejeződött, s életbe léptek a *közös külső vámok* is. Mivel a létrehozott vámunió és közös piac csak az ipari szférák integrációját biztosította, ezért 1962-ben döntés született *közös mezőgazdasági politika* kialakításáról is, ami az ágazat sajátosságai figyelembe véve egységesítette az agrárprotekciónizmust a Közösségben.

Míg a vámunió megvalósítása könnyen ment, a tőke, valamint a munkaerő teljesen szabad mozgását nem sikerült megvalósítani. Bár a szabad áramlás általános feltételeit liberalizálták, a közös piac elméletben lefektetett tiszta formáját nem sikerült megvalósítani. Ezen kívül a különböző közösségi szakterületekre irányuló politikák (például közlekedési, szociális, stb.) működtetése terén is csak az első lépéseket tették meg.

Az EGK azonban mégis sikeresen működött. A siker legfőbb bizonyítékát a brit politika ártértékelése adta: Az Egyesült Királyság az ötvenes években megalakította az **Európai Szabad Kereskedelmi Társulást (EFTA)**, ezzel is jelezve az integrációtól való tartózkodását. Később a *hatok integrációjának* eredményeit látva az Egyesült Királyság már 1961 júliusában jelezte csatlakozási szándékát. A Franciaország élén álló **De Gaulle tábornok** vétójával azonban elutasította a felvételi kérelmet, majd ezt tette 1967-ben is, amikor az Egyesült Királyság újra csatlakozásra jelentkezett.

De Gaulle elnök erőteljes hatással volt az *integráció belső működésére* is. A *szupranacionális* intézményekkel szemben az ú.n. „*nemzetek Európája*” koncepcióját hirdető tábornok,- aki a Közösségeket a kormányközi együttműködés kizárólagossága irányába kívánta terelni, - komoly válságot idézett elő 1965-ben, amikor az ú.n. „*üres székek*” politikája révén, féléven keresztül bojkottálta a közösségi intézményekben való részvételt, miután az agrárpolitika finanszírozására tett reformjavaslatokkal nem értett egyet.

A válságot végül csak a később „*luxemburgi kompromisszum*” néven ismertté vált formulával sikerült feloldani. Ez utóbbi azt jelenti, hogyha egy tagállam *alapvető nemzeti érdekeire* hivatkozik egy adott kérdésben, akkor arról csak egyhangúan, azaz *konszenzussal*

lehet dönteni. Ez a De Gaulle által a tagállamok számára kiharcolt biztosíték azonban nagy mértékben megnehezítette és lassította a közösségi döntéshozatalt.

3. Az EGYESÍTŐ SZERZŐDÉS és intézményi hatásai

A hatvanas évek közepén megtörtént a három integrációs szervezet intézményeinek egyesítése. Az 1965-ben elfogadott *Egyesítő Szerződéssel* (angolul: Merger Treaty) 1967 júliusára összevonták az **ESZAK**, az **EGK** és az **Euratom** addig párhuzamosan működő szerveit. A gazdasági integráció főbb célkitűzései: közös piac, közös politikák, közösségi jogrendszer, jogharmonizáció.

A három Közösség közös **Bírósága** és az **Európai Parlament** mellett ezek után egy **Bizottság** és egy **Tanács** szolgálta mindhárom szervezetet. Az ESZAK Főhatósága beolvadt a Bizottságba. Ettől az időponttól használatos az **Európai Közösségek**, az **EK** elnevezés is (angolul: European Communities –EC).

Ugyanakkor ki kell hangsúlyozni, hogy a három Közösség továbbra is megőrizte önálló nemzetközi jogalanyiságát, csak intézményeik váltak közössé.

Az EK szervezeti felépítése:

Bizottság	Tanács	Európai Parlament
Bíróság		

Az EK ú.n. *jogközösség*, amely részleteiben kidolgozott, önálló jogrendet hozott létre. Ennek egyik alapeleme a *szupremácia* elve, ami azt jelenti, hogy az elsődleges jog és a másodlagos jog előnyt élvez a nemzeti joggal szemben. Ezen kívül *közvetlen hatályú*, mely a közösségi jognak a tagállami bíróságok előtti hivatkozhatóságát jelenti. A közösségi jog teljes anyagát, vagyis: az elsődleges, a másodlagos jogot, a bírósági döntéseket, az integrációban kialakult mechanizmusok, közös szabályok összességét *acquis communautaire*-nek, közösségi vívmányoknak nevezzük.

3.a. Hatokból kilencek, majd tizenkettek - az EK bővülései

a.) 1969-ben De Gaulle lemondott és ezzel elhárult a legfőbb akadály a brit csatlakozás elől. A lemondás új korszak kezdetét jelentette, Willy Brandt és Georges Pompidou elnökségével a politikában az európai integráció tovább fejlesztése nagy hangsúlyt kapott. Ez nyitott teret a külügyminiszterek rendszeres találkozóinak is (lásd: Európai Tanács)

1973.január 1-én Dánia, Írország és az Egyesült Királyság az EK tagjai lettek. Norvégia lakossága végül népszavazáson utasította el a csatlakozást, így nem csatlakozott. Az EGK és a megmaradt EFTA tagállamok szabadkereskedelmi megállapodást kötöttek.

A bővülés és a megállapodás következtében az *EK világgazdasági súlya jelentős mértékben növekedett*. Az 1973-as bővülést követően az EK-t az USA egyre inkább versenytársként kezelte.

A hetvenes évekre egyértelművé lett, hogy a világgazdaságban három nagyobb szereplő, az USA, Japán és az EK versenyé válik meghatározóvá.

Az olajválság meglehetősen negatív hatásokkal járt, amelyek erőteljesen hátráltatták az integrációban való továbblépést. Elsősorban a Közösségen belüli kereskedelmet zavarta meg. Az EK tagállamok külső országokkal kapcsolatos gazdasági, kereskedelmi fellépése egységesebb lett. Ebben az időszakban az egyik legnagyobb eredményt az 1979-ben felállított **Európai Monetáris Rendszer** útnak indítása jelentette, amely megeremtette a Közösségen belüli pénzügyi stabilitás alapjait, és amelyet az első nagy lépésnek kell tekinteni a gazdasági unió irányába.

b.) A nyolcvanas években aztán az EK újabb, -„déli”,- bővülései adtak impulzusokat az integráció továbbfejlesztésének. A déli államok demokratizálódása utat nyitott számukra a csatlakozáshoz. Az eddig hasonló gazdasági szintű országok mellett gyengébb gazdasággal rendelkező országok jelentek meg a közösségben, ami viták alapját is képezte. Görögország 1981-ben csatlakozott az EK-hoz. Portugália és Spanyolország 1986-ban válhattak taggá. Ezzel új fejezet vette kezdetét a közösség történetében.

4. Közösségekből Unió, az EGYSGES EURÓPAI OKMÁNY

A hetvenes éveket jellemző euroszepticismust a nyolcvanas évek közepén felváltó, az integráció mélyítését szorgalmazó politikai hangulat váltotta fel. **Lord Cockfield** 1985-ben részletes programot készített az egységes belső piac elérése céljából, a neves **„Fehér könyv”** alakban népszerűvé vált publikációban. A megnevezett külső és belső törekvések eredménye volt az *Egységes Okmány*, (1986) mely reális alapot szolgáltatott az EK továbbfejlesztéséhez a gazdasági és politikai unió irányába:

„A belső piac olyan belső határok nélküli tér, melyben jelen szerződés rendelkezéseinek megfelelően megvalósul az áruk, a személyek és a tőke szabad mozgása.”

A cél elérése érdekében az alábbi intézkedéseket vezette be: egyhangú szavazat helyett minősített többségi szavazatot ír elő a belső piac működtetéséhez szükséges jogharmonizációs intézkedéseknél a szerződés. Az intézmények reformja eredménye: az Első fokú Bíróság felállítása, a jogalkotói és a döntéshozatali eljárás felgyorsulása, a Bizottság megerősödése.

A legnagyobb előrelépés az, hogy az EEO megalakulásával a tagállamok az integráció további mélyítése mellett foglaltak állást. Az Európai Bizottság elnökét, J. Delorst felkérték arra, hogy munkacsoportjával a gazdasági és pénzügyi unió fokozatos bevezetését dolgozza ki. A Delors jelentés a felkérésnek eleget tett, és elfogadása Maastricht alapjává vált.

Az 1990. júniusi **dublini EK-csúcs** döntött egy politikai unióra vonatkozó megállapodás létrehozására irányuló *kormányközi konferencia* összehívásáról.

5. A MAASTRICHTI SZERZŐDÉS

Az *Európai Unió*-ról szóló Szerződést **(MSZ-EUSZ) Maastricht városában**, 1992-ben írták alá. Kiemelkedően fontos előzménye a **Jacques Delors**, a Bizottság elnöke által készített

jelentés. Ezzel a szerződéssel az európai integráció szerződések architektúrája 4 elemre bővült:

- Európai Unió Szerződés (EUSZ)
- EGK Szerződés (azaz a Római Szerződés-RSZ)
- ESZAK Szerződés
- Euratom Szerződés

Az Európai Unió Szerződés első cikke ad útmutatást a szerződés átfogó célkitűzéseiről:

EUSZ 1.cikk:

„A Magas Szerződő Felek a jelen Szerződéssel egymás között Európai uniót hoznak létre.

Jelen Szerződéssel új szakasz kezdődik abban a folyamatban, amely Európa népei között egyre szorosabb egyesülést hoz létre, ahol a döntéshozatal az állampolgárokhoz a lehető legközelebbi szinten történik.

Jelen Szerződéssel új szakasz kezdődik abban a folyamatban, amely Európa népei között egyesülést hoz létre, ahol a döntéshozatal az állampolgárokhoz a nyilvánosság elvének tiszteletben tartásával és a lehető legközelebbi szinten történik.

Az Unió az Európai Közösségeken alapul, amelyet a jelen Szerződéssel megalkotott politikákkal és együttműködési formákkal egészítenek ki. Az Unió feladata, hogy következetesen és a szolidaritás talaján kiépítsen a tagállamok és népek kapcsolatát.”

EUSZ 2.cikk:

„Az Unió célként tűzi maga elé, hogy:

-előremozdítsa a gazdasági és társadalmi fejlődést,(...) egy belső határok nélküli térség létrehozásával,(...) közös pénz kialakításával jár,

-nemzetközi szintén megerősítse önazonosságát, különösen egy közös kül- és biztonságpolitika megvalósításával, ideértve egy közös védelmi politika fokozatos meghatározását, amely a 17.cikk rendelkezéseinek megfelelően közös védelemhez vezethet,

-az uniós állampolgárság létrehozásával erősítse az uniós tagállamok állampolgárai jogainak és érdekeinek védelmét,

-fenntartsa és fejlessze az Uniót mint a szabadság, a biztonság és az igazságosság térségét (...),

*-teljes egészében fenntartsa és továbbfejlessze az *acquis communautaire*-t (...).”*

A tagállamok a gazdasági integráció mélyítése érdekében elhatározták, hogy a gazdasági és pénzügyi unióra lépnek, és legkésőbb 1999-ig közös valutát vezetnek be. A politikai integráció szorosabbra fűzése érdekében közös kül- és biztonságpolitika felállítása mellett döntöttek, és a bel- és igazságügy területén is közös célokat fogalmaztak meg. Bevezették az uniós állampolgárságot, és a szabad munkaerő áramlást szélesebben értelmezve – az unió minden polgárát beleértve – előreléptek a személyek szabad mozgásának teljes körű biztosítása irányában is. (tartózkodás- szabad mozgás joga, aktív és passzív választójogok, diplomáciai és konzuli védelemhez való jog)

A Maastrichti Szerződés bevezette az EU elnevezést. Az Európai Unió nem lépett a három korábban létrehozott Közösség helyébe, mivel egyrészt nem szüntette meg azokat, másrészt az EU nem kapott önálló jogalanyiságot, azzal továbbra is csak a három Közösség rendelkezik. Maastricht óta azonban az európai integráció „neveként” az **Európai Unió** fogalmát szokás alkalmazni. A Maastrichti Szerződés az Európai Gazdasági Közösség nevét

Európai Közösségre módosította. A három Közösségre összefoglalóan az Európai Közösségek elnevezés érvényben maradt. Az EU Alkotmánya elfogadásával az EU sui generis jogalanyiságot nyert.

A Maastrichti Szerződés révén sajátos, ún. **három pilléres szerkezet** jött létre. Első pillérként határozták meg az addig működő három Közösséget, az Európai Közösségeket, beleértve a pénzügyi unió célkitűzéseiből adódó feladatokat is.

A második és a harmadik pillér az új, kormányközi alapon szerveződő kül- és biztonságpolitikai, valamint bel-és igazságügyi együttműködések lettek, amelyeknél a közösségi intézmények illetékessége erőteljesen korlátozott maradt. A három pillér együtt alkotja az Európai Uniót. Az Unió tagállamai között az együttműködés kifejezetten kormányközi jellegű.

A Maastrichti Szerződés elkészítésekor a döntéshozatal hatékonyabbá és demokratikusabbá tételét is alapvető célként határozták meg. Ennek következtében a Szerződés jelentős mértékben növelte az Európai Parlament hatásköreit,- a Parlament részt vesz a Bizottság kinevezési eljárásában, valamint az együttdöntési eljárás bevezetése a jogalkotásba,- és szélesítette a Tanácsban a többségi szavazási eljárás alkalmazási körét is. A Szerződés beiktatta a *szubszidiaritás és az arányosság alapelvét* a közösségi döntéshozatalba.

5.a. A harmadik pillér a globalizáció tükrében

A bel- és igazságügyi együttműködés létrejötte: a Maastrichti Szerződés harmadik pillére...

A bel és igazságügyi együttműködés az EK fő céljából, a közös piac működtetéséből már levezethető volt. A közös piac egyik feltétele ugyanis: - a munkaerő szabad, korlátozások nélküli mozgása a tagállamok között egyre szélesebb értelmezést kapott. Már a személyek szabad mozgásának biztosítására – és ezzel összefüggésben a belső határok fizikai és technikai felszámolására – törekedtek. A határok lebontásával, a személyek szabad mozgásával válnak az integráció előnyei igazán érzékelhetővé az állampolgárok számára is. Ez számos biztonsági kockázatot is felvet. Megvalósítása elképzelhetetlen a bel- és igazságügyi szervek együttműködése, koordinációja, a bel- és igazságügyi jogszabályok közelítése nélkül. A **globalizáció** korában a tagállamok belső biztonságát egyre jobban veszélyeztető illegális migráció, szervezett bűnözés, terrorizmus jelenségei ellen igazán csak koordinált fellépéssel lehet sikereket elérni.

