

**Pécsi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
Doktori Iskola**

Mohay Ágoston

Az Európai Parlament a Bíróság előtt

*Az Európai Unió Bírósága gyakorlatának hatása az Európai
Parlament intézményi pozíciójára*

Doktori értekezés

Témavezető:

*Szalayné Sándor Erzsébet
habilitált egyetemi docens*

**Pécs
2012**

Tartalomjegyzék

I. fejezet: Bevezetés	6
1. A témaválasztás indokolása.....	6
2. A kutatás során alkalmazott módszerek	6
3. A kutatás célja – az értekezés hipotézisei	8
II. fejezet: Az Európai Parlament perképessége	10
1. Az Európai Parlament, mint beavatkozó.....	10
2. Az Európai Parlament perképessége a mulasztási eljárásban	14
2.1. Az Európai Parlament felperesi pozíciója	14
2.2. Az Európai Parlament alperesi pozíciója	17
3. Az Európai Parlament perképessége a semmissé nyilvánítási eljárásban.....	18
3.1. Az Európai Parlament alperesi pozíciója	18
3.1.1. <i>Előzmények: a 230/81. és 108/83. sz. Luxemburg kontra Parlament ügyek</i> <i>elfogadhatósági kérdései</i>	18
3.1.2. <i>A Les Verts-ügy</i>	20
3.1.3. <i>A Parlament tisztán belső hatású, illetve harmadik személyek vonatkozásában</i> <i>joghatás kiváltására alkalmas aktusainak elhatárolása</i>	23
3.2. A Parlament felperesi pozíciója	26
3.2.1. <i>A komitológia-ügy</i>	27
3.2.2. <i>A komitológia-ügy kritikája.....</i>	29
3.2.3. <i>A Csernobil-ügy.....</i>	30
3.2.4. <i>A Csernobil-ügy értékelése.....</i>	34
3.2.5. <i>A Parlament perképességének további alakulása a semmissé nyilvánítási eljárás</i> <i>kapcsán Maastrichttől Lisszabonig</i>	34
4. A Parlament részvétele előzetes döntéshozatali eljárásokban.....	36
5. Véleménykérés az Európai Unió tervezett nemzetközi megállapodásai kapcsán.....	37
6. A Parlament, mint a Bíróságnak tájékoztatást nyújtó intézmény.....	38
7. A Parlament bíróság előtti eljárásának eljárási-adminisztratív kérdései.....	38
7.1. Döntés bírósági eljárás kezdeményezéséről.....	38
7.2. A Parlament Jogi Szolgálatára	39
8. A Parlament a Bíróság előtt – összegzés.....	40
III. fejezet: Az Európai Unió Bírósága esetjogának hatása a Parlament összetételére, szervezetére és működésére	42
1. Az európai parlamenti választójog jogosulti körének értelmezése a Bíróság gyakorlatában	42
1.1. A Matthews-ügy és utóélete – az európai parlamenti választójog kiterjeszhetősége	43
1.1.1. <i>Gibraltár sajátos státusza és helyzete az uniós jog szempontjából.....</i>	44
1.1.2. <i>A Matthews-ügy.....</i>	45
1.1.3. <i>A Spanyol Királyság kontra Egyesült Királyság ügy</i>	46
1.1.3.1. <i>Az ügy körülményei</i>	46
1.1.3.2. <i>A Bíróság előtti eljárás</i>	49
1.1.4. <i>Az ügyek jelentősége és a Lisszaboni Szerződés esetleges hatása</i>	56
1.2. Az Eman és Sevinger ügyek - Az európai parlamenti választójog korlátozhatósága.....	58
1.2.1. <i>Az Eman és Sevinger ügyek tényállása</i>	59
1.2.2. <i>Aruba helyzete az uniós jogban.....</i>	60
1.2.3. <i>Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések és a Bíróság válasza</i>	60
1.2.4. <i>Az előzetes döntés következményei</i>	64
1.2.5. <i>Az ügyek jelentősége.....</i>	66

2. Mandátumvizsgálat az Európai Parlamentben – mire terjednek ki a Parlament jogai? ...	68
2.1. Az Olasz Köztársaság és Donnici kontra Parlament ügyek	68
2.1.1. Az <i>Európai Parlament határozata</i>	70
2.1.2. A <i>Bíróság előtt indult eljárások és a felek érvei</i>	71
2.1.3. A <i>Bíróság ítélete</i>	72
2.2. A képviselői hely megüresedése	75
2.3. Az ügyek jelentősége.....	76
3. A Parlament öngazgatási-önszervezési joga	77
4. A parlament szervezeti felépítése: a közös politikai meggyőződés, mint a frakcióalapítás feltétele	78
4.1. A Független Képviselők Technikai Csoportja létrejöttének körülményei	80
4.2. A Törvényszék (Elsőfokú Bíróság) előtt indult ügyek.....	82
4.3. Az elfogadhatóság problémája	82
4.4. Az ügy érdekéhez tartozó kérdések.....	84
4.5. A Bíróság elé terjesztett fellebbezések.....	95
4.6. Az Európai Parlament Eljárási Szabályzatának módosítása az ítéletek fényében	97
4.7. Az ítéletek jelentősége.....	98
5. A Parlament ülészakának értelmezése és a képviselők mentelmi joga	99
5.1. Az Európai Parlament ülészakái	99
5.2. Az ülészak időtartama és a mentelmi jog összefüggései	101
5.3. A mentelmi jog felfüggesztéséről való döntés	104
5.4. A mentelmi jog terjedelme	108
6. Az Európai Parlament székhelyének és működési helyeinek kérdése	110
6.1. Az Európai Parlament működési helyeinek kialakulása	110
6.2. A 230/81. számú Luxemburg kontra Parlament ügy.....	112
6.2.1. Az <i>Európai Parlament elfogadhatósági kifogásai</i>	113
6.2.2. Az <i>ügy érdekét érintő kérdések</i>	114
6.3. A 108/83. sz. Luxemburg kontra Parlament ügy	116
6.3.1. Az <i>elfogadhatóság kérdése</i>	116
6.3.2. Az <i>ügy érdeméről</i>	117
6.4. A 358/85. és 51/86. sz. Franciaország kontra Parlament egyesített ügyek.....	117
6.4.1. Az <i>elfogadhatóságról</i>	118
6.4.2. Az <i>ügy érdekét érintő kérdések</i>	119
6.5. Az EP 1989-es szervezeti állásfoglalása	120
6.6. A C-213/88. és C-39/89. sz. Luxemburg kontra Parlament egyesített ügyek.....	121
6.6.1. Az <i>elfogadhatóság kérdése</i>	122
6.6.2. Az <i>ügy érdeméről</i>	123
6.7. Az 1992. évi edinburghi európai tanácsi döntés és az EP új strasbourg-i épületének megépítése	125
6.8. A C-345/95. sz. Francia Köztársaság kontra Parlament ügy.....	126
6.8.1. Az <i>elfogadhatóságról</i>	127
6.8.2. Az <i>ügy érdeméről</i>	127
6.9. Az Amszterdami Szerződéshez csatolt jegyzőkönyv az intézmények székhelyéről és a Parlament kapcsolódó szervezési újításai.....	129
6.10. Kampány az egységes székhelyért	131
6.11. Franciaország kontra Parlament harmadszor – folytatódik a végtelen történet?...	134
7. Összegzés: a Parlament összetételének, szervezetének és működésének értelmezése a Bíróság gyakorlatában.....	137
IV. fejezet: Az Európai Unió Bírósága esetjogának hatása a Parlament hatásköreire. 139	
1. Véleményező-konzultatív hatáskör	139

2. Ellenőrző hatáskör: a képviselői kérdésfeltevés joga.....	140
2.1. A Stauner-ügy	141
2.2. Értékelés	143
3. Ellenőrző hatáskör: a Bizottság végrehajtási tevékenységének kontrollálása bírósági eljárások útján	143
3.1. A PNR-ügy	144
3.2. A Fülöp-szigeteki határbiztonsági projekt ügye.....	146
3.3. Értékelés	147
4. Keresetindítás a Bíróság előtt – a parlamenti ellenőrzés közvetett eszköze	147
4.1. Keresetindítási jog a mulasztási eljárásban	148
4.2. Keresetindítás a semmissé nyilvánítási eljárásban	149
4.3. Értékelés	150
5. A bírósági esetjog hatása a Parlament költségvetési hatáskörére.....	151
5.1. A költségvetési kiadások kategorizálása	152
5.2. A nem kötelező kiadások növelésének legnagyobb mértéke	153
5.3. Mulasztás-e a költségvetési tervezet elő nem terjesztése?	155
5.4. A költségvetési ellenőrzési hatáskör határai	155
5.5. Az ügyek értékelése	157
6. A Bíróság gyakorlatának hatása az EP jogalkotási hatáskörére.....	158
6.1. Az Európai Parlament jogalkotási részvételének célja.....	159
6.2. Az EP részvétele a konzultációs eljárásban	160
6.2.1. A parlamenti vélemény bevárásnak kötelezettsége	161
6.2.2. Az EP Eljárási Szabályzatának módosítása az izoglükóz-ítéletek fényében és a konzultáció időpontjának kérdése	163
6.2.3. Az ismételt konzultáció kérdése	165
6.2.4. A konzultáció késleltetésének korlátja – a jóhiszemű együttműködés kötelezettsége	169
6.2.5. Összegzés.....	171
6.3. A parlamenti jogalkotó hatáskör kiteljesedése: az EP részvétele az együttműködési és a rendes jogalkotási (együttdöntési) eljárásban	172
6.3.1. Az együttműködési eljárás	172
6.3.2. A rendes jogalkotási eljárás	172
6.3.2.1. Az egyeztetőbizottság hatásköre	173
6.4. Összegzés helyett, avagy törvényhozás-e az Európai Parlament?	175
6.5. A jogalap-viták	176
6.5.1. A jogalap-viták genezise: a 45/86. sz. Bizottság kontra Tanács ügy	178
6.5.2. A titándioxid-ügy	179
6.5.3. A jogalap-viták megoldásának logikai sémája a Bíróság gyakorlatában.....	180
6.5.4. A kettős jogalap megítélésének újragondolása?	183
6.5.5. A szekunder (másodlagos) jogalap megengedhetősége	187
6.5.6. A kiegészítő hatáskör alkalmazásának kontrollálása és a parlamenti kompetenciák szélesítésére tett kísérletek.....	189
6.5.6.1. Az EUMSZ. 352. cikk (EKSz. 308. cikk) alapján történő jogalkotás jogszerűségének ellenőrzése	190
6.5.6.2. A Parlament törekvése kompetenciái határainak jogalap-viták általi szélesítésére	193
6.5.7. „Pillérek közötti” jogalap-viták	198
6.5.8. A jogalap-viták jelentősége	200
7. A Parlament hatáskörei a Bíróság értelmezésében – összegzés.....	202
V. fejezet: Összefoglalás és konklúziók	204

1. Az intézményi egyensúly elvének garantálása.....	205
1.1. Az elv fogalma	205
1.2. Az intézményi egyensúly elve érvényesülésének biztosítása a Parlamentet érintő esetjogban.....	206
2. Az Európai Parlament, mint a képviseleti demokrácia letéteményese.....	208
3. A Bíróság releváns jogfejlesztő-jogértelmező tevékenységének értékelése	212
Summary: The European Parliament before the Court of Justice	216
Rövidítések jegyzéke	218
Irodalomjegyzék	219
Felhasznált jogesetek jegyzéke	227

I. fejezet: Bevezetés

1.A témaválasztás indokolása

Az Európai Parlament (EP) és az Európai Unió Bírósága jelentőségét szakavatott körökben aligha kell hangoztatni. Mindkét európai integrációs intézmény kapcsán kiemelkedő, mérföldkőnek tekinthető tudományos elemző munkák születtek. Eleddig azonban kevés hangsúlyt fordított a jogtudomány a két említett intézmény közötti kapcsolatrendszer taglalására, illetve annak összefoglaló vizsgálatára, hogy a luxemburgi bíróság ítéletei hogyan hatottak az Európai Parlamentre. Jelen doktori értekezés ezt az összefüggést kívánja megvilágítani. A vizsgálat középpontjában ezért az Európai Unió Bíróságának azon ítéletei állnak, amelyek hatást gyakoroltak az Európai Parlamentre – az esetjogi vívmányok ugyanis a Parlament intézményi státuszának majd minden vetületét érintették. A releváns bírósági ítéletekben hangsúlyosan jelennek meg olyan aspektusok, mint az intézményi egyensúly elve vagy a képviseleti demokrácia megvalósulása az Európai Unióban – a Bíróság gyakran jogfejlesztést végezve, a szerződések szellemére és rendszerére hagyatkozva értelmezte az írott primer jog egyes rendelkezéseit, hogy érvényre juttathassa ezen alapelveket, és a Parlament jogosítványait védelemben részesítse illetve adott esetben megerősítse.

2. A kutatás során alkalmazott módszerek

Az értekezés, a témaválasztásból adódóan esetjogi meghatározottságú. Kutatásom során igyekeztem ezért az Európai Parlament intézményi státusza szempontjából releváns összes jogesetet megvizsgálni. Teljes és részletes bemutatásuk azonban egyfelől túlmutatna az értekezés keretein, másfelől a dolgozat hipotéziseinek igazolásához nem is volt szükséges. A gazdag esetjogi anyagból azon ügyeket igyekeztem kiemelni, amelyek valóban jelentős, és közjogi szempontból releváns hatással voltak az Európai Parlamentre. A részletes elemzés tárgyát képező jogesetek túlnyomó többsége a Bíróság (a Lisszaboni Szerződést megelőzően: Európai Közösségek Bírósága) előtt zajlott, és ítélettel zárult. Szemügyre vettem továbbá bírósági végzéseket is, illetve értelemszerűen a Törvényszék (korábban Elsőfokú Európai Bíróság) döntéseire is figyelemmel voltam. Nem vizsgáltam azonban az úgynevezett „staff ügyeket”, azaz az Európai Parlament alkalmazottai által kezdeményezett, alapvetően munkajogi-közszolgálati kérdéseket felvető eseteket, hiszen ezek kívül esnek az értekezés

témakörén. Az ügyek javarészt az Európai Parlament közvetlen részvételével zajlottak (peres félként, beavatkozóként, észrevételeket benyújtó intézményként), ám kisebb számban olyan esetek elemzése is indokoltnak bizonyult, amelyekben a Parlament nem vett részt a bírósági eljárás szereplőjeként. Ez utóbbi kategóriához sorolhatjuk azokat az ügyeket, amelyek nem az Unió igazságszolgáltatási intézményrendszere, hanem a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága előtt zajlottak. Az európai parlamenti választójog határainak kijelölése és az Európai Parlament törvényhozási minőségének értékelése kapcsán az európai szintéren legfontosabb és legelismertebb emberi jogi standard, vagyis az Emberi Jogok Európai Egyezményének értelmezése kiemelkedő jelentőséggel bír.

Az értekezésben az egyes esetek rendszerező vizsgálata alapján kívántam megfigyeléseket tenni és következtetéseket levonni. Kutatásaimban éppen ezért elsősorban elsődleges forrásokra támaszkodtam: a releváns uniós normákra illetve bírósági ítéletekre, végzésekre és főtanácsnoki véleményekre. Az ítéletek és a kapcsolódó főtanácsnoki indítványok számottevő hányada magyar nyelven nem érhető el, ezért angol és német nyelvű eredeti forrásszövegek feldolgozására is sor került. Az egyes esetek bemutatása nem feltétlenül azonos részletességű, ami annak következménye, hogy az értekezés témaköre szemszögéből értelemszerűen nem ugyanolyan mértékben kellett figyelmet szentelni a vizsgált ügyeknek: az európai parlamenti választójoggal kapcsolatos ügyek esetében minden részlet érdekes lehet, míg egy jogalap-vita elemzésekor a tartalmi kérdésekkel csak a feltétlenül szükséges mértékben volt indokolt foglalkozni. Arra törekedtem, hogy az ügyek értékelése, valamint megjegyzéseim illetve javaslataim az egyes esetek bemutatásával párhuzamosan jelenjenek meg, nem kizárólag az összegzésekben és a zárófejezetben.

Természetesen feldolgoztam az értekezés szempontjából jelentőséggel bíró szakirodalmat is, amivel kapcsolatban utalni kell arra, hogy e források zöme csak közvetve foglalkozik az értekezésem konkrét témakörével, másrészt szinte kizárólag idegen nyelvű – elsősorban angol, kisebb részben német és francia nyelvű – forrásokról van szó. Mindazonáltal a vonatkozó magyar szakirodalomra is tekintettel voltam, ahol ez lehetségesnek és hasznosnak bizonyult.

A választott kutatási témakör aktualitása kapcsán két tényezőt szeretnék kiemelni. Egyfelől a Bíróság gyakorlata folyamatosan alakítja és formálja az intézmények, köztük az Európai Parlament intézményi pozícióját. Másfelől a Bíróság értelmező tevékenységének a Parlamentre gyakorolt hatásáról magyar nyelven szinte alig találhatunk elemzéseket, és a külföldi szakirodalomban sem tartozik a kimerítően és összefoglaló jelleggel elemzett

témakörök közé. Az értekezés ezért – legalábbis a szerző szándéka szerint – hiánypótló kutatásnak is tekinthető.

A jog általában véve is folyamatosan változik, az Európai Unió jogára pedig ez az állítás talán még fokozottabban igaz, így többek között legutóbb jelentős szóhasználatbeli és hivatkozástechnikai változásokat is magukkal hoztak. A Lisszaboni Szerződés óta az Unió jogrendszerére egységesen az uniós jog kifejezést alkalmazzuk, a közösségi jog *terminus technicus* már csak az Európai Atomenergia Közösség vonatkozásán használható. Az értekezésben általában véve az uniós jog kifejezést használok, mindazonáltal ahol történeti szempontból helyesebbnek tűnt, vagy pedig idézetről van szó, a közösségi jog kifejezéssel is találkozhat az olvasó. A szövegben továbbá az Unió bírói intézményeit főszabály szerint a Lisszaboni Szerződéssel bevezetett új elnevezéssel illetem, szükség szerint zárójelben utalva a korábbi megnevezésre. Az egyes szerződések különböző időpillanatban hatályos cikkszámaira vonatkozó hivatkozás jelenleg, kétszeres átszámolás után, nem kifejezetten egyszerű feladat, igyekeztem mindenütt a logikailag legmegfelelőbbnek látszó jelölést alkalmazni.

3. A kutatás célja – az értekezés hipotézisei

Az Európai Parlament az Európai Unió intézményrendszerének egyik legsajátosabb eleme: szupranacionális természetű, közvetlenül választott intézmény, amely az európai integrációs döntéshozatal szintjén egyedülként biztosítja a nép hatalomgyakorlásban való részvételét. A képviseleti demokrácia letéteményesének tekinthető intézmény hatáskörei folyamatosan változtak és változnak, és noha ez bizonyos fókig minden uniós intézményre igaz, az Európai Parlament státuszában következtek be a legjelentősebbnek mondható változások, mind összetételét, mind hatásköreit illetően. Az egyes szerződésmódosítások mellett az Európai Unió Bíróságának esetjoga is kihatással volt a Parlament intézményi pozíciójának alakulására, mi több, a két folyamat össze is kapcsolódik. Az értekezésem célja, hogy a Bíróság gyakorlatának a Parlamentre kifejtett hatását összefoglaló jelleggel feltárja, rendszerezze és értelmezze, levonva az uniós közjog szempontjából releváns következtetéseket.

Kutatásom középpontjában annak vizsgálata állt, hogy az Európai Unió Bíróságának ítéletei milyen hatást gyakoroltak az Európai Parlamentre – az esetjogi vívmányok ugyanis a Parlament intézményi státuszának majd minden vetületét érintették. Nem kizárólag olyan bírósági ügyek lehetnek hatással a Parlamentre, amelyekben félként vagy beavatkozóként maga is részt vesz, de az esetek többségében ez a helyzet. Ebből következően szükséges a

Parlament perképeségének elemzése is, amelyet sajátos módon szintén jelentősen alakított a luxemburgi bíróság gyakorlata. Szükségesnek bizonyult az uniós jogon túlra is kitekinteni: az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéletei szintén relevánsak a vizsgált tárgykör egyes vetületei szempontjából.

Az értekezés kiindulópontja tehát, hogy az Európai Unió Bíróságának (és részben az Emberi Jogok Európai Bíróságának) gyakorlata kiemelkedő módon befolyásolta a Parlamentnek, mint az Európai Unió egyik főszervének működését és kompetenciáit – az esetjogi fejlemények nélkül egészen más helyzetben lenne a Parlament az intézményi struktúrában. Az Európai Bíróság már akkor is a demokratikus hatalomgyakorlás letéteményeseként határozta meg a Parlamentet, amikor jogalkotási befolyása mindössze jogi kötőerővel nem bíró vélemények kibocsátására korlátozódott a konzultációs eljárás keretében. A Parlament pedig igyekszik stratégiai eszközként kezelni a keresetindítás jogát, nemcsak a Szerződések mindenkori állapota által ráruházott hatáskörök maradéktalan tiszteletben tartásának elérése, hanem kompetenciái konkretizálása, megerősítése és – adott esetben – kiterjesztése érdekében.

A kutatás célja volt annak feltárása is, hogy az értekezés témakörébe tartozó ítéletekben a Bíróság milyen érvelésre támaszkodva végezte jogértelmező – és nem ritkán jogfejlesztő – tevékenységét az intézményi jogot illetően. Meglátásom szerint ugyanis a Bíróság igyekszik a Parlamenttel kapcsolatos érvelésében egyaránt tekintettel lenni többek között az intézményi egyensúly és a demokrácia elvére, amikor az Unió közjogi szabályait értelmezi, és az elvek megfelelő érvényesülése érdekében jogfejlesztő tevékenységet végez teleologikus-rendszer-tani alapokról kiindulva, adott esetben elsőbbséget adva a Szerződések szellemének és rendszerének még azok szövegével szemben is.

II. fejezet: Az Európai Parlament perképesége

Az Európai Unió közjogi rendszerében kiemelkedő jelentősége van az Európai Unió Bírósága előtt zajló eljárásoknak – a különböző uniós intézmények közötti, az intézmények és tagállamok közötti, a tagállamok közötti, illetve az intézmények és magánszemélyek közötti jogviták során meghozott ítéletek, az azokban foglalt elvek meghatározó módon befolyásolták és befolyásolják az Unió működését. Különösen igaz ez az Európai Parlament vonatkozásában, amely az Európai Unió Bíróságának releváns ítéletei hiányában feltehetően más intézményi pozíciót foglalna el az Unió struktúrájában. Ahhoz, hogy a Parlament egyáltalán részes fél lehessen az Európai Unió Bírósága előtti jogvitákban, perképeségre van szüksége.

Az Európai Unió jogorvoslati rendszerét képező egyes bírósági eljárások szabályai eltérőek, így a perképeség terén is mutatkozhatnak különbségek. Az alábbiakban alapvetően eljárástípusok szerint csoportosítva elemzem a Parlament perképeségi pozícióját. Elsőként azonban az EP beavatkozási képessége kerül sorra, ezt követi majd a mulasztási és a semmissé nyilvánítási eljárásban betöltött státusza. Meg kell emlékezni arról is, hogy az EP aktusai előzetes döntési eljárás tárgyát képezhetik, illetve a Parlament kikérheti a Bíróság véleményét valamely tervezett nemzetközi megállapodásnak az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz.) rendelkezéseivel való összeegyeztethetőségéről. A teljesség kedvéért megemlítendő továbbá, hogy a Bíróság felkérheti a Parlamentet (is), hogy adjon meg minden olyan tájékoztatást, amelyet a Bíróság adott ügy kapcsán szükségesnek tart. Az egyes eljárásokra vonatkozó perképeségi pozíciók elemzése ugyanakkor nem lehet elszigetelt, különös tekintettel arra, hogy a Bíróság nyilvánvalóvá tette: az EUMSz. (akkor még EKSz.) „egy teljes jogorvoslati és eljárási rendszert hozott létre, melynek célja, hogy a Bíróságra ruházza az intézmények jogi aktusai jogszerűségének felülvizsgálatát.”¹

1. Az Európai Parlament, mint beavatkozó

A beavatkozás jogintézménye (eljárásjogi értelemben) azt teszi lehetővé, hogy a peres feleken kívüli harmadik személy egy folyamatban lévő bírósági ügyben valamelyik fél pernyertességének előmozdítása érdekében tevékenykedjen. Az Európai Bíróság előtti ügyek vonatkozásában a beavatkozásról a Bíróság Alapokmánya a következőképpen rendelkezik: „A tagállamok és az Unió intézményei a Bíróság előtt folyamatban lévő eljárásokba

¹ 294/83. sz. Parti écologiste „Les verts” kontra Európai Parlament ügy [EBHT 1986., 1339. o.], 23. pont.

beavatkozhatnak. (...) A beavatkozásra vonatkozó kérelemben tett indítványok csak az egyik fél indítványainak támogatására korlátozódhatnak.”² Az Alapokmány e rendelkezése azonban kezdetben nem bizonyult teljességgel egyértelműnek, így a Bíróságra várt annak tisztázása, hogy az (akkor még) „Közösségek intézményei” kifejezés magában foglalja-e ebben az esetben az Európai Parlamentet vagy sem.

A kérdés a 138/79. sz. Roquette Frères kontra Tanács és a 139/79. sz. Maizena GmbH kontra Tanács ügyek (az úgynevezett „izoglükóz-ügyek”) kapcsán merült fel először.³ Az ügyekben (melyeknek az EP jogalkotási hatáskörével kapcsolatos elemeire alább térek ki) a Roquette Frères és a Maizena cégek semmissé nyilvánítási keresetben támadták meg a Tanács egy rendeletét, mely elsősorban izoglükóz gyártási kvóták meghatározásáról rendelkezett.⁴ A felperesek többek között arra hivatkoztak, hogy a jogszabályt a Tanács a Parlament véleményének kézhezvétele nélkül fogadta el, annak ellenére, hogy a rendeletet konzultációs eljárásban kellett volna megalkotnia.⁵

Az Európai Parlament beavatkozási kérelme a Jogi Bizottsága által készített jelentésen alapult, amelyet megvitatott majd megszavazott az EP plénuma. A vita során hangsúlyosan megjelent az az érv, hogy a beavatkozás a Parlament saját hatáskörei védelmében és a Szerződések megszegésének orvoslása érdekében szükséges, és nincs köze az izoglükóz-előállítással kapcsolatos tartalmi kérdésekhez.⁶ Az EP beavatkozását a Bíróság 1980. januári végzésével megengedte, a Parlament a felperesek fenti kereseti kérelmét kívánta támogatni.

A Tanács azonban vitatta a beavatkozás elfogadhatóságát. Érvelésének alapját az képezte, hogy a beavatkozási jog elismerése a kereseti jog elismerésével lenne egyenértékű, amellyel pedig a Parlament „a Szerződés általános rendszerében nem rendelkezik”: az EGKSz. Eredetileg nem sorolta fel a Parlamentet a semmissé nyilvánítási eljárás megindítására jogosultak között (az ezzel kapcsolatos változásokról az értekezés jelen fejezetének 3. pontjában lesz szó), és a Bíróság Alapokmánya sem említette azon intézmények között, amelyek előzetes döntéshozatali eljárás során észrevételeket terjeszthetnek elő.⁷

² Lásd a Bíróság Alapokmányának 40. cikkét. Az alapokmány az EUMSz.-hez csatolt jegyzőkönyv formájában jelenik meg (Jegyzőkönyv az Európai Unió Bíróságának Alapokmányáról (HL 2008 C 115., 210. o.).

³ 138/79. sz. Roquette Frères kontra Tanács ügy [EBHT 1980., 3333. o.]; 139/79 sz. Maizena GmbH kontra Tanács ügy [EBHT 1980., 3393. o.]

⁴ Council Regulation (EEC) No 1293/79 of 25 June 1979 amending Regulation (EEC) No 1111/77 laying down common provisions for isoglucose (HL 1979 L 162., 10.o.)

⁵ 138/79. Roquette Frères kontra Tanács, 3. pont; 139/79. Maizena GmbH kontra Tanács, 2. pont

⁶ MANCINI, G. Federico – KEELING, David T.: Democracy and the European Court of Justice, The Modern Law Review 1994/2., 176. o.

⁷ 138/79. Roquette Frères kontra Tanács, 17. pont; 139/79. Maizena GmbH kontra Tanács, 17. pont

A Bíróság az Alapokmányának beavatkozásra vonatkozó cikkéből indult ki, mely akkor a dokumentum 37. cikkében foglaltatott, lényegében a maival azonos szövegezéssel. Az Alapokmány minden közösségi (ma uniós) intézménynek azonos beavatkozási jogot biztosít, ezért ha bármelyik intézmény e jogát a Bíróság korlátozná, az veszélyeztetné a kérdéses intézmény Szerződésben meghatározott intézményi pozícióját. A Tanács érvelésében erre az eshetőségre is fel volt készülve, kijelentve, hogy amennyiben a Parlament beavatkozási jogát mégis el kell ismerni, e jog gyakorlásának feltételeként az eljáráshoz fűződő érdek fennállását igazolni kell – a vizsgált ügyekben pedig a Tanács szerint ilyen érdeke a Parlamentnek nem fűződött az eljárások kimeneteléhez.⁸ Amint azonban a Bíróság is rámutatott, az Alapokmány vonatkozó rendelkezése (akkor is és most is) világos rendszert határoz meg: az intézményeknek és a tagállamoknak nem kell a jogvita kimeneteléhez fűződő érdeküket igazolni, minden más személynek viszont igen – a Parlament beavatkozási jogára tehát ez a feltétel nem vonatkozik.⁹ Az izoglükóz-ítéletek óta a Parlament a többi intézménnyel azonos módon gyakorolhatja a beavatkozás jogát.

A beavatkozás szabályait jelenleg a Bíróság eljárási szabályzatának 93. cikke tartalmazza.¹⁰ Eszerint a beavatkozási kérelemnek tartalmaznia kell az ügy megjelölését, az eljárás feleinek megjelölését, a beavatkozó nevét és lakóhelyét vagy székhelyét, a beavatkozó kézbesítési címét, és azon kérelmeket, amelyek támogatása végett a beavatkozó a beavatkozás megengedését kéri. A beavatkozási kérelmet a kereset benyújtásáról szóló közleménynek a Hivatalos Lapban történt közzétételétől számított hat héten belül lehet benyújtani. Ha a beavatkozást a Bíróság megengedi, a beavatkozó másolatot kap a felek részére kézbesített valamennyi eljárási iratról. A beavatkozó úgynevezett beavatkozási beadványt terjeszthet elő, amely tartalmazza a beavatkozó kérelmeit (amelyek valamelyik fél kérelmeinek teljes vagy részleges támogatására vagy azok ellen irányulhatnak), a beavatkozó által felhozott jogalapokat és érveket, továbbá szükség esetén a felajánlott bizonyítékok megjelölését.

A beavatkozási jog elismertetése által az Európai Parlament megtette első lépéseit a tárgyalóteremben.¹¹ *Johann Schoo* az EP beavatkozói joga gyakorlásának első évtizedét vizsgálva megfogalmazta, hogy a Parlament beavatkozási jogával folyamatosan, ugyanakkor relatíve visszafogottan, „önmérsékletet tanúsítva” él: javarészt csak olyan ügyekben avatkozik

⁸ A Tanács szerint, noha az eljárás megindításához fűződő érdek vélelmezhető, ez nem gátolhatja meg a Bíróságot abban, hogy adott esetben ellenőrizze annak tényleges fennállását. 138/79. Roquette Frères kontra Tanács és 139/79. Maizena GmbH kontra Tanács ügyek, 19. pont

⁹ 138/79. sz. Roquette Frères kontra Tanács és 139/79. sz. Maizena GmbH kontra Tanács ügyek, 21. pont

¹⁰ A Törvényszék eljárási szabályzata a 115-116. cikkében rendelkezik a beavatkozásról.

¹¹ SCHOO, Johann: Das Europäische Parlament und sein Verfassungsgericht, Europäische Grundrechte-Zeitschrift, 1990/23-24., 525. o.

be, amelyek valamilyen intézményi jogosultságát érintik, noha a fent kifejtettek értelmében bármely jogvitában felléphetne beavatkozóként.¹² Kérdés, hogy ez a tendencia a későbbiekben is változatlan maradt-e? Az érintett ügyeket vizsgálva megállapíthatjuk, hogy az EP beavatkozóként továbbra is elsősorban olyan ügyekben vesz részt, amelyek valamely előjogát, jogosultságát közvetlenül érintik. Az ilyen ügyek száma több mint kétszerese azon jogvitáknak, amelyekben a Parlament nem (vagy nem közvetlenül) valamely intézményi jogosultsága védelmében avatkozott be az eljárásba (lásd a táblázatot). Amikor nem saját előjogai védelme érdekében járt el, az EP többek között a Tanács dokumentumaihoz való hozzáférés (pl. C-58/94; T-194/94), vagy az Európai Közösség, mint egész érdekeinek védelme érdekében (pl. C-91/05; T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 és T-272/01) lépett fel beavatkozóként bírósági eljárásokban.

Beavatkozások az Európai Parlament által

Beavatkozás indoka	Érintett ügyek	Ügyek száma
<i>Saját előjogainak védelme</i>	138/79, 139/79, 216/83; 281, 283, 284, 285 és 287/85 (egyesített); 131/87; 16/88; C-300/89; C-155/91, C-170/96; C-209/97; C-269/97; C-338/01; C-234/02 P; C-176/03; C-440/05	15
<i>Egyéb indok</i>	58/94; T-194/94; C-106/96; T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 és T-272/01 (egyesített); T-33/01; C-131/03; C-91/05	7

A Schoo által az 1990-es évek elején tett megfigyelés tehát továbbra is igaznak bizonyul, noha az Európai Parlament által a beavatkozás terén tanúsított önmérséklet alighanem annak is köszönhető, hogy az EP perképeségi pozíciója az izoglükóz ügyek óta folyamatos erősödést mutat, és a semmissé nyilvánítási és mulasztási eljárások útján az EP közvetlenebb módon is részt vehet bíróság előtti eljárásokban. A beavatkozási tevékenység kapcsán figyelmet érdemel továbbá, hogy a Parlament beavatkozása több alkalommal is a Bizottság támogatásának szándékával történt – e jogvitákban a Bizottság bizonyos szempontból a Parlament helyett, az EP előjogainak védelmében (is) nyújtott be keresetet a Bíróságon.¹³

Az Európai Bíróság a hivatkozott ügyekben amellet, hogy lehetővé tette a Parlament beavatkozását, elvi érveléssel nyilvánította ki, hogy „Egyik intézmény e jogának gyakorlása sem lehetne úgy korlátozható, hogy az ne veszélyeztesse az adott intézménynek a Szerződésben

¹² SCHOO (1990), 526. o. Ezzel kapcsolatos aggályokat fejtett 1983-ban ki Kirchner és Williams is (KIRCHNER, Emil – WILLIAMS, Karen: The legal, political and institutional implications of the Isoglucose Judgments 1980, Journal of Common Market Studies, vol. 22., 1983/2, 176-177.o.), amelyek időközben indokolatlannak bizonyultak.

¹³ Lásd többek között a IV. fejezet 6.5.7. pontjában tárgyalt ügyeket.

(...) meghatározott intézményi helyzetét.” Erre a tételre a Bíróság későbbi intézményközi jogvitákban többször is utalt.¹⁴

2. Az Európai Parlament perképesége a mulasztási eljárásban

A mulasztási (téltlenségi) eljárásáról az EUMSZ. 265. cikke (korábban az EK SZ. 232. cikke) akként rendelkezik, hogy amennyiben az Európai Parlament, az Európai Tanács, a Tanács, a Bizottság vagy az Európai Központi Bank a Szerződések megsértésével elmulasztja a döntéshozatalt, a Bíróság a tagállamok, az Unió többi intézménye, illetve – bizonyos feltételek megléte esetén – magánszemélyek keresetére megállapíthassa e jogsértést.¹⁵ A mulasztási eljárásról szóló szerződési rendelkezés eredetileg nem említette a Parlamentet a lehetséges alperesek között, és a lehetséges felperesekre vonatkozó szabályozása is értelmezési vita tárgyát képezte.

2.1. Az Európai Parlament felperesi pozíciója

A mulasztási eljárás felpereseinek körét az EUMSZ. úgy határozza meg, hogy az a tagállamokra és az alperes intézménytől eltérő többi uniós intézményre terjed ki. Témánk szempontjából a „többi intézmény” kitétel értelmezése érdemel figyelmet. Annak megítélése, hogy a Parlament lehetséges felperesnek tekintendő-e ezen eljárásban, a 13/83. sz. Parlament kontra Tanács ügyben vetődött fel a Bíróság előtt.¹⁶ A Parlament ezt megelőzően többször „fenyegetőzött” mulasztási eljárás kezdeményezésével, de kereset tényleges benyújtására először 1983-ban került sor.¹⁷

A Parlament sérelmezte, hogy a Tanács elmulasztotta a közlekedés területén közös politika bevezetését, és különösen e politika kötelező erejű kereteinek a meghatározását, valamint sérelmesnek vélte azt is, hogy a Tanács nem nyilatkozott tizenhat különböző javaslatról, amelyeket a Bizottság a közös közlekedéspolitikát érintően a Tanács elé

¹⁴ BEBR, Gerhard: The standing of the European Parliament in the Community System of Legal Remedies: A Thorny Jurisprudential Development, in: Yearbook of European Law vol. 10, Oxford University Press, 1990, 173. o.

¹⁵ A mulasztási eljárás szubszidiárius a semmissé nyilvánítási eljáráshoz képest, azaz szerződésbe ütköző mulasztás megállapítása nem jöhet szóba, ha a panaszolt intézmény – akár közösségi/uniós jogba ütköző módon, de – „állást foglalt.” Lásd 48/65. sz. Lütticke kontra Bizottság ügy [EBHT 1966., 293. o.]; elemzi SCHWARZE, Jürgen (Hrsg.): EU-Kommentar (1. Auflage), Nomos, 2000, 1979. o.

¹⁶ 13/83. sz. Parlament kontra Tanács ügy [EBHT 1985., 1513. o.]

¹⁷ BROWN, L. Neville – KENNEDY, Tom: The Court of Justice of the European Communities (Fourth edition), Sweet & Maxwell, 1994, 149. o.

terjesztett.¹⁸ A Tanács vitatta a kereset elfogadhatóságát a Parlamenttől – e helyütt csak az arra vonatkozó állítását teszem vizsgálat tárgyává, mely szerint az EP nem volt jogosult kereset benyújtására az EGKSz. akkori 175. cikke szerint.¹⁹

A Tanács álláspontja szerint a Parlament ellenőrzési jogosítványai, melyeket a Bizottsággal és a Tanáccsal szemben gyakorolhat, nem foglalják magukban a keresetindítás jogát a Bíróság előtt. A Tanács meglátása szerint az EGKSz. rendszertani értelmezéséből nemhogy nem vezethető le a Parlament keresetindítási joga mulasztási eljárásban, hanem ezen értelmezési módszer egyenesen kizárja a keresetindítás lehetőségének megállapíthatóságát. Az érvelés szerint mivel az EP nem nyújthat be megsemmisítési keresetet, tehát a Szerződés nem biztosítja a Parlament számára a Tanács és a Bizottság aktusai jogszerűségének a felülvizsgálatát, „rendszertanilag nem lenne értelmezhető, ha a Parlament e két intézmény valamelyikének jogellenes mulasztása esetén keresetindítási jogot kapna.” A Tanács meglátása szerint csak hatáskörrel való kifejezett felruházás esetén lenne elismerhető a Parlament arra vonatkozó joga, hogy mulasztásos jogsértés okán keresetet indíthasson – ehhez tehát szerződésmódosításra lenne szükség. A Tanács – talán egyfajta gesztusként – megjegyezte, hogy az EP e törekvése beilleszthető az intézmény azon igyekezetébe, hogy „a Közösségek belüli döntéshozatali eljárásra nagyobb hatást gyakoroljon”, ami általánosságban véve jogszerű törekvés, a keresetindítási jog elismerése azonban már túlmutatna ennek keretein.

A Parlament, illetve a mellette beavatkozó Bizottság nem értett egyet a Tanáccsal, hivatkozva a mulasztási eljárást szabályozó cikk szövegezésére. Álláspontjuk szerint az érintett nem értelmezhető úgy, mint amely kizárná az EP keresetindítási jogát, továbbá e jog elismerése a hatáskörmegosztás EGKSz. által meghatározott rendszerével sem ellentétes.

A Bíróság meglehetősen szűkszavúan (három rövid bekezdésnyi terjedelemben), ám határozottan döntötte el a kérdést. Hivatkozva arra, hogy a kérdéses cikk kifejezetten lehetővé teszi, hogy többek között a "Közösség többi intézménye" keresetet indítson a Tanács és a Bizottság ellen mulasztásos jogsértés miatt, a Bíróság kimondta, hogy a Közösség minden intézménye ugyanúgy jogosult ilyen kereset benyújtására. A Bíróság megállapítása szerint nem lehet ezen intézmények valamelyikét a keresetindítási jogának gyakorlásában korlátozni anélkül, hogy az intézménynek a Szerződés (különösen az akkori 4. cikk (1) bekezdése) által kialakítani szándékolt intézményi helyzete sérüljön. Az a körülmény pedig, hogy az EP-nek

¹⁸ Részletesebben lásd: 13/83. sz. Parlament kontra Tanács ügy, 3-11. pont.

¹⁹ EGKSz. 175. cikk: „Ha a Közgyűlés, a Tanács vagy a Bizottság e szerződést megsértve elmulasztja a döntéshozatalt, a tagállamok és a Közösség többi intézménye keresettel fordulhatnak a Bírósághoz a jogsértés megállapítása iránt. (...)”

feladata többek között az is, hogy a Bizottság, és bizonyos mértékben a Tanács tevékenységét politikailag ellenőrizze, nem érinti a Szerződés azon rendelkezéseinek értelmezését, amelyek az intézményi keresetindítás lehetőségeivel kapcsolatosak. A Tanács elfogadhatatlansági kifogását a Bíróság tehát elutasította. Az ügyben a Parlament pernyertes lett.

Az ítélet összhangban áll az ügyben véleményt adó *Carl Otto Lenz* főtanácsnok álláspontjával is. A főtanácsnok utalt rá, hogy ha a Parlament perlési jogát nem ismerné el a Bíróság, akkor éppen azt az intézményt zárná ki a lehetséges keresetindítók köréből, amely, tekintettel a Tanácstól való függetlenségére, a legmegfelelőbb helyzetben van az eljárás kezdeményezésére.²⁰

A Bíróság tehát, szó szerint megismételve az izoglükóz-ügyekben az intézmények Szerződésben meghatározott helyzetére vonatkozó érvelését, elismerte a Parlament általános keresetindítási jogát mulasztási eljárások kapcsán. *Bebr* megállapítja, hogy e jog gyakorlása a Bizottsággal, mint a tagállamoktól független, szupranacionális intézménnyel szemben nem vet fel különösebb kérdéseket, a Tanács esetében azonban más lehet a helyzet. A Tanács, mint intézmény részben „Jánusz-arcú”, hiszen tagjai, a tagállamok miniszteri szintű képviselői, tagállami érdekeket jelenítenek meg – így a Tanács mulasztásának megítélésénél kérdéses lehet, hogy valóban az intézmény tétlenségéről van-e szó, vagy esetleg egy tagállam szegte meg a lojalitás elve (akkor az EGKSz. 5. cikke, jelenleg az EUSz. 4 cikk (3) bekezdése) alapján fennálló kötelezettségét?²¹ A kérdés gyakorlati jelentőségét csökkenti, hogy meglehetősen alacsony számban²² indultak mulasztási eljárások a Tanáccsal szemben az integráció eddigi története során – a Parlament részéről pedig mindösszesen két alkalommal.²³

A 13/83. sz. ügyben hozott ítéletet megelőzően – amely az első, intézmények közötti és elfogadhatónak bizonyult olyan mulasztási eljárás volt, amelyben a Bíróság megállapított mulasztást²⁴ – a jogtudomány nem volt egységes a mulasztási eljárás felperesi körének értelmezését illetően. Egyes szerzők arra utaltak, hogy a „többi intézmény” kitétel szó szerinti értelmezése alapján magát a Bíróságot is keresetindításra jogosultnak lehetne tekinteni (hiszen közösségi intézmény), míg mások a keresetindításra jogosultak körének Szerződésbeli

²⁰ 13/83. sz. Parlament kontra Tanács ügy. Lenz főtanácsnok véleménye (Az ismertetés napja: 1985 február 7.), 2.1.2.3. pont

²¹ BEBR (1990), 178. o.

²² Az Eurlex adatbázis tanúsága szerint mindössze kilenc alkalommal, ebből négyszer a Tanács a Bizottsággal együtt volt alperes.

²³ A fentebb tárgyalt közös közlekedéspolitikával kapcsolatos 13/83. sz. ügy mellett a 377/87. sz. Parlament kontra Tanács ügyben [EBHT 1988., 4017. o.].

