

Prof. Dr. Torma András\*

# AZ EURÓPAI UNIÓ DÖNTÉSHOZATALI MECHANIZMUSÁNAK IGAZGATÁSTUDOMÁNYI MODELLJE

## Bevezető gondolatok

Az 1951-ben megkötött Párizsi Szerződésen-, és az 1957-ben megkötött Római Szerződéseken alapuló három Európai Közösség (jelesül: az Európai Szén- és Acél Közösség, az Európai Gazdasági Közösség, valamint az Európai Atomenergia Közösség), valamint az 1992-ben megkötött Maastrichti Szerződésen alapuló Európai Unió a világtörténelemben példa nélkül álló-, nemzetállamok közötti együttműködést alakított ki, illetve valósított meg. E konstrukcióban a tagállamok a Közösségekre-, illetve az Unióra-, mint szupranacionális (tehát nemzetállamok fölötti) szervek építményére ruházták át szuverenitásuk egyre növekvő részét, és alávetették, illetve alávetik magukat a közösségi intézmények döntéseinek, miközben – az át nem ruházott területeken – megtartják nemzeti önállóságukat. Éppen ezért nem könnyű megválaszolni azt a kérdést, hogy közjogi értelemben mi az Európai Unió? A két lehetséges szélső-értéket tekintve: klasszikus nemzetközi szervezet, vagy föderális állam? Nos, a magunk részéről azokkal értünk egyet, akik szerint az Európai Unió „több”, mint nemzetállamok pusztá szövetsége, tehát az EU nem egy tipikus nemzetközi szervezet, ugyanakkor azonban „kevesebb”, mint egy föderális állam, tehát nem tekinthető egy önálló (szuverén) államnak sem. Az EU valahol e két formáció közé helyezhető el, *fejlődési tendenciáját* figyelembe véve azonban közelít az önálló államiság, egy

sajátos föderális államszerkezet felé.<sup>1</sup> Kialakulása, és fejlődése során ugyanis lépésről-lépésre megjeleníti azon típusjegyeket, amelyek az önálló államiságot jellemzik: pontosan lehatárolt földrajzi terület, meghatározott népesség, e terület és népesség fölötti szuverén főhatalom, e főhatalmat megtestesítő intézményrendszer, saját jogrendszer, továbbá közös pénz, – hogy csak a legfontosabbakat említsük.

A három ún. pilléren – az Európai Közösségek mint Első Pilléren, a Közös kül- és biztonságpolitikán mint Második Pilléren, valamint a Büntetőügyekben való rendőrségi és igazságügyi együttműködésen mint Harmadik Pilléren – nyugvó *Európai Unió* tehát ma még nem tekinthető önálló-, valamiféle európai szuper államnak, nem egy „Európai Egyesült Államok”. Létezése és működése korántsem jelenti ezért a vesztfáliai békerendszerben (1648) gyökerező európai nemzetállam, mint történeti-jogi kategória eltűnését. Erre figyelemmel intézményrendszerének-, és működésének leírásához csak *korlátozott mértékben* vehetők figyelembe azon közjogi kategóriák, amelyek használata a nemzetállamok esetében indokolt. Gondolunk itt mindenekelőtt a következő fogalmakra: jogállamiság, alkotmányosság, hatalom-megosztás, törvényhozás, végrehajtás, bíráskodás, törvényesség, önkormányzat, gazdaságirányítás, stb. Ennek ellenére nehezen cáfolható azon állítás megalapozottsága, amely szerint a jogállamiságból és a hatalom-megosztásból

\* tanszékvezető egyetemi tanár, Miskolci Egyetem

1 Fritz Rittner: Az Európai Unió útja a szövetségi állam felé. Jogtudományi Közlöny 1995. július.

következő legfontosabb nemzetállami funkciók – a jogi aktusok kibocsátása (a jogalkotás), a végrehajtás (a közigazgatás), és a bírászkodás (az igazságszolgáltatás), stb. – az Európai Unió esetében is érvényesülnek, de mint látni fogjuk, meghatározott sajátosságokkal, illetve korlátok között.

Előjáróban kell leszögezni azt is, hogy jelen állapotában az Európai Unió sem jogi értelemben, sem ténylegesen nem rendelkezik sui generis (saját), tehát kizárólag az Unió céljainak elérését szolgáló intézményekkel, hanem az EU Első Pillérét képező Európai Közösségektől „veszi kölcsön” azok 1965-től – az Egyesítő Szerződés megkötésétől – közös intézményrendszerét.<sup>2</sup> Ez az intézményrendszer, vagyis végeredményben – ahogyan a Maastrichti Szerződés 3. cikke fogalmaz – az EU „egységes intézményi kerete” a következő: *Európai Parlament* (a továbbiakban: Parlament), az *Európai Unió Tanácsa* (a továbbiakban: Tanács), az *Európai Bizottság* (a továbbiakban: Bizottság), az *Európai Bíróság* (a továbbiakban: Bíróság), és az *Európai Számvevőszék* (a továbbiakban: Számvevőszék).

Mintegy a közösségi intézményrendszer fölött áll a tagállamok állam- és/vagy kormányfőiből-, valamint a Bizottság elnökéből álló *Európai Tanács*, amely – a Maastrichti Szerződés 4. cikke szerint – biztosítja az Unió fejlődéséhez szükséges ösztönző erőt és meghatározza ennek általános politikai irányvonalát.<sup>3</sup>

Az igazgatás, illetve az igazgatástudomány oldaláról vizsgálva az Európai Unió ily módon körvonalazott intézményrendszerét és annak működését, az állapítható meg, hogy e közösségi intézmények – együttműködve a tagállami adminisztrációkkal – kifejezetten *igazgatási tevékenységet* fejtenek ki, azaz olyan céltudatos emberi tevékenységet valósítanak meg, amely „...biztosítja a közös cél elérését, az ehhez szük-

séges személyi, tárgyi feltételeket és az egyéni tevékenységek összhangját”.<sup>4</sup>

Az igazgatási tevékenység különböző *elemekből álló folyamat* jellegével a szakirodalomban széleskörű egyetértés mutatkozik, ezzel szemben az egyes elemek mibenléte tekintetében ez már korántsem állítható. A jelen munkának nem célja az e tárgyban folytatott viták ismertetése, az azonban elkerülhetetlen, hogy rögzítsük saját felfogásunkat e kérdésben. Nos: azt valljuk, hogy az igazgatás, pontosabban: az *ún. igazgatási ciklus*, hét elemből áll, illetve épül fel, a következők szerint: *célkitűzés, információgyűjtés és feldolgozás, tervezés, döntés, végrehajtás, koordináció, és ellenőrzés*.<sup>5</sup>

Mindezeket azért bocsátottuk előre, mert meggyőződésünk szerint az igazgatásnak ezen *általános modellje* segítségével az Európai Unió intézményrendszerének működése is leírható, természetesen a modell(alkotás) adta kereteken, illetve *korlátokon* belül. A korlátok alatt azt értjük, hogy mint minden modellnek, úgy ennek is megvannak a maga hibái, hiszen szükségképpen egyszerűsítésre kényszerít. Az ily módon okozott veszteséget azonban messzemenően ellensúlyozza, az az előny, hogy a modell segítségével közérthetővé tehető még az oly összetett és bonyolult működési mechanizmus is, mint az Európai Unióé. Márpedig a mi célunk éppen ez.

A továbbiakban az igazgatás fentiekben bemutatott-, hét elemből álló általános modellje egyes elemei segítségével teszünk kísérletet az Európai Unió intézményrendszere döntéshozatali tevékenységének leírására, annak hangsúlyozásával, hogy az igazgatási folyamat középpontjában álló *döntést* a legfontosabb területre, a *közösségi jog ún. másodlagos forrásaira*, tehát a közösségi intézmények által, az EU Első Pillérében alkotott jogi normákra *szűkítjük le*.<sup>6</sup>

2 A Maastrichti Szerződés 1., 3., és 5. cikke ezt a következő módon fejezi ki: „Az Unió az Európai Közösségeken alapszik, amelyet a jelen Szerződéssel megalkotott politikákkal és együttműködési formákkal egészítenek ki.” (1. cikk) „Az Unió egységes intézményi kerettel rendelkezik...” (3. cikk) „Az Európai Parlament, a Tanács, a Bizottság, a Bíróság és a Számvevőszék hatáskörüket olyan feltételek mellett ...gyakorolják, melyeket az Európai Közösségek Alapító Szerződésai ...írnak elő.” (5. cikk)

3 A közösségi intézmény-rendszer, vagyis az egységes intézményi keret részét képezik ezen túlmenően még a Régiók Bizottsága, a Gazdasági és Szociális Bizottság, mint tanácsadó testületek, továbbá az Európai Beruházási Bank, a Központi Bankok Európai Rendszere és az Európai Központi Bank is, amelyek azonban nem bírnak meghatározó jelentőséggel témánk szempontjából.

4 Kalas Tibor: Az igazgatás. In: Közigazgatási Jog 1. Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész I. Virtuóz Kiadó Budapest, 2006. 10. old.

5 Kalas Tibor: Az igazgatás..... 13. old.

6 Felhívjuk a figyelmet arra, hogy az EU Második és Harmadik Pillére a kormányközi együttműködés elvén nyugszik, amelynek lényege az, hogy az érintett területeken – az Első Pillér politikáival szemben – csak a Tanács játszik meghatá-

## 1. Az EU döntéshozatali mechanizmusának általános jellemzői

Az Európai Közösségek ötven éves története bizonyítja, hogy a közösségi intézményrendszer hosszas fejlődés-visszafejlődés, állandó intézményi-, tagállami-, és hatásköri harcok eredményeként alakult ki és nyerte el jelenlegi, bonyolult struktúráját. A Közösségek döntéshozatali rendszerének bonyolulttá válását azonban nemcsak a közösségi intézmények egymás közötti hatásköri harcai-, hanem a Közösségek kibővülései és a funkcionális expanzió, azaz az együttműködés területeinek lépésről lépésre történő kiterjesztései is eredményezték.<sup>7</sup> Mindezekből nyilvánvalóan következett, hogy a közösségi *döntéshozatali mechanizmus is rendkívül bonyolulttá, nehézkessé és igen összetetté vált*, amelyben még sok esetben a szakemberek is nehezen ismerték ki magukat, illetve aminek egyik egyenes következménye lett az intézményrendszer eltávolodása (elidegenedése) a polgároktól. A három-pilléres szerkezetre épülő Európai Unió Maastrichti Szerződéssel történő létrehozása 1992-ben, csak tovább bonyolította az egyébként sem egyszerű intézményi struktúrát és működést, hiszen egyfelől az Unió nem kapott sem önálló jogi személyiséget, sem – mint arra korábban utaltunk – önálló (saját) intézményrendszert.

Az *Európai Unió* – illetve az annak középpontjában álló, az Európai Közösségeket és azok közös intézményrendszerét jelentő Első Pillér – jogalkotásra irányuló döntéshozatali mechanizmusa, vagyis az *ún. közösségi modell* a következő

módon írható le szövegszerűen: a Bizottság kezdeményez, végrehajt, és ellenőriz, a Tanács – esetenként a Parlament véleményének meghallgatásával, esetenként vele együtt – minősített többséggel dönt. A Bíróság biztosítja a jog tiszteletben tartását, a Számvevőszék pedig a pénzügyi ellenőrzést. A közösségi együttműködés meghatározott területein a Bizottság és a Tanács beszerzi a két tanácsadó szervnek, a Régiók Bizottságának, valamint a Gazdasági és Szociális Bizottságnak a véleményét. A tagállamok központi közigazgatása kialakítja a Bizottság javaslatával kapcsolatos nemzeti álláspontot, képviseli azt a Tanács ülésén (tehát részt vesz a döntéshozatalban), majd a döntéshozatal után gondoskodik a közösségi jog végrehajtásáról, illetve érvényesítéséről.

E mechanizmusból, mint a következő ábra segítségével: tatali mechanizmust jól áttekinthetővé döntéshozatali folyamatból, két fontos körülményt indokolt kiemelni. *Egyik az*, hogy a tagállamok (adminisztrációi) igen jelentős szerepet töltenek be a közösségi döntések előkészítésében, meghozatalában és végrehajtásában (érvényesítésében). *A másik pedig az*, hogy az egész bonyolult döntéshozatali procedúra négy fő elemből áll, és ennek megfelelően a közösségi döntéshozatalnak, mint jogalkotásra irányuló eljárás-sorozatnak négy szakasza különíthető el: 1.) az ügyfelmerülés (vagyis a jogalkotási javaslat elkészítésének kezdeményezése), 2.) a döntési alternatívák kidolgozása (vagyis a jogalkotási javaslat elkészítése és döntéshozó elé tárása), 3.) az alternatívák közötti választás (vagyis a döntés a javaslatról, és ezzel a közösségi jogi norma megalkotása), és végül 4.) a végrehajtás (vagyis a kibocsátott közösségi jogi norma érvényesítése).<sup>8</sup>

rozó szerepet, míg a Bizottság, a Parlament és a Bíróság döntéshozatalba történő beleszólási lehetőségei erősen korlátozottak. A Tanács döntéshozatala ezen kérdésekben – tehát a közös kül-, és biztonságpolitikában, valamint a büntetőügyekben való rendőrségi és igazságügyi együttműködésben – konszenzuson alapszik, szemben az Első Pillér politikáival, ahol a döntések, mint látni fogjuk, túlnyomó többségben minősített többséggel születnek.

7 Mint ismeretes, az Európai Unió intézmény- és jogrendszerének középpontjában álló három közösséget 1951-ben, és 1957-ben hozta létre hat európai állam. A Közösségeket alkotó tagállamok száma azonban 1973-tól kilencre, 1981-től tízre, 1986-tól tizenkettőre, 1995-től pedig tizenötöre emelkedett. A funkcionális expanzió, tehát a közösségi együttműködés területeinek a kibővítése pedig az 1986-ban megkötött Egységes Európai Okmánnyal, valamint az 1992-ben megkötött Maastrichti Szerződéssel történt meg. A három közösséget létrehozó szerződést-, valamint a Maastrichti Szerződést a szakirodalom „Alapító Szerződések” gyűjtőfogalomként jelöli meg, hiszen ezek révén új nemzetközi jogi entitások születtek. E szerződések részét képezik a közösségi jog ún. elsődleges forrásainak.

8 Az itt jelzett – négy elemből felépülő – döntéshozatali lineáris modellnek nevezi a szakirodalom, felhívva arra is a figyelmet, hogy természetesen nem minden ügy járja végig a modellben jelzett utat. Sok esetben ugyanis az adott ügy még el sem jut a döntés kezdeményezéséig, vagy ha igen, akkor lehetséges, hogy – konszenzus hiányában – a Tanács nem tud dönteni (A lineáris modellről lásd Navracsics Tibor: *Európai belpolitika* című monográfiáját, illetve annak 191-269 oldalait. Korona Kiadó Budapest, 1998.). Sőt – és ezt már mi tesszük hozzá – önmagában a döntés meghozatala sem jelenti a folyamat végét, hiszen minden döntés csak annyit ér, amennyi belőle megvalósul, illetve amelyet az érdekeltek, érintettek végrehajtanak. Márpedig a gyakorlati tapasztalatok azt mutatják – és főként az Európai Bíróság ítéletei bizonyítják – hogy sok esetben a közösségi intézmények, vagy a tagállamok sem tesznek eleget végrehajtási kötelezettségüknek.

Ha összevetjük az igazgatás általános modelljének és az itt bemutatott ún. lineáris modellnek az elemeit, akkor *nagyfokú hasonlóságot*, sőt: helyenként *azonosságot tapasztalunk*. Ez a tény ad arra ösztönzést számunkra, hogy a közösségi intézmények működését az igazgatás általános modellje segítségével kíséreljük meg leírni, különös tekintettel arra, hogy – mint láttuk – az általános modell több elemből áll, ennél fogva csökkenthető a modellalkotás korábbiakban jelzett, elkerülhetetlen hátrányai.

## 2. A közösségi döntéshozatal főbb lépései, vagyis az igazgatási ciklus elemei

### 2.1. A célkitűzés

Az igazgatási ciklus első eleme a célkitűzés. Az „első” szócska nem csupán logikai és történeti sorrendiséget, hanem fontosságot (jelentőséget) is jelöl. Azt állítjuk tehát, hogy a célkitűzés az igazgatás fogalmának, illetve tartalmának *legfontosabb eleme*, mert a többi elem mind-mind a kitűzött cél elérését szolgálja. „Minden igazgatás valamely célkitűzés megvalósításáért történik, cél hiányában az igazgatás értelme kiüresedik, az esetleges igazgatási tevékenység l'art pour l'art tevékenységgé válik.”<sup>9</sup> Ezen gondolatok természetesen az Európai Unió (köz)igazgatási tevékenységére is érvényesek, persze sokkal konkrétabb formában, a következők szerint.

Az Európai Unió célkitűzései – a különböző (nemzetközi) szervezetek célkitűzéseihez hasonlóan – *három időhorizontra* terjednek ki: hosszú-, közép- és rövid távra.<sup>10</sup>

Az Európai Közösségek, illetve az Európai Unió *hosszú távú* (tíz-, vagy ennél is több évre szóló) *céljait* az Alapító Szerződések rögzítették, illetve rögzítik:

- az *Európai Szén- és Acél Közösséget létrehozó Párizsi Szerződés* (1951) második cikke kimondta<sup>11</sup>: a Közösség arra hivatott, hogy a szén- és acél ügyek közös intézése révén – a tagállamok gazdasági életével összhangban és a közös piac alapján – hozzájáruljon a gazdaság fejlődéséhez, a foglalkoztatottság növeléséhez és az életszínvonal emeléséhez.
- az *Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Római Szerződés* (1957. a továbbiakban: EK Szerződés) második cikkének eredeti (első) szövege a gazdaság egésze tekintetében fogalmazott a Párizsi Szerződéshez hasonlóan. A cikk később, az integráció elmélyítése jegyében, jelentős változáson ment át. A jelenleg hatályos szöveg-változat szerint a Közösség célja rendkívül összetett: átfogja a tagállamok szinte egész társadalmi- és gazdasági életét. Nevezetesen – ahogyan a Szerződés fogalmaz – a Közösség célja az, hogy a közös piac, és a gazdasági és monetáris unió megteremtése által előmozdítsa a gazdasági tevékenységek kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődését, a magas szintű foglalkoztatottságot és szociális védelmet, a nők és a férfiak egyenlőségét, a magas szintű versenyképességet, a gazdasági társadalmi kohéziót – hogy csak a legfontosabbakat említsük.
- az *Európai Atomenergia Közösséget létrehozó Római Szerződés* (1957) első cikke kimondja: a Közösség célja az, hogy az atomenergia-ipar gyors megteremtéséhez és fejlesztéséhez szükséges feltételek biztosításával járuljon hozzá a tagállamok életszínvonalának emeléséhez és a többi országhoz fűződő kapcsolatok fejlesztéséhez.
- az *Európai Uniót létrehozó Maastrichti Szerződés* (1992) második cikke kettős célt tűzött, illetve tűz az Unió elé: egyik a gazdasági és monetáris unió megvalósítása, amely közös pénz kialakításával jár, a másik pedig politi-

9 Kalas Tibor: Igazgatás a modern társadalomban. In: Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész (Szerk.: Fazekas Marianna – Ficzer Lajos) Osiris Kiadó Budapest, 2005. 20. old.

10 Az EU hosszú távú céljai csak a három közösség célrendszerének ismeretében értelmezhetők, ezért rögzítjük a három közösség céljait is, annak hangsúlyozásával, hogy az elmúlt évtizedekben az egyes célok egymásra épülésének, és egyre bővebbé válásának lehettünk tanúi. A közép-, és rövid távú céloknál azonban már kizárólag az Unió céljait rögzítjük, mert az e célokat kitűző közösségi intézmények uniós intézményként működnek, ennél fogva az általuk kitűzött célok uniós célnak tekintendők.

11 Mint ismeretes, a Párizsi Szerződést határozott időre, ötven évre kötötték az alapító államok, és e dokumentum 1952-ben lépett hatályba. Ennek következtében az Európai Szén- és Acél Közösség, mint a nemzetközi jog önálló alanya 2002-ben megszűnt. Ezért fogalmaztunk a fentiekben múlt időben. Meg kell jegyezni azt is, hogy az ESZAK által folytatott tevékenységet az Európai Közösség továbbviszi. (Zárójelben utalunk arra, hogy a Maastrichti Szerződés az Európai Gazdasági Közösség nevét Európai Közösség névre változtatta!)

kai unió létrehozása, amely közös kül- és biztonságpolitika-, valamint a bel- és igazságügyek közösségi szintű rendezését, valamint az uniós állampolgárság létrehozását jelenti.

Az EU közép-távú (mintegy három-hat évre szóló) céljait az Európai Tanács Nyilatkozatai, valamint az Európai Bizottság Dokumentumai jelölik ki.<sup>12</sup>

a.) Az *Európai Tanács*, az egyes üléseket követő ún. Zárónyilatkozatokban határozza meg az Unió fejlődéséhez szükséges általános politikai irányelveket, a kül-, és biztonságpolitikai irányelveket, valamint a gazdaságpolitikára vonatkozó főbb irányokat. Az elmúlt évek legjelentősebb zárónyilatkozatai közül kettőt emelünk ki, a következők szerint:

a/1.) Az Európai Tanács 2000. márciusi ülésén-, *Liszaabonban kiadott Nyilatkozat* kettős célt – egy gazdasági és egy szociális célt – tűzött ki. Ennek értelmében 2010-ig az Európai Uniót a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú gazdaságává kell tenni, amely képes a fenntartható fejlődésre, miközben több, és jobb minőségű munkahelyet teremt, és nagyobb szociális kohézióval rendelkezik. Az ún. Liszaboni Stratégia gazdasági-, és szociális céljait egy harmadikkal egészítette ki az Európai Tanács 2001. júniusi-, ún. *Göteborgi Nyilatkozata*. Ennek értelmében a fenntartható fejlődést a környezet megfelelő védelme mellett kell megvalósítani.

a/2.) Az Európai Tanács 1999. júniusi üléséről-, *Kölnben kiadott Nyilatkozat* kimondta: olyan feltételeket kell teremteni, amelyek képesé teszik az Európai Uniót arra, hogy megfeleljen a közös biztonságpolitika terén megfogalmazott feladatainak. Ennek érdekében a Nyilatkozat leszögezte: a Nyugat-Európai Uniót, mint szervezetet be kell integrálni a közösségi intézményrendszerbe; új intézményeket kell létrehozni (pl. Politikai és Védelmi Bizottságot, Katonai Bizottságot, stb.); hatékony együttműködést kell teremteni az EU és a NATO között; közös kato-

nai erőt, ún. válságkezelési egységeket kell létrehozni.

b.) Az *Európai Bizottság* dokumentumai közül kiemelhető például az 1985-ben kiadott *Fehér Könyv*, amely célként tűzte ki a közös piacnak egységes piaccá történő átalakítását, illetve továbbfejlesztését, a négy gazdasági szabadság szabad áramlásának teljes körű biztosítása révén, mintegy háromszáz konkrét jogalkotási feladatot kijelölve.<sup>13</sup> Kiemelhető továbbá a 2000-ben kiadott, és a *2000-2005-re szóló Stratégiai Célkitűzéseket rögzítő dokumentum* is, amely szerint nem elegendő, hogy az EU csak gazdasági integrációt valósít meg, hanem szükséges az erőteljes politikai integráció is, melynek kulcsterülete a közös biztonság- és védelempolitika, valamint a bel- és igazságügyi együttműködés. A Dokumentumban rögzített stratégiai célok négy fő irányba mutatnak: az európai kormányzás új formáinak és módozatainak kialakítása-, a béke, a szabadság, a demokrácia és a biztonság térségének létrehozása-, új gazdasági és szociális rend kialakítása-, továbbá az életminőség javítása felé.

Az EU rövid-távú céljait alapvetően a mindenkori Elnökség által kiadott azon prioritási dokumentumok fogalmazzák meg, amelyeket a soros elnökséget betöltő tagállam az adott féléves időszak elején bocsát ki. Az EU elnöki tiszttét 2001. januártól betöltő *Svédország* például három szóval jelezte prioritásait: kibővítés, környezet(védelem), foglalkoztatás.<sup>14</sup> A soros elnöki funkciót (tisztséget) 2004. júliustól betöltő *Hollandia* az új tagállamok integrációját, a gazdasági reformok továbbvitelét, a bel- és igazságügyi együttműködés elmélyítését, valamint az EU nemzetközi szerepvállalásának erősítését jelölte meg prioritásként. A 2006. év második felében elnöklő *Finnország* négy prioritást fogalmazott meg elérendő, illetve követendő célként: a hatékonyabb és átláthatóbb döntéshozatalt, az EU külkapcsolatainak fejlesztését, valamint az EU versenyképességének növelését.

12 Meg kell jegyezni, hogy tartalmilag középtávú célok meghatározását jelenti olyan közösségi jogszabályoknak (irányelveknek) a Tanács, vagy a Bizottság által történő kibocsátása is, amelyek a tagállamok számára néhány évet biztosítanak a közösségi előírások saját jogrendbe történő átültetésére, illetve a közösségi jogszabályban rögzített célok elérésére.

13 Mint ismeretes, e bizottsági dokumentum képezte alapját az egy évvel később, 1986-ban megszületett tagállami megállapodásnak, az Egységes Európai Okmányoknak. E Szerződés – módosítva az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Római Szerződést – azt tűzte ki célul, hogy a közös piacon nyugvó integráció elmélyítésének eredményeként 1992. december 31.-ig létre kell hozni az egységes piacot.

14 A szakzsargon ezt „Három E program”-nak nevezte el, az angol szavak kezdőbetűiből következően: Enlargement, Environment, Employment.

15 Kalas Tibor: A jogi informatika alapfogalmai. In: *Jogi informatika*. Bíbor Kiadó Miskolc, 1999. 17. old.

## 2.2. Az információgyűjtés- és feldolgozás

*Az igazgatási ciklus második eleme: az információgyűjtés- és feldolgozás (a lineáris modell szerinti ügyfelmerülés, vagyis a jogalkotási javaslat elkészítésének kezdeményezése)*

Az információt – igazgatástudományi értelemben – *hasznos, új ismeretnek tekintjük*.<sup>15</sup> Meghatározó sajátossága tehát az a minőség, hogy a kitűzött cél(ok) eléréséhez szükséges döntés(ek) meghozatala szempontjából hasznosnak és újnak minősül a felhasználó számára.

A megalapozott döntéshez szükséges információk csak a legritkább esetben állnak közvetlenül a döntéshozó, illetve döntés-előkészítő szerv rendelkezésére, ezért rendszerint *e szervek aktív cselekvése szükséges* ahhoz, hogy megfelelő mennyiségű és minőségű információ álljon rendelkezésre. Ez az aktív cselekvés nem más, mint információgyűjtés- és feldolgozás.

Az EU döntéshozatali mechanizmusa e szakaszában *a Bizottságé a főszerep*. Az EK Szerződés értelmében ugyanis e közösségi intézmény áll közvetlen és napi kapcsolatban az egységes piaccal, illetve a tagállamokkal. Ez érzékeli a Tanács-, és/ vagy a Tanács és a Parlament együttes döntéseinek végrehajtása során felszínre került új és megoldásra váró problémákat, másfelől pedig a Bizottság az a közösségi intézmény, amely a Tanács, vagy az Európai Parlament megkeresése alapján, avagy saját jogán is közösségi döntéseket kezdeményezhet, tehát – mint arra korábban már utaltunk – döntéskezdeményező monopóliumot élvez a közösségi jogalkotás terén.<sup>16</sup> Mindez természetesen nem zárja ki azt, hogy adott esetben a tagállamok, vagy a Közösségek más intézményei is jelezzék a Bizottság felé jogalkotási-szabályozási igényeiket. Sőt: ebben a szakaszban nem csak az itt *hivatkozott ún. intézményes szereplőknek* lehet és van jelentőségük, hanem az ún. szakpolitikai

közösségeknek és az ún. szakpolitikai vállalkozóknak is. A *szakpolitikai közösségek* – az intézményes szereplőkkel szemben – szinte kizárólag informális csoportosulások, amelyek egy-egy szakpolitika (ágazat) specialistáit tömörítik: például a környezetvédelem, a mezőgazdaság, az ipar, a halászat, stb. területén. E csoportosulásokat – amelyekbe egyébként gyakran becsatlakoznak az intézményes szereplők is: például az Európai Bizottság illetékes főigazgatósága, vagy a tagállamok illetékes minisztériumai, illetve ezek tisztviselői – természetesen az adott ágazat sajátos érdeke, annak közösségi szintű felszínre hozatala és érvényesítése kovácsolja össze és tartja hosszabb-rövidebb ideig egyben. A *szakpolitikai vállalkozók* (lobbik) pedig a politikai közélet olyan racionális és önérdékű szereplői, akik egy adott szakpolitikába (ágazatba) a jövőbeni megtérülés érdekében fektetnek be pénzt és energiát. Alapvetően az különbözteti meg őket az előző két kategóriától, hogy ők magánszemélyek (nem csoportok és intézmények) és elsősorban üzleti célokat tűznek maguk elé, s nem politikaiakat.<sup>17</sup>

Az információ-gyűjtésben kimagasló szerepet játszanak az *európai ügynökségek*. E decentralizáltan működő-, közösségi és tagállami alkalmazottakból álló szervezetek, illetve *szervezet-hálózatok* egy-egy ágazat (például: környezetvédelem, gyógyszer, kábítószer, stb.) vonatkozásában gyűjtik össze az adott ágazatra vonatkozó információkat, illetve látnak el közösségi szintű ágazati igazgatási feladatokat (például: rendészet, igazságügy, légi biztonság, stb.), messzemenően együttműködve a tagállamok hatóságaival és az Európai Bizottsággal.<sup>18</sup>

Mindezekből az állapítható meg, hogy a döntéshozatali folyamat ezen szakaszát *sok-sok szereplő és érdek jelenléte* jellemzi, amelyek tevékenységének iránya egyöntetűen a döntéskezdeményező monopóliumot élvező Európai Bizottság felé mutat.<sup>19</sup>

16 A döntéskezdeményező monopólium azt jelenti, hogy hiába a Tanács élvezi a legfőbb döntéshozó (jogalkotó) szerepét, az EK Szerződés mégsem engedi meg számára, hogy a Bizottság kezdeményezése hiányában közösségi jogszabályt alkosson!

17 Az itt hivatkozott szakpolitikai közösségek és szakpolitikai vállalkozók döntéshozatali szerepéről lásd bővebben Navracscs Tibor: i.m. 194-196. old.

18 A húszat meghaladó számú ügynökség közül példaként említhető: az Európai Környezetvédelmi Ügynökség (Koppenhága), az Európai Gyógyszer Ügynökség (London), az Európai Légi Biztonsági Hivatal (Köln), az Európai Rendőrségi Hivatal (Hága) és az Európai Oktatási Ügynökség (Torinó).

19 Lásd erről bővebben Navracscs Tibor: i.m. 194-203. old.

### 2.3. A tervezés

*Az igazgatási ciklus harmadik eleme: a tervezés* (a lineáris modell szerinti döntési alternatívák kidolgozása, vagyis a jogalkotási javaslat elkészítése és döntéshozó elé tárása)

A szükséges információk összegyűjtése és feldolgozása lehetővé teszi döntési alternatívák kidolgozását, tehát olyan variációk elkészítését, amelyek elvileg egyaránt lehetővé teszik a kitűzött cél elérését. A *tervezés lényege* tehát nem más, mint olyan döntési alternatívák feltárása és kidolgozása, amelyek lehetővé teszik a kitűzött célok elérését.<sup>20</sup> Az egyes alternatívákkal szembeni alapvető követelmény, hogy azokat *azonos mélységben* dolgozzák ki. A gyakorlati tapasztalatok ugyanis azt bizonyítják, hogy a döntésre jogosult személy, vagy szerv mindig a legalaposabban kidolgozott alternatívát választja.

Az Európai Unió esetében a döntési alternatívák kidolgozása és azoknak a döntéshozó elé terjesztése terén szintén a *Bizottság játssza a főszerepet*. Rendszerint ugyanis ez a közösségi intézmény észleli (vagy neki jelzik a tagállamok, más közösségi intézmények, vagy a különböző lobbik) a szabályozás szükségletét, továbbá ez gyűjti össze, és dolgozza fel az információt, sőt – mint láttuk – ez a szerv rendelkezik a közösségi intézményrendszeren belül döntéskezdeményező monopóliummal. A tervezési fázisban a *fő munkateher* az egész EU legnagyobb igazgatási erejére, a *Bizottság Főigazgatóságaira hárul*, amelyeket a Bizottság bíz meg a felszínre került probléma megoldási javaslatának kidolgozásával. A döntéshozatalnak ez a szakasza formailag azzal veszi kezdetét, hogy a Tanács, vagy a Parlament felkéri a Bizottságot a közösségi jogszabály javaslatának kidolgozására, de – az EK Szerződés 211. cikkelyében kapott általános felhatalmazás értelmében – a Bizottság „ha szükségesnek tartja”, maga is tehet javaslatot a Szerződés által érintett terület szabályozására. Mind-

két esetben a Bizottság illetékes főigazgatósága, illetve annak meghatározott tisztviselője kapja meg tehát a szabályozás tervezetének elkészítése iránti feladatot, ami, illetve aki, ezáltal „a játék” kulcsszereplőjévé válik. Az ügy-felmerülés kapcsán említett érdekcsoportok ugyanis rajta keresztül tehetnek (tesznek) kísérletet sajátos érdekeik közösségi szintű érvényesítésére. Ez több szempontból is előnyös. Egyrészt azért, mert az érintettek szándékai már a döntéshozatal e korai szakaszban felszínre kerülnek, így – elvileg legalább is – olyan jogszabály (tervezet) szület, amelyet érvényesíteni fognak az érintettek, hiszen azonosulni tudnak azzal. Másrészt azért, mert a Bizottság igazgatási kapacitás-hiányban szenved, így kifejezetten „jól jön” számára, ha az érintettek jelzik a szabályozási kényszert és annak általuk helyesnek ítélt fő irányait.

Az illetékes főigazgatóság által elkészített javaslattervezet jelenti a jogalkotási folyamat *első lépését, az ún. DG dokumentumot*.<sup>21</sup> Ezt a főigazgatóság a Bizottság Főtitkárságához nyújtja be, ahol új ügyszámot kap és ezáltal ún. *COM dokumentummá* válik.<sup>22</sup> A Főtitkárság e dokumentumot megküldi a Bizottság minden tagja-, vagyis valamennyi EU-biztos részére, véleményezés céljából. Az ily módon formálódó és kidolgozott javaslat-tervezetet először csak az érintett EU-biztosok kabinetfőnökei, majd a kabinetfőnökök rendszeres heti értekezlete vitatja meg és minősíti: „alkalmas, vagy nem alkalmas arra, hogy a Bizottság elé kerüljön”. Ha igen, akkor a javaslat-tervezet a Bizottság elé kerül, ellenkező esetben pedig visszautalják az illetékes főigazgatóság részére. A tervezet a Bizottság által történő elfogadással válik *Hivatalos Javaslattá*, melynek megnevezése *COM Final*.<sup>23</sup> Ez az első, teljesen *nyilvános dokumentumtípus*, amely tehát az Európai Bizottság hivatalos álláspontját tükrözi az adott kérdésben. Azt az álláspontot, amelyet a Bizottság képviselni fog a jogalkotási folyamat későbbi szakaszaiban, a Parlamenttel és a Tanáccsal szemben, illetve azok

20 Kalas Tibor: Igazgatás a modern társadalomban... 25-26. old.

21 A DG dokumentumok azonosítása számozással történik, amely jelzi a dokumentum kidolgozóját, a kidolgozás évét, továbbá azt, hogy az adott évben az adott kidolgozó hányadik dokumentumáról van szó. Pl. a III./12-91 sz. jelzés azt jelenti, hogy ezt a tervezetet az ipari főigazgatóság készítette 1991-ben és ez volt a 12. dokumentuma abban az évben.

22 A COM dokumentum jelzése, illetve a jelzés logikája hasonló az előzőhöz. Pl. a COM (95) 102 jelzés azt jelenti, hogy az anyag 1995-ben került a Főtitkársághoz benyújtásra és ez volt az adott évben a 102. tervezet.

23 A COM Final dokumentum jelzése ugyanaz mint a COM dokumentumé, azzal az eltéréssel, hogy tartalmazza a „final” szócskát. Példaként a COM (95) 102. Final szolgálhat. Meg kell jegyezni, hogy a jogszabályalkotás e fázisához tartoznak még az ún. SEC dokumentumok is, amelyek célja további információ biztosítása a jogalkotáshoz. Ezek az anyagok különböző jelentésekből, statisztikákból és háttéranyagokból állnak.

ülésein. E dokumentumot a Bizottság megküldi a Tanács Főtitkárságán keresztül – a tagállamoknak az Európai Unióhoz akkreditált nagyköveteiből álló bizottság – a COREPER, és a Parlament részére, de – ha azt az EK Szerződés előírja – a két tanácsadó szerv-, a Gazdasági és Szociális Bizottság, valamint a Régiók Bizottsága részére is. Ezzel zárul le a döntéshozatal folyamatának a tervezési (döntéskezdeményezési) szakasza és veszi kezdetét a következő szakasz: a döntés, illetve annak meghozatala.

## 2.4. A döntés

*Az igazgatási ciklus negyedik eleme: a döntés (a lineáris modell szerinti alternatívák közötti választás, vagyis döntés a javaslatról és ezzel a közösségi jogi norma megalkotása)*

A döntés az igazgatási ciklus *központi eleme*, hiszen az azt megelőző és az azt követő összes igazgatási tevékenység végeredményben a döntéshozatalt szolgálja. Igazgatástudományi értelemben a *döntés lényege* nem más, mint a tervezési fázisban kidolgozott *alternatívák közül választás*. Az igazgatás világában a döntés, illetve a döntéshozatal a vezető feladata, egyben felelőssége is.<sup>24</sup>

Az Európai Unió esetében a kérdés természetesen sokkal összetettebb és bonyolultabb, hiszen a döntéshozatalban nem csupán egy intézmény vesz részt, hanem – meghatározott eljárási rendben és kompetenciák mellett – több: a Tanács, (a tagállamoknak az Unióhoz akkreditált nagyköveteiből álló bizottság, a COREPER), az Európai Parlament, az Európai Bizottság, a Régiók Bizottsága, valamint a Gazdasági és Szociális Bizottság. Az EU döntés meghozatala, mint jogalkotási folyamat tehát rendkívül *bonyolult és összetett folyamat*, nem csak a többszereplős volta, hanem az eljárási szabályok és a kompetenciák bonyolultsága miatt is. Erre figyelemmel a *folyamatot leegyszerűsítjük* és a következő négy szakaszra bontva tárgyaljuk: (1.) a Hivatalos Javaslat érkeztetése, (2.) döntéshozatali eljárások, (3.) döntéshozatal, (4.) a döntés eredménye: a közösségi jog másodlagos forrása.

### 2.4.1. A Hivatalos Javaslat érkeztetése

A Bizottság által előterjesztett Hivatalos Javaslatot az érintett közösségi intézmények először széles körben megvitatják, majd állást foglalnak annak tárgyában. Ezzel párhuzamosan a tagállamok kormányai is kialakítják saját álláspontjukat a Javaslatlalt kapcsolatosan. Azt a nemzeti álláspontot, amelyet a tárgyban érintett miniszter képviselni fog a Tanács ülésén. Az egész bonyolult folyamatot a *COREPER koordinálja* és tartja kézben, hiszen ez a szerv minősül a Tanács fő döntés-előkészítő testületének. A Tanács, illetve a COREPER mögött álló *tanácsadó bizottságok és munkacsoportok* – amelyekben rendszerint részt vesznek a tagállamok és az Európai Bizottság képviselői, sőt külső szakértők is – *jelentést készítenek* a Hivatalos Javaslatlalt kapcsolatos álláspontjukról és *megküldik azt a COREPER részére*. Ezzel párhuzamosan dolgoznak a *Parlament, a Régiók Bizottsága, valamint a Gazdasági és Szociális Bizottság testületei és szakértői csoportjai* is. Ezek munkájának eredményeként *állásfoglalás születik*, amelyet az érintett intézmények *megküldenek a COREPER részére*. A beérkezett Jelentések és Állásfoglalások birtokában a *COREPER megvitatja a kérdést, és minősíti az adott ügyet*. Ún. „A” minősítést kapnak azok az ügyek, amelyekben széleskörű egyetértés mutatkozott, és ennélfogva alkalmasak arra, hogy a Tanács azokat automatikusan elfogadja. Ezzel szemben ún. „B” minősítést kapnak azok az ügyek, amelyek egyetértés hiányában igénylik a Tanács által történő érdemi megvitatást.<sup>25</sup>

A Tanács döntéshozatalát rendszerint megelőzi az *Európai Parlament közreműködése, illetve vélemény-nyilvánítása* a Hivatalos Javaslat tárgyában, ezért a tanácsi döntéshozatal tárgyalása előtt indokolt áttekinteni a Parlament szerepét a közösségi jogalkotásban. Ezt az uniós szakzsargon döntéshozatali eljárás néven ismeri.

### 2.4.2. Döntéshozatali eljárások

A döntéshozatali eljárás, mint terminus-technicus és mint az események láncolata is, természetesen

<sup>24</sup> Kalas Tibor: Az igazgatás... 15. old.

<sup>25</sup> Mint arra utaltunk, a Bizottság által benyújtott Hivatalos Javaslatot a közösségi intézményekkel párhuzamosan elemzik a tagállamok adminisztrációi is, a nemzeti álláspont kialakítása érdekében. Ez komoly felkészültséget, és rendkívüli erőfeszítéseket igényel elsősorban az érintett minisztériumok részéről, hiszen korántsem biztos, hogy a bizottsági javaslat megfelel az adott tagállam nemzeti érdekeinek. Sőt: 2007-től a Bizottság közvetlenül fogja megküldeni a tagállamok parlamentjei részére a Hivatalos Javaslatot, megteremtve ezáltal a nemzeti parlamentek erőteljesebb bevonásának lehetőségét a közösségi döntéshozatalban.



tesen a döntéshez kapcsolódik, viszont – mint arra utaltunk – a kérdést alapvetően nem a Tanács, hanem a Parlament szemszögéből vizsgálja.<sup>26</sup> A döntéshozatali eljárás nem volt és jelenleg sem egységes. Az Alapító Szerződések ugyanis az egyes anyagi jogi rendelkezésekhez más-más hatásköri és eljárási szabályokat telepítettek, és telepítenek, attól függően, hogy az adott kérdést illetően a Tanács mellett mely közösségi intézmény és milyen jogkörrel vehet részt a döntéshozatalban. A Maastrichti Szerződés – a korábbi eljárásokat kissé megváltoztatva – hatféle döntéshozatali eljárást különböztetett meg, a következők szerint: információs-, konzultációs-, egyeztetési-, hozzájárulási-, együttműködési- és együtt döntési eljárást.<sup>27</sup> Az Amszterdami Szerződés az eljárástípusok számát csökkentette és a megmaradt eljárás típusokat leegyszerűsítette.<sup>28</sup> A Szerződés szerint „csak” ún. konzultációs-, együttműködési-, együtt döntési- és hozzájárulási eljárás maradt.<sup>29</sup>

A konzultációs eljárás lényege az, hogy a Bizottság javaslata, illetve kezdeményezése alapján a Tanács csak „a Parlamenttel való konzultáció után” hozhat döntést. Az más kérdés, hogy a Parlament véleménye – legalábbis jogilag – nem köti a Tanácsot.<sup>30</sup>

Az együttműködési eljárást az Európai Gazdasági Közösségről szóló Római Szerződést módosító Egységes Európai Okmány vezette be 1986-ban. Jelentősége az volt, hogy ennek révén a Parlament kitört a puszta tanácsadó szerepből, és lépést tett a döntés érdemi szereplőjének státusa felé, de még nem lett jogalkotó! E jogkör lényege ugyanis az, hogy a Tanács nem csupán

köteles megvárni a Parlament véleményét, hanem a Parlamentnek – a Bizottság javaslatára tett – módosító indítványait csak konszenzussal utasíthatja el.<sup>31</sup>

Az EK Szerződés 259. cikkelyében megfogalmazott együtt döntési eljárás értelmében a Parlament immár döntési fórummá vált, a jogalkotás érdemi szereplője, azaz valódi jogalkotó lett. A Maastrichti Szerződésben bevezetett ezen eljárás lényege a következő: az Európai Bizottság javaslatát a Tanács és a Parlament két-két olvasatban vitatja meg, és ha nincs közöttük egyetértés, akkor egy ún. Egyeztető Bizottságot hoznak létre. E bizottságnak hat hét áll rendelkezésre ahhoz, hogy kölcsönösen elfogadható kompromisszumot hozzon létre. Amennyiben ez sikerül, akkor azt a Tanács és a Parlament hat héten belül jóváhagyja, és megszületik a jogszabály. Ha pedig nem sikerül a kompromisszum kialakítása az Egyeztető Bizottságban, akkor az aktus elutasítottnak tekintendő, kivéve, ha a Tanács minősített többséggel megerősíti korábbi álláspontját hat héten belül. Ez utóbbi esetben az aktust a Tanács véglegesen meghozza, kivéve, ha a Parlament abszolút többséggel elutasítja a szöveget. Parlamenti elutasítás esetén ugyanis az aktus elvetettnek tekintendő.<sup>32</sup>

A hozzájárulási eljárás a Parlament jogalkotási jogkörének kiszélesítése jegyében, szintén az Egységes Európai Okmányban jelent meg. Ennek az eljárásnak lényege az, hogy a Tanács a döntés meghozatala előtt köteles beszerezni a Parlament hozzájárulását. Ha tehát a Parlament véleménye, illetve állásfoglalása nemleges, akkor a Tanács elé a kérdés még csak nem is

26 Felhívjuk a figyelmet arra, hogy a Tanács konkrét döntéshozatali tevékenységét – annak kiemelt jelentősége miatt – külön, a következő fejezetben tárgyaljuk!

27 Kende Tamás: A döntéshozatali eljárások In: Európai közjog és politika (szerk: Kende Tamás) Osiris Kiadó Budapest 1995. 251. old.

28 A törvényalkotás eljárási szabályait az Alapító Szerződések csak nagyvonalakban, illetve utalás-szerűen rögzítik. A részletes szabályokat az Európai Parlament Hárszabálya tartalmazza.

29 Navracsics Tibor: i.m. 209-210. old. Ugyanakkor utalnunk kell arra is, hogy a költségvetés elfogadása szintén igényli az Európai Parlament érdemi közreműködését, és annak is megvannak a maga sajátos – szintén rendkívül bonyolult – eljárási szabályai.

30 Példaként említhető az EK Szerződés 37. cikke (a közös agrárpolitikával kapcsolatos ügyek), a 71. cikke (a közlekedési ügyek), és a 89. cikke (az állami támogatással kapcsolatos ügyek), stb.

31 Mindössze négy terület tartozik e kategóriába. Példaként említhető az EK Szerződés 99. cikk (5) bekezdése (a multilaterális felügyeleti eljárás szabályainak megalkotása), vagy a 106. cikk (2) bekezdése (a közös pénz érméi kibocsátásának harmonizálása), stb.

32 Az Amszterdami Szerződés, és a Nizzai Szerződés bővítette az ezen jogalkotási eljárással érintett ügykörök számát, és ma már ez tekinthető a tipikus jogalkotási eljárásnak. Ily módon vált társ-jogalkotóvá az Európai Parlament- ahogyan azt a szakirodalom minősíti. Néhány példa: EK Szerződés 55. cikk (a szolgáltatások liberalizációja), 153. cikk (fogyasztóvédelem), 280. cikk (a Közösség pénzügyi érdekeit sértő csalások megelőzése és az azok elleni küzdelem), stb.

kerülhet szavazásra. A hozzájárulási eljárás bevezetésével tehát az Európai Parlamentet közvetlenül és érdemben vétőjog illeti meg!<sup>33</sup>

### 2.4.3. Döntéshozatal

A Bizottság által a Tanács elé terjesztett *Hivatalos Javaslat* – mint láttuk – *nem kerül azonnal az illetékes tanácsi formáció elé*, hanem azt megvizsgálják a COREPER által működtetett *munkacsoportok*, természetesen a szakmai kérdésekre helyezve a hangsúlyt.<sup>34</sup> Láttuk azt is, hogy a Hivatalos Javaslatot megtárgyalja a Parlament és – adott esetben – a két tanácsadó szerv, a Régiók Bizottsága, valamint a Gazdasági és Szociális Bizottság is. E szervek állásfoglalásukról tájékoztatják a COREPERT, amely az ügyet – minősítés után – a Tanács elé terjeszti. Mindezzel párhuzamosan persze dolgoznak a tagállami adminisztrációk is, azon nemzeti álláspont kialakítása érdekében, amelyet az illetékes miniszter képviselni fog a Tanács ülésén.

Az ún. *súlyozott szavazati rendszer* elvéből közvetve a tagállamokat a Tanácsban nem egy-egy, hanem a népességszámhoz-, a területhez-, és gazdasági potenciálhoz többé-kevésbé igazodó szavazati hányad illeti meg, a következők szerint. Németország, Franciaország, Olaszország és az Egyesült Királyság 29, Spanyolország és Lengyelország 27, Hollandia 13, Görögország, Portugália, Belgium, Csehország és Magyarország 12, Ausztria, Svédország és Bulgária 10, Szlovákia, Dánia, Finnország, Litvánia és Írország 7, Lettország, Szlovénia, Ciprus, Észtország és Luxemburg 4, Málta 3 szavazati hányad, összesen: 321 szavazat.<sup>35</sup> Látható, hogy a szavazatmennyiség nem arányos, hanem – az

Európai Parlament mandátumaihoz hasonlóan – *a kisebb tagállamokat preferálja*. A 2007-ben csatlakozó Romániát 14, Bulgáriát pedig 10 szavazati hányad fogja megilletni. Ily módon a tagállamok összes szavazata 345 lesz.

A *Tanács döntéshozatalának három típusa van*: a konszenzuális, a minősített-, és az egyszerű többségen alapuló döntés.<sup>36</sup>

A *konszenzuális, (egyhangú)* döntést igénylő ügykörök száma csökkenő tendenciát mutat. Az első jelentős lépés e tekintetben az Egységes Európai Okmány volt, amit követett a Maastrichti Szerződés, majd a Nizzai Szerződés. Ez utóbbi következtében a konszenzuális döntést igénylő ügykörök száma radikálisan (mintegy harmincra) csökkent, ennél fogva az ilyen döntéshozatal mára *kivételessé vált*. Példaként szolgáljon néhány ügykör, a következők szerint: a Bizottság tagjai számának módosítása (EK Szerződés 213. cikk (1) bekezdés), a Bíróság tagjainak megválasztása (EK Szerződés 223. cikk), a Tanács elnökségi rendjének meghatározása (EK Szerződés 203. cikk), stb.<sup>37</sup> Figyelemre méltó, hogy az EK Szerződés 205. cikk (3) bekezdése értelmében a jelenlévő tagok tartózkodása nem akadályozza meg az egyhangú döntéshozatalt, azaz a tartózkodás végeredményben „igen” szavazatnak minősül!

A napjainkban már fősabályként érvényesülő *minősített többségen* alapuló döntéshozatal bevezetése révén a tagállamok a Tanács szupranacionális jellegét emelték ki, hiszen ennek alkalmazásával adott esetben döntés születhet egy, vagy több tagállam akarata ellenére is! Az EK Szerződés 205. cikk (2) bekezdése értelmében a minősített többség eléréséhez a tagállamok

33 A hozzájárulási eljárás alá rendelt ügykörök száma nem magas, az EK Szerződés mindössze hét ilyen területet jelöl ki. Néhány példa: EK Szerződés 11. cikk (2) bekezdés (a megerősített együttműködés engedélyezése azon területeken, amelyek az együttdöntési eljárás hatálya alá tartoznak), 214. cikk (az Európai Bizottság elnökének és tagjainak jelölése, kinevezése), 300. cikk (társulási megállapodások megkötése), stb.

34 E munkacsoportok elsődlegesen ugyanazon nemzeti tisztviselőkből állnak, akikkel az Európai Bizottság korábban, még az előkészítés fázisában már konzultált. Ily módon a tagállamok hivatalnokai – éppen a viszonylag rendszeres és gyakori találkozás miatt – jól megismerik egymást, így a bonyolult helyzetekben is megállapodásra tudnak jutni. A közösségi ügyek intézésekor tehát a nemzeti bürokráciák európaizálódnak, miközben a döntéshozó elitek fokozatosan integrálódnak. Ezt a folyamatot nevezi a szakzsargon „engrenage” fogalmának. Lásd erről bővebben Kende Tamás: *Integrációs elméletek In: Európai közjog és politika. Osiris-Századvég Kiadó Budapest, 1995. 87. old.*

35 EK Szerződés 205. cikk.

36 Arról, hogy az adott kérdéskörben milyen döntés-típust kell alkalmaznia a Tanácsnak, az EK Szerződés rendelkezik az adott ügykör szabályozásánál! Ez azt jelenti, hogy az egyes döntés-típusokhoz tartozó anyagi jogi rendelkezések nem ehhez igazodva és ily módon rendszerezve, hanem az egyes politikák szerint szétszórva találhatóak a Szerződésben.

37 Felhívjuk itt is a figyelmet arra, hogy az ún. kormányközi modellre épülő Második és Harmadik Pillér esetében csak konszenzus mellett született döntés, ebből következően nincs jelentősége annak, hogy az egyes tagállamok hány szavazati hányad illeti meg! Ezt úgy lehet (kell) értelmeznünk, hogy a tagállamok nem óhajtottak lemondani e területeken a szuverenitásukról, vagyis fenntartották maguknak a vétőjogot e tekintetben.

jelentős összefogására – ha úgy tetszik: a Bizottság által előterjesztett Hivatalos Javaslat melletti jelentős felzárkózásra – van szükség, hiszen a döntés elfogadásához *a 321-ből legalább 232 szavazati hányad kell*. Másik oldalról ez azt jelenti, hogy a döntéshozatal 90 szavazattal megakadályozható, tehát az ún. blokkoló kisebbséget 90 szavazat jelenti.<sup>38</sup> A Nizzai Szerződésben megállapított e szavazási rendhez azonban hozzátartozik még két másik lényeges összetevő. Egyik az, hogy a minősített többséget biztosító tagállamok száma el kell érje az összes tagállam számának több, mint a felét (tehát 2006-ban legalább a 13-at), a másik pedig az, hogy – ha bármely tagállam kéri – akkor a minősített többséget biztosító tagállamokban élő népesség száma el kell érje az Unió népességének legalább 62 százalékát (tehát 2006-ban a 281 millió főt).<sup>39</sup>

Az egyszerű többséggel történő szavazásra csak eljárási kérdésekben, és ott is csak akkor kerül sor, ha a Szerződés másként nem rendelkezik, azaz nem ír elő konszenzust, vagy minősített többséget.

A Tanács döntéshozatalával kapcsolatosan ki kell emelni, hogy a gyakorlati tapasztalatok szerint a Tanács, valamint a Bizottság mögött álló igazgatási apparátus – ideértve a különböző munkacsoportokban dolgozó tagállami köztisztviselőket is – mint „kompromisszumkereső- és gyártó gépezet” olyan jól dolgozik, másrészt pedig, az EU-bürokrácia és a tagállamok is oly mértékben készek a kompromisszumokra, hogy *a megegyezés rendszerint már a Tanács ülése előtt megszületik*. „Függetlenül attól, hogy az egyes esetekben milyen szabályozási rendszert kell igénybe venni, a Tanács működése egy olyan gépezet, amelyet arra terveztek, hogy megtalálja a közös alapokat a tagállamok közötti tárgyalásokhoz.”<sup>40</sup> A Tanács működési rendjére vonatkozó részletes szabályokat egyébként az Ügyrend tartalmazza.<sup>41</sup>

#### 2.4.4. A döntés eredménye:

##### *a közösségi jog másodlagos forrása*

A Parlament szemszögéből tárgyalta döntéshozatali eljárások-, és az előző fejezetben vázolt Tanács által történő döntéshozatal áttekintését követően feltétlenül érinteni kell az EU jogrendszerének kérdéskörét is, hiszen a „jog” éppen a *most tárgyalta úton-módon születik: legalábbis túlnyomó többségben*. Előre kell azonban bocsátani azt is, hogy itt csupán nagyvonalakban tekintjük át a kérdést, mivel ez a témakör – éppen jelentősége és nagyságrendje miatt – önálló tanulmányt, sőt tanulmány-kötetet igényel.<sup>42</sup>

A jogi aktusok révén (is) születő közösségi jog kérdéskörének vizsgálatánál abból kell kiindulni, hogy amennyire különleges képződmény – tehát se nem szövetségi állam, se nem klasszikus nemzetközi szervezet – az Európai Unió, olyannyira különleges, egyedi a jogrendszere is, és – talán éppen ezért – annak tagolását, illetve tagozódását illetően meglehetősen megosztott a szakirodalom. A magunk részéről azon szerzőkkel értünk egyet, akik *különbséget tesznek* az Európai Unió jogrendszerén belül ún. uniós jog és ún. közösségi jog között.<sup>43</sup>

Az ún. *uniós jog fogalma* alatt a következő dokumentumokat, illetve jogi aktusokat értjük: (1.) a Maastrichti Szerződésnek az Európai Unió egészére-, valamint annak Második és Harmadik Pillérére vonatkozó rendelkezéseit (lásd az 1-7., és 11-53. cikkeket), továbbá azok későbbi módosításait. (2.) A Csatlakozási Szerződések azon részeit, amelyek az 1. pont alatti területeket érintik. (3.) A Második és a Harmadik Pillérben meghozott jogi aktusokat. Nevezetesen: a Második Pillér vonatkozásában: az általános elvekről és iránymutatásokról szóló határozatokat, a közös stratégiákról szóló határozatokat, az együttes fellépéseket, a közös álláspontokat, valamint e két utóbbi megvalósítására irányuló határozatokat, illetve a Harmadik Pillérben: a

38 Románia és Bulgária 2007. évi csatlakozása eredményeként a tagállamokat megillető összes szavazat 345 lesz, amelyhez képest a minősített többség 255. A blokkoló kisebbséget tehát 91 szavazat jelenti.

39 Ez utóbbit a szakzsargon népességi szűrőnek nevezi.

40 Christian Engel: Az Európai Unió Tanácsa In: Európa A-tól Z-ig (Szerk.: Czuczai Jenő–Ficzere Lajos) Budapest, 1998. 60. old.

41 Lásd a Tanács 1993. december 6-i, 93/662 (EK) számú határozatát a Tanács ügyrendjének elfogadásáról. (EK Hiv. Lap: L/304. szám, 1993. december 10.)

42 Lásd erről Kecskés László: EU-JOG és jogharmonizáció (HVG- ORAC Kiadó Budapest, 2003), Várnay Ernő- Papp Mónika: Az Európai Unió joga (KJK-Kerszöv Kiadó Budapest, 2003) és Szalayné Sándor Erzsébet: Az Európai Unió közjogi alapjai (Dialóg Campus Kiadó Budapest-Pécs, 2003).

43 Lásd például Szalayné Sándor Erzsébet: i. m.

közös álláspontokat, a kerethatározatokat, a határozatokat, a határozatokat végrehajtó intézkedéseket, az egyezményeket, valamint az egyezményeket végrehajtó intézkedéseket. Kiemelendő: az 1. és 2. pont alatti megállapodások jelentik az uniós jog *elsődleges (primer) forrásait*, míg a 3. pont alatti döntések az uniós jog *másodlagos (szekunder) forrásait*. Ezek közös vonása a nemzetközi jogi jelleg, ami azt jelenti, hogy a tagállamok által történő végrehajtásnak előfeltétele az adott megállapodásoknak, illetve döntéseknek a nemzeti jogrendszerbe való átültetése, illetve inkorporálása.

Ezen uniós kiterő után – visszatérve szűkebb témánkra, a közösségi jogra – azt kell kiemelni, hogy a *közösségi jog* az Európai Unió Első Pillérét képező három európai közösség (az ESZAK, az EGK és az Euratom) által megvalósított integrációnak az eredménye, egyben eszköze is, és mint ilyen, a *Föld jogrendszerének egy gyökeresen új típusa*. A közösségi jog ugyanis – a jogalanyokat és a jogforrásokat tekintve – jelentősen különbözik nem csak a nemzetállamok (belső) jogrendszerétől, hanem a nemzetközi közjogtól is. Valahol a kettő között, pontosabban: a nemzetállamok jogrendszere és a nemzetközi közjog metszéspontjában helyezkedik el, magán viselve mindkettő sajátos típus-jegyeit. A közösségi jog *alanyai* ugyanis – a nemzetállamok jogrendszereihez hasonlóan – a természetes és jogi személyek, de ezen túlmenően – a nemzetközi joghoz hasonlóan – a tagállamok is, *forrásai* pedig – a nemzetállamok jogrendszereihez hasonlóan – a közös intézmények által alkotott jogszabályok, de ezen túlmenően – a nemzetközi közjoghoz hasonlóan – a tagállamok egymással kötött szerződésai is.<sup>44</sup>

A közösségi jognak *négy forrása* között indokolt különbséget tenni, a következők szerint:

a.) A *tagállamok egymással kötött szerződésai* jelentik a közösségi jog legfőbb forrását, az ún. *elsődleges (primer) jogforrásokat*. Ide tartoznak az Alapító Szerződések és azok módosításai, a Csatlakozási Szerződések, valamint a Költségvetési Szerződések. Összességében ezek jelentik a Közösségek írott „alkotmányát”.

b.) Az Európai Közösségek, illetve az Európai Unió *intézményei által, az EU Első Pilléré-*

*ben alkotott jogi aktusok* jelentik a közösségi jog ún. *másodlagos (szekunder) jogforrását*. Csak emlékeztetésül: e közösségi jogi normák megalkotása áll a jelen tanulmány tárgyát képező döntéshozatali mechanizmus középpontjában, hiszen ezek születnek meg a fentiekben tárgyalt lépések megtételét követően, az Unió által kitűzött célok realizálása érdekében. Melyek is voltak e lépések? Az információgyűjtés és feldolgozás, a tervezés, a döntés, és ez utóbbin belül: a Hivatalos Javaslat érkeztetése, a döntéshozatali eljárások, és a döntéshozatal a Tanácsban.

Az EK Szerződés 249. cikke a következő módon rendelkezik e kérdésben: A Parlament a Tanáccsal közösen, valamint a Tanács, és a Bizottság feladataik ellátása céljából rendeleteket és irányelveket adnak ki, határozatokat hoznak, és ajánlásokat, vagy véleményeket fogalmaznak meg. A rendelet általános hatályú, minden elemében kötelező és valamennyi tagállamban közvetlenül alkalmazandó. Az irányelv az elérendő célt tekintve valamennyi címzett tagállamot kötelez, de átengedi a nemzeti hatóságoknak a módszerek és az eszközök megválasztásának hatáskörét. A határozat címzettjeire nézve minden elemében kötelező. Az ajánlások és a vélemények nem kötelezők.

Látható, hogy a közösségi jog másodlagos forrásai részben kötelező-, részben nem kötelező erővel bírnak. A *kötelező közösségi jogi normák* a következők: rendeletek (regulations), irányelvek (direktives) és határozatok (decisions). A *nem kötelező közösségi jogi normák* – az ajánlások (recommendations) és a vélemények (opinions), éppen a nem kötelező jellegük miatt – valójában nem is jogi normák, de a nemzeti hatóságok és bíróságok rendszerint mégis figyelembe veszik azok tartalmát. Teszik ezt különösen azért, mert „a nemzeti bíróságok, és különösen a tisztviselők irtóznak a jog saját interpretálásával a felelősséget (is) magukra venni és ezért a Bizottság szakismereteken alapuló tekintélye folytán egyszerűen annak állásfoglalását veszik alapul.”<sup>45</sup>

c.) A közösségi jog harmadik forrása az *Európai Bíróság jogfejlesztő* tevékenységének eredményeként születik. A Bíróság jogalkalmazó-jogértelmező tevékenysége ugyanis olyan egyedi

44 Lásd erről bővebben Kecskés László: i.m.

45 Dr. Dr. Albert Bleckmann: Az Európai Közösségek Bírósága és Bizottsága közötti viszony. Magyar Jog 1992. február. 118-119. old.

ügyekben hozott ítéletekben és véleményekben ölt testet, amelyek iránymutatásként szolgálnak valamennyi jogalkalmazó számára az Unióban. Kiemelést érdemel e körben az is, hogy a határozat meghozatala, illetve a vélemény kialakítása során a Bíróság figyelembe veszi a tagállamok jogrendszereiben évszázadok alatt kialakult azon alapelveket (értékeket) is, amelyek a nemzeti jogrendszerekben általánosan érvényesülnek, beemelve ezeket a közösségi jog forrásai közé. Néhány példa: a jóhiszeműség elve, az arányosság elve, az emberi jogok védelme, a jogbiztonság elve, a meghallgatáshoz való jog elve.

d.) A közösségi jog negyedik forrását azon nemzetközi szerződések jelentik, amelyeket az integráció során a Közösségek kötöttek harmadik államokkal, illetve nemzetközi szervezetekkel. Ilyennek tekintendő például a Loméi Konvenció (1979).

A közösségi jog forrásainak vázlatos áttekintése után joggal vetődik fel az a kérdés, hogy *honnan ismerhetők meg e jogforrások*, tehát a tagállamok, a közösségi intézmények és a tagállamok, illetve az uniós polgárok hol, és milyen nyelven juthatnak a jogi normák közhiteles szövegéhez? Nos, e kérdés megválaszolásánál (is) az EK Szerződésből indokolt kiindulni, amelynek 254. cikkelye kimondja, hogy a rendeleteket, irányelveket és határozatokat közzé kell tenni az *Európai Unió Hivatalos Lapjában*, az Official Journal of the European Union-ban, röviden: O.J.-ban. A Hivatalos Lapot az Európai Unió Hivatalos Kiadója, a luxemburgi székhelyű Office for Official Publications of the European Union (röviden: Eur-Op.) adja ki, amelynek világszerte mintegy ötven terjesztőhivatala működik. A Hivatalos Lap az Európai Unió valamennyi hivatalos nyelvén – hetente ötször – megjelenik,<sup>46</sup> mégpedig 1978-tól kezdve három (L, C és S) sorozatban. Az *L (Legislation) sorozatban* a közösségi jog hatályos-, elsődleges és másodlagos forrásai jelennek meg, tehát az Alapító Szerződések, a rendeletek, az irányelvek, a határozatok, az ajánlások és a vélemények. A C

(*Information and Notices*) sorozatban a jogszabályok háttéranyagai és az egyes közösségi intézmények vonatkozó információi jelennek meg. Így például: a jogszabálytervezetek és módosító javaslatok, az Európai Parlament plenáris üléseinek jegyzőkönyvei, de itt teszik közzé a közösségi intézmények állásajánlatait is. Az *S (Supplement) sorozat* az EU közbeszerzési tendereit, illetve tenderfelhívásait tartalmazza.

Az Official Journal mellett a közösségi jog *számítógépes jogszabály-nyilvántartásból* is megismerhető, amelynek neve: CELEX – *Communinitatis Europae Lex*, és amely mintegy 100.000 jogi dokumentumot rögzít kilenc ún. szektorban. Az első és a második szektor az Alapító Szerződéseket és a Közösségek által kötött nemzetközi szerződéseket, az ún. elsődleges jogforrásokat tartalmazza. A harmadik és negyedik szektorban a közösségi intézmények által alkotott jogszabályokat, az ún. másodlagos jogforrásokat helyezték el, az ötödik szektorban pedig a jogszabályok tervezeteit. A hatodik szektor az Európai Bíróság ítéleteit, a hetedik a tagállamok belső jogszabályaira való hivatkozásokat, a kilencedik pedig az Európai Parlamentben felvetett és az Official Journal-ban közzétett kérdéseket tartalmazza. Az adatbázis forrásait az Official Journal C és L sorozatai-, az Európai Bíróság Hivatalos Lapjában, az European Court Reports-ban közzétett ítéletek-, valamint a korábban már hivatkozott COM Finals és SEC dokumentumok adják. Az adatbázis elérhető on-line és CD-ROM formájában egyaránt. A CD-ROM változat neve: JUSTIS-CELEX.<sup>47</sup>

## 2.5. A végrehajtás és a koordináció

*Az igazgatási ciklus ötödik és hatodik eleme: a végrehajtás és a koordináció, avagy: a jogi aktusok érvényesítése* (a lineáris modell szerinti végrehajtás)

A közösségi döntések meghozatala természetesen nem (ön)cél, hanem „csupán” eszköz az EU céljainak eléréséhez. E célok – mint láttuk – rész-

46 Megjegyzés: 2000-ben hivatalos nyelvnek a következőket tekintették: német, angol, francia, dán, finn, olasz, görög, holland, portugál, spanyol, svéd. 2004-ben e felsorolás a következő nyelvekkel egészült ki: lengyel, cseh, magyar, szlovák, litván, lett, szlovén, észt. 2007-ben pedig további két nyelv – a román és a bulgár – lesz az EU hivatalos nyelve.

47 A CELEX elérhető a <http://europa.eu.int/celex> internetcímen. A CELEX mellett elérhető másik jogszabály-adatbázis az Eur-lex, amely azonban csak az Official Journal L és C sorozatait, illetve az ott közölt dokumentumokat dolgozza fel. Ez az adatbázis a <http://europa.eu.int/eur-lex> internetcímen érhető el. E körben szólni kell végül a Pre-lex jogi adatbázisról is, amely a jogalkotási folyamat egyes korai szakaszaiban született dokumentumokat tartalmazza. Elérési cím: <http://europa.eu.int/prelex>.

ben a Maastrichti Szerződésben, részben az Európai Tanács, a Bizottság, valamint az Elnökség dokumentumaiban, részben pedig a Tanács-, a Bizottság-, valamint a Tanács és a Parlament által közösen kibocsátott jogi aktusokban (különösen az irányelvekben) nyernek rögzítést, miközben nem feledkezhetünk meg arról sem, hogy tágabb értelemben egyfajta célkitűzéseket (elvárásokat) tartalmaznak a Bíróság ítéletei és véleményei is. Mindezekből pedig az következik, hogy a *jogi aktusok végrehajtásának végső rendeltetése a kitűzött célok elérésének biztosítása*. Csakhogy a jogi aktus kibocsátási folyamatának e szakaszában már túl vagyunk a döntésen, így a feladat nem más, mint a meghozott jogi aktusnak az átültetése a gyakorlatba, azaz „apró pénzre” kell váltani a szupranacionális (közösségi) szinten meghozott normatív jellegű előírásokat.

Mint arra a közigazgatás-tudomány rámutat: az igazgatási ciklus részét képező végrehajtás érdekében a döntést először utasítássá kell formálni, és közölni kell az érdekelttekkel. Ezt követi a személyi és tárgyi feltételek megteremtése, amely állhat új szervezet létrehozásából, vagy a már meglévő szervezet végrehajtás céljára történő igénybevételeből. Amennyiben a végrehajtó szervezet rendelkezésre áll, úgy gondoskodni kell a feladatok-, illetve a munka megosztásáról és koordinálásáról, hiszen csak a koordináció biztosítja a rész és az egész összhangját, s ezzel a kitűzött cél elérését.<sup>48</sup> A végrehajtás tehát tágabb értelemben a döntés közlését, a személyi, a tárgyi és az egyéb feltételek biztosítását, valamint ezek koordinálását is jelenti.

Az EU közösségi intézményei által-, az *Első Pillérben alkotott jogi aktusok* vonatkozásában mindez a következő módon nyer szabályozást és megvalósítást:

(1.) Az EK Szerződés Tanácsról szóló 202. cikke szerint a Tanács rendelkezik a döntéshozatal jogkörével, de az általa kibocsátott rendelkezések végrehajtásának jogát a Bizottságra átruházhatja. Sőt: e cikkely azt is kimondja, hogy különleges esetekben a Tanács fenntartja magának a végrehajtási jogkör gyakorlásának jogát is. E rendelkezés alapján az állapítható meg, hogy a *Tanács és a Bizottság* egyaránt rendelkezik a végrehajtás jogkörével, de a Tanács azt csak különleges esetekben, a Bizottság pedig származékos módon gyakorolja.

(2.) Az EK Szerződés *Bizottságról* szóló 211. cikke értelmében a Bizottság az egységes piac szabályszerű működésének biztosítása céljából gondoskodik a Szerződés, valamint az annak alapján hozott intézkedések alkalmazásáról. Ennek érdekében: ha a Szerződés azt előírja, vagy a Bizottság szükségesnek tartja, akkor javaslatot tesz, és véleményt nyilvánít; saját döntési jogkörrel rendelkezik, és gyakorolja azokat a jogokat, amelyeket a Tanács ruház rá az általa kiadott rendelkezések végrehajtása céljából. Megállapítható tehát, hogy az Európai Bizottság nem csak a Tanács által átruházott jogkörben rendelkezik a végrehajtás jogával, hanem *saját jogon* is.

(3.) Az EK Szerződés 10. cikkében a tagállamok együttműködési-, pontosabban végrehajtási-, illetve érvényesítési kötelezettséget fogadnak. Azt vállalják egyfelől, hogy: „minden megfelelő általános és egyedi intézkedést meghoznak annak érdekében, hogy biztosítsák azon kötelezettségeik teljesítését, amelyek a Szerződésből fakadnak, vagy amelyeket a közösségi intézmények tevékenységei eredményeznek. Másfelől vállalják azt is, hogy „tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyezteti a Szerződésben előírt célok megvalósítását.” (hűség klauzula). Ezen általános megfogalmazáson túlmenően a Szerződés *egyes anyagi-jogi jogintézményekkel kapcsolatban konkrétan* is előírja a tagállamok, illetve azok hatóságai és bíróságai együttműködési kötelezettségét a közösségi jog érvényesítése során, illetve érvényesítése érdekében. Két példa erre: az egyik a hatóságokra, a másik pedig a bíróságokra vonatkozik. Az EK Szerződés 85. cikk (1) bekezdése kimondja: „az Európai Bizottság felügyeli a tisztességtelen piaci magatartásokat tiltó rendelkezések megvalósítását és – a tagállamok illetékes hatóságaival együttműködve, amelyek kötelesek segítséget nyújtani – megvizsgálja azokat az eseteket, amelyeknél jogsértés gyanúja áll fenn.” A Szerződés 256. cikke pedig a következőket rögzíti: „a Tanács, a Bizottság és a Bíróság döntései végrehajtására foganatosított és a tagállam hatósága által megvalósított intézkedések törvényességét a tagállam bírósága ellenőrzi.”

E rendelkezések, és egy egész sor további előírás értelmezése alapján megállapítható, hogy – a Tanács és a Bizottság mellett – *a tagállamok* (ide

48 Kalas Tibor: Igazgatás a modern társadalomban... 26. old.

értve a parlamentet, a közigazgatási szerveket, a bíróságokat, tehát végeredményben az egész államszervezetet) *is aktívan részt kell veyenek a jogi aktusok végrehajtásában*. Mindez azt jelenti, hogy a tagállamok (nemzeti) államhatalmi szervei – a közösségi jog alkalmazása során – *quasi közösségi szervként* működnek. Ahogyan a szakirodalom fogalmaz: „A nemzeti közigazgatási hatóságok a közösségi jog alkalmazása során valójában közösségi szervként működnek.”<sup>49</sup> Ennek oka és egyben indoka is az, hogy az Európai Uniónak, illetve az EU közösségi intézményeinek nincsenek a tagállamokba kitelepített (ún. dekoncentrált) végrehajtó szervei, ezért a közösségi döntések végrehajtásáról a tagállamok nemzeti apparátusainak kell gondoskodniuk, az EU közösségi intézményei-, elsősorban a Bizottság felügyelete mellett.

(4.) A Tanácsra-, a Bizottságra-, és a tagállamok nemzeti hatóságaira vonatkozó előző fejtegetések alapján az állapítható meg, hogy az *európai közigazgatás – organikus értelemben – megosztott igazgatást jelent*, amelyet a Tanács, a Bizottság és a tagállami adminisztrációk együttesen valósítanak meg. Ebből következően az EU viszonylatában a közigazgatás kifejezést-, azaz végeredményben az „európai közigazgatást”, mint fogalmat, organikus értelemben célszerű használni, és abba indokolt beleérteni... „mindazokat a szerveket, amelyeknek alapvető funkcióját a jog olyan biztosítása és garantálása jelenti, amely megfelelő adekvátsággal alkalmazható a gyakorlatban. Kivéve természetesen azokat a területeket, amelyek rendes körülmények között bírósági hatáskörbe tartoznak.”<sup>50</sup> Minderről egy másik szerző azt írja: „Az európai közigazgatás fogalma nem csupán a Közösség közigazgatási egységeit, azaz az önigazgatást és a közösségi adminisztrációt foglalja magába, hanem átfogja a Közösség és a tagállamok közigazgatását is.”<sup>51</sup>

Ugyanakkor jelezniük kell azt is, hogy az európai közigazgatás organikus fogalma mellett, és az Unió működésével szoros összefüggésben, megadható egy materiális fogalom is, amely a *tevékenység* oldaláról közelíti a kérdést. *Materiális értelemben* az európai közigazgatás

annak a közösségi célok elérését szolgáló jogalkotó-, jogalkalmazó-, ellenőrző és végrehajtó funkciónak a megvalósítását jelenti, amely egyfelől az EU közösségi intézményinek – s különösen a Tanácsnak és a Bizottságnak, – másfelől pedig a tagállamok adminisztratív hatóságainak tevékenységében ölt testet.<sup>52</sup>

(5.) Az EK Szerződés 211. cikk első fordulata szerint a Bizottság „felügyeli a Szerződés alapján hozott rendelkezések alkalmazását”. Helyes álláspont szerint ezen előírást úgy kell érteni, hogy a *Bizottság* – a közösségi jog őreként – folyamatosan figyelemmel kíséri, illetve ellenőrzi a jogi aktusok tagállamok által történő érvényesítését, és ha jogsértést tapasztal, akkor felhív annak megszüntetésére, végső esetben pedig pert indít a tagállam ellen a Bíróságnál. E látszólag egyszerű séma ellenére a közösségi szinten meghozott döntéseknek – értsd: a közösségi jog másodlagos forrásainak – a végrehajtása korántsem problémamentes. A fő probléma az, hogy – mint arra korábban már rámutattunk – a közösségi intézményeknek nincs a tagállamokba kitelepített saját végrehajtó apparátusuk, ebből következően a tagállamok adminisztrációjának kell gondoskodni a jogi aktusok gyakorlati érvényesítéséről. Ez nemcsak *nehézkesebbé*, hanem *bizonytalanabbá* is teszi a végrehajtás egész folyamatát. Az ily módon *nemzeti szintekre széttörő* közösségi végrehajtás túlságosan sokrétűvé és bonyolulttá válik ahhoz, hogy a Bizottság szoros ellenőrzés alatt tudja azt tartani. A Brüsszelben székelő-, és a tagállamokba kihelyezett szervekkel nem rendelkező Bizottság „*túlságosan messze van*” a végrehajtás konkrét terepétől, a tagállamoktól. Azon tagállamoktól, amelyekben az adott jogi aktus végrehajtása semmiben nem különbözik a tagállam erre felhatalmazott szervei által megalkotott jogszabályok (tehát a belső jog) végrehajtásától. Ebből következően a *közösségi végrehajtás* gyakorlatilag „*egy fej nélküli testhez*” hasonlítható, ahol a végrehajtásért legfelsőbb szinten felelős Bizottságnak önmagában elégtelenek az eszközei saját-, illetve a Tanács és /vagy a Tanács és a Parlament által közösségi jogi normává emelt elképzelések kikényszerítésére, ezért azt csak a

49 A.J.Gil Ibanez: A közösségi jog ellenőrzése és végrehajtása. Osiris Kiadó Budapest, 2000. 18.old.

50 A.J.Gil Ibanez: i.m. 34. old.

51 Prof. Dr. Eberhard Schmidt-Assmann: Az európai közigazgatás együttműködési és alá-fölé rendeltségi modellje. Európai Jog 2003. évi 3. szám, 9. old.

52 Lásd erről bővebben: A.J.Gil Ibanez: i.m. 28-32. old.

tagállamokkal szoros együttműködésben tudja elérni. Ez a körülmény a Bizottságot kompromisszumok folyamatos kötésére kényszeríti, ami kettős következménnyel jár. Egyfelől azzal, hogy a tagállamokban korántsem egységes a jogi aktusok végrehajtása (alkalmazása és érvényesítése), másfelől pedig azzal, hogy a *Bizottság szerepe* a valóságban – a végrehajtás során – elsősorban nem gyakorlati végrehajtó tevékenységből, hanem sokkal inkább a különböző közösségi-, és tagállami hatóságok által ellátott tevékenységek koordinálásából, ellenőrzéséből és szükség esetén szankcionálásából áll.<sup>53</sup>

## 2.6. Az ellenőrzés

*Az igazgatási ciklus hetedik eleme: az ellenőrzés, avagy a jogi aktusok érvényesítésének és érvényesülésének vizsgálata.*

A végrehajtással szoros összefüggésben – a jelen fejezet mintegy lezárásaként – feltétlenül szólni kell az ellenőrzés kérdéséről is, hiszen az ellenőrzés az igazgatási ciklusnak bár utolsó-, de szintén nélkülözhetetlen eleme. Az ellenőrzés lényege nem más, mint *információgyűjtés* arról, hogy a döntés végrehajtása következtében megvalósult *eredmény mennyiben felel meg a kitűzött cél(ok)nak*. Másként kifejezve: az, hogy „...egybevessék a végrehajtás folyamatát és eredményét a célkitűzéssel és értékeljék a kitűzött célok megvalósulását”.<sup>54</sup>

A közösségi döntéshozatali mechanizmus vizsgálata azt mutatja, hogy az EU komoly figyelmet fordít az ellenőrzésre, illetve a döntések hatásának vizsgálatára. Közelebbről annak feltárására, hogy a tagállamok és a nemzeti hatóságok, illetve a közösségi intézmények, mennyiben és hogyan tartják be a törvényesség követelményeit, hogyan tesznek eleget a Szerződésben, és a közösségi jog egyéb forrásaiban előírt kötelezettségeiknek.

A közösségi intézmények felépítéséhez-, működéséhez-, és döntéshozatali mechanizmusához hasonlóan az EU ellenőrzési mechanizmusa is *rendkívül összetett és bonyolult*, így

annak csak a legfontosabb elemeit villantjuk fel, a következők hangsúlyozásával.

(1.) Az EU legfőbb jogi aktus kibocsátó (döntéshozó) testülete – a *Tanács* – rendszeresen napirendre tűzi a közösségi szinten meghozott döntések végrehajtásának kérdését, illetve annak mikéntjét, és szükség esetén megfelelő intézkedéseket foganatosít. Ennek keretében a következő intézkedéseket foganatosítja:

- az EK Szerződés 99. cikke szerint – a Bizottság által benyújtott jelentések alapján – figyelemmel kíséri valamennyi tagállam, és a Közösség gazdasági fejlődését, továbbá azt, hogy a tagállami gazdaságpolitikák megfelelnek-e az Európai Tanács iránymutatásaiban foglaltaknak,
- az EK Szerződés 208. cikke alapján felkérheti a Bizottságot a közös célok megvalósításához szükséges vizsgálatok végzésére, és minden megfelelő javaslat elkészítésére, illetve benyújtására.
- az EK Szerződés 232. cikkében kapott felhatalmazás alapján keresetet nyújthat be a Bírósághoz akkor, ha a Parlament, vagy a Bizottság elmulasztja egy közösségi jogi aktus meghozatalát.

(2.) A *Bizottság* ellenőrzési tevékenysége rendkívül széles, hiszen a testület, illetve a mögötte álló-, komoly igazgatási kapacitást jelentő közösségi köztisztviselői kar köteles folyamatosan figyelemmel kíséreni (ellenőrizni) a törvényesség megtartását az Európai Unió egész földrajzi területén. Erre őt – generál klauzula-ként – az EK Szerződés 211. és 226. cikke kötelezi, illetve jogosítja fel, ezen túlmenően azonban a Szerződés több helyen is konkrétan utal az ellenőrzési (felügyeleti) jogkörre.<sup>55</sup> Sőt: a Bizottságot nem csak az EK Szerződés, hanem a közösségi jog másodlagos forrásainak tömege is feljogosítja, illetve kötelezi az ellenőrzésre és felügyeletre.<sup>56</sup> Ennek során a *Bizottság és a tagállamok, illetve a tagállami adminisztrációk közötti viszony* kevésbé hierarchikus, hanem sokkal inkább kooperációs együttműködés. Se nem tisztán hierarchia, se nem tisztán partneri

53 Lásd erről bővebben Navracsics Tibor: i.m. 229-233. old.

54 Kalas Tibor: Igazgatás a modern társadalomban... 26. old.

55 Ilyen például a 88. cikk, amely szerint a Bizottság – a tagállamokkal együttműködve – folyamatosan felügyeli a tagállamok által megvalósított vállalati támogatási rendszereket.

56 Példaként említhető a Tanács 1210/90/EGK rendelete (az Európai Környezetvédelmi Ügynökségről), a Tanács 2048/89/-EGK rendelete (a bor-ágazat ellenőrzéséről), valamint a Tanács 1083/2006/EK rendelete (a strukturális alapokról szóló 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről és új szabályok megállapításáról).



viszony, hanem – ahogyan azt a szakirodalom megfogalmazza – *összefonódás*.<sup>57</sup>

(3.) Az EU közösségi intézményei körében kiemelten jelentős ellenőrzési tevékenységet fejt ki a *Parlament*, elsősorban azáltal, hogy egyfajta politikai ellenőrzést gyakorol a Tanács és a Bizottság fölött. Ennek keretében a Parlament az EK Szerződés 201. cikke alapján – bizalmatlansági indítvány útján – megfoszthatja mandátumától a Bizottságot, vagy az EK Szerződés 192. cikke alapján felkérheti arra, hogy nyújtson be jogi aktus kibocsátását kezdeményező javaslatot bármely kérdésben, ha az szükséges a Parlament megítélése szerint. Sőt: az EK Szerződés 232. cikke arra is feljogosítja a Parlamentet, hogy a Bírósághoz forduljon akkor, ha álláspontja szerint a Tanács, vagy a Bizottság elmulasztja egy jogi aktus meghozatalát, vagy olyan jogi aktust bocsátott ki, amely ellentétes a Szerződés rendelkezéseivel. A Parlament ellenőrzési tevékenységének fontos területét képezi a különböző jelentések és beszámolók megvitatása. Ezeket többnyire a Bizottság köteles előterjeszteni, mégpedig az EK Szerződés 22., 200., és 275. cikke alapján, viszont a Maastrichti Szerződés 4. cikke jelentés tételére kötelezi az Európai Tanácsot is.

(4.) A Parlament ellenőrző tevékenységéhez szorosan kapcsolódik az általa kinevezett állampolgári érdekképviselő, az *európai ombudsman* tevékenysége. Az EK Szerződés 195. cikke értelmében az ombudsman jogosult azon panaszok átvételére és kivizsgálására, amelyeket az Unió polgárai-, vagy különböző szervezetei nyújtottak be hozzá arra hivatkozással, hogy valamely uniós intézménynek a tevékenysége a közösségi jog valamely rendelkezésébe ütközik. Amennyiben szabálytalanságot állapít meg, akkor az érintett közösségi intézményhez fordul, amelynek három hónap áll rendelkezésére álláspontja kifejtésére. Ezután jelentést nyújt be a Parlamentnek és az érintett intézménynek, míg a panaszost tájékoztatja a vizsgálat eredményéről.

(5.) Az EU ellenőrző mechanizmusának szerve része a *Számvevőszék* is, hiszen ez a központi szerv „biztosítja az elszámolások ellenőrzését” (EK Szerződés 246. cikk). Ennek keretében a Számvevőszék ellenőrzi – együttműködve, és ezáltal szervezet-hálózatot alkotva a tagállamok pénzügyi ellenőrző hatóságaival – a Közösség és a közösségi intézmények valamennyi bevételé-

vel és kiadásával kapcsolatos elszámolásokat, azok jogszerűségét és szabályszerűségét, továbbá meggyőződik a pénzügyek helyes viteléről.

(6.) Az Európai Unió működésének egyik sajátossága az, hogy az ellenőrzés funkcióját nem csupán a fent hivatkozott közösségi intézmények gyakorolják, hanem a *tagállamok* és azok állampolgárai, mint *uniós állampolgárok* is.

A *tagállamok* ellenőrzési funkciója megvalósításának két – egy közvetett és egy közvetlen – csatornája között indokolt különbséget tenni. *Közvetett ellenőrzés* alatt azt értjük, amikor a tagállam miniszteri rangú képviselője a Tanácsban, a testület tagjaként fejt ki véleményét, álláspontját. Ezzel szemben a *közvetlen ellenőrzés* alatt azt jelenti, hogy a tagállamok folyamatosan figyelemmel kísérik egymás-, és a közösségi intézmények működésének törvényességét, és jogsértés esetén – végső fokon az Európai Bírósághoz fordulhatnak.

Az *uniós állampolgárok* ellenőrzési jogkörére részben – az ombudsman kapcsán – már utaltunk. Itt kell azonban felhívni a figyelmet arra, hogy az EK Szerződés 21. cikke lehetővé teszi számukra azt is, hogy akár egyénileg, akár másokkal társulva *beadványt terjesszenek* a Parlament elé olyan ügyben, amely a Közösség tevékenységi területébe tartozik, és őket közvetlenül érinti. Sőt: a Szerződés lehetővé teszi azt is, hogy – meghatározott esetekben, illetve feltételek mellett – az uniós állampolgára *keresettel* forduljon a Bírósághoz.

Az ellenőrző funkció megvalósulásával kapcsolatban *összefoglalásként* az állapítható meg, hogy egyfelől az Európai Unióban gyakorlatilag „mindenki-mindenkit” ellenőriz, így biztosítva a törvényesség betartását, illetve a közösségi jog alkalmazását és érvényesülését, másfelől pedig az, hogy a jogsértést tapasztaló közösség intézmény, tagállam, vagy uniós polgár végső fokon a Bíróságtól kérhet jogorvoslást, hiszen a Bíróságnak kell biztosítani a törvényesség betartását a Szerződés értelmezése és alkalmazása során.

## Záró gondolatok

A jelen tanulmány bevezető részében azt ígértük, hogy az igazgatás általános modellje segítségével megkíséreljük bemutatni az Európai Unió rendkívül összetett, és bonyolult döntéshozatali

57 Prof. Dr. Eberhard Schmidt-Assmann: i.m. 11. old.

mechanizmusát, mert álláspontunk szerint e modell – éppen a keret-jellege miatt – alkalmas annak lényege feltárására. Az igazgatás hét elemből álló általános modellje tehát lehetővé tette számunkra a döntéshozatal vázlat-szerű áttekintését, ide értve az abban szerepet játszó közösségi intézmények feladatkörének leírását, és megfelelően utalva a felhatalmazó joghelyekre. Bízunk abban, hogy törekvésünk sikeres volt. Ezek után mindössze azt a reményünket fejezhetjük ki, hogy az Európai Unió a jövőben is erőfeszítéseket fog tenni a *döntéshozatali mechanizmus egyszerűsítésére, áttekinthetőbbé, nyíltabbá és hatékonyabbá tételére*, mert ha nem, akkor a közösségi intézményrendszer továbbra is „mesze” marad az Unió polgáraitól, és nem sikerül a demokratikus deficit további csökkentése.<sup>58</sup>

Mindaz azonban csak egyik, bár kétség kívül igen jelentős tanulsága (következtetése) a fentieknek. A másik az, hogy az Európai Közösségek, illetve az Európai Unió által már eddig kialakított – belső államhatárok nélküli – földrajzi terület, az európai állampolgárság ténye, továbbá a megvalósított, illetve megvalósuló egységes piac, valamint a közösségi jog hatékony érvényesülésének szükségessége *megköveteli a tagállamok közigazgatásának közelítését, egységesítését*. Ez a folyamat – hosszabb távon – elvezet a nemzetállami közigazgatások konvergenciájához, és egy valóban egységes Európai Közigazgatási Térség megvalósulásához, illetve egy egységes európai közigazgatás kiteljesedéséhez, tovább csorbítva ezzel a tagállamok szuverenitását. Kétség nem férhet ahhoz, hogy nem tartható fenn sokáig az a

jelenlegi állapot, mely szerint az igazgatási ciklus egyes elemei, illetve az azokat megvalósító közösségi-, és tagállami intézmények erőteljesen szétválasztásra kerültek egymástól. A célkitűzés, az információgyűjtés-, és feldolgozás, a tervezés, a döntés, a koordináció és az ellenőrzés ugyanis – mint láttuk – jelenleg egységesen az Unió szintjén és az EU közösségi intézményei útján, míg a meghozott döntések tényleges végrehajtása (érvényesítése) alapvetően a tagállamok szintjén, illetve a tagállamok nemzeti intézményei útján valósul meg. A kívánalmak szerint egységesen, a gyakorlatban azonban – éppen az igazgatási ciklus egyes elemeit megvalósító közösségi-, és tagállami intézmények merev elválasztása miatt – rendkívül sokféleképpen. Ezzel azt állítjuk, hogy a közösségi célok elérését szolgáló közösségi jog hatékonyabb érvényesítése érdekében egyfajta *közigazgatási integrációnak* kell bekövetnie a már eddig megvalósított gazdasági-pénzügyi-, és politikai integráció után. A közigazgatási integráció a tagállami közigazgatási rendszerek jelenleginél sokkal erőteljesebb harmonizálásának, összehangolásának, sőt egységesülésének szükségességét jelenti! Ennek a lehető legrövidebb időn kell bekövetkeznie, még akkor is, ha ez (talán) fájdalmasabb veszteséget jelent a nemzeti szuverenitást féltékenyen őrző tagállamok számára, mint a már napjainkig megvalósított integráció. Ellenkező esetben az Európai Unió kohéziós ereje csökken, ami beláthatatlan következményekkel járhat nem csak az Unióra és annak népeire, hanem az egész kontinens számára. Jó lenne ezt elkerülni!

58 A 2004. október 29-én Rómában aláírt Európai Alkotmány létrehozásáról szóló Szerződés jelentősen egyszerűsíti, és áttekinthetőbbé teszi a közösségi intézményrendszer működését. (Jogi személyiséget ad az Uniónak, megszünteti a három pilléres szerkezetet, elrendeli a tagállami parlamentek bevonását a döntéshozatalba, egyértelműbbé teszi a hatáskörök megosztását a közösségi intézmények és a tagállamok között, stb.) A Szerződés azonban nem lépett hatályba az általa kijelölt időpontban, 2006. november 1.-én, mivel ezen időpontig nem minden tagállam helyezte letétbe a megerősítő okmányt Rómában. Így módon csak remélhetjük, hogy a 2007 első félévében az elnökség funkcióját betöltő Németországnak sikerül áttörést elérnie e kérdésben.