



## *IX. Erdélyi Tudományos Diákköri Konferencia*

# **Az Európai Parlament szerepe az Unió működésében**

\*\*\*

## **Az országjelentések (Romániai nézőpont)**

**Szerző:** *Máthé Zsigmond* Bábeş-Bolyai Tudományegyetem, Kolozsvár,  
Jogi kar III. év.

**Témavezető:** *Somai László, ügyvéd*



Kolozsvár, 2006. november 25-26



## **Tartalomjegyzék**

### **1. Az Európai Unió:**

- Az Európai Unió rövid története.
- Az Európai Unió intézményeinek fejlődése, rövid története.
- Az Unió intézményeinek tevékenysége.

### **2. Az Európai Parlament:**

- A Parlament bemutatása.
- A Parlament illetékessége (hatáskör, feladatkör).
- A bővítés hatása az Európai Parlamentre

### **3. Az országjelentések:**

- Mi az országjelentés? (Romániai nézőpont)
- Hogyan jutott Románia eddig?
- Aktualitás 2006. május 16. – szeptember 26.



## I.

### Az Európai Unió

#### • Az Európai Unió története

Az európai idea a filozófusok és a látnokok elképzelései kivételével mindaddig nem létezett, míg politikai koncepcióként formát nem öltött, s az Európai Közösség tagállamainak hosszú távú céljává nem vált. Altiero Spinelli, olasz föderalista és Jean Monnet - aki annak a Schuman-tervnek adott ösztönzést, mely az Európai Szén- és Acélközösség megteremtéséhez vezetett 1951-ben - két fontos irányvonalat képviseltek, a föderalistát és a funkcionalistát. Mindkettő az európai integráció megvalósítását tűzte ki célul. A föderalista megközelítés lényege, hogy a helyi, regionális, nemzeti és európai hatóságoknak együtt kell működniük és ki kell egymást egészíteniük. A funkcionalista megközelítés ezzel szemben a szuverenitásnak a nemzetitől a közösségi szintre való fokozatos átadását támogatja. Mára a két irányvonal egy meggyőződéssé vált, mely szerint a nemzeti és a regionális hatóságok mellett szükség van független, demokratikus, európai intézményekre azokon a területeken, ahol a közös fellépések hatékonyabbak, mint az egyes államok lépései: az egységes piac, a monetáris politika, a gazdasági és társadalmi összefogás, kül- és biztonsági politika, foglalkoztatási politika, környezetvédelem, kül- és védelmi politika, a szabadság és igazságosság területének a megteremtése.

A II. világháború után Európa újjáépítése a Marshall-segéllyel kezdődött, amelynek pénzügyi alapjait az 1948-ban létrehozott *Európai Gazdasági Együtműködés Szervezete (OEEC)* dolgozta ki. Ezt az elképzelést követte 1950-ben a francia–német szén- és acéltermelés egyesítésének terve, s ez lett alapja az Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK) létrehozásának. Ezt a nemzetközi megállapodást 1951 áprilisában, Párizsban ratifikálták Németország, Franciaország, Olaszország, valamint a Benelux-államok (Belgium, Hollandia és Luxemburg) részvételével.



Az Európai Szén- és Acélközösséget (ESZAK) létrehozó Párizsi Szerződés (1951), az Európai Gazdasági Közösséget (EGK) létrehozó Római Szerződés és az Egységes Európai Okmánnyal (1986) módosított Európai Atomenergia Közösség (Euratom) (1957), az Európai Unióról szóló Maastrichti Szerződés (1992), az Amszterdami Szerződés (1997) és végül a Nizzai Szerződés képezik az Unió alkotmányos alapját, melyek szorosabb köteléket jelentenek a tagállamok között, mint bármilyen, szuverén országok közötti hagyományos nemzetközi megállapodás. Az Európai Unió közvetlenül alkalmazható jogszabályokat hoz, s állampolgárai számára meghatározott jogokat biztosít.

1957-ben, három évvel azután, hogy a Francia Nemzetgyűlés visszautasította az Európai Védelmi Közösség gondolatát, a Hatok egy gazdasági közösség létrehozásáról döntöttek, melynek központi gondolata a munkavállalók, áruk és szolgáltatások szabad mozgása volt. A késztermékek vámját ennek megfelelően 1968. július 1-jén eltörölték, és a közös politikák, nevezetesen a mezőgazdasági politika és a kereskedelmi politika az évtized végére kialakultak.

A Hatok sikere arra ösztönözte Dániát, Írországot és az Egyesült Királyságot, hogy csatlakozási kérelmeiket benyújtsák. Nehéz tárgyalásokat követően, melyek során Franciaország - De Gaulle tábornok elnöksége alatt - kétszer élt vétőjogával (először 1961-ben, majd 1967-ben), a három ország 1972-ben felvételt nyert.

A gazdasági összefogás és a monetáris unió szükségessége az 1970-es évek elején vált nyilvánvalóvá, amikor az Amerikai Egyesült Államok felfüggesztette a dollár konvertibilitását. Ez a világméretű monetáris instabilitás kezdetét jelezte, melyet 1973-ban és 1979-ben két olajválság súlyosbított. Az Európai Pénzügyi Rendszer 1979-ben történt elindítása stabilizálta az árfolyamokat, s egy szigorú gazdaságpolitika kidolgozására bátorította a tagállamokat, melynek révén kölcsönösen segíthették egymást, s élvezhették azokat az előnyöket, melyeket egy nyitott gazdasági térség által megkövetelt fegyelem nyújtott.

A Közösség bővítése déli irányba Görögország 1981-es, valamint Spanyolország és Portugália 1986-os felvételével valósult meg. A bővítés még inkább szükségessé tette, hogy a gazdasági fejlődés terén a Tizenkettek között tapasztalható különbségek



csökkentésére strukturális programokat hajtsanak végre. A Közösség ettől kezdve tölt be nemzetközileg fontos szerepet, új egyezményeket ír alá a déli mediterrán országokkal, afrikai, karib-tengeri és csendes-óceáni országokkal, melyeket a négy egymást követő Lomé-i Egyezmény köt a Közösséghez (1975-ben, 1979-ben, 1984-ben és 1989-ben).

A világkereskedelem fejlődésének új szakaszába lépett, amikor 1994. április 15-én a GATT minden tagja megállapodást írt alá Marrakesh-ben. Az Európai Unió egy tömbként tárgyalva igyekezett a tárgyalások menetét megszabni és saját érdekeit érvényesíteni.

Az Unió mint az egyik legnagyobb kereskedelmi hatalom, ma már olyan formák kialakításán dolgozik, melyek markáns megjelenést biztosítanak számára a nemzetközi porondon annak érdekében, hogy egy közös kül- és biztonsági politikát vezethessen be.

Az 1980-as évek elejére az “euro-pesszimizmus” időszaka alakult ki a világméretű recesszió és a pénzügyi terhek megosztása körüli belső viaskodás következtében. 1985-től kezdődően azonban a Közösség újjáélesztésének lehetősége egyre reménykeltőbbnek tűnt. A Jacques Delors vezette Bizottság által 1985-ben elkészített Fehér Könyv alapján a Közösség az egységes piac kialakításának feladatát tűzte ki célul 1993. január 1-jére. Az 1986 februárjában aláírt Egységes Európai Okmány, mely 1987. július 1-jén lépett életbe, ezt a nagyra törő célt erősítette meg és a kapcsolódó jogszabályok megalkotására új eljárásokat alkalmazott.

A Berlini Fal leomlása, a német egyesítés 1990. október 3-án, a közép- és kelet-európai országok szovjet ellenőrzés alóli felszabadulása és demokratizálódása, illetve a Szovjetunió felbomlása 1991 decemberében, átalakították Európa politikai szerkezetét. A tagállamok kapcsolataik erősítéséről döntöttek és egy új szerződést tárgyaltak meg, melynek fő vonalairól a Európai Tanács 1991. december 9-én és 10-én megtartott maastrichti ülésén állapodtak meg.

Az Európai Unióról szóló Szerződés, mely 1993. november 1-jén lépett életbe, egy nagyra törő programot szabott a tagállamok számára: monetáris unió 1999-re, új közös politikák, európai állampolgárság, közös kül- és biztonsági politika, valamint belső



biztonság. A Maastrichti Szerződés felülvizsgálati cikkét alkalmazva a tagállamok 1997. október 2-án aláírták az Amszterdami Szerződést, mely átalakította az Unió politikáit és jogköreit, s megerősítette azokat, elsősorban a bírósági együttműködés, a személyek szabad mozgása, a külpolitika és a közegészségügy terén. Az Európai Parlament, az Unió közvetlen demokratikus szószólója, új jogkört kapott, törvényhozói szerepét megerősítették.

1995. január 1-én három újabb ország csatlakozott az Európai Unióhoz. Ausztria, Finnország és Svédország egyéni vonásaikkal gazdagították az Uniót, és új lehetőségeket teremtettek Közép- és Észak-Európa szívében.

Norvégia ezzel szemben népszavazáson másodszor is elvetett a csatlakozást.

1997-ben írták alá és *1999-ben lépett érvénybe az Amszterdami Szerződés*, amely szabályozza az állampolgári jogokat, a biztonsági és együttműködési feltételeket, s megerősíti a demokráciát az EU tagországaiban.

### ***Újrafogalmazták az EU céljait:***

Egy szorosabb unió alapjainak létrehozása az európai népek között, a béke megőrzése, törekvés a politikai egységre, a gazdasági és szociális fejlődés biztosítása közös fellépéssel: belső európai piac megteremtése, a szociális kohézió megerősítése. Már *1999-ben döntés született az unió országainak közös valutájáról, az euróról*, amelyet 2002. január 1-én hoztak forgalomba. Az eurozónához – gazdasági érdekeit szem előtt tartva – egyelőre nem csatlakozott minden tagállam, például Nagy-Britannia sem.

2000-ig újabb 13 ország jelentette be csatlakozási szándékát, ám a további csatlakozásról az EU differenciált elvek alapján döntött. A hat leginkább felkészült országgal (Ciprus, Csehország, Észtország, Lengyelország, Magyarország, Szlovénia) már 1998-ban, a többi csatlakozni kívánó országgal (Bulgária, Lettország, Litvánia, Málta, Románia, Szlovákia) pedig 2000-ben kezdődtek meg a tárgyalások. 1999-ben Törökország is tagjelölti státust kapott.



Végül 2000-ben, *Nizzában döntés született a csatlakozási feltételekről*. Ezek közé tartozik: az európai identitás (a földrajzi, gazdasági, kulturális hovatartozás terén); az emberi és kisebbségi jogokat tiszteletben tartó demokrácia és politikai rendszer; nyitott és versenyképes piacgazdaság; a közösségi joganyag elfogadása, ami az EU alapját jelentő alapelvek, szabályok és célkitűzések összességének átvételét jelenti; közös kereskedelmi politika, közös vámtarifák, a közösségi vámtörvény alkalmazása.

Ezeknek a feltételeknek ez ideig 10 ország felelt meg. *2003-ban, Athénban a 15 tagország és a most társuló országok állam- és kormányfői aláírták a csatlakozási egyezményt. Ezek az országok – Ciprus, Csehország, Észtország, Magyarország, Málta, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Szlovákia és Szlovénia – 2004. május 1-jétől az Európai Unió tagjai lettek.*

## • **Az Európai Unió intézményrendszere**

Az európai integráció kezdetétől hosszú idő telt el, és számos változáson ment keresztül az 1957-ben aláírt Római szerződés alapján létrejött Európai Gazdasági Közösség, míg az Európai Unió ma ismert formája és intézményrendszere kialakult. Az EU intézményrendszerének felépítése egyedülálló a világon. A tagállamok szuverén képviselőket delegálnak a tőlük független intézményekbe, melyek képviselik egyrészt az Unió, másrészt a tagállamok és azok állampolgárainak érdekeit.

Az Unió működési mechanizmusait alapvetően három fő szerv biztosítja, melyhez szorosan három további szerv kapcsolódik:

- **Európai Parlament** (European Parliament)
- **Európai Unió Tanácsa** (Council of the European Union)
- **Európai Bizottság** (European Commission)
- **Európai Tanács** (European Council)
- **Európai Közösségek Bírósága** (Court of Justice)
- **Európai Számvevőszék** (Court of Auditors)



A fő szervek mellett fontos feladatot látnak el az EU egyéb intézményei is. A legjelentősebbek intézmények:

- **Európai Központi Bank** (European Central Bank)
- **Gazdasági és Szociális Bizottság** (Economic and Social Committee)
- **Régiók Bizottsága** (Committee of the Regions)
- **Európai Befektetési Bank** (European Investment Bank)
- **Európai Ombudsman** (European Ombudsman)
- **Európai Unió Ügynökségei** (Agencies of the European Union)

- **Az Európai Unió intézményeinek fejlődése,  
rövid története**

### **Európai Parlament**

Az Európai Parlament képviselőit ötévente, közvetlenül választják az Unió polgárai. A Parlament székhelye Strasbourg. A képviselők száma jelenleg 732. A képviselők nem nemzetiség alapján, hanem politikai hovatartozás alapján alkotnak képviselői csoportokat. Jelenleg hét képviselői csoport van, melyből a kettő legjelentősebb az Európai Néppárt (kereszténydemokrata, konzervatív irányzat) és az Európai Szocialista Néppárt (szocialista, szociáldemokrata irányzat).

A Parlament három legfontosabb funkciója:

- 1.) Osztozik a Tanáccsal a közösségi **jogalkotásban**, ezzel elősegíti az elfogadott szövegek legitimációját.
- 2.) **Ellenőrzési jogot** gyakorol a Bizottság működése fölött, jóváhagyja a Bizottság elnökének, valamint tagjainak kinevezését.



### 3.) Elfogadja az Unió költségvetését.

#### Európai Unió Tanácsa

A Tanács az Unió elsődleges jogalkotó, döntéshozó szerve. Székhelye Brüsszel (tart üléseket Luxemburgban is). Tagjai a tagállamok kormányainak képviselői, miniszteri szinten (ezért a Tanácsot szokás Miniszterek Tanácsának is nevezni). A Tanács összetétele az érintett témaköröktől függ, rendszerint a témákért felelős miniszterek vesznek részt az üléseken.

#### *Legfontosabb funkciók:*

1. A legfontosabb **jogalkotó** szerv, mely együttműködik a Parlamenttel.
2. **Koordinálja** a tagállamok gazdaság-politikáját.
3. **Nemzetközi szerződéseket köt** más államokkal az EU nevében.
4. Részt vesz a **költségvetés** elfogadásában.
5. Az Európai Tanács (European Council) által elfogadott általános irányelvek alapján határozatot hoz a szükséges **közösségi kül- és biztonságpolitikai döntések** tervezése és végrehajtása során.
6. A büntetőjog területén **koordinálja** az egyes tagállamok közötti **rendőrségi és igazságügyi együttműködését**.

#### Európai Bizottság

A Bizottság és képviseli az Unió általános érdekeit. Székhelye Brüsszel, tagjainak létszáma 25. A Bizottság elnökét, valamint tagjait a tagállamok nevezik ki a Parlament jóváhagyásával. A Bizottság a “hajtóerő” az Unió intézményrendszerében. A Bizottság elsősorban az Unió érdekeit képviseli és jeleníti meg, míg a Parlamentben illetve a Tanácsban gyakrabban jelennek meg az állampolgári, illetve tagállami érdekek.

#### *Legfontosabb funkciók:*

- 
1. A jogalkotás során tervezeteket, indítványokat terjeszt a Parlament és a Tanács elé.
  2. Mint az Unió végrehajtó szerve, felelős a Parlament, valamint a Tanács által elfogadott jogszabályok, a költségvetés és a program végrehajtásáért.
  3. Felügyeli a nemzetközi tárgyalási folyamatát.
  4. A Bírósággal közösen biztosítja a közösségi jog érvényesülését.

### **Európai Tanács**

Az Unió egyfajta “csúcsszerve”, tagjai az EU állam- és kormányfői. Évente kétszer ülésezik, melyen részt vesz a Bizottság elnöke is. Elsősorban átfogó, stratégiai kérdésekben dönt, “politikai” irányvonalat határoz meg.

### **Európai Közösségek Bírósága**

A Bíróság biztosítja, hogy a Közösségi jogot egységesen értelmezzék. A tagállamok, az EU-intézmények, az üzleti élet és a magánszemélyek közötti vitákban van döntési joga. A Bíróság munkáját nyolc főtanácsnok segíti.

1989-ben az Európai Közösségek Bíróságának tehermentesítése céljából létrehozták az Elsőfokú Bíróságot.

### **Európai Számvevőszék**

A Számvevőszék ellenőrzi, hogy az uniós bevételek és kiadások az EU költségvetési szabályainak megfelelően jogszerűen történnek. A közösségi pénzügyek revíziójával megbízott független testületet, amelyet a kialakult szóhasználat „a **Közösség, ill. az Unió pénzügyi lelkiismeretének**” nevezi.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Dr. Sándor Erzsébet, Az Európai Unió Közjogi Alapjai, Dialógus Campus 2003, Pécs



## II.

### Az Európai Parlament

- **Az Európai parlament rövid története**  
(A közgyűléstől a jogalkotásig)

Az **Európai Unió** –illetve az Európai Közösségek– történetében a leglátványosabb „karriert” befutott intézmény kétségtelenül a mai **Európai Parlament**, egykori ESZAK-közgyűlés, melynek létrehozása a legelső tervek között igazából nem is szerepelt. Aztán amikor végül megalakult, csupán a nemzeti parlamentekből delegált tagokkal rendelkezett, és hosszú éveken át kizárólag – jogi következmények nélkül álló, a többi intézményre kötelezettséget alig jelentő – konzultációs, véleményező (legjobb esetben is csupán politikai zajt keltő) hatáskörrel bírt.

Innen jutott el odáig, hogy mára már tagjait közvetlenül választják, és az európai uniós jogszabályok mintegy 80 százaléka egyszerűen meg sem születhet az EP valamilyen formájú közreműködése nélkül. Nem véletlenül említettük az ESZAK-ot, végül is csírájában ez már magában hordozta mindazt, amiből utóbb a Római Szerződés és vele a közös piac intézményi háttereként kinőtt.

A Schuman-tervben kezdetben nem is szerepelt a Közgyűlés létrehozása: az alapítók a nemzetek feletti Főhatóság – későbbi Európai Bizottság – ellenőrzéséhez elegendőnek vélték az Európai Bíróság megteremtését is. A Közösség megalakulásához vezető egyeztetések során azonban mégis felmerült egy parlament-szerű intézmény igénye is, ám még ekkor sem gondolt senki – maguk a felvetők sem – tényleges jogi befolyással bíró képviselőtestületre. Az eredeti elképzelése csupán a tagállamok törvényhozásaiból delegált képviselők gyülekezetére korlátozódott, amelynek tagjai nem



annyira politikusi, mint inkább technokrata – szén- és acélipari témákban otthonos – szakértői gárdából állhatnának. Ennek megfelelően az első közgyűlés jogosítványai sem terjedtek túl limitált ellenőrzési jogkörön – ez is lényegében csak a Főhatóságra korlátozódott, igaz, ebben már az is benne volt, hogy kétharmados többséggel a testületet akár le is mondathatták volna (sohasem tették) –, egyébként pedig figyelmen kívül hagyható véleményalkotási joggal bírtak csupán. Aztán amikor a Római Szerződés életre hívta a közös piacot, a közgyűlés vonatkozásában lényegében itt is a korábbi jogállást vették át.

Akad e mögött pragmatikus megfontolás – kerülendő újabb, a döntéshozást komplikáló szereplő bevonását a folyamatban –, de egyúttal kifejeződött az a körülmény is, hogy az akkori döntéshozási helyzetben mindez még nem jelentett „demokráci deficitet”. Végül is a többségi szavazás a miniszterek döntéshozásában csak sokkal később kezdett teret nyerni. Márpedig vétőjog esetén a résztvevők beszámoltatását (demokratikus kontrollját) a nemzeti parlamentek is tökéletesen el tudták végezni.

Orvosolandó „deficit” akkor kezdett feltűnni a képletben, amikor mind tömegesebben jellemzővé vált a tagállami vétőjogot „megkerülő” minősített többségi szavazás, s vele annak a lehetősége, hogy adott kormány minisztere akár le is szavazható – mikor saját parlamentje már csak korlátozott mértékben tudta számon kérni rajta a megszületett döntés eredményét. Nem véletlen, hogy a parlamenti jogosítványok izmosodása alapvetően a többségi szavazást tömegessé tevő Egységes Okmány életbelépése (1987), majd az integrációs folyamatot tovább mélyítő Maastrichti és Amszterdami Szerződések (hatályba lépésük: 1993 és 1999-ben) nyomán kezdett igazi lendületet kapni.

A másik felhajtó erőt a képviselők közvetlen választása jelentette. A hajdani delegált közgyűlést – jóllehet, egy 1962-es határozatuk óta ők már sokkal régebbről „Parlamentnek” aposztrofálták magukat – ennek nyomán minősítette át az Egységes Okmány formálisan is Európai Parlamentté. De ami a fontosabb: ezzel teljesen legitimé vált az az érvelés, hogy a kezdetben többnyire csak Strasbourgban ülésező képviselőtestület az EU-intézmények között az egyedüli, közvetlenül demokratikusan választott testülete, s mint ilyen, joggal léphet fel hatáskörének bővítése érdekében.



Az Európai Parlament pontos jogosítványaira, illetve más uniós intézményekhez fűződő viszonyára soron következő hírleveleinkben majd részletesen kitérünk. A mai helyzethez vezető folyamatból most csak vázlatosan tekintjük át a legfontosabb állomásokat.

### **Római Szerződés (1957):**

**Ellenőrzési jogkör:** az **EP** beszámoltathatta az Európai Bizottságot, és kétharmados többséggel bizalmatlansági indítványt nyújthatott be a testület egésze ellen. A beszámoltatási – interpellációs – joggal csak a Bizottság egésze felé élhettek, és 1973-ig mindez a miniszterek tanácsát nem érintette. (1973-tól a Tanács önként vállalt kötelezettséget arra, hogy parlamenti megkeresésekre válaszolni fog.) A mindezek nyomán születő parlamenti vélemény sem a Bizottságot, sem a Tanácsot jogilag nem kötelezte, az **EP**-nek arra sem volt érdemi befolyása, hogy milyen legyen a Bizottság összetétele.

**Konzultációs, véleményezési jogkör:** bizonyos témakörökben a Tanácsnak elvben meg kellett hallgatnia a **Parlament** véleményét a döntéshozásban (ez utóbbi figyelembevétele már nem volt kötelező). 1980-ig gyakori volt, hogy a Tanács már a parlamenti vélemény előtt döntött, majd egy európai bírósági döntés<sup>2</sup> után kötelezővé vált, hogy a Tanácsnak meg kell várnia az **EP** állásfoglalását, ami azonban továbbra is ignorálható volt. (Viszont: a parlament ezzel minimum „időhúzási” lehetőségre tett szert.)

### **Első és Második Költségvetési Szerződés (1970 és 1975):**

Az első szerződés a költségvetés tagállami finanszírozása helyett bevezette a saját, közösségi forrásokon alapuló közös költségvetést, ennek ellenőrzését pedig az Európai Parlament hatáskörébe utalta. Ez utóbbit erősítette meg a második szerződés, amely egyebek között jogot adott az EP-nek arra, hogy kétharmados többséggel a költségvetés egészét akár el is utasíthassa, az úgynevezett nem kötelező kiadások esetében pedig

---

<sup>2</sup> 138 és 139/79. sz. ügy (**Roquette v. Tanács**)



ügydöntő jogosítványokkal látta el a képviselőtestületet. Ez volt az első terület, ahol az EP társ-döntéshozó szerepre tett szert a Tanács mellett.

### **Közvetlen európai parlamenti választás (először: 1979)**

### **Egységes Európai Okmány (hatályba lépett: 1987):**

**Konzultációs eljárás:** hatályát kibővítették, eztán a közlekedésre, a környezetvédelemre és a kutatás-fejlesztésre is vonatkozott.

**Hozzájárulási eljárás bevezetése:** Lényege, hogy elsősorban nemzetközi vonatkozású ügyeknél (tagfelvétel, harmadik országgal kötendő társulási vagy együttműködési szerződés) lényegében vétójogot biztosít a parlament számára.

**Együttműködési eljárás bevezetése:** Lényege, hogy amennyibe az **EP** elutasítja a Tanács valamely javaslatát, akkor az utóbbi már csak egyhangú szavazással viheti döntését keresztül. Mindez azonban még nem jelent társ-döntéshozói jogkört, csupán valamelyest megnehezítheti a Tanács – továbbra is végső soron kizárólagos – döntéshozási jogának gyakorlását

### **Maastrichti Szerződés (hatályba lépett: 1993)**

**Együttdöntési eljárás bevezetése:** Minden olyan területen, ahol alkalmazzák, lényegében társ-döntéshozóvá teszi a parlamentet, mivel ha – bonyolult, háromszori olvasat után – se születik egyetértés a Tanács és a Parlament között, akkor a jogszabálytervezetet vissza kell vonni. További fontos eleme: szemben a hozzájárulási eljárással – ahol az EP csak elfogadhat, vagy elutasíthat –, a képviselők itt módosító javaslattal is élhetnek.

**Hozzájárulási eljárás:** alkalmazási köre bővült, így kiterjesztették a strukturális és kohéziós alapok prioritásainak jóváhagyására is. Ide tartozik az is, hogy az EP jogot kapott az Európai Bizottság egészének a jóváhagyására.



**Döntéskezdeményezés:** az EP eztán többségi szavazással kérhette a Bizottságot, hogy terjesszen elő javaslatot valamely új jogszabályra. (A bizottság nem köteles figyelembe venni ezt.)

### **Amszterdami Szerződés (hatályba lépett: 1999.)**

**Együtt döntési eljárás:** jelentősen leegyszerűsítette ezt az eljárást, a folyamatot (egyetértés esetén) lezárhatóvá tette már első olvasatban, a második olvasattól konkrét határidők közé szorította az eljárást, és kizárta annak lehetőségét, hogy az ennek során végül megbukott javaslattal a Tanács ismét előállhasson. További fontos elem, hogy az eljárás hatálya alá tartozó területeket a korábbi tizenöttről 38-ra emelték, erősödő alapelvvé téve, hogy „ahol a Parlament ereje csekély, ott a Tanácsban a tagállamok teljes egyetértésére van szükség, és a Parlament ott kap szélesebb beleszólási és döntési lehetőséget, ahol a Tanácsban a minősített többségi szavazás érvényesül” (Horváth Zoltán). Továbbra sem vonatkoztatható az eljárás egyebek között a mezőgazdasági, versenypolitikai, vagy például bel- és igazságügyi kérdésekre.

**Hozzájárulási eljárás:** az Európai Bizottság kinevezésekor külön dönthet a leendő bizottsági elnök személyéről is, aki csak ezt követően kezdheti meg a testület összeválogatását (amelynek egészéről a Parlament utóbb szintén dönt).

### **Nizzai Szerződés (hatályba lépett: 2003-ban):**

Nemzetközi megállapodást érintő kérdésekben az **Európai Parlament** is eljárást kezdeményezhet az Európai Bíróságnál, véleményt kérve.

Összegzésként megállapítható, hogy az EP az elmúlt közel 50 évben a hajdani véleménynyilvánító közgyűlésből az európai uniós döntéshozás lényegében megkerülhetetlen szereplőjévé vált. Mindez azonban továbbra sem avatta klasszikus értelemben vett törvényhozássá, mivel változatlanul nem járhat el a Tanács és a Bizottság egyetértése



nélkül, miközben a Tanács egyes kérdésekben továbbra is dönthet a parlament véleményének figyelmen kívül hagyása nélkül.

- **Az Európai parlament működése/  
összetétele/illetékessége**

### **Az Európai Parlament a döntéshozatalban**

Az EU híres intézményi háromszögére - az Európai Bizottságra, az Európai Parlamentre, és az EU Tanácsra - alapjaiban jellemző, hogy egyik sem abszolút, viszont többnyire egyik sem nélkülözhető.

A nemzetek feletti Bizottság csak kezdeményezhet (s végrehajthat), de nem dönthet. Ezért nem lehet soha igazából "Európa kormánya". Dönteni csak a nemzetek (kormányok) közötti Miniszterek Tanácsa tud, amelyikben minden ország jelen van. Ők viszont többnyire csak arról dönthetnek, amit a nemzetek feletti Bizottság kezdeményezett. A Tanács alapvetően nemzeti (tagállami) érdekeket tart szem előtt. A Bizottságot mindenekelőtt a közösségi, a tényleges európai szempontok vezérlik. De úgy, hogy mindeközben egyik sem létezhet a másik nélkül. Pontosan azért, hogy a kettő közül egyik együttélési forma (a nemzetek közötti vagy a nemzetek feletti) se válhasson kizárólagossá.

Ebbe a képletbe lépett be - az EU intézményi háromszög harmadik csúcsaként - az **Európai Parlament**.

A döntéshozatal különböző formáiból alapvetően három főbb eljárást érdemes kiemelni:

- **véleményezési (konzultációs) eljárás**
- **hozzájárási eljárás**
- **együttdöntési eljárás**



## Az Európai Parlament székhelye

Az **Európai Parlament** működése, illetve működtetése jelenleg három európai város - Brüsszel, Strasbourg és Luxembourg - között oszlik meg.

Az **EP** a "nagy plenárisait" - évente legalább tizenkettőt - Strasbourgban, a másfél-két napos "mini plenárisokat" viszont Brüsszelben tartja. Továbbra is áll, hogy a szakbizottságok és a politikai frakciók többnyire Brüsszelben üléseznek (ami persze nem zárja ki azt, hogy strasbourgi "nagy plenáris" héten ott is tarthatnak ilyen üléseket), míg a főtitkárság egy része változatlanul Luxembourgban dolgozik.

## Az Európai Parlament tagjai: a képviselők és a frakciók

1979 óta a tagállamok a képviselőket közvetlenül választják 5 évre, a mandátumok száma a tagállam népességétől függ. 2004 júliustól 732 euró honatya dolga 450 millió EU -állampolgárt érintő ügyekben véleményt nyilvánítani, társ-jogalkotóként eljárni.

Az **Európai Parlamentben** a képviselők nem országoként, hanem pártoként ülnek frakciókban. Akadnak olyan vélemények, hogy az **EP** működésének és létének talán ez az egyik legnagyobb érdeme.

### Frakciók

A frakcióhoz tartozásnak nincsenek kötött szabályai. Mindenki maga dönti el, hogy melyik EP-frakcióhoz akar tartozni, illetve az őt küldő nemzeti párt rendelkezik olyan preferenciával, amely alapján valamennyi innen érkező honatya igyekszik azonos EP-csoport részévé válni.

A frakciók megalakításának amúgy kötött szabályai vannak. Eszerint legalább két különböző országból érkező képviselőnek kell összeállnia, és - ha csak ez a minimális helyzet áll fenn - legalább huszonhárman kell lenniük ahhoz, hogy regisztrálják őket. Három országból már elegendő 18 képviselő, míg négy országból



már 14 is megteszi. Akik formálisan sehova nem akarnak tartozni, azok alkotják az Európai Parlamentben is ismert "függetlenek" csoportját.

A képviselők úgynevezett szabad mandátummal rendelkeznek: csakis büntetőjogi eljárás miatt függeszthető fel mandátumuk, és a politikai csoport megválasztásában sem kötelezhetőek. Korábbi pártjuk legfeljebb annyit tehet ellenük, hogy párton belüli pozíciójukon keresztül próbálhat nyomást gyakorolni rájuk. Fontos mozzanat az is, hogy szavazáskor nem köti őket a politikai frakcióban elhatározott álláspont.

Az Európai Parlamentben a munka alapvetően a politikai frakciókon belül folyik. A képviselők nem országok, hanem politikai csoportok szerint ülnek, és az itt megfogalmazott álláspontok jelennek meg az egyes politikai csoportok riportőreinek jelentése révén a szakbizottsági, illetve plenáris vitákban. Nemzeti álláspont képviselésére ezen a csatornán keresztül van mód. Fontos szabadságot ad ugyanakkor, hogy a frakció-tagság nem jelent szavazási kötelezettséget is.

#### **Képviselői helyek az Európai Parlamentben (a nizzai szerződés és a koppenhágai tárgyalások után)**

|                | <b>EU-15</b> | <b>EU-25</b> | <b>EU-27</b> |
|----------------|--------------|--------------|--------------|
| Németország    | 99           | 99           | 99           |
| Franciaország  | 87           | 78           | 78           |
| Nagy-Britannia | 87           | 78           | 78           |
| Olaszország    | 87           | 78           | 78           |
| Spanyolország  | 64           | 54           | 54           |
| Lengyelország  | -            | 54           | 54           |
| Románia        | -            | -            | 35           |
| Hollandia      | 31           | 27           | 27           |
| Görögország    | 25           | 24           | 24           |
| Belgium        | 25           | 24           | 24           |
| Portugália     | 25           | 24           | 24           |
| Csehország     | -            | 24           | 24           |
| Magyarország   | -            | 24           | 24           |
| Svédország     | 22           | 19           | 19           |
| Ausztria       | 21           | 18           | 18           |
| Bulgária       | -            | -            | 18           |



|                 |            |            |            |
|-----------------|------------|------------|------------|
| Dánia           | 16         | 14         | 14         |
| Finnország      | 16         | 14         | 14         |
| Szlovákia       | -          | 14         | 14         |
| Írország        | 15         | 13         | 13         |
| Litvánia        | -          | 13         | 13         |
| Lettország      | -          | 9          | 9          |
| Szlovénia       | -          | 7          | 7          |
| Ciprus          | -          | 6          | 6          |
| Észtország      | -          | 6          | 6          |
| Luxemburg       | 6          | 6          | 6          |
| Málta           | -          | 5          | 5          |
| <b>Összesen</b> | <b>626</b> | <b>732</b> | <b>785</b> |

A képlet több szakaszon át fejlődött: - Az első oszlop a 2004-es bővítés előtti, a második a jelenlegi, a harmadik oszlop pedig a Bulgária és Románia csatlakozásával 27 főre bővülő Európai Unió EP képviselőinek számát tartalmazza.

A Nizzai Szerződés a majdani 27 tagú Unió számára 732 főben határozta meg és egyben maximálta az Európai Parlament képviselőinek számát. A Nizzai Szerződés értelmében ugyanakkor a 27 tagnak kiosztott mandátumelosztás csak azt követően lép hatályba, ha már mind a 12 megjelölt ország csatlakozott, ugyanis a Nizzai Szerződés szerint, ha a képviselői mandátumok száma - 12-nél kevesebb csatlakozó ország miatt - nem érné el a 732-t, akkor egy arányos korrekcióval minden tagállam mandátumainak számát meg kell emelni, úgy, hogy az összlétszám a lehető legközelebb legyen a 732-höz. Ez alapján a Tízek csatlakozási szerződésében a 25 ország között osztották szét a 732 mandátumot, azaz kiosztották a Nizzai Szerződésben Bulgária számára meghatározott 17 és a Románia számára meghatározott 33 mandátumot is. Emiatt viszont e két ország csatlakozásával tovább fog bővülni az Európai Parlament tagjainak száma. Ha 2004 és 2009 között csatlakoznak, ami bizonyosnak tekinthető, hiszen csatlakozásukra 2007. január 1-jét tűzték ki (ami legfeljebb egy évvel halasztható), akkor az ő képviselőikkel az EP taglétszáma átmenetileg a maximált határ fölé növekszik. Ráadásul átmenetileg ők is megnövelt mandátumot kapnak, Bulgária 18, Románia 35 képviselői helyet, azaz az EP taglétszáma átmenetileg 785 főre fog növekedni. Így 2009-ben kellene visszatérni a 732 főhöz. Miután azonban a Tízek csatlakozási szerződése elismerte, hogy a Nizzai Szerződés tévesen két-két mandátummal kevesebbet biztosított Csehországnak és



Magyarországnak, mint a hozzájuk hasonló népességű Belgiumnak, Görögországnak és Portugáliának, és e különbséget a csatlakozási szerződés megszüntette, a 2009-es választásokat követően - feltéve, hogy addig a Nizzában meghatározott 27 országnál nem lesz több tagja az Uniónak - nem 732-re, hanem 736 főre kellene emelkednie az EP taglétszámának.<sup>3</sup>

### **Az európai parlamenti munka szereplői**

Az Európai Parlament belső munkamegosztását tekintve sok szempontból ugyanúgy működik minden, mint bármely nemzeti törvényhozásban. Egy-egy plenáris ülés között itt is szaktanárságokban zajlik a munka, amelyeken az álláspontokat itt is a parlamenti frakciók által képviselt vélemények alapján alakítják ki.

Az Európai Parlament munkáját is elnök irányítja, akit helyettesek - alelnökök - segítenek. A parlament munkájának szervezésében, előkészítésében a nemzeti törvényhozáshoz hasonló vezető testületek döntenek, ezek részint az elnököt és az alelnököket (EP Iroda), részint az elnököt és a frakciók vezetőit foglalják magukba (Elnökök Konferenciája), az előbbi esetében kiegészülve a pénzügyi-gazdasági kérdésekben illetékes felügyelő csoporttal (a Kvesztorok Kollégiumával) is.

Sajátos vonás ugyanakkor, hogy az EP tisztségviselőit (beleértve a szaktanárságokat, valamint sok esetben a frakciók vezetőit is) a képviselőtestület ötéves mandátumának fele idejére választják csak, azaz egy-egy cikluson belül két és fél év után általános tisztújítás van.

---

<sup>3</sup> Horváth Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról, 6. kiadás, 2005



## **Az Európai Parlament elnöke**

Mióta az EP tagjait Európa-szerte közvetlen voksoláson választják (1979), az EP mindenkori elnökét két és fél évre választják. Elnökjelölt az lehet, akit egy vagy több frakció, illetve legalább 32 képviselő erre ajánl, majd titkos szavazás nyomán megszerzi a leadott voksok abszolút többségét. Feladata az ülések elnöklése, az EP tevékenységének irányítása (így az Elnökök Konferenciájának és az Irodának a vezetése), továbbá kifelé - például a nemzetközi kapcsolatokban -, valamint az Európai Tanács (EU-csúcs) ülésein az EP képviselte.

### ***Az EP elnökei 1979 óta***

- Simone Veil (francia, Liberális és Demokrata csoport - 1979-82)
- Pieter Dankert (holland, Szocialista Csoport - 1982-84)
- Pierre Pflimlin (francia, Európai Néppárt Csoport - 1984-87)
- Lord Plumb (brit, Európai Demokrata Csoport - 1987-89)
- Enrique Baron Crespo (spanyol - Szocialista Csoport - 1989-1992)
- Egon Klepsch (német, Európai Néppárt Csoport - 1992-94)
- Klaus Hansch (német, Európai Szocialista Párt - 1994-1997)
- José Maria Gil-Robles (spanyol, Európai Néppárt - 1997-1999)
- Nicole Fontaine (francia, Európai Néppárt - 1999-2002)
- Pat Cox (ír, Európai Liberális, Demokrata és Reformista Csoport - 2002-2004)
- Josep Borell (spanyol, Európai Szocialista Párt - 2004 -)

### **Az EP Bizottságai**

Az EP munkájának meghatározó hányada állandó szakbizottságokban zajlik, amelyeket számos további ideiglenes testület, valamint interparlamentális delegáció egészít ki. Az alábbiakban most csak az állandó bizottságokkal foglalkozunk.

### ***Az EP állandó szakbizottságai 2004. júliusa után:***

1. Külügyi bizottság

- 
2. Fejlesztési bizottság
  3. Nemzetközi kereskedelmi bizottság
  4. Költségvetési bizottság
  5. Költségvetési-ellenőrzési bizottság
  6. Gazdasági és pénzügyi bizottság
  7. Foglalkoztatási és szociális bizottság
  8. Környezetvédelmi, közegészségügyi és élelmiszerbiztonsági bizottság
  9. Ipari, kutatási és energiaügyi bizottság
  10. Belső piaci és fogyasztóvédelmi bizottság
  11. Közlekedési és idegenforgalmi bizottság
  12. Regionális fejlesztési bizottság
  13. Mezőgazdasági bizottság
  14. Halászati bizottság
  15. Kulturális és oktatási bizottság (megj: ide tartozik a média is)
  16. Jogi bizottság
  17. Polgári szabadságjogok, bel- és igazságügyek bizottsága
  18. Alkotmányügyi bizottság
  19. Nők jogaival és az esélyegyenlőséggel foglalkozó bizottság
  20. Petíciós bizottság

## • Az Európai Parlament illetékessége (hatáskör és feladat)

Az Európai Parlament működése közvetlenül **hatással** van az európai polgárok életére. Az Európai Parlament a viták és döntések helyszíne, itt szembesülnek egymással demokratikus úton a kényes politikai és nemzeti kérdések: az európai közvélemény laboratóriumának is tekinthető.

A parlamentek klasszikus funkciói a **jogalkotás, a végrehajtó hatalom megválasztása és ellenőrzése**, valamint konszenzuskeresés. Ez utóbbi funkció, egyfajta politikai érdekközvetítő feladatként a szervezett társadalmi erőknek a döntéshozatalba való bevonása, valamint a közvéleménnyel kialakított kölcsönös kapcsolattartáson keresztül valósul meg. **Az Európai Parlament hatáskörei és feladatai az előzőekben felsorolt funkciókhoz igazodnak, de nincs egybeesés egyetlen tagállam parlamenti**



**modelljével sem. Sajátos feladatként jelenik meg az Európai Parlament esetében a népek integrációjának funkciója** – amely a kialakultnak mondható tagállami modellekben kevésbé számít említésre méltó feladatnak.<sup>4</sup>

### **Az Európai Parlament működési szabályai:**

- **Az öngazgatás joga:** A Parlament működésének szabályait az alapítószerződések, az államközi szerződések és a saját maga által létrehozott szabályok jelentik. A Parlament önállóan rendelkezik a tisztségviselők megválasztásáról, működési mechanizmusainak és adminisztratív apparátusának föllállításáról. A Parlament öngazgatási hatásköre a Parlament székhelyével kapcsolatban, azonban csorbát szenved, hisz politikai befolyását jelentősen csökkentti az, hogy a székhelye nem Brüsszelben van, ráadásul a különböző szerveit különböző országokban helyezték el.
- **Jogalkotás:** A parlamentnek nincs általános jogalkotási hatásköre, de ma már aktívan részt vesz a jogalkotási folyamatban. Azonban az eljárások egyikében sem a Parlament hozza a véghatározatot, és csak a hozzájárulás és az együttdöntés biztosít az EP-nek vétőjogot. A döntéshozatali folyamatban a Parlament, mint döntésbefolyásoló, illetve mint döntéshozó vehet részt. Az előbbi az információs, a költségvetési eljárást és a konzultációt jelenti. Az információs eljárásban a Parlamentnek érdemi ügydöntő hatásköre nincs, de olyan politikailag lényeges kérdésekről szerezhethet tudomást, mint ami a gazdaságpolitikához, kül- és biztonságpolitikához, valamint a bel- és igazságügyi együttműködéshez kapcsolódik. A költségvetési eljárásban a nem az alapszerződés által meghatározott kiadásokkal kapcsolatban a Tanács alapjavaslatot módosító indítványait véglegesen elutasíthatja, illetve a teljes költségvetési javaslatot elvetheti. A konzultáció során a Parlament az elé kerülő javaslatok tartalmát megismerheti, azokról vitát folytathat, véleményt formálhat, és azt közölheti a többi szervvel. Az EP jelentősége itt abban áll, hogy véleménye a Tanács további eljárásának előfeltétele. A konzultációt egy olvasatban a plénum vagy a kijelölt bizottság hajtja végre. Elutasító határozata és a végszavazás előtt azonban az elnök kérheti a Bizottságtól a javaslat visszavonását. Ha ez nem valósul meg, akkor a plénum szavazás nélkül visszautalja két hónapos határidővel a

<sup>4</sup> Dr. Sándor Erzsébet, Az Európai Unió Közjogi Alapjai, Dialógus Campus 2003, Pécs , 123-124 old.



javaslatot a hatáskörrel rendelkező bizottságnak. A módosító javaslatokról való szavazást pedig általában addig napolják, míg a Bizottság véleményét ki nem nyilvánítja. Amennyiben a Bizottság nem fogadja el a módosítványt, akkor a Parlament korlátlan ideig tovább tárgyalhatja a javaslatot. Konzultáció formájában zajlik, pl. az új mezőgazdasági árak meghatározása. A döntéshozó hatásköreiben a Parlament az együttműködési, együttdöntési eljárásban és a hozzájárulásban vesz részt. A Parlament hozzájárulása szükséges az új tagállamok felvételéhez és a nemzetközi egyezmények megkötéséhez, a legfontosabb anyagi vonzatú kérdésekben és az alapvető alkotmányos kérdésekben. Pl. hozzájárulás keretében szól bele a Parlament a strukturális politikába, illetve az Európai Központi Bank feladatainak meghatározásába. A hozzájárulás megtagadása vétónak minősül. Az együttműködési eljárásnak két olvasata van. Ezt a döntési formát az EEO vezette be, és a Parlament és a Tanács közös döntését kell alatta érteni, ahol a Tanács felsőbbrendűsége jellemző. Az első olvasat a konzultációval azonos. Ha az itt tárgyalt javaslatokat módosítás vagy szavazat nélkül elfogadja a Parlament, nem lesz szükség második olvasatra, ahol a javaslat ugyanazon bizottság ügyrendjének élére kerül, amely az első olvasatot is tárgyalta, ahol sor kerül a javaslat értékelésére és módosítására. Ha a Parlament a javaslatot elutasítja, a Tanács azt csak egyhangúan fogadhatja el, ezért úgyis mondhatnánk, hogy övé az utolsó szó. Ilyen eljárás keretében hoznak döntést a kutatásokban, környezetvédelemben, az Európai Regionális Alapról és a fejlődő országokkal való együttműködés kérdésében. Az együttdöntési eljárásnál a kétolvasatos tárgyalás egyeztetési eljárással egészül ki, ahol a Parlament a Tanáccsal együtt dönt. A Parlament először a költségvetés meghatározásának kapcsán, 1975-ben vehetett részt ebben az eljárásban. Végül a Maastrichti és az Amsterdami szerződés újabb területeken biztosította a Parlament vétójogát. Az első olvasat megfelel az együttműködési eljárásnak a Parlament szempontjából. Innen az eljárás vagy az együttműködési eljárás második olvasata szerint vagy egyeztetés során folytatódik. Itt sikertelen egyeztetés esetén, illetve a sikeres egyeztetés esetén, akkor ha a Parlament vagy a Tanács 6 héten belül nem fogadja el az egyeztetett közös álláspontot, az eljárásnak jogszabályi kibocsátás nélkül vége. A Parlament ezt a vétójogát a belső piacot, a kutatást és technológiát, az oktatást, az egészségügyet, a kultúrát, a transz-



európai hálózatokat, a hosszabb távú környezetvédelmi ügyeket és fogyasztóvédelmet érintő kérdésekben használhatta az Amszterdami szerződésig, ami azonban tovább szélesítette azon kérdések sorát, ahol a Parlament élhet vétójogával.

- **Politikai ellenőrzés:** Az EP-nek a nemzeti parlamentekhez hasonló ellenőrző hatásköre van, azonban helyzete különösen nehéz, mert az EP távol esik a közösségi jog végrehajtásától, hisz azt a nemzeti kormányok látják el, így azokra nincs befolyása. Az EP nem ellenőrizheti ténylegesen a kormányok Tanácsban ülő képviselőit sem, csak a Bizottság felé terjesztheti ki felügyeletét, amely azonban nem végzi, hanem csak ellenőrzi a végrehajtást.

## • A bővítés hatása az Európai Parlamentre\*

Az Európai Unió bővítése értelemszerűen több szempontból hatással volt és van az EU közös képviselőtestületére. Az új tagállamok több tucat képviselője jelenik meg egy olyan testületben, amely igyekszik határok között tartani lehetséges létszámát. Mindez mindenekelőtt a helyek újraelosztását tette szükségessé. Felvetett azonban egy sor logisztikai problémát is – kezdve a székek számának növelésével az ülésteremben, folytatva az új tagállamok, új munkanyelv problémájával, egészen az új irodaház építésének szükségességéig. S akkor még nem szóltunk arról, hogy ennyi új képviselő tömeges megjelenése sokak számára egyfajta politikai átrendeződés lehetőségét is előrevetítette (ez végül is – a főbb arányokat tekintve – alaptalan feltételezésnek bizonyult).

Ami a képviselőhelyek számát illeti: már évekkel a tényleges bővítés előtt, a Nizzai Szerződés 2000. decemberi véglegesítésekor tudni lehetett, hogy ezen a téren lépni kell. Azt már az 1997-es Amszterdami Szerződés kimondta, hogy az Európai Parlament létszáma „nem fogja a hétszáz főt meghaladni”. Tekintve, hogy a testületnek Nizza idején máris 626 tagja volt, a 700 fős plafon további 8-10 ország felvételekor



csakis úgy volt tartható, ha az addigi tagok lemondtak helyeikről, és az új taglétszám mellett újra kezdték ezek elosztását.

A statisztikák számát figyelembe véve, úgy tűnt, hogy a bővítési folyamat nem csak a Parlamentben dolgozók számbeli növekedéséhez vezet a képviselők által, ha nem a velük járó nyelvi és kifejezési, megértési problémákra irányuló dolgokat megoldó más alkalmazottak létszáma is. Sokáig fogósabb problémának tűntek a logisztikai következmények. Különösen a „nyelvi kérdés” tűnt nehezen – vagy legalábbis csak nagyon drágán – megoldhatónak. Az Európai Parlamentben ugyanis sérthetetlen alapelvnek számít, hogy minden honatyának joga – és lehetősége! – kell legyen országa hivatalos nyelvén felszólalni, mások felszólalását így hallgatni, hivatalos anyagokat kézhez kapni, vagy a maga részéről ilyet írni. „A képviselőválasztásnak nem lehet kritériuma a nyelvvizsga-papír” – hangzott és hangzik ma is a sokat emlegetett alapelv. Mindez azonban a megfelelő tolmácsolási háttér megteremtését feltételezte, ami nem kis fejfájással járt.

Már 2000-ben megszületett az ezt megalapozni hivatott akcióterv. Minden új nyelv bekapcsolódása átlagosan 120 új ember munkába állításával járt, a kibővített parlamentben pedig a költség 35-40 százalékát – mintegy évi 300 millió eurót – kizárólag a nyelvi rezsim menedzselésére fordítják.

. Az Európai Parlament szerepét egy olyan rendszerbe illeszkedve gyakorolja, amely a szereplők kölcsönös ellenőrzésén, egymás kiegészítésén alapul, s amelyet a szakirodalom „kormány nélküli többszintű kormányzati rendszerként” <sup>5</sup> definiál. **\*Az EP dolga – a közvetlen választás miatt is – az állampolgári érdekek megszólaltatása, valamint az EU-szintű döntéshozási folyamat figyelemmel követése, véleményezése, befolyásolása.** Tevékenysége nem a nemzeti parlament háttérbe szorításával zajlik, az EP inkább kiegészíti a nemzeti törvényhozásokat. Ugyanakkor a nemzeti parlamentek ellenőrizni, irányítani próbálják az EU döntéshozási folyamataiban résztvevő saját, nemzeti politikusaikat.

**Milyen jövő várhat erre a testületre az EU-integráció előrehaladásával? Vannak-e még fejlődési tartalékai? S mely tényezők veszélyeztethetik működését?** Voltaképpen valamennyi eddigi uniós intézményi reform egyik tétje éppen az volt, hogy

---

<sup>5</sup> Horváth Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról, 6. kiadás, 2005



újabb jogosítványokat és hatásköröket engedtek át az Európai Parlamentnek. Így juthatott el az EP a hatvanas-hetvenes évekbeli egyszerű (jogi következményekkel nem járó, bár politikailag sokszor nem negligálható) véleményalkotási hatáskörtől a tényleges és megkerülhetetlen jogalkotói hatáskörig. Az elmúlt évtizedekben az **EP** története azért válhatott sikertörténétté, mert minden reform-fordulóból erősebben került ki. Minden alkalommal növelte azon területek számát, amelyeken ha egyedül nem is, de többé már nélküle sem történhet jogalkotás. Erre a mostani Európai Alkotmány létrehozásáról szóló Szerződés is jó példával szolgálhat, hiszen az új szerződés kilátásba helyezi, hogy az Európai Parlament a teljes közösségi költségvetés felett – a Tanáccsal azonos súlyú – felügyeletet gyakorolhat. Természetesen vannak még hiányosságok. Már a Nizzai Szerződésről szóló tárgyalásokon is meghatározó EP-törekvés volt, hogy a testület kapjon automatikus együttdöntési jogkört minden olyan területen, ahol a Tanács többségi szavazással dönt. Ez azonban még ma sem teljes körű. A lényegi területeken még ma is hiányzik az EP társ-törvényalkotói jogosítványa. (A közös mezőgazdasági politikai esetében például többnyire csak véleményező jogkörrel bír.)

Várhatóan az EP a jövőben is törekedni fog arra, hogy további területeket hódítson meg magának, és még inkább kiterjessze együttdöntési jogosítványát. Ugyancsak valószínű, hogy azokban a kérdéskörökben, ahol a tagországoknak vétőjoguk van, a Parlament nem érheti el e célját. Az is bizonyosra vehető, hogy az EP a társ-jogalkotói szerepkörből belátható időn belül aligha lép tovább kizárólagos jogú törvényalkotóvá. Ez ugyanis a döntéshozatal lényegi módosulását feltételezná, amelyben az intézményi háromszögön belül is érdemben változnának a viszonyok. A jogalkotó szerep az uniós integráció egészét is gyökeresen megváltoztatná, és az jelentős mértékben elmozdulhatna a közös államiság (ma még nem vállalható) képlete felé.

Ugyanakkor az Európai Parlamentnek – sikereinek ünneplése mellett – meg kell birkóznia egy másik kihívással: önmaga legitimációs válságának veszélyével.



\* \* \*

### III.

## Az országjelentések

- **Mi az országjelentés?**

Az **országjelentés**ként ismert dokumentum kapcsán, a csatlakozás „finisében” szükségszerűen adódik a kérdés: hol tartunk az Európai Unióhoz való csatlakozás folyamatában; mennyire vagyunk felkészültek a jelenlegi tagsághoz, a velünk csatlakozó újakhoz és talán önmagunk elvárásaihoz viszonyítva; milyen feladatok várhatók a 2007-es (?) csatlakozásig?

Az Európai Tanács az Európai Bizottság javaslat alapján elhatározta, hogy 1998 végétől évente jelentések készülnek valamennyi közép-kelet európai ország csatlakozási felkészülésben tett előrehaladásáról. Joggal vetődik fel a kérdés, hogy mihez viszonyítják a jelentés készítői a fejlődést, „milyen magasságú léceket kell átugorni” ahhoz, hogy az EU követelményeknek egy ország megfeleljen. A legfontosabb szempontok az Európai Tanács 1993. évi koppenhágai ülésén fogalmazódtak meg mint csatlakozási (koppenhágai) kritériumok:

- **politikai követelmény** a működő demokrácia, azaz a demokratikus intézményrendszer, a jogállamiság, az emberi jogok és kisebbségvédelem.
- **gazdasági alapkövetelmény** a működő piacgazdaság, a gazdasági verseny, az áruk, szolgáltatások, tőke, munkaerő szabad áramlása, a várható Unión belüli



erősebb partnerek piaci nyomásával való „megbirkózás”, a piaci erőknek való megfelelési képesség.

- **jogi alapkövetelmény**, hogy a jelölt ország képes legyen az Unió joganyagának az ún. „Közösségi Vímányoknak” hatékony alkalmazására és érvényesítésére, a jogharmonizáció megteremtésére.

A tagsággal járó kötelezettségek teljesítésének részletei ún. fejezetekben jelennek meg, ezeket a Közösségi vívmányok fejezeteinek nevezik. Külön fejezetet kap a Közösségi támogatások áttekintése, az ún. előcsatlakozási alapok (phare, sapard, ispa) mint a felkészülést segítő finanszírozási források működésének áttekintése.

Amióta Románia elkezdte a csatlakozási tárgyalásokat, azóta az országjelentés is minden évben elkészül. A dokumentum azért tölt be kulcsszerepet, mert kifejti az Európai Bizottság hivatalos álláspontját a csatlakozási előmenetellel kapcsolatosan. Ezek különösen azokra a területekre térnek ki amelyekben Romániának lemaradásai, problémái vannak. Az országjelentések mérföldkönek tekinthetők Románia csatlakozási folyamatában. Az 1998-tól évente megjelenő országjelentések folyamatosan „enyhültek”, és egyre kevesebb területet tekintettek problémásnak az ország fejlődésének köszönhetően. Pár téma azonban egészen a legutolsó, 2005 októberi, eddig a legpozitívabb országjelentésig fennmaradt: az Unió jövőbeli külső határainak megerősítése, biztonságosabbá tétele, korrupció elleni harc, a szellemi tulajdon szabályozása, a mezőgazdasági támogatások fizetési egységének létrehozása, valamint a regionális fejlesztési támogatások kontrollmechanizmusainak fejlesztése, az ipari környezetszennyezés, az állami közbeszerzések és az adóhivatalok kommunikációs hálózata.

## • **Hogyan jutott el Románia eddig?**

Románia, az első szocialista ország, mely hivatalos kapcsolatokat létesített az Európai Közösséggel, 1974-ben bekerült a Közösség általános preferenciarendszerének



kedvezményezettjei közé, 1980-ban pedig az ipari termékek kedvezményes vámrezsimjéről szóló szerződést kötött az Európai Közösséggel. A diplomáciai kapcsolatok hivatalos felvételét követően az Európai Közösség és Románia között több fontos megállapodás született. Ilyen az 1991-ben aláírt kereskedelmi és együttműködési egyezmény és az 1995-ös Európai Egyezmény, amely a könnyűipari (elsősorban textil) és a feldolgozott agrártermékek piacán is kedvezményes elbánást biztosított Romániának. Románia **1995. június 22-én** nyújtotta be felvételi kérelmét az Európai Unióhoz.

### **Út a csatlakozási tárgyalások megkezdéséig**

Az Európai Tanács 1995 decemberében felkérte a Bizottságot, hogy minél előbb alakítsa ki a Románia csatlakozásával kapcsolatos közös álláspontot. Ennek megfelelően született meg 1997. július 15-én a Bizottság véleménye (az ún. avis), amely - figyelembe véve az uniós jelentések diplomatikus nyelvezetét - meglehetősen keményen fogalmaz. A végkövetkeztetés a koppenhágai kritériumoknak megfelelően épült fel: elismerte, hogy Románia jelentős haladást ért el a politikai feltételek teljesítésében, ugyanakkor rámutatott, hogy az országnak középtávon is súlyos nehézségeket jelentene alkalmazkodni az európai gazdasági versenyhez. Ugyanakkor a Közösségi joganyag átvétele terén Románia még a legalapvetőbb szabályokat sem építette be saját jogrendjébe.

1998-tól a Bizottság minden évben ún. monitoring jelentést készített Romániáról. **Az első jelentés szerint** az első koppenhágai kritérium - a politikai stabilitás - teljesítése maradéktalanul sikerült, de az ország nagyon keveset lépett előre gazdasági téren, sőt romlott versenyképessége. 1999-ben merültek fel a gyermekvédelem helyzetével kapcsolatos, az EU részéről megfogalmazott aggodalmak, amelyek - hasonlóan a romák diszkriminációjához - visszatérő elemei maradtak a későbbi országjelentéseknek is. Bár 1999-re a gazdaság helyzete nem javult („Románia nem tekinthető működő piaccgazdaságnak”), az ország jelentős előrehaladást tanúsított az *acquis* átvételében.

A gazdasági problémák ellenére a Bizottság javasolta, hogy az EU kezdje meg a csatlakozási tárgyalásokat Romániával. Az Európai Tanács ennek megfelelően az 1999.



decemberi helsinki tanácsi ülés záródokumentumában 2000. február 15-ét jelölte meg a folyamat kezdeteként. Érdekesség, hogy ugyanekkor kezdődtek a tárgyalások a ma már uniós tag Szlovákiával, Lettországgal, Litvániával és Máltával is.

A tárgyalások során született újabb Bizottsági értékelések - az ország erőfeszítéseinek megfelelően - egyre kedvezőbb képet festettek Románia helyzetéről. 2002-ben a jelentés pozitívan említi a kisebbségek helyzetében beállt változásokat, így mindenekelőtt a nyelvhasználati jogot szabályozó törvényt. 2003-ban a Bizottság elsősorban a jogharmonizációs eredményeket emelte ki, míg egy évvel később Románia megkapta a „működő piacgazdaság” minősítést, eleget téve ezzel az összes kritériumnak.

### **A csatlakozási tárgyalások**

Románia 2000. február 15-én kezdte meg a csatlakozási tárgyalásokat, és 2002-re az összes fejezetet megnyitották. A tárgyalási folyamat 2004. december 14-én ért véget. Románia nyolc témakörben (**szolgáltatások szabad áramlása, tőke szabad áramlása, versenyjogi, mezőgazdaság, közlekedéspolitika, adóügyek, energiapolitika, környezetvédelem**) kért és kapott átmeneti mentességet (derogációt) az uniós előírások teljesítése alól. A tárgyalásokon a legproblémásabb a versenyjogi és a bel- és igazságügyi fejezet lezárása volt, melyek az utolsó napokra maradtak. Előbbiben a nagy állami ipari cégek (jellemzően az acélipar) támogatásával kapcsolatos román politika volt elfogadhatatlan az Unió számára, míg utóbbiban Románia nem kért mentességet, az EU azonban többször kétségbe vonta Románia felkészültségét (elsősorban az illegális menekültek kiszűrésével kapcsolatosan). A legtöbb derogációt (11) Románia a környezetvédelem terén kapta. A leghosszabb ideig tartó mentesség, a városi szennyvízgyógytárolás teljes kiépítése alóli felmentés 12 évig halasztható.

A tárgyalások előrehaladtával - a román felet ösztönözve - az Európai Tanács 2002. decemberi, koppenhágai ülésén meghatározta a belépés konkrét időpontját. A 2007-es dátumot a 2003. júniusi thesszaloniki csúcson az Európai Tanács újra megerősítette.

A tárgyalások során világossá vált, hogy a 2007. januári 1-i belépés tartható ugyan, de továbbra is nagy erőfeszítéseket kíván Romániától. Ezt figyelembe véve került



be a csatlakozási szerződésbe egy olyan védzáradék, hogy amennyiben az ország mégsem tudja teljesíteni a csatlakozás pillanatáig valamennyi vállalt kötelezettségét, a belépés időpontja egy évvel, 2008. január 1-re módosítható.

Annak érdekében, hogy Románia csatlakozása zökkenőmentes legyen, az Európai Bizottság a korábbiakhoz hasonlóan éves monitoring jelentéseket készít az országról, különös tekintettel a versenyjog, a bel- és igazságügy, illetve - magyar kérésre - a környezetvédelem témakörére.

Az Európai Tanács 2004. december 17-i ülésén hozott határozat szerint ugyanakkor „Románia a csatlakozás időpontjáig minden tagsággal járó kötelezettségének eleget tud tenni”. Hasonló véleményt adott ki a Bizottság 2005. február 22-én. Harmadikként az Európai Parlamentnek is rábólintott a csatlakozási szerződés tervezetére 2005 április 13.-án. A román csatlakozási szerződést végül 2005. április 25-én írták alá Luxemburgban.

A szerződés hatályba lépéséhez szükséges, hogy azt mind a huszonöt tagállam nemzeti parlamentje ratifikálja. A ratifikációs periódus 2005. április 25. - 2007. január 1-ig tart. Eddig 17 uniós tagállam ratifikálta azt. A szerződés aláírásától a csatlakozás napjáig Románia aktív megfigyelői státuszban vesz részt az uniós döntéshozatalban, vagyis az összes fórumon jelen van, véleményt is nyilváníthat, csak a szavazásokon nem vehet részt.

### • **Aktualitás 2006. május 16. – szeptember 26.**

A bizottság Strassburgban ismertetett jelentése - a több területen megmutatkozó bolgár és román lemaradás dacára - nem ajánlja a két balkáni ország felvételének 2008-ra történő elhalasztását, de kilátásba helyez még egy értékelést ősze.

Bulgáriának és Romániának jó esélye van arra, hogy 2007. január elsején csatlakozhasson az Európai Unióhoz - tűnik ki az Európai Bizottság 2006 május 16 Strasbourgban közzétett jelentéséből, amely - több szférában mutatkozó bolgár és román lemaradás dacára - nem ajánlja a két balkáni ország felvételének egy évvel történő elhalasztását, de kilátásba helyez még egy értékelést ősze elején. A tagfelvételtől való

döntést a bizottság októberre halasztotta el. A jelentésből az is kiderült, hogy akkor van relevanciája a 2008-ig való halasztásnak ha Románia nem ér el megfelelő haladást a bűnözés visszaszorításában és a közigazgatás átalakításában.

A jelentések szerint Bulgáriának még hat, Romániának még négy területen kell sürgős lépéseket tennie: közös probléma a mezőgazdasági kifizető ügynökségek működőképessé tétele, a mezőgazdaság egységes irányító és ellenőrző rendszerének kiépítése, és az állategészségügyi létesítmények fejlesztése. Emellett Bukarestnek adóügyi technológiáját kell összhangba hoznia a többi EU-orsszággal, Szófiának viszont komolyabb problémákkal kell megküzdenie, így a szervezett bűnözés elleni harcra kell bizonyítékokkal szolgálnia, fokoznia kell a pénzmosás elleni harcot, továbbá javítania kell a majdani uniós felzárkóztatási támogatások felhasználásának pénzügyi ellenőrzésére hivatott rendszert. A Romániáról szóló jelentésben Brüsszel a romák helyzetében is további - a belépés időpontját már nem érintő - javításokat tart szükségesnek Brüsszel; **a magyar kisebbségről nem esik szó, de a dokumentum megjegyzi, hogy továbbra is szoros figyelemmel kell követni a parlamentben megvitatás alatt álló kisebbségi törvényt.**



A hírek és aktuális indexek, amelyek május hónap folyamán kerültek nyilvánosságra, ezeknek összességét figyelembe véve következésképpen azt lehet levonni, hogy Románia nincs kellőképpen felkészülve az Unióval való csatlakozásra.

Románia utolsó országjelentés jellegű dokumentációja 2006. szeptember 26.-ka előtt kiszivárgott információk szerint az országjelentésekben várhatóan a hiányosságok



között sorolják fel az igazságügyi reform, az uniós mezőgazdasági támogatásokhoz kapcsolódó intézményrendszer, valamint az állategészségügy problémáit, továbbá rögzítik, hogy szükség van a korrupció és a szervezett bűnözés elleni harc fokozására. Az Európai Parlament hivatalosan már megadta hozzájárulását Románia és Bulgária felvételéhez.<sup>6</sup> A képviselők azonban még az ősszel saját jelentésekben is kifejtik véleményüket a két ország csatlakozási folyamatáról. Az Európai Parlament hivatalosan már megadta hozzájárulását Románia és Bulgária felvételéhez. A képviselők azonban még az ősszel saját jelentésekben is kifejtik véleményüket a két ország csatlakozási folyamatáról. Így most már teljes bizonyosságot kapott, hogy Románia 2007 január elsejétől csatlakozik az Európai Közösséghez!<sup>7</sup>

## **Használt bibliográfia:**

- **Dr. Sándor Erzsébet, Az Európai Unió Közjogi Alapjai, Dialógus Campus 2003, Pécs**
- **Horváth Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról, 6. kiadás, 2005**
- **Európai Parlament – sajtószolgálat**
- **<http://www.europarl.europa.eu/>**
- **<http://csatlakozas.ro>**

---

<sup>6</sup> <http://euraktiv.hu>

<sup>7</sup> Forrás: Európai Parlament – sajtószolgálat