²⁴ FENNEL, Phil: The Transport Policy Case, European Law Review 1985, 264. o.

meghatározását egyszerűen hibának titulálták.²⁵ A Szerződésekkel létrehozni kívánt jogorvoslati rendszer „hézagmentessége” mindazonáltal indokoltá tette a Parlament perindítási jogosultságának elismerését a mulasztási eljárásban. Amint látni fogjuk, az EP alperesi pozíciója idővel szintén megerősítést nyert – Bebr szerint pedig az intézményi egyensúly elvének szigorú értelmezése alapján, ha egy intézmény lehet alperes egy adott eljárásban, felperesi képessége is elismerendő ahhoz, hogy ne kerüljön kedvezőtlenebb helyzetbe a többi intézményhez (ez esetben a Tanácshoz és a Bizottsághoz) képest.²⁶

2.2. Az Európai Parlament alperesi pozíciója

Az EGKSz. 175. cikke nem sorolta fel az Európai Parlamentet a mulasztási eljárás lehetséges alperesei között, csak a Tanácscról és a Bizottságról tett említést. Az EP perelhetőségének kérdése ezen eljárás kapcsán a gyakorlatban a Liberális Demokraták kontra Parlament ügyben merült fel 1992-ben.²⁷ A Liberális Demokraták elnevezésű brit párt keresetet nyújtott be az Európai Bírósághoz, kérve a Parlament mulasztásának megállapítását. A párt érvelése szerint mivel az EP nem dolgozott ki javaslatot az EP-képviselők közvetlen választása során alkalmazandó, minden tagállamban egységes eljárásra vonatkozóan, elmulasztotta teljesíteni szerződéses kötelezettségeit.²⁸ Az esetben az Európai Bíróság ítéletet végül nem hozott, mivel az Európai Parlament 1993 márciusában elfogadott egy állásfoglalást, amely tartalmát tekintve az egységes európai parlamenti választási rendszerre vonatkozó javaslat volt.²⁹ A Bíróság ezért kimondta, hogy szükségtelen ítéletet hozni, és nem vizsgálta meg azt sem, hogy elfogadható-e a kereset a brit politikai párt részéről az EP ellenében.

Az ügyben mindazonáltal készült főtanácsnoki vélemény. *Darmon* főtanácsnok álláspontja szerint a Parlament ellen benyújtott mulasztási keresetet elfogadhatónak kell minősíteni. A főtanácsnok egyenesen a Bíróság által megkezdett, az EP perképességével

²⁵ Az első vélemény megfogalmazói Vandersanden és Barav (VANDERSANDEN, Georges - BARAV, Amis: *Contentieux communautaire*, Bruylant, Brussels 1977, 238-239. o.), a másodiké Toth (TOTH, A. G.: *The Law as it stands on the appeal for Failure to Act*, LIEI 1975/2., 76-77. o.); mindkettőt idézi: BRADLEY, Kieran St. Clair: *The Variable Evolution of the Standing of the European Parliament in Proceedings Before The Court of Justice*, Yearbook of European Law vol. 8, Oxford University Press, 1988, 37-38. o.

²⁶ BEBR (1990), 196. és 206. o.

²⁷ C-41/92. sz. Liberális Demokraták kontra Parlament ügy [EBHT 1993., I-3153. o.] (Magyar nyelven nem elérhető.)

²⁸ A párt az EGKSz. 138. cikke (3) bekezdésének, ESZAKSz. 21. cikk (3) bekezdésének, és az EAKSz. 7. cikk (1) bekezdésének, valamint a Közgyűlés képviselőinek közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló 1976-os okmány (HL 1976 L 278) 7. cikk (1) bekezdésének megsértését állította.

²⁹ European Parliament Resolution on the draft uniform electoral procedure for the election of Members of the European Parliament (A3-0381/92). Ez a javaslat mindenesetre csak javaslat maradt.

kapcsolatos jogi konstrukció tökéletesítésnek lehetőségéről beszélt. Érvelésének centrális elemét az képezte, hogy az EP által meghozni elmulasztott olyan aktusok kapcsán, amelyek képesek lettek volna joghatások kiváltására, indokolt elismerni a mulasztási eljárás lehetőségét.³⁰

A bizonytalan jogi helyzetet végül a Maastrichti Szerződés rendezte. Az EKSz. módosított 175. cikke már a Parlamentet is említette a lehetséges felperesek között³¹, és ez a helyzet a későbbi szerződésmódosítások során nem változott – lásd az EKSz. későbbi 232. cikkét, illetve az EUMSZ. 265. cikkét.

3. Az Európai Parlament perképesége a semmissé nyilvánítási eljárásban

A semmissé nyilvánítási eljárásról az EUMSZ. 263. cikke (az EKSz. korábbi 230. cikke) rendelkezik. Eszerint a Bíróság megvizsgálja a jogalkotási aktusok jogszerűségét, valamint a Tanács, a Bizottság és az Európai Központi Bank jogi aktusait, kivéve az ajánlásokat és a véleményeket, továbbá az Európai Parlament és az Európai Tanács harmadik személyekre joghatással járó aktusait. Az eljárás megindításának jogalapja hatáskör hiánya, lényeges eljárási szabályok megsértése, a Szerződések vagy alkalmazásukra vonatkozó bármely jogi rendelkezés megsértése, illetőleg hatáskörrel való visszaélés lehet. A szerződéses rendelkezés eredeti szövegváltozata azonban nem jelölte meg az Európai Parlamentet sem a lehetséges alperesek, sem pedig a lehetséges felperesek között. A Bíróságnak először a Parlament perelhetőségéről kellett döntenie, ezt követte a perlési jog elismerhetőségének vizsgálata. A bírósági esetjog eredményeit a tagállamok később „kodifikálták” a Szerződésekben, illetve az EP perbeli pozíciójának további erősítését is véghezvitték.

3.1. Az Európai Parlament alperesi pozíciója

3.1.1. Előzmények: a 230/81. és 108/83. sz. Luxemburg kontra Parlament ügyek elfogadhatósági kérdései

Noha az EP perképeségének vizsgálata kapcsán az értekezésben az EKSz./EUMSZ. alapján működő rendszerre fókuszálok, meg kell említeni, hogy a Parlament perképesége az

³⁰ TÜRK, Andreas H.: *Judicial Review in European Law*, Edward Elgar Publishing, 2009, 174. o.

³¹ „Ha az Európai Parlament, a Tanács vagy a Bizottság e szerződést megsértve elmulasztja a döntéshozatalt (...)”

ESZAK-Szerződés (ESZAKSz.) rendszerében másként alakult. Így lehetséges az, hogy az Európai Parlament az alább részletesen elemzett ún. Les Verts-ügyet megelőzően is alperes volt megsemmisítés iránti perekben. Az ESZAKSz. 38. cikke szerint a Bíróság egy tagállam vagy a Bizottság keresetére semmissé nyilváníthatta a Tanács vagy a Parlament aktusait, hatáskör hiánya vagy lényeges eljárási szabályok megsértése miatt.

Amikor Luxembourg keresetet indított a Parlament ellen az EP működési helyeinek kérdése kapcsán, keresetét az ESZAKSz. 38. cikkére, az EGKSz. 173. cikkére és az EAKSz. 146. cikkére alapította. A Parlament elfogadhatatlansági kifogásként azzal védekezett, hogy sem az EGKSz., sem az EAKSz. nem biztosít a perlésére lehetőséget, az ESZAKSz. vonatkozó cikke pedig azért nem alkalmazható, mert az EP a működési helyeivel kapcsolatos állásfoglalását a három szerződésből eredő hatásköreit egységesen és oszthatatlanul gyakorolva hozta meg, ezért azt nem lehet kizárólag az ESZAKSz. alapján megsemmisíteni.³²

A Bíróság hangsúlyozta, hogy az Európai Közösségek egyes közös intézményeiről szóló, 1957. március 25-i egyezmény értelmében a három Szerződés által a Parlamentre (és a Bíróságra) ruházott hatáskörök „ezekben a Szerződésekben meghatározott feltételek mellett gyakorolhatók” – az egyes Szerződések között e tekintetben fennálló különbségeket tehát e közös intézmények létrehozatala nem szüntette meg. Ebből következően az ESZAKSz. 38. cikkében foglalt jogorvoslati lehetőségeket alkalmazni kell az olyan jogi aktusokra, és így a vitatott állásfoglalásra is, amelyek a három szerződés tárgyköreit egyidejűleg és oszthatatlanul érintik, a Parlament kifogását így a Bíróság elutasította, elfogadhatóvá nyilvánítva a keresetet.³³ A Bíróság ebben az ügyben tehát még – részben talán óvatosságból is – nem tért ki közvetlenül annak vizsgálatára, hogy az EGKSz. alapján lehetséges-e semmissé nyilvánítást kérni a Parlament aktusai kapcsán.

A fenti jogvitát kisvártatva követő 108/83. sz. Luxemburg kontra Parlament ügyben a Nagyhercegség úgy fogalmazott a keresetében, hogy azt „az ESZAK-Szerződés 31. és 38. cikke alapján, valamint másodlagosan az EGKSz. 173. cikke és az Euratom-Szerződés 146. cikke alapján” kívánja megindítani. A Parlament ezúttal nem vitatta a keresetindítás jogalapját, nyilván a 230/81. sz. ügyre is tekintettel, a Bíróság pedig nem is vizsgálta meg külön ezt a kérdést. Hallgatólagosan tehát *de facto* elfogadta – de legalábbis nem cáfolta – a kereset EGKSz. 173. cikkére történt „másodlagos” alapítását.

³² 230/81. számú Luxemburgi Nagyhercegség kontra Parlament ügy [EBHT 1983., 255. o.], 14. pont.

³³ 230/81. számú Luxemburgi Nagyhercegség kontra Parlament ügy, 15-20. pont. A Bíróság itt még szükségtelennek tartotta megvizsgálni, hogy az EGKSz. 173. cikke alapján önállóan lehetne-e keresetet indítani a Parlament jogi aktusai ellen.

3.1.2. A Les Verts-ügy

Az Európai Parlament passzív perbeli legitimációját a Bíróság a semmissé nyilvánítási eljárás kapcsán az E(G)K-Szerződés rendszerében a Les Verts-ügyben ismerte el.³⁴ A Les Verts, egy francia környezetvédő párt megsemmisítési keresetet nyújtott be az Európai Bírósághoz a Parlament, illetve annak elnöksége által meghozott két határozat ellen, amelyek az európai parlamenti választásokon részt vevő politikai csoportok költségeinek fedezésére szánt kiadási előirányzat felhasználásával voltak kapcsolatosak. A francia párt sérelmezte többek között, hogy az EP a teljes előirányzatnak csak 31%-át szánta a Parlamentben nem képviselt pártok kiadásainak támogatására.³⁵

A Bíróság arra jutott, hogy a Les Verts pártot közvetlenül és személyében érintik a keresetben megjelölt parlamenti aktusok, viszont az EGKSz. akkori változata a semmissé nyilvánítási eljárás lehetséges alpereseiként a Tanácsot és a Bizottságot jelölte meg.

A felperes álláspontja szerint, ha a Bíróság valóban csak e két intézmény ellen engedné meg a perindítást, akkor ez az igazságszolgáltatás megtagadását jelentené (*denial of justice*).³⁶

Első pillantásra talán meglepően hangzik, hogy az alperes, azaz a Parlament maga is úgy nyilatkozott, hogy a Bíróságnak, összhangban az általános jogvédelmi feladatával, lehetősége kell, hogy legyen olyan jogi aktusok jogszerűségét is megvizsgálni, amelyek nem a Tanácstól vagy a Bizottságtól származnak, a lehetséges alperesek Szerződésbeli felsorolása tehát nem tekinthető taxatívnak. A Parlament jelezte: nem vitatja, hogy alá van vetve a Bíróság felülvizsgálati jogkörének mindazon területeken ahol ő maga is elfogadhat jogi aktusokat (így például a költségvetés vagy a közvetlen választások terén). A jelen esetben megtámadott aktusait is a Bíróság által jogszerűségi kontroll alá vethetőnek tekintette az EP, és utalt rá, hogy „nincs szándékában az e tárgykörbe tartozó jogi aktusokat a bírósági felülvizsgálat alól kivonni.”³⁷ A Parlament ugyanakkor hangsúlyozta, hogy a Szerződés rendelkezése tág értelmezéséből, amely lehetővé teszi az EP által elfogadott jogi aktusok

³⁴ 294/83. sz. Parti Ecologiste 'Les Verts' kontra Parlament ügy. Értelemszerűen ehelyütt az ügynek csak az EP perképesége szempontjából jelentős vonásait tekintjük át részletesen.

³⁵ A Les Verts összesen négy keresetet nyújtott be a Parlament ellenében (294/83, 295/83, 296/83 és 190/84 ügyszámok alatt.). A 294/83. sz. kereset kivételével a többi indítványt a Bíróság elutasította arra hivatkozással, hogy az azokban támadott parlamenti határozatok nem érintették közvetlenül és személyében a Les Verts pártot. (Lásd OFFERMAN, Klaus H. (ed.): European Parliament and European Court of Justice - Evolution of ECJ jurisprudence with regard to upholding the rights and enhancing the role of Parliament, European Parliament Directorate-General for Research, Luxembourg, 1997, 12. o.)

³⁶ 294/83. sz. Parti Ecologiste 'Les Verts' kontra Parlament ügy, 21. pont

³⁷ 294/83. sz. Parti Ecologiste 'Les Verts' kontra Parlament ügy, 22. pont. A jogi aktusok bírósági felülvizsgálhatósága természetesen nem az azt megalkotó intézmény jó szándékától és hajlandóságától függ, az EP e kijelentése inkább gesztus értékű.

megsemmisítése iránti kereset benyújtását, arra lehet következtetni, hogy a Parlament számára is el kell ismerni a Tanács vagy a Bizottság jogi aktusai elleni keresetindítási jogot.

A Bíróság kiindulópontja a jogértelmezési kérdés eldöntésekor az volt, hogy az Európai Közösség (és ma már az Unió) a jog uralmának (*rule of law*) elvére épül. E felfogás egyik következménye, hogy sem a tagállamok, sem pedig az intézmények nem lehetnek mentesek annak vizsgálata alól, hogy jogi aktusaik megfelelnek-e a Közösség/Unió alkotmányos alapidokumentumát jelentő Szerződésnek. A Szerződés ugyanis egy teljes jogorvoslati és eljárási rendszert hozott létre, e rendszer pedig a Bíróságra ruházta az intézmények jogi aktusai jogszerűségének felülvizsgálatát.³⁸ Ítéletében a Bíróság kifejtette, hogy kétségtelen, hogy bár a Szerződés csak a Tanács és a Bizottság jogi aktusait említi semmissé nyilvánítási eljárás kapcsán, azonban a Szerződés rendszerében „nyitva áll a közvetlen kereset lehetősége” minden, az intézmények által hozott olyan rendelkezéssel szemben, amely joghatás kiváltására irányul.³⁹ A Bíróság azt a tényt, hogy a Parlament valóban nem szerepelt kifejezetten azon intézmények felsorolásában, amelyek jogi aktusai megtámadhatók, azzal magyarázta, hogy az EGKSz. eredeti szövegezése pusztán konzultációs és bizonyos politikai ellenőrzési hatáskörökkel ruházta fel az intézményt, nem téve lehetővé számára olyan jogi aktusok elfogadását, amelyek harmadik személyekre nézve joghatások kiváltására irányulnak.⁴⁰ Utalt viszont a Bíróság arra, hogy azokban az esetekben, amelyekben a Parlament már kezdettől fogva jogosult volt kötelező érvényű rendelkezések meghozatalára, e jogi aktusok tekintetében a megsemmisítési eljárás megindítása elvi szinten nem volt kizárt – ennek bizonyítékát pedig a Bíróság éppen az ESZAKSz. 38. cikkében látta.⁴¹

³⁸ 294/83. sz. Parti Ecologiste 'Les Verts' kontra Parlament ügy, 23. pont. E tételt a Bíróság később többek között olyan nagy jelentőségű ügyekben is megismételte, mint a 314/85. sz. Foto-Frost kontra Hauptzollamt Lübeck-Ost ítélet [EBHT 1987., 4199. o.], 16. pontja, a C-2/88. sz. IMM. Zwartveld és mások ügyben hozott végzés [EBHT 1990., I-3365. o.], 16. pontja, illetve az 1/91. sz. vélemény [EBHT 1991., I-6079. o.], 21. pontja.

³⁹ A Bíróság ezt már az ERTA-ítéletben is kifejtette (22/70. sz. Bizottság kontra Tanács ügy [EBHT 1971., 263. o.], 39. pont).

⁴⁰ 294/83. sz. Parti Ecologiste 'Les Verts' kontra Parlament ügy, 24. pont

⁴¹ Utalni kell azonban arra, hogy az ESZAKSz. sem tartalmazott nagy számban olyan rendelkezéseket, amelyek a Parlamentet kötelező aktusok meghozatalára jogosították volna fel. A Bíróság maga az ESZAKSz. 95. cikkének negyedik bekezdését említette példaként, amely alapján a Parlamentnek jogában állott az ESZAKSz. bizonyos kisebb módosításait jóváhagyni. Bradley egyfelől felhívja a figyelmet arra, hogy az említett parlamenti jóváhagyás nyomán új primer jog (szerződési szintű szabály) keletkezik, amit a Bíróság már csak alkalmazhat, de érvényességét nem vizsgálhatja – így kérdéses, hogy lehetett volna-e egy ilyen parlamenti aktus kapcsán semmissé nyilvánítást kezdeményezni az ESZAKSz. 38. cikke alapján. Másfelől pedig az ESZAKSz. egyéb rendelkezései között alig találni olyan, a Parlament által elfogadható aktust, ami kötelező hatályú lenne: mindössze a bizalmatlansági indítvány, illetve a Parlament saját eljárási szabályzatának elfogadása említhető. Ezek a jogosultságok azonban az EKSz. alapján is megilletik a Parlamentet, ez a szerződés mégsem említette a semmissé nyilvánítási eljárás lehetséges alpereseként az intézményt. Bradley szerint a tény, hogy az ESZAKSz. 38. cikke semmissé nyilvánítás lehetséges tárgyaként említette a Parlament aktusait feltehetőleg inkább annak a megfontolásnak volt köszönhető, hogy az alapítók biztosítani kívánták a jogorvoslat lehetőségét arra az esetre,

Az ESZAKSZ. keretében az intézmények jogi aktusainak megsemmisítése iránti kereset két különböző rendelkezés hatálya alá tartozott, az EGKSz. keretében egyedül az akkori 173. cikk szabályozta a kérdést, amely így általános jellegű. E szabályhely olyan értelmezése, amely kizárná a Parlament jogi aktusait a megtámadható jogi aktusok köréből, ellentétes lenne a Szerződés szellemével és rendszerével, hiszen az EP által az EGKSz. alapján elfogadott jogi aktusok sérthetik a tagállamok vagy más intézmények hatáskörét, illetve túlléphetnek a Parlament hatáskörének határain – ezen aktusok Bíróság általi felülvizsgálatára tehát lehetőséget kell teremteni.⁴² A Bíróság fentiekre tekintettel kimondta, hogy semmissé nyilvánítási keresetet lehet indítani az Európai Parlament jogi aktusai ellen, de csak abban az esetben, amennyiben azok harmadik személyek vonatkozásában joghatások kiváltására irányulnak. Ez utóbbi kitétele a Bíróság külön megvizsgálta a Les Verts-ügy kapcsán is, későbbi esetjogában pedig tovább pontosította.

Annak vizsgálata során, hogy a Parlament két megtámadott jogi aktusa harmadik személyek irányába joghatást váltott-e ki, a Bíróság a következő megállapításokat tette. A vitatott aktusok a Parlament költségvetésében az 1984. évi európai parlamenti választások előkészítésére szánt előirányzatok harmadik személyek számára történő elosztására vonatkoztak, és a Parlamenten kívül zajló tevékenységekhez kapcsolódó kiadások fedezése volt a céljuk. Ennek kapcsán az aktusok szabályozták mind az 1979-ben megválasztott Európai Parlamentben már képviselettel rendelkező, mind pedig az 1984-es választásokon induló politikai csoportok jogait és kötelezettségeit, meghatározva az egyes politikai csoportoknak járó előirányzatrészt.⁴³ A keresetben vitatott parlamenti aktusok tehát harmadik személyek vonatkozásában joghatás kiváltására irányultak – a Bíróság így azokat megtámadhatónak nyilvánította. (A Bíróság már korábban leszögezte, hogy az EP szervei által hozott döntéseket a Parlament „saját jogi aktusainak” kell tekinteni.⁴⁴)

A Bíróság ezen ítéletében a Szerződés szellemére és rendszerére támaszkodott annak érdekében, hogy a teljes jogorvoslati rendszer szövedékén mutatkozó joghézagot befoltozza, és jogorvoslatot biztosítson a Parlament „kifelé”, azaz harmadik személyek irányába joghatás kiváltását célzó aktusai ellen. Az Európai Közösség (Unió) jog uralmára épülő közösségként történő meghatározása pedig kétségtől megkívánja az ilyen jogorvoslati lehetőség meglétét.

ha a Parlamenti Közgyűlés megpróbálna túlterjeszkedni a szerződésben lefektetett hatásköri határvonalakon. Lásd: BRADLEY: *The Variable Evolution...* (1988), 46-48. o.

⁴² 294/83. sz. Parti Ecologiste 'Les Verts' kontra Parlament ügy, 25. pont

⁴³ Az 1979-ben, illetve 1984-ben elért szavazatok arányában. (294/83. sz. Parti Ecologiste 'Les Verts' kontra Európai Parlament ügy, 27. pont)

⁴⁴ 294/83. sz. Parti Ecologiste 'Les Verts' kontra Parlament ügy, 20. pont

Az ítélet többnyire pozitív fogadtatása ellenére a Bíróság döntését érték kritikák is. *Koen Lenaerts* azon az állásponton volt, hogy a Bíróság saját hatáskörét terjesztette ki ítéletében, ez pedig nem egyeztethető össze azzal a követelménnyel, hogy az egyes intézmények a Szerződésben rájuk ruházott hatáskörök keretén belül járnak el, amint azt az EUMSZ. 5 (korábban az EKSz. 7. illetve az EGKSz. 4.) cikke előírja.⁴⁵ Noha a *Les Verts*-ügy ítélete valóban kiterjesztően értelmezte az akkori 173. cikket, azzal a meglátással kell egyetértenünk, hogy egy ilyen értelmezés egyrészt beleérthető a Bíróság hatáskörébe („biztosítja a jog tiszteletben tartását a Szerződések értelmezése és alkalmazása során”), másrészt valóban szükséges volt ez az interpretáció ahhoz, hogy a Szerződés által létrehozni kívánt teljes jogorvoslati rendszer megvalósulásának útjában álló hiányossága áthidalható legyen.⁴⁶ Bebr szerint ez az értelmezés elkerülhetetlenül következik abból a sajátosságból, hogy a Közösség a jog uralmára (a jogállamiság elvére) épül. A Bíróság ezen ítéletével is demonstrálta, hogy tekintettel van a Parlament (és tágabb értelemben az Unió) folyamatosan fejlődő és változó természetére.⁴⁷

A Bíróság hamarosan megerősítette saját ítéletét a 34/86. sz. Tanács kontra Parlament ügyben, elfogadhatóvá nyilvánítva a Tanács megsemmisítési keresetét, amelyet a Parlament elnökének az 1986-os évre vonatkozó költségvetés végleges elfogadását megállapító aktusa ellen nyújtott be, kifejezetten utalva a *Les Verts*-ítéletre.⁴⁸

3.1.3. A Parlament tisztán belső hatású, illetve harmadik személyek vonatkozásában joghatás kiváltására alkalmas aktusainak elhatárolása

A *Les Verts*-ítéletben a Bíróság lefektette a Parlament aktusai kapcsán a megtámadhatóság döntő kritériumát, amikor kimondta, hogy a megtámadhatóság csak a harmadik személyek vonatkozásában joghatások kiváltására irányuló aktusokra igaz. E sajátosság azonban maga is értelmezésre szorul. A Bíróság esetjogában számos esetben felmerült ez a kérdés – meghatározó módon az alábbi három ügyben tisztázódott a kritérium jellege.

⁴⁵ Ebbéli álláspontját a *Le Parlement européen et la Cour de Justice des Communautés européennes c. konferenciakötetben* (Robert Schuman University, Strasbourg, 1988) szereplő írásában fejti ki – cím nélkül idézi: BRADLEY: *The Variable Evolution...* (1988), 47. o. *Lenaerts* egyébként 2003 óta az Európai Bíróság belga bírójá.

⁴⁶ BRADLEY: *The Variable Evolution...* (1988), 50. o.

⁴⁷ CARLSON, Scott Norman: *The Use of Article 173(2) of the EEC Treaty to Contest Actions of the European Parliament*, 18 *Georgia Journal of International and Comparative Law* 1988, 98. o.

⁴⁸ 34/86. sz. Tanács kontra Parlament ügy [EBHT 1986., 2155. o.]

Az Európai Jobboldal Csoportja kontra Parlament ügyben egy, a Parlamentben működő politikai csoport (amelyet *Jean-Marie Le Pen* vezetett) keresetet nyújtott be az EP elnökének egy határozata ellen, amellyel a Parlamentben elfogadhatóvá nyilvánított egy indítványt a fasizmus és rasszizmus (állítólagos) európai térnyerésével foglalkozó vizsgálóbizottság felállítására.⁴⁹ Az EP akkori Eljárási Szabályzata értelmében a vizsgálóbizottság felállításához a képviselők negyedének javaslatára volt szükség, szavazni nem kellett a kérdéstről – azt pedig, hogy az indítványban megjelölt téma a Közösségek tevékenységi körével összefüggő-e (azaz vizsgálható-e), a Parlament elnöke dönthette el.⁵⁰ A kereset többek között arra alapult, hogy a felállított bizottság által vizsgálandó tárgykör nem tartozik az Európai Közösségek tevékenységi köréhez, illetve, hogy a vizsgálandó probléma nem határolható le kellő pontossággal.⁵¹

Az EP a kereset elfogadhatatlanságára hivatkozott, utalva arra, hogy az EGKSz. csak a Bizottság és a Tanács aktusainak semmissé nyilvánítását teszi lehetővé – azaz a Parlament megpróbálta a Bíróságot meggyőzni arról, hogy az akkori 173. cikk szó szerinti értelmezését alkalmazza, annak ellenére, hogy a *Les Verts* ügyben a Bíróság már megengedte az EP aktusainak semmisségi keresettel történő megtámadását. Természetesen a Bíróság korábbi ítéletei nincsenek kőbe vésve, amint azt témakörünk kapcsán is látni fogjuk. A Bíróság röviden utalt a *Les Verts*-ítéletre, egyúttal emlékeztetve arra, hogy a kereset elfogadható lehetne a Parlament aktusai ellen is. Jelen esetben azonban a megtámadni kívánt aktus nem váltott ki harmadik személyek irányában joghatást, mivel a vizsgálóbizottságoknak kizárólag vizsgálati hatáskörük van, szankciókról nem hoznak döntést – tevékenységük ezért kizárólag az EP belső szervezetét érinti. A kereset tehát elfogadhatatlannak minősült.⁵²

Részben hasonló parlamenti aktus volt a C-68/90. sz. *Yvan Blot és Front national kontra Parlament* ügy tárgya is.⁵³ *Blot*, a *Front national* képviselője és a *Front national* párt kezdeményezte az EP azon döntésének megsemmisítését, amely az Európai Parlament Svájcba delegált parlamentközi küldöttségének elnökéül *G. Topmann* EP-képviselőt nevezte

⁴⁹ A Bíróság 78/85. sz. Európai Jobboldal csoportja kontra Parlament ügyben [EBHT 1986., 1753. o.] hozott végzése. (Magyar nyelven nem elérhető.)

⁵⁰ 78/85. sz. Európai Jobboldal csoportja kontra Parlament ügy, 4. pont. Mára ez a kifogásolható szabály már megváltozott, és az EP plénuma dönt a vizsgálóbizottságok felállításáról – lásd a hatályos Eljárási Szabályzat 176. cikkét (HL 2011 L 116., 1. o.).

⁵¹ Felperes érdemi érvelésére egyebekben nem térek ki.

⁵² 78/85. sz. Európai Jobboldal csoportja kontra Parlament ügy, 10-11. pont

⁵³ A Bíróság C-68/90. sz. *Yvan Blot és Front National kontra Parlament* [EBHT 1990., I-02101. o.] ügyben hozott végzése. (Magyar nyelven nem elérhető.)

ki.⁵⁴ A Bíróság megvizsgálta, hogy egy interparlamentáris delegációnak mi a feladata. A harmadik országokkal kapcsolatot tartó küldöttségek funkcióját maga a Parlament parlamentközi dialógusban, információcserében és közös érdekeltségű kérdések vizsgálatában jelölte meg.⁵⁵ Mivel a küldöttségek csak információcserével és kapcsolattartással összefüggő feladatokat látnak el, a tisztségviselők (így elnökeik) megválasztására vonatkozó döntések kizárólag az EP belső szervezetét érintik, és nem váltanak ki joghatást harmadik személyek irányában. A Bíróság utalt a 78/85. sz. ügyre, és elfogadhatatlanság okán elutasította a keresetet.

A semmissé nyilvánítási keresettel megtámadható parlamenti aktusok körének elhatárolása kapcsán kiemelkedő jelentőségű továbbá a C-314/91. sz. Weber kontra Parlament ügy.⁵⁶ Beate Weber képviselőnő 1979 és 1990 között az EP tagja volt, 1990-ben pedig azért mondott le tisztségéről, mert Heidelberg város polgármesterévé választották. A Parlament nem fizette meg a képviselőnőnek az ún. átmeneti ellátást (*transitional allowance*), mert álláspontja szerint ez a kifizetés csak azokat a képviselőket illeti meg, akiknek tisztsége az EP ötéves mandátumának lejártá miatt szűnik meg.

A képviselőnő az EP elnökségének azon döntést kívánta megtámadni, amellyel kimondta, hogy a kérdéses ellátás csak a mandátum időtartamának lejártá esetén fizetendő.⁵⁷ A Parlament azzal védekezett, hogy a döntés csak a Parlament belső működését érinti, és ezért a Bíróság korábbi ítélezési gyakorlata alapján nem támadható meg, továbbá, hogy a semmisségi eljárásban nem lehet kompenzáció fizetését kérni a keresetben (ahogyan ezt Weber tette).

A Bíróság annyiban igazat adott a Parlamentnek, hogy a Bíróság nem utasíthat egy másik intézményt valamilyen juttatás kifizetésére, ezért a kereset e része elfogadhatatlan. Ami viszont a döntés megsemmisítését illeti, a Bíróság más álláspontra helyezkedett. Az átmeneti ellátás az EP volt képviselőit illeti meg bizonyos feltételek mellett. Az ellátás kifizetése (vagy ki nem fizetése) tehát egy lejárt mandátumú, azaz a Parlamenttől már független személy

⁵⁴ A felperesek vitatták a kinevezés körülményeinek megfelelőségét, Blot pedig azt is állította, hogy valójában őt nevezték ki a delegáció elnökévé. A parlamenti dokumentumokból azonban az tűnt ki a Bíróság számára, hogy a felperesek által hivatkozott delegációülésen a képviselők úgy döntöttek, hogy elhalasztják a küldöttség elnökének megválasztását. C-68/90. sz. Yvan Blot és Front National kontra Parlament ügy, 5-8. pont

⁵⁵ Lásd az Európai Parlament 1984. október 11-i határozatát. (HL 1984 C 300., 50. o.) (Magyar nyelven nem elérhető.)

⁵⁶ EBHT 1993., I-01093. o.

⁵⁷ Decision of the Bureau of the European Parliament, 12 December 1990. (Lásd: C-314/91. sz. Weber kontra Parlament ügy [EBHT 1993., I-1093. o.], 1-3. pont.)

pénzügyi helyzetére van hatással. Erre tekintettel a Bíróság elfogadhatónak minősítette a keresetet e részében.⁵⁸

A Bíróság előtt tehát a Parlament azon aktusai támadhatók meg, amelyek harmadik személlyel (vagy személyekkel) szemben joghatást váltanak ki, vagy joghatás kiváltására irányulnak, azaz olyan aktusok, amelyek joghatásai túllépnek az intézmény működésének belső szervezésén. Megtámadható parlamenti aktusnak minősült például azon döntés, amellyel a Parlament felfüggesztette valamely képviselőjének mentelmi jogát – ez az aktus ugyanis olyan joghatásokat váltott ki, amelyek túlléptek az intézmény működésének belső szervezésén, mivel lehetővé tették büntetőeljárás folytatását az érintett parlamenti képviselővel szemben.⁵⁹ Hasonlóképp elfogadhatóak voltak azon keresetek, amelyek az 1999-ben létrehozott Független Képviselők Technikai Csoportjának nemlétezését megállapító Parlamenti döntés ellen irányultak.⁶⁰

3.2. A Parlament felperesi pozíciója

A Parlament semmisségi eljárásbeli felperesi pozíciójának elismerése a Bíróság esetjogában kevésbé volt egyszerű, mint az alperesi képességé. Az EGKSz. eredeti szövege úgy rendelkezett, hogy a Bíróság hatáskörrel rendelkezik olyan semmissé nyilvánítási keresetek tekintetében, „amelyeket valamely tagállam, a Tanács vagy a Bizottság nyújt be.” A *Les Verts*-ügy egyik eredményének tekinthetjük azt a következtetést, miszerint az a körülmény, hogy a Bíróság az alperesi pozíció kapcsán eltért a szerződéses rendelkezés tisztán nyelvtani értelmétől, azzal jár, hogy nem hivatkozhatott volna meggyőzően arra, hogy az EP pusztán azért nem kezdeményezhet semmissé nyilvánítást, mert a vonatkozó szerződésbeli cikk ezt kifejezetten nem mondja ki.⁶¹ A parlament aktív perbeli legitimitációját a semmisség kapcsán a Bíróság mindazonáltal először elutasította, majd szokatlan gyorsasággal megváltoztatta álláspontját.

⁵⁸ C-314/91. sz. Weber kontra Parlament ügy, 7-14. pont

⁵⁹ T-345/05. sz. Ashley Neil Mote kontra Parlament ügy [EBHT 2008., II-02849. o.], 53-57. pont.

⁶⁰ T-222/99., T-327/99. és T-329/99. sz. Martinez és mások kontra Parlament egyesített ügyek [EBHT 2001, II-2823. o.], 23-75. pont. Az elfogadhatóság problémája ebben az ügyben korántsem volt egyszerű kérdés. Részletesebben lásd a III. fejezet 4. pontját.

⁶¹ ARNULL, Anthony: *The European Union and its Court of Justice* (Second edition), Oxford EC Law Library, Oxford University Press, 2006, 64. o.

3.2.1. A komitológia-ügy

A Parlament 1987 októberében keresetet nyújtott be az Európai Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök gyakorlása részletes szabályainak megállapításáról szóló 87/373/EGK tanácsi határozat (a továbbiakban: komitológia-határozat) megsemmisítése iránt.⁶² A Tanács elfogadhatatlansági kifogást terjesztett elő, kifejtve, hogy a Szerződés nem rendelkezik arról *expressis verbis*, hogy az EP indíthatna megsemmisítési keresetet, és álláspontja szerint e jogosultságot a jogorvoslatok koherenciája biztosításának szükségességére alapozott érvelés alapján sem lehetne számára biztosítani. A Tanács szerint a beavatkozás és a mulasztás megállapítása iránti kereset, amelyeket a Parlament a bírósági esetjogban bekövetkezett fejleményeknek köszönhetően igénybe vehet, függetlenek a semmissé nyilvánítási eljárás kezdeményezésének jogától.⁶³

A Bíróság (a Tanács indítványára) az érdemi kérdések vizsgálata nélkül határozott az elfogadhatóság kérdéséről.

Az ügyben véleményt adó *Marco Darmon* főtanácsnok megvizsgálta a Parlament intézményi helyzetét és perképességi pozícióját, és az alábbi következtetésekre jutott. Az EP intézményi súlya folyamatos erősödést mutat az integráció fejlődése során, és ez a változás az EP perképességi pozíciója terén sem maradhat teljesen hatás nélkül. Ez a tény mindazonáltal önmagában nem feltétlenül indokolja azt, hogy az EP számára elismerésre kerüljön a keresetindítás joga a semmisségi eljárásban. A megfelelő jogorvoslat biztosításának követelményét ellenben Darmon kellő érvek tekintette: az EP ugyanis, mint a jogalkotási folyamat résztvevője, képes kell, hogy legyen saját előjogainak védelmére, és ez a jogvédelem nem lehet megfelelő, ha olyan eszközön nyugszik, amelyet az elsődlegesen érintett intézmény nem vehet igénybe. A főtanácsnok ezért azt javasolta, hogy a Bíróság mondja ki, hogy az EP saját jogai és hatáskörei védelmében semmissé nyilvánítási keresetet indíthat.⁶⁴ A Bíróság ítélete azonban nem követte a főtanácsnok indítványát.

Az EP az eljárás során arra hivatkozott, hogy szükségszerű kapcsolat van mulasztási eljárás és a semmissé nyilvánítási eljárás megindításának joga között, és mivel az előbbi megilleti a Parlamentet, az utóbbi sem tagadható meg tőle. A Bíróság azonban tagadta a szükségszerű kapcsolat meglétét: a mulasztás megállapítása iránti kereset lehetővé teszi az EP számára olyan jogi aktusok elfogadásának előidézését is, amelyek nem mindig képezhetik

⁶² HL 1987 L 197., 33. o.

⁶³ 302/87. sz. Parlament kontra Tanács ügy [EBHT 1988., 5615. o.], 4. pont

⁶⁴ 302/87. sz. Parlament kontra Tanács ügy. Darmon főtanácsnok indítványa. (Az ismertetés napja: 1988. május 26.)

megsemmisítési kereset tárgyát.⁶⁵ Ugyanígy nem látott összefüggést a Bíróság a beavatkozási jog és a semmissé nyilvánítás kezdeményezésének joga között sem.

A Parlament érvelésének másik eleme az intézmények egyenlőségre épült, álláspontja szerint ugyanis a semmissé nyilvánítási eljárásnak az a logikája, hogy mindegyik intézmény keresetet indíthat a másik jogi aktusaival szemben, a saját jogi aktusai pedig a másik intézmény keresete alapján támadhatóak meg a Bíróság előtt. Mivel a Bíróság kimondta, hogy az EP harmadik személyekre vonatkozóan joghatás kiváltására alkalmas aktusai megtámadhatóak, a Parlament úgy látta, hogy Bíróságnak az intézményi egyensúly fenntartására érdekében el kellene ismernie az EP keresetindítási jogát. Az EP kifejtette továbbá, hogy amennyiben e keresetindítási jogát a Bíróság nem ismerné el, „nem állna módjában megvédeni saját előjogait a többi intézménnyel szemben.”⁶⁶

Az első felvetés kapcsán a Bíróság emlékeztetett: azért határozott úgy, hogy a Parlament harmadik személyek irányában joghatást kiváltó jogi aktusai megsemmisítési kereset tárgyát képezhetik, mert egy olyan értelmezés, amely a semmisségi eljárás alkalmazási köréből ezen aktusokat kizárta volna, a Szerződés rendszerével ellentétes eredményre vezetett volna - sérelmet szenvedett volna ugyanis az a cél, hogy a közösségi intézmények joghatás kiváltására alkalmas jogi aktusai tekintetében teljes körű bírósági védelmet biztosító rendszer álljon fent. Azon érvet, mely szerint a semmisségi eljárásban párhuzamnak kell fennállnia az alperesi és a felperesi jogok között, a Bíróság elutasította.⁶⁷

Az előjogok védelme kapcsán a Bíróság az alábbiak szerint ítélt. Megállapította, hogy az EP kezdetektől fogva rendelkezett a jogalkotási eljárásban való (korlátozott) részvétel jogával, de mégsem szerzett jogosultságot megsemmisítési kereset indítására. Az EP hatásköreit nem sokkal a komitológia-ügy előtt bővítette az Egységes Európai Okmány, bevezetve a hozzájárulási ill. együttműködési eljárást, de a tagállamok a Szerződés módosításakor a semmisségi eljárás megindítására jogosultak körét érintetlenül hagyták.⁶⁸ Az EP előjogai kapcsán pedig a Bíróság arra utalt, hogy Szerződés megfelelő eszközöket biztosít a Tanács olyan jogi aktusainak semmisségi eljárásban történő megtámadására, amelyek a Parlament előjogainak megsértésével keletkeztek – a Szerződés ugyanis a Bizottságra bízta a

⁶⁵ A Bíróság a 377/87. sz. Parlament kontra Tanács ügyre utalt, ahol megállapította, hogy ameddig a Tanács nem terjeszt elő költségvetési tervezetet, a Parlament elérheti, hogy a Tanács mulasztását megállapító ítélet szülessen, viszont a tervezetet, amely egy előkészítő aktus, nem lehet semmissé nyilvánítási eljárással megtámadni.

⁶⁶ 302/87. sz. Parlament kontra Tanács ügy, 19. és 25. pont

⁶⁷ Az ESZAKSz. 38. cikkét vizsgálva a Bíróság úgy látta, hogy a Szerződések rendszerében azon esetekben, amikor az EP jogi aktusait jogszűrési felügyelet alá rendelték, a Parlament ettől függetlenül mégsem szerzett jogot arra, hogy a többi intézmény jogi aktusaival szemben közvetlen keresetet indíthasson. 302/87. sz.

Parlament kontra Tanács ügy, 21. pont

⁶⁸ HL 1987 L 169

Parlament előjogai tiszteletben tartásának garantálását, ami a szükséges megsemmisítési keresetek benyújtásának feladatát is magában foglalja. A Bíróság rámutatott továbbá, hogy az EP előjogainak megsértése esetében minden természetes és jogi személy hivatkozhat a lényeges eljárási szabályok megsértésére vagy a Szerződés megsértésére vonatkozó jogalapra annak érdekében, hogy kérje az elfogadott jogi aktus megsemmisítését. Hasonlóképp, egy jogi aktusnak az EP előjogai megsértése miatti jogszerűtlenségére nemzeti bíróság előtt is lehet hivatkozni, és a kérdéses jogi aktus a Bíróság előtti, érvényesség elbírálására irányuló előzetes döntéshozatali eljárás tárgyát képezheti. Fentiekre tekintettel a Bíróság kimondta, hogy „az alkalmazandó szabályok szövegének jelenlegi állapota nem teszi lehetővé a Bíróság számára, hogy elismerje az Európai Parlament megsemmisítési kereset indításához való jogát.”⁶⁹

3.2.2. A komitológia-ügy kritikája

A komitológia-ügyben hozott ítélet azt jelentette, hogy a Bíróság szerint a Parlament előjogai kellő mértékű és hatékonyságú védelemben részesülnek az intézmények (elsősorban a Bizottság), a tagállamok illetőleg magánszemélyek keresetindítási joga által. Az ítélet a jogirodalomban meglehetősen erős kritikát kapott, a Bíróság érvelésében rejlő, relatíve nyilvánvaló logikai buktatóknak köszönhetően.⁷⁰

A Bizottság részt vesz ugyanis a jogalkotási folyamatban, mint jogszabály-kezdeményező, ezért javaslatában meg kell jelölnie a tervezett jogi aktus jogalapját – e javaslattal azonban a Parlament nem feltétlenül ért majd egyet. *Weiler* ezért joggal teszi fel a kérdést: azon esetekben, amikor a Bizottság és a Parlament nem ért egyet egy javaslat jogalapja kapcsán, elvárható-e reálisan, hogy a Bizottság semmissé nyilvánítási eljárást kezdeményezzen egy aktus jogalapja miatt, annak ellenére, hogy arra ő maga tett javaslatot?⁷¹

Az egyik ok, ami arra készthette a Bíróságot, hogy ne ismerje el a Parlament keresetindítási jogát talán az a tény lehetett, hogy nem sokkal az ítélethozatal előtt, az Egységes Európai Okmány kidolgozása során a Bizottság kifejezetten javasolta a Parlament korlátozott keresetindítási jogának elismerését, a tagállamok azonban nem követték ezt a javaslatot, változatlanul hagyva az EGKSz. 173. cikkét.⁷²

⁶⁹ Az elfogadhatóságra vonatkozó kifogást így a Bíróság elfogadta, és a keresetet mint elfogadhatatlant elutasította. 302/87. sz. Parlament kontra Tanács ügy, 26-30. pont

⁷⁰ Lásd többek között WEILER, Joseph: *Pride and Prejudice – Parliament v. Council*, *European Law Review* 1989, 334-346. o.; BRADLEY: *The Variable Evolution...* (1988), 27-57. o., BEBR (1990) 171-207. o.

⁷¹ WEILER (1989), 340. o.

⁷² BEBR (1990), 193. o.

3.2.3. A Csernobil-ügy

Érthető módon az Európai Parlament nem volt megalégedve a Bíróság azon álláspontjával, hogy előjogainak védelme mások által is kellően biztosítva van, ezért folytatta „küzdelmét” az aktív perbeli legitimációért a semmissé nyilvánítás kapcsán.⁷³

A Csernobil-ügyben⁷⁴ a kereset a Parlament még a komitológia-ügy lezárása előtt nyújtotta be, és az utóbbi ítélet ellenére nem vonta azt vissza, annak reményében, hogy a Bíróság változtat álláspontján.⁷⁵ A Parlament az EAKSz. 146. és az EGKSz. 173. cikke alapján (amelyek szövegezése ez időben azonos volt) kérelmezte a csernobili nukleáris balesetet követően, annak következményeivel kapcsolatosan elfogadott tanácsi rendelet megsemmisítését.⁷⁶ A megtámadott rendelet jogalapja az EAKSz. 31. cikke volt, amely alapján a Tanács minősített többséggel dönthetett, a Parlamenttel történt konzultáció után. A Parlament a jogalkotás során felkérte a Bizottságot, hogy változtassa meg a rendelet jogalapját, és az EGKSz. 100a. cikkére alapítsa azt, amely az egyszerű konzultáció helyett az együttműködési eljárás alkalmazását írta elő.⁷⁷ A Bizottság nem értett egyet a Parlamenttel, és nem változtatta meg a jogalapot – a Parlament pedig ezt előjogainak sérelmeként értékelte. Amint az EP kezdeményezte az eljárást a Bíróság előtt, a Tanács ismét elfogadhatatlansági kifogást terjesztett elő, arra hivatkozva, hogy a komitológia-ítélet világosan eldöntötte az EP megsemmisítés iránti keresetelési jogának kérdését, így a szóban forgó kereset is elfogadhatatlan.⁷⁸

A Parlament ellenben rámutatott, hogy ez az ügy a komitológia-ügyhöz képest új elemet tartalmaz: a Bíróság akkor ugyanis azzal utasította el a Parlament keresetindítási jogának elismerését, hogy az EGKSz. 155. cikke alapján a Bizottság feladata, hogy a Parlament előjogainak tiszteletben tartását biztosítsa, és ennek érdekében benyújtsa a szükségesnek ítélt megsemmisítés iránti kereseteket. A Csernobil-ügy kifejezetten rávilágít, hogy a Bizottság nem tud eleget tenni e feladatának, amikor a két intézmény nincs egyetértésben a rendelkezés jogalapját illetően. Az EP ezért nem számíthat arra, hogy előjogai védelmében a Bizottság megsemmisítési keresetet indít. Az pedig, hogy előjogainak magánszemélyek keresetei által

⁷³ ARNULL (2006), 36. o.

⁷⁴ 70/88. sz. Parlament kontra Tanács ügy [EBHT 1990., I-2041. o.]

⁷⁵ Weiler szerint a Parlament többek között azért nem vonta vissza a keresetet, mert a Bíróság személyi összetétele jelentősen megváltozott a komitológia-ügy eldöntésékor fennálló helyzethez képest. WEILER (1989), 336. o.

⁷⁶ Nukleáris balesetet vagy bármely egyéb radiológiai veszélyhelyzetet követően az élelmiszerek és a takarmányok radioaktív szennyezettsége legmagasabb megengedhető határértékének megállapításáról szóló, 1987. december 22-i 3954/87/Euratom tanácsi rendelet (HL 1987 L 371., 11. o.)

⁷⁷ 70/88. sz. Parlament kontra Tanács ügy, 2. pont

⁷⁸ A Tanács kérésére a Bíróság az elfogadhatóságról az érdemi kérdések vizsgálata nélkül határozott.

történő védelme megvalósul, teljes mértékben esetleges, tehát nem hatékony.⁷⁹ Az EP szerint olyan joghézag állt elő, amelyet a Bíróságnak kellene kitöltenie azáltal, hogy elismeri a Parlament előjogai védelméhez szükséges mértékben a megsemmisítési eljárás kezdeményezésének jogát. A Parlament itt már óvatosabban érvelt, mivel nem korlátlanul kért keresetindítási jogot (azaz nem a „privilegizált” keresetindítási csoportba kívánt bekerülni), hanem pusztán az előjogai védelméhez szükséges mértékű aktív perképeséget tartott szükségesnek.⁸⁰

Az ügyben eljáró *Walter Van Gerven* főtanácsnok hangsúlyozta, hogy a Bíróság mindig is nagy figyelmet fordított arra, hogy a Szerződések által létrehozott intézmény- és jogrendszert úgy értelmezze, hogy a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségek rendszere a lehető legkoherensebb és leghatékonyabb legyen.⁸¹ Erre tekintettel a főtanácsnok kissé meglepőnek nevezte a komitológia-ügyben született ítéletet. Van Gerven ugyanakkor a korábbi ítéletet nem az EP keresetindítási joga teljes elutasításaként értelmezte. Különbséget tett ugyanis a Szerződés olyan értelmezése között, amely a jogorvoslati rendszer teljességét és koherenciáját biztosítja, illetve az olyan értelmezés között, amely felborítaná az intézmények közötti kényes politikai egyensúlyt: míg az előbbi értelmezés a Bíróság elidegeníthetetlen feladata, az utóbbi kérdésről való döntés a tagállamok joga.⁸² Van Gerven úgy vélte, hogy ha az EP korlátlan keresetindítási jogot kapna, az megváltoztathatná az intézményi egyensúlyt a Parlament, a Tanács és a Bizottság között. Amennyiben azonban az EP előjogai védelme érdekében kapná meg a semmissé nyilvánítási eljárás megindításának jogát, az nem módosítaná az egyensúlyt, és megfelelő jogvédelmet biztosítana az intézménynek.⁸³

Érdeemes megjegyezni, hogy Bizottság, noha az ügyben a Tanács oldalán avatkozott be, azt kérte a Bíróságtól, hogy a Parlament keresetét minősítse elfogadhatónak, utalva rá, hogy egy olyan jogértelmezés, mely szerint az EP nem rendelkezik keresetindítási joggal, összeférhetetlen a Bizottság autonómiájával, mivel érdekellentét állna fenn minden esetben,

⁷⁹ 70/88. sz Parlament kontra Tanács ügy, 6-8. pont

⁸⁰ BEBR (1990) 197. o.

⁸¹ 70/88. sz Parlament kontra Tanács ügy. Van Gerven főtanácsnok indítványa (Az ismertetés napja: 1989. november 30.), 5. pont.

⁸² 70/88. sz Parlament kontra Tanács ügy. Van Gerven főtanácsnok indítványa (Az ismertetés napja: 1989. november 30.), 6. pont

⁸³ 70/88. sz Parlament kontra Tanács ügy. Van Gerven főtanácsnok indítványa (Az ismertetés napja: 1989. november 30.), 9. pont

amikor a két intézmény nincs egyetértésben egy jogszabály jogalapját illetően.⁸⁴ Hogy a Bizottság ezen álláspontot képviselte, annak is köszönhető, hogy az EP, amikor tudomására jutott, hogy a Bizottság a Tanács oldalán avatkozott be, meghallgatásra hívta a Bizottság akkori elnökét, *Jacques Delors*-t, és kérdőre vonta: ebben az ügyben, ahol a Parlamenttel ellentétes érdekű felet támogatja, hogyan kívánja a Bizottság garantálni az EP előjogainak védelmét. Delors a Parlamentnek ígértet tett arra, hogy az EP keresetindítási jogának elismerése mellett fog érvelni.⁸⁵

A Bíróság először is kimondta, hogy mivel a rendeletet az EAKSz. alapján fogadták el, az elfogadhatóságot e szerződés alapján kell megvizsgálni – az EGKSz. vonatkozó cikke azonban azonos tartalmú az EAKSz. található rendelkezéssel. A Bíróság a komitológia-ügyre utalva emlékeztetett, hogy különböző jogi eszközök állnak rendelkezésre a Parlament előjogai tiszteletben tartásának biztosítására. A Csernobil-ügyben felmerült körülmények ugyanakkor nyilvánvalóvá tették, hogy mind az EAKSz., mind pedig az EGKSz.-ben meghatározott különböző jogi eszközök adott körülmények között „hatástalannak vagy bizonytalannak bizonyulhatnak.”⁸⁶ A Bíróság össze is foglalta az EP rendelkezésére álló jogi eszközöket, rámutatva azok hatástalanságára a kérdéses ügyben:

- a mulasztási eljárás nem alkalmas egy már elfogadott jogi aktus jogalapjának vitatására
- egy jogi aktus érvényességének vizsgálatára vonatkozó előzetes döntéshozatali kérelem előterjesztése, illetőleg tagállamok vagy magánszemélyek által e jogi aktus megsemmisítése iránti kereset előterjesztése olyan lehetőségek, „amelyek megvalósulásával a Parlament nem számolhat biztosan”
- noha a Bizottság feladata, hogy biztosítsa a Parlament előjogainak tiszteletben tartását, ez a kötelesség nem terjedhet odáig, hogy a Bizottságot az EP álláspontjának elfogadására kötelezze, illetve olyan megsemmisítés iránti kereset benyújtására „kényszerítse”, amelyet nem ítélni kellően megalapozottnak.⁸⁷

⁸⁴ 70/88. sz. Parlament kontra Tanács ügy. Van Gerven főtanácsnok indítványa (Az ismertetés napja: 1989. november 30.), 13. pont

⁸⁵ BRADLEY, Kieran St. Clair: Legal Developments in the European Parliament, in: Yearbook of European Law 1988, Oxford University Press, 192. o.

⁸⁶ 70/88. sz. Parlament kontra Tanács ügy, 15-16. pont

⁸⁷ 70/88. sz. Parlament kontra Tanács ügy 17-19. pont

E jogi eszközök megléte tehát nem biztosítja minden esetben a Tanács vagy a Bizottság által elfogadott, a Parlament előjogait megsértő jogi aktusok felülvizsgálatát, noha ezek a jogosultságok a Szerződések által létrehozott intézményi egyensúly elemeként léteznek.

A Bíróság rámutatott, hogy a Szerződések alapján az intézmények közötti hatáskörmegosztás minden egyes intézményre saját feladatkört ruház. Az intézményi egyensúly elvéből pedig az következik, hogy valamennyi intézmény úgy kell, hogy gyakorolja saját hatásköreit, hogy eközben a többi intézmény hatáskörét tiszteletben tartja. Az elv megfelelő tiszteletben tartásának biztosítása érdekében pedig szükséges, hogy e szabály be nem tartását szankcionálni lehessen.⁸⁸

Azon általános feladatából, hogy biztosítsa a jog tiszteletben tartását a Szerződések értelmezése és alkalmazása során, következik, hogy az intézményi egyensúly fenntartása is a Bíróság feladata. A Bíróság úgy látta: e feladata teljesítése során „természetesen nem” sorolhatja a Parlamentet azon intézmények közé, amelyek anélkül nyújthatnak be semmissé nyilvánítási keresetet, hogy az eljáráshoz fűződő érdeküket igazolniuk kellene. Biztosítania kell azonban az intézményi egyensúly teljes körű tiszteletben tartását, és úgy kell eljárnia, hogy a Parlamentet – a többi intézményhez hasonlóan – előjogai tekintetében ne érhesse sérelem anélkül, hogy hatékony jogorvoslati lehetőség állna rendelkezésére a Szerződések rendszerében.⁸⁹ Az tény, hogy a Szerződések nem biztosítottak a Parlament számára megsemmisítés iránti keresetindítási jogot, a Bíróság álláspontja szerint jelenthet eljárási hézagot, de nem élvezhet elsőbbséget az intézményi egyensúly fenntartásához és tiszteletben tartásához fűződő alapvető érdekekkel szemben. Az EP által a Tanács vagy a Bizottság jogi aktusa ellen benyújtott semmissé nyilvánítás iránti keresetet következőképpen elfogadhatónak kell tekinteni, feltéve, hogy a kereset kizárólag a Parlament előjogainak védelmére irányul, kizárólag ezen előjogok sérelmére alapított jogalapokon nyugszik. Ettől eltekintve a Parlament keresetindítására ugyanazon szabályok vonatkoznak, mint amelyeket a Szerződések a többi intézmény megsemmisítés iránti keresete vonatkozásában előírnak.⁹⁰

Mivel a Csernobil-ügyben a Parlament előjogainak sérelmét a megtámadott jogi aktus jogalapjának – állítása szerint – helytelen megválasztásából vezette le, a keresetet a Bíróság elfogadhatónak minősítette, és lefolytatta az eljárást az ügy érdemére vonatkozóan is.⁹¹

⁸⁸ 70/88. sz. Parlament kontra Tanács ügy, 22. pont

⁸⁹ 70/88. sz. Parlament kontra Tanács ügy, 24-25. pont

⁹⁰ 70/88. sz. Parlament kontra Tanács ügy, 26-31. pont

⁹¹ Az érdemi kérdés (a jogalapválasztás) tekintetében ebben az esetben a Parlament pervesztes lett.

3.2.4. A Csernobil-ügy értékelése

Figyelemre méltó, hogy a Bíróság kevesebb, mint két évvel a komitológia-ügy után arra kényszerült, hogy revideálja korábbi álláspontját, és elfogadja az EP korlátozott felperesi képességét, ezáltal implicite azt is elismerve, hogy a korábbi ítéletben kifejtett érvei nem voltak kellően megalapozottak. Noha a Bíróság kifejezetten nem írta felül a Csernobil-ítéletben hozott korábbi döntését, de nyilvánvaló, hogy a két ítélet nem összeegyeztethető.⁹²

A Bíróság ritkán revideálja korábbi, kvázi-precedens természetű döntéseit, főleg ilyen rövid időn belül. A Bíróság ebben az ítéletében láthatóan túlterjeszkedett az alapítók eredeti szándékán, teleologikus értelmezési módszert alkalmazva annak érdekében, hogy fenntartsa az intézményi egyensúly elvét és felruházta a Parlamentet, egy olyan eszközzel, amelynek segítségével az megfelelő módon védelmezni tudta saját előjogait.⁹³ *Bebr* megjegyzi, hogy a Bíróság furcsa megoldást választott, amikor csak „csendes és implicit módon” bírálta felül a komitológia-ítéletet, mivel egy ilyen alkotmányos jelentőségű kérdés megérdemelte volna, hogy egyértelműen tisztázza a Bíróság, már csak a jogbiztonság szempontjából is.⁹⁴ Mégis, az ítélet az intézményi egyensúly helyreállításaként is értelmezhető.⁹⁵

A fenti meglátásokon nem változtat az a tény, hogy a Bizottság által a Parlament előjogai védelmében történő keresetindítás nem is kizárt, amennyiben a két intézmény azonos állásponton van a Tanáccsal szemben: ezen esetekben a ténylegesen a Bizottság által benyújtott keresetet a Parlament beavatkozóként támogatja.⁹⁶

3.2.5. A Parlament perképeségének további alakulása a semmissé nyilvánítási eljárás kapcsán Maastrichttől Lisszabonig

A Parlament semmissé nyilvánítási eljárásra vonatkozó perképeségével kapcsolatos esetjogi fejleményeket a tagállamok beillesztették az EKSz.-be: a Maastrichti Szerződéssel módosították az akkori 173. cikket, rögzítve a zöldek- és a Csernobil-ügyekben kimondottakat.⁹⁷ Az EP így a „kvázi privilegizált” perképeségi csoportba került. Azok a módosítási javaslatok, amelyeket a Bizottság (nem teljesen azonos, ám hasonló formában)

⁹² Így látja Arnulf is – lásd: ARNULL (2006), 38. o.

⁹³ DEHOUSSE, Renaud: *The European Court of Justice – The Politics of Judicial Integration*, Macmillan, Houndmills, 1998, 103. o.

⁹⁴ *BEBR* (1990), 201. o.

⁹⁵ BRADLEY, Kieran: *Sense and Sensibility: Parliament v. Council continued*, *European Law Review* 1991/3., 250. o. Bradley a cikk címével Weiler korábbi, a komitológia-ügyet elemző írására reagált. (A *Pride and Prejudice* (1813) és a *Sense and Sensibility* (1811) *Jane Austen* regényei.)

⁹⁶ Pl. a C-176/03. sz. és a C-440/05. sz. ügyekben

⁹⁷ HL 1992 L 191

már az Egységes Európai Okmány tárgyalási fázisában is elővezetett, a következő szerződésmódosítás alkalmával bekerültek a primer közösségi jogba. Noha az EP számára ez vitathatatlanul előrelépést jelentett, a tagállamok döntése kritizálható abból a szempontból, hogy nem biztosítottak a Parlament számára a Bizottsággal és a Tanáccsal egyenrangú keresetindítási jogot.⁹⁸

A fejlődési folyamat azonban nem állt meg Maastrichtnál, a Nizzai Szerződés ugyanis szintén módosította az akkor már az EKSz. 230. cikkében⁹⁹ szabályozott semmissé nyilvánítási eljárás felperesi kategóriáit, és a Parlamentet a privilegizált perképességi csoportba sorolta.¹⁰⁰ Az EP ezzel egyenrangú felperesi képességet szerzett a Tanáccsal, a Bizottsággal és a tagállamokkal, és azóta nem kell érintettséget igazolnia ahhoz, hogy keresetet indítson – ez pedig megfelel annak, amit maga a Parlament 2000-ben, a nizzai kormányközi konferenciát megelőzően javasolt.¹⁰¹ Így lehetővé vált, hogy az EP teljes mértékben részt vehessen a gyakorlatilag az uniós aktusok „általános törvényességi felügyeletének” ellátását biztosító rendszerben: a privilegizált keresetindításra jogosultaknak ugyanis elegendő önmagában az aktus hibáira hivatkozniuk.¹⁰² A Parlament először a családegyesítési irányelv kapcsán indított úgy keresetet, hogy az nem saját előjogai védelmében történt.¹⁰³

A hatályba nem lépett Alkotmány szerződés (2004), illetve a Lisszaboni Szerződés (2007/2009) az EP perképességét lényegileg változatlanul hagyta, ám két területen tovább bővültek a Parlament perelési lehetőségei. Egyfelől új elemként említhető, hogy a semmisségi eljárás jelenlegi szabályozását adó EUMSZ. 263. cikke szerint eljárás indítható az Európai Tanács aktusai ellen, amennyiben azok harmadik személyek irányába joghatásokkal bírnak, és – ugyanezen feltétellel – az EU egyéb szervei és hivatalai aktusai ellen is. A Parlament így az uniós aktusok szélesebb körét képes megtámadni. Másfelől örvendetesen módosult egy másik, az Unió korábbi hárompilléres szerkezetéből adódó, kifogásolható megoldás is. Az EUSz. pre-Lisszaboni 35. cikkének (6) bekezdése, amely a Bíróságnak a III. pillérről vonatkozó

⁹⁸ BRADLEY, Kieran St. Clair: Legal Developments in the European Parliament, in: Yearbook of European Law vol. 11., Oxford University Press, 1991, 385-386. o.

⁹⁹ Az EKSz.-t az Amszterdami Szerződés (HL 1997 C 340) átszámozta.

¹⁰⁰ OBWEXER, Walter: Die Neuordnung des Gerichtsystems nach Nizza, in: GRILLER, Stefan – HUMMER, Waldemar (Hrsg.): Die EU nach Nizza – Ergebnisse und Perspektiven, Springer, 2002, 273. o.

¹⁰¹ European Parliament Resolution containing the European Parliament's proposals for the Intergovernmental Conference, A5-0086/2000, 22. bekezdés

(http://www.europarl.europa.eu/pv2/pv2?PRG=DOCPV&APP=PV2&LANGUE=EN&SDOCTA=7&TXTLST=1&POS=1&Type_Doc=RESOL&TPV=DEF&DATE=130400&PrgPrev=TYPEF@A5|PRG@QUERY|APP@PV2|FILE@BIBLIO00|NUMERO@86|YEAR@00|PLAGE@1&TYPEF=A5&NUMB=1&DATEF=000413) [2010.05.30]

¹⁰² VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: Az Európai Unió joga, Complex, 2010, 476. o.

¹⁰³ C-540/03. sz. Parlament kontra Tanács ügy [EBHT 2006., I-5769. o.]. A Bíróság a keresetet elutasította.

hatásköreiről rendelkezett, a semmisségi eljárás (azaz a jogszerűségi felülvizsgálat) harmadik pilléres változata tekintetében a lehetséges felperesek között kizárólag a tagállamokat és a Bizottságot jelölte meg, viszont a Parlamentről nem tett említést. Az EP a harmadik pilléres aktusok elfogadásában a konzultációs eljárás egy határidőkhöz kötött változata által részt vett¹⁰⁴, ezért ez a megoldás jogilag kevésbé volt indokolható. (A magánszemélyek keresetindítási lehetőségének hiánya magyarázható a III. pilléres aktusok közvetlen hatályának hiányával.) A Bíróság adott esetben felvethette volna a Parlament aktív perképeségének szükségességét, hasonlóan ahhoz, ahogy azt az EKSz. vonatkozó rendelkezése kapcsán is megtette a komitológia-ügyben.¹⁰⁵ Amennyiben a Bíróság valóban az uniós jogorvoslati rendszer teljességére és hézagmentességére törekszik, ez indokolt is lett volna. Ezt a kérdést végül nem a Bíróság, hanem a Lisszaboni Szerződés oldotta meg, a pillérrendszer felszámolásával és a harmadik pillér „szupranacionalizálásával”¹⁰⁶, beleértve a Bíróság hatáskörének kiteljesítését.

4. A Parlament részvétele előzetes döntéshozatali eljárásokban

Az EP előzetes döntéshozatali eljárásokban való részvétele főként akkor merül fel, ha az előzetes döntéshozatalt valamely általa elfogadott aktussal kapcsolatban kezdeményezték. A Bíróság Alapokmánya szerint többek között annak az „uniós intézménynek, szervnek vagy hivatalnak, amelyik meghozta azt a jogi aktust, amelynek érvényessége vagy értelmezése a jogvita tárgyát képezi, jogában áll a Bírósághoz beadványokat vagy írásbeli észrevételeket benyújtani.”¹⁰⁷ A Bíróság az Alapokmánya által biztosított lehetőséget azonban tágan értelmezi, mivel a Parlamentnek nem csak észrevételek megtételét, hanem részletes írásbeli és szóbeli előterjesztését is engedélyezi.¹⁰⁸ Bradley szerint a Bíróság ezzel egyfajta *amicus curiae* státuszt biztosított az EP számára.¹⁰⁹

¹⁰⁴ Lásd az EUSz. pre-Lisszaboni 39. cikkének (1) bekezdését. A Parlamenttel a korábbi 34. cikk (2) bekezdésének b), c) és d) pontjában megjelölt aktusok (kerethatározatok, határozatok, egyezmények) vonatkozásában kellett a Tanácsnak konzultálni.

¹⁰⁵ GROMLEY, Laurence W.: *Judicial Review in EC and EU Law – Some Architectural Malfunctions and Design Improvements?* Durham European Law Institute, 2000, 3. o. (http://www.dur.ac.uk/resources/deli/annuallecture/2000_DELI_Lecture.pdf)

¹⁰⁶ Bizonyos kormányközi természetű elemek azonban még megfigyelhetők az uniós bel- és igazságügyi együttműködés terén, lásd erről Mitsilegas, Valsamis: *EU Criminal Law*, Hart Publishing, 2009, 41-56. o.

¹⁰⁷ Jegyzőkönyv Európai Unió Bíróságának Alapokmányáról, 23. cikk. Az Alapokmány a Maastrichti Szerződés hatályba lépése előtt a Parlament e lehetőségét a Bíróság erre vonatkozó felhívásától tette függővé. Lásd SCHOO (1990), 526. o.

¹⁰⁸ SCHOO (1990), 527. o.

¹⁰⁹ BRADLEY: *The Variable Evolution...* (1988), 27. o.

A tágan értelmezett rendelkezés alapján a Parlament előzetes döntéshozatali eljárásban benyújtott észrevételei által több, működése szempontjából jelentős ügyben is megszólalt, amelyek érintették többek között az európai parlamenti képviselők adózását, a képviselőket megillető mentességek időbeli korlátait illetve a parlament politikai csoportjai döntéseinek az intézmény aktusaitól való elhatárolását.¹¹⁰ Említésre méltó az is, hogy a Parlament, mielőtt a Bíróság lehetővé tette volna számára semmissé nyilvánítási eljárás kezdeményezését, már kifejezésre tudta juttatni véleményét olyan aktusokkal kapcsolatban, amelyek esetében álláspontja szerint újbóli konzultációra lett volna szükség a konzultációs eljárásban.¹¹¹

5. Véleménykérés az Európai Unió tervezett nemzetközi megállapodásai kapcsán

Az Unió és a harmadik országok, illetve nemzetközi szervezetek közötti megállapodások megkötését megelőzően a Parlament (vagy a Tanács, a Bizottság illetőleg egy tagállam) kikérheti a Bíróság véleményét a tervezett megállapodásnak a Szerződésekkel való összeegyeztethetőségéről. Ha a Bíróság véleménye kedvezőtlen, a tervezett megállapodás csak akkor léphet hatályba, amennyiben módosítják, vagy ha magukat a Szerződéseket felülvizsgálják.¹¹²

A Szerződés a Parlamentet eredetileg nem sorolta azon eljárási szereplők közé, akiknek lehetősége volt ilyen vélemény kérésére. A Bíróság az EP saját kérésére azonban azt engedélyezte, hogy a Parlament észrevételeket nyújtson be megkötendő nemzetközi megállapodások kapcsán, elsőként 1992-ben.¹¹³ A Parlament számára azonban kívánatos lett volna, hogy véleményt is kérhessen a Bíróságtól. Perképeségi pozíciója ugyanis egyre inkább hasonlított a Tanácséhoz és a Bizottságéhoz, ám ez a jogosultság még hiányzott. Az EP az EK Sz. e tárgyban módosítására vonatkozóan javaslatot is megfogalmazott.¹¹⁴

¹¹⁰ Sorrendben az említett ügyek: 208/80. sz. Lord Bruce of Donington kontra Eric Gordon Aspdén [EBHT 1981., 2205. o.]; 149/85. sz. Roger Wybot kontra Edgar Faure és társai [EBHT 1986., 2391. o.]; C-201/89. sz. Le Pen és Front national kontra Detlef Puhl és mások ügy [EBHT 1990., I-01183. o.].

¹¹¹ 20/85. sz. Roviello kontra Landesversicherungsanstalt Schwaben ügy [EBHT 1988., 2805. o.]. Az ismételt konzultációról lásd a IV. fejezet 6.2.3. pontját.

¹¹² EUMSZ 218. cikk (11) bekezdés.

¹¹³ Az EP elsőként az 1/92. sz. vélemény [EBHT 1992., I-2821. o.] kapcsán nyújtott be észrevételeket, majd így tett a 2/92. számú [EBHT 1995., I-521. o.] és az 1/94. számú [EBHT 1994., I-5267. o.] véleménnyel összefüggésben is. Lásd: OFFERMAN: op. cit. 8-9. o.

¹¹⁴ European Parliament Resolution containing the European Parliament's proposals for the Intergovernmental Conference, A5-0086/2000

A tagállamok a Nizzai Szerződés megszövegezésekor befogadták a parlamenti javaslatot, és módosították az EK Sz. 300. cikkének (6) bekezdését.¹¹⁵ A véleménykéres szabályain a Lisszaboni Szerződés nem módosított, a rendelkezés jelenleg az EUM Sz. 218. cikkének (11) bekezdésében található.

6. A Parlament, mint a Bíróságnak tájékoztatást nyújtó intézmény

A Bíróság Alapokmányának 24. cikke értelmében a Bíróság az eljárásban félként részt nem vevő tagállamokat és intézményeket is felkérheti, hogy adjanak meg minden olyan tájékoztatást, amelyet a Bíróság az eljáráshoz szükségesnek tart, így a Parlament is ilyen megkeresés címzettje lehet.

7. A Parlament bíróság előtti eljárásának eljárási-adminisztratív kérdései

Az EP perképességi pozíciója elemzésének zárásaként meg kell vizsgálnunk, hogy a Parlament hogyan dönt bírósági eljárások kezdeményezéséről, illetve, hogy ki képviseli az intézményt a Bíróság előtt.

7.1. Döntés bírósági eljárás kezdeményezéséről

A Parlament Eljárási Szabályzata IV. címének 7. fejezete foglalkozik az Európai Unió Bírósága előtti eljárások kérdésével. Bírósági eljárás kezdeményezése kapcsán az EP illetékes bizottságának (a Jogi Bizottságnak¹¹⁶), az EP elnökének és (kisebb részben) a Parlament plénumának is szerepe van.

Az EP a keresetindításra vonatkozó határidők keretein belül megvizsgálja az uniós jogszabályokat és a végrehajtási intézkedéseket abból a szempontból, hogy azok elfogadása során teljes mértékben tiszteletben tartották-e a Szerződéseket, „különös tekintettel a Parlament jogait érintő részekre.” Amennyiben felmerül „az uniós jog megsértésére vonatkozó gyanú”, az illetékes bizottság – adott esetben szóban – jelentést tesz a Parlamentnek. Az elnök a Jogi Bizottság ajánlására a Parlament részéről keresetet nyújt be. A

¹¹⁵ A Parlament ilyen véleményt kért például az ún. PNR-megállapodásról (1/04. sz. vélemény), ám kérelmét később visszavonta – a részleteket lásd a PNR-ügy tárgyalásánál a IV. fejezet 3.1. pontjában.

¹¹⁶ A parlamenti bizottságok illetékességéről lásd az Eljárási Szabályzat VII. mellékletét.

következő ülés kezdetén a kereset fenntartására irányuló határozatot terjeszthet a plenáris ülés elé. Ha a plenáris ülés a leadott szavazatok többségével a kereset ellen dönt, az elnök köteles visszavonni a keresetet. Ha az elnök az illetékes bizottság ajánlása ellenére nyújt be keresetet, akkor a következő ülés kezdetén a plenáris ülés elé kell terjeszteni a kereset fenntartására vonatkozó határozatot.

A Jogi Bizottsággal folytatott tanácskozást követően az elnök észrevételeket terjeszt elő vagy fellép bármely bíróság előtt a Parlament nevében. Ha az elnök el kíván térni a Jogi Bizottság ajánlásától, erről tájékoztatnia kell a bizottságot, és az ügyet (indoklással) az Elnökök Értekezlete elé kell utalnia. Amennyiben az Elnökök Értekezlete úgy véli, hogy az EP kivételesen ne terjesszen elő észrevételeket vagy ne lépjen fel az Európai Unió Bírósága előtt valamely olyan ügyben, amely a Parlament által elfogadott aktus érvényességét érinti, akkor az ügyet késedelem nélkül a plenáris ülés elé kell terjeszteni. A főszabály tehát az ilyen esetekben az, hogy az EP részt vesz az ilyen eljárásokban.

Sürgős esetekben az elnök „óvintézkedést” tehet az érintett bíróság által megállapított határidők betartásának érdekében. A fenti eljárást azonban ilyen esetekben is a lehető leghamarabb végre kell hajtani.¹¹⁷

7.2. A Parlament Jogi Szolgálat

Az Európai Parlament Jogi Szolgálat a Főtitkárság egységeként működik Luxembourgban. Amellett, hogy jogi segítséget nyújt az EP politikai szerveinek, illetve segíti a parlamenti bizottságokat jogalkotási munkájuk során, a Jogi Szolgálat feladata az EP képviselői az Európai Unió Bírósága előtt.

A Szolgálat szervezete három igazgatóságra tagolható: az Intézményi és Parlamenti Ügyek Igazgatóságára („A” Igazgatóság), a Jogalkotási Ügyek Igazgatóságára („B” Igazgatóság) és az Adminisztratív és Pénzügyi Igazgatóságára („C” Igazgatóság). A Főtitkárság szervezetét a

¹¹⁷ Lásd a jelenleg hatályos Eljárási Szabályzat 128. cikkét. Korábban az Eljárási Szabályzat tartalmazott egy speciális rendelkezést az együttműködési eljárásban a Tanács általi mulasztás kapcsán, de az együttműködési eljárás Lisszaboni Szerződés általi megszüntetését követően ezt a rendelkezést törölték. (Az „A Tanács közös álláspontjának az együttműködési eljárás során történő jóváhagyását követő határozathozatal elmulasztásának következményei” címet viselő cikk szövege a következő volt: A Tanács közös álláspontjának az együttműködési eljárás során történő jóváhagyását követő határozathozatal elmulasztásának következményei Amennyiben a közös álláspontot a Parlament az álláspontnak az EKSz. 252. cikke alapján történő közlését követő három - illetve a Tanács hozzájárulásával négy - hónapon belül nem utasította el és nem módosította, a Tanács pedig elmulasztja a közös álláspontnak megfelelően javasolt jogszabály elfogadását, az Elnök a jogi ügyekben illetékes bizottsággal történő konzultációt követően a Parlament nevében az EKSz. 232. cikke alapján a Bíróságnál keresetet nyújthat be a Tanács ellen. Lásd az Európai Parlament Eljárási Szabályzata 2007. januári változatának (14. kiadás) 122. cikkét.

Parlament Elnöksége alakítja ki, így szervezeti értelemben a Jogi Szolgálat is az Elnökség döntéseinek megfelelően működik.¹¹⁸ A gyakorlatban a Parlament bíróság előtti képviseletét általában az Intézményi és Parlamenti Ügyek Igazgatóságának igazgatója és beosztottjai látják el, mint meghatalmazottak.

8. A Parlament a Bíróság előtt – összegzés

A képviseleti demokráciák intézményrendszeréhez szokott elemző számára első pillantásra meglepő lehet, hogy egy parlamenti testület a jogalkotó hatalom másik ágát vagy a végrehajtó hatalmat bíróság elé citálja, mivel a politikai intézmények hagyományosan más módokon rendezik vitáikat, és a bírói eljárások kimenetelének bizonytalansága miatt nem szívesen élnek ilyen eszközökkel akkor sem, ha azok rendelkezésükre állnak.¹¹⁹ Az Unió sajátos közjogi rendszerében azonban más a helyzet. Az uniós intézmények közötti viszonyrendszerben (főként az Egységes Európai Okmány hatálybalépése óta) számos olyan vita, amelyet korábban politikai eszközökkel igyekeztek volna rendezni, jogi útra terelődött, és bírósági felülvizsgálat által nyer megoldást.¹²⁰ Ezért kiemelkedő fontosságú a perképeség elismerése a Parlament számára is: a hatásköreinek növeléséért folyamatosan küzdő intézmény a bírósági eljárások eszközét is igénybe vette és veszi nemcsak jogosítványai teljes tiszteletben tartásának kikényszerítettése, hanem azok határainak esetleges kiszélesítése érdekében. Az Európai Unió Bíróságának azon állítása, mely szerint a Szerződések egy teljes jogorvoslati és eljárási rendszert hoztak létre, melynek célja az, hogy a Bíróságra ruhazza az intézmények jogi aktusai jogszerűségének felülvizsgálatát¹²¹, kellő indokot biztosított a Parlament perképeségének elismeréséhez, és az intézményi egyensúly elve is szükségessé teszi ezt. A többi uniós intézménnyel azonos mértékben a Parlamentnek is feltétlenül szüksége van aktív perbeli legitimációhoz annak érdekében, hogy előjogait védelmezni tudja. Természetesen az EP nem csak aktív, hanem passzív perbeli legitimációval is rendelkezik, ami az uniós jogorvoslati rendszer teljességének elérése iránti törekvés következménye. A Parlament számára még az alperesi képeség elismerése is értelmezhető egyfajta pozitív eredményként, hiszen az, hogy az EP aktusai ellen lehetséges semmissé nyilvánítási eljárást kezdeményezni, igazolja, hogy a Parlament érdemi döntéshozó: az alapító szerződések eredeti

¹¹⁸ Eljárási Szabályzat 207. cikk

¹¹⁹ DEHOUSSE (1998), 97. o.

¹²⁰ BRADLEY, Kieran St. Clair: Maintaining the Balance: The Role of the Court of Justice in Defining the Institutional Position of the European Parliament, *Common Market Law Review* 1987, 64. o.

¹²¹ 294/83. sz. Parti écologiste „Les verts” kontra Parlament ügy, 23. pont

szövegváltozatához képest elért jelentős hatáskörbővülése így is megmutatkozik a bírósági gyakorlatban.

Az EU egyedi alkotmányos rendszerében, ahol az Unió jogalkotási és végrehajtási hatáskörei különböző intézmények között megosztva léteznek, kiemelkedő fékek és ellensúlyok rendszere: azt, hogy az egyes intézmények az EUSz. 13. cikk (2) bekezdésének megfelelően tartják-e magukat az őket megillető hatáskörökhöz, csak a Bíróság képes autentikus és kötelező módon megítélni. Amennyiben a Bíróság nem ismerte volna el a Parlament aktív és passzív perképesességét, akkor nem lett volna képes eleget tenni azon kötelezettségének, hogy biztosítsa a jog tiszteletben tartását a Szerződések értelmezése és alkalmazása során.¹²²

¹²² MANCINI – KEELING: op. cit. 181. o.

III. fejezet: Az Európai Unió Bírósága esetjogának hatása a Parlament összetételére, szervezetére és működésére

Az alábbiakban témakörök szerint csoportosítva vizsgálom és elemzem az Európai Unió Bíróságának vonatkozó ítéleteit. A dolog természete szerint egy-egy ügy több aspektusból is jelentőséggel bírhat, az ilyen ítéletek megfelelő részei külön-külön, az adott témaköröknél kerültek elemzésre. A Bíróság ítéletei hatással voltak az Európai Parlament működésére, összetételére, illetve hatásköreinek gyakorlására. Elsőként a Parlament szervezetét, működését és összetételét érintő esetjogi vívmányok kerülnek sorra, a parlamenti hatásköröket befolyásoló ítéleteket a következő fejezet vizsgálja. Az egyes ítéletek tárgyalásának részletessége szándékosan nem teljesen egységes, hiszen a vizsgálati-kutatási cél szempontjából értelemszerűen nem ugyanolyan mértékben indokolt kitérni egy, az európai parlamenti választójoggal kapcsolatos ügyre, mint egy erdővédelmi norma megsemmisítésével kapcsolatosan a tartalmi kérdésekre.

Ami jelen fejezet témakörét illeti, az Európai Parlament összetételét, szervezetét és működését elsősorban a primer és szekunder uniós jog szabályozza, kiegészülve a saját maga által elfogadott eljárási szabályzatával. A Bíróság e jogi normák értelmezése, illetve a Parlament intézményi aktusai érvényességének vizsgálata által alakította e kérdésköröket. E fejezet egyik alpontjában, az európai parlamenti választójoggal kapcsolatos elemzésekben az Európai Unió Bírósága mellett az Emberi Jogok Európai Bírósága vonatkozó esetjogát is vizsgálat tárgyává teszem.

1. Az európai parlamenti választójog jogosult körének értelmezése a Bíróság gyakorlatában

Az európai parlamenti választójog személyi hatályának kérdése több ügyben is felmerült az Európai Unió Bírósága előtt. Ennek oka, hogy a primer uniós jog nem definiálja konkrétan a választójog jogosultjait. A kérdésre, hogy kik rendelkeznek aktív és passzív választójoggal az európai parlamenti választásokon, logikusnak tűnne az a válasz, hogy e jog az uniós polgárokat illeti meg. Ezt azonban *expressis verbis* nem tartalmazzák a Szerződések, aminek következtében a Bíróságnak értelmezni kellett az EP-választójog határait. A Bíróság az EP összetételének kérdésével először még 1992-ben szembesült a Miethke-ügyben¹²³, amikor egy német állampolgár a német újraegyesítést követően a német EP képviselők mandátumának

¹²³ C-25/92. sz. Miethke kontra Parlament ügy [EBHT 1993., I-0473. o.]

felülvizsgálatát kérte a Bíróságtól, amely azonban elfogadhatatlanság okán elutasította a keresetet.¹²⁴

Az alább vizsgálandó két, az uniós választójogra, és ezen keresztül az EP összetételére kihatással bíró ügy mindegyike kapcsán jelentőséggel bír az Emberi Jogok Európai Bíróságának vonatkozó gyakorlata is, így az elemzésnek ez is tárgya, hiszen a két bíróság esetjoga e téren (is) szorosan összefügg.¹²⁵

1.1. A Matthews-ügy és utóélete – az európai parlamenti választójog kiterjeszhetősége

Az Emberi Jogok Európai Bírósága 1999-ben a Matthews-ügyben elmarasztalta az Egyesült Királyságot az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) első kiegészítő jegyzőkönyve 3. cikkének megsértése miatt – a jogsértést a szigetország azzal idézte elő, hogy Gibraltár lakosait kizárta az Európai Parlament tagjainak megválasztásában való részvételből. Az Egyesült Királyság eleget kívánt tenni azt ítéletben foglaltaknak, és ennek érdekében új szabályozást vezetett be a gibraltári választójogot érintően, az új szabályozás azonban nem csak a Gibraltáron lakóhellyel rendelkező uniós polgároknak adta meg az európai parlamenti választójogot, hanem a Brit Nemzetközösség (a *Commonwealth*) bizonyos feltételeket teljesítő polgárainak is. A gibraltári eseményekre – történelmi okokból – rendkívül érzékeny Spanyol Királyság kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárást kezdeményezett az Egyesült Királyság ellen a Bíróság előtt.

¹²⁴ Az elfogadhatatlanság formális oka az volt, hogy a felperes által megtámadott parlamenti dokumentum nem minősült semmisségi keresettel megtámadható jogi aktusnak: a Parlament „csupán udvariasságból” válaszolt a hozzá forduló Miethke úr megkeresésére, melyben azt kérte, hogy a Parlament a német újraegyesítésre tekintettel vizsgálja felül a korábbi EP-választáson elnyert német mandátumokat. A Bíróság mindenesetre röviden arra is utalt, hogy a Parlamentnek nincs joga arra, hogy egy a választások után, attól függetlenül bekövetkezett eseményre tekintettel érvénytelenítsen mandátumokat – leszámítva az összeférhetlenségi eseteket (C-25/92. sz. Miethke kontra Parlament ügy, 15-16. pont]

¹²⁵ A két bíróság viszonyáról, illetve az emberi jogok nemzetközi jogi és uniós jogi rendszerének összefüggéseiről lásd többek között DOUGLAS-SCOTT, Sionaidh: A tale of Two Courts: Luxembourg, Strasbourg and the Growing European Human Rights Acquis, *Common Market Law Review* 2006, 629-665. o.; SZALAYNÉ SÁNDOR ERZSÉBET: Az alapjogok három jogrendszer metszéspontjában, *Állam- és Jogtudomány* 2009/3., 365-398. o.; DAWES, Anthony – KUNOY, Bjorn: Plate tectonics in Luxembourg: The ménage à trois between EC law, international law and the European Convention on Human Rights following the UN sanctions cases, *Common Market Law Review* 2009/3., 73-104. o.; illetve specifikusabban a terrorizmus elleni küzdelem kapcsán KARDOSNÉ KAPONYI Erzsébet: A terrorizmus elleni küzdelem és az emberi jogok tiszteletben tartásának kettős követelménye, *Acta Humana Emberi Jogi Közlemények* 2006/3-4., 47-72. o. Az EU-nak az EJEE-hez történő csatlakozásáról és a felmerülő lehetséges problémákról lásd Szalayné Sándor Erzsébet: Új távlatok az európai alapjogvédelemben.: Hatályba lépett az Egyezmény 14. Kiegészítő Jegyzőkönyve, *Közjogi Szemle* 2010/3., 33-40. o.

1.1.1. Gibraltár sajátos státusza és helyzete az uniós jog szempontjából

Gibraltárt Spanyolország királya 1713. július 13-án, a spanyol örökösödési háborút lezáró, közte és Nagy-Britannia királynője között létrejött *utrechti szerződéssel engedte át a brit koronának*. Az utrechti szerződés X. cikkének utolsó mondata kimondja, hogy amennyiben a brit Koronának bármikor szándékában állna átadni, eladni vagy bármely más módon elidegeníteni Gibraltár városának tulajdonjogát, akkor minden más érdekelttel szemben elsőbbséget kell biztosítani a spanyol koronának.¹²⁶ Gibraltárt a közelmúltig brit koronagyarmatnak tekintették, amely nem képezi az Egyesült Királyság részét. Gibraltár státuszában némi módosulást eredményezett a 2006 decemberében megszületett (népszavazással megerősített) új Alkotmány, amely némileg modernebb, alkotmányos alapokra helyezte az Egyesült Királyság és Gibraltár viszonyát, nem változtatott viszont azon, hogy a terület brit szuverenitás alatt áll, illetve, hogy a külkapcsolataiért az Egyesült Királyság felelős.

Az uniós jog szempontjából Gibraltár az EUMSZ. 355 cikkének 3. pontja (akkor az EK SZ. 299. cikk (4) bekezdése) értelmében olyan európai területnek minősül, amelynek külkapcsolataiért egy tagállam (jelen esetben az Egyesült Királyság) felel, és amelyre a Szerződések rendelkezéseit alkalmazni kell. A Dán Királyságnak, Írországnak, valamint Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának az Európai Közösséghez való csatlakozási feltételeiről és a szerződések kiigazításáról szóló okmány ugyanakkor kimondja, hogy a Szerződés bizonyos részei, így például a közös mezőgazdasági politika és a közös kereskedelempolitika szabályai, nem vonatkoznak Gibraltárra.¹²⁷ Az Európai Parlament (illetve akkor még hivatalosan Közgyűlés) képviselőinek közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló, a 76/787-es tanácsi határozathoz csatolt 1976-os okmány¹²⁸ II. melléklete szerint „Az Egyesült Királyság ezen okmány rendelkezéseit kizárólag az Egyesült Királyság vonatkozásában alkalmazza” – a gibraltári lakosság, illetve az Egyesült Királyság más tengerentúli területeinek lakói e rendelkezés alapján nem vehettek részt az Európai Parlament képviselőinek megválasztásában. A közvetlen választásról szóló okmány a primer uniós jog része, az alapító szerződésekkel azonos rangú megállapodás a tagállamok között.¹²⁹

¹²⁶ Treaty of Utrecht, 13 July 1713, Article X., In: CHALMERS, George: A collection of treaties between Great Britain and other powers, J. Stockdale, 1790, Vol. 2, 40-107.

(<http://gallica.bnf.fr/scripts/ConsultationTout.exe?O=N093720&E=0>)

¹²⁷ HL 1972 L 73., 14. o.

¹²⁸ HL 1976 L 278., 1. o.

¹²⁹ VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: Az Európai Unió joga (Második, átdolgozott kiadás), KJK-Kerszöv, 2005, 190. o.

1.1.2. A Matthews-ügy

Denise Matthews brit állampolgárságú gibraltári lakosként 1994 áprilisában szeretne volna felvetni magát az európai parlamenti választásokhoz kapcsolódó névjegyzékbe, e kérését azonban megtagadta a gibraltári választói névjegyzéket kezelő tisztviselő.¹³⁰ Matthews ügye végül eljutott az Emberi Jogok Európai Bíróságának fóruma elé, ahol nagykamara tárgyalta az esetet.¹³¹ Az eljárásban a felperes annak megállapítását kérte, hogy az Egyesült Királyság megsértette az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1. kiegészítő jegyzőkönyve 3. cikke alapján fennálló jogait, az alperes brit kormány pedig annak megállapítását kérte, hogy az Egyezményt az Egyesült Királyság nem sértette meg.¹³² A Matthews által hivatkozott 1. jegyzőkönyv 3. cikke értelmében a szerződő államok vállalták, hogy ésszerű időközönként, titkos szavazással szabad választásokat tartanak olyan körülmények között, melyek a törvényhozó testület (*legislature*) megválasztását illetően biztosítják a nép véleményének kifejezését.¹³³ Az EJEE 1. cikke alapján a szerződő felek kötelesek a joghatóságuk alá tartozó minden személynek biztosítani az Egyezményben meghatározott alapvető jogokat és szabadságokat. A brit kormány az ügy során vitatta felelősségét az 1976-os okmány kapcsán, arra hivatkozással, hogy az nem egy „hagyományos” nemzetközi szerződés, hanem az EK egy intézményének, a Tanácsnak egy aktusa. Az Emberi Jogok Európai Bírósága emlékeztetett arra, hogy az 1976-os okmány nem egy közösségi intézményi aktus (nem szekunder közösségi jog), hanem nemzetközi megállapodás, amelyben az Egyesült Királyság saját döntése alapján vesz részt – szerződési státuszát, primer jogforrási jellegét az is alátámasztja, hogy akárcsak a közösségi alapító szerződéseket, az okmányt sem lehet megtámadni az Európai Bíróság előtt. Az Egyesült Királyság az eljárás során azt is vitatta, hogy az Európai Parlament az 1. jegyzőkönyv 3. cikke szerinti „törvényhozásnak” minősíthető. Az Emberi Jogok Európai Bizottsága többségének véleménye szerint sem volt a kérdéses cikk alkalmazható szupranacionális képviselői szervekre, mivel egy ilyen értelmezés túlmenne az EJEE alkotóinak szándékán.¹³⁴ A strasbourgi Bíróság ítéletében rámutatott azonban

¹³⁰ Electoral Registration Officer for Gibraltar

¹³¹ Denise Matthews v. The United Kingdom, Application No. 24833/94, Decisions and Reports 1999-I.

¹³² Denise Matthews v. The United Kingdom, 22-23. pont

¹³³ 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről

¹³⁴ Denise Matthews v. The United Kingdom, 38. pont. A kereset Matthews általi benyújtása az EJEE 1994-ben elfogadott 11. számú módosító jegyzőkönyve hatályba lépése előtt történt – ezt megelőzően pedig a keresetek elfogadhatóságáról nem maga a strasbourgi Bíróság, hanem az Emberi Jogok Európai Bizottság döntött, ez a testület állapította meg a tényállást, és jelentést készített az ügyről, mielőtt az az Emberi Jogok Európai Bírósága elé került volna. Lásd: Bruhács János: Nemzetközi Jog II. – Különös Rész, Dialóg-Campus, 1999, 210-215.o.

esetjogának azon kialakult elvére, mely szerint az Egyezmény egy „élő” jogi instrumentum, amelyet a változó körülményeknek megfelelően kell értelmezni, ezért az a tény, hogy az EJEE aláírásakor az európai államoknak még nem állt szándékában egy szupranacionális szervezet létrehozása, nem zárja ki annak alkalmazását egy ilyen közösség intézményei kapcsán – főként, hogy az Európai Közösségeket létrehozó államok mind az Egyezmény részes államai is.¹³⁵ Az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéletében megállapította továbbá, hogy az Európai Parlament az EJEE 1. jegyzőkönyvének 3. cikke szerinti törvényhozásnak minősítendő, tekintettel a Maastrichti Szerződés által jelentősen kibővített jogalkotási hatásköreire (elsősorban az együtdöntési és a hozzájárulási eljárás keretében), illetve olyan egyéb közösségi kompetenciáira, mint a Bizottság feletti politikai ellenőrzés gyakorlása, vagy a költségvetés elfogadásában való részvétel. Az EJEB hangsúlyozta, hogy az Európai Parlament az Európai Közösség intézményi struktúrájában az egyetlen olyan intézmény, amely – közvetlen demokratikus megválasztásából következően – közvetlen demokratikus legitimitással rendelkezik, és így a közösségi rendszerben a „valódi politikai demokrácia” érvényesülése biztosításának letéteményese.¹³⁶ A Közösség jogszabályai pedig, amelyek megalkotásában és ellenőrzésében az Európai Parlament részt vesz, a gibraltári jog részévé válnak, és közvetlenül érintik a felperest. Fentiekre tekintettel állapította meg 1999. február 18-i ítéletében az EJEB, hogy a felperesnek az Egyezmény 1. kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikke szerinti jogait az Egyesült Királyság megsértette, mivel egyáltalán nem tette lehetővé számára az EP-képviselők megválasztásában való részvételt.¹³⁷ A Matthews-ügy kiemelkedő jelentőségű abból a szempontból is, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága megállapította hatáskörét egy primer közösségi jogi normának minősülő megállapodás vizsgálatára – igaz, sajátos körülmények között.¹³⁸

1.1.3. A Spanyol Királyság kontra Egyesült Királyság ügy

1.1.3.1. Az ügy körülményei

A Spanyol Királyság az EKSz. 227. cikke alapján¹³⁹ kezdeményezett C-145/04. sz. ügyben azt róta az Egyesült Királyság terhére, hogy az megsértette a közösségi jogot a gibraltári

¹³⁵ Denise Matthews v. The United Kingdom, 39. pont

¹³⁶ Denise Matthews v. The United Kingdom, 49-52. pont

¹³⁷ Denise Matthews v. The United Kingdom, 63-65. pont

¹³⁸ Lásd többek között: PACZOLAY Péter: A magyar alkotmány jövője és az uniós csatlakozás, Politikatudományi Szemle 2004/1-2. szám, 42-43. o. illetve DOUGLAS-SCOTT: op. cit. 636-639. o.

¹³⁹ Jelenleg az EUMSZ. 259. cikke: „Bármely tagállam az Európai Unió Bíróságához fordulhat, ha megítélése szerint egy másik tagállam a Szerződésekből eredő valamely kötelezettségét nem teljesítette. Mielőtt egy tagállam keresetet nyújt be egy másik tagállam ellen a Szerződésekből eredő valamely kötelezettség állítólagos

lakosok európai parlamenti választásokon való részvétele szervezésének módjával, és különösen azért, hogy az e területen lakóhellyel rendelkező, valamely tagállam állampolgárságával nem rendelkező, és következésképpen nem uniós polgárok számára választójogot biztosított. A kereset benyújtására az alábbi körülmények között került sor.

A Matthews-ítéletnek való megfelelés érdekében az Egyesült Királyság javasolta az 1976-os okmány II. mellékletének módosítását, hogy ezáltal megszüntesse az abból eredő azon akadályt, mely szerint e melléklet arra kötelezi, hogy az okmányt kizárólag az Egyesült Királyságon belül alkalmazza. A brit javaslat elfogadását azonban Spanyolország állandó ellenkezése megakadályozta. A Tanács 2002. február 18-i ülésén, pontosan három évvel az EJEB ítéletének megszületését követően az Egyesült Királyság írásba foglalta az alábbi nyilatkozatot, melyet a Tanács és a Bizottság aktusával megerősített:

„Emlékeztetve az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikkének (2) bekezdésére – amely kimondja, hogy „[a]z Unió a közösségi jog általános elveiként tartja tiszteletben az alapvető jogokat, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból erednek” –, az Egyesült Királyság az Európai Unió jogának megfelelően gondoskodik arról, hogy a szükséges módosításokat annak figyelembevételével vezessék át, hogy a gibraltári választók az Egyesült Királyság egy létező választókerületében és ugyanolyan feltételekkel vehessenek részt az európai parlamenti választásokon, mint e választókerület többi választója, hogy eleget tegyen azon kötelezettségének, hogy teljesítse az Emberi Jogok Európai Bírósága által a Matthews kontra Egyesült Királyság ítéletben foglaltakat”¹⁴⁰

Fenti nyilatkozat megtételét követően, 2003-ban az Egyesült Királyság megalkotta az *European Parliament Representation Act* (a továbbiakban: EPRA) elnevezésű törvényt, amely annak érdekében, hogy a gibraltári lakosok is részt vehessenek az Európai Parlament megválasztásában, egy ún. kombinált választókerületet alakított ki, mely Gibraltárra és Angliának vagy Walesnek egy már létező választókerületére terjed ki. E törvényi rendelkezés alapján Gibraltárt Anglia délnyugati választókerületéhez csatolták.¹⁴¹

megsértése miatt, az ügyet a Bizottság elé kell terjesztenie. A Bizottság indokolással ellátott véleményét ad, miután az érintett államoknak lehetőséget biztosított arra, hogy kontradiktórius eljárás keretében szóban és írásban nyilatkozzanak. Ha a Bizottság az ügy előterjesztésétől számított három hónapon belül nem ad véleményt, a vélemény hiányától függetlenül az ügyben az Európai Unió Bíróságához lehet fordulni.”

¹⁴⁰ C-145/04. Spanyol Királyság kontra Egyesült Királyság ügy. Tizzano főtanácsnok indítványa, 31-34. pont. (Az ismertetés napja: 2006. április 6.)

¹⁴¹ Erről a European Parliamentary Elections Order 2004 (United Kingdom and Gibraltar) rendelkezett. Lásd: C-145/04. Spanyol Királyság kontra Egyesült Királyság ügy. Tizzano főtanácsnok indítványa, 21-22. pont

Az EPRA felállított egy külön gibraltári választói névjegyzéket, melynek elkészítését a gibraltári képviselőház hivatalvezetőjére (*Clerk of the House of Assembly of Gibraltar*) bízta. A törvény értelmében a választói névjegyzékbe fel kell venni azt a személyt, aki gibraltári lakóhellyel rendelkezik, nincs olyan fogyatékosága, amely őt kizárja a választójog gyakorlásából, betöltötte 18. életévét, és emellett európai uniós polgár vagy pedig – és ez utóbbi vagylagos feltételt sérelmezte később a Spanyol Királyság – a Commonwealth bizonyos feltételeket teljesítő polgára (*Qualifying Commonwealth Citizen*, a továbbiakban: QCC). A QCC az EPRA szerint olyan személy, akitől a gibraltári jogszabályok értelmében nem kérnek okmányt vagy engedélyt ahhoz, hogy belépjen Gibraltárba, vagy ott tartózkodjék, illetve aki jelenleg rendelkezik olyan okmánnyal vagy engedéllyel, amelynek értelmében beléphet Gibraltárba, és ott tartózkodhat. A QCC-k nem rendelkeznek az Egyesült Királyság állampolgárságával.¹⁴² A Spanyol Királyság a helyzetre reagálva úgy nyilatkozott, hogy álláspontja szerint az EPRA említett rendelkezése ellentétes a közösségi joggal, mert lehetővé teszi olyan személyek részvételét is az EP-választásokon, akik ezen a területen laknak, de nem rendelkeznek egyetlen tagállam állampolgárságával sem, és következésképpen uniós polgársággal sem. Az Egyesült Királyság nem fogadta el e kifogásokat, így Spanyolország úgy döntött, hogy az Európai Bizottsághoz fordul az EKSz. 227. cikke alapján. A Bizottság a felek álláspontjának ismeretében kiadott egy nyilatkozatot, amelyben kifejtette, hogy álláspontja szerint az Egyesült Királyság a közösségi jog által a tagállamoknak biztosított mérlegelési jogkörében eljárva (tehát megengedett módon és mértékben) terjesztette ki a gibraltári lakóhellyel rendelkező nem uniós polgár személyekre az európai parlamenti választójogot. Tekintettel a kérdés érzékeny mivoltára azonban a Bizottság kivételesen nem adott ki az EKSz. 227. cikke szerinti, indokolással ellátott véleményt, és felhívta a feleket, hogy lehetőleg egyezséggel rendezzék a kérdést.¹⁴³

Spanyolország nem értett egyet a Bizottsággal, és 2004 márciusában keresetet nyújtott be a 227. cikk utolsó mondata alapján, kérve, hogy a Bíróság mondja ki, az EPRA elfogadásával az Egyesült Királyság nem teljesítette az EKSz. 189., 190., 17. és 19. cikkéből, valamint az EP közvetlen választására vonatkozó okmányról szóló 76/787 tanácsi határozatból eredő kötelezettségeit.¹⁴⁴ A Bizottság az Egyesült Királyságot beavatkozóként támogatta a jogvitában. A Bíróság nagytanácsban ítélt.

¹⁴² C-145/04. Spanyol Királyság kontra Egyesült Királyság ügy. Tizzano főtanácsnok indítványa, 22-25. pont

¹⁴³ C-145/04. Spanyol Királyság kontra Egyesült Királyság ügy. Tizzano főtanácsnok indítványa, 37-38. pont

¹⁴⁴ C-145/04. Spanyol Királyság kontra Egyesült Királyság ügy. Tizzano főtanácsnok indítványa, 39. pont. Az EKSz. hivatkozott rendelkezései a következők. 189. cikk: Az Európai Parlament, amely a Közösségben egyesült államok népeinek képviselőiből áll, az e szerződésben ráruházott hatásköröket gyakorolja. (...); 190.

1.1.3.2. A Bíróság előtti eljárás

A Spanyol Királyság tehát két elkülöníthető jogalapra hivatkozott az ügyben: Egyfelől az EKSz. 189., 190., 17. és 19. cikkének megsértésére, másfelől a közvetlen választásra vonatkozó okmány szabályainak megszegésére.

Az első jogalap tekintetében a spanyol kormány álláspontja az volt, hogy az EKSz. fent említett cikkei szerint történeti és rendszertani módon értelmezve az aktív és passzív választójogot kizárólag az európai uniós polgároknak biztosítják, a QCC-k pedig nem uniós polgárok – a választójog más személyekre való bármiféle kiterjesztését pedig vagy a Szerződésben, vagy másodlagos közösségi jogi rendelkezésekben kellene kifejezetten előírni. Mivel az aktív és passzív választójog elismerése közösségi hatáskör, e jogok személyi hatályának bármely módosítása is csak közösségi jogszabállyal lenne lehetséges. Az 1976-os okmány azonban nem ír elő egységes választási eljárást, az egyes tagállamok nemzeti szinten kell, hogy az egységes közösségi alapelveknek megfelelően rendelkezzenek a választási szabályokról, e körben tehát bizonyos szintű diszkrecionális jogkörrel rendelkeznek. Spanyolország szerint azonban a választásra jogosult személyek körét az EKSz. 17. és 19. cikkével összhangban értelmezett 189. és 190. cikk határozza meg, amely a tagállamokat vitathatatlanul köti. A spanyol kormány szerint az EKSz., valamint az EP-választójog részletes szabályait meghatározó 93/109/EK irányelv is alátámasztja az állampolgárság és a választójog közötti kapcsolatot. Fentiekre tekintettel, a Spanyol Királyság álláspontja szerint tehát a QCC-k nem rendelkezhetnek választójoggal az Európai Parlament megválasztása

cikk: (1) A Közösségben egyesült államok népeinek európai parlamenti képviselőit közvetlen és általános választójog alapján választják.(...) (3) A képviselőket ötéves időtartamra választják.(4) Az Európai Parlament javaslatot dolgoz ki a közvetlen és általános választójog alapján valamennyi tagállamban egységes eljárás szerint vagy valamennyi tagállamban közös elveknek megfelelően tartandó választásokra vonatkozóan. Az Európai Parlament tagjai többségével elfogadott hozzájárulásának elnyerését követően a Tanács egyhangúlag megfelelő rendelkezéseket fogad el, amelyeket a tagállamoknak alkotmányos követelményeiknek megfelelő elfogadásra ajánl. (5) Az Európai Parlament a Bizottság véleményének kikérése után és a Tanács minősített többséggel megadott jóváhagyásával meghatározza a tagjai feladatainak ellátására vonatkozó szabályokat és általános feltételeket. A tagok vagy volt tagok adózására vonatkozó bármilyen szabály vagy feltétel esetén a Tanács egyhangú határozata szükséges.; 17. cikk: (1) Létrejön az uniós polgárság. Uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára. Az uniós polgárság kiegészíti és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot. (2) Az uniós polgárokat megilletik az e szerződés által rájuk ruházott jogok, és terhelik az e szerződésben előírt kötelezettségek.; 19. cikk: (1) Minden uniós polgár, akinek lakóhelye olyan tagállamban van, amelynek nem állampolgára, a lakóhelye szerinti tagállam helyhatósági választásain választójoggal rendelkezik és választható ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai. E jog gyakorlásának részletes szabályait a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangú határozattal fogadja el; ezek a szabályok eltérést állapíthatnak meg, amennyiben valamely tagállam sajátos problémái ezt indokolják. (2) A 190. cikk (4) bekezdése és az annak végrehajtására elfogadott rendelkezések sérelme nélkül minden uniós polgár, akinek a lakóhelye olyan tagállamban van, amelynek nem állampolgára, a lakóhelye szerinti tagállamban az európai parlamenti választásokon választójoggal rendelkezik és választható ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai. E jog gyakorlásának részletes szabályait a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangú határozattal fogadja el; ezek a szabályok eltérést állapíthatnak meg, amennyiben valamely tagállam sajátos problémái ezt indokolják.

során – fentiekén túl azért sem, mivel ha az uniós polgárságból eredő egyes jogok eltérő hatállyal bírhatnának, ez az uniós polgárság intézményének széttagolódását eredményezné.¹⁴⁵

Az Egyesült Királyság az eljárás során ismertette azokat a történelmi okokat, amelyek folytán úgy döntött, hogy a Commonwealth más országainak állampolgárságával rendelkező, de területén lakóhellyel rendelkező polgárainak választójogot biztosít. A második világháborút követően az Egyesült Királyság és a domíniumok részvételével 1947-ben konferenciát rendeztek, ahol kimondták, hogy mindegyik fél elismeri a többinek az állampolgársággal kapcsolatos jogszabályok önálló elfogadásához való jogát, azonban az e törvényekben állampolgárként meghatározott személyeknek egyebekben továbbra is meg kellene őrizniük a közös „brit alattvalói” jogállásukat. E konferenciának „A Commonwealth valamely országa állampolgárának jogállása a Commonwealth egy olyan másik országában, amelynek nem állampolgára” című zárónyilatkozatából többek között az következik, hogy „a brit alattvalók közös jogállásának kialakítása céljából a Commonwealth valamely országának állampolgára, aki a Commonwealth valamely másik országában rendelkezik lakóhellyel, az új állampolgársági rendszer keretei között és amennyiben a helyi feltételek ezt lehetővé teszik, ugyanolyan jogokkal rendelkezik, mint amelyek a lakóhelye szerinti ország állampolgárait megilletik”.¹⁴⁶ Ennek megfelelően a lakóhellyel rendelkező QCC-ket megilleti a választójog a brit parlamenti választásokon. A brit jog értelmében ennek megfelelően 1979 óta megillette az Egyesült Királyságban lakóhellyel rendelkező QCC-ket a választójog az európai parlamenti választásokon, az eddigi EP-választásokon a brit kormány közlése szerint több mint egymillióan vettek részt közülük. Az európai parlamenti választójog QCC-knek történő megadása az Egyesült Királyság szerint alkotmányos hagyományai részét képezi, erre vezethető vissza, hogy Gibraltár, és a Gibraltáron lakóhellyel rendelkező QCC-k – akiknek száma egyébként körülbelül 200-ra tehető – esetén hasonló szabályokat alkottak. A brit kormány álláspontja szerint Gibraltár kapcsán annak elismerése, hogy QCC-k nem vehetnek részt az Európai Parlament képviselőinek megválasztásában, azzal a következménnyel járna, hogy az Egyesült Királyságnak – mind Gibraltáron, mind az Egyesült Királyságban – jelentős számú személyt meg kellene fosztania választójogától, amelyet e személyek egészen mostanáig zavartalanul gyakoroltak.¹⁴⁷ Az Egyesült Királyság szerint jogában állt kiterjeszteni az európai parlamenti választásokra vonatkozó aktív és passzív választójogot harmadik országok állampolgáira, mivel ezt a közösségi jog nem tiltja. A közösségi jog nem

¹⁴⁵ C-145/04. Spanyol Királyság kontra Egyesült Királyság ügy [EBHT 2006. I-7917. o.], 37-44. pont

¹⁴⁶ C-145/04. Spanyol Királyság kontra Egyesült Királyság ügy, 46. pont

¹⁴⁷ C-145/04. Spanyol Királyság kontra Egyesült Királyság ügy, 47. pont

szabályozza az EP-választások minden részletkérdését, egységes európai választási eljárási szabályok nem születtek, csupán közös alapelvek. Az 1976-os okmány a választáson részt venni jogosult személyek köréről nem rendelkezett, így az EPRA – az Egyesült Királyság és az érdekében beavatkozó Bizottság szerint – a közösségi joggal összhangban szabályozhatta a kérdést.¹⁴⁸ A brit kormány kiemelte, hogy a tagállamoknak lehetősége lett volna – akár eredetileg, akár szerződésmódosítás által – az EKSz.-beli választójogi rendelkezéseket úgy módosítani, hogy azok kifejezetten csak az uniós polgárok vonatkozásában engedjék meg az EP-választásokon való részvételt, de erre nem került sor. Az Európai Bizottság pedig rámutatott, hogy nem mindegyik tagállamban van ugyanolyan szoros kapcsolat az állampolgárság és a közhatalom legitimitása között, figyelembe kell venni az Egyesült Királyság alkotmányos berendezkedésére, alkotmányos hagyományaira visszavezethető eltérő megközelítési lehetőséget is. A releváns közösségi jogi rendelkezéseket nem lehet megszorítóan értelmezni, az uniós polgárság fogalmának megsértésére pedig a Bizottság szerint csak akkor kerülne sor, ha a polgárok jogai sérülnének – akár úgy, hogy azokat egyszerűen megtagadják, vagy úgy, hogy azok gyakorlását megakadályozzák, ezért az a tény, hogy egy tagállam (alkotmányos hagyományai folytán) bizonyos feltételek mellett vele történelmi kapcsolatban álló harmadik országok állampolgáira is kiterjeszti az európai parlamenti választójogot, nem sérti az uniós polgárok választójogát. Az Egyesült Királyság arra is hivatkozott, hogy maga az EKSz. is kiterjeszti bizonyos, elsősorban az uniós polgárokat megillető jogosultságok körét uniós polgársággal nem rendelkező személyekre – említhető például az Európai Parlamentnek benyújtható petíció vagy az európai ombudsmanhoz fordulás joga.¹⁴⁹

A Bíróság e jogalap megítélése során rámutatott arra, hogy noha sem az 1976-os okmány, sem az EKSz. nem határozza meg „kifejezetten és pontosan”, hogy mely személyek rendelkezhetnek az európai parlamenti választásokon aktív és passzív választójoggal, a Bíróságnak meg kell vizsgálnia, hogy kimutatható-e egy előfeltételi jellegű kapcsolat az uniós polgárság és az EP-választójog között, amelyre a Spanyol Királyság hivatkozott. Erre vonatkozóan nem lehet egyértelmű következtetést levonni az EKSz. 189. és 190. cikkéből, amelyek kimondják, hogy az Európai Parlament a tagállamok népeinek képviselőiből áll. A „népek” kifejezésnek ugyanis a tagállamok szerint, valamint az Unió hiteles nyelvei alapján különböző jelentése lehet, továbbá az EKSz. uniós polgárságra vonatkozó rendelkezéseiből

¹⁴⁸ C-145/04. Spanyol Királyság kontra Egyesült Királyság ügy, 49-50. pont

¹⁴⁹ Ibid. 52-55. pont. Az Egyesült Királyság kifejtette továbbá, hogy az európai parlamenti választójognak a QCC-kre történő kiterjesztése nincs kihatással az Unió intézményeire vagy a többi tagállamra, és kizárólag a brit választókerületekben induló, az Európai Parlamentbe megválasztott képviselők identitását befolyásolja.

sem következik az, hogy az uniós polgárok a Szerződés minden egyéb rendelkezésének a kizárólagos kedvezményezettjei lennének.¹⁵⁰

Ugyanis mivel az EKSz. 17. cikk (2) bekezdése (jelenleg EUMSz. 20. cikk (2) bekezdés) kimondja, hogy az uniós polgárokat megilletik a Szerződés által rájuk ruházott jogok, és terhelik az abban előírt kötelezettségek, akkor ezáltal a Szerződés implicite elismeri, hogy létezhetnek olyan jogok is, amelyek nem kötődnek az uniós polgárságnak a meglétéhez. A Bíróság példaként említette az EKSz. Spanyolország által is hivatkozott 194. és 195. cikkét, amelyek kimondják, hogy az Európai Parlamenthez való petíció benyújtásának joga illetve az ombudsmanhoz való panasz benyújtásának joga nem csak az uniós polgárokat, hanem „valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy”-t is megilleti.¹⁵¹

Az EKSz. 19. cikk (2) bekezdése (jelenleg EUMSz. 22. cikk), amelyre a Spanyol Királyság is hivatkozott¹⁵², az aktív és passzív európai parlamenti választójog tekintetében a valamely tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok közötti egyenlő bánásmód szabályának megállapítására korlátozódik. A Bíróság szerint ha e rendelkezés magában foglalja is azt, hogy valamely tagállam állampolgárai saját országukban rendelkeznek aktív és passzív választójoggal, és arra kötelezi a tagállamokat, hogy e jogokat a területükön lakóhellyel rendelkező uniós polgároknak is ismerjék el, mindebből nem lehet azt a következtetést levonni, hogy az Egyesült Királysághoz hasonló helyzetben levő tagállam ne adhatna aktív és passzív választójogot vele szoros kapcsolatban álló, meghatározott személyeknek anélkül, hogy azok rendelkeznének az Egyesült Királyság vagy valamely más tagállam állampolgárságával. Ezenfelül, az EP-választásokra vonatkozó választójognak valamely tagállam általi, saját állampolgáraitól és a területén lakóhellyel rendelkező uniós polgároktól eltérő személyekre történő kiterjesztése csak az e tagállamban megválasztható képviselők megválasztását befolyásolja, és nincs hatással sem a többi tagállamban megválasztható képviselők megválasztására, sem azok számára. Mindezekre tekintettel a Bíróság megállapította, hogy „a közösségi jog jelenlegi állása szerint az európai parlamenti választásokra vonatkozó aktív és passzív választójoggal rendelkezők körének meghatározása a közösségi jog tiszteletben tartása mellett az egyes tagállamok hatáskörébe tartozik, és az EKSz. említett cikkeivel nem ellentétes az, hogy a tagállamok saját állampolgáraikon és a területükön lakóhellyel rendelkező uniós polgárokon kívül aktív és passzív választójogot

¹⁵⁰ Ibid. 71-72. pont

¹⁵¹ C-145/04. Spanyol Királyság kontra Egyesült Királyság ügy, 73. pont

¹⁵² Azon állításának alátámasztásaként, hogy kapcsolat van az uniós polgárság, valamint az európai parlamenti választásokra vonatkozó aktív és passzív választójog között.

adnak velük szoros kapcsolatban álló, meghatározott személyeknek.¹⁵³ Az, hogy alkotmányos hagyományaival összefüggő okokból az Egyesült aktív és passzív választójogot adott azon QCC-knek, akik teljesítenek bizonyos, a választással érintett területtel fennálló különleges kapcsolatra vonatkozó feltételeket, a Bíróság szerint „nem tűnik a közösségi joggal ellentétesnek”, mivel a primer közösségi jog nem tartalmaz kifejezett és pontos rendelkezéseket az európai parlamenti választójoggal rendelkező személyek körének meghatározására vonatkozóan.¹⁵⁴ Fentiek okán mondta ki az Európai Bíróság, hogy a Spanyol Királyság által hivatkozott első jogalap nem megalapozott, mivel a spanyol kormány nem támasztotta alá, hogy az Egyesült Királyság az EPRA elfogadásával megsértette volna az EKSz. 189., 190., 17. és 19. cikkeit.

Ami a második jogalapot illeti, a spanyol kormány azt állította, hogy az Egyesült Királyság – azzal, hogy az EPRA megalkotásakor nem szorítkozott arra, hogy a gibraltári lakóhellyel rendelkező választókat egy brit választókerülethez kapcsolja, hanem kimondta Gibraltár területének egy már létező angliai vagy walesi választókerülethez kapcsolását, megsértette az 1976-os okmány I. mellékletét.

A Spanyol Királyság Gibraltárnak az Utrechti Szerződés X. cikke alapján öt megillető elsőbbségi jogra hivatkozott, kifejtve, hogy az Egyesült Királyság 1830-ban Gibraltárt koronagyarmat rangjára emelte, majd az Egyesült Nemzetek létrehozását követően Gibraltár „autonómiával nem rendelkező területnek” minősült az be az ENSZ Alapokmány XI. fejezete szerint. Spanyolország az eljárásban emlékeztetett az ENSZ Közgyűlése által 1970-ben elfogadott 2625. (XXV) határozatra, amelynek megfelelően egy gyarmat területének az őt igazgató ország területétől elkülönült és eltérő jogállással kell rendelkeznie. Az 1976-os, az EP-képviselők közvetlen választásra vonatkozó okmány I. melléklete, mely szerint annak rendelkezéseit az Egyesült Királyság kizárólag az Egyesült Királyság vonatkozásában alkalmazza, ezen elv végrehajtását szolgálja. A spanyol álláspont értelmében az EPRA – azzal, hogy Gibraltár területére vonatkozó szabályozást valósít meg – sérti Gibraltár nemzetközi jogállását és az 1976-os okmány I. mellékletét.¹⁵⁵

Mint azt a Spanyol Királyság képviselője a tárgyaláson kifejtette, Gibraltár helyzete gyarmati jellegű, így egy különálló választókerület elismerése annak függetlensége felé tett első lépés lenne, ami ellentétes az e gyarmatra vonatkozó nemzetközi szabályokkal. Mivel

¹⁵³ C-145/04. Spanyol Királyság kontra Egyesült Királyság ügy, 78. pont

¹⁵⁴ C-145/04. Spanyol Királyság kontra Egyesült Királyság ügy, 79. pont

¹⁵⁵ C-145/04. Spanyol Királyság kontra Egyesült Királyság ügy, 81-83. pont

azonban az Egyesült Királyság nem hozott létre önálló választókerületet Gibraltáron, hanem a területet egy már létező választókerületéhez kapcsolta, az EPRA erre vonatkozó 9. cikke Spanyolország szerint sem feltétlenül ellentétes az okmány első mellékletével – az EPRA egyéb, kizárólag Gibraltárra vonatkozó szabályairól azonban ez már nem mondható el. A spanyol kormány hivatkozott különösen az EPRA 14. cikkére, amely gibraltári választói névjegyzék készítését írja elő, amely (a brit korona meghatalmazottja helyett) a gibraltári Alsóház hivatalvezetőjének felelőssége alá tartozik, hasonlóképpen a gibraltári névjegyzékbe való felvételhez való jogot a gibraltári terület alapján határozza meg a jogszabály, a választójog pedig Gibraltárra vonatkozik, választási ügyekben a gibraltári helyi bíróságok illetékesek eljárni. Ezenkívül az EPRA 28. cikkének (2) bekezdése a törvény területi hatályaként az Egyesült Királyságot és Gibraltárt határozza meg - az európai parlamenti választásokkal kapcsolatos rendelkezéseknek így területi hatálya van, noha az 1976-os okmányból Gibraltár ki van zárva. A Spanyol Királyság képviselője kifejtette: álláspontja szerint az Egyesült Királyság megsértette saját, 2002. február 18-i nyilatkozatát is (lásd fent), amely egyoldalú nyilatkozat a Spanyol Királysággal szemben fennálló nemzetközi jogi kötelezettséget teremtett számára. E nyilatkozatban azt vállalta ugyanis, hogy az EJEB Matthews-ügyben hozott ítéletében foglaltak teljesítése céljából a közösségi jognak megfelelően vezeti át jogrendszerébe az ahhoz szükséges módosításokat, hogy a gibraltári választók az Egyesült Királyság valamely választókerületéhez tartozóként az európai parlamenti választásokon választójoggal rendelkezessenek. A Spanyol Királyság álláspontja szerint elegendő lett volna, ha az Egyesült Királyság a gibraltári választókat – Gibraltár területére történő külön hivatkozás nélkül – vonja be valamely egyesült királyságbeli választókerületbe.¹⁵⁶

Az Egyesült Királyság kifejtette, hogy véleménye szerint nem sértette meg kötelezettségvállalását azáltal, hogy Gibraltárt (egy nyilvános konzultációt követően, és a választási bizottság ajánlásának megfelelően) a délnyugat-angliai választókerülethez csatolták, a választójog gyakorlásához szükséges feltételek pedig – állampolgárság, a lakóhellyel rendelkezés és a választói névjegyzékbe való felvétel – megegyeznek az Egyesült Királyság választójogi törvényében előírtakkal, csupán arról van szó, hogy e feltételeket értelemszerű eltérésekkel alkalmazták a gibraltári választókra is. Az Egyesült Királyság véleménye szerint, az, hogy – elsősorban a választók lakóhelyével kapcsolatban – Gibraltár területére hivatkozott a jogszabályban, semmiképp sem eredményezi azt, hogy Gibraltárt az

¹⁵⁶ C-145/04. Spanyol Királyság kontra Egyesült Királyság ügy, 84-85. pont

Egyesült Királyság részének kellene tekinteni, a választási tevékenység, illetve a választói névjegyzék elkészítése gibraltári megvalósításának a célja pedig az, hogy a gibraltári választók ugyanolyan feltételekkel gyakorolhassák jogaikat, mint a délnyugat-angliai választókerület választói – vagyis a lakóhelyükhöz közel.¹⁵⁷

Az Európai Bíróság emlékeztetett az Egyesült Királyság 2002 februári nyilatkozatára, melyben vállalta, hogy „gondoskodik arról, hogy a szükséges módosításokat annak figyelembevételével vezessék át, hogy a gibraltári választók az Egyesült Királyság egy létező választókerületében és ugyanolyan feltételekkel vehessenek részt az európai parlamenti választásokon, mint e választókerület többi választója”. Az „ugyanolyan feltételekkel” kitétel azonban nem értelmezhető úgy, hogy az Egyesült Királyság jogszabályait bármiféle hozzáigazítás nélkül kellene alkalmazni a gibraltári választókra, teljességgel „beolvasztva” e személyeket valamelyik Egyesült Királyságbeli választókerületbe. Egy ilyen értelmezés azt jelentené ugyanis, hogy az aktív és passzív választójogot az Egyesült Királyság területéhez képest határozták meg, valamint hogy a gibraltári választóknak a választói névjegyzék megtekintéséhez az Egyesült Királyságba kell utazniuk, illetve, hogy szavazniuk is az Egyesült Királyságban (vagy levélben) kellene, és választással kapcsolatos jogvitáikat is az Egyesült Királyság bíróságai elé kellene vinniük.¹⁵⁸ A Bíróság rámutatott, hogy az Egyesült Királyság éppen az azonos feltételek megteremtése érdekében ültette át értelemszerűen a kérdéses nemzeti jogszabályt (az EPRA-t) Gibraltárra, hogy a gibraltári választók a brit választókkal lényegileg azonos helyzetbe kerüljenek, és ne kelljen Gibraltár sajátos nemzetközi jogi helyzetéből adódó nehézségekkel foglalkozniuk, amelyek visszatarthatnák őket a választójoguk gyakorlásától, vagy akár meg is akadályozhatnák őket ebben.¹⁵⁹ Az Európai Bíróság hivatkozott az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogára, amelynek értelmében a választójog feltételeinek meghatározása során az EJEE részes államait széleskörű mérlegelési jogkör illeti meg, ugyanakkor e feltételek nem korlátozhatják a választók jogait olyan mértékben, amely azok lényegét veszélyezteti, vagy amely megfosztja azokat hatékony érvényesülésüktől.¹⁶⁰ Tekintettel a fentiekre, illetve arra, hogy az EJEB az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1. kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikkébe ütközőnek minősítette azt, hogy az Egyesült Királyság a Gibraltár területén nem rendezett EP-választásokat, az Európai Bíróság szerint nem róható fel az Egyesült Királyságnak az, hogy

¹⁵⁷ C-145/04. Spanyol Királyság kontra Egyesült Királyság ügy, 87-88. pont

¹⁵⁸ C-145/04. Spanyol Királyság kontra Egyesült Királyság ügy, 91-92. pont

¹⁵⁹ C-145/04. Spanyol Királyság kontra Egyesült Királyság ügy, 93. pont

¹⁶⁰ Lásd többek között az EJEB ítéletét a Mathieu-Mohin és Clerfayt kontra Belgium (App. No. 9267/81, 1987. március 2., A. sorozat 113. sz.) illetve a Melnichenko kontra Ukrajna ügyben (App. No. 17707/02, Ítéletek és határozatok tára 2004-X).

elfogadta az e választások lebonyolításához szükséges szabályokat, és ennek érdekében elfogadta az Egyesült Királyságban hatályos szabályozás értelemszerűen szükséges módosításait.¹⁶¹ Az Egyesült Királyságban hatályos szabályozásnak a Gibraltár területére való, értelemszerű változtatásokkal történt átültetése a Bíróság szerint azért sem vitatható, mert a Matthews-ügyben az EJEB Gibraltár jogállása alapján egyetlen olyan, jelentős helyi sajátosságokat, eltéréseket igazoló tényt sem tárt fel, amelyeket az EJE 56. cikkének (3) bekezdése értelmében figyelembe kellene venni az egyezménynek olyan területre történő alkalmazása során, amelynek külkapcsolataiért valamely szerződő állam felel.¹⁶² Mindezek alapján állapította meg az Európai Bíróság, hogy a spanyol kormány által hivatkozott második jogalap sem megalapozott.

1.1.4. Az ügyek jelentősége és a Lisszaboni Szerződés esetleges hatása

Az Európai Bíróság C-145/04. számú ügyben 2006 szeptemberében hozott ítélete értelmében az Egyesült Királyság – bizonyos alkotmányos-történelmi hagyományaira tekintettel – nem sértette meg a közösségi jogot azáltal, hogy kiterjesztette az európai parlamenti választójogot egy meghatározott, szűk személyi körre, akiknek az Egyesült Királysággal vitathatatlanul sajátos kapcsolatuk van, de uniós polgársággal nem rendelkeznek.¹⁶³ Antonio Tizzano főtanácsnok indítványával egyébként az első jogalap megalapozatlansága tekintetében összecseng a Bíróság ítélete, noha az érvelésben mutatkoznak némi eltérések, a második jogalapot viszont a főtanácsnok részben elfogadhatónak ítélte meg. Érvelése szerint az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1. kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikkéből adódó kötelezettség, amelyet a Matthews-ítéletben az Emberi Jogok Európai Bírósága az európai parlamenti választások vonatkozásában is fennállónak minősített, indokoltá teszi az 1976-os okmány II. mellékletétől való eltérést annak érdekében, hogy az uniós polgárok részt vehessenek a Gibraltáron rendezett európai parlamenti választásokon, ugyanez azonban már nem igaz harmadik országok olyan állampolgárainak, mint például a QCC-knek a választásokon való részvétele kapcsán. Rájuk vonatkozóan a főtanácsnok álláspontja szerint a közvetlen választásról szóló okmány II. melléklete megőrzi tilalom-értékét, közösségi jogba ütközővé téve így azokat az angol jogszabályokat, melyek engedélyezik az ilyen részvételt.¹⁶⁴ Amint láttuk azonban, a Bíróság döntése e tekintetben nem követte a főtanácsnoki indítványt.

¹⁶¹ C-145/04. Spanyol Királyság kontra Egyesült Királyság ügy, 94-97. pont

¹⁶² Lásd: Denise Matthews v. The United Kingdom, 59. pont

¹⁶³ Az uniós polgárság és az EP-választójog egyes összefüggéseinek elemzéséről lásd: ASZTALOS Zsófia: Az uniós polgárokat a tartózkodás helye alapján megillető európai parlamenti választójog, Európai Tükör 2007/4., 35-53. o.

¹⁶⁴ C-145/04. Spanyol Királyság kontra Egyesült Királyság ügy. Tizzano főtanácsnok indítványa, 127-133. pont

Az Európai Bíróság ezen ítélete is tanúsítja, hogy a Bíróság figyelemmel van nem csak az Emberi Jogok Európai Egyezményére¹⁶⁵, hanem az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéleteit is messzemenően elismeri, és konkrétan hivatkozik is a strasbourgi bíróság ítéleteinek szövegére. A két, egymással semmilyen intézményi kapcsolatban nem álló bírói fórum közötti kooperáció az emberi jogok és alapvető szabadságok területén kiemelkedő jelentőségű: a luxembourgi bíróság szorosán követi a strasbourgi esetjogot, a strasbourgi bíróság pedig az Európai Bíróság által biztosított alapjogvédelmet az EJEB által garantált jogvédelemmel egyenrangúnak ismeri el.¹⁶⁶ A strasbourgi Bíróság a Matthews-ügyben nyilvánvalóvá tette: az Emberi Jogok Európai Egyezménye nem zárja ki, hogy részes államai átruházzák szuverenitásuk egy részét nemzetközi szervezetekre, ebből ugyanakkor nem következik az, hogy az e szervezetek által kibocsátott aktusokat nem vizsgálhatná az EJEB. Amennyiben a közösségi jog adott ügyben nem biztosítja a megfelelő bírói felülvizsgálat lehetőségét, azaz nem biztosít a strasbourgi bíróság által garantálttal egyenrangú védelmet valamely emberi jog kapcsán, akkor az EJEB megvizsgálhatja, hogy a kérdéses közösségi jogi aktus összeegyeztethető-e az EJEE rendelkezéseivel. Az a tény, hogy egy jogi aktust az Unió bocsát ki, automatikusan nem mentesíti a rendelkezést az EJEB általi felülvizsgálat lehetősége alól.¹⁶⁷ Az uniós jog és az EJEB viszonya minden bizonnyal egyértelműbbé válik az Unió EJEE-hez történő csatlakozásával.

A Bíróság C-145/04. számú ügyben hozott ítélete kiszélesítette az európai parlamenti választójoggal rendelkező személyei kört, ezért a döntés közvetlen kihatással bír az Európai Parlament összetételére, amely annak ellenére figyelemre méltó, hogy egy, az Uniós polgárok lélekszámához viszonyítva rendkívül alacsony létszámú, jól körülhatárolható csoportról van szó. A kérdés mindenképpen érzékeny területet érint – a Bíróság ezért is hangsúlyozta, hogy QCC-k speciális, sajátos történelmü helyzetben vannak, amely szorosán egy tagállamhoz köti őket.¹⁶⁸

¹⁶⁵ Lásd többek között a 4/73. sz. Nold kontra Bizottság [EBHT 1974, 491. o.], a 44/79. sz. Hauer kontra Land Rheinland-Pfalz [EBHT 1979, 3727. o.], a 36/75. sz. Rutili kontra Ministre de l'intérieur [EBHT 1975, 1219. o.] és a C-260/89. sz. Elliniki Radiophonia [EBHT 1991, 2925. o.] ügyekben hozott ítéleteket.

¹⁶⁶ Council of Europe – European Union: „A sole ambition for the European continent” Report by Jean-Claude Juncker, Prime Minister of the Grand Duchy of Luxemburg to the attention of the Heads of State or Government of the member states of the Council of Europe, 11 April 2006, 8. (http://assembly.coe.int/Sessions/2006/speeches/20060411_report_JCJuncker_EN.pdf)

¹⁶⁷ RAFARACI, Tommaso – BELFIORE, Rosanna: Judicial Protection of Individuals under the Third Pillar of the European Union, Jean Monnet Working Paper 10/07, 2007, 27-28. o. (<http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/07/071001.html>)

¹⁶⁸ ADAM, Stanislas: Electoral rights under the review of the European Court of Justice: judicial trends and constitutional weaknesses. In: Tamara Čepeta (szerk.): Croatian Yearbook of European Law and Policy, University of Zagreb, 2007, 429. o.

Indokolt megvizsgálunk, hogy a Lisszaboni Szerződés időközben történt hatályba lépése változtatott-e a fenti ügyekben érintett közjogi kérdések szabályozásán. Az EUSz. 14. cikk (2) bekezdése ugyanis, amely a Parlamentre vonatkozó alapvető szabályozást adja a hatályos írott primer uniós jogban, arról beszél, hogy az EP „az Unió polgárainak képviselőiből áll”: már nem a tagállamok népeit, hanem az Unió polgárait képviseli a Parlament. De jelent-e ez a kifejezésbeli eltérés valódi változást? Meglátásom szerint a módosítás inkább szimbolikus jellegűnek tekinthető – ezt támasztja alá egyébként az Egyesült Királyság Lisszaboni Szerződéshez csatolt azon nyilatkozata, mely szerint az EUSz. 14. cikke és a Szerződések egyéb rendelkezései nem irányulnak az európai parlamenti választásokra vonatkozó választójog alapjainak megváltoztatására.¹⁶⁹ Tizzano főtanácsnok a maga részéről a korábbi megfogalmazás kapcsán is kétségesnek tartotta, hogy a kifejezésnek pontos jogi értelmet kellene tulajdonítani.¹⁷⁰ Az Európai Parlamentet a Lisszaboni Szerződést követően, annak szóhasználatától függetlenül továbbra is a tagállami népek, nem pedig egy szuverén „európai nép” képviselőjének tartja a német szövetségi alkotmánybíróság is.¹⁷¹

A Bíróság alighanem a Lisszaboni Szerződés hatályba lépését követően is azonos módon döntött volna, elismerve a tagállamok azon jogát, hogy maguk határozzák meg, kiket illetnek meg az állampolgárságból eredő jogok.¹⁷² Változás csak akkor várható, ha és amennyiben a tagállamok képesek lesznek az európai parlamenti választójog pontos határait illetően megegyezni, és az egységes választási eljárásra vonatkozó szabályokat elfogadni – erre azonban a közeljövőben kevés az esély.¹⁷³

1.2. Az Eman és Sevinger ügyek - Az európai parlamenti választójog korlátozhatósága

Míg a C-145/04. sz. ügyben az alapkérdés az európai parlamenti választójog jogosulti körének uniós polgársággal nem rendelkező személyekre történő kiterjesztése volt, a Bíróságnak egy

¹⁶⁹ Lásd a Lisszaboni Szerződéshez csatolt 64. számú nyilatkozatot (Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának nyilatkozata az európai parlamenti választásokra vonatkozó választójogról, HL 2007 C 306., 1. o.) A nyilatkozat ugyanakkor nem rendelkezik jogi kötőerővel, a szerződések értelmezésénél viszont figyelembe vehető. Említésre méltó, hogy ellentétes tartalmú nyilatkozat nem született.

¹⁷⁰ C-145/04. Spanyol Királyság kontra Egyesült Királyság ügy. Tizzano főtanácsnok indítványa, 80. pont

¹⁷¹ Lásd a Bundesverfassungsgericht ún. Lisszabon-ítéletének (BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009) 284. pontját.

¹⁷² Hasonlóképp lásd: CHALMERS, Damian – DAVIES, Gareth – MONTI, Giorgio: European Union Law (Second Edition), Cambridge University Press 480. o. Másként látja AUST, Helmut Philipp: Von Unionsbürgern und anderen Wählern – Der Europäische Gerichtshof und das Wahlrecht zum Europäischen Parlament, Zeitschrift für Europarechtliche Studien 2008/02., 272. o.

¹⁷³ SHAW, Jo: How European are European Parliament Elections? European Parliament, Strasbourg, 2008 (PE 408.300). 14. o.

előzetes döntéshozatali eljárásban azt is meg kellett vizsgálnia, hogy indokolható-e az uniós polgárok e jogának tagállami korlátozása.

1.2.1. Az *Eman és Sevinger* ügyek tényállása

M. G. Eman és *O. B. Sevinger* holland állampolgárok, akik Arubán rendelkeznek állandó lakóhellyel.¹⁷⁴ A Holland Királyság három államból áll, ezek mindegyike saját alkotmánnyal rendelkezik, és saját intézményeiket maguk működtetik – a három állam Hollandia, a Holland Antillák és Aruba.¹⁷⁵ A Holland Királyságban ugyanakkor egységes holland állampolgárság érvényesül. Európai parlamenti választást kizárólag a kontinentális részen (Hollandiában) tartanak, az Antillákon és Arubán nem. Az alkalmazandó választási eljárást a holland választójogi törvény (*Nederlandse Kieswet*) szabályozza, mely a nemzeti parlamenti választásokra vonatkozó rendelkezésekre való visszautalással határozza meg az európai parlamenti választójogra jogosultakat.¹⁷⁶ A két holland állampolgár részt kívánt venni a 2004-es európai parlamenti választásokon, ezért kérték felvételüket a Hollandiában vezetett külön névjegyzékbe. A holland *College van burgemeester en wethouders van Den Haag* hatóság elutasította kérelmüket, arra hivatkozással, hogy a kérelmező holland állampolgárok tényleges lakóhelye Arubán van, és nem éltek legalább tíz éven keresztül Hollandiában (a holland választójogi törvény ugyanis az állam nem kontinentális területein élő holland állampolgároknak akkor biztosít kivételesen választójogot, ha legalább tíz évet Hollandiában tartózkodtak, vagy ha a Holland Antillákon vagy Arubán a holland közszolgalatban dolgoznak).

A két kérelmező bírósághoz fordult a határozat ellenében. A *Nederlandse Raad van State* már nem tudott a 2004. júniusi európai választások megtartása előtt ítéletet hozni, de előzetes döntéshozatalt kért az Európai Unió Bíróságától, kifejezve kétségeit *Eman* és *Sevinger* választójog alóli kizárásának törvényességét illetően.¹⁷⁷

¹⁷⁴ *Eman* és *Sevinger* urak egyébként a helyi arubai parlament képviselői voltak, kereszténydemokrata színekben. Michiel Emant 2009-ben Aruba miniszterelnökévé választották.

¹⁷⁵ Antonio Tizzano főtanácsnok indítványa a C-145/04. sz. Spanyol Királyság kontra Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága ügyben és a C-300/04. sz. *M. G. Eman* és *O. B. Sevinger* kontra *College van burgemeester en wethouders van Den Haag* ügyben, 26-27. pont. (Az ismertetés napja: 2006. április 6.)

¹⁷⁶ Antonio Tizzano főtanácsnok indítványa, 28. pont.

¹⁷⁷ Antonio Tizzano főtanácsnok indítványa, 45-46. pont.

1.2.2. Aruba helyzete az uniós jogban

A Szerződések területi hatályát az EUSz. 52. cikke és az EUMSZ. 355. cikke rendezi. Az EUSz. 52. cikke az Unió tagállamait sorolja fel. Aruba az EUMSZ. 355. cikkének 2. bekezdése szerinti tengerentúli országok és területek (a továbbiakban: TOT) kategóriába sorolandó, amint az az EUMSZ. II. mellékletébe foglalt felsorolásból kiolvasható. A II. mellékletben felsorolt különleges státuszú területekre az EUMSZ. IV. részének rendelkezései (198-204. cikk) irányadók. A TOT-ok alkotmányosan valamely tagállamhoz kapcsolódnak, anélkül azonban, hogy magának az Uniónak részét képeznek.¹⁷⁸ A négy érintett tagállam, amelyhez a 21 TOT kapcsolódik Dánia, Franciaország, Hollandia és az Egyesült Királyság. Az Unió (pontosabban még az Európai Közösség) és a tengerentúli országok és területek társulási megállapodást kötöttek.¹⁷⁹

1.2.3. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések és a Bíróság válasza

A *Raad van State* az általa feltett öt kérdésben lényegében arra várt választ, hogy köteles-e egy uniós tagállam olyan személyeknek az európai parlamenti választásokon való részvételét elismerni, akik az adott állam állampolgárságával rendelkeznek (azaz uniós polgárok) de olyan területen laknak, amely az Unióval (akkor még Közösséggel) különleges társulási viszonyban álló tengerentúli területnek minősül.¹⁸⁰

A holland bíróság első kérdése arra irányult, hogy az uniós polgárságra vonatkozó szerződésbeli rendelkezések alkalmazandók-e azokra a személyekre, akik valamely tagállam állampolgárságával rendelkeznek, és akiknek a lakóhelyük vagy tartózkodási helyük TOT-hoz tartozó területen található. A Bíróság rámutatott, hogy az uniós polgárság szempontjából a lakóhely irreleváns: uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára, az uniós polgárokat pedig megilletik a Szerződések által rájuk ruházott jogok, és terhelik az azokban előírt kötelezettségek.¹⁸¹ A kérdésben szereplő személyek tehát hivatkozhatnak a Szerződésekben számukra biztosított jogokra.¹⁸²

A második kérdés megválaszolására csak akkor lett volna szükség, ha a Bíróság az első kérdésre nemleges választ ad.

¹⁷⁸ A Bizottság zöld könyve az Európai Unió, valamint a tengerentúli országok és területek közötti jövőbeni kapcsolatokról [COM(2008) 383 végleges].

¹⁷⁹ A Tanács 2001/822/EK határozata az Európai Közösség és a tengerentúli országok és területek társulásáról (HL 2001 L 314., 1. o.). Módosította a 2007/249/EK határozat (HL 2007 L 109., 33. o.).

¹⁸⁰ C-300/04. sz. M. G. Eman és O. B. Sevinger kontra College van burgemeester en wethouders van Den Haag ügy [EBHT 2006., I-08055 o.]

¹⁸¹ Lásd az EUMSZ. 20. cikkét [akkor az EKSz. 17. cikkének (1) bekezdése].

¹⁸² C-300/04. sz. ügy, 27-29. pont.

A *Raad van State* harmadik kérdésében azt firtatta, hogy az uniós jog alapján a TOT-on tartózkodási hellyel vagy lakóhellyel rendelkező uniós polgár az európai parlamenti választásokon rendelkezik-e aktív és passzív választójoggal. A Bíróság először is kimondta, hogy a Szerződés(ek) rendelkezései „nem tartalmaznak olyan szabályt, amely kifejezetten és pontosan meghatározná az európai parlamenti választásokon aktív és passzív választójoggal rendelkezők körét”.¹⁸³

Az EP-választásokra vonatkozó eljárásra az akkori EK Sz. 190. cikk (4) bekezdése hivatkozott, melyek értelmében az EP tagjainak választása közvetlen és általános választójog alapján valamennyi tagállamban egységes eljárás szerint vagy valamennyi tagállamban közös elveknek megfelelően történik. (Jelenleg az EUSz. 14. cikkének (3) bekezdése és az EUMSZ. 223. cikke szabályozza a kérdést). Az 1976-os okmány 1. cikke szintén előírja, hogy az EP képviselőit az arányos képviselő elve, valamint általános választójog alapján, szabadon, közvetlen és titkos szavazással választják, 8. cikke pedig kimondja, hogy (az okmány rendelkezéseire is figyelemmel, de) a választási eljárásra az egyes tagállamok saját nemzeti rendelkezései az irányadók (a választási rendszer alapvetően arányos volta nem változtatható meg). Azt a kérdést ugyanakkor, hogy pontosan kik rendelkeznek az EP-választásokon választójoggal, sem a Szerződés(ek), sem az okmány nem határozza meg kifejezetten, ezért mind az aktív, mind a passzív választójoggal rendelkezők körének meghatározása az uniós jog tiszteletben tartása mellett az egyes tagállamok hatáskörébe tartozik.¹⁸⁴ A Bíróságnak meg kellett tehát vizsgálnia, hogy e hatáskör gyakorlásának módja tiszteletben tartja-e az uniós jogot.

A tengerentúli országokra és területekre speciális rendelkezések vonatkoznak az EUMSZ.-ben (IV. rész), a Szerződés általános rendelkezései kifejezett utalás nélkül nem alkalmazhatók rájuk.¹⁸⁵ Az EP választására vonatkozó rendelkezések (akkori EK Sz. 189-190. cikk) nem alkalmazhatók a tengerentúli országokra és területekre, és a tagállamok nem kötelesek azokban európai parlamenti választásokat tartani.¹⁸⁶

A Bíróság azt is megvizsgálta, hogy a Holland Királyság által alkalmazott szabályozás megfelel-e az EJEE-nek. Az EJEE 1. kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikke ugyanis kimondja, hogy a szerződő államok kötelezik magukat arra, hogy ésszerű időközönként, titkos szavazással szabad választásokat tartanak olyan körülmények között, melyek a törvényhozó

¹⁸³ C-300/04. sz. ügy, 40. pont.

¹⁸⁴ C-300/04. sz. ügy, 42-45. pont.

¹⁸⁵ Amint azt a Bíróság a C-260/90. sz. Leplat kontra Francia Polinézia ügyben [EBHT 1992., I-643. o.] (10. pont), és a C-110/97. sz. Hollandia kontra Tanács ügyben [EBHT 2001., I-8763. o.] (49. pont) kimondta.

¹⁸⁶ C-300/04. sz. ügy, 47. pont.

testület megválasztását illetően biztosítják a nép véleményének kifejezését.¹⁸⁷ A TOT speciális státusza következtében az Európai Parlament nem tekinthető Aruba „törvényhozó testületének” az EJEE értelmében. Az uniós jog legfeljebb közvetett módon hathat ki Arubára, ami „nem elég ahhoz, hogy úgy lehessen tekinteni, e jogszabály a lakosságot ugyanolyan módon érinti, mint a helyi közgyűléstől eredő jogszabály”¹⁸⁸

A Bíróság kifejtette, hogy a Szerződések uniós polgárságot illető rendelkezései nem ismernek el az Unió polgárai részére feltétel nélküli aktív és passzív választójogot az európai parlamenti választásokon. Az akkori EKSz. 19. cikkének (2) bekezdése (jelenleg az EUMSZ. 22. cikk (2) bekezdése) e téren csupán annyit mondott ki, hogy az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalmának elve alkalmazandó az aktív és passzív választójogra: minden uniós polgár, akinek a lakóhelye olyan tagállamban van, amelynek nem állampolgára, a lakóhelye szerinti tagállamban az európai parlamenti választásokon választójoggal rendelkezik és választható ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai.

A Bíróság áttekintette ebből a szempontból az e szerződéses cikk végrehajtására megalkotott 93/109/EK irányelv¹⁸⁹ vonatkozó rendelkezéseit is. Az irányelv 3. cikke első bekezdésének b) pontja kimondja, hogy minden uniós polgár, aki nem állampolgára a lakóhelye szerinti tagállamnak, de az aktív és passzív választójog tekintetében teljesíti mindazokat a feltételeket, amelyeket az adott állam joga saját állampolgárai számára előír, jogosult arra, hogy a lakóhelye szerinti tagállamban választó és választható legyen. Az irányelv 5. cikke szintén azon a megfontoláson alapul, hogy a tagállamok a „választási területen” való lakóhellyel rendelkező meghatározott időtartamát írhatják elő a választójog feltételeként. Az irányelv 1. cikk (2) bekezdése értelmében pedig az irányelv nem érinti az egyes tagállamok olyan rendelkezéseit, amelyek az állam választási területén kívül lakóhellyel rendelkező állampolgárainak az aktív és passzív választójogát szabályozzák. A Bíróság ebből arra a következtetésre jutott, hogy a Szerződés említett rendelkezése [akkori EKSz. 19. cikk (2) bek., mostani EUMSZ. 22. cikk (2) bek.] nem alkalmazható azon uniós polgárra, aki tengerentúli országban vagy területen rendelkezik lakóhellyel, és abban a tagállamban kívánja európai parlamenti választójogát gyakorolni, amelynek állampolgára.¹⁹⁰

¹⁸⁷ Egyezmény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről, Róma, 1950. november 4. (Magyarországon kihirdette az 1993. évi XXXI. törvény.)

¹⁸⁸ C-300/04. sz. ügy, 49. pont.

¹⁸⁹ A Tanács 93/109/EK irányelve (1993. december 6.) az állampolgárságtól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aktív és passzív választójogának az európai parlamenti választásokon történő gyakorlására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (HL 1993 L 329., 34. o.)

¹⁹⁰ C-300/04. sz. ügy, 52-53. pont.

A Bíróság a kérdés emberi jogi vonatkozásaira is kitért, támaszkodva a főtanácsnok e téren végzett elemzésére. Az Emberi Jogok Európai Bírósága az EJEE 1. kiegészítő jegyzőkönyve által garantált választójog kapcsán kimondta, hogy lehetséges e jogokat korlátozni a népesség csoportjaira vagy kategóriáira, de kizárólag azzal a feltétellel, hogy az alkalmazott korlátozások jogszerű célra irányulnak, nem aránytalan eszközökkel valósulnak meg, és nem korlátozzák e jogokat olyan mértékben, hogy „csorbítanák a lényegi tartalmukat vagy megfosztanák hatékonyságuktól” ezeket.¹⁹¹ Az EJEK megállapította, hogy a választójog gyakorlásához a nemzeti területen való lakóhellyel rendelkezés kötelezettsége olyan feltétel, amely önmagában nem ésszerűtlen vagy önkényes, és amely több oknál fogva indokolt.¹⁹²

A tagállamok tehát lakóhely alapján alapvetően szabályozhatják a választójogot, a holland választási törvény pedig ugyanazokat a feltételeket tartalmazza az EP-választások kapcsán, mint amelyeket a holland parlament képviselőinek megválasztása vonatkozásában: a választójogot nem ismerik el (többek között) azon holland állampolgárok esetében, akik a Holland Antillákon vagy Arubán rendelkeznek tényleges lakóhellyel.¹⁹³

Az alapeljárás felperesei hivatkoztak azonban az egyenlő bánásmód elvének megsértésére is, arra tekintettel, hogy a holland jogszabály lehetővé teszi az európai parlamenti választásokon való részvételt a harmadik országokban lakóhellyel rendelkező holland állampolgároknak, az Arubán (vagy az Antillákon) lakó ugyanilyen személyek számára azonban nem. Az egyenlő bánásmód elve (és a hátrányos megkülönböztetés tilalma) az uniós jog általános elve, mely azt követeli meg, hogy az összehasonlítható helyzeteket ne kezeljék eltérően, az eltérő helyzeteket pedig ne kezeljék ugyanúgy – feltéve, hogy objektív okokkal nem igazolható ez a bánásmód. A jelen esetben pedig azonos státuszú személyekre (holland állampolgárokra) eltérő szabályozás vonatkozik. A holland kormány kifejtette, hogy a holland választójogi törvény célja az, hogy lehetővé tegye a külföldi lakóhellyel rendelkező hollandoknak, hogy részt vehessenek, mivel e polgárokról feltételezhető, hogy kapcsolatuk van a holland társadalommal.¹⁹⁴ A szabályozás folyományaként ugyanakkor az a holland állampolgár, aki arubai lakóhelyét harmadik országba teszi át, ugyanazon a jogcímen rendelkezik választójoggal, mint az a holland, aki a hollandiai lakóhelyét teszi át harmadik országba, míg egy Arubán lakó hollandnak nincs ilyen joga. A Bíróság kimondta, hogy a holland kormány nem tudta kellően igazolni, hogy a harmadik országban lakóhellyel

¹⁹¹ Hirst kontra Egyesült Királyság, 74025/01 (2005. október 6.) 58. §. (Idézi Tizzano főtanácsnok indítványának 156. pontja, nem hivatalos fordításban.)

¹⁹² Melnichenko v. Ukraine, Ítéletek és Határozatok Tára 2004 X (2004. október 19.), 56-57. §.

¹⁹³ C-300/04. sz. ügy, 51. és 55. pont.

¹⁹⁴ C-300/04. sz. ügy, 59. pont.

rendelkező, illetőleg az Arubán (vagy a Holland Antillákon) lakóhellyel rendelkező holland állampolgárok között fennálló eltérő bánásmód objektívan igazolható lenne, ezért az egyenlő bánásmód elvének megsértéséről van szó. A Bíróság szerint még ha az uniós (akkor közösségi) jog alapján nem is tiltja semmi, hogy a tagállamok az uniós jogot tiszteletben tartva „az európai parlamenti választásokra vonatkozó aktív és passzív választójog feltételeit az azon a területen való lakóhellyel rendelkezés kritériumára hivatkozással határozzák meg, ahol a választásokat tartják, az egyenlő bánásmód elve mégis akadályát képezi annak, hogy a választott kritériumok azzal a következménnyel járjanak, hogy az összehasonlítható helyzetben lévő állampolgárokat eltérő módon kezeljék, anélkül hogy ezen eltérő bánásmód objektívan igazolható lenne.”¹⁹⁵

A holland bíróság negyedik kérdése kapcsán (ellentétes-e az EJEE 1. kiegészítő jegyzőkönyve 3. cikkének fényében olvasott akkori EKSz. 17. cikkével és 19. cikk (2) bekezdésével az a felvetés, hogy a nem uniós polgárok az európai parlamenti választásokon aktív és passzív választójoggal rendelkezzenek) a Bíróság rámutatott, hogy az az Eman és Sevinger ügyekhez egyáltalán nem kapcsolódik, ezért nem szükséges válaszolni rá.¹⁹⁶

A részletesen nem elemezendő ötödik kérdésre – tudniillik, hogy az uniós (közösségi) jog előír-e az olyan esetben biztosítandó jóvátétel jellegére vonatkozó követelményeket, amikor a nemzeti bíró megítélése szerint helytelen volt, hogy az alapügyben érintett állampolgárokat a 2004. június 10-i választások céljára nem vették fel a választói névjegyzékbe – azt a választ adta a Bíróság, hogy a jóvátételt lehetővé tevő intézkedések elfogadása az egyes tagállamok belső jogának feladata. Ezen intézkedéseknek, amelyek a tagállamnak felróható jogsértés révén okozott kár megtérítését foglalhatják magukban, nem lehetnek kedvezőtlenebbek, mint a hasonló, belső joggal kapcsolatos keresetekre vonatkozóak (az egyenértékűség elve), illetve nem tehetik gyakorlatilag lehetetlenné vagy nem nehezíthetik meg túlzottan a közösségi jogrend által védett jogok gyakorlását.¹⁹⁷

1.2.4. Az előzetes döntés következményei

A Bíróság ítéletét követően a holland *Raad van State* megállapította az Arubán lakóhellyel rendelkező holland állampolgárok választójogból való kizárásának jogellenességét (kizárólag

¹⁹⁵ C-300/04. sz. ügy, 59-61. o.

¹⁹⁶ A Bíróság utalt mindazonáltal a C-145/04. sz. Spanyolország kontra Egyesült Királyság ügyben [EBHT 2006., I-7917. o.] ugyanazon napon hozott ítéletére, mint amely „e tekintetben pontosításokkal szolgál, amennyiben szükséges.” (C-300/04. sz. ügy, 63-64. pont.)

¹⁹⁷ C-300/04. sz. ügy, 67-71. pont.

az európai parlamenti választások vonatkozásában)¹⁹⁸, azonban utalt rá, hogy a holland jogalkotó feladata, hogy megtalálja a (politikai és jogi) megoldást a diszkriminatív helyzet feloldására, a jogalkalmazó hatóságoknak ugyanis – beleértve a bíróságokat is – nincs mérlegelési jogkörük a tekintetben, hogy kit vesznek fel a választói névjegyzékbe. *Besselink*hez hasonlóan kétségesnek tartom, hogy a *Raad van State* ezen „mentsége” az előzetes döntés részleges megkerülésére jogszerű-e az uniós jog szempontjából: a Bíróság által adott értelmezés ugyanis kötelező az előzetes döntéshozatalt kezdeményező nemzeti bíróság számára, viszont az ilyen szituációk hatalommegosztási kérdéseket is felvetnek.¹⁹⁹

Sevinger és Eman urak időközben egy további eljárást is kezdeményeztek a *Raad van State* előtt, ezúttal amiatt, hogy az illetékes hatóság nem vette fel őket a holland alsóházi választások kapcsán a választói névjegyzékbe. Az alsóházi választások kapcsán a holland jog ugyanazt a rendelkezést tartalmazta, mint az EP-választások kapcsán: az Arubán (és a Holland Antillákon) lakóhellyel rendelkező holland állampolgárok nem vehettek részt a holland alsóház megválasztásában. A felperesek kedvező döntésre számítottak, tekintettel az Európai Unió Bíróságának ítéletére, illetve arra, hogy a holland alsóház az ún. királlyági ügyeket illetően Arubára is kiterjedő jogszabályokat alkot.²⁰⁰ A *Raad van State* azonban ellenkező érvelést követett: meglátása szerint nincs szükség a holland karibi területeken élő holland állampolgárok választói részvételére a holland alsóház kapcsán, elegendő, hogy ezen területek helyi parlamentjei véleményt nyilváníthatnak az alsóházi döntéshozatal kapcsán, illetve, hogy egy helyi kormányzati tisztviselő részt vehet és felszólalhat a vonatkozó ügyekről való döntéskor a holland minisztertanácsban; továbbá diszkriminációról sincs szó, mivel az érintett személyek részt vehetnek az arubai helyi parlament megválasztásában, míg az Arubán lakóhellyel nem rendelkező személyeknek ilyen joga nincs, a helyzetek tehát nem azonosak, az eltérő bánásmód tehát nem jogellenes.²⁰¹ A felperesek a strasbourgi emberi jogi bíróság elé vitték az ügyet, az EJEB azonban elutasította a keresetet.²⁰²

¹⁹⁸ Raad van State 200404446/1 & 200404450/1. Összefoglalja ADAM: op. cit. 433. o.

¹⁹⁹ Az egyenlő bánásmód megsértésének problémája ugyanis elvileg többféleképpen is feloldható: vagy az Arubán (és a Holland Antillákon) élő holland állampolgárokat a választójog gyakorlásából kizáró rendelkezés alkalmazásától kell eltekinteni, vagy pedig korlátozni kell a választójogot a Hollandia területén élő holland állampolgárokra. Ez a döntés azonban már olyan politikai választást jelent, amit aggályos közigazgatási hatóságokra vagy bíróságokra bízni - a kérdést a jogalkotónak kell rendeznie. Lásd erről BESSELINK, Leonard F. M.: Annotation of Case C-145/04 and C-300/04, *Common Market Law Review* 2008/3., 810-811. o..

²⁰⁰ BESSELINK: op. cit. 797. o. (Ilyen ügyek többek között a nemzetközi kapcsolatok, védelempolitika, az állampolgárság és az emberi jogok védelme.)

²⁰¹ Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 21. Nov. 2006, 200607567/1 és 200607800/1 sz. ügyek (LJN AZ3201) Idézi BESSELINK: op. cit. 798. o.

²⁰² Applications nos. 17173/07 and 17180/07. *Oslin Benito Sevinger and Michiel Godfried Eman v. the Netherlands*.

Sevinger és Eman többek között arra hivatkoztak a strasbourgi bíróság előtt, hogy sérültek az EJEE 1. kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikke szerinti jogaik. Az EJEB lényegében megismételte a *Raad van State* fenti érvelését, és megfelelő biztosítéknak látta, hogy az Arubán lakó holland állampolgárok közvetett módon befolyásolni képesek a holland alsóház döntéseit, tekintettel az államokat megillető tág mérlegelési jogkörre is.²⁰³ Az EJEB szerint a felperesek alapvető joga nem sérült, a megkülönböztetés nem indokolatlan vagy önkényes, ezért a keresetet, mint nyilvánvalóan alaptalant, elutasította. A strasbourgi bíróság hozzátette, hogy a helyzet eltér attól az ügytől, amelyben az európai parlamenti választójogról volt szó, ugyanis abban az esetben a felpereseknek semmilyen lehetősége nem volt a véleményük kifejezésére, míg a jelen esetben erre – közvetetten – lehetőségük van. Az EJEB döntésétől függetlenül ez a jog azonban közvetett és meglehetősen korlátozott, hiszen pusztán a helyi parlamentek általi véleménynyilvánításra, illetve egy helyi kormányzati képviselő felszólalási jogáról van szó.

A holland jogalkotó mindazonáltal 2008-ban végül úgy döntött, hogy módosítja a választási jogszabályt, és megadja a választójogot az európai parlamenti választások vonatkozásában az Arubán és az Antillákon lakóhellyel rendelkező holland állampolgároknak. A módosítás csak az EP-választásokat érintette.²⁰⁴

1.2.5. Az ügyek jelentősége

Amint láttuk, az európai parlamenti választójog kiterjedése – másképpen: a választójog határai – vitás kérdéseket eredményezhet. Ez elsősorban annak a következménye, hogy az uniós primer jog nem tartalmazza egyértelműen a választójog jogosultjainak meghatározását, illetve nincs egységes európai választási eljárás sem, csak valamennyi tagállamban közös alapelvek.

Az Eman és Sevinger urak választójogát érintő ügyekben született ítéletek sajátos eredményt hoztak az arubai holland állampolgárok számára: az Európai Unió Bírósága szerint nem egyeztethető össze az uniós joggal (és konkrétan az egyenlő bánásmód elvével), ha az arubai holland állampolgárok nem vehetnek részt az EP-választásokon, annak ellenére, hogy

²⁰³ Lásd a végzés B. pontjának 2-3. bekezdését.

²⁰⁴ Wet van 30 oktober 2008 tot wijziging van de Kieswet in verband met het verlenen van het kiesrecht voor de verkiezing van de leden van het Europees Parlement aan alle Nederlanders die in de Nederlandse Antillen en Aruba woonachtig zijn. Staatsblad 2008/475.

az EP Arubát érintően nem alkot kötelező jogforrásokat²⁰⁵; ezzel szemben az EJEB álláspontja szerint nem jogszerűtlen az, hogy az arubai holland állampolgárok nem vehetnek rész közvetlenül a holland alsóházi választásokon, amely parlamenti testület pedig Arubára is kötelező jogszabályokat alkot. Ezen ügyek kapcsán az Európai Unió Bírósága az Emberi Jogok Európai Bíróságánál „érzékenyebbnek” bizonyult az önkényes választójogi korlátozások megítélése kapcsán.²⁰⁶ A saját állampolgárok választójogának feltételekhez kötése az uniós polgárok választójoga korlátozását is jelentheti – ebben az esetben pedig tekintettel kell lenni az uniós jogból eredő korlátokra.²⁰⁷

Az uniós polgársági státusz nem esik egybe az uniós jog területi hatályának kiterjedésével – uniós polgár ugyanis mindenki, aki valamely tagállam állampolgára, ebből a szempontból lényegtelen, hogy lakó- vagy tartózkodási helye hol található.²⁰⁸ Azon személyek, akik valamely tagállam állampolgárságával rendelkeznek, és lakóhelyük vagy tartózkodási helyük az EUMSZ. 355. cikkének 2. bekezdése szerinti tengerentúli országok és területekhez tartozó területen található, hivatkozhatnak az uniós polgárok számára elismert jogokra.²⁰⁹ Mi több, az uniós polgárságból eredő jogok között találunk olyant, amely az Unió területén belül nem is értelmezhető (diplomáciai és konzuli hatóságok általi védelem), illetve olyanokat, amelyek esetében érdektelen a lakó- vagy tartózkodási hely holléte (petíciós jog, az európai ombudsmanhoz való fordulás joga).²¹⁰ Az uniós polgárságból adódó politikai jogok, így az aktív és passzív európai parlamenti választójog mindazonáltal nem feltétlen jog, az eltérő bánásmódnak azonban objektíve igazolhatónak kell lennie.²¹¹

Az Európai Unió Bírósága folyamatosan értelmezi és fejleszti az uniós polgárság fogalmát, tartalmát és határait. Az Eman és Sevinger egyesített ügyek jól beilleszthetőek a gazdag esetjogi regiszterbe azáltal, hogy a Bíróság *ratione personae* kiterjesztette egy uniós alapelv, az egyenlő bánásmód által nyújtott védelmet olyan személyekre, akik nem kapcsolódnak sem az unióhoz, mint belső piacához, sem az Európai Parlamenthez, mint rájuk vonatkozóan jogot alkotó törvényhozáshoz, az ügynek nincs továbbá több tagállamot érintő vonatkozása sem. Ahogy *Jo Shaw* megjegyzi, ez az egyenlő bánásmód nem az

²⁰⁵ Megemlíthető azonban, hogy az EP-nek szerepe lehet a TOT-ra vonatkozó uniós jogi szabályozás alakításában – így KOCHENOV, Dimitry: The Puzzle of Citizenship and Territory in the EU: On European Rights Overseas, Maastricht Journal of European and Comparative Law 2010/3., 248. o.

²⁰⁶ BESSELINK: op. cit. 812-813. o.

²⁰⁷ BLUTMAN László: Az Európai Unió joga a gyakorlatban, HVG-Orac, 2010, 530. o.

²⁰⁸ Lásd az EUSz 9. és az EUMSZ 20. cikkét.

²⁰⁹ C-300/04. sz. ügy, 29. pont. Az uniós polgárság területi szempontú vizsgálatáról, és az uniós jog területi és személyi hatálya közötti diszkrpanciáról lásd bővebben KOCHENOV: op. cit. 230-251. o.

²¹⁰ Lásd az EUMSZ 23., 227. és 228. cikkét.

²¹¹ C-300/04. sz. ügy, 52. és 58. pont.

állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalma, nem is a szabad mozgás és tartózkodás jogából ered, hanem általános jogelv, amely az íratlan primer uniós jog része.²¹² Kijelenthető mindazonáltal, hogy az Európai Parlamentre vonatkozó választójog egységes szabályozásának szükségessége továbbra is fennáll, és feltételezhető, hogy az Európai Unió Bíróságának a jövőben is foglalkoznia kell az uniós polgárság e vetületével, ami értelemszerűen a Parlament, mint intézmény számára is igen jelentős kérdés.

2. Mandátumvizsgálat az Európai Parlamentben – mire terjednek ki a Parlament jogai?

A közvetlen választásról szóló 1976-os okmány hatályos 12. cikke értelmében az európai parlamenti képviselők mandátumát az EP igazolja. Ennek során a Parlament „tudomásul veszi a tagállamok által hivatalosan kinyilvánított választási eredményeket, és dönt az ezen okmány rendelkezései alapján felmerülő minden vitás esetben, kivéve azokat, amelyek az ezen okmányban említett nemzeti szabályokból erednek.” A Bíróságnak a Donnici és Occhetto képviselők mandátumával kapcsolatosan felmerült (egyesített) ügyekben²¹³ értelmeznie kellett, hogy e rendelkezés alapján a Parlamentet milyen jogok illetik meg, a szövegezés ugyanis nem teljességgel egyértelmű a tekintetben, hogy mi minősül az okmány rendelkezései alapján felmerülő vitának.

Az EP Eljárási Szabályzata a mandátumvizsgálat részletes szabályait 3. cikkében tartalmazza, a képviselői megbízatás időtartamáról és a mandátumról való lemondásról a 4. cikk szól.

2.1. Az Olasz Köztársaság és Donnici kontra Parlament ügyek

Az ügyek a 2004-es európai parlamenti választásokhoz kapcsolódnak. *Beniamino Donnici* két jelölőszervezet közös listáján indult, akárcsak *Antonio di Pietro*, aki első helyen végzett mind a dél-olaszországi, mind az északnyugat-olaszországi választókerületben. (A közös lista összesen két helyet szerzett.) Di Pietro a dél-olaszországi kerületet választotta.

Achille Occhetto a két említett választókerületben második helyen végzett, ezzel megelőzve a dél-olaszországi kerületben Donnicit. Mivel Di Pietro a dél-olaszországi kerületet választotta, Occhetto az északnyugati választókerületben megválasztott

²¹² SHAW: op. cit. 17. o.

²¹³ C-393/07. és C-9/08. sz. Olasz Köztársaság és Beniamino Donnici kontra Parlament egyesített ügyek [EBHT 2009., I-3679. o.]

képviselőnek kellett volna nyilvánítani. Occhetto azonban írásbeli nyilatkozatban lemondott arról, hogy mandátumot szerezzen a kerületek valamelyikében. Az illetékes olasz választási bizottság ezután a dél-olaszországi választókerületben Di Pietrot, az észak-olaszországiiban pedig a Donnici után következő jelöltet (*G. Chiesa*) nyilvánította megválasztottnak, és a Di Pietro helyébe lépő lehetséges képviselők listáján első helyen Donnicit jelölte meg.²¹⁴

Di Pietrot 2006 áprilisában az olaszországi parlamenti választáson az olasz parlament képviselőjévé választották – a képviselő a nemzeti parlamenti mandátum mellett döntött. Az Európai Parlament megállapította a képviselői hely megüresedését. Occhetto ugyancsak jelölt volt a nemzeti választáson, de nem választották meg, így egy nyilatkozattal visszavonta 2004-es lemondását EP-képviselői mandátumról, bejelentve igényét a Di Pietro után megüresedett helyre. Az olasz választási bizottság ennek eleget téve Occhettot megválasztott európai parlamenti képviselőnek nyilvánította, és értesítette az EP-t arról, hogy a képviselő lép Di Pietro helyébe.²¹⁵

Donnici (egy sikertelen olaszországi keresetindítást követően) az EP előtt is megtámadta Occhetto képviselővé nyilvánítását. A Parlament (mandátumvizsgálati ügyekben illetékes) jogi bizottsága megállapította, hogy Donnici panasza az olasz választójogi törvényen alapult, így az 1976. évi okmány 12. cikke szerint nem elfogadható, ezért azt javasolta a Parlamentnek, hogy igazolja Occhetto mandátumát, amit az EP 2006. július 3-án meg is tett.

Olaszországban ezt követően Donnici fellebbezést nyújtott be a keresetét elutasító olasz közigazgatási bíróság ítélete ellen a *Consiglio di Stato*hoz, amely 2006 decemberében helyt adott ennek, és megsemmisítette az olasz választási bizottság azon határozatát, amellyel Occhettot nyilvánította megválasztott európai képviselőnek.²¹⁶ Occhetto megtámadta az ítéletet a *Corte suprema di cassazione* előtt, de keresetét (alaki hiba miatt) elfogadhatatlannak nyilvánították. Az olasz választási bizottság ennek megfelelően visszavonta Occhetto mandátumát, és Donnicit nevezte meg EP-képviselőként. Az EP engedélyezte, hogy Donnici a mandátumának igazolásáról szóló határozatig ideiglenesen elfoglalja helyét az EP-ben, Occhetto azonban kifogást nyújtott be az EP-hez, kérve, hogy ne Donnici, hanem az ő mandátumát igazolja.²¹⁷

²¹⁴ Ibid. 11-13. pont. Mindez 2004 júliusában történt.

²¹⁵ Ibid. 14-16. pont.

²¹⁶ A Consiglio di Stato szerint „a népakarat [...] soha nem volt akadálya annak, hogy valamely jelölt lemondjon a megválasztásról”, és hogy „a [választási] sorrend nem megváltoztatható jellege nem te[szi] lehetővé [...], hogy a lemondó kénye-kedve szerint újra elfoglalja korábbi helyét [...] a sorrendben”. Ibid. 19. pont.

²¹⁷ Ibid. 20-22. pont.

2.1.1. Az Európai Parlament határozata

Az Európai Parlament 2007. május 24-én hozott határozatot az ügyben.²¹⁸ Az EP leszögezte először is, hogy az európai választási eljárásra vonatkozó nemzeti rendelkezéseknek összhangban kell lenniük a közösségi jogrend alapvető elveivel, különösen a primer joggal, és az 1976-os okmány szellemével és betűjével, ezért a jogalkotás, az illetékes tagállami hatóságok az európai választási eljárásra vonatkozó nemzeti rendelkezéseik értelmezésekor és alkalmazásakor nem hagyhatják figyelmen kívül a közösségi jog választási kérdésekkel kapcsolatos elveit. Az EP Szerint így Occhetto képviselői posztjáról való lemondásának jogszerűségéről az 1976-os okmány 6. cikke alapján kell dönten. A Parlament utalt az EP-képviselők státútumára (amely akkor egyébként még nem lépett hatályba), amely kimondja, hogy a képviselők szabadok és függetlenek, és semmis az a megállapodás, amely a képviselői mandátumról annak lejárta előtt vagy annak végén történő lemondásra vonatkozik. A Parlament úgy értelmezte, hogy a státútum említett rendelkezései valójában az 1976-os okmányban szereplő szabadság és függetlenség elvét fejtik ki, az okmány 6. cikke pedig azokra a jelöltekre is kiterjed, akik hivatalosan szerepelnek a választások utáni rangsorban (azaz az Európai Parlament potenciális képviselői).

Occhetto képviselői helyéről történő lemondása egy megállapodás eredménye volt, amely az EP értelmezésében nem tekinthető összeegyeztethetőnek az 1976-os okmány „betűjével és szellemével”, ezért semmisnek minősül. A képviselő visszalépésének semmissége megkérdőjelezi (ténybeli és jogi alapon) utódja, Donnici mandátumának érvényességét is.

A Parlament hangsúlyozta, hogy csakis az EP maga vizsgálhatja meg az általános választójog alapján megválasztott képviselői mandátumának érvényességét, ezen alapvető hatásköre pedig nem kérdőjelezhető meg. Ezért e hatáskör gyakorlását nem lehetetleníteni el a közösségi (uniós) jog vonatkozó rendelkezéseivel és alapelveivel nyilvánvalóan ellentétes nemzeti hatósági rendelkezés, „még akkor sem, ha e rendelkezést az adott állam legfelső igazságszolgáltatási testülete jogerősen jóváhagyta”, amint az a jelen esetben történt.

Az EP álláspontja szerint jogosan vitathatja Donnici mandátumának érvényességét, és figyelmen kívül hagyhatja a *Consiglio di Stato* határozatát tekintettel arra, hogy az az 1976. évi okmány szellemével és betűjével ellentétes – ebből következően pedig érvényesnek tekintheti Occhetto mandátumát. A határozat tehát nyilvánította Donnici európai parlamenti mandátumát érvénytelennek, Occhetto mandátumát pedig érvényesnek nyilvánította.

²¹⁸ Az Európai Parlament 2007. május 24-i 2007/2121 (REG) határozata Beniamino Donnici mandátumának vizsgálatáról (HL 2008 C 102E., 446. o.)

2.1.2. A Bíróság előtt indult eljárások és a felek érvei

Donnici semmissé nyilvánítási keresetet indított a Parlament határozata ellen. A T-215/07. sz. Donnici kontra Parlament ügyben hozott végzésében²¹⁹ az Elsőfokú Bíróság ezen ügyben átengedte hatáskörét a Bíróságnak (ahol nyilvántartásba vették C-9/08. ügyszámon). Occhetto az Európai Parlament, az Olasz Köztársaság pedig Donnici kérelmeinek támogatása végett beavatkozott az eljárásba. Olaszország külön is keresetet indított a parlamenti határozat semmissé nyilvánítása érdekében (C-393/07. sz. ügy). A két ügyet 2009 januárjában egyesítették.

Donnici és az olasz állam keresetei lényegében ugyanarra az állításra épültek, mely szerint az Európai Parlamentnek csak arra lett volna joga az 1976-os okmánnyal összhangban, hogy tudomásul vegye az olasz választási bizottság határozatát, amint arra az okmány 12. cikke utal. Az EP egyébként is kizárólag az okmány rendelkezései alapján felmerülő vitás esetekben dönthet, az uniós (akkor közösségi) jog egyéb rendelkezéseire vagy általános elveire nem.²²⁰

Az EP ellenben azon az állásponton volt, hogy az 1976-os okmány említett 12. cikke alapján az ő feladata ellenőrizni, hogy a tagállami hatóságok általi képviselővé nyilvánítás megfelel-e *általában* a közösségi jognak, és azon belül különösen az 1976-os okmány rendelkezéseinek és elveinek. Ezek szerint amennyiben az 1976-os okmány alapelveit (mint például az ezen okmány 6. cikkében szereplő szabad mandátum elvét vagy az általános választójogon alapuló arányos választás elvét) nyilvánvaló sérelem éri, akkor nemcsak jogában áll, hanem kötelessége, hogy ne gördítse tovább a jogsértést az okmányba ütköző nemzeti eljárás eredményének tudomásul vételével – így ugyanis a mandátumigazolásra vonatkozó saját határozata is jogellenessé válna. Ha a kérdéses nemzeti hatóság határozata „nyilvánvalóan ellentétes” a közösségi (uniós) joggal, azt a Parlamentnek az alkalmazási elsőbbség elvére tekintettel figyelmen kívül kell hagynia. Az okmány szabad mandátumra vonatkozó cikke a Parlament értelmezésében a megválasztott, ám még nem igazolt mandátumú jelöltet is védi annak érdekében, hogy a választók akaratának megfelelő mandátum megvalósulhasson. A szabad mandátum elve azért is releváns e helyzetben, mivel Occhetto képviselői helyet rendelkezett az Európai Parlamentben, amikor az olasz hatóságok értesítették, hogy Donnici a helyébe lép.²²¹

²¹⁹ EBHT 2007., II-5239. o.

²²⁰ C-393/07. és C-9/08. sz. ügyek, 33. pont.

²²¹ C-393/07. és C-9/08. sz. ügyek, 35-38. pont.

2.1.3. A Bíróság ítélete

A Bíróságnak alapvetően arra kellett választ adnia, hogy meddig terjed az EP azon hatásköre, hogy képviselőinek mandátumát az 1976-os okmány 12. cikke alapján vizsgálja. Mivel a Parlament elsősorban az okmány 6. cikkére hivatkozott, a Bíróság először annak alkalmazhatóságát vizsgálta meg. A 6. cikk szerint az Európai Parlament tagjai egyénileg és személyesen szavaznak, nem utasíthatók és nem kaphatnak kötött mandátumot.

A Bíróság értelmezése szerint a cikk szövegezéséből kivehető, hogy az csak és kifejezetten az „Európai Parlament tagjaira” vonatkozik, a parlamenti mandátum gyakorlásával összefüggésben, továbbá a tagok szavazati jogát illetően – ez pedig jellegénél fogva nem köthető a választások utáni rangsorba hivatalosan felvett jelölti minőséghez. A 6. cikket ezért nem lehet alkalmazni olyan aktusokra, amelyek tárgya egy megválasztott jelölt lemondása, mint a jelen ügyben az Occhetto által tett lemondó nyilatkozat. Az Európai Parlamentnek nincs általános hatásköre a tagállami választási eljárások jogszerűségének az 1976-os okmány 6. cikke mögött (állítása szerint) rejlő elveknek való megfelelés alapján történő vizsgálatára.²²² A tagállami választási eljárások kapcsán főszabály szerint nem a Parlamentet, hanem a tagállamokat illeti meg a szabályozás joga, amint azt az okmány 8. cikke is kimondja – a 6. cikk nem a választási eljárásra vonatkozó hatásköri szabály.²²³ A Bíróság hangsúlyozta, hogy az EP Eljárási Szabályzatának rendelkezései és vonatkozó „állítólagos gyakorlata” alapján nem értelmezheti *contra legem* az 1976. évi okmány 6. cikkét, tekintettel a jogi normák hierarchiájának elvére: az Eljárási Szabályzat, mint az EP belső, szervezeti aktusa nem lehet ellentétes a jogi normákkal – a szabályzat nem adhat a Parlamentnek az 1976-os okmányhoz képest többlethatásköröket.²²⁴ Occhetto lemondása a póttagok jegyzékén elfoglalt helyéről ebből kifolyólag nem tartozik az 1976-os okmány 6. cikkének hatálya alá – ez a cikk így érvényesen nem lehetett alapja az EP tagjára vonatkozó, az okmány 12. cikke szerinti mandátumvizsgálattal kapcsolatos vitának, sem a megtámadott határozatot nem lehetett volna a 6. cikk megsértésére alapozni.²²⁵

²²² Ibid. 41-44. pont.

²²³ 8. cikk: „Ezen okmány rendelkezéseire is figyelemmel, a választási eljárásra az egyes tagállamok saját nemzeti rendelkezései az irányadók. Ezek a nemzeti rendelkezések, amelyek adott esetben figyelembe vehetik a tagállam sajátos körülményeit, a választási rendszer alapvetően arányos voltát nem változtathatják meg.(...)”

²²⁴ A Parlament Eljárási Szabályzatában nem állapíthat meg olyan hatásköröket a maga számára, amelyeket jogi aktus nem ismer el kifejezetten – lásd a C-200/07. és C-201/07. sz. Marra kontra De Gregorio és Clemente egyesített ügyekben hozott ítélet 38. pontját [EBHT 2008., I-07929. o.].

²²⁵ C-393/07. és C-9/08. sz. ügyek, 46-49. pont.

A Bíróság az EP felvetésére megvizsgálta azt is, hogy a jelen helyzet jelenti-e az 1976-os okmány 1. és 2. cikkében szereplő, általános választójogon alapuló arányos választás alapelvének megsértését – a Parlament ugyanis ezen elvek mentén ellenezte Donnici európai parlamenti képviselővé nyilvánítását – és az okmány idézett 12. cikke ad-e a Parlamentnek ezzel kapcsolatos hatáskört. A 12. cikk valóban lehetőséget ad a Parlamentnek, hogy a Parlament döntsön az okmány rendelkezései alapján felmerülő minden vitás esetben, kivéve azonban azokat, amelyek az okmányban említett nemzeti szabályokból erednek, másrészt a Parlamentnek tudomásul kell vennie a „tagállamok által hivatalosan kinyilvánított választási eredményeket.” A Parlament e téren fennálló vizsgálati hatásköre nem a közösségi (uniós) jog egésze, csak az 1976-os okmány rendelkezései alapján felmerülő vitás helyzetekre terjedhet.

A Bíróság megítélése szerint a tagállami eredmények tudomásul vételét illetően az EP a tagjai mandátumvizsgálatára vonatkozó határozatát a tagállami követelményeknek megfelelő vonatkozó döntési eljárás eredményére kell alapoznia, a Parlamentnek ezen a területen semmiféle mérlegelési lehetősége nincsen.²²⁶ A tagállamok által hivatalosan európai parlamenti képviselővé nyilvánított személyek mandátumának az okmány 12. cikke szerinti vizsgálata kapcsán a Parlamentnek nem lehet döntési joga: ebben az esetben ugyanis arról van szó, hogy a tagállami hatóságok az Európai Parlament jövőbeli tagjait képviselővé nyilvánítják a választási eljárásnak megfelelően, amelyet – amint az az 1976. évi okmány 8. cikkéből kifejezetten kitűnik – a tagállami rendelkezések szabályoznak. Az EP ezért nem vonhatja kétségbe az olasz választási bizottság általi képviselővé nyilvánítás szabályosságát, és nem tagadhatja meg a tudomásulvételt akkor sem, ha úgy véli, hogy szabálytalanság áll fenn.²²⁷ Az Európai Parlament (akárcsak a többi intézmény) csak a Szerződésekben ráruházott hatáskörök keretei között járhat el. A választási eljárásra pedig – a közös alapelvek tiszteletben tartása mellett – az egyes tagállamok saját nemzeti rendelkezései az irányadóak (1976-os okmány 8. cikk), továbbá a tagállamoknak kell megfelelő eljárásokat meghatározni a megüresedő képviselői helyek betöltését illetően (1976-os okmány 13. cikk (2) bekezdés). Az EP ennek megfelelően nincs felhatalmazva arra, hogy az illetékes tagállami hatóságok aktusait felülbírálja, és saját döntésével helyettesítse. A Bíróság rámutatott, hogy nem az EP, hanem a Bizottság feladata annak kontrollálása, hogy az egyes tagállamok tiszteletben tartják-

²²⁶ A Bíróság hasonló megállapítást tett a C-208/03. P. sz. *Le Pen kontra Parlament* ügyben hozott ítélete 50. pontjában [EBHT 2005., I-6051. o.]. Lásd a II. fejezet 6.2. pontját

²²⁷ C-393/07. és C-9/08. sz. ügyek, 55-57. pont.

e a primer és szekunder uniós jogot, amely intézmény végső soron kötelezettségzegési eljárást is indíthat.²²⁸

Az Unió és intézményei által birtokolt hatáskörök átruházott hatáskörök²²⁹, amellyel ellentétes lenne az EP hatásköreinek kiterjesztése a Parlament érvelése mentén. A szabályozási keret alapján ugyanis a Parlamentnek nincs általános hatásköre annak eldöntésére, hogy a tagállami választási eljárások és a konkrét esetekre történő alkalmazásuk összhangban van-e a közösségi (uniós) joggal, nincs általános hatásköre a tagállami hatóságok általi hivatalos képviselővé nyilvánítás ellenőrzésére, ahogy a tárgyalt esetben sem.²³⁰ A Parlament 1976-os okmány 12. cikke szerinti mandátumvizsgálati hatásköre azonban nem „üres” hatáskör: a Parlament joga dönteni azon megválasztott jelöltek helyzetéről, akikkel kapcsolatban fennáll az európai parlamenti tagsággal összefüggő, az okmány hatályos 7. cikkében felsorolt összeférhetlenségi okok valamelyike.²³¹

A Parlament nem térhet el azonban a tagállami hatóságok képviselővé nyilvánító határozataitól (az EP ezt a jogot kívánta volna elismertetni maga számára, az 1976-os okmánnyal való nyilvánvalóan összeegyeztethetetlen esetekre vonatkozóan), mivel a nemzeti választási szabályok és eljárások jogszerűségének vizsgálata a nemzeti bíróságok feladata, adott esetben előzetes döntéshozatalt követően. A bírósági felülvizsgálat a vizsgált ügyben meg is történt, a *Consiglio di Stato* jogerősen eldöntötte a jogvitát. A Bíróság hangsúlyozta, hogy a mandátumvizsgálati hatáskör egyértelműen megoszlik a közösségi (uniós) szint és a tagállami szint között, és a Parlamentnek csak arra van hatásköre, hogy az 1976-os okmány alapján felmerülő vitákban döntsön, kivéve a tagállami szabályokból eredőeket, a nemzeti hatóságoknak pedig feladata és hatásköre, hogy kihirdessék a megállapított eredményeket, a közösségi (uniós) joggal összhangban lévő rendelkezések alapján. A Parlamentnek tehát kötelessége tudomásul venni az olasz választási bizottság határozatát, és jogszerűen nem térhetett volna el attól.²³²

Az EP 2007/2121 (REG) határozata tehát megsértette az 1976-os okmány 12. cikkét, a Bíróság ezért megsemmisítette azt.

²²⁸ Akkor az EKSz. 226. cikke, jelenleg az EUMSZ. 263. cikke alapján.

²²⁹ Lásd az EKSz. korábbi 5. és 7. cikkét, illetve az EUMSZ. 5. cikkét, továbbá a például a C-376/98. sz., Németország kontra Parlament és Tanács ítélet [EBHT 2000., I-8419. o.] 83. pontját.

²³⁰ C-393/07. és C-9/08. sz. ügyek, 67-68. pont.

²³¹ A Bíróság így válaszolt az EP azon felvetésére, hogy ha a Bíróság megtagadja tőle az általános ellenőrzési jogkört a mandátumok kapcsán, akkor az okmány 12. cikke szerinti hatáskörének nem volna tartalma. (Ibid. 69. pont.)

²³² Ibid. 69-76. pont.

2.2. A képviselői hely megüresedése

A vizsgált kérdéskör kapcsán említést kell tennünk a T-353/00. sz. Le Pen kontra Parlament ügyről²³³, és az ítéletet érintő fellebbezésről is, amely ügyek az európai parlamenti mandátum megszűnésével állnak összefüggésben.

Jean-Marie Le Pen francia politikust 1999-ben európai parlamenti képviselővé választották, ugyanazon év novemberében viszont jogerőssé vált elítélése egy büntetőügyben. Az ítélet következtében többek között elvesztette passzív választójogát (azaz választhatóságát) egy év időtartamra. A francia miniszterelnök ezt követően rendeletben kimondta, hogy Le Pen „passzív választójogának elvesztése miatt megszűnik az Európai Parlamentben betöltött képviselői megbízatása.”²³⁴ Az Európai Parlamentet értesítették erről, amely (a Jogi Bizottság véleménye alapján) nem vette hivatalosan tudomásul a döntést addig, amíg az Le Pennek lehetősége volt a *Conseil d'État* fóruma előtt eljárást kezdeményezhet a rendelet ellen (amelyben kérhette a végrehajtás felfüggesztését is). Az érintett keresetét a *Conseil d'État* azonban elutasította, és a vonatkozó hivatalos értesítés kézhezvétele után az EP elnöke bejelentést tett erről a plénum előtt, majd kijelentette, hogy az EP tudomásul veszi a francia kormány értesítését, és megállapítja Le Pen hivatalától való megfosztását.²³⁵

Le Pen a Törvényszékhez (akkor Elsőfokú Bírósághoz) megsemmisítési keresetet nyújtott be a Parlament aktusa ellen, és – sikeresen – kérte végrehajtásának felfüggesztését.²³⁶

A Törvényszék hangsúlyozta, hogy az EP hatásköre a mandátum illetően megszűnése kapcsán korlátozott jellegű, és aktusával a Parlament valójában azt veszi tudomásul, hogy egy képviselői hely megüresedett a nemzeti rendelkezések tagállami alkalmazása következtében – nem a Parlament aktusa okán szűnik meg tehát a mandátum, az EP csak tudomásul vesz egy jogi helyzetet, és annak következményeit. A Parlamentnek nincs hatásköre vizsgálni a vonatkozó nemzeti szabályok megfelelőségét, illetve egy magánszemély alapvető jogainak tiszteletben tartását ebben a körben – ez a feladat a nemzeti bíróságok, és adott esetben az Emberi Jogok Európai Bíróságának hatáskörébe tartozik.²³⁷ A Törvényszék arra a következtetésre jutott, hogy mivel a képviselői hely megüresedését a francia nemzeti hatóság aktusa, nem pedig ennek az Európai Parlament általi tudomásul vétele okozta, az EP aktusa

²³³ T-353/00. sz. Le Pen kontra Parlament ügy [EBHT 2003., II 1729. o.]

²³⁴ Ibid. 18. pont.

²³⁵ Ibid. 37-39. pont.

²³⁶ Ez utóbbi kérelmének Törvényszék elnöke a T-353/00. R. sz. Le Pen kontra Parlament ügyben hozott 2001. január 26-i végzésével [EBHT 2001., II-125. o.] adott helyt, így Le Pen átmenetileg visszaszerezte parlamenti képviselői státuszát.

²³⁷ T-353/00. sz. Le Pen kontra Parlament ügy, 89-92. pont. Ilyen tág hatáskört a Parlament nem tulajdonított a magáénak, csak a felperes érvelt így.

maga nem alkalmas joghatás kiváltására harmadik személyek irányába, ezért nem támadható meg semmissé nyilvánítási eljárásban, a kereset tehát elfogadhatatlannak minősült.

Felvethető a kérdés, hogy mely időpillanatban üresedik meg a képviselői hely: a nemzeti jog szerinti intézkedés hatályának beálltakor, vagy a Parlament általi „tudomásulvétel” formális kinyilvánítása által? Másképpen megfogalmazva a kérdést: van-e joghatása az EP általi tudomásulvételnek? A Törvényszék érvelése arra utal, hogy az előbbi időpontban, azaz a tagállami jog szerinti intézkedés hatályának beálltakor történik ez meg.²³⁸ Ezen értelmezés egyfelől azért lehet problematikus, mert az EP számára nehézségekbe ütközhet annak megállapítása, hogy a nemzeti intézkedés hatálya mikor áll be, másfelől a jelen esetben visszamenőleg sajátos helyzetet teremt: Le Pen ezek szerint mintegy hat hónapon át (a nemzeti intézkedés és az EP általi tudomásulvétel között eltelt időben) jogtalanul, érvényes mandátum nélkül vett részt a Parlament munkájában és fogadta el az ezért járó juttatásokat.²³⁹

Le Pen fellebbezett az ítélet ellen, ám jogorvoslati kérelme sem volt sikeres. A fellebbezésről szóló ítéletében az Európai Bíróság mindazonáltal tovább pontosította az 1976-os okmány 12. cikkének (2) bekezdése szerinti két megüresedési eset közötti különbséget. Amikor ugyanis a képviselői hely „valamely tagállam hatályos nemzeti rendelkezéseinek következtében üresedik meg”, a tagállam erről tájékoztatja az EP-t, amely e tényt „tudomásul veszi”, minden más esetben viszont – például a képviselő lemondása esetén – a Parlament állapítja meg az üresedés tényét, és erről értesíti az érintett tagállamot. A Le Pen-ügyben egyértelműen az első esetről volt szó, amikor az európai parlamenti „tudomásulvétel” nem az érintett személy mandátumától való megfosztására vonatkozik, hanem arra, hogy a releváns nemzeti jogszabályok nemzeti alkalmazásának következtében az adott képviselői hely megüresedett.

A Parlament eszerint tehát még csak nem is a végrehajtója a hivataltól való megfosztásról szóló döntésnek, hanem pusztán tudomásul vesz – deklarál – egy már létrejött jogi helyzetet: a képviselői hely megüresedését.²⁴⁰

2.3. Az ügyek jelentősége

²³⁸ T-353/00. sz. Le Pen kontra Parlament ügy, 90. pont

²³⁹ NETTESHEIM, Martin: Zum Status der Mitglieder des Europäischen Parlaments, Juristen Zeitung, 2003/19., 955. o.

²⁴⁰ C-208/03. P. sz. Jean-Marie Le Pen kontra Parlament ügy, 90. pont

Az Európai Parlament, mint működésének oly sok aspektusa tekintetében, a mandátumvizsgálatot illetően is speciális, a tagállami parlamentekétől eltérő helyzetben működik. Noha jogosult vizsgálni és igazolni a képviselők mandátumát, és dönthet a közvetlen választásáról szóló okmány rendelkezései alapján felmerülő vitás esetekben, a Parlament képviselőinek megválasztásával kapcsolatos nemzeti jogszabályokból eredő vitákban azonban nem. Helyzete tehát az állami parlamentekétől különböző²⁴¹, mivel nem kizárólagos a mandátumvizsgálatra vonatkozó döntési jogosultsága. Hasonló a szituáció a képviselői mandátum megszűnése terén is, hiszen ha a mandátum valamely nemzeti rendelkezés folytán üresedik meg, akkor az EP ezt csak tudomásul veszi. Az egységes európai parlamenti választási eljárás hiányára, az EP-mandátum kétszintű (uniós jogi és tagállami jogi) szabályozottságára is visszavezethető sajátosság okán kellett a Bíróságnak pontosítani a jogosultságok határait, illetve értelmezni az EP hatáskörének kiterjedését, amit meg is tett mind az európai parlamenti képviselői mandátum kezdete (mandátumvizsgálat), mind annak egyik lehetséges vége (a mandátum megszűnése) kapcsán.

Az EP-képviselők státuszának átfogó uniós jogi rendezése ugyanakkor meglátásom szerint mindenképp indokolt lenne. Erre már csak a kormányzati befolyástól független, az uniós polgárokat közvetlenül képviselő intézményként meghatározott Európai Parlament összetételére irányuló tagállami befolyásolási lehetőségek keretek közé szorítása érdekében is szükség volna, garantálva az európai parlamenti képviselők közvetlen demokratikus legitimitációjának valódi, teljes körű autonómiáját.²⁴²

3. A Parlament öngazgatási-önszervezési joga

A Parlamentnek az EUMSz. 232. cikke öngazgatási-önszervezési jogot biztosít. A cikk első bekezdése kimondja, hogy az EP – tagjainak többségével – elfogadja eljárási szabályzatát. E jogosultság jelenti az Eljárási Szabályzat elfogadásához és megváltoztatásához való jogot, a Parlament jogosult továbbá arra, hogy határozatok útján megállapítsa belső ügyrendjét, valamint a szervezetére, szerveire, tagjaira és alkalmazottaira vonatkozó szabályokat. Ide tartoznak különösen az elnökség által a képviselőkre, valamint a Parlament belső szervezeti felépítésére, titkárságára, szerveire, tisztviselőire és más alkalmazottaira, továbbá az ülések

²⁴¹ A mandátumvizsgálat parlamenti gyakorlatáról lásd VAN DER HULST, Marc: The Parliamentary Mandate – A Global Comparative Study, Interparliamentary Union, 2000, 12-15. o.

²⁴² NETTESHEIM: op. cit. 956. o.

lebonyolítására vonatkozóan hozott pénzügyi, szervezeti és igazgatási határozatok. Az Európai Unió Bírósága joggyakorlatában kifejezetten is elismerte a Parlament öngazgatási jogát, és meghatározta annak korlátait.

A *Lord Bruce of Donington* ügyben a Bíróság a képviselőknek járó utazási és egyéb költségtérítések kapcsán mutatott rá, hogy azok szabályozása a Parlament belső szervezetére vonatkozó olyan rendelkezés, amelynek célja, hogy az intézmény megfelelő működését biztosítsa – szabályozása ezért a Parlament autonóm döntése. A nemzeti hatóságok nem sérthetik a Parlament autonóm döntési jogkörét, amely belső működésének meghatározására vonatkozik.²⁴³

Ugyanakkor a Parlament nem terjeszkedhet túl az öngazgatási jog primer jogi korlátain.²⁴⁴ A Parlament köteles többek között tiszteletben tartani a tagállamoknak a primer jogban rögzített, az Európai Parlament székhelyének meghatározásához való jogát, amint azt az Európai Unió Bírósága több ítéletében is megerősítette.²⁴⁵ Az EP Eljárási Szabályzatában nem állapíthat meg olyan hatásköröket a maga számára, amelyeket jogi aktus nem ismer el kifejezetten.²⁴⁶

Másrészről a tagállamoknak hatáskörüik gyakorlásakor a jóhiszemű együttműködés, azaz a lojalitás kölcsönös követelménye értelmében tiszteletben kell tartaniuk a Parlamentnek a saját belső szervezete szabályozására vonatkozó öngazgatási hatáskörét, és figyelemmel kell lenniük arra, hogy döntéseik ne akadályozzák a Parlament megfelelő működését.²⁴⁷

4. A parlament szervezeti felépítése: a közös politikai meggyőződés, mint a frakcióalapítás feltétele

Az Európai Parlament öngazgatási jogával élve döntött arról, hogy alapvető szervezeti egységei a frakciók (politikai csoportok) és a bizottságok, ebből következően a Parlament határozta meg a politikai csoportok alapításának feltételeit is. Az Európai Parlament egyik meghatározó jellemzője, hogy az egyes tagállamokból származó képviselők – akiket az uniós

²⁴³ 208/80. sz. Lord Bruce of Donington kontra Eric Gordon Aspden ügy, 15-20. pont.

²⁴⁴ Bradley utalt rá, hogy ironikusnak tűnhet, hogy a Bíróság az EP öngazgatási autonómiáját hangsúlyozza, miközben a Parlament nem dönthet szabadon működési helyéről-székhelyéről, és ehhez kapcsolódóan a személyzet átcsoportosításáról. Az öngazgatási jog elismerése és következetes meghivatkozása mindazonáltal hozzájárult a Parlament belső szervezési hatáskörei kiterjedésének pontosításához, gyakorlásuk jogszerűsége feltételeinek megállapításához. BRADLEY: *Maintaining the Balance...* (1987), 58. o.

²⁴⁵ 230/81. sz. Luxemburgi Nagyhercegség kontra Parlament ügy 38. pont; C-213/88. és C-39/89. sz. Luxemburgi Nagyhercegség kontra Parlament egyesített ügyek [EBHT 1991., I-5643. o.] 52. pont.

²⁴⁶ C-200/07. és C-201/07. sz. Marra kontra De Gregorio és Clemente egyesített ügyek, 38. pont.

²⁴⁷ 230/81. sz. Luxemburgi Nagyhercegség kontra Parlament ügy, 36-37. pont

polgárok 1979 óta közvetlenül választanak – nem nemzeti alapon kialakított csoportokban, hanem politikai hovatartozás szerint megalakuló frakciókban vesznek részt az intézmény munkájában. Az Európai Unió írott primer joga nem tartalmaz rendelkezéseket a politikai csoportokra vonatkozóan, e kérdéskört a Parlament öngazgatási joga révén saját maga szabályozhatja eljárási szabályzatában.²⁴⁸ Amikor az Európai Szén- és Acélközösség Parlamenti Közgyűlése 1952-ben ülésezni kezdett, a 78 delegált képviselő még egyszerűen névsorban foglalt helyet, de már a testület működésének első félévében politikai csoportok kialakításáról döntöttek.²⁴⁹ Az Európai Parlamentben azóta is politikai hovatartozás alapján létrejövő frakciók nélkülözhetetlenek szerepet töltenek be a testület működésében és a politikai álláspontok kialakításában. Az évtizedek során kialakult különböző politikai csoportok²⁵⁰ mellett azonban független képviselők is részt vesznek a Parlament munkájában.

A független képviselők kevésbé kedvező helyzetben vannak a Parlamentben, mint a frakciókhoz tartozó társaik. Nem képviseltethetik magukat például a rendes jogalkotási eljárás során összehívandó egyeztető bizottságban; az Európai Parlament egyik legfontosabb vezető testületének, az Elnökök Értekezletének ülésein részt vehet ugyan a függetlenek két képviselője, de szavazati jog nélkül; a független képviselők nem vehetnek részt az *ad hoc* delegációk munkájában sem; a Parlament költségvetésből pedig kisebb mértékben részesülnek, mint a politikai frakciók, és a rendelkezésükre bocsátott adminisztratív személyzet is jóval alacsonyabb létszámú. A képviselők státusza közötti különbségeket a Parlament Eljárási Szabályzatának rendelkezései eredményezik, amelyeknek a célja azonban nem valamiféle diszkrimináció megvalósítása – ahhoz ugyanis, hogy a Parlament megfelelően el tudja látni intézményi feladatait, elsősorban politikai csoportokra van szükség, ezért elkerülhetetlennek tűnik, hogy e frakciók előnyösebb státusszal rendelkezzenek a független európai parlamenti képviselőkhez viszonyítva.²⁵¹

Az EP működése során ugyanakkor több alkalommal is létrejöttek a jól körülhatárolható közös politikai célokat követő politikai csoportok mellett úgynevezett „vegyes” jellegű csoportok, amelyeken belül a politikai nézetek hasonlósága bizonyos

²⁴⁸ Az EUMSZ. 232. cikke által biztosított öngazgatási-önszervezési joga keretében.

²⁴⁹ JUDGE, David – EARNSHAW, David: *The European Parliament*, Palgrave-Macmillan, 2003, 118.

²⁵⁰ Az Európai Parlament politikai csoportjai a kézirat lezárásakor az alábbiak: Európai Néppárt (Kereszténydemokraták); Európai Szocialisták és Demokraták Progresszív Szövetsége; Liberálisok és Demokraták Szövetsége Európáért; Zöldek/Európai Szabad Szövetség; Európai Konzervatívok és Reformerek; Egységes Európai Baloldal/Északi Zöld Baloldal; Szabadság és Demokrácia Európája.

²⁵¹ Judge és Earnshaw a politikai csoportokat az Európai Parlament „szervezeti gerincének” nevezi. Lásd: JUDGE – EARNSHAW (2003), 123. o.

esetekben talán megkérdőjelezhető volt.²⁵² A vegyes frakciók közül az 1999-es európai parlamenti választások után megalakuló technikai csoport ügye váltotta ki a Parlament eddigi történetében a legnagyobb visszhangot, és vezetett jogvitákhoz – ez a frakció ugyanis kifejezetten kinyilvánította, hogy tagjai teljes politikai függetlenséget élveznek, és nem kívánnak a csoporton belül közös álláspontot kialakítani, erre pedig a Parlament történetében ezt megelőzően nem volt példa.

4.1. A Független Képviselők Technikai Csoportja létrejöttének körülményei

Az Európai Parlament elnöke 1999. július 19-én értesítést kapott független európai parlamenti képviselők egy csoportjától, akik levelükben frakcióvá alakulásukat jelentették be, a csoportnak a Független Képviselők Technikai Csoportja – Vegyes Csoport (a továbbiakban: Technikai Csoport) nevet adták.²⁵³ A csoport tagjai többek között a francia *Front national* és az olasz *Lista Emma Bonino* jelöltjeiként nyerték el európai parlamenti mandátumukat. A képviselők kimondott célja a csoport létrehozásával az volt, hogy az addig függetlenként tevékenykedő képviselők is teljes körűen gyakorolhassák mandátumukat. A képviselők a csoport létrejöttéről szóló értesítést tartalmazó levélhez mellékelték a csoport belső szabályzatát, amely többek között deklarálta, hogy a csoport tagjai teljes politikai függetlenséget élveznek, szabadon, belátásuk szerint szavazhatnak mind a plenáris, mind a bizottsági üléseken, továbbá tartózkodnak attól, hogy az egész csoport nevében szólaljanak fel a Parlamentben, a frakcióülések egyedüli céljaként pedig a csoportot érintő adminisztratív és pénzügyi kérdésekről, illetve a csoport rendelkezésére álló felszólalási időkeret tagok közötti elosztásáról való tárgyalást jelölte meg.²⁵⁴

Az Európai Parlament Eljárási Szabályzata 1999-ben hatályos változatának 29. cikke új frakció alapítására vonatkozóan az alábbiak szerint rendelkezett: a képviselők politikai hovatartozásuknak megfelelően csoportokat alakíthatnak, amelynek legalább két tagállamból származó képviselőkből kell állnia. Politikai csoport megalakításához legalább 23 képviselő szükséges, ha a tagok két tagállamból érkeznek, legalább 18 fő szükséges, ha három tagállamból érkeznek, és legalább 14 fő szükséges, ha négy vagy több tagállamból érkeznek. Egy képviselő csak egy képviselőcsoporthoz tartozhat. Az Elnököt nyilatkozatban kell

²⁵² Például az ún. Szivárvány Csoport (Rainbow Group). A politikai csoportok történetéről lásd CORBETT, Richard – JACOBS, Francis – SHACKLETON, Michael: *The European Parliament (Seventh edition)*, John Harper Publishing, 2007, 71-75. o.

²⁵³ Groupe technique des députés indépendants (TDI) - Groupe mixte

²⁵⁴ T-222/99., T-327/99. és T-329/99. sz. Martinez és mások kontra Parlament egyesített ügyek, 6-7. pont

értesíteni képviselőcsoport létrehozásáról. A nyilatkozatban meg kell határozni a csoport nevét, tagjait és elnökségének összetételét. A nyilatkozatot az Európai Unió Hivatalos Lapjában közzéteszik.²⁵⁵

A Technikai Csoportot francia és olasz EP-képviselők kívánták létrehozni, 29 fős létszámuk pedig megfelelt a fenti előírásoknak, a közös politikai meggyőződés hiánya azonban a csoport megalakulásáról szóló nyilatkozat szövegezéséből is kitűnni látszott. Ennek következtében az Európai Parlament többi frakciójának elnökei a július 20-ai plenáris ülésen közös levélben fordultak a Parlament elnökéhez, kérve, hogy indítványozza a vonatkozó eljárási szabály értelmezését az EP Alkotmányügyi Bizottságánál – az 1999-es Eljárási Szabályzat 180. cikke értelmében ugyanis ha a szabályok alkalmazása és értelmezése során kétség merül fel, az EP elnöke az ügyet vizsgálat céljából az illetékes bizottsághoz utalhatja. Az illetékes bizottság megvizsgálja, hogy szükséges-e módosítani a szabályt, avagy elegendő azt megfelelően értelmezni – utóbbi esetben az értelmezést továbbítja a Parlament elnökének, aki erről tájékoztatja a Parlamentet a következő plenáris ülésen. Ha egy képviselőcsoport, vagy képviselő vitatja a bizottsági értelmezést, akkor a kérdést szavazásra kell bocsátani a Parlamentben. Az értelmező szöveget egyszerű többséggel fogadják el, feltéve, hogy az összes parlamenti képviselő legalább egyharmada jelen van. Elutasítás esetén az ügyet visszautalják a bizottsághoz, a nem vitatott, illetőleg elfogadott értelmezéseket dőlt betűvel szedve a megfelelő cikkhez magyarázatként mellékelik, és ezen értelmezések az érintett cikkek későbbi alkalmazása és értelmezése szempontjából irányadónak tekintendők.²⁵⁶ Az Elnökök Értekezlete július 21-én kérte fel az Alkotmányügyi Bizottságot az Eljárási Szabályzat akkori 29. cikke (1) bekezdésének értelmezésére.²⁵⁷

Az EP Alkotmányügyi Bizottsága 1999. július 27-i és 28-i ülésén részletesen megvizsgálta a problémát, és végül 15 igen, 2 nem és 1 tartózkodó szavazattal az akkori 29. cikk kapcsán a következő értelmező rendelkezést fogadta el: „E cikk nem teszi lehetővé olyan képviselőcsoport alakítását, mely bármiféle politikai jelleget és a tagjai közötti bármiféle politikai összetartozást nyíltan tagad.”²⁵⁸ Ennek megfelelően a bizottság szerint a Technikai Csoport megalakításáról szóló nyilatkozat nem felel meg az említett cikkben támasztott követelménynek. Az Európai Parlament elnöke az 1999. szeptember 13-i plenáris ülésen tájékoztatta a Parlamentet az értelmezésről, amelynek megfelelőségét a Technikai Csoport

²⁵⁵ Lásd az EP akkori Eljárási Szabályzatának 30. cikkét.

²⁵⁶ A jelenleg hatályos Eljárási Szabályzat erről a 211. cikkében rendelkezik.

²⁵⁷ Az Elnökök Értekezlete a parlamenti frakciók elnökeiből és az EP elnökéből álló politikai szerv. Az Európai Parlament elnökének tisztségét 1999 és 2002 között Nicole Fontaine, az Európai Néppárt képviselőasszonya töltötte be.

²⁵⁸ T-222/99., T-327/99. és T-329/99. sz. egyesített ügyek, 9. pont

tagjai vitatták. A képviselők többsége azonban a rákövetkező ülésnapon, szeptember 14-én megszavazta az értelmező megjegyzés Eljárási Szabályzatba iktatását.²⁵⁹

4.2. A Törvényszék (Elsőfokú Bíróság) előtt indult ügyek

Az esetet követően a Törvényszék (akkori nevén Elsőfokú Európai Bíróság) előtt három semmissé nyilvánítási eljárás indult számos, a Technikai Csoportoz tartozó képviselő kezdeményezésére, amely ügyek egyesítésre kerültek a Törvényszék Eljárási Szabályzata 50. cikkének megfelelően.²⁶⁰ A keresetindítók az alábbiakat kérelmezték a Törvényszéktől. A T-222/99. sz. ügyben *Martinez* és *de Gaulle* képviselők a Technikai Csoportot feloszlató parlamenti döntés megsemmisítését, és a képviselők frakcióhoz tartozásából eredő vagyoni és nem vagyoni jogainak visszaállítását kérték, még hozzá visszaható hatállyal a csoport létrejöttéről értesítő levél kézbesítésének időpontjától. A *Front national* a T-327/99. sz. ügyben eredetileg négy kérelmet terjesztett elő, de végül ezek közül hármat visszavont, és csak a parlamenti döntés megsemmisítését kérte. A T-329/99. sz. ügyben *Emma Bonino* és társai annak megállapítását kérték, hogy a parlamenti feloszlató döntés összeegyeztethetetlen az EP Eljárási Szabályzata akkori 29. cikkének (1) bekezdésével, illetve – vagylagosan – az Európai Parlament Eljárási Szabályzata vonatkozó cikkeinek alkalmazhatatlanná nyilvánítását az akkori EK Sz. 241. cikkében foglalt érvénytelenségi kifogás alapján.²⁶¹ A kérelmezők mindhárom ügyben kérték továbbá, hogy a Parlamentet, mint alperest kötelezzék a költségek viselésére. A Törvényszék engedélyezte, hogy ítélete meghozataláig a Technikai Csoport folytassa működését.

4.3. Az elfogadhatóság problémája

Az Európai Parlament mindhárom ügyben arra vonatkozó kérelmet terjesztett a Törvényszék elé, hogy a kereseteket nyilvánítsa elfogadhatatlannak, és a felpereseket kötelezze a költségek

²⁵⁹ T-222/99., T-327/99. és T-329/99. sz. egyesített ügyek, 10–11. pont

²⁶⁰ A kereset benyújtása a francia *Martinez* és *de Gaulle* képviselők részéről 1999. október 5-én, a *Front National* francia párt részéről október 19-én, az olasz *Lista Emma Bonino* képviselői részéről pedig november 22-én történt meg.

²⁶¹ Az EK Sz. e cikkében kifejezetten a rendeleteket említette, mint kifogásolható aktusokat, de a Bíróság ezt szélesebben értelmezi: ítéleteiben az intézmények aktusairól, intézkedéseiről beszél a 241. cikk kapcsán. Az érvénytelenségi kifogás sajátossága többek között, hogy származékos jellegű, mivel csak már létező érdemi jogvita kapcsán lehet rá hivatkozni, illetve, hogy relatív hatályú, azaz a Bíróság nem nyilvánítja a szabályt érvénytelenné, csak a konkrét ügyben való alkalmazhatóságát függeszti fel. Lásd: VÁRNAY – PAPP: (2005), 410-412. o., illetve BLUTMAN László: EU-jog – működésben, Bába Kiadó, 2004, 169. o. A rendelkezés jelenlegi, érdemben változatlan verzióját az EUM Sz. 277. cikke tartalmazza.

viselésére. A Parlament három, a keresetek elfogadhatatlanságához kapcsolódó érvet terjesztett elő. Elsősorban arra hivatkozott, hogy a megtámadott szeptember 14-i aktus nem létezik – formálisan ugyanis csak az Eljárási Szabályzat értelmezéséről döntött a Parlament. A Törvényszék megvizsgálta a Parlamenti ülésen elhangzottak írásbeli változatát, és emlékeztetett arra, hogy egy aktus semmisségi eljárásban történő megtámadhatósága sosem a rendelkezés formájától, hanem annak tartalmától függ. A Törvényszék szerint, noha formálisan tényleg az értelmezésről szólt a döntés, a Parlament e határozata által a Technikai Csoport „nemlétezését” állapította meg *ex tunc* hatállyal.²⁶² Másodsorban a Parlament álláspontja szerint a kérdéses döntése nem tartozik a megsemmisítési keresettel megtámadható aktusok körébe, mivel kizárólag a Parlament belső szervezetét érinti, és nem vált ki joghatásokat harmadik személyek vonatkozásában. Amint láttuk, a Bíróság esetjogában a Parlament aktusainak két különböző típusát különböztette meg: a harmadik személyekre joghatással bíró aktusokat, amelyek megtámadhatóak az Unió (Közösség) bírói fórumai előtt, illetve a tisztán a Parlament belső viszonyaira vonatkozó aktusokat, amelyekre nem vonatkozik a bírói felülvizsgálat lehetősége.²⁶³

A Törvényszék rámutatott, hogy noha az egyes intézmények eljárási szabályzatainak rendeltetése csak annyi, hogy az ezen intézmények megfelelő működését garantálják, nem zárható ki, hogy a szabályzatok egyes rendelkezései – illetve az azokhoz kapcsolódó belső döntések – joghatás kiváltására alkalmasak lehetnek harmadik személyek irányába. E kérdés megítélésére pedig megállapította saját hatáskörét.²⁶⁴ A Törvényszék értelmezése szerint a Parlament kérdéses aktusa következtében a Technikai Csoportot létrehozni kívánó képviselők nem gyakorolhatták azon jogaikat, melyek egy politikai csoporthoz való tartozásukból adódtak volna. E döntés tehát érinti a képviselők parlamenti mandátuma gyakorlásának feltételeit, így joghatással bír irányukban, és ennek következtében bírósági úton megtámadható semmisségi eljárásban. A Parlament által felhozott harmadik elfogadhatatlansági kifogás arra irányult, hogy a vitatott parlamenti rendelkezés nem érinti közvetlenül és személyükben a felpereseket. A Törvényszék akként határozott, hogy a vitás jogi aktus közvetlenül érinti Martinez és de Gaulle képviselőket, valamint a T-329/99. sz. ügyben keresetet benyújtó képviselőket, amennyiben további intézkedés szükségessége nélkül megakadályozza őket abban, hogy a Technikai Csoport formájában az Eljárási Szabályzat 29. cikke szerinti politikai csoportot hozzanak létre, ez pedig közvetlenül érinti

²⁶² T-222/99., T-327/99. és T-329/99. sz. egyesített ügyek, 25-46. pont

²⁶³ Lásd többek között a 294/83. sz. Les Verts kontra Parlament ügyet és a C-314/91. sz. Weber kontra Parlament ügyet. [EBHT 1993., I-1093. o.]

²⁶⁴ T-222/99., T-327/99. és T-329/99. sz. egyesített ügyek, 55-58. pont

mandátumgyakorlásuk feltételeit. A Törvényszék álláspontja az volt, hogy ezt a jogi aktust úgy kell tekinteni, mint amely a *Front national* szintén közvetlenül és személyében érinti. A *Front national* francia politikai párt jogi személy, amely listát állított a Parlament képviselőinek 1999. júniusi választására. Az e listáról parlamenti képviselővé választott tagjai mind szerepelnek a Technikai Csoport megalakítását bejelentő képviselők között. A kérdéses szeptember 14-i parlamenti aktus következtében mindannyian a fent említett helyzetben vannak, ami közvetlenül érinti az Európai Parlamentben általuk képviselt párt eszméi és tervei előmozdításának és így a párt alapszabályában rögzített célkitűzései európai szintű megvalósításának feltételeit.²⁶⁵ A fentiekre tekintettel tehát a Törvényszék elutasította a Parlament kifogásait, és elfogadhatónak minősítette a felperesek kereseteit.

4.4. Az ügy érdekéhez tartozó kérdések

A felperesek több kérelmet terjesztettek a Törvényszék elé kereseteikben, amelyek között azonos, és eltérő elemek is vannak. A felperesi kérelmek kilenc csoportra oszthatók.

Mindhárom keresetben hivatkoztak a felperesek arra, hogy a Parlament 1999. szeptember 14-ei aktusa az Eljárási Szabályzat 29. cikkének téves értelmezésén alapult, és ellentétes volt a Szabályzat egészének szellemével. A felperesek szerint az Eljárási Szabályzatba foglalt azon rendelkezés, mely szerint az Európai Parlamentben politikai hovatartozás szerint frakciók alapíthatók, nem kötelező jellegű, és a képviselők más szempontok alapján is kialakíthatnak csoportokat – így például annak szándékával, hogy kihasználják a csoportba szerveződésből eredő többletlehetőségeket, lehetővé téve a tagok számára parlamenti mandátumuk teljes körű gyakorlását. A Törvényszék kimondta azonban, hogy e szabály nyilvánvalóan úgy értelmezendő, hogy a Parlament képviselői csak abban az esetben alakíthatnak politikai frakciót, ha ezt közös politikai meggyőződés alapján teszik – az Eljárási Szabályzat 29. cikkének szövegezéséből logikusan erre lehet következtetni. Az Eljárási Szabályzat pedig egyéb helyeken is a „politikai csoport” kifejezést használja, ami szintén arra utal, hogy a frakciók kizárólag politikai elkötelezettség alapján szerveződhetnek.²⁶⁶ A felperesek azzal is érveltek, hogy a Parlamentben korábban már létrejöttek független képviselőkből álló technikai jellegű csoportok, így például 1984-ben és 1989-ben a Szivárvány Csoport, vagy a Nemzetek Európája Csoport.

²⁶⁵ T-222/99., T-327/99. és T-329/99. sz. egyesített ügyek, 64-74. pont. Amint azt alább látni fogjuk, a Bíróság nem értett egyet a törvényszék *Front national* érintő érvelésével.

²⁶⁶ T-222/99., T-327/99. és T-329/99. sz. egyesített ügyek, 79-82. pont

A Törvényszék értelmezése szerint, noha e csoportok valóban technikai jellemzőkkel is rendelkeztek, politikai összetartozásukat nem kérdőjelezték meg a Parlamenten belül – és ez az adott ügyben valójában nem is releváns. A tény, hogy a Parlament az említett korábbi csoportok politikai összetartozását nem kérdőjelezte meg, a korábbi csoportoknak a jelenlegitől eltérő jellemzőivel függ össze, és nem azt jelenti, hogy a közös politikai hovatartozást pusztán opcionális szempontként értelmezné a Parlament a frakciók alapítása vonatkozásában. A Különbségek és Demokráciák Képviselőcsoportja vonatkozásában pedig, amelyre Emma Bonino és társai külön hivatkoztak, mint szintén technikai jellegű csoport, a Törvényszék megállapította, hogy tagjai rendelkeznek egy közös, Európára vonatkozó politikai elképzeléssel, amelyet a frakció képvisel, így a felperesek érvelése nem megalapozott. A Törvényszék azt a hivatkozást sem fogadta el, mely szerint a többi politikai csoport sem mutat teljesen homogén, egységes képet a szavazásoknál – az ítélet szerint a közös alapvető politikai meggyőződés kinyilvánítása nem gátolhatja meg a frakciótagokat abban, hogy egyes kérdések kapcsán önálló, adott esetben a politikai csoporttól eltérő álláspontot alakítsanak ki. Ez a jelenség nem a politikai összetartozás hiányának a jeleként értékelhető, hanem a Parlament képviselői függetlenségének a következménye, amelyre a képviselők közvetlen választásáról szóló 1976-os okmány 4. cikke, valamint a Parlament Eljárási Szabályzata is utal.²⁶⁷

A *Front national*, valamint de Gaulle és Martinez képviselők szerint az Eljárási Szabályzat nem tartalmaz rendelkezéseket arra vonatkozóan, hogy a Parlamentnek jóváhagyási joga lenne egy új politikai csoport létrejötte kapcsán, a képviselők csupán bejelenteni kötelesek a Parlament elnökének az új frakció megalakulását. Ezért amikor a Parlament megkérdőjelezte Technikai Csoport politikai összetartását, és visszamenőleges hatállyal kimondta annak nemlétezését, megsértette az Eljárási Szabályzat rendelkezéseit és szellemét. A felperesek kijelentették továbbá, hogy nem igaz az állítás, mely szerint semmiféle politikai kötődés nincs a tagok között, illetve az sem, hogy kizárták volna a közös munka lehetőségét. Ezt bizonyítandó hivatkoztak arra, hogy a Technikai Csoport nyújtott be módosításokat jelentésekhez, és tett indítványokat a Parlament plenáris ülésein – ugyanúgy működött tehát, mint más politikai csoportok. A felperesek ezért állították, hogy a szeptember 14-ei döntés megalapozatlan volt, és tisztán politikai szándékokkal magyarázható. A Törvényszék rámutatott azonban, hogy az EP hatáskörébe tartozik, hogy hatályos Eljárási Szabályzatának megfelelő értelmezését és alkalmazását biztosítsa (amennyiben szükséges, az

²⁶⁷ T-222/99., T-327/99. és T-329/99. sz. egyesített ügyek, 90-92. pont

Alkotmányügyi Bizottság segítségével), ami új politikai csoportok esetén a politikai együvé tartozás ellenőrzésére is kiterjed – ha ezen ellenőrzési jogaitól megfosztanánk a Parlamentet, akkor nem lenne garantálható, hogy az Eljárási Szabályzat tényleges hatással bírjon az intézmény működésére.²⁶⁸ Az Eljárási Szabályzat 29. cikk (1) bekezdése kapcsán a Törvényszék megjegyezte, hogy az nem határozza meg a politikai hovatarozás fogalmát, és nem is követel a képviselőktől semmiféle „bizonyítékot” ennek igazolására – így a politikai összetartozás fogalmának tartalma elsősorban attól függ, hogy maguk a politikai csoportok mivel töltik meg, amikor frakcióvá szerveződnek. Éppen ezért új frakciók létrejöttkor a politikai összetartozás megléte vélelmezett – de e vélelem nem megdönthetetlen. A Parlament tehát – különösen, ha egy csoport nyilatkozatában kifejezetten kizárja a képviselői közös politikai meggyőződését – ellenőrizheti, hogy egy frakció megfelel-e az említett követelménynek. A Törvényszék szerint ez az értelmezés lehetővé teszi, hogy a „politikai hovatarozás” meglehetősen szubjektív fogalma kellően tágan értelmezhető legyen, viszont az Eljárási Szabályzat releváns rendelkezései is tiszteletben tartassanak.²⁶⁹ A Törvényszék megállapította, hogy a jelen esetben a 29. cikk (1) bekezdésének megsértése következtében hozott parlamenti döntés az intézmény említett diszkrecionális ellenőrzési jogkörébe esik – vizsgálendő azonban az is, hogy ezen, a felperesek által sérelmezett döntés, mely szerint a Technikai Csoport nem felelt meg a politikai összetartozás követelményének, megalapozott volt-e. E vonatkozás kapcsán a Törvényszék rámutatott, hogy a csoport tagjainak politikai függetlenségére és a szavazási szabadságra történő utalás semmiképp sem tekinthető elegendő bizonyítéknak annak megállapításához, hogy egy frakció politikai összetartozása hiányzik – az említettek ugyanis minden EP-képviselő szabad mandátumának lényeges elemét jelentik. Azt viszont, hogy a Technikai Csoport *expressis verbis* megtiltotta tagjainak, hogy a frakció nevében beszéljenek, illetve, hogy a frakcióülések kizárólagos céljaként az adminisztratív és pénzügyi kérdésekről, és a csoport számára fenntartott felszólalási időkeret közötti elosztásáról való tárgyalást határozta meg, kellően megalapozta az Európai Parlament csoportot megszüntető döntését. A Technikai Csoport nyilatkozatában kategorikusan tagadta a tagjai közötti politikai összetartozás meglétét, ezáltal nem kívánt frakcióként hozzájárulni a Parlament, mint intézmény munkájához, amelyhez politikai álláspontok kialakítása szükséges. Fentieket erősítik meg egy, a *Lista Emma Bonino* által a többi képviselőnek (még a csoport létrehozása előtt) küldött levél egyes részei is. E levél szerint a Technikai Csoport létrehozása mögött a független képviselőket érő „diszkriminatív bánásmód” (*sic*) ellensúlyozásának

²⁶⁸ T-222/99., T-327/99. és T-329/99. sz. egyesített ügyek, 96-101. pont

²⁶⁹ T-222/99., T-327/99. és T-329/99. sz. egyesített ügyek, 105. pont

szándéka áll, a vegyes frakció létrehozását pedig pusztán e cél elérése érdekében támogatja az olasz párt, nem pedig azért, mert képviselői és a csoport létrehozásában részt vevő többi képviselő közös politikai nézeteket vallanak.²⁷⁰

A Törvényszék tehát bizonyítottnak vette, hogy a Technikai Csoport megalakításának célja az volt, hogy a közös politikai célokat nem követő független képviselők is élvezhessék a frakciók számára biztosított előnyöket, ennek következtében a frakció tagjai nem róhatják fel a Parlamentnek, hogy a csoport létrehozása kapcsán kiadott nyilatkozatot a politikai összetartozás nyílt elutasításaként értelmezte.²⁷¹ A fentieket nem befolyásolja, az a tény, amint arra de Gaulle és Martinez képviselők hivatkoztak, hogy a Technikai Csoport módosító indítványokat nyújtott be, és határozathozatalra vonatkozó indítványt terjesztett elő, különösen, hogy e javaslatok minden esetben csak a Technikai Csoport ugyanazon komponens pártjához tartozó képviselőktől származtak – egyetlen olyan eset sem fordult elő, amelyben legalább két komponens párt tagjai léptek volna fel egységesen a frakción belül. A Parlament tehát, amint azt a Törvényszék megállapította, helyesen ismerte fel a csoport politikai összetartozásának hiányát, és kellő megalapozottsággal döntött – az említett diszkrecionális jogköre keretében – a csoport *ex tunc* megszűntnek nyilvánításáról.²⁷²

A felperesek az egyenlő bánásmód elvének többszörös megsértésére is hivatkoztak: álláspontjuk szerint diszkrimináció valósult meg a Technikai Csoport képviselői és az egyéb csoportokhoz tartozó képviselők, illetve a Technikai Csoport és más politikai frakciók között, a Technikai Csoport hátrányára. A felperesek állítása szerint a Parlament Eljárási Szabályzata hátrányos megkülönböztetésben részesíti a független képviselőket, szervezési, tartalmi és pénzügyi szempontokból egyaránt. A *Lista Bonino* képviselői ugyanezen érvekre alapozták az érvénytelenségi kifogásukat az Eljárási Szabályzat akkori 29. és 30. cikkei ellen. A Parlament álláspontja szerint a kérdéses aktusa nem volt megtámadható érvénytelenségi kifogással, mivel nem sorolható a 241. cikk által említett jogszabályi körbe. A Törvényszék kihangsúlyozta, hogy az uniós igazságszolgáltatási szervek állandó gyakorlata szerint, noha a 241. cikk csak a rendeleteket említi kifogásolható aktusokként, ezt kiterjesztően kell értelmezni, így az érvénytelenségi kifogás elvileg az intézmények bármely aktusára vonatkozhat – feltéve természetesen, hogy a kifogás előterjesztésének egyéb feltételei fennállnak. Az érvénytelenségi kifogás célja, hogy bármely félnek lehetősége legyen megtámadni azon aktust, amelyet egy olyan korábbi aktus alapján hoztak, amelyet az adott

²⁷⁰ T-222/99., T-327/99. és T-329/99. sz. egyesített ügyek, 110-115. pont

²⁷¹ T-222/99., T-327/99. és T-329/99. sz. egyesített ügyek, 117-118. pont

²⁷² T-222/99., T-327/99. és T-329/99. sz. egyesített ügyek, 120-123. pont

félnek nem állt jogában semmissé nyilvánítási keresettel megtámadni – azaz mindenki rendelkezzen a rá vonatkozó határozat alapjául szolgáló közösségi jogi aktus megtámadásának lehetőségével.²⁷³ A Törvényszék megállapította, hogy a felperesek nem nyújthattak volna be semmissé nyilvánítási keresetet az Eljárási Szabályzat ellen, a Szabályzat és a szeptember 14-ei parlamenti aktus között pedig közvetlen jogi kapcsolat áll fenn, így lehetőségük volt a kifogás előterjesztésére – annak megalapozottsága azonban külön vizsgálendő.²⁷⁴

Az EP számára az EUMSz. (akkor még EKSz.) öngazgatási jogot biztosít, így jogosult megtenni a megfelelő intézkedéseket rendeltetésszerű működésének és eljárásainak biztosítása érdekében.²⁷⁵ A Parlament – a Törvényszék által helyesnek ítélt módon – hangsúlyozta, hogy tekintettel a parlamenti demokrácia társadalmi-politikai sajátosságaira, politikai frakciókra van szükség ahhoz, hogy a Parlament el tudja látni a Szerződések által ráruházott feladatokat – vegyes, pusztán technikai szempontok alapján szerveződő csoportok pedig e cél elérését nem segítik elő. A Parlament képviselőinek magas létszáma, az általuk reprezentált érdekek és értékek jelentős diverzitása, illetve az a tény, hogy az Európai Parlamentben nem jelenik meg a nemzeti politikai rendszerekre jellemző kormánypárti többség-ellenzék dichotómia, nélkülözhetetlenné teszik olyan politikai csoportok működését, amelyek képesek közös politikai akaratnyilvánításra, és – ebből kiindulva – a szükséges kompromisszumok megkötésére. Az egyes döntéshozatali eljárásokban, különös tekintettel az együttdöntési eljárásra (a jelenlegi rendes jogalkotási eljárásra) mindenképpen szükség van a Parlamenten belül is politikai kompromisszumokra. A több tagállamból érkező képviselőkől álló transznacionális politikai frakciók lehetővé teszik továbbá, hogy a helyi sajátosságok és politikai értékek az európai döntéshozatal szintjén is kellően koncentráltan és szintetizáltan jelenhessenek meg, és hozzájárulnak az EKSz. 191. cikkében (jelenleg az EUSz. 10. cikk (4) bekezdése) megfogalmazott célhoz, mely szerint az európai szintű politikai pártok az integráció fontos tényezőiként tartandóak számon, amelyek hozzájárulnak az európaiság-tudat kialakításához és az uniós polgárok politikai akaratnyilvánításához. Fentiekre tekintettel az Eljárási Szabályzat kérdéses rendelkezéseit a Törvényszék a Parlament sajátosságaiból és feladataiból szükségszerűen következő szabályoknak minősítette. A Törvényszék az egyenlő bánásmód elve megsértésének megállapítására vonatkozó kereseti kérelem kapcsán rámutatott, hogy az Eljárási Szabályzat 29. és 30. cikke valóban különbséget tesz a politikai

²⁷³ C-441/05. sz. Roquette Frères kontra Ministre de l’Agriculture, de l’Alimentation, de la Pêche et de la Ruralité [EBHT 2007., I-1993. o.], 39-40. pont

²⁷⁴ T-222/99., T-327/99. és T-329/99. sz. egyesített ügyek, 137-141. pont

²⁷⁵ 230/81. sz. Luxembourg kontra Parlament ügy, 38. pont. Lásd bővebben a III. fejezet 3. pontját.

csoporthoz tartozó, illetve független képviselők között, ám ez a különbségtétel a fentebb ismertetett sajátosságokból ered.²⁷⁶

A független képviselők politikai csoportokhoz tartozó képviselőtársaiktól eltérő kezelése egyébként sem az Eljárási Szabályzatnak közös politikai meggyőződés megkövetelését előíró rendelkezéséből ered, hanem a szabályzat több más cikkelyéből, ezeket a felperesek azonban nem támadták. A Törvényszék szerint a Parlamentnek meg kell vizsgálnia, hogy ezen – jelen ügyben nem vitatott – szabályok megfelelnek-e teljes mértékben az egyenlő bánásmód követelményének, de ez jelen kérelemre nem lehet kihatással, ugyanis a felperesek e szabályokat nem támadták érvénytelenségi kifogással. Az egyenlő bánásmód elvének az Eljárási Szabályzat 29. és 30. cikke általi megsértésére vonatkozó kereseti kérelem tehát szintén elutasításra került.²⁷⁷

Felperesi kérelemre azt is vizsgálta a Törvényszék, hogy az EP diszkriminatívan kezelte-e a Technikai Csoportot a korábban létezett vegyes frakciókhoz viszonyítva. A felperesek kifejtették, hogy az Európai Parlament korábban nem tiltotta meg vegyes politikai csoportok létrehozását és működését, hivatkozva többek között az ún. Szívárvány Csoportra, illetve a jogvita idején is létező Demokráciák és Különbségek Európája frakcióra.²⁷⁸ A Törvényszék megállapította: az említett korábbi parlamenti frakciók egyike sem tagadta, vagy utasította el kifejezetten a közös politikai hovatartozás meglétét (ellentétben a Technikai Csoporttal), és nem nyilatkoztak úgy, hogy frakciójuk minden politikai jelleget nélkülözne – a Technikai Csoport tehát eltérő helyzetben volt a korábbi vegyes frakciókhoz képest, így az eltérő bánásmód is indokolt. Bonino képviselőasszony és társai keresetükben ezzel kapcsolatban az állították, hogy a Parlament által megkívánt politikai összetartozás pusztán formalitás, amely valódi jelentőséggel nem bír. A Törvényszék azonban ítéletében rámutatott, hogy a Technikai Csoport megalakításakor a képviselők kifejezetten deklarálták, hogy a frakció nem politikai természetű, és egyáltalán nem kíván a csoporton belül közös álláspontot kialakítani, a Parlament tehát helyesen döntött, amikor a csoportot az Eljárási Szabályzat 29. szakaszának megsértése miatt nem létezőnek nyilvánította – ha nem így cselekedett volna a Parlament, hatékonyságától fosztotta volna meg a kérdéses szabályhelyet.²⁷⁹ Az arra vonatkozó

²⁷⁶ T-222/99., T-327/99. és T-329/99. sz. egyesített ügyek, 144-149. pont

²⁷⁷ T-222/99., T-327/99. és T-329/99. sz. egyesített ügyek, 151-163. pont. A felperesek maguk is megerősítették a szóbeli meghallgatásokon, hogy nem támadják az Eljárási Szabályzat egyéb rendelkezéseit.

²⁷⁸ A Szívárvány Csoport 1989 és 1994 között működött az Európai Parlamentben, amely elsősorban zöldpárti képviselőket, illetve velük szövetkező regionális pártok képviselőit tömörítette. A Demokráciák és Különbségek Európája frakció a 2004-es választások után Függetlenség/Demokrácia csoport néven újjáalakult.

²⁷⁹ T-222/99., T-327/99. és T-329/99. sz. egyesített ügyek, 172-174. pont. A Demokráciák és Különbségek Európája csoport kapcsán a Törvényszék külön is kihangsúlyozta, hogy annak tagjai egy közös politikai

állítás pedig, hogy a Demokráciák és Különbségek Európája frakció tagjai adott esetekben eltérően szavaztak a plenáris ülésen, nem befolyásolhatja az eddig mondottakat, hiszen az önálló szavazás az Európai Parlament képviselői mandátumának szabad mivoltából ered. A Törvényszék ennek megfelelően elutasította az arra vonatkozó felperesi állítást, hogy a Parlament meg nem engedett módon különböztette meg a Technikai Csoportot korábbi „vegyes” frakcióktól.

Martinez és de Gaulle képviselők, valamint Bonino és társai a demokrácia azon alapelveinek megsértésére is hivatkoztak, amelynek megfelelően a nép a hatalomgyakorlásban választott képviselői testület útján vesz részt. A demokrácia az európai integrációs szervezetek egyik legalapvetőbb elve.²⁸⁰ A felperesek szerint azáltal, hogy a Parlament (a frakció feloszlata által) bizonyos privilégiumoktól megfosztja a Technikai Csoport tagjait, korlátozza őket mandátumuk gyakorlásában, ez pedig hátrányosan befolyásolja választóik politikai képviseletét. Érveik alátámasztására a kérelmezők többek között felhozzák *Giuseppe Tesouro* főtanácsnok titándioxid-ügyben adott indítványát, amelyben kifejti, hogy amennyiben a közösségi jog többféle értelmezése lehetséges, azt az értelmezést kell választani, amely az Unió demokratikus értékeinek megőrzését jobban szolgálja, ezért az Eljárási Szabályzat 29. cikke kapcsán is így kellene eljárni.²⁸¹ A Törvényszék kifejtette, hogy a demokrácia valóban az Európai Unió egyik alapvető princípiuma, a polgárok pedig választott képviselőik útján vesznek részt a döntéshozatalban,²⁸² ám a független képviselők eltérő jogállása nem az Eljárási Szabályzat 29. cikk 1. bekezdéséből ered, hanem a Szabályzat – amint arra már fentebb utalt a Törvényszék – más rendelkezéseiből, amelyeket a felperesek nem támadtak meg kereseteikben. Azáltal, hogy a Parlament a felpereseket a Technikai Csoport megszüntetésével egy időben megfosztotta a frakcióhoz tartozó képviselőket megillető jogosultságoktól, mindössze levonta a megfelelő következtetést abból a tényből, hogy az érintett képviselők között semmiféle politikai összetartozás nem volt megállapítható. A Szabályzat 29. és 30. cikkei pedig nem ütköznek a demokrácia alapelveibe, sőt, éppen azt biztosítják, hogy az Európai Parlament képes legyen ellátni a Szerződések által ráruházott

elképzelés mentén szerveződnek, az európai integrációra vonatkozó sajátos koncepciójukra utal már a csoport neve is (177. pont).

²⁸⁰ Lásd az EU-Szerződés akkori 6. cikkét. (Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, HL 2006 C 321., 1. o.) Jelenleg lásd az EUSz. 2. és 9-12. cikkeit.

²⁸¹ T-222/99., T-327/99. és T-329/99. sz. egyesített ügyek, 194-196. pont.

²⁸² Lásd többek között: C-300/89. sz. Bizottság kontra Tanácsa ügy [EBHT 1991, I-02867.], 20. pont

feladatokat – amint azt a Törvényszék az egyenlő bánásmód elve megsértésének megállapítására vonatkozó felperesi kérelem kapcsán már kifejtette.²⁸³

Az arányosság elvének megsértése szintén szerepelt a felperesek érvrendszerében. Álláspontjuk szerint ugyanis az Eljárási Szabályzat rugalmasabb értelmezésével lett volna elérhető egy olyan megoldás, amely az arányosság követelményének megfelelő intézkedést jelentett volna a Parlament részéről, ellentétben az 1999. szeptember 14-én született aktussal. Ahhoz, hogy egy aktus az arányosság elvének megfeleljen, szükségesnek és megfelelőnek kell lennie a cél elérésére, egyetlen közösségi intézkedés sem lépheti túl ugyanis a célkitűzések eléréséhez szükséges mértéket. A Törvényszék úgy látta, utalva fentebb is kifejtett érvelésére, hogy a közös politikai meggyőződés megkövetelése a Parlament részéről szükséges és megfelelő intézkedés, mivel politikai véleményalkotásra alkalmas frakciók nélkül nem lenne képes betölteni intézményi funkcióját – a Törvényszék szavai szerint ahhoz, hogy az EP feladatainak ellátása ne kerüljön veszélye, a Parlamentnek nincs más választása, minthogy a közös politikai célok hiányában tilalmazza a frakcióalapítást. A Parlamentnek a csoport megszüntetését eredményező határozata következképpen nem sérti az arányosság elvét.²⁸⁴

Martinez és de Gaulle kereseti kérelmükben annak megállapítását is kérték a Bíróságtól, hogy sérült egyesülési szabadságuk, melyet többek között az Emberi Jogok Európai Egyezményének 11. cikke is biztosít számukra.²⁸⁵ A Bíróság állandó joggyakorlata szerint az emberi jogokat és alapvető szabadságokat, mint közösségi/uniós alapjogokat, védelemben kell részesíteni a közösségi/uniós jog rendszerében is, és természetesen az egyesülési szabadság is ezen alapvető jogok közé tartozik. A felperesek e kérelme kapcsán kifejtette azonban, hogy az egyesülés szabadsága (ha egyáltalában vonatkozik az EP belső szervezeti felépítésére), nem minősül abszolút jognak – gyakorlása jogszerű keretek között korlátozásoknak vethető alá, feltéve, hogy e korlátozások nem jelentik az alapjog lényegi tartalmának megsértését.²⁸⁶ Az egyesülés szabadságának joga nem akadályozhatja a Parlamentet abban, hogy a fentebb kifejtett reális indokok miatt a közös politikai meggyőződést a frakcióalapítás feltételévé tegye. A Parlament Eljárási Szabályzatába e követelmény jogszerű okból foglaltatott bele, amelynek figyelembe vétele mellett az Európai

²⁸³ T-222/99., T-327/99. és T-329/99. sz. egyesített ügyek, 208-209. pont

²⁸⁴ Ibid. 212-229. pont

²⁸⁵ Az Egyezmény 11. cikkének 1. bekezdése értelmében „1. Mindenkinek joga van a békés célú gyülekezés szabadságához és a másokkal való egyesülés szabadságához, beleértve érdekei védelmében a szakszervezetek alapítását és az azokhoz való csatlakozásnak a jogát. (Lásd: 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről)

²⁸⁶ T-222/99., T-327/99. és T-329/99. sz. egyesített ügyek, 232. pont

Parlament képviselői szabadon alakíthatnak képviselőcsoportokat. A Törvényszék ezt a felperesi érvet sem tekintette alaposnak.²⁸⁷

A felperesek szerint az Európai Parlament azzal, hogy tilalmazza vegyes frakciók alapítását, figyelmen kívül hagyja a tagállamok közös parlamentáris hagyományait: keresetükben elsősorban a spanyol és az olasz parlamentre hívták fel a figyelmet, amely intézmények szabályai szerint a független képviselők automatikusan egy vegyes csoportba kerülnek, e csoport pedig a többi politikai frakcióval azonos jogokat élvez. A keresetindítók említik még a német szövetségi parlamentben alkalmazott megoldást is – a Bundestagban lehetséges vegyes csoportok létesítése, a német szövetségi alkotmánybíróság (a *Bundesverfassungsgericht*) ítélezési gyakorlata szerint pedig minden képviselő azonos jogállású.²⁸⁸ Állításuk szerint tehát még a német parlamentáris rendszer is, amely a világ egyik legszigorúbbja, kevésbé korlátozza a független képviselők jogait, mint az Európai Parlament 1999. szeptember 14-ei döntése. A *Front national* is felhozott példaként néhány tagállami parlamentet, ahol lehetséges vegyes csoportok alakítása.²⁸⁹ A Törvényszék a felperesek által elővezetett érveket azonban egyáltalán nem találta meggyőzőnek, megállapítva, hogy a kérelmezők mindössze azt igazolták, hogy néhány tagállami parlamentben lehetséges technikai vagy vegyes csoportok alapítása, ebből azonban nem lehet az a következtetést levonni, hogy, amint a felperesek állították, az ilyen csoportok megengedhetősége a tagállamok közös parlamentáris hagyományaiból eredne. Továbbá, a vegyes csoportok alapításának elvi engedélyezése sem jelenti azt, hogy egy közös politikai meggyőződés kialakítását *expressis verbis* elutasító nyilatkozatot az említett tagállami parlamentek nem kezelnék hasonlóan, mint azt az Európai Parlament tette. A Törvényszék nem látta szükségesnek, hogy kimerítő jogösszehasonlításba kezdjen a független képviselők különböző nemzeti parlamentekben viselt státusa kapcsán, hanem a fentiekre tekintettel elutasította a közös parlamenti hagyományok megsértésére vonatkozó érveket.²⁹⁰

A felperesek nyolcadik, összetett kérelmükben lényeges eljárási szabályok megsértésére is hivatkoztak. Állításuk szerint a Parlament azáltal, hogy vitatott döntésében nem csak az Eljárási Szabályzat értelmezését fogadta el, hanem egyúttal *ex tunc* hatállyal meg is szüntette a Technikai Csoportot, lényeges eljárási szabályokat sértett. A Törvényszék

²⁸⁷ T-222/99., T-327/99. és T-329/99. sz. egyesített ügyek, 234-235. pont

²⁸⁸ Ibid. 236-237. pont. A Bundestag frakcióhoz nem tartozó képviselőinek jogállásáról lásd elsősorban a Bundesverfassungsgericht 1989. június 13-án hozott ún. Wüppesahl-ítéletét (BVerfGE 80, 188) (<http://www.wahlrecht.de/wahlpruefung/19890613.htm#221>)

²⁸⁹ A spanyol, a svéd, a holland és a finn parlament mellett a *Front national* is a német és az olasz szabályozást említi.

²⁹⁰ T-222/99., T-327/99. és T-329/99. sz. egyesített ügyek, 242-244. pont

hangsúlyozta azonban, hogy a kérelmezők nem jelölték meg, milyen eljárási előírások megsértését sérelmezik. Az Eljárási Szabályzat (akkori) 180. cikke alapján a Parlamentet a Szabályzat valamely rendelkezésének értelmezéséről vagy konkrét helyzetre történő alkalmazásáról szóló döntése meghozatalakor nem kötik sem határidők, sem egyéb formális feltételek. Ami a visszaható hatályt illeti, az értelmező döntés célja, hogy megvilágítsa valamely eljárási szabály valódi értelmét és tartalmát, rámutatva, hogy a kérdéses rendelkezést hatályba lépéstől kezdődően hogyan kellett volna értelmezni és alkalmazni – ebből következik, hogy az értelmezés során hozott döntés alkalmazható az elfogadása előtt keletkezett helyzetekre is.²⁹¹ A *Front national* szerint azáltal, hogy az Európai Parlament elfogadta az Eljárási Szabályzat 29. cikkéhez fűzött értelmező rendelkezést, megváltoztatta annak korábbi értelmét – a francia párt állítása szerint ugyanis korábban a közös politikai meggyőződésre vonatkozó kitétel nem volt kötelező jellegű előírás.²⁹² A Törvényszék kifejtette, hogy a közös politikai meggyőződés követelménye, az Európai Parlament Eljárási Szabályzatának összes korábbi változatában is szerepelt, és, amint a fenti elemzések is kimutatták, egyértelműen kötelező kritériumként értelmezendő. A Parlament hatásköre pedig kiterjed arra, hogy a Szabályzatot értelmezze, illetve, hogy megtiltsa olyan politikai csoportok létesítését, amelyek valamely alapítási feltételnek nem felelnek meg.²⁹³ A felperes párt szerint a Parlament Alkotmányügyi Bizottságának nem volt hatásköre, hogy konkrét döntést hozzon a Technikai Csoport megalapításának az Eljárási Szabályzat 29. cikkével való összeegyeztethetőségéről. A Törvényszék utalt azonban Eljárási Szabályzatának az egyes politikai csoportok hatáskörének meghatározását tartalmazó mellékletére, amely világosan kimondja, hogy a Szabályzat értelmezése és alkalmazás kapcsán e bizottság az illetékes, a 180. cikk értelmében pedig, ha a szabályok alkalmazása és értelmezése során kétség merül fel, az EP elnöke az ügyet vizsgálat céljából az illetékes bizottsághoz utalhatja, aki pedig értelmezheti a kérdéses szabályhelyet, vagy javasolhatja annak módosítását.²⁹⁴ E rendelkezések egyértelművé teszik, hogy az Alkotmányügyi Bizottság hatásköre a Szabályzat 29. cikkének – ez pedig óhatatlanul összefüggésben áll az értelmezést szükségessé tevő konkrét helyzetben felmerült problémával.

A *Front national* azt is állította, hogy a Parlament plénuma csak az Alkotmányügyi Bizottság által előterjesztett, a 29. cikket érintő értelmezési javaslatról szavazott, a Technikai

²⁹¹ T-222/99., T-327/99. és T-329/99. sz. egyesített ügyek, 248-252. pont

²⁹² Ezen állítást alátámasztandó, a *Front national* ismét az Európai Parlamentben korábban működött egyes politikai csoportokra hivatkozott.

²⁹³ T-222/99., T-327/99. és T-329/99. sz. egyesített ügyek, 254-255. pont

²⁹⁴ A jelenleg hatályos Eljárási Szabályzatban e rendelkezés a 211. cikkben található.

Csoport felosztásáról viszont nem. A Parlament 1999. szeptember 14-ei plenáris ülésén a Parlament Elnöke ismertette az Alkotmányügyi Bizottság levelét a képviselőkkel, amelyben az Eljárási Szabályzat 29. cikke 1. bekezdését úgy értelmezte, hogy az nem teszi lehetővé olyan képviselőcsoport alapítását, mely bármiféle politikai jelleget és a tagjai közötti bármiféle politikai összetartozást nyíltan tagad. Így amikor a Parlament plénuma szavazott az értelmezésről, a képviselők tudatában voltak annak, hogy szükségszerűen egyúttal arról is döntenek, hogy a Technikai Csoport megfelel-e a szabálynak, vagy sem – ezért a Törvényszék szerint indokolatlan lett volna külön szavazást tartani ez utóbbi kérdésben.²⁹⁵ A nyolcadik kereseti kérelem részeként végül a párt sérelmezte, hogy az Európai Parlament nem szervezett külön vitát az értelmező döntésről való szavazás előtt. A Törvényszék – parlamenti dokumentumokra hivatkozva – rámutatott azonban, hogy a Technikai Csoport tagjainak számos lehetősége volt álláspontjukat megismertetni a többi képviselővel, amely lehetőséggel éltek is, így például az Elnökök Értekezletének ülésén,²⁹⁶ az Alkotmányügyi Bizottság ülésén, illetve a döntés elfogadását megelőző plenáris ülésnapon.

Kilencedik kereseti kérelmükben a felperesek ún. eljárással való visszaélés megállapítását kérték, állításuk szerint a szeptember 14-ei döntés, és a Parlament bizonyos korábbi döntései tendenciózus módon arra irányultak, hogy bizonyos képviselőket, elsősorban a *Front national* tagjait jogaikban korlátozzanak. A Törvényszék kifejtette, hogy az eljárással való visszaélés a tágabb fogalomnak minősülő hatalommal való visszaélés egy formája, amely a Bíróság esetjoga szerint csak akkor állapítható meg, ha objektív tények igazolják, hogy a kérdéses döntést kizárólag vagy elsősorban más célból hozták, mint amit a döntésben formálisan megjelöltek.²⁹⁷ Jelen esetben a Törvényszék nem látta megállapíthatónak, hogy a Parlament szándékosan a felperesek jogainak korlátozása érdekében fogadta volna el a kifogásolt határozatokat, mindössze jogszerűen alkalmazta diszkrecionális jogkörét az Eljárási Szabályzat rendelkezései betartásának ellenőrzése, és a szükséges intézkedések megtétele érdekében.²⁹⁸ Mindezekre tekintettel a Törvényszék a felperesek kereseteit elutasította, és a költségek megfizetésére kötelezte őket.

²⁹⁵ T-222/99., T-327/99. és T-329/99. sz. egyesített ügyek, 263-265. pont

²⁹⁶ Az Elnökök Értekezletének tagjai az Európai Parlament politikai csoportjainak elnökeiből és a Parlament Elnökéből áll. A testületnek a Parlament vitatott döntése előtt értelemszerűen a Technikai Csoport elnöke, Emma Bonino is tagja volt.

²⁹⁷ C-285/94. sz. Olaszország kontra Bizottság ügy [EBHT 1997, I-3519.], 52. pont. (Magyar nyelven nem elérhető)

²⁹⁸ T-222/99., T-327/99. és T-329/99. sz. egyesített ügyek, 275-278. pont

4.5. A Bíróság elé terjesztett fellebbezések

A felperesek közül Martinez és a *Front national* fellebbezést nyújtottak be az elsőfokú ítélet ellen. Martinez fellebbezése kapcsán, amelyben lényegileg ugyanazon kereseti kérelmeket terjesztette elő változatlanul, mint a Törvényszék előtt lezajlott eljárásban, az Európai Bíróság jószerivel csak megismételte és „szentesítette” az első fokon alkalmazott érvelését, és, mint nyilvánvalóan megalapozatlant, elutasította a jogorvoslati kérelmet.²⁹⁹

A *Front national* fellebbezésében megalapozatlannak állította a korábbi ítéletét, és kérelmezte a Bíróságtól, hogy állapítsa meg a közösségi jog Elsőfokú Bíróság (ma Törvényszék) általi megsértését; helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet és vagy maga hozzon jogerős határozatot, vagy ennek hiányában utalja vissza az ügyet a Törvényszékhez határozathozatalra. A Parlament válaszbeadványában csatlakozó fellebbezést terjesztett elő, kérve, hogy a Bíróság semmisítse meg a megtámadott ítéletet abban a részében, amelyben a párt keresetét elfogadhatónak minősíti, az EP álláspontja szerint ugyanis a *Front national* nem felelt meg az EKSz. 230. cikke (jelenleg EUMSz. 263. cikk) szerint rá vonatkozó keresetindítási feltételeknek.³⁰⁰ A főtanácsnoki indítványnak megfelelően a Bíróság nagytanácsa először a Parlament csatlakozó fellebbezését vizsgálta.³⁰¹

Az EP elképzelhetetlennek nevezte, hogy nemzeti politikai pártokat, melyeknek nincsen semmilyen speciális jogállásuk az Eljárási Szabályzat szerint, ugyanúgy érinthetnének a Parlament jogi aktusai, mint az EP-képviselőket, akik viszont a Szabályzat értelmében különleges jogállást élveznek. A Parlament kifejtette, hogy ha egy kereset elfogadhatósága a jogi személyek alapító okiratában szereplő rendelkezésektől függne, akkor e személyek perbeli jogképessége végső soron saját akaratukon múlna, és ebben az esetben az ilyen személyek keresetei elfogadhatóak lennének, míg mások keresetei nem. A 230. cikk Parlament szerinti helyes értelmezése alapján csak a *Front national* képviselőinek van lehetősége a közvetlen érintettség bizonyítására, mivel maga a párt csak közvetetten érintett. A Parlamentbe megválasztott képviselők ugyanis megbízatásukat szabadon gyakorolják,

²⁹⁹ C-488/01. P. sz. Martinez kontra Parlament [EBHT 2003., I-13355.] (Magyar nyelven nem elérhető)

³⁰⁰ C-486/01. P. sz. Front national kontra Parlament ügy [EBHT 2004, I-6289.]

³⁰¹ A főtanácsnok szerint „...ha a Bíróság először a fellebbezést vizsgálná, és elfogadhatatlannak találná, talán ez után is határoznia kellene a csatlakozó fellebbezés kérdésében. (...) Ugyan ez történné, ha a fellebbezést megalapozatlannak találná. Ezen kívül, ha a Bíróság úgy döntene, hogy az Elsőfokú Bíróság helyesen alkalmazta az EK 230. cikk negyedik bekezdését, az eljárás rendje nem lenne lényeges. Ellenben ha a Bíróság jogban való tévedésnek értékelné azt a tényt, hogy az elsőfokú eljárásban az Elsőfokú Bíróság elismerte a kereset megalapozottságát, az eredeti fellebbezés nem lenne elfogadható – tehát nem is kellett volna azt érdemben megvizsgálni –, következésképpen sérülne a pergazdaságosság elve.” C-486/01. P. sz. Front national kontra Parlament ügy. Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer főtanácsnok indítványa (Az ismertetés napja: 2004. január 20.), 25. pont

semmiféle utasítás nem köti őket, és kötött mandátumot sem fogadhatnak el. Következésképpen, annak elismerése, hogy a megtámadott határozat közvetlenül érinti a *Front national*-t, egyet jelentene azzal, hogy a képviselők szerepe pusztán a Parlament és a saját pártok közötti közvetítők szerepére redukálná, saját autonómia és felelősség nélkül, valódi jogállásukat figyelmen kívül hagyva.³⁰² A Parlament szerint a megtámadni kívánt 1999. szeptember 14-ei döntése kizárólag belső szervezetét érintő, a képviselők jogállását szabályozó jogi aktus, amely más, „parlamenten kívüli” alanyok tekintetében nem vált ki joghatásokat.

A *Front national* a keresetindítási joga vonatkozásában egyetértett a Törvényszék fentebb ismertetett érvelésével, meglátása szerint a Parlament aktusa őt közvetlenül és személyében érintette.

Ahhoz, hogy egy uniós jogi aktus magánszemély által az EKSz. 230. cikke alapján megtámadható legyen, – a közvetlen és személyes érintettség mellett – az aktusnak vagy határozatnak kellett lennie, vagy pedig „határozati jelleggel” kellett bírnia. E határozati jelleget a Parlament nem vitatta. Az EKSz. 230. cikkének negyedik bekezdésében előírt feltétel, miszerint a kereset tárgyát képező határozatnak „közvetlenül” kell érintenie a jogalanyt, akkor teljesül, ha a szóban forgó közösségi jogi aktus közvetlen joghatásokat vált ki az érintett jogi helyzete tekintetében, az aktus alkalmazása tisztán automatikus jellegű, továbbá az aktus csak a közösségi jogból ered, köztes jogszabályok alkalmazása nélkül.³⁰³ A kérdéses ügyben nem kérdőjelezhető meg az, hogy a Parlamenti döntés közvetlenül érinti a Technikai Csoport létrehozásában részt vett európai parlamenti képviselőket, hiszen önmagában ez a jogi aktus akadályozta meg őket a frakcióalapításában, és e döntés pillanatától képviselőcsoporthoz nem tartozó képviselőnek minősültek, amely döntésnek szervezeti és pénzügyi kihatásai is voltak. Ugyanez azonban a *Front national*-ról, mint tagállami politikai pártról, már nem mondható el.

Ahogy a főtanácsnoki indítvány is rámutatott, annak ellenére, hogy egy tagállami párt értelemszerűen arra törekszik, hogy a soraiból az Európai Parlamentbe megválasztott képviselők a többi képviselővel azonos módon gyakorolhassák a jogaikat, ez az érdek nem keletkeztet a párt számára arra vonatkozó jogot, hogy képviselői saját csoportot alakíthassanak.³⁰⁴ Az Európai Parlament Eljárási Szabályzata a tagállami pártoknak nem biztosít semmilyen pozíciót szervezetében és működésében, így a Parlamenten belüli

³⁰² C-486/01. P. sz. *Front national* kontra Parlament ügy, 28-29. pont

³⁰³ T-177/01. sz. *Jégo-Quéré* kontra Bizottság ügy [EBHT 2002, II-2365.], 26. pont

³⁰⁴ C-486/01. P. sz. *Front national* kontra Parlament, Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer főtanácsnok indítványa, 40. pont

frakcióalapítás során sem. Ezen érvekre tekintettel belátható, hogy a döntés közvetlen kihatással csak a Technikai Csoportot létrehozni kívánó képviselőkre vonatkozóan rendelkezett, a *Front nationalt* érintően viszont nem. A Bíróság álláspontja szerint a párt csupán áttételesen lehet a vitás parlamenti aktus érintettje, az aktus által a magukat e párthoz tartozónak valló képviselők jogállásában kiváltott következmények révén. A Bíróság nem vitatta, hogy semmilyen végrehajtási intézkedésre nincs szükség ahhoz, hogy az EP vitás aktusa joghatásokat fejtsen ki, szintén vitathatlannak tekintette azonban azt is, hogy az Eljárási Szabályzat 29. cikke értelmében e jogi aktus hatásai csak a Parlament képviselőinek jogi helyzetére vonatkozhatnak, azon nemzeti politikai pártok jogi helyzetére viszont nem, melyek listáiról e képviselőket megválasztották.³⁰⁵ Fentiek alapján a Bíróság – a főtanácsnoki véleménnyel összhangban – megállapította, hogy a *Front national* nem teljesíti a keresetindítási feltételeket, és a Törvényszék ítéletét azon részében, amelyben a párt kérelmét elfogadhatónak nyilvánította, hatályon kívül helyezte. Ebből értelemszerűen következően pedig a párt által benyújtott fellebbezést is elfogadhatatlanként elutasította a Bíróság, és kötelezte a *Front nationalt* a költségek viselésére.

4.6. Az Európai Parlament Eljárási Szabályzatának módosítása az ítéletek fényében

Noha a Parlament győztesen került ki a bírósági eljárásokból, indokoltnak tartotta megvizsgálni, hogy az Eljárási Szabályzat rendelkezései hogyan érintik a független képviselőket.³⁰⁶ A Parlament Alkotmányügyi Bizottsága még a bírósági ügyek lezárulását megelőzően, 2000 júniusában jelentést fogadott el az Eljárási Szabályzat módosítását javasolva, elsősorban a politikai csoporthoz nem tartozó képviselők státuszával összefüggésben. A bizottság kiindulópontja az volt, hogy a politikai csoportok rendszerére vonatkozó szabályozás nem lehet diszkriminatív a független képviselőkre nézve.³⁰⁷

A *Richard Corbett* által jegyzett jelentés az Eljárási Szabályzat akkori 29. cikkének 1. bekezdéséhez, mely szerint a képviselők politikai hovatartozásuknak megfelelően csoportokat alakíthatnak, a következő értelmező rendelkezés csatolását javasolta: „A Parlament alapvetően nem értékeli egy csoport tagjainak politikai hovatartozását. Azáltal, hogy e cikk alapján a képviselők egy képviselőcsoportot hoznak létre, lényegében elismerik, hogy van

³⁰⁵ C-486/01. P. sz. *Front national* kontra Parlament ügy, 39-40. és 42-43. pont

³⁰⁶ Természetesen nem a bírói döntések által megerősítést nyert politikai összetartozást megkövetelő 29. cikkét, hanem a Szabályzat egyéb rendelkezéseit érintően vizsgálódott a Parlament.

³⁰⁷ Report on Amendments to Parliament's Rules of Procedure to Ensure Balanced Rights Between Individual Members and Groups, PE 232.762 (2002) (HL 2003 C 261E., 380. o.)

politikai hovatartozásuk. A Parlament kizárólag abban az esetben köteles megvizsgálni, hogy a csoportot a szabályzat szerint hozták-e létre, ha az érintett képviselők ezt a hovatartozást tagadják.” A Parlament plénuma 2002 júniusában elfogadta a jelentést, és annak megfelelően módosította az Eljárási Szabályzatot. A Szabályzat 30. cikkébe bekerült továbbá, hogy a független képviselők titkári kiadásaira és a szükséges technikai, műszaki feltételek fedezésére a Parlament költségvetésében előjegyzett előirányzatok rendelkezéseihez, végrehajtásához és könyvvizsgálatához kapcsolódó szabályokat az Elnökség állapítja meg. A módosítás változtatott az állásfoglalási indítvány előterjesztéséhez szükséges képviselőszámon is, némileg csökkentve azt, illetve módosított az együttdöntési eljárásban – szükség esetén – összehívandó egyeztető bizottságra vonatkozó szabályokon is. Az Eljárási Szabályzat 1999-es változata szerint csak az egyeztető bizottságban nem képviselt képviselőcsoportok küldhetnek egy-egy reprezentánst a bizottság Parlamenten belüli előkészítő üléseire. Az egyeztető bizottságba a tagállamokkal megegyező számú képviselőt delegál a Parlament, e képviselők összetétele alapvetően az EP politikai csoportjainak arányát és megoszlását tükrözi vissza, de előfordul, hogy valamely (általában kisebb) frakciónak nincs képviselője a testületben. Az e probléma enyhítésére bevezetett megoldás alkalmazását terjesztette ki a módosítás független képviselőkre, így 2002 óta a politikai csoporthoz nem tartozók is küldhetnek egy képviselőt az egyeztető bizottságba delegált parlamenti küldöttség előkészítő tanácskozásaira.³⁰⁸

4.7. Az ítéletek jelentősége

A fentebb elemzett jogesetek nagy jelentőséggel bírnak az uniós közösségi jog tekintetében egyrészt intézményi szempontból, másrészt a közvetlen érintettség, mint a magánszemélyekre vonatkozó keresetindítási feltétel értelmezése szempontjából is. A Törvényszék ítélete rámutatott, hogy a Politikai Csoportok alapvető jelentőséggel bírnak az Európai Parlament működése kapcsán, koncentráltan artikulált politikai nézetek konfrontálódása nélkül az EP nem lenne képes megfelelően ellátni intézményi feladatait, különös tekintettel jogalkotási hatásköreire. De a politikai csoportok súlya a Parlament Elnökének és alelnökeinek megválasztása, a napirend meghatározása és a raportőrök kiválasztásában is számottevő.

A frakciókhoz képest a független képviselők a dolog természetéből adódóan kevésbé kedvező helyzetben vannak – ugyanakkor igaz, hogy meglehetősen valószínűtlen, hogy egy

³⁰⁸ Az Európai Parlament Eljárási Szabályzata, 68. cikk (5) bekezdés

független képviselőt megválasztanának valamely jelentősebb parlamenti tisztségre, vagy egy fontosabb parlamenti állásfoglalás raportörévé.³⁰⁹

Másrészt elvi jelentőségű az Európai Bíróság ítélete is, amelyben megvizsgálta, hogy egy tagállami párt lehet-e közvetlenül érintett az Európai Parlament egy belső szervezeti döntése kapcsán pusztán azért, hogy a párt listájáról a Parlament tagjává megválasztott képviselőkre a döntés kihatással van. Mivel a Bíróság csak közvetett érintettséget állapított meg ilyen helyzetekre vonatkozóan, elfogadhatatlannak nyilvánította a francia párt keresetét, éreztetve, hogy lényegileg azonos szituáció fennállása esetén a jövőben is elutasítana egy hasonló keresetet.³¹⁰

5. A Parlament ülészakának értelmezése és a képviselők mentelmi joga

5.1. Az Európai Parlament ülészakai

Az Európai Parlament ülészakokban tevékenykedik. Az EUMSZ. 229. cikke az Európai Parlament számára kötelezettséggént írja elő, hogy minden március második keddjén külön összehívás nélkül üljön össze. Ezzel megállapítja az ülészak kezdetét, nem szól azonban annak időtartamáról, sem végpontjáról. Az éves ülészakra vonatkozó kötelezettséget nem úgy kell érteni, hogy ennek az időszaknak a teljes évet fel kell ölelnie, különben a 229. cikk (2) bekezdése felesleges volna. A Parlament mégis egy egész éves időszakként határozta meg az ülészakot Eljárási Szabályzatában [133. cikk (2) bekezdés], amivel gyakorlatilag kizárta a rendkívüli ülészak tartásának lehetőségét.³¹¹

Az Eljárási Szabályzat értelmében [133. cikk (3) bekezdés] az éves ülészak ülésekre tagolódik, amelyek a Parlament főszabályként havonta – kivéve augusztusban – egyszer összehívott, ülésnapokra osztott gyűlései. A Parlament egyazon napon tartott plenáris ülései egy ülésnapnak tekintendők. Minden ülés végén megszakítják az ülészakot a következő ülés összehívásáig. Az ülészak megszakításainak időtartamát a Parlament maga határozza meg. A Parlament elnökéből és a képviselőcsoportok vezetőiből álló elnökök értekezlete, amely

³⁰⁹ CORBETT, Richard – JACOBS, Francis – SHACKLETON, Michael: The European Parliament (Sixth edition), John Harper Publishing, 2005, 71. o.

³¹⁰ A C-486/01. P. sz. ügyben hozott ítélet ugyanakkor nem jelenti azt, hogy egy tagállami párt semmilyen körülmények között ne indíthatna semmissé nyilvánítási eljárást, ez pusztán az említett jogi szituációban kizárt. Ellenpéldaként elegendő utalni a 294/83. sz. Les Verts kontra Parlament ügyre, ahol a francia zöld párt keresetét elfogadhatónak tekintette a Bíróság. A tagállami pártokra ugyanazon feltételek vonatkoznak, mint bármely magánszemélyre az EUMSZ. 263. cikk (ex-EKSz. 230. cikk) alapján.

³¹¹ TÓSZEGI Barbara: Az EGKSz. 196. cikkének magyarázata, in: OSZTOVITS András (szerk.): Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata, Complex, 2008, 1269. o.

többek között a parlamenti munka szervezésének meghatározásáért is felelős testület, a Parlament által meghatározott megszakítások időtartamát indokolással ellátott döntéssel, legalább két héttel a Parlament által az ülészak folytatására korábban kitűzött időpontot megelőzően megváltoztathatja. A folytatás időpontja azonban két hétnél hosszabb időre nem halasztható. [Lásd az Eljárási Szabályzat 134. cikkének (3) bekezdését.]

A Maastrichti Szerződés hatálybalépése óta, abból a szükségszerűségből fakadóan, hogy a jogalkotás során bizonyos határidőket be kell tartani, az Európai Parlament – a havonta Strasbourgban tartott négynapos ülésein kívül – általában évente hat alkalommal, két és fél napos úgynevezett „mini plenáris ülésekre” (kiegészítő plenáris ülésekre) is összeül Brüsszelben.³¹² A parlamenti ülések időrendi kérdései szorosan összefüggnek a Parlament működési helyeinek kérdésével – erről alább a 6. pontban részletesen szövegek.

Miután a Parlament egész éves ülészak mellett döntött, rendkívüli ülészak tartására általában nincs szükség, sőt, szigorúan értelmezve jogilag lehetőség sem. A Parlament elnöke azonban kivételesen, az elnökök értekezletével lefolytatott konzultációt követően – a képviselők többségének kérelmére, illetve a Bizottság vagy a Tanács kérelmére – összehívhatja a Parlament rendkívüli ülését. Ezen kívül, szintén kivételesen – az elnökök értekezletének jóváhagyásával – sürgős esetekben is összehívhatja a Parlamentet [Eljárási Szabályzat 142. cikk (4) bekezdés].

Ilyen rendkívüli ülés összehívására a gyakorlatban viszonylag ritkán kerül sor, sürgősségi eljárást igénylő esetekben általában elegendő az Eljárási Szabályzat 134. cikke alapján az adott jelentésről tartandó vitát a sürgősségi eljárásra irányuló kérelem bejelentését követő ülés napirendjére tűzni.

A Parlament tagjainak közvetlen és egyetemes választójog alapján történő megválasztására vonatkozó 1976-os okmány³¹³ 10. cikke (3) bekezdésének értelmében a Parlament – külön összehívás nélkül – a választási időszak végétől számított egy hónap elteltét követő első kedden ül össze. Ez a rendelkezés határozza meg tehát az újonnan megválasztott Parlament alakuló ülésének időpontját, és ezáltal tevékenységének kezdetét. Az előző Parlament jogkörei az új Parlament első ülésének megnyitásakor szűnnek meg.

A Parlament 1979-es első közvetlen megválasztása óta folytatott gyakorlat szerint a júliusi alakuló ülésén kerülnek megválasztásra az új Parlament legfőbb tisztségviselői (elnök, alelnökök, quaestorok) két és fél éves időszakra. (A parlamenti ciklus fele, azaz két és fél év

³¹² CORBETT – JACOBS – SHACKLETON (2007), 37. o.

³¹³ Az Európai Parlament tagjainak közvetlen és egyetemes választójog alapján történő megválasztására vonatkozó, 1976. szeptember 20-án elfogadott okmány (HL 1976 L 278., 5. o.). Módosította a 2002. június 25-én és szeptember 23-án elfogadott 2002/772/EK, Euratom tanácsi határozat (HL 2002 L 283., 1. o.).

elteltével, a januári plenáris ülésen kerül sor azután ismét parlamenti tisztségviselők választására.)

5.2. Az ülészak időtartama és a mentelmi jog összefüggései

Az Európai Unió Bíróságának foglalkoznia kellett az EP ülészakának időtartamával, méghozzá a képviselőket megillető mentelmi jog értelmezésével összefüggésben.

A képviselők státusza szempontjából a Parlament ülészakaihoz kapcsolódó legfontosabb jogkövetkezményt az Európai Unió kiváltságairól és mentességeiről szóló jegyzőkönyv 9. cikke tartalmazza.³¹⁴ Eszerint a Parlament tagjai a parlamenti ülészakok ideje alatt mentességet élveznek: saját államuk területén a nemzeti parlamenti képviselőkre vonatkozó mentességet élvezik, a többi tagállam területén pedig az őrizetbe vétel és a bírósági eljárás alól élveznek mentességet. A mentesség megilleti őket akkor is, amikor az Európai Parlament üléseinek helyszínére utaznak, illetve onnan visszatérnek. Nem lehet azonban a mentességre hivatkozni olyankor, amikor egy EP-képviselőt bűncselekmény elkövetése során tetten érnek. A Parlamentnek jogában bármely tagjának mentességét felfüggeszteni.³¹⁵

A 101/63. sz. Albert Wagner kontra Jean Fohrmann és Antoine Krier ügyben³¹⁶ egy luxemburgi bíróság kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárást. A Bíróságnak ezen ügyben az ESZAKSz., az EGK Sz. és az EAK Sz. parlamenti ülészakra vonatkozó korabeli szabályainak összevetését és összeegyeztetését is el kellett végeznie, tekintettel arra, hogy a Parlament mindhárom Közösség közös intézményeként működött, de a szabályozás nem volt egységes. Az ESZAKSz. 22. cikke évente egy ülészakot írt elő, amely május második keddjén kezdődött, és legkésőbb a költségvetési év végével, vagyis minden év június 30-án fejeződött be. A Bíróság ítéletében megállapította, hogy megfelelő rendelkezés hiányában, az ülészak „megszakítása” fogalmának a „lezárás” fogalmával való azonosítása torzítja az előbbi fogalom jelentését, így az ESZAKSz. 22. cikkében meghatározott éves ülészak megnyitásának és zárásának időpontjára is figyelemmel, az Európai Parlamentet az éves vagy

³¹⁴ A jegyzőkönyv eredeti változatát az Európai Közösségek egységes Tanácsának és egységes Bizottságának létrehozásáról szóló szerződéshez csatolták (1965. április 8-i jegyzőkönyv az Európai Közösségek kiváltságairól és mentességeiről (HL 1967 L 152., 1. o.). A Fúziós Szerződést – a Jegyzőkönyv kivételével – az Amszterdami Szerződés 9. cikkének (1) bekezdése hatályon kívül helyezte. A Lisszaboni Szerződést követően az Szerződésekhez csatolt jegyzőkönyv elnevezése: (7.) Jegyzőkönyv az Európai Unió kiváltságairól és mentességeiről.

³¹⁵ A mentelmi jog felfüggesztésére vonatkozó részletes szabályokat az EP Eljárási Szabályzatának 6. és 7. cikke rögzíti.

³¹⁶ EBHT 1964., 383.o.

rendkívüli ülészak zárásának időpontjáig ülésezőnek kell tekinteni, még akkor is, ha valójában éppen nem ülésezik.

A következő, a mentelmi jog szempontjából jelentőséggel bíró ügy már némileg megváltozott jogi helyzetben zajlott. A 149/85. sz. Roger Wybot kontra Edgar Faure és mások ügy tárgyalásakor már hatályban volt az 1965-ben kötött Fúziós Szerződés³¹⁷, amely többek között módosította a Szerződéseknek az Európai Parlament ülészakaira vonatkozó egyes rendelkezéseit. Az ügyben egy francia bíróság (a párizsi *Cour d'appel*) kért előzetes döntéshozatalt, mivel nem látta egyértelműnek az „ülészak” fogalmát. A *Cour d'appel* kérdése arra irányult, hogy a primer jog az európai parlamenti képviselőknek olyan állandó mentelmi jogot nyújt-e, amely a mandátumuk egész időtartamára kiterjed, és amelyet kizárólag az EP függeszthet fel, vagy pedig a mentelmi jog csak az éves ülészak bizonyos időszakaira terjed ki.

Az Európai Bizottság észrevételt terjesztett elő az ügy kapcsán, kifejtve, hogy a Parlament már a Fúziós Szerződés előtti időszakban is azt a gyakorlatot folytatta, hogy az éves ülészakot csak a következő év ülészakának megnyitását megelőző estén zárta be. A Bizottság szerint, semmi sem mutatta azt, hogy 1965 után az ülészakokra vonatkozó rendelkezések, vagy a Parlament gyakorlata a korábbi időszakhoz képest lényegesen megváltoztak volna: a Parlament éves ülészakai megszakítás nélkül követték egymást már a Wagner-ügy alapjául szolgáló események idején is.³¹⁸

A Parlamentet is felkérte a Bíróság észrevételek megtételére, Alapokmánya akkori 21. (jelenlegi 23.) cikke alapján. Az EP kifejtette, hogy mivel a Szerződések nem határozzák meg az „ülészak” fogalmát, illetve nem határolják be annak időtartamát, a Parlamentnek álláspontja szerint magának kell meghatároznia ülészakainak időtartamát. Az EP ezt meg is tette, és egyéves időszakban állapította meg az ülészakok hosszát – az intézmény hangsúlyozta, hogy ez a megállapítás megfelelt a tényeknek, mivel (eltekintve az augusztusi és az év végi szünettől), a Parlamentnek és különböző szerveinek (elnökség, quaestorok testülete, ideiglenes bizottságok, parlamenti delegációk) tevékenysége megszakítás nélkül ténylegesen kiterjed az egész év időtartamára.³¹⁹

A Bíróság először is leszögezte, hogy az ülészak fogalmának értelmezése során az uniós (akkor közösségi) szabályokra kell tekintettel lenni, a nemzeti jogra történő hivatkozás ellentétes lenne a kiváltságokról és mentességekről szóló jegyzőkönyv szövegével és a 9.

³¹⁷ HL 1967 L 152

³¹⁸ 149/85. sz. Roger Wybot kontra Edgar Faure és társai ügy, 9. pont.

³¹⁹ Ibid. 10. pont.

(akkori 10.) cikkének azon céljával, hogy valamennyi európai parlamenti képviselő számára ugyanazon időtartamra biztosítson mentelmi jogot, tekintet nélkül a képviselők állampolgárságára. A Bíróság ezután megvizsgálta, hogy az uniós (akkor még közösségi) jog tartalmaz-e rendelkezéseket az EP ülészakának időtartamára vonatkozóan. A Fúziós Szerződés által bevezetett módosításnak köszönhetően mindhárom közösségi szerződés azt a rendelkezést tartalmazta, hogy az EP „évente egy ülészakot tart. Minden március második keddjén külön összehívás nélkül ül össze.”³²⁰ Az ülészak tartamára a Szerződéseknek az Európai Parlamentre vonatkozó egyéb rendelkezéseiből pedig még közvetetten sem lehet következtetni.³²¹

Éppen ezért az ülészak meghatározása az Európai Parlament öngazgatási jogának („belső szervezeti hatáskörének”) elemét képezi.³²² Az öngazgatási-önszervezési joga keretében pedig a Parlament jogosult megtenni a megfelelő intézkedéseket annak érdekében, hogy megfelelő működését és eljárásait biztosítsa.³²³ Az EP tehát saját diszkrecionális jogkörében meghatározhatja az éves ülészakok lezárásának időpontját: az addigi állandó gyakorlat szerint a parlamenti ülészak egész évben tart, és csak az új ülészak megnyitását megelőző estén mondják ki a lezárását. A Parlament tevékenysége nem korlátozódik a rendes plenáris ülésekre, (amelyek a Parlament gyakorlata szerint – augusztus kivételével – havonta egy hétig tartanak). A Parlament kifejtette a Bíróság előtt, hogy tevékenysége a Szerződések és az ezek alapján elfogadott jogi aktusok által ráruházott feladatok keretében meghaladja a puszta ülésezést, és *de facto* az egész évre kiterjed:

- a plenáris üléseken folyó munka megköveteli azt, hogy előkészítő üléseket tartsanak a parlamenti bizottságokban és a frakciókban. A bizottságok feladata, hogy az EP számára benyújtandó határozattervezeteket dolgozzanak ki, amelyről aztán a plénum döntést hoz. Mivel a Parlament Eljárási Szabályzata előírja, hogy a bizottságok és a frakciók is egy-egy hetet ülésezzenek havonta, a parlamenti munka egész évben legalább havonta három hetet igénybe vesz (leszámítva az augusztust és az év végi szünetet).
- Az EP a Szerződések által rábízott feladatok ellátása érdekében különböző állandó és ideiglenes szerveket állított fel (elnökség, kibővített elnökség, quaestorok testülete, ad

³²⁰ Lásd a Fúziós Szerződés 27. cikkét.

³²¹ 149/85. sz. Roger Wybot kontra Edgar Faure és társai ügy, 12-15. pont.

³²² Az öngazgatási jogot a parlament vonatkozásában jelenleg az EUMSz. 232. cikke tartalmazza.

³²³ 230/81. sz. Luxemburgi Nagyhercegség kontra Parlament ügy, 37. pont

hoc bizottságok, parlamenti delegációk) amelyek a plenáris ülésektől függetlenül végzik speciális feladataikat.³²⁴

A Bíróság úgy látta, hogy fentiekre tekintettel el kell ismerni: a Parlamentnek és szerveinek tevékenysége a gyakorlatban megszakítás nélkül kiterjed az egész évre. Éppen ezért az ülészak fogalmának olyan értelmezése, mely szerint a Parlament tagjainak mentelmi joga kizárólag az ülésekre korlátozódik, veszélyeztetné a Parlament, mint intézmény egészének a működését.³²⁵

A Bíróság azonban nem kerülhette meg annak vizsgálatát, hogy az EP fentiekben vázolt gyakorlata összeegyeztethető-e a Szerződések azon rendelkezéseivel, amelyek lehetővé teszik a Tanács és a Bizottság számára, hogy a Parlament rendkívüli ülésének összehívását kérjék.³²⁶ Az intézményi egyensúly elve értelmében ugyanis egyik intézmény sem foszthatja meg a többi intézményt valamely olyan jogtól, amelyet számukra a Szerződések garantálnak. A Bíróság a kérdés kapcsán megállapította, hogy az EP Eljárási Szabályzata lehetővé teszi a Parlament "kivételes" és „sürgős” összehívását³²⁷, és utalt arra, hogy az EP egy korábbi ügyben³²⁸ maga hívta fel a Tanács figyelmét arra a lehetőségre, hogy kérheti a Parlament rendkívüli ülésének összehívását „annak érdekében, hogy megkapja a Parlament véleményét a tervezett intézkedéssel kapcsolatban, amely intézkedést nagyon rövid határidőn belül kellett meghozni.” A Bíróság erre tekintettel kimondta, hogy a Szerződések kérdéses rendelkezései megőrzik teljes hatásukat, még abban az esetben is, ha az Európai Parlament – mivel jogosult rá – úgy határoz, hogy az éves ülészakát korábban zárja le.³²⁹ Az intézményi egyensúly elve tehát nem sérült.

5.3. A mentelmi jog felfüggesztéséről való döntés

A mentelmi jog felfüggesztéséről való döntés kérdése – ugyancsak előzetes döntéshozatali eljárásban – szintén a Bíróság elé került, így lehetőséget teremtve a felfüggesztéssel kapcsolatos kompetenciák elhatárolásának tisztázásra. *Alfonso Marra* egykori európai parlamenti képviselő, képviselői mandátumának ideje alatt olyan szórólapokat terjesztett,

³²⁴ 149/85. sz. Roger Wybot kontra Edgar Faure és társai ügy, 19-21. pont.

³²⁵ Ibid. 22. pont.

³²⁶ Az ítélelathozatalakor az ESZAKSz. 22. cikkének (3) bekezdésében, az EGKSz. 139. cikkének (2) bekezdésében, valamint az EAKSz. 109. cikkének (2) bekezdésében foglalt rendelkezésekről volt szó. Jelenleg az EUMSz. 229. cikke értelmében az Európai Parlament a tagjai többségének kérelmére, valamint a Tanács vagy a Bizottság kérelmére rendkívüli ülészakot tarthat.

³²⁷ Lásd az Eljárási Szabályzat jelenlegi 134. cikkének (4) bekezdését.

³²⁸ Lásd a 138/79. sz. Roquette kontra Tanács ügyben hozott ítéletet.

³²⁹ 149/85. sz. Roger Wybot kontra Edgar Faure és társai ügy, 23. pont.

amelyet két magánszemély (*Eduardo De Gregorio* és *Antonio Clemente*) nehezményezett, mivel ezek a kiadványok rájuk nézve sérelmes kijelentéseket tartalmaztak. A két férfi olasz bíróságok előtt eljárást kezdeményezett Marra ellen, kártérítést kérve. Első fokon mindkét eljárás a felperesek javára dőlt el. A nápolyi fellebbviteli bíróság (*Corte d'appello di Napoli*) szintén nem Marra javára döntött: nem tekintette úgy, hogy a Marra által tanúsított magatartás európai parlamenti képviselői feladatainak ellátása során kifejtett vélemény lett volna. Marra ezt követően a *Corte suprema di cassazione* előtt arra hivatkozott, hogy mentelmi jogát megsértették, ugyanis az eljárás előtt mind az első fokon, mind a fellebbezési eljárásban eljáró bíróságnak előzetesen kérnie kellett volna mentelmi jogának felfüggesztését a Parlamenttől.

A Parlament Eljárási Szabályzatának 6. cikke értelmében a tagállamok illetékes hatóságai által valamely képviselő mentelmi jogának felfüggesztésére irányuló, az elnökhöz intézett kérelmét a Parlament plenáris ülésén jelentik be, és az illetékes bizottsághoz utalják. A 7. cikk alapján pedig (amely a mentelmi joggal kapcsolatos eljárásokat szabályozza) csak a Parlament plénuma függesztheti fel egy képviselő mentelmi jogát. Az európai parlamenti képviselők ellen pedig feladataik ellátása során kifejtett véleményük vagy leadott szavazatuk miatt nem folytatható vizsgálat, nem vehetők őrizetbe, és nem vonhatók bírósági eljárás alá.³³⁰ A *Corte suprema di cassazione* felfüggesztette a két alapeljárást, és az alábbi kérdéseket intézte a Bírósághoz:

- Az európai parlamenti képviselő hallgatása esetén, ha nem kéri közvetlenül az EP elnökétől kiváltságai és mentességei védelmét, a polgári ügyben eljáró bíróságnak kérnie kell az EP elnökétől a mentelmi jog felfüggesztését az eljárás folytatása és a döntés meghozatala céljából?
- Ha az Európai Parlament nem nyilatkozik, hogy meg kívánja-e védeni a képviselő mentességeit és kiváltságait, a polgári ügyben eljáró bíróság dönthet-e a mentelmi jog fennállása vagy hiánya tekintetében az ügy konkrét körülményeire figyelemmel?³³¹

A Bíróság először is megvizsgálta az európai parlamenti képviselőket megillető mentelmi jog természetét. A vonatkozó jegyzőkönyv 10. cikke értelmében a Parlament ülészeit ideje alatt az EP tagjai a saját államuk területén a nemzeti parlamentjük tagjaira vonatkozó mentességet élvezik, a többi tagállam területén pedig mentességet élveznek mindenfajta őrizetbe vételre és bírósági eljárásra vonatkozó intézkedés alól. Az Európai Parlament határozhat úgy, hogy valamely tagjának mentességét felfüggeszti. A jegyzőkönyv jelenlegi 8. (akkori 9.) cikke az európai parlamenti képviselők feladatai ellátása során kifejtett

³³⁰ Jegyzőkönyv az Európai Unió kiváltságairól és mentességeiről, 8. cikk.

³³¹ C-200/07. és C-201/07. sz. Marra kontra De Gregorio és Clemente egyesített ügyek, 19. pont.

véleménye vagy leadott szavazata tekintetében mond ki mentességet.³³² A Bíróság sietett leszögezni, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek keretében nem arról kérdezik, hogy az alapeljárásokban vitatott és ahhoz hasonló aktusok a képviselői feladatok ellátása során kifejtett véleménynek minősülnek-e a jegyzőkönyv 9. cikke értelmében, hanem e cikk nemzeti bíróságok, illetve az EP általi alkalmazását kell értelmeznie.

Az előzetes döntést kérő bíróság abból indult ki, hogy Marra nem fordult a Parlamenthez mentelmi jogának fenntartása érdekében, így az intézmény e tekintetben semmilyen határozatot nem hozott. A valóságban azonban Marra levélben fordult az EP elnökéhez az ellene indított eljárásokra utalva, jelezve, hogy több olasz bíróság elé megidézték, valamint, hogy az olasz igazságügyi hatóságok megsértették az EP Eljárási Szabályzatát, amikor nem kértek „engedélyt”, mielőtt eljártak volna vele szemben.³³³ A Parlament el is fogadott egy állásfoglalást³³⁴, amelyben utalt rá, hogy az ügyek „első látásra a parlamenti mentelmi jog kérdését vetik fel”, de ki kell kérni az olasz bíróságoktól a releváns iratokat annak megállapításához, hogy valójában a jegyzőkönyv jelenlegi 8. (akkori 9.) cikke szerinti, a képviselői feladatok ellátása során kifejtett véleménnyel vagy leadott szavazatával kapcsolatos mentelmi jogi kérdéstről van-e szó. Az EP elrendelte a hatáskörrel rendelkező nemzeti bíróságok felkérését arra, hogy az eljárásokat a Parlament jogerős határozatának meghozataláig függeszék fel. Ezt az állásfoglalást az olasz állam brüsszeli állandó képviselőjének küldték meg, azonban sem az alapügyben eljáró olasz bíróságok, sem a *Corte suprema di cassazione* nem kapták meg.³³⁵

A két említett jegyzőkönyvi rendelkezés között különbség áll fenn. A 10. cikk azokat a körülményeket határozza meg, amelyek között valamely EP-képviselő mentességet élvez(het) a Parlament ülészeit ideje alatt akár saját tagállama, akár valamely más tagállam területén, továbbá amikor a parlament üléseinek helyére utazik, vagy onnan visszatér. Ez a mentesség a 10. cikk (3) bekezdése alapján felfüggeszthető az EP által, illetve nem lehet rá hivatkozni olyan esetben, amikor valamely képviselőt bűncselekmény elkövetésében tetten érik.³³⁶ A jelenlegi 8. (akkori 9.) cikk szerinti mentelmi jog viszont az EP-képviselők által a

³³² Tekintve, hogy e cikk nem utal a nemzeti jogokra, e mentesség hatályát kizárólag az európai jog alapján kell meghatározni – lásd a fent elemzett 149/85. sz. Wybot ügy 12. pontját.

³³³ C-200/07. és C-201/07. sz. Marra kontra De Gregorio és Clemente egyesített ügyek, 12. pont

³³⁴ HL 2003 C 261E., 102. o.

³³⁵ C-200/07. és C-201/07. sz. Marra kontra De Gregorio és Clemente egyesített ügyek, 14. és 30. pont

³³⁶ Maduro főtanácsnok az ügyben adott véleményében hangsúlyozta, hogy ez a szabály nem vonatkozik arra az esetre, ha „a Parlament alapos okból gondolja, hogy a vád minden alapot nélkülöz, és annak célja az európai parlamenti képviselő politikai szerepének, illetve parlamenti feladatai teljesítésének akadályozása.” C-200/07. és C-201/07. sz. Marra kontra De Gregorio és Clemente egyesített ügyek. M. Poiares Maduro főtanácsnok indítványa (Az ismertetés napja: 2008. június 26.), 12. pont

feladataik ellátása során kifejtett véleményekre és az általuk leadott szavazatokkal kapcsolatos, amely elsősorban az Európai Parlament védelmét kívánja garantálni: képviselők ellen az általuk ilyen minőségben kinyilvánított vélemény vagy leadott szavazat miatti intézkedés az EP elleni támadást is jelentene, és aláásná annak „a nyílt viták és a demokratikus tanácskozás *par excellence* fórumaként”³³⁷ betöltött funkcióját. Az ehelyütt vizsgált egyesített ügyek az akkori 9. cikk szerinti mentelmi joggal kapcsolatosak.

A Bíróság kimondta, hogy annak megállapítása érdekében, hogy a jegyzőkönyv 8. cikke (akkori 9. cikk) szerinti abszolút mentesség feltételei fennállnak-e, a nemzeti bíróság nem köteles az EP elé terjeszteni a kérdést, mivel a mentességekről szóló jegyzőkönyv nem biztosít a Parlament számára arra vonatkozó hatáskört, hogy valamely képviselőjével szemben annak véleménye vagy szavazata miatt indult bírósági eljárás esetén e mentelmi jog alkalmazása feltételeinek teljesülését vizsgálja. A kérdés vizsgálata azon nemzeti bíróság kizárólagos hatáskörébe tartozik, amelynek a rendelkezést alkalmaznia kell, és amelynek, amennyiben megállapítja, hogy a vitatott vélemény kifejtése (vagy szavazat leadása) a képviselői feladatok ellátása keretében történt, mindössze le kell vonnia az e mentelmi jog fennállásából folyó következményeket. A Parlament Eljárási Szabályzatának Marra által hivatkozott rendelkezései pedig kizárólag a jegyzőkönyv 10. cikke alapján fennálló mentességekre vonatkoznak.

A Bíróság fentiek alapján a *Corte suprema di cassazione* kérdéseire azt válaszolta, hogy az EP-képviselők mentességeire vonatkozó uniós (akkor közösségi) jogszabályok úgy értelmezendők, hogy ha valamely képviselő ellen az általa kifejezett vélemény miatt kártérítési kereset indul, akkor három eset lehetséges:

- a) ha az eljáró nemzeti bíróság semmilyen információt nem kapott a képviselő által a Parlamenthez intézett, a jegyzőkönyv jelenlegi 8. (akkori 9.) cikkében előírt mentelmi jogának fenntartása iránti kérelem tekintetében, e bíróság nem köteles a Parlament határozatát kérni e mentelmi jog feltételeinek meglétét illetően;
- b) ha a nemzeti bíróság arról értesül, hogy ugyanezen képviselő az Eljárási Szabályzat 6. cikkének (3) bekezdése alapján a mentelmi joga fenntartása iránti kérelmet nyújtott be a Parlamenthez, köteles az eljárást felfüggeszteni, és felkérni az EP-t, hogy a (lehető legrövidebb időn belül) nyilvánítson véleményt;³³⁸

³³⁷ Ibid.

³³⁸ A Bíróság indokolásképpen utalt az ítélkezési gyakorlatában is értelmezett, az európai intézmények és a nemzeti hatóságok közötti viszonylatban is érvényesülő, jóhiszemű (lojális) együttműködés kötelezettségére (lásd többek között a C-2/88. sz. IMM Zwartveld és társai ügyben hozott végzés 17. pontját és a C-94/00. sz. Roquette Frères ügyben hozott ítélet [EBHT 2002., I-9011. o.] 93. pontját), amely tagállami igazságügyi

- c) ha a nemzeti bíróság úgy ítéli meg, hogy az említett képviselőt megilleti a jegyzőkönyv jelenlegi 8. (akkori 9.) cikke szerinti mentelmi jog, köteles az érintett európai parlamenti képviselő ellen benyújtott keresetet elutasítani.³³⁹

5.4. A mentelmi jog terjedelme

A Bíróságnak a mentelmi jog kapcsán pontosítania kellett azt is, hogy miként alakul az európai parlamenti képviselőt feladatai ellátása során kifejtett véleménye vagy leadott szavazata vonatkozásában megillető mentesség terjedelme.

Aldo Patriciello olasz EP-képviselő ellen azért indult büntetőeljárás, mert egy nyilvános parkolóban kialakult szóváltás során – a vád szerint hamisan – jogellenes magatartással vádolta az olaszországi Pozzili önkormányzati rendőrségének egyik rendőreit.³⁴⁰ Az olasz büntetőbíróság azt kérdezte előzetes döntéshozatali eljárásban a Bíróságtól, hogy a Patriciello képviselőnek felrótt állítólagos bűncselekmény a „képviselői feladat ellátása során kifejtett véleménynek minősül-e.” E kérdés konkrét megválaszolása azonban uniós jogszabály meghatározott ügyre történő alkalmazását jelentette volna, amire a Bíróságnak nincs hatásköre az előzetes döntéshozatal során – ellenben annak érdekében, hogy a hozzá forduló bíróságnak megadja a döntés meghozatalához szükséges valamennyi információt, adott esetben át is fogalmazhatja az előterjesztett kérdéseket. Jelen esetben ezt meg is tette, amikor megfogalmazta, hogy az olasz bíróság a kérdésével valójában az annak meghatározása szempontjából releváns kritériumokat kívánja pontosítani, hogy az alapeljárás tárgyát képezőhöz hasonló olyan kijelentés, amelyet valamely európai parlamenti képviselő az Európai Parlamenten kívül tett, és amelynek következtében az e képviselő származása szerinti tagállamban hamis vád bűncselekménye miatt büntetőeljárás indult, a képviselői feladatok ellátása során kifejtett véleménynek minősül-e a kiváltságokról és mentességekről szóló jegyzőkönyv értelmében.³⁴¹

Ahogy a fent elemzett Marra-ügyben is hangsúlyozta a Bíróság, az EP képviselőt ebbéli feladatainak ellátása során kifejtett véleménye vagy leadott szavazata tekintetében

hatóságokra is vonatkozik. Ez a kötelezettség különösen nagy jelentőséggel bír, amikor az együttműködés az uniós jog nemzeti jogban történő alkalmazásának és tiszteletben tartásának biztosításáért felelős tagállami igazságügyi hatóságokat érinti. Eszerint az EP és a nemzeti igazságügyi hatóságok kötelesek együttműködni a mentességekről szóló jegyzőkönyv rendelkezéseinek alkalmazását és értelmezését érintő konfliktusok elkerülése érdekében. (C-200/07. és C-201/07. sz. Marra kontra De Gregorio és Clemente egyesített ügyek, 41-42. pont)

³³⁹ C-200/07. és C-201/07. sz. Marra kontra De Gregorio és Clemente egyesített ügyek, 46. pont

³⁴⁰ C-163/10. sz. ügy. Aldo Patriciello elleni büntetőeljárás [EBHT-ban még nem tették közzé.], 10-11. pont. Patriciello azt állította, hogy az önkormányzati rendőrség fent említett rendőre a közlekedési szabályokkal ellentétes módon parkoló több jármű vezetőjével kapcsolatos jegyzőkönyv felvétele során meghamisította az időpontokat, azaz a rendőrt okirathamisítással vádolta meg.

³⁴¹ C-163/10. sz. ügy, 24. pont

megillető mentelmi jog célja, hogy a képviselők szabad véleménynyilvánítása és függetlensége biztosított legyen, ezért e jog megakadályoz minden bírósági eljárást, amely a képviselői feladatok ellátása során kifejtett vélemény vagy leadott szavazat miatt indulna – a jegyzőkönyv nem utal ehelyütt nemzeti jogokra, ezért e mentelmi jog terjedelmét kizárólag az uniós jog alapján lehet és kell meghatározni.³⁴² Önmagában az a tény, hogy a képviselő egy kérdéses nyilatkozatot fizikailag az Európai Parlamenten kívül tett, nem jelenti azt, hogy e cselekmény ne tartozhatna a mentelmi jog védelme alá: noha alapvetően valóban a Parlamentben tett nyilatkozatokra kell alkalmazni, nem kizárt, hogy az EP-n kívül tett valamely nyilatkozat a képviselői feladatok ellátása során kifejtett véleménynek minősüljön. Ez a nyilatkozat jellegétől és tartalmától függ, a „vélemény” fogalmát pedig tágan kell értelmezni: az magában foglalja mindazokat a megnyilvánulásokat és nyilatkozatokat, amelyek – tartalmuknál fogva – szubjektív értékeléseket képező állításoknak számítanak.³⁴³

Ahhoz azonban, hogy valamely véleményre vonatkozzék a mentelmi jog, az EP-képviselőnek a feladatai ellátása során kell azt kifejtenie, ezért kapcsolatnak kell fennállnia a kifejtett vélemény és a parlamenti feladatok között. Mivel a mentelmi jog teljes mértékben megakadályozhatja a nemzeti igazságügyi hatóságokat és bíróságokat abban, hogy a területükön a közrend tiszteletben tartásának biztosítása érdekében a bűncselekmények üldözésére és szankcionálására irányuló hatásköreiket gyakorolják, e mentelmi jog „aktiválódására” csak azzal a feltétellel kerülhet sor, hogy a kifejtett vélemény és a parlamenti feladatok ellátása közötti kapcsolat közvetlen és nyilvánvaló.³⁴⁴ Hogy e feltételek az alapügyben teljesülnek-e, annak megállapítása a kérdést előterjesztő bíróság feladata.³⁴⁵

Egy fontos eleme van még a Patriciello-ítéletnek, amely jelzi, hogy a Parlament e mentelmi jogosultság kapcsán nincs végső döntéshozó pozícióban. Az érintett olasz képviselő ugyanis a Parlamenthez fordult, amely kérelmének megfelelően határozatot hozott Patriciello mentelmi jogának és kiváltságainak fenntartásáról.³⁴⁶ A nemzeti bíróságnak a helyzet mérlegelését követően, amennyiben annak eredményeként azt állapítja meg, hogy a közvetlen és

³⁴² C-163/10. sz. ügy, 25-26. pont

³⁴³ C-163/10. sz. ügy, 29-32. pont

³⁴⁴ C-163/10. sz. ügy, 33-35. pont

³⁴⁵ A Bíróság finoman azért érzékeltette véleményét az alapügyről: „Meg kell állapítani azt is, hogy tekintettel a feltételek leírására, valamint az alapügyben érintett európai parlamenti képviselő állításainak tartalmára, úgy tűnik, hogy ezek az állítások viszonylag távol állnak az Európai Parlament tagjának feladataitól, ennek következtében pedig nehezen mutatható ki közvetlen kapcsolat a választópolgárok gondos figyelmet igénylő általános érdekeivel. Ezért, még ha meg is lehetne állapítani ilyen kapcsolatot, az nem lenne nyilvánvalóan adott.” C-163/10. sz. ügy, 36. pont

³⁴⁶ A kérelem előterjesztésére az EP Eljárási Szabályzata 6. cikkének (3) bekezdése alapján volt lehetősége. Eszerint a kiváltságok és mentességek fenntartására irányuló, képviselő, illetve volt képviselő által az elnöknek benyújtott összes kérelmet a Parlament plenáris ülésén jelentik be, és az illetékes bizottsághoz utalják.

nyilvánvaló kapcsolat fennáll, „csak annyit tehet, hogy levonja e mentelmi jog következményeit”, és megszünteti az érintett európai parlamenti képviselő ellen indított eljárást – ebből a szempontból az EP által hozott olyan határozat, amely fenntartja a képviselő mentelmi jogát, kizárólag olyan véleménynek minősül, amelynek a nemzeti bíróságokkal szemben nincs semmilyen kötelező ereje: a kiváltságokról és mentességekről szóló jegyzőkönyv ugyanis nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely a nemzeti bíróságok kötelezettségévé tenné, hogy engedjék át a Parlamentnek a döntés jogát abban a kérdésben, hogy fennállnak-e a mentelmi jog elismeréséhez szükséges feltételek.³⁴⁷

6. Az Európai Parlament székhelyének és működési helyeinek kérdése

Az Európai Parlament sajátos helyzetben van az Európai Unió többi intézményéhez képest, mivel munkáját állandó jelleggel három, különböző országokban fekvő városban végzi. Az intézmény hivatalos székhelye a franciaországi Strasbourg, a Parlament bizottságai és politikai csoportjai azonban Brüsszelben üléseznek, és a belga főváros a helyszíne a kiegészítő, illetve rendkívüli plenáris üléseknek is, a parlamenti titkárság pedig Luxembourg városában működik. A Parlament munkavégzésének e szokatlan földrajzi megosztottsága történeti okokra vezethető vissza, a kialakult helyzet változatlanságának azonban már politikai indokai vannak, és nem elhanyagolható többletköltséget jelent az Európai Uniónak. E fejezet célja felvázolni a kérdés jogi hátterét, elemezni a vonatkozó európai bírósági esetjogot, illetve bemutatni az egységes parlamenti működési hely kialakítására vonatkozó törekvéseket. Az esetjogi vívmányok jelentőségének megértéséhez szükséges feltárni a Parlament „többlaki” működésének kialakulásához vezető okokat, továbbá az egyes jogviták közötti történésekre is tekintettel kell lenni.

6.1. Az Európai Parlament működési helyeinek kialakulása

1952-ben, az Európai Szén- és Acél Közösség (ESZAK)³⁴⁸ megkezdte működésének első évében 1952-ben, csupán egy megfelelő felszereltségű parlamenti épület állt rendelkezésre, amelyben az ESZAK Közgyűlése elkezdhetette tevékenységét: az Európa Tanács Parlamenti

³⁴⁷ C-163/10. sz. ügy, 38-39. pont

³⁴⁸ Az ESZAK-Szerződést 1951. április 18-án írték alá az alapító államok, a szerződés hatályba lépésére 1952. július 23-án került sor.

Közgyűlésének strasbourg-i ülésterme. A szimbolikus jelentőséggel is bíró elzászi városban működő épületben biztosított volt a többnyelvű szinkrontolmácsolás lehetősége is. A Közgyűlés titkárságát azonban Luxembourgba helyezték az alapítók, tekintettel arra, hogy az ESZAK Tanácsa és Főhatósága is e városban kezdte meg működését.³⁴⁹

Az Európai Gazdasági Közösség és az Európai Atomenergia Közösség megalapításakor az immár a három Közösség közös parlamenti intézményeként működő Közgyűlés székhelye is Strasbourg maradt.³⁵⁰ A két új szervezet megalakulása azonban tovább bonyolította a helyzetet, hiszen az EGK és az Euratom szerveinek többsége brüsszeli székhellyel kezdte meg működését, ezért az Európai Parlament³⁵¹ bizottságai érhető módon Brüsszelben kezdték ülésezni, annak érdekében, hogy napi kapcsolatban lehessenek az ott székhellyel rendelkező Közösségi szervek tisztségviselőivel, képviselőivel.³⁵²

Az 1965-ben aláírt úgynevezett fúziós szerződés a három Közösség egységes Tanácsának és Bizottságának létrehozásáról rendelkezett, az egyes intézmények székhelyéről azonban a tagállamok nem hoztak végleges döntést. A kérdés átmeneti rendezése ugyanakkor mindenképpen szükséges volt, ezért ugyanazon évben a tagállamok kormányainak képviselői megállapodtak a Közösség egyes intézményeinek és szervezeti egységeinek ideiglenes helyéről. E határozat értelmében a Közösségek intézményeinek ideiglenes munkavégzési helye Brüsszel, Strasbourg és Luxemburg maradt.³⁵³ A fúziós szerződéssel azonos napon hatályba lépő megállapodás külön kiemelte, hogy a Közgyűlés Főtitkársága és annak szervezeti egységei Luxemburgban maradnak.³⁵⁴ Ezt követően, praktikus megfontolásokból, saját döntése alapján a Parlament Luxemburgban is elkezdett plenáris üléseket tartani, hiszen kényelmesebb és egyszerűbb volt az intézmény számára a Főtitkárság közvetlen közelében dolgozni.

³⁴⁹ CORBETT – JACOBS – SHACKLETON (2005), 33. o.

³⁵⁰ A két új integrációs közösség létrehozását megelőzően több elképzelés is volt arra vonatkozóan, hogy milyen szervezeti keretek között működjön e Közösségekben parlamenti közgyűlés. Felmerült, hogy mindhárom Közösség rendelkezhetne önálló közgyűléssel, illetve, hogy egy olyan kibővített parlamenti testület jöjjön létre, amely nem csak az ESZAK, az EGK és az Euratom közgyűlése lenne, hanem magába olvasztaná az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlését és a Nyugat-Európai Unió Közgyűlését is. Végül a – talán – legracionálisabb lehetőséget választották a tagállamok, amely megoldásról, kezdeti kétségeit leküzdve, végül az ESZAK Parlamenti Közgyűlése is támogatólag nyilatkozott. Lásd: PIODI, Franco: Az egységes parlament felé. Az ESZAK Parlamenti Közgyűlésének hozzájárulása a Római Szerződésekhez, Európai Parlament Elnökségi Főigazgatóság, Irattár és Dokumentációs Központ, 2007, 21-40. o.

³⁵¹ A Közgyűlés 1962-ben változtatta a nevét saját határozatával Európai Parlamentre (European Parliament Resolution of 30 March 1962, HL 1962, 1045.o.)

³⁵² CORBETT – JACOBS – SHACKLETON (2005), 33. o.

³⁵³ A tagállamok kormányai képviselőinek 67/446/EGK; 67/30/Euratom határozata a Közösség egyes intézményeinek és szervezeti egységeinek ideiglenes helyéről (HL 1967 152. 18. o), 1. cikk

³⁵⁴ Ibid. 4. cikk

A Luxemburgban tartott ülések száma fokozatosan emelkedett, míg 1976-ban és 1977-ben már több plenáris ülésre került sor a Nagyhercegség fővárosában, mint Strasbourgban – ez a gyakorlat azonban megváltozott az Európai Parlament közvetlen választásának bevezetésével. A képviselők létszáma ugyanis 1979-től jelentősen megugrott, és csak a strasbourgi ülésterem volt elég nagy ahhoz, hogy megfelelő helyszínt biztosítson a Parlament ülései számára, és mire Luxemburgban elkészült az új ülésterem, a képviselők már megszokták, hogy Strasbourgba járnak, ahol saját iroda is rendelkezésükre állt, ellentétben Luxemburggal.³⁵⁵ Az Európai Parlament válaszlépés gyanánt 1980. november 20-án elfogadott egy állásfoglalást, amelyben kifejtette, hogy aggódik működésének fizikai feltételei miatt, és felkérte a tagállamok kormányait, hogy egységes székhelyéről legkésőbb 1981. június 15-éig hozzanak határozatot. Ennek ellenére az 1981-ben összeülő Európai Tanács a helyzet változatlanul hagyása mellett döntött. A Parlament az általa meghatározott határidő lejártát követően, 1981 júliusában elfogadta az úgynevezett Zagari-határozatot, amelyben hangsúlyozta, hogy noha nem vitatja a tagállamok hatáskörének meglétét az intézmények székhelyének meghatározása kapcsán, ám mivel a tagállamok kormányai nem tartották be a határidőt, a Parlament kénytelen maga javítani a működési feltételein.³⁵⁶ A Parlament ezért úgy határozott, hogy amíg végleges döntés az egységes ülésezési helyéről nem