A terrorizmus elleni küzdelem jegyében a tagállamok már a hetvenes évek közepén felállították az ún. **TREVI** együttműködést, amelynek keretében különböző munkacsoportokban folyamatosan egyre szélesebb, a szervezett bűnözésre, belbiztonság egyéb kérdéseire kiterjedő rendőrségi együttműködés bontakozott ki, amely a későbbi harmadik pillér egyfajta előfutáraként is működött.

Ez a terület mélyen érinti a tagállamok nemzeti szuverenitását, ezért a kül- és biztonságpolitikához hasonlóan nem kívánták a közösségi intézmények hatáskörébe utalni, hanem meghagyták saját fennhatóságuk alatt, és csak kormányközi szintű együttműködést határoztak el. Justice and Home Affairs – **JHA** együttműködés, az EU harmadik pillére, függetlenül a közösségi ügyektől.

Az Európai Unió Szerződés K. cikke rendelkezett pontosan a bel- és igazságügyi együttműködésről, s ezen belül a K1. cikk sorolta fel azokat a területeket, amelyeket a harmadik pillérben megvalósuló kormányközi együttműködés körébe utaltak:

1. menekültügyi politika;
2. tagállamok külső határainak ellenőrzése;
3. bevándorlási politika és harmadik országok (nem-tagállamok) állampolgáraival kapcsolatos kérdések (ezen személyek belépése, kilépése, tagállamokon belüli forgalma, tartózkodása, bevándorlása, letelepedése, családegyesítése, munkavállalása);
4. kábítószer elleni küzdelem;
5. nemzetközi csalások elleni küzdelem;
6. igazságügyi együttműködés a polgári jog területén;
7. igazságügyi együttműködés a büntetőjog területén;
8. vámügyi együttműködés;
9. rendőrségi együttműködés a terrorizmus, a kábítószer-kereskedelem és a nemzetközi bűnözés egyéb formái ellen, illetve ezek megelőzése céljából.

A bel- és igazságügyi együttműködés legfőbb szerve a **Tanács** lett, ahol a tagállamok felelős miniszterei a felsorolt kérdésekben konzultálva és egyeztetve, közösen alakíthatták ki, fogadhatták el álláspontjaikat. A döntéseket egyhangúlag hozták, kivéve az eljárási kérdéseket. Az előzőeket és a közös intézkedések végrehajtását is segítette a **COREPER**. Az ún. K4-es Bizottság a Tanács elé kerülő döntések egyeztetésében, kidolgozásában játszott meghatározó szerepet, továbbá koordinálta a nemzeti kormányzati apparátusok működését. A K4-es Bizottság keretében külön munkacsoportok foglalkoztak az egyes szakkérdésekkel.

A bel- és igazságügyi együttműködés témakörébe, de a közösségi jogviszonyokhoz (az EK Szerződéshez) tartozik, hogy a Maastrichti Szerződés az EK Szerződés 100.c. cikkében megteremtette a közös vízumpolitika alapját is. Ezek szerint a Tanács, a Bizottság javaslata alapján, a Parlamenttel konzultálva határozza meg azon harmadik országok körét, amelyek állampolgárai számára a belépés vízumköteles az EU tagállamaiba. A listán szereplő országok állampolgáraitól minden tagállam köteles vízumot kérni. Amszterdam leszűkítette a III. pillérbe tartozó kérdések körét rendőrségi és igazságszolgáltatási együttműködésre, és a személyek mozgására vonatkozó tagállamok közötti együttműködést áthelyezte a közösséghez, annak IV. címeiként.

5.b. A Schengeni Egyezmény és a schengeni aquis

A Benelux Unió túlmutató a tagállamok egy csoportja által kezdeményezett együttműködési forma volt a **Schengeni Egyezmény**, amelyet 1985. június 14-én a luxemburgi Schengenben írt alá Franciaország, Németország, Belgium, Luxemburg és Hollandia. Az Egyezményt 1990. június 19-én kibővítették a **Schengeni Végrehajtási Egyezménnyel**, amely meghatározta megvalósításának folyamatát. Az Egyezmény végül 1995-ben lépett életbe.

A Schengeni Végrehajtási Egyezmény rendelkezett az ún. **Végrehajtó Bizottság**: Executive Committee felállításáról. A Végrehajtó Bizottságba minden részes állam delegált 1-1 képviselőt.

Az EU tagállamai közül egyedül a két szigetország, az Egyesült Királyság és Írország maradt ki az Egyezményből, míg ahhoz társult országgént – a három skandináv tagállammal egyidőben – csatlakozott Izland és Norvégia is.

A Schengeni Egyezmény életbe lépésével a részes államok között megszűnt a belső határok ellenőrzése; az ellenőrzés a külső határookra került át, ami közös vízum-, menekültügyi és határellenőrzési szabályok elfogadásával járt együtt. Emellett a személyek szabad mozgásának megteremtése, a megnövekedett biztonsági kockázatok ellensúlyozására, bizonyos, ún. „kompenzációs” intézkedések meghozatalát vonta maga után, ami rendőri, vámügyi és bírói szervek szorosabb koordinációt igényelt. Ennek érdekében állították fel átfogó információs rendszerként az ún. Schengeni Információs Rendszert: Schengen Information System – **SIS**, amely a személyek és az ellopott, illetve elveszett tárgyak azonosítására szolgáló adatok cseréjét segíti. A SIS működését egy, a nemzeti és helyi rendőri, vámügyi és bírói szervek képviselőiből álló hálózat a SIRENE is segíti, amelyet 2001 végétől felváltott az ún. **SISNET**, amelyből már egy, a bevándorlással kapcsolatos adatokat is tartalmazó átfogó európai információs rendszer fejlődik ki.

Az Egyezménnyel együtt átfogó joganyagot hoztak létre, amelyet **schengeni aquis**-nak neveznek, ami eredetileg az EK keretein kívül született és így nem is lett része az **aquis communautaire-nek**. A schengeni aquis keretében a belső határok lebontása mellett többek között a következő területeken hoztak rendelkezéseket a részes államok:

- a külső határellenőrzés szabályainak meghatározása;
- a repülőtereken és kikötőkben a schengeni övezet utasainak elkülönítése, azoktól, akik az övezeten kívülről érkeznek;
- a belépésre és a rövid lejáratú vízumra vonatkozó szabályok feltételeinek harmonizálása;
- menekültügyi kérdések;
- határőrizeti szervek közötti koordináció;
- a fuvarozók, szállítóvállalatok szerepének meghatározása az illegális bevándorlás elleni harcban;
- jogi együttműködés erősítése a gyorsabb kiadatási rendszer és a gyorsabb információszolgáltatás érdekében.

5.c. Kilencekből tizenötök, a tizenötök európája - az EK bővülései

Az Unió kibővülésére a „maradék EFTA” államokkal 1994-ben **Korfun** került sor. Ausztria, Finnország és Svédország vált taggá, amely országok sok tekintetben eurokonform államok.

6. Az AMSZTERDAMI SZERZŐDÉS és az ezredforduló legújabb fejleményei

Mivel a Maastrichti szerződés elfogadásakor a tagállamok bizonytalanok voltak a Szerződés rendelkezései megvalósulásának következményeit illetően, és nem látták előre, hogyan működik majd a számos tekintetben új rendszer, ezért már az MSZ egyik, -(b, n) –

cikkében úgy határoztak, hogy 1996-ban kormányközi konferenciát hívnak össze a Szerződés felülvizsgálatára, esetleges módosítására.

Az 1996 márciusában **Torinóban** megnyitott kormányközi konferencia eredetileg tehát az Unió működésnek átfogó reformját szolgálta volna, mintegy a Maastrichti Szerződés kiegészítőjeként. A tárgyalásokat végül csak majd másfél év múltán, 1997 júniusában Amszterdamban sikerült lezárni, melynek eredményeként kidolgozták az EU új módosított alapszerződését, az **Amszterdami Szerződést (ASZ)**, amelyet 1997. október 2-án írtak alá. Az új Szerződés a szükséges tagállami ratifikációk után 1999. május 1-én lépett életbe. A legnehezebb döntéseket lényegében elnapolták.

Az intézményi átalakítás területén lekönnyvelt kudarc mellett azonban az Amszterdami Szerződés számos előrelépést hozott. Változásokat eszközölt a közös kül- és biztonságpolitika területén. Bevezette a pozitív tartózkodás intézményét és a „**luxemburgi kompromisszum**” típusú formulát. Jelentősége abban áll, hogy amennyiben egy tagállam fontos és kinyilvánított érdekére hivatkozva kijelenti, hogy ellenzi az adott döntést, a Tanács nem dönt, és minősített többséggel arról határozhat, hogy az egyhangúság elérése érdekében az Európai Tanácshoz fordul.

Igen jelentős haladást ért el a bel- és igazságügyi együttműködés szorosabbra fűzésében: a személyek alapvető jogait közösségiesítette, és az EK Szerződés IV. címévé tette. Így a megmaradt harmadik pillér a *Rendőrségi és igazságügyi együttműködés a bűnügyek területén*. Az Unió szintjére emelte a foglalkoztatáspolitikát.

A szerződés kapcsán mindenekelőtt az Európai Parlament döntési jogainak széleskörű kiterjesztése, illetve eljárási rendjének egyszerűsítése jelent komoly újítást. Az Amszterdami Szerződés egyik fő célkitűzése volt az átláthatóbb és polgár-közelibb döntéshozatal, és a dokumentumokhoz való hozzájutás alapjoggá nyilvánítása.

A tagállamok úgy határoztak, hogy 2000 első felében újabb kormányközi konferenciát hívnak össze, amelyet a tervek szerint 2000 végéig lezárnak, s amelyen – módosítva az Amszterdami Szerződést – döntenek a szükségesnek ítélt intézményi reformokról.

Mindez nem befolyásolta csatlakozási tárgyalások kezdését, illetve folytatását. Az Európai Unió 1998. március 30-án 11 országgal el is indította minden eddiginél nagyobb szabású bővítési folyamatát, az ún. „keleti bővítést”, amelynek jegyében egy nappal később csatlakozási tárgyalásokat kezdett 5 közép- és kelet európai országgal (Csehországgal, Észtországgal, Lengyelországgal, Magyarországgal és Szlovéniával), valamint Ciprussal, és szorosabbra fűzte a viszonyát a többi tagjelölttel is. A tagállamok állam- és kormányfői által 1999. március 25-én jóváhagyott **Agenda 2000** címen ismertté vált, a költségvetésre és a közös politikák reformjára vonatkozó programcsomagjával pedig az EU gyakorlatilag kialakította a bővítés pénzügyi keretét, amely 2002-től teszi lehetővé új országok csatlakozását.

1999 január elsején – a 15-ből 11 tagállam részvételével – útjára indult az európai közös pénz, az **EURÓ**, melynek bevezetése új korszakot nyitott az európai integráció történetében.

6.a. Az Amszterdami Szerződés

A harmadik pillér átalakítása, a bel- és igazságügyi együttműködés egy részének közösségiesítése...

Már a Maastrichti Szerződés K9. cikke rendelkezett arról, hogy a Tanács úgy dönthet, hogy a K1. cikk 1-6. pontjában felsorolt ügyeket beviheti az Európai Közösségek mechanizmusába, az első pillérbe.

Az Amszterdami Szerződés változtatásai a következő három elemre épülnek:

- A bel- és igazságügyi kérdések egy részének (menekültügyi és bevándorlási politika, külső és belső határellenőrzés, igazságügyi együttműködés polgári jogi ügyekben) átemelése az első pillérbe.
- A Schengeni Egyezmény és a schengeni aquis beemelése az Európai Unió intézményi keretébe.
- A megmaradt harmadik pillér (a rendőrség és a bűnügyi együttműködés) megerősítése és jogforrási rendjének átalakítása.

6.b. Az első pillérbe kerülő bel- és igazságügyi kérdések

A Szerződés életbe lépésétől (1999. május 1.) az ötéves időszak végéig létre kell hozni az egységes határellenőrzési eljárást, egységes vízumkiadási eljárást, meg kell alkotni a menekültügy és a bevándorlási politika közösségi joganyagát, illetve a harmadik országok állampolgárai számára a belépés és tartózkodás egységes feltételeit. A szükséges jogszabályokat már az első pillér jogforrásait (rendeletek, irányelvek, határozatok) alkalmazva hozzák meg.

Az ötéves időszak végére a vízum-, a menekültügyi, a bevándorlási és a személyek szabad mozgását érintő egyéb politikák teljes egészében az első pillér intézményi és döntéshozatali szabályrendszere alapján fognak működni.

6.c. A schengeni aquis beemelése az Európai Unió keretébe

A cél az, hogy a belső határok felszámolását biztosító Schengeni Egyezmény is az Unió intézményi hatáskörébe kerüljön. A határellenőrzés közösségiesítése – a belső határellenőrzés felszámolása, és a külső határellenőrzés egységesítése – érdekében az Amszterdami Szerződéshez csatolt egyik jegyzőkönyv határozott a Schengeni Egyezménynek és a hozzá kapcsolódó jogalanyoknak az EK, illetve az EU joganyagába való átültetéséről. Az 1999. május 1-i életbe lépését követően a tagállamok lényegében azonnal érvényesítették is, és a Tanács 1999. május 20-i döntésével beemelte a *schengeni aquis részét képező elemeket az első, illetve a harmadik pillérbe*. Ez egyben azt is jelentette, hogy immár az Európai Unióhoz csatlakozni kívánó államoknak is el kellett fogadniuk a Schengeni Egyezményt, mint az uniós joganyag részét.

A Schengeni Egyezményben nem részes államoknak továbbra sem kell alkalmazniuk a Schengeni Egyezményt. Dánia pedig eseti alapon döntse el, csatlakozik-e az e téren az EU-ban születő új joganyaghoz.

6. d. Az átalakított harmadik pillér

A rendőrségi és bűnügyi együttműködés...

A változtatások következtében a harmadik pillér módosított K1. cikke az Amszterdami Szerződés életbe lépésével már csak a rendőrségi és bűnügyi együttműködés: **Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters – PJCC** területeit foglalja magába.

Az Amszterdami Szerződés e területeken is hozott előrelépést a szorosabb és eredményesebb együttműködés érdekében.

A szabadság, biztonság és igazság területének megteremtése érdekében a bűnözés elleni küzdelem a Szerződés hatására hangsúlyosabb szerepet kapott. A prioritási területek közé tartozik a szervezett bűnözés, a terrorizmus, az ember- és gyermekkereskedelem, a kábítószer- és fegyverkereskedelem, a csalás és a korrupció elleni küzdelem. Az Amszterdami Szerződés megjelöli azokat az eszközöket, amelyeket a tagállamoknak ezek érdekében alkalmazniuk kell: a Szerződés szorgalmazza a rendőri erők, a vámhatóságok, az igazságszolgáltatási és egyéb hatóságok szorosabb együttműködését, ahol szükséges a tagállamok büntetőjogi szabályainak közelítését, valamint az Europol szerepének erősítését.

6. e. Az Europol

A Tanács 1995. július 26-i döntésével határozott az európai bűnügyi rendőrségi együttműködési szervezet, az Europol: *European Police Office* felállításáról. A hágai székhellyel létrehozott testület 1999. július 1-én kezdte meg működését, felváltva az 1995-ben ideiglenesen felállított és szűkebb illetékességi területtel bíró ún. Europol Kábítószer Egységet: Europol Drugs Unit. Az Europol *kormányközi alapon működő, a tagállamok hatóságainak, rendőri szerveinek együttműködésére épülő, az együttműködés hatékonyságának javítását célzó, mindenekelőtt információcserét biztosító hivatal.*

Az **Europol** – a világszervezetként működő **Interpollal** ellentétben – létrehozásakor nem ruházták fel önálló nyomozati, bűnüldözési joghatósággal, bár az utóbbi időben felmerült ennek lehetősége. Az Europol feladata az információcsere előmozdítása, az információk gyűjtése, elemzése, megőrzése és eljuttatása, az illetékes szervek értesítése, a tagállamok nyomozati tevékenységének támogatása lett. Működtetéséhez minden tagállam felállított egy nemzeti összekötő egységet, amely közvetít az Europol és a nemzeti hatóságok között. Az Europol központjába mindegyik nemzeti egység legalább egy *összekötő tisztet* küld. Az Europol illetékességi körébe tartozik a terrorizmus, a kábítószer-kereskedelem, az emberkereskedelem, az illegális bevándorlás, a tiltott radioaktív és nukleáris anyagok csempészése, a lopott autók csempészése, a pénzmosás és az euro hamisítása elleni fellépés.

Az Amszterdami Szerződés új jogforrási rendet vezetett be a leszűkített harmadik pillérben. Ezek szerint a Maastrichti Szerződésben megjelölt három jogforrás közül az Amszterdami Szerződés megszüntette a közös intézkedéseket, de meghagyta az egyezményeket, valamint a közös álláspontokat, ezek mellett pedig bevezette az ún. kerethatározatokat: *framework decision* és egyéb határozatokat: *decision* alkalmazását. A négy jogforrás a következőképpen működik Amszterdam óta:

- A közös álláspontokat a Tanács bocsátja ki egyhangú döntéssel. A közös álláspontok célja, hogy meghatározzák az EU megközelítését, értelmezését, véleményét egy adott kérdésben.
- A kerethatározatokat a Tanács fogadja el egyhangúsággal. A kerethatározatok az első pillérben alkalmazott irányelvekhez hasonló jogharmonizációt szolgáló jogszabályok, amelyek meghatározzák az elérendő célt, de a nemzeti jogba ültetés formáját és módszerét a tagállamokra bízák.
- A határozatokat a Tanács egyhangúlag fogadja el, és bármely a harmadik pillér területére eső, nem jogharmonizációs kérdésekkel kapcsolatos döntésekre alkalmazhatja. A határozatoknak nincs közvetlen hatálya. A határozatok végrehajtására irányuló intézkedéseket a Tanács már minősített többséggel is elfogadhatja.
- Az egyezmények a tagállamok alkotmányos előírásai alapján lefolytatandó ratifikációhoz kötött jogforrások, amelyek életbe léptetése ezért mindig hosszadalmas

folyamat. Az Amszterdami Szerződés ezt rövidítendő, az egyezmények ratifikálására határidő megszabását írta elő, és úgy rendelkezett, hogy egy adott egyezmény hatályba lép, ha a tagállamok több mint fele ratifikálta. Az egyezményeket egyébként szintén egyhangúlag fogadja el a Tanács, de a végrehajtó intézkedésekhez már a tagállamok kétharmados többsége is elegendő.

A nem kötelező jogforrások (állásfoglalások, ajánlások, vélemények, következtetések) alkalmazásának lehetőségét az Amszterdami Szerződés meghagyta.

A harmadik pillér döntéshozatalának menetét illetően az Amszterdami Szerződés alapvetően nem változtatta meg a Maastrichti Szerződés által felállított rendszert, miután továbbra is a Tanács játszik elsődleges szerepet, mint kizárólagos döntéshozó. A K4-es Bizottságot, az Amszterdami Szerződés által módosított cikkszámozás miatt immár 36. Cikk Bizottságának: **Article 36 Committee** nevezik.

A Parlament konzultációs szerepét tisztázta a Szerződés, a testülettel a Tanács elnökségének már minden harmadik pilléres kötelező hatályú döntés előtt konzultálnia kell. A Parlament továbbra is a Tanács által meghatározott három hónapos határidőre köteles kiadni véleményét. A Bizottság szerepe is nőtt, miután a harmadik pillér minden kérdésében megkapta a kezdeményezési jogkört, igaz azon továbbra is osztozik a tagállamokkal. Az Amszterdami Szerződés sem vezette be a Bíróság joghatóságát a harmadik pillérben, de a születő jogszabályoknál – az előzetes döntéshozatali eljárás keretében – előzetes értelmezési jogosítvánnyal ruházta fel a testületet.

Megállapítható, hogy az Amszterdami Szerződésnek a bel- és igazságügyi együttműködés területén hozott rendelkezései fontos lépéseként értékelhetők a politikai unió kiépítése szempontjából. Mindenekelőtt az egyes, korábban a kormányközi együttműködés alá tartozó területek közösségiesítése lehet olyan *előremutató és precedens értékű momentum az Európai Unió fejlődésében, amely jelentős mértékben hatással lehet az integráció továbbfejlesztésére*. Azt a koncepciót támaszthatja ugyanis alá, amely szerint az integráció menetében a kormányközi együttműködés nem a közösségi rendszer alternatívája, hanem annak előfutára, s a pilléres szerkezet nem egy merev formát, hanem egy folyamatot tükröz, amely végső soron a kormányközitől a közösségi együttműködés irányába halad.

7. A NIZZAI SZERZŐDÉS

A ASZ-ben elodázott intézményi reformok megoldására a Nizzai szerződés vállalkozott 2000.február 26-án. Eredménye a **EU szerződés, az EK szerződés és az Alapjogok Európai Kartája, -mely ma már az Alkotmány II. részében található meg,- valamint az EU jövőjéről szóló nyilatkozat**. A Nizzai szerződés beindította az Alkotmányozó folyamatot: 2003-tól a Konvent megkezdte működését, melynek következtében 2004-ben az Európai Unió Alkotmányát aláírták. Legfontosabb eldöntendő kérdés az Unió és a tagállamok közötti hatásköri megosztás.

- A Nizzai szerződés meghatározta a Parlament maximális létszámát, mely 732 fő.
- A Tanácsban a háromszoros minősítés kapcsán: a nagy államok az összes szavazat 60%-val rendelkeznek. A minősített többséghez legalább 169 szavazat szükséges, melyet a tagállamok kétharmada ad le, mely tagállamok összlakosság létszáma az Unió össz-lakónépessége 62%-át reprezentálja.
- A Bizottságba egy tagállam egy biztost delegál, a 27-es létszám erejéig. Ha a tagállamok létszáma a meghaladja a 27-et, belép a rotáció elve.

- Az Európai Bíróság tagállamonként egy bíróból áll. Az Európai Bíróság, az első fokú Bíróság mellett létrejöttek a különbíróságok, az ú.n. panelek.

A szorosabb együttműködés konstrukciója...

A Nizzai Szerződés B cikke ,- a végső eszköz záradék,- a szorosabb együttműködést csak végső esetben és csak legkevesebb 8 tagállam részvételével engedi. A lehetséges flexibilitás esetére a szerződés a tagállamok szorosabb együttműködését beszabályozta, valamint leszögezi, hogy az EU-nak harmadik ország felé való kifejezett kompetenciája van a szolgáltatások és az ipari tulajdon terén.

A szorosabb együttműködés célja, hogy az Unió kitűzött céljait kell szolgálnia, nem ronthatja le az **aquis**-t, a később csatlakozó államoknak el kell fogadnia a szorosabb együttműködés keretei között kialakított rendezést.

*

II. Az Európai Unió szervei és felépítése

A./ Az Európai Tanács

*A közösségek legmagasabb politikai szintű döntéshozó szerve az **Európai Tanács**:* European Council, az EU állam- és kormányfőinek testülete, -mely ilyen formában 1974-től működik, félévente, negyedévente rendszeresen,- a tagállamok vezetőinek fóruma. Az Európai Tanács az Unió csúcsszerve 1986-tól, az Egységes Európai Okmány módosítása óta, mely az alapszerződések szintjére emelte.

A Maastrichti Szerződés rendelkezett az Európai Tanács működéséről, és hivatalosan is előírta, hogy évente legalább kétszer össze kell ülnie. Találkozóin az állam-, illetve a kormányfőkön kívül a Bizottság elnöke, a tagállamok külügyminiszterei és a Bizottság tagja is részt vehetnek, az aktuális témakörbe vágóan.

Az Európai Tanács évente két rendes ülést (júniusban és decemberben) és általában két informális ülést tart. A MSZ az Európai Tanács kezébe adta a demokrácia kontrollját.

A soros elnökség intézménye...

A Tanács működése szempontjából kiemelkedő fontosságú a **soros elnökség** intézménye. A Tanács elnöki tisztségét félévenként felváltva tölti be egy-egy tagállam. A soros elnök tagállama hívja össze a Tanácsot. Az elnökséget betöltő ország kulcsszerepet játszik az Unió külső képviseletében és külpolitikai álláspontjának megjelenítésében is.

Az Európai Tanács nagyhorderejű, stratégiai kérdésekben dönt: meghallgatja az Európai Parlament elnökét, valamint a Miniszterek tanácsa által minősített jelentés alapján lefekteti az EU számára a követendő általános politikai irányvonalakat.

Az évtizedek során az Európai Tanács jelentősége és szerepe fokozatosan nőtt, miután e testület vált a tagállamok közötti kompromisszumok megkötésének fő színterévé, a tagállamok közötti nézetkülönbségeket csak a nagy politikai rálátású és széles kompetenciájú állam- és kormányfők tudják feloldani, akik az ún. „**package deal**”-eken keresztül több kérdést összekapcsolva tudnak kompromisszumos döntéseket hozni. Az így megszülető döntéseket aztán ezt követően már az Európai Tanács iránymutatásai alapján – az Európai Bizottság előkészítését követően vagy anélkül – a szektorális Tanácsok szintjén fogadják el jogszabályként. A végső formába öntés tehát már nem az Európai Tanács feladata.

Tanács szavazási formái...

A Tanács döntéseit háromféle szavazási formán keresztül hozza: *egyszerű többséggel, minősített többséggel vagy egyhangúlag (konszenzussal) dönt.* A tagállamok egyszerű többségével csak eljárási, illetve olyan kérdésekben születik döntés, amelyekről a Szerződés külön nem rendelkezik. Az érdemi ügyekben mindig minősített többséggel vagy egyhangúlag döntenek.

A minősített többségi szavazási eljárás esetén az egyes tagállamok szavazata eltérő súlyú népességük méreteinek megfelelően. A szavazati súlyok elosztása azonban nincs egyenes arányban a lakosság nagyságával. A rendszer a kisebb népességű tagállamokat favorizálja, a gazdasági, politikai vagy éppen területi különbségeket pedig egyáltalán nem veszi figyelembe.

B./ Az EU intézményei

B.1. Az Európai Unió Tanácsa (a Tanács)

Az európai Unió Tanácsa: Council of the European Union, röviden a Tanács –az EU *elsődleges, de nem kizárólagos, kormányközi alapon működő, döntéshozó, jogalkotó szerve*. A Tanács összetétele a napirend és a megoldandó feladatok szerint alakul. Tagjai a tagállamok kormányainak képviselői, általában az adott témáért felelős miniszterek, de a tagállamok hatáskörébe tartozik, hogy mikor kit delegálnak a Tanács üléseire.

A Tanácsot szokás **Miniszterek Tanácsaként**: Council of Ministers is emlegetni.

A Miniszterek Tanácsát meg szokták különböztetni aszerint, hogy mely miniszterek találkozájáról van szó. A szakminiszterek testületei az ún. szektorális Tanácsok. Érdekes ezek közül kiemelni például a Pénzügyminiszterek (a gazdasági és pénzügyek) Tanácsát, az ún. **ECOFIN**-t vagy a Mezőgazdasági Miniszterek Tanácsát. Külön kategóriát képvisel a Külügyminiszterek Tanácsa, az ún. Általános Ügyek Tanács: General Affairs Council, amely a politikailag nagyobb jelentőségű, átfogóbb, illetve érzékenyebb kérdésekkel foglalkozik, és sokszor mintegy a szektorális Tanácsok fellebbviteli fórumaként is működik.

Az Általános Ügyek Tanácsa, a Mezőgazdasági Tanács és az ECOFIN havonta, míg a többi Tanács (pl. Közlekedés, Környezet, Bel- és igazságügyek, stb.) évente átlagban mintegy 2-5 alkalommal ül össze.

A Tanács elnöki tisztjét a tagállamok félévenként váltakozva látják el, a Tanács egyhangúan hozott döntése szerinti sorrendben. Az elnök felelős az ülések előkészítéséért, a napirend összeállításáért, és az ülés levezetéséért. A munkaprogram elkészítése befolyásolja az Unió egészével kapcsolatos preferenciákat. A **Trojka intézménye** biztosítja a folyamatosságot: a régi, a jelenlegi és a következő elnök munkáját a Főtítkárság segíti. Egyebekben az Európai Tanácsnál tárgyaltak az irányadók. Az EU Alkotmány mindezeket módosít.

A Nizzai Szerződés Tanácsot érintő változásai...

A 2001. február 26-án aláírt Nizzai Szerződés egyik fő feladatául jelölték meg, hogy a bővítéssel összefüggésben hatékonyabbá tegye – a minősített többség kiterjesztésével – a Tanácsot: az egyhangúsággal megszülető döntési kérdések körét szűkítse, valamint a minősített többségi döntéseknél meglévő szavazatok számát a bővítés teremtette helyzettel összhangba hozza.

A Nizzai Szerződés által bevezetésre kerülő, a minősített többségi szavazást érintő új rendszer 2005. január 1-én lép hatályba. Az új rendszer egyfajta hármas többséget vezet be. A rendszer lényegi eleme a szavazatok újraszűzítése. A szükséges szavazatszám mellett szükséges tovább a tagállamok több mint felének támogatása. Bevezetésre kerül egy ún. népszerűségi szűrő, azaz a támogató országok elérik-e az Unió lakosságának 62 %-át.

B.2. A COREPER és a tanácsi munkacsoportok

Bár a miniszterek egyre sűrűbben találkoznak, üléseik azonban mégsem tudják biztosítani a folyamatosságot. Ezért hozták létre a Tanács munkáját segítő, illetve *előkészítő* testületet, az ún. **COREPER**-t, az Állandó Képviselők Bizottságát, amely a tagállamok EU

mellé rendelt brüsszeli nagyköveteinek, illetve –helyettesítésük esetén – azok beosztottjainak testületét jelenti.

A COREPER elsődleges feladata, hogy az egyes döntési kérdésekben az álláspontokat egyeztesse, és közlíteni ezen az inkább szakértőinek tekinthető szinten, s a miniszterek számára politikai döntésre készítsék elő az egyes javaslatokat. A COREPER hatáskörébe tartozik emellett a tagállamok kormányai és az Unió intézményei közötti kapcsolattartás, a közösségi és nemzeti adminisztráció közötti közvetítés, koordinálás is. A COREPER hetente ülésezik, két szintje van: a COREPER II, az állandó képviselők, illetve a COREPER I, azok helyetteseinek fóruma. A Mezőgazdasági Miniszterek Tanácsát annak speciális volta miatt az ú.n. Mezőgazdasági Különbizottság: Special Committee on Agriculture készíti elő, ehhez hasonló különleges szereppel bír a kereskedelempolitikai döntéseket kidolgozó, a korábbi EK Szerződés 113.cikke (jelenleg 133.cikk) alapján felállított és „113.cikk bizottság”-nak is nevezett különbizottság: Article 113 Committee. A második pillérben a Politikai Bizottság: Political Committee, a harmadik pillérben pedig az ú.n. Koordináló Bizottság: Coordinating Committee vagy – a Maasrichti Szerződés vonatkozó cikke alapján – elterjedt és inkább használt néven K.4-es Bizottság lát el a COREPER helyett, illetve mellett – ahhoz hasonló – előkészítő, koordináló feladatokat.

A COREPER munkája ma már olyannyira kiterjedt és szakmai jellegű, hogy a tagállamok brüsszeli Állandó Képviselteit komoly mértékben fel kellett duzzasztani. Általában a hagyományos értelemben vett diplomatakon kívül, a tagállamok minden szakminisztériuma delegál saját szakértőt Brüsszelbe, az Állandó Képviseltekre, ahol így minden jelentősebb közösségi területnek van külön szakértője, akik folyamatos kapcsolatban állnak a hazai államigazgatási szerveikkel, valamint a közösségi intézményekkel.

Mivel az egyes kérdésekben igen bonyolult a megegyezés, ezért a Tanács és a COREPER munkáját további mintegy 180, témák szerint elhatárolt állandó, illetve ad hoc jelleggel felállított munkacsoport segíti. E munkacsoportok a tagállamok kormányhivatali egymásnak megfelelő szintű munkatársaiból állnak, akik folyamatosan egyeztetve előkészítik a Tanács, illetve a COREPER elé kerülő döntési tervezeteket. A különböző munkacsoportok száma és feladata állandóan változik az éppen aktuális kérdéseknek megfelelően. A munkacsoportok rendkívüli aktivitását igazolja, hogy évente mintegy 2500 munkacsoporti ülésre kerül sor. A munkacsoportokban megtárgyalt javaslatok először általában a COREPER, majd onnan a Tanács elé kerülnek.

B.3. A Bizottság (az integráció motorja)

Az Európai Bizottság: European Commission (röviden Bizottság) az EU mindennapi munkáját végző döntés előkészítő, javaslattevő szerve, amely ellenőrző, képviseleti és bizonyos esetekben döntéshozó, végrehajtó feladatokat is ellát. Az EU különös kormánya, feladata a Közös Piac működtetése és fejlesztése biztosítása.

A Bizottság összetétele és szerepe:

A bizottsági tagokat az Európai Parlament hozzájárulásával jelölik ki megújítható 5 éves hivatali időszakra.

Az Amszterdami Szerződés jelentős mértékben erősítette az Európai Parlament szerepét a Bizottság kinevezésében. Az új Szerződés életbe lépése óta a tagállamok kormányai közös megegyezéssel jelölik a Bizottság elnökét, akinek személyét a Parlamentnek jóvá kell

hagynia. Ezt követően a tagállamok együtt a kijelölt új elnökkel, közös megegyezéssel nevezik meg a Bizottság többi tagját.

A bizottsági tagok kötelezettséget vállalnak arra, hogy a nemzeti kormányoktól és a Tanácstól egyaránt függetlenül tevékenykednek. A bizottsági tagok a miniszterekhez hasonló tárcákkal rendelkeznek.

A Bizottság összetételét legutóbb Nizza rendezte. A Bizottság 25 ún. biztosból, az ún. biztosok kollégiumából áll. Várható a rotáció bevezetése a 27 tagállamtól több tagállam tagságakor. Rendesen hetente ülésezik, az elnök meghívásával. Szavazás esetén a többség igenlő szavazata szükséges. Az ülésen részt vesz a Bizottság Főtitkára. Munkáját a kabinet és a Főigazgatóság segíti.

A Bizottságot *szupranacionális* szervként szokás meghatározni, miután nem közvetlenül a tagállamokat, hanem az Unió egészét szolgálja.

A Bizottság a kormányokhoz hasonló, kormányyszerűen működő intézmény, mivel élén egy politikai testület áll, amelynek tagjai között a feladatok szakterületenként felosztottak, és akik alá szakterületenként tagolt hivatali apparátus tartozik. A Bizottság mégsem az EU kormánya, mert döntéshozó és végrehajtó feladatokkal csak korlátozottan rendelkezik. Az EU-ban a döntéshozatal a Parlament és a Tanács, a végrehajtás pedig elsősorban a tagállamok feladata.

A Bizottság székhelye Brüsszel. Itt tevékenykedik a hivatali apparátus nagy része, de jelentős számú hivatalnok dolgozik Luxemburgban és számos más, Unión belüli és kívüli helyszínen is.

A Bizottság hivatali struktúrája...

A Bizottság hivatali struktúrája a biztosok alá tartozó **Főigazgatóságok** (angolul: Directorate General – **DG**), illetve az azokhoz hasonló szolgálatok (angolul: Service), hivatalok (angolul: Office) körül rendeződik. Az 1999 szeptemberében megválasztott, **Romano Prodi** által vezetett Bizottság a hivatali egységek számát 42-ről 36-ra csökkentette, és megszüntette azt a hagyományt, hogy az egyes főigazgatóságokat számokkal azonosítsák.

A Bizottság hatásköre...

A Bizottságra a Közösségek alapítószerződése különböző feladatokat ruháztak, melynek következtében e szerv egyszerre tölt be *javaslattevő, döntésselkészítő, végrehajtó, döntéshozó, ellenőrző és képviselési funkciókat*. Évente cselekvési programot készít a jogszabályok előkészítése és az előzetes költségvetési terv terén.

Mint az EU kezdeményező és javaslattevő szerve, kizárólagos joggal rendelkezik a jogalkotási javaslatok beterjesztésére a döntéshozó, jogalkotó szervek, a Tanács és a Parlament elé.

Székebb körű származékos döntéshozói, jogalkotói hatáskörrel is rendelkezik (pl. versenypolitika, mezőgazdaság, kereskedelem), joga van különböző normák kibocsátására. A végrehajtás elsősorban a tagállamok feladata, a Bizottság – mint a közösségi célkitűzések megvalósításáért felelős szerv – is rendelkezik tehát bizonyos végrehajtó, és ebből adódóan számos esetben a tagállamokat ellenőrző funkciókkal (pl. versenyjog területén).

A Bizottság kezdeményező szereppel bír a közösségi költségvetést illetően is, mivel hatáskörébe tartozik az EU költségvetése tervezetének elkészítése, a Tanács és a Parlament elé terjesztése. Kezeli és felügyeli a közösségi programokat és a közösségi pénzügyi alapokat. A

Bizottság a „Szerződés őre”, ellenőrzi, hogy a Szerződés rendelkezései, valamint a közösségi intézmények által elfogadott szabályok megfelelően kerülnek-e megvalósításra.

A Bizottság folyamatosan jelentéseket készít az Unió gazdasági, szociális és jogi helyzetéről, valamint évente saját tevékenységéről is.

A Bizottság beszámolási kötelezettséggel tartozik a Parlament felé, amely kétharmados többséggel akár fel is oszthatja a biztosok kollégiumát.

A Nizzai Szerződés Bizottságot érintő rendelkezései...

A Nizzai Szerződéshez csatolt, az Európai Unió bővítéséről szóló Jegyzőkönyv két lépcsőben határoz a Bizottság összetételéről. Ezek szerint a 2005. január 1-jén megalakuló Bizottságnak tagállamonként egy tagja lesz. Ha az Unió tagállamainak száma eléri a **27-et**, a Jegyzőkönyv rendelkezése értelmében a Tanácsnak egyhangúlag rögzítenie kell a Bizottság taglétszámát, úgy, hogy az kevesebb legyen a tagállamok számánál. A Tanácsnak szintén egyhangúlag döntést kell hoznia a **rotációs rendszer** bevezetéséről, amelynek az egyenlőségen kell alapulnia, és tükröznie kell az Unió demográfiai és földrajzi összetételét.

A jövőben a jelenlegi egyhangúság helyett a Tanács minősített többséggel jelöli a Bizottság elnökét. A Parlament jóváhagyását követően a Tanács minősített többséggel nevezi ki az új Bizottságot.

B.4. A Parlament

Az Európai Parlament (**EP**): European Parliament – EP *az Unió állampolgárai által közvetlenül választott képviselőtestület*, amelynek fő feladata, hogy *a tagállami érdekeket megjelenítő Tanács, és a közösségi érdekeket megtestesítő Bizottság mellett, az Unió állampolgárainak érdekeit képviselje a közösségi döntéshozatalban*. Tagjai az Unió polgárainak megbízásából, az ő érdekeik alapján, nemzetközi pártfrakciókba csoportosulva látják el munkájukat. A közösségi döntéshozatal nagy részében a Tanáccsal közösen hoz döntéseket, alkot jogszabályokat, így egyre inkább tekinthető a Tanács melletti társdöntéshozó, társjogalkotó szervnek. A Tanáccsal közösen fogadja el az EU költségvetését is. A Parlament hagyja jóvá továbbá az Európai Bizottság kinevezését is, és felügyeli a testület munkáját.

A Parlament intézményi szerepének fejlődése...

Az ESZAK után létrehozták a Montánunió Közgyűlését, mely az 1957-es Római Szerződést követően a megalakuló Európai Gazdasági Közösség, valamint az Euratom parlamenti testületévé is vált. A Közgyűlés nevét 1962-ben változtatta Európai Parlamentre a kezdetekben még csupán a közösségek vitafórumaként működött. Csak tanácsadói és felügyeleti jogokat kapott, jogalkotói tevékenységet nem szántak neki. Az ún. *klasszikus döntéshozatali* eljárásban a Bizottság javaslatot tesz, a Parlament véleményt nyilvánít, a Tanács dönt. Mára ez a véleménynyilvánítás az eljárás kihagyhatatlan része. 1970 óta a Parlament egyetértése nélkül már nem is lehet keresztülvinni a költségvetés elfogadását. Ez az *együttöntési eljárás*, amely Amszterdam óta egyre nagyobb teret kap: több mint 23 területen alkalmazzák. Fontos jogosítvány az ellenőrzés joga: a zárszámadás éves elfogadása az előző év költségvetésének zárásáról.

1979-et követően is csak konzultatív és korlátozott ellenőrző funkciókkal rendelkező Parlament valódi jogalkotóvá válása ugyanakkor csak az Egységes Okmány 1987-es életbe lépésével kezdődött. Az 1992-es Maastrichti Szerződés, majd pedig az 1997-es Amszterdami

Szerződés is megerősítette, hogy a Parlament mindinkább a Tanács mellett az Európai Unió *társjogalkotó, társdöntéshozó* szervévé váljon. A Parlamentnek ma sincs önálló jogalkotó hatásköre, csak a Tanács mellett társjogalkotóként játszik szerepet. Fontos Parlamenti hatáskör a Bizottság tagjainak a kinevezéséhez való hozzájárulás, és a Számvevőszéki kinevezések véleményezése. A EP munkája még a Bizottság, a Számvevőszék, az Ombudsman, az EKBank éves beszámolójának vitája, a vizsgálóbizottságok felállítása. Az EK szerződés Maastrichti szerződéssel beiktatott 194.cikke az Unió bármely állampolgárának megnyitja a petíció intézésének a jogát a Parlament felé. A Parlament a tagállamokkal a tagállamonként szervezett **Társulási Bizottságon** keresztül tartja a kapcsolatot.

Parlament választása és politikai összetétele...

Az Európai Parlamentben a többi tagállam hasonló színezetű, hasonló értékeket valló pártjaival nagyobb frakciókba, európai szintű politikai csoportokba tömörülnek. A képviselők az EU bármely hivatalos nyelvén felszólalhatnak.

Az egységesítés irányába mutat, hogy az európai választásokon minden választókorú EU állampolgár választhat és választható, mégpedig abban az országban, ahol éppen lakik, ahova rezidensként be van jelentve.

Az egyes tagállamok részére juttatott mandátumok száma a népesség számától függ, de a kis országok lakossági arányukhoz viszonyítva több képviselői hellyel rendelkeznek. A Nizzai szerződés alapján az EP képviselők száma jelenleg 732 fő. A képviselőket 5 évre választják a tagállamok állampolgárai, közvetlen szavazással.

Az Európai Parlamentben a képviselők politikai hovatartozás szerint nemzetközi pártfrakciókban, ún. politikai csoportokban tevékenykednek. A politikai csoportok mindig a választásokat követően alakulnak újjá, vagy jönnek létre.

A Parlament tisztségviselői és testületei...

A szakmai viták az Európai Parlamentben is **szakbizottságokban** folynak és csak a már megfelelően kidolgozott kérdésekkel foglalkozik a politikai vitáért felelős plenáris ülés. Az Európai Parlamentnek jelenleg 17 bizottsága van, amelyek azokkal a területekkel foglalkoznak, ahol az Európai Unió hatáskörökkel rendelkezik. Mindegyik bizottság élén egy elnök és három alelnök áll, akiket a politikai csoportok jelölései alapján választanak a bizottságok alakuló ülésén.

Az Európai Parlament munkáját is parlamenti elnök irányítja, akit alelnökök segítenek feladatai ellátásában. Elnököt és 14 alelnököt választanak.

Az ún. Elnökök Konferenciáját a Parlament elnöke és a politikai csoportok vezetői alkotják.

A Parlament munkarendje...

Az Európai Parlament hivatalos székhelye Strasbourg. Háromközpontú intézmény. A testület rendes plenáris ülésszakait, - évi 12,- Strasbourgban, a rendkívüli üléseket Brüsszelben tartja. A Főtitkárság (angolul: General Secretariat) székhelye pedig Luxemburg. A parlamenti háttérmunkáért felelős Főtitkárság hivatalosan Luxemburgban működik, de az aparátus nagy része Brüsszelben tevékenykedik.

Az Európai Parlamentben általában egy plenáris hét és 2 bizottsági hét mellett a politikai csoportok számára is biztosítanak egy hetet, ahol az egyes frakciók kialakíthatják stratégiáikat, álláspontjaikat.

B.5. A Bíróság

A Bíróság feladata...

Mint minden jogrendszernek, a közösségi jognak is szüksége volt hatékony bírói védelemre, alkalmazása és betarttatása érdekében. Az **Európai Bíróság**, mint a Közösségek bírói szerve szolgáltatja elsődlegesen e védelmet.

A Bíróság törvénykezésével biztosítja, hogy a közösségi jogot egységesen értelmezzék és alkalmazzák minden tagállamban, felügyeli a közösségi jog betartását, továbbá ellenőrzi és biztosítja, hogy a különböző intézmények a Szerződésekben lefektetett hatásköreik szerint járjanak el. A tagállamok vagy a Közösség által megkötni szándékozott nemzetközi egyezmények, szerződések előtt véleményt adjon ki azok közösségi joghoz való viszonyáról. A közösségi jog elsőbbséget élvez. A Bíróság jogértelmezése következtében vált általánossá az ún. *közvetlen hatály* elve. A világos és feltétlen közösségi jogi rendelkezéseket közvetlenül és haladéktalanul alkalmazni kell a tagállamoknak még akkor is, ha az ütközik a hazai joggal.

A Bíróság összetétele...

Bíróvá és Főügyésszé egyaránt olyan személy nevezhető aki független, megfelel az országában a legfelsőbb bírói és ügyészi tisztség betöltéséhez szükséges követelményeknek vagy jogtudós. A Bíróság 15 bíróból áll, -tagállamonként egy fő,- akiket a tagállamok kormányainak közös beleegyezésével választanak. Minden tagállam egy-egy bírót jelöl. A bírók megújítható hatéves időszakra töltik be tisztségüket, és újraválaszthatók Minden három évben a Bíróság felét, hét vagy nyolc tagját kicserélik. A bírák saját maguk közül választanak elnököt hároméves időszakra.

A Bíróság vagy teljes ülésben jár el - ez a **Nagy Tanács** - vagy három-, hét- illetve öttagú kamarákban ülésezik.

A Főügyészség...

A Bíróság munkáját 8 főügyész (angolul: Advocate General) segíti, akiknek kinevezése és státusa a bírákéhoz hasonló. Hivatali idejük is 6 év, háromévente mindig 4 főügyészt választanak a tagállamok. A főügyészek közül évente egy felváltva az első főügyész. Az egyes jogesetekben mindig egy főügyész hatásköre, hogy összefoglalja az adott ügyet, és írásban terjessze elő véleményét a Bíróságnak. A Bíróság gyakran, de nem mindig követi a főügyész álláspontját.

A tömeges ügyintézés miatt 1989 óta ún. **Elsőfokú Bíróságot** (angolul: Court of First Instance) hoztak létre a gyorsabb és hatékonyabb törvénykezés érdekében. Az itt hozott döntések ellen fellebbezni lehet a Bíróságon. Nizza óta a panelek is részt vesznek a bírósági munkában.

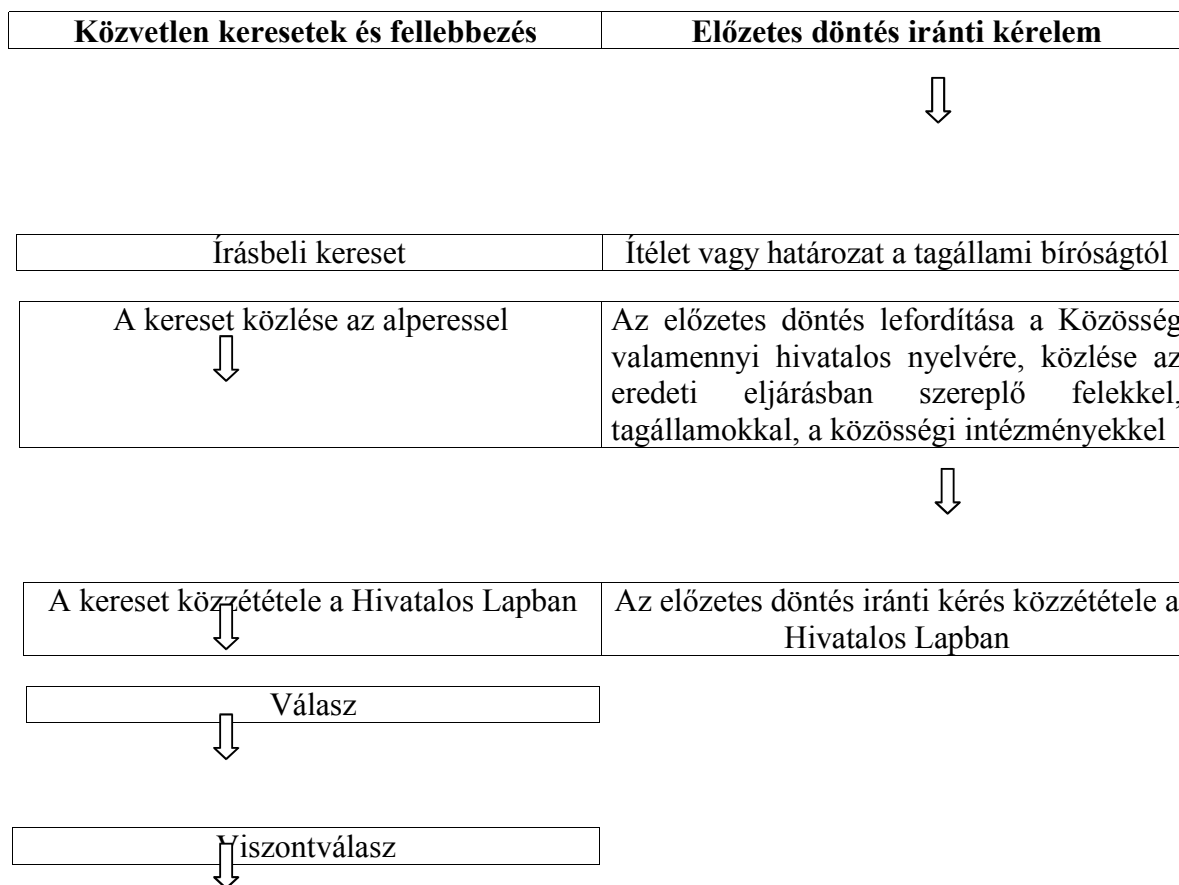
A Bíróság eljárásai...

- a) Kötelezettség teljesítésének elmulasztása miatti eljárás: A Bizottság pert indít a Bíróság előtt, ha véleménye szerint valamely tagállam nem teljesítette a Szerződések alapján fennálló bizonyos kötelezettségét.

- b) Semmissé nyilvánítási eljárás: A szerződések vagy az azok alapján születő jogszabályok megsértését állapítja meg, akkor az így létrejött rendelkezést semmissé nyilváníthatja.
- c) Intézkedés elmulasztása miatti eljárás: Azok ellen, akik elmulasztják intézkedési kötelezettségeiket.
- d) Kártérítési eljárás: Az EU intézményei vagy alkalmazottai által funkciójuk gyakorlása során okozott, szerződésen kívüli felelősségen alapuló kár megtérítésére vonatkoznak.
- e) Fellebbviteli eljárás: Az első fokú döntés ellen fellebbezni lehet az Európai Bíróságnál.
- f) Előzetes döntéshozatali eljárás: A nemzeti bíróságok együttműködésével, amikor egy adott jogeset kapcsán kétség merül fel részükről a közösségi jog valamely elemének értelmezésével, érvényességével összefüggésben, akkor előzetes döntés céljából vonatkozó kérdéseiket a Bíróság elé utalják. A döntés díjmentes.
- g) Véleménykérési eljárás: A Tanács, a Bizottság, a tagállamok, a Parlament a nemzetközi egyezmények megkötésekor kikérjék a Bíróság véleményét.

*

Az Európai Bíróság eljárása:



A Nizzai Szerződés Bíróságot érintő rendelkezései...

A Nizzai Szerződés lehetővé teszi az EU bővítésével párhuzamosan a testület létszámának folyamatos bővülését. A főügyészek száma továbbra is nyolc fő.

A Nizzai Szerződést követően a teljes ülés, valamint a 3 és 5 fős kamarák mellett a Bíróságon létrejön egy Nagy Kamara is 11 bíróból. Meg kell említeni, hogy a gyakorlatban a négy fős tanács ülése a szokásos eljárás.

A Bíróság foglalkozzon azokkal az ügyekkel, amelyek alapvető közösségi területeket érintenek, míg a többi kérdésben alacsonyabb szintű törvénykezés is elegendő, ha az Első fok körébe utalta.

B.6. Az Európai Ombudsman

A Maastrichti Szerződés jelölte meg az Európai Parlament feladatául, hogy válassza meg az Európai Unió ombudsmanját. (**Jacob Söderman**) Az Ombudsman mandátuma a Parlamenttel azonos ideig tart, s székhelye is az EP-vel megegyezően Strasbourg.

Az Ombudsmanhoz panasszal az Európai Unió állampolgárai, valamint az Unió területén bejelentett irodával rendelkező társadalmi szervezetek és vállalkozások fordulhatnak, *amennyiben nem megfelelő elbánásban részesültek, illetve sérelmet szenvedtek el az Unió intézményei által.*

Csak abban az esetben lehet az Ombudsmanhoz fordulni, ha a panasztevő korábban legalább egyszer jelezte problémáját a kifogásolt intézménynél.

Az Ombudsman nem járhat el kormányok, helyi és regionális önkormányzatok érdekében, s nem foglalkozik bíróság előtti, illetve jogerős ítélettel lezárt ügyekkel. Érdekesség, hogy a panaszok majdnem 50%-a E'mailben érkezik meg a hivatalhoz.

B.7. A Számvevőszék

Az Európai Számvevőszéket: **European Court of Auditors**, mint az *európai közösségi pénzügyek revíziójával megbízott független testületet* 1977-ben hozták létre luxemburgi székhellyel, de csak a MSZ óta intézményesült.

A számvevőszék összetétele:

A Számvevőszék 15 tagból álló testület, amelybe mindegyik tagállam egy-egy főt jelöl. A Nizzai Szerződés úgy módosítja a Számvevőszék összetételéről szóló rendelkezést, hogy a testület létszáma az új megfogalmazás szerint tagállamonként egy számvevő (és nem összesen 15 számvevő), ami lehetővé teszi az EU bővítésével párhuzamosan a Számvevőszék létszámának folyamatos bővülését. A számvevőket a Tanács – az Európai Parlamenttel történő konzultáció után – egyhangú döntéssel (a Nizzai Szerződés életbe lépését követően minősített többséggel) nevezi ki megújítható hatéves periódusra. A Számvevőszék tagjai maguk közül választanak elnököt, akinek a mandátuma három évre szól, s akinek a megbízatása szintén megújítható. Kinevezhető az a független személy, aki hazájában külső pénzügyi ellenőrző szervnél van, és a megfelelő szaktudással rendelkezik.

A Számvevőszék munkája:

A számvevőszék az Unió általános hatáskörű pénzügyi ellenőrző szerve. A számvevőszék tagjai feladatukat a közösség általános érdekében, a Közösségek adófizetőinek érdekében, függetlenül kötelesek ellátni. Feladata annak ellenőrzése, hogy az Európai Unió a költségvetési szabályoknak és a kitűzött céloknak megfelelően költi-e el a rábízott pénzt. E feladat ellátása során (EK. 247cikk (4) bek.) sem kormányuktól, sem más szervtől nem fogadhatnak el utasítást. Azzal, hogy a II. és a III. pillér finanszírozása is a közös költségvetésből történik, az ellenőrzés ide is kiterjed. Kiterjed továbbá a támogatások, hitelezések ellenőrzésére is.

A Számvevőszék munkájáról, vizsgálatainak eredményeiről éves jelentést készít, amelyet a Parlament is megvitát, s amelyet a Tanács és a Parlament is felhasznál. Tanácsadó funkciója is van.

C./ Az EU intézménynek nem minősülő szervei:

C.1. A Gazdasági és Szociális Bizottság (ECOSOC)

Tanácsadó, vélemény nyilvánító bizottság, melynek székhelye Brüsszel. A Gazdasági és Szociális Bizottságot a Római Szerződések hozták létre 1957-ben azzal a céllal, hogy a *különböző gazdasági, szociális érdekcsoportokat bekapcsolják a közösségi ügyekbe, bevonják*

a közösségi döntések előkészítésébe. Három csoportra oszlanak: munkaadók, munkavállalók és egyéb érdekvédelmi szervezetek csoportja.

A Gazdasági és Szociális Bizottság összetétele:

Az ECOSOC tagjait a Tanács nevezi ki egyhangúan, 4 éves időtartamra, a tagállami javaslatok alapján. A megbízás megújítható. Gazdasági és Szociális Bizottság két évente saját tagjai közül elnököt, két alelnököt és ún. **Bürót**: Bureau választ.

A Gazdasági és Szociális Bizottság tevékenysége:

A Gazdasági és Szociális Bizottság működésének célja, hogy az Unió különböző gazdasági és szociális érdekcsoportjainak véleményét az EU döntéshozó szervei megismerjék, illetve döntéseiknél figyelembe vehessék. Az intézmény feladata, hogy tanácsokat adjon az Európai Bizottságnak és a Tanácsnak gazdasági, szociális és foglalkoztatási ügyekben.

A Gazdasági és Szociális Bizottság tagjai évente tíz alkalommal találkoznak *plenáris ülésen*, illetve ennél sűrűbben ún. *szekcióüléseken*. A Gazdasági és Szociális Bizottságnak jelenleg 6 szekciója van, ezek a következő területekkel foglalkoznak:

- Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és környezetvédelem;
- Gazdasági és Monetáris Unió, gazdasági és szociális kohézió;
- Foglalkoztatás, szociális ügyek, és állampolgárság;
- Külkapcsolatok;
- Belső piac, termelés és fogyasztás;
- Közlekedés, energia, infrastruktúra és információs társadalom.

C.2. A Régiók Bizottsága

A Régiók Bizottságát (angolul: Committee of the Regions) a Maastrichti Szerződés hívta életre, abból a célból, hogy ehetővé tegyék a helyi és regionális szervek számára, hogy közvetlen beleszólást kapjanak a Közösségek munkájába. Tanácsadó Bizottság, jogállása az ECOSOC-hoz hasonló.

A Régiók Bizottsága összetétele:

A Régiók Bizottsága tagjai közül két éves periódusra választ elnököt és tagállamonként 1-1 alelnököt. Szintén két évre szól a tagok közül a választott Bűró (angolul: Bureau) megbízatása. A Régiók Bizottságának székhelye Brüsszel.

A Régiók Bizottsága tevékenysége:

A Régiók Bizottságával kötelezően konzultálni kell, mielőtt regionális érdekeket érintő döntéseket hoznának. Kötelező kikérni a terület véleményét az oktatást, kultúrát, közegészségügyet, transzeurópai hálózatokat, gazdasági és szociális kohéziót érintő területeken. Az Amszterdami Szerződés további öt területen tette kötelezővé a Régiók Bizottságával való konzultációt: a foglalkoztatás, a szociálpolitika, a környezetvédelem, a szakképzés és a közlekedés kérdéseiben.

A Régiók Bizottsága évente 5 plenáris ülést tart. Jelenleg 8 **állandó bizottság** van, amelyek a következő területekkel foglalkoznak:

1. bizottság: regionális politika, strukturális alapok, gazdasági és szociális kohézió, határon átnyúló és régiók közötti együttműködés;
2. bizottság: mezőgazdaság, vidékfejlesztés, halászat;
3. bizottság: transzeurópai hálózatok, közlekedés, információs társadalom;
4. bizottság: területrendezés, várospolitikai, energia, környezetvédelem;
5. bizottság: szociálpolitika, közegészségügy, fogyasztóvédelem, kutatás, idegenforgalom;
6. bizottság: foglalkoztatás, gazdaságpolitika, egységes piac, ipar, kis- és középvállalkozások;
7. bizottság: oktatás, szakképzés, kultúra, ifjúság, sport;
8. bizottság: intézményi ügyek, alapvető jogok.

C.3. Az Európai Beruházási Bank

Az Európai Beruházási Bankot, - **EBB**- (angolul: European Investment Bank – EIB) 1958-ban a Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Római Szerződés állította fel. A luxemburgi székhelyű bank célja, *hogy tőkeberuházások finanszírozásával elősegítse a Közösségek kiegyensúlyozott gazdasági fejlődését.*

Az EBB jegyzett tőkéjét az Európai Unió 15 tagállama adta össze gazdasági súlyuknak megfelelő arányban, és így ők a bank részvényesei. Utoljára 100 milliárd euróra növelték az összeget.

Az Európai Beruházási Bank intézményi felépítése:

Az **EBB jogi személy**, a közösségektől különálló jogi szervezet, mely u.a. közösségi jog alá tartozik. Az EBB legfelsőbb testülete a **Kormányzótanács** (angolul: Board of Governors), amely a tagállamok egy-egy miniszteréből, rendszerint a pénzügyminiszterekből áll. A Kormányzótanács határozza meg a hitelezési politika általános irányelveit, hagyja jóvá a mérleget és az éves beszámolót, dönt a tőkeemelésekről, és jelöli ki a bank vezető tisztségviselőit.

Az Európai Bizottság jelölése alapján ötéves hivatali időszakra a 25 igazgatóból és 13 póttagból álló **Igazgatótanácsot**: Board of Directors, amelynek feladata a kölcsönfelvételekről, hitelnyújtásokról és garanciavállalásokról szóló fontosabb döntések meghozása.

Szintén a Kormányzótanács jelöli ki megújítható hatéves hivatali időszakra a **Menedzsment Bizottságot**. Felelős a Bank mindennapi ügyeinek vezetéséért, a kölcsönök felvételéért és nyújtásáért.

A bankműveletek ellenőrzését a Kormányzótanács által kinevezett háromtagú **Számvizsgáló Bizottság**: Audit Committee végzi.

Az Európai Beruházási Bank feladata:

Az EBB feladata, hogy kölcsönöket nyújtson az Unió gazdaságpolitikájának céljaival összhangban álló beruházások finanszírozására.

Az EBB tevékenységét kiegészíti a hozzákapcsolódóan 1994-ben létrehozott **Európai Beruházási Alap**, az EIF: European Investment Fund, amelynek feladata a kis- és

középvállalkozások létrehozásának, növekedésének és fejlesztésének finanszírozása. Az EIF az EU tagállamaiban és a tagjelölt országokban folytatja tevékenységét.

C.4.A Központi Bankok Európai Rendszere és az Európai Központi Bank:

A Maastrichti Szerződés fektette le az **EMU** (Economic and Monetary Union), azaz a Gazdasági és Monetáris Unió programját, amely meghirdette a közös valutának a bevezetését. Az MSZ rendelkezett az Európai Központi Bank **EKB**: European Central Bank – ECB felállításáról.

A Központi Bankok Európai Rendszere:

A közös valuta bevezetésével az Európai Unió pénzügyi politikájának fő intézményévé a Központi Bankok Európai Rendszere vált, amely a tagállamok jegybankjaiból és az Európai Központi Bankból áll.

A Szerződés rendelkezésének értelmében az ESCB elsődleges *célkitűzése az árstabilitás fenntartása, amelyre alapozva látja el a következő fő feladatait:*

- a Közösség monetáris politikájának meghatározása és végrehajtása;
- a devizaügyletek irányítása;
- a tagállamok hivatalos devizatartalékainak megőrzése és kezelése;
- a fizetési rendszerek zavartalan működésének előmozdítása. (árstabilitás)

A KBER a résztvevő országokban hozzájárul a hitelintézetek prudencionális felügyeletéhez, és a pénzügyi rendszer stabilitásáért felelős hatóságok hatékony munkájához

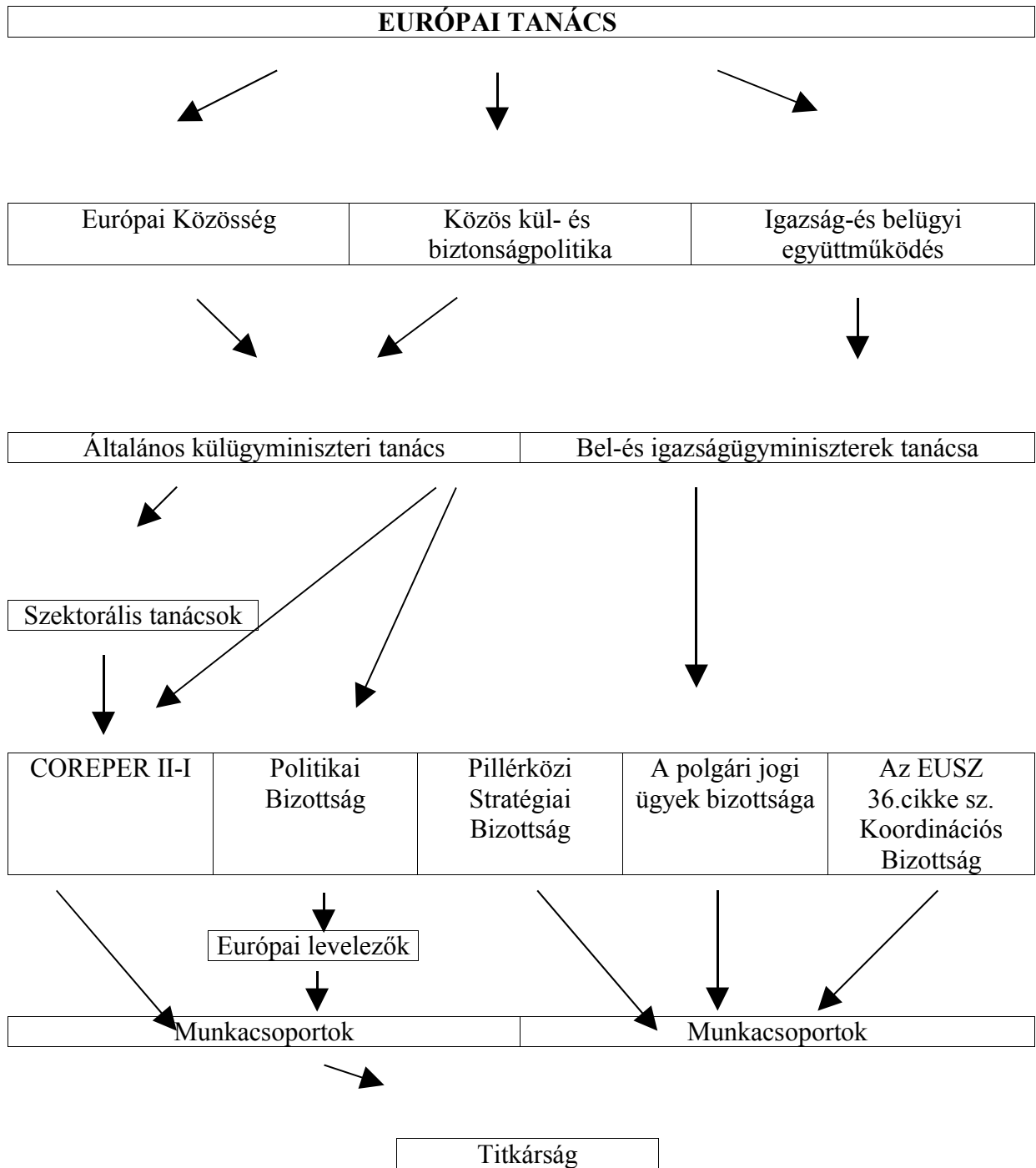
Az Európai Központi Bank intézményei:

Az EKB fő döntéshozó szerve a **Kormányzótanács**, - (angolul: Governing Council), - ahol a monetáris politikai és stratégiai döntéssel szabályalkotás folyik, a Kormányzótanács a valutaunióban teljes mértékben résztvevő tagállamok **jegybankjainak elnökeiből** és az **Igazgatótanács** (angolul: Executive Board) tagjaiból áll. Ülésein a Tanács elnöke és a Bizottság egy tagja szavazati jog nélkül részt vehet. E testület alakítja a *Közösség pénzügyi politikájának fő irányait, beleértve az ESCB monetáris célkitűzéseit, valamint a kamatlábak és tartalékok mértékének meghatározását*. Az Igazgatótanács egy elnökből, egy alelnökből és négy másik tagból áll, akiket nagy tekintélyű pénzügyi szakemberek közül a tagállamok állam- és kormányfői választanak nyolcéves hivatali időszakra. Tevékenységüket a kormányoktól és a közösségi intézményektől függetlenül látják el, más foglalkozást nem üzhetnek.

C.5. A monetáris Unió külső viszonyai:

Az Euró és az euró övezeten kívüli tagállamok pénzei közötti rendezett árfolyamok intézményesítésére a Második árfolyamrendszer bevezetésére került sor. (**ERM.II.**)

Az Európai Unió három pillére:



III. Jogforrások, jogalkotás, döntéshozatal

A./A közösségi jog forrásai:

A közösségi jog forrásai különböző ismérvek alapján is csoportosíthatók: ha jogforrás alanya szerint végezzük a csoportosítást, akkor beszélhetünk a tagállamok aktusairól, a közösségek aktusairól, a közösségi jog általános elveiről, a közösségek nem tagállamokkal, ill szervezetekkel kötött nemzetközi egyezményeiről. Ha ezen belül azt vizsgáljuk, hogy melyik jogforrás rendelkezik primátussal, akkor primer és szekunder jogszabályokról, beszélünk. De vizsgálhatjuk azt is, hogy melyik pillérben keletkezett a jogforrás. A széles értelemben vett jogforrások között meg kell említeni az Európai Bíróság esetjogát, illetve az alapvető jogok érvényesülését.

Az alanyi jogforrások bevett csoportosítása megkülönböztet tehát *elsődleges* (primary law, droit primaire vagy droit originaire) és *másodlagos jogot*, (secondary law, droit secindaire vagy droit dérivé) Az elsődleges jog alkotói a tagállamok, míg a másodlagos jog alkotói a jogalkotásra felhatalmazott intézmények, szervek.

A *közösségi jog* olyan szabályokat jelent, amelyek jogilag kötelezőek. Az *acquis communautaire* fogalma ennél lényegesebben tágabb, magába foglal minden alapvet, szabályt, egyezményt, nyilatkozatot, határozatot, véleményt, célkitűzést és gyakorlatot is, mely az EK-re vonatkozik.

Az EU létrejötte óta beszélhetünk az Unió vívmányairól, *az uniós aquisról*. Az uniós aquis az EUSZ alapján, annak hatókörén belül született kötelező és nem kötelező aktusokat és egyéb megnyilvánulásokat foglalja magában.

Az *acquis communautaire* és az uniós aquis gyakorlati jelentősége abban áll, hogy az EU-hoz csatlakozni kívánó államokat a szervezet az erre vonatkozó szerződésekben kötelezi, ne csupán a közösségi jogot ismerjék el kötelezőnek, hanem az ide tartozó többi szabályt is. Így a csatlakozni kívánó államoknak a jogrendjük közelítésekor mind a közösségi vívmányokat, mind az Unió vívmányait figyelembe kell venniük.

A.1. Az elsődleges közösségi jog:

A.1.1 Az alapító szerződések, (alapszerződések):

Az elsődleges jog legfontosabb elemei, a közösségi jog alapját adó szerződések alkotói a tagállamok, mint a nemzetközi közjog, illetve a közösségi jog alanyai. Ezek a szerződések hívták életre a tagállamok és népeik közötti együttműködés, együttélés céljait, szervezeti-intézményi formáit, amelyek:

- az Európai Szén-és Acélközösséget létrehozó Párizsi Szerződés, amelyet 1951. április 18-án írtak alá, és 1952. július 23-án lépett hatályba,
- az Európai Gazdasági Közösséget (később Európai Közösség) létrehozó Római Szerződés, valamint
- az Európai Atomenergia Közösséget létrehozó Római Szerződés, mely utóbbiakat 1957. március 25-én írtak alá, és 1958. január 1-én léptek hatályba.

Ezekhez a Szerződésekhez csatlakoznak a későbbi módosításaik, amelyek közül kiemelkednek:

- az Egységes Európai Okmány (Single European Act, Acte unique européen), 1986. február 28-án írták alá, és 1987. július 1-én lépett hatályba.
- az Európai Unióról szóló Maastrichti Szerződés II,III,IV. címei által a Közösségek Alapító szerződéseiben végrehajtott módosítások. A szerződést 1992. február 7-én írták alá, és 1993. november 1-én lépett hatályba.
- az Amszterdami Szerződés első részével beiktatott (2,3,4 és 5 cikkek) módosítások . A szerződést 1997. október 2-án írták alá, és 1999. május 1-én lépett hatályba.
- a Nizzai Szerződés 2,3 és 4. cikkeivel a Közösségek alapító szerződéseiben végrehajtott módosítások. . A szerződést 2001. február 26-án írták alá.

Ezekhez a szerződésekhez jegyzőkönyvek, (Protocols, protokoles), nyilatkozatok, (declarations, déclarations) járulnak. Az EK szerződés 311.cikke értelmében a Szerződéshez a tagállamok közös egyetértésével csatolt jegyzőkönyvek annak integráns részét képezik. Közülük kiemelkedő fontosságúak:

- az Európai Bíróság Statútumáról szóló jegyzőkönyv,
- a kiváltságokról és a mentességekről szóló jegyzőkönyv (1957.április17)
- a Központi Bankok Európai Rendszere és az Európai Központi Bank Statútumáról szóló jegyzőkönyv (A Maastrichti Szerződéshez csatolva.)

Közvetlenül a szerződésekhez járulnak hozzá a csatlakozási szerződések és a hozzájuk kapcsolódó aktusok.

A.1.2 Az alapszerződések módosítása:

Az alapszerződések módosítását általában az Európai Unióról szóló szerződés 48. cikke szabályozza:

„Bármely tagállam kormánya vagy a Bizottság javaslatot tehet a Tanácsnak az Unió alapító szerződéseinek e felülvizsgálatára. Ha a Tanács – az Európai Parlamenttel és adott esetben a Bizottsággal való konzultációt követően - pozitív véleményt bocsát ki a tagállamok kormányai képviselőiből álló konferencia összehívásáról, a Tanács elnöke összehívja a konferenciát a fent említett Szerződésekre vonatkozó módosítások közös egyeztetéssel történő elfogadása céljából. A monetáris területre vonatkozó intézményi módosítások esetében az Európai Központi Bank Kormányzó Tanácsával szintén konzultálnak.

A módosítások valamennyi tagállam által saját alkotmányos rendjének megfelelő eljárás szerinti ratifikálást követően lépnek hatályba.”

A.1.3 A csatlakozási szerződések:

Az Unióhoz történő csatlakozás rendjét az Európai Unióról szóló szerződés 49.cikke adja meg:

„Bármely európai állam – amely tiszteletben tartja a 6. cikk (1)bekezdésében foglalt elveket – az Unió tagjává válhat. Kérelmét a Tanácshoz kell benyújtania, amely egyhangúsággal nyilatkozik a Bizottsággal való konzultáció és az Európai Parlament – tagjai abszolút többségének szavazatával elfogadott hozzájárulása után.

A felvétel feltételei és az Unió alapító szerződéseiben az ezzel járó módosítások a tagállamok és a kérelmező állam közötti megállapodás tárgyát képezik. Ezt a

megállapodást minden szerződő állam saját alkotmányos szabályainak megfelelően ratifikálja.”

A.1.4 Az alapszerződések tartama és területi hatálya.

Az alapszerződések tartama általában határozatlan idejű, ilyenek az EGK és az EURATOM, valamint az EU szerződések. Az ESZAK alapító szerződése meghatározott időre, 50 évre szól, mely 2002. július 23-án lejárt. A határozatlan időre szóló szerződések mögött a korlátlan időben való gondolkodás áll, ez pedig arra utal, hogy a részt vevő államok visszavonhatatlan kötelezettséget kívántak vállalni.

Az EK szerződés 299. cikke (1) bekezdése a Szerződés területi hatályát a szerződött tagállamok területében határozza meg. Ezen általános meghatározás mellett vannak kivételek, mint például a szűkítő kivételként a Faeroe szigetekre a szerződés nem alkalmazható, valamint kiterjeszkedve Gibraltár, mert „A Szerződés rendelkezéseit alkalmazni kell azokra az európai területekre, amelyek külkapcsolataiért valamely tagállam viseli a felelősséget.”

A.2. A másodlagos közösségi jog:

Másodlagos vagy származtatott közösségi jognak a Közösségek intézménye, illetve az Európai Központi Bank által alkotott jogi aktusokat nevezzük. Az EK szerződés értelmében:

„ Az Európai Parlament a Tanáccsal közösen, valamint a Tanács és a Bizottság feladataik ellátása céljából és a jelen Szerződésben meghatározott feltételek mellett rendeleteket és irányelveket bocsátanak ki, határozatokat hoznak, és ajánlásokat és véleményeket fogalmaznak meg.

A rendelet általános hatályú. Minden elemében kötelező, és valamennyi tagállamban közvetlenül alkalmazandó.

Az irányelv az elérendő célt tekintve valamennyi címzett tagállamot kötelezi, de átengedi a tagállami szerveknek a módszerek és eszközök megválasztása jogát.

A határozat címzettjeire nézve minden elemében kötelező.

Az ajánlások és vélemények nem kötelezők.”

A.2.1 A jogalap kérdése:

A másodlagos jogalkotás során meg kell jelölni azt a jogi rendelkezést, amely alapján az aktust elfogadták. A jogi alap tartalmazza az intézmények hatáskörét, és az adott aktusnak ezt meg kell jelölnie. Ha nem a Szerződésben biztosított hatáskörében járt el, úgy az aktus érvénytelen. A gyakorlatban az is gondot okozhat, hogy egy konkrét intézkedés, jogszabály egyszerre több területet is érint vagy hogy a közösségi célok elérésére a Szerződés nem jelölt meg konkrét fellépési kötelezettséget. Az első esetben célszerű valamennyi releváns jogi alap megjelölése. A második esetre a 308. cikk,- gumiszabály,- ad nyitott felhatalmazást:

„Ha Közösség fellépése szükségesnek látszik ahhoz, hogy a közös piac működése körében a Közösség valamelyik célját megvalósítsa, és jelen szerződés nem rendelkezik a szükséges jogosítványokról, a Tanács, a Bizottság javaslatára és az Európai Parlamenttel való konzultációt követően, egyhangúsággal meghozza a szükséges intézkedéseket.”

A.2.2 A 308.cikkre történő hivatkozás:

Az Európai Bíróság a Görögország v. Tanács esetben kimondta, hogy valamely intézkedés jogi alapjára történő hivatkozás *„csak abban az esetben szükséges, ha a Szerződés egyetlen más rendelkezése sem ruház a közösségi intézményekre szükséges hatáskört.”*

(Az eredeti Phare programról szóló tanácsi rendelet jogi alapja is a 308. (235.)cikk volt.)

A.2.3 A szubszidiaritás elve:

A szubszidiaritás elvét a MSZ iktatta be az EK Szerződésbe. Az elv megszövegezése a német szövetségi állam és a tartományok közötti német jogi tapasztalatokat látszanak tükrözni. Az 5. (3/B.) szövege a következő:

„A Közösség a Szerződésben számára megállapított hatáskörök és célkitűzések határain belül köteles eljárni.

Azokon a területeken, ahol a Közösségeknek nincs kizárólagos hatásköre, a Közösség a szubszidiaritás elvével összhangban, csak akkor, és csak olyan mértékben léphet fel, amennyiben az adott fellépéssel elérni kívánt cél a tagállamok fellépésével nem érhető el kielégítően, miközben a célzott fellépés – akár méretgazdaságossági okok, akár hatásai miatt – a Közösség révén jobban elérhető.”

A szubszidiaritás elvét aprólékosan meghatározva és az arányosság elvével kiegészítve az ASZ jegyzőkönyvet csatolt az alapító Szerződéshez.

A.2.4 Az indoklási kötelezettség:

Az EK Szerződés 253. cikke értelmében a rendeleteknek, irányelveknek és határozatoknak indoklást kell tartalmazniuk, és kötelezően meg kell jelölniük jogalapjukat.

A.3. Jogelvek:

A.3.1 jogi alapelvek a közösségi jogban:

A Közösség több alkalommal is deklarálta, hogy a jogállamiság elvén nyugszik. Az általános jogelvek a közösségi intézményekre, mint a másodlagos jog alkotóira is vonatkoznak. A másodlagos jog fölé helyezte az elsődleges jogforrásokat. A jogforrásokkal szemben az Európai Bíróság az alábbi elvárásokat tűzte ki:

-A jogbiztonság elvét, amely magában foglalja a világos, érthető, kiszámítható jogalkotást, mely rendelkezését megindokolja és az érintettekkel a számukra érthető nyelven ismerteti.

-A jogos elvárások védelmét, mely a Közösségek intézményei által életre hívott jogos várakozások védelmét jelenti.

-Az egyenlő elbánás, a diszkrimináció tilalmát, az arányosság elvét, az átláthatóságot és a közösségi dokumentumokhoz való hozzáférés jogát. (CELEX)

A.3.2 A demokrácia és a jogállamiság elve az EU-ról szóló szerződésben:

Az Amszterdami Szerződéssel az Európai Unióról szóló Szerződésbe illesztett 6.cikk szerint:

„ (1) Az Unió a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok tiszteletben tartásán és a jogállamiság elvein – mint a tagállamok közös elvein – alapul.

(2) Az Unió tiszteletben tartja az alapvető jogokat, mint a közösségi jog általános alapelveit, ahogyan azokat 1950. november 4-én Rómában aláírt, az Emberi

Jogok és Alapvető Szabadságjogok védelméről Szóló Egyezmény garantálja, és ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból következnek.”

Ez alapján az Unió egyfajta felügyeletet gyakorolhat a tagállamokban a demokrácia és a hozzá szorosan kapcsolódó jogilag is értelmezhető elvei érvényesülése fölött. Valamint a csatlakozni kívánó államokkal szemben ez a támasztandó követelmény mércéje.

A Tanács az érintett tagállam kormányának észrevételei beterjesztésére történt felhívását követően – megállapíthatja fenti idézett jogszabályhely súlyos és folyamatos megsértését. Amennyiben ilyen megállapítást tesz, a Tanács minősített többséggel elhatározhatja a szerződés alkalmazásától eredő, az érintett tagállamot érintő bizonyos jogok felfüggesztését, beleértve ennek a tagállamnak a kormány a képviselőjének a Tanácsban való szavazati jogát.

A.3.3 Alapvető emberi jogok, mint általános jogelvek, az Európai Bíróság gyakorlatában:

Az Európai Közösségeket létrehozó Szerződések a homo oeconomicus számára kívántak jelentős mozgás szabadságot biztosítani. Az Európai Bizottság az első időkben visszautasította azokat az igényeket, amelyek a közösségi jogon a tagállamokban biztosított alapjogok biztosítását kérték számon.

A Bíróság álláspontja ezekkel a súlyos felvetésekkel kapcsolatban a későbbiek folyamán:

„A Bíróság az alapvető jogok az általános jogelvek szerves részét képezik, amelyek tiszteletben tartását a bíróság biztosítja.

E jogok védelme során a Bíróság köteles figyelembe venni a tagállamok közös alkotmányos hagyományait, és ezért nem tarthat fenn olyan intézkedéseket, amelyek nem állnak összhangban ezen államok alkotmányait által elismert és védett alapvető jogokkal.

Hasonlóképpen, az emberi jogok védelmére irányuló szerződések, amelyek kidolgozásában a tagállamok közreműködtek, illetve amelyeknek aláírói adhatnak iránymutatást, amelyeket a közösségi jog keretében követni kell. „

Ezzel a Bíróság megjelölte a tagállami alkotmányokat és a tagállamok közreműködésével készült, illetve a tagállamok által aláírt emberi jogi egyezményeket, mint ahonnan inspirációt, illetve iránymutatást nyerhet a jogok tartalmára nézve. A közösségi jogi aktus a Bírósági határozat szerint értelmezhető az emberi jogi egyezmény megnyilvánulásaként.

A.3.4 Az általános jogelvek és az emberi jogok az intézmények, illetve a tagállamok dokumentumaiban:

1977. április 5-én a Közösségek három politikai intézménye nem kötelező erejű közös nyilatkozatot tett az alapvető jogokról:

„Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság hangsúlyozzák, hogy elsődleges fontosságot tulajdonítanak az alapvető jogok védelmének, amint az különösen a tagállamok alkotmányaiból és az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Európai Egyezményéből fakad.

Az Európai Közösségek célkitűzései elérése érdekében rájuk ruházott hatásköreik gyakorlása során a jelenben és a jövőben is tiszteletben tartják ezeket a jogokat.”

A.3.5 Az Európai Unió Alapjogi Kartája:

Az Európai Unió Alapjogi Kartája aláírására Nizzai Szerződésre vivő Kormányközi Konferenciát lezáró Európai Csúcson került sor, ahol az alábbi főbb jogok kerültek megjelölésre:

Méltóság:

Az emberi méltósághoz való jog, az élethez való jog, az egyéniség tiszteletben tartásához való jog, a kínzás, az embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés tilalma, a rabszolgaság és a kényszermunka tilalma.

Szabadság:

A szabadsághoz és a biztonsághoz való jog, a magánélet és a családi élet tiszteletben tartásához való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat szabadsága, a vallásszabadság, a kifejezés és az információ szabadsága, a gyülekezés és az egyesülés joga, a művészetek és a tudomány szabadsága, az oktatáshoz való jog, a foglalkozás megválasztásának szabadsága, szabad munkavállaláshoz való jog üldözés, kiutasítás vagy kiadatás esetére.

Egyenlőség:

Jogegyenlőség, a diszkrimináció tilalma, kulturális, vallási és nyelvi változatosság, a nők és a férfiak közötti egyenlőség, a gyermekek jogai, az idősek jogai, a fogyatékos személyek integrációja.

Szolidaritás:

A munkavállaló vállalatban belüli információkhoz és vélemény-nyilvánításhoz való joga, a kollektív érdekegyeztetés és fellépés joga, a munkaközvetítő rendszerhez való hozzáférés joga, az indokolatlan elbocsátás elleni védelemhez való jog, igazságos és méltányos munkakörülményekhez való jog, a gyermekmunka tilalma, a fiatalok védelme a munkában, a családi élethez, szociális biztonsághoz és szociális ellátáshoz való jog, egészségügyi ellátáshoz való jog, az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokhoz való hozzáférés joga, a környezetvédelemhez és a fogyasztóvédelemhez való jog.

Az állampolgári jogok:

A választáshoz és a választhatósághoz való jog az európai parlamenti választásokon, a választáshoz és a választhatósághoz való jog a helyhatósági választásokon, a korrekt közigazgatáshoz való jog, a dokumentumokhoz való hozzáférés joga, a petíció joga, a mozgás és a tartózkodás joga, diplomáciai és konzuli védelemhez való jog.

Igazságszolgáltatás:

Hatékony jogorvoslathoz való jog, a tisztességes eljáráshoz való jog, az ártatlanság védelme és a védelemhez való jog, a bűncselekmények és a büntetések törvényessége és arányossága, jog ahhoz, hogy ugyanazon cselekményért ne kerüljön sor kétszeri elítélésre és büntetésre.

a.) Az arányosság elve a közösségi jogban:

Az arányosság elve eredetileg a német jogban bontakozott ki, és három tényezőt foglal magában:

- Az egyes közigazgatási rendelkezéseknek, intézkedéseknek megfelelő eszközül kell szolgálniuk a megjelölt cél eléréséhez,
- az adott intézkedéseknek szükségesnek kell lennie abban az értelemben, hogy nem lehetséges az adott célt az egyéni szabadságot kevésbé korlátozó, az illető hatóság rendelkezésére álló eszközzel is elérni,
- az intézkedés által elérhető pozitívumoknak arányban kell állniuk az általa megvalósított korlátozással.

A közösség fellépése nem haladhatja meg a szerződésben foglalt célok eléréséhez szükséges mértéket.

B./ A közösségi jogalkotás, döntéshozatal

Klasszikus eljárás:

A Szerződés eredetileg a Tanácshoz koncentrált a döntési jogokat. A Tanács tehát a Bizottság, mint általános joggal felruházott intézmény javaslatára, az Európai Parlament véleményének a figyelembe vételével döntött. Ma is így működik a rendszer pld: az európai állampolgárok aktív és passzív választójoga kérdésében a helyhatósági választójoga kérdésében.

Parlament nélküli döntés:

A Szerződésben megjelölt esetekben a Tanács a Bizottság javaslatára, meghatározott szavazási rend – minősített többség, egyhangúság - szerint dönt. A Tanács kikérheti az Európai Parlament véleményét, de erre nem köteles. Példák: 26. cikk: közös vámtarifa megállapítása, 45. cikk: a letelepedés szabadsága körében a közhatalom gyakorlásával összefüggő kivételek megállapítása minősített többséggel, 104.cikk: a tagállamok túlzott deficitjéről történő döntés minősített többséggel...

Kooperációs eljárás:

Az Egységes Európai Okmánnyal bevezetett eljárás volt az első, amely érdemi beleszólást engedett az Európai parlamentnek a döntéshozatalba (EK 252. cikk). Az ekkor bevezetett eljárás menete a következő:

A Bizottság javaslatára, az Európai Parlament véleményét kikérve a Tanács minősített többséggel ú.n. közös álláspontot fogad el.

Ezt a Tanács indoklásával és a Bizottság véleményével együtt eljuttatják az Európai Parlamenthez. Amennyiben az EP jóváhagyja a közös álláspontot, vagy három hónap elmúltával sem határoz vele kapcsolatban, a Tanács a közös állásponttal megegyező jogi aktust fogadhat el.

Amennyiben az EP tagjai abszolút többségével elutasítja a közös álláspontot, a Tanács csak egyhangúan fogadhatja el a döntést.

Együttdöntési eljárás:

Ezt az eljárást a MSZ vezette be. Fő jellegzetessége, hogy tovább nő az EP érdemi részvétele a döntéshozatalban. Az együttdöntés a Tanács és az EP együttdöntésére utal.

A processzus azzal kezdődik, hogy a Bizottság javaslatát egyidejűleg megküldi a Tanácsnak és az EP-nak. Az EP véleményét eljuttatja a Tanácsnak. A Tanács minősített többséggel dönthet, ha elfogadja az EP véleményében foglalt módosításokat, vagy ha az EP nem vet fel ilyesmit.

Ha a Tanács nem fogadja el a Tanács által javasolt módosításokat, akkor végleges döntés helyett közös álláspont születik. Az EP-t informálni kell az indokról, és a Bizottság is közli pozícióját. Ezután, ha három hónapon belül az EP elfogadja a közös álláspontot, vagy nem nyilatkozik, a közös állásponttal megegyező döntés elfogadottnak tekintendő.

Az EP-nek joga van ahhoz, hogy tagjai abszolút többségének szavazatával végleg elvesse a közös álláspontot vagy módosításokat javasoljon egy közös állásponthoz.

A Tanács minősített többséggel elfogadhatja a módosításokat, kivéve azokat, amelyeket a Bizottság nem támogatott. Ha a Tanács nem akceptálja a módosításokat, egyeztető bizottságot állítanak fel.

Egyeztetési eljárás:

Az egyeztetési eljárás során a Bizottság javaslatát a Tanács csak az EP egyeztetésével fogadhatja el. Itt az EP-nek nincs módosítási javaslatra lehetősége, csak az elfogadás vagy az elvetés között választhat, ez a Parlament vétőjoga.

Bizottsági eljárás (comitology):

A Tanácsnak joga van arra, hogy jogalkotási hatáskörét továbbítsa a Bizottságnak. Ezzel a lehetőséggel különösen akkor célszerű élni, amikor sok és gyorsan megalkotandó, adott esetben csak rövid ideig hatályban lévő szabályt igénylő területről van szó. Ilyenek például a mezőgazdasági piacszabályozás rendelkezései.

A delegált hatáskörben négy eljárást is megkülönböztetünk: a menedzsment eljárást, a szabályozási eljárást, a tanácsadó eljárást és a védintézkedések meghozatalára szolgáló eljárást.

IV. Az EU célkitűzései és feladatai

Az Unió célkitűzései:

Az Eu 2. cikke szerint:

„Az Unió célul tűzi maga elé, hogy:

-előmozdítsa gazdasági és társadalmi fejlődést, a magas szintű foglalkoztatottságot, valamint a kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődést, különösen a belső határok nélküli térség létrehozásával, a gazdasági és társadalmi kohézió erősítésével, valamint a Gazdasági és Monetáris Unió létrehozásával, amely végezetül jelen szerződés rendelkezéseinek megfelelően az egyetlen közös pénzhez vezet.

-nemzetközi téren megerősítse önazonosságát, különösen egy közös kül- és biztonságpolitika megvalósításával, ideértve egy közös védelmi politika fokozatos meghatározását, amely a 17. cikknek megfelelően közös védelemhez vezethet,

-uniós állampolgárság létrehozásával erősítse az Uniót, mint a szabadság, a biztonság és az igazságosság térségét, ahol a személyek szabad mozgása biztosított, összhangban a külső határok ellenőrzésére, a menedékjogra, a bevándorlásra, valamint a bűnelkövetés megelőzésére és leküzdésére vonatkozó megfelelő intézkedésekkel,

-teljes egészében fenntartsa és továbbfejlessze az *acquis communautaire*-t azzal, hogy megvizsgálja, milyen mértékben kellene módosítani a jelen Szerződés által létrehozott politikákat és együttműködési formákat a közösségi mechanizmusok és intézmények hatékonyságának biztosítása érdekében.”

Az Európai Közösség célkitűzései:

Az Ek Szerződés 2. cikke szerint:

„A Közösség feladata, hogy a közös piac és egy Gazdasági és Monetáris Unió megteremtésével, valamint a 3. és 4. cikkeken foglalt közös politikák és tevékenységek révén az egész Közösségben előmozdítsa a gazdasági tevékenység harmonikus, kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődését, a magas szintű foglalkoztatottságot és szociális védelmet, a nők és férfiak egyenjogúságát, a fenntartható és nem inflációerjesztő növekedést, a magas szintű versenyképességet és a gazdasági teljesítmények konvergenciáját, a környezetminőség magas fokú védelmét, és annak javítását, az életszínvonal és az életminőség emelését, a gazdasági és társadalmi kohéziót, valamint a tagállamok közötti szolidaritást.”

Az Európai Közösség tevékenységei:

A Közösség a széles célrendszer megvalósítása érdekében az alábbi, a Közösség 3. és 4. cikkében meghatározott tevékenységeket folytatja:

„A 2. cikkben kitűzött célok érdekében a Közösség tevékenysége a jelen szerződésben előírt feltételekkel és időrendben az alábbiakat foglalja magában:

- a) a tagállamok között az áruk kivitele és behozatala tekintetében a vámok és mennyiségi korlátozások, illetve valamennyi, ezekkel azonos hatású intézkedés tilalmát,
- b) közös kereskedelempolitikát,

- c) *belső piacot, amelyet az áruk, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgását gátló akadályok tagállamok közötti eltérése jellemez,*
- d) *a személyek belépésére és mozgására vonatkozó intézkedéseket a IV. címnek megfelelően,*
- e) *közös politikát a mezőgazdaság és a halászat terén,*
- f) *közös politikát a közlekedés területén,*
- g) *olyan rendszert, amely biztosítja, hogy a belső piac területén folyó verseny ne torzuljon,*
- h) *a tagállami jogszabályok közelítését a közös piac működéséhez szükséges mértékben,*
- i) *a tagállami foglalkoztatáspolitikák összehangolásának elősegítését abból a célból, hogy összehangolt foglalkoztatási stratégia kidolgozásával erősítsék azok hatékonyságát,*
- j) *egy Európai Szociális Alapot is magában foglaló szociálpolitikát,*
- k) *a gazdasági és társadalmi kohézió erősítését,*
- l) *környezetvédelmi politikát,*
- m) *a közösségi ipar versenyképességének fokozását,*
- n) *a kutatás és a műszaki fejlesztés előmozdítását,*
- o) *a transzeurópai hálózatok megteremtésének és fejlesztésének előmozdítását,*
- p) *az egészségvédelem magas színvonalának eléréséhez való hozzájárulást,*
- q) *a minőségi oktatás és képzés megvalósításához, valamint a tagállamok kultúráinak kibontakozásához való hozzájárulást,*
- r) *fejlesztési együttműködési politikát,*
- s) *a tengerentúli országrészekkel és területekkel való társulást a kereskedelem fokozása, valamint a gazdasági és társadalmi fejlődés közös erőfeszítéssel történő előmozdítása érdekében,*
- t) *a fogyasztók védelmének erősítéséhez való hozzájárulást,*
- u) *intézkedéseket az energia, a polgári védelem és a turizmus területén.*

A Közösség a jelen cikkben foglalt valamennyi tevékenység tekintetében törekszik a férfiak és a nők közötti egyenlőtlenségek kiküszöbölésére, valamint az egyenlőség elősegítésére.

A 4. cikk:

„A 2. cikkben kitűzött célok érdekében a közösség és a tagállamok tevékenysége a jelen Szerződésben előírt feltételekkel és időrendben magában foglalja egy olyan gazdaságpolitika kialakítását, amely a tagállamok gazdaságpolitikáinak szoros összehangolásán, a belső piacon, valamint a közös célok meghatározásán alapul, és amelyet a nyitott piacgazdaság és a szabad verseny elveinek tiszteletben tartásával alkalmaznak.

Ezzel párhuzamosan, a jelen Szerződésben előírt feltételek, időrend és eljárások szerint magában foglalja az árfolyamok végleges rögzítését, ami egyetlen közös pénz, az ECU létesítéséhez, valamint egyetlen monetáris politika és árfolyam politika meghatározásához és viteléhez visz, amelynek fő célja az árstabilitás megőrzése, valamint e cél veszélyeztetése nélkül, az általános gazdaságpolitikák támogatása a Közösségben, összhangban a nyitott piacgazdaság és a szabad verseny elveivel.

A tagállamok és a közösség ezen tevékenysége a következő vezérelvek tiszteletben tartását foglalja magában: stabil árak, egészséges költségvetési és monetáris politika, valamint fenntartható fizetési mérleg.”

Fenti cikkek átfogó „hatásköri listát” sorolnak fel, melyek végső soron a „Közösségi kompetenciák” felsorolása. Az egyes területeken a Közösség konkrét cselekvési terét a Szerződés további rendelkezései részletezik, még hozzá eltérő hatásköröket biztosítva és megengedve.

Várható megjelenések a szerzőtől:



Borító:

PhobiaCreative®



www.cyberbooks.hu
CyberBooks Kiadó
- 2005 -

ISBN 963 9583 30 8



*Ez az e-book a mű szerzője által korrektúrázott kéziratból készült.
A kiadó nem vállal felelősséget az esetleges helyesírási, nyelvhelyességi, s egyéb hibákért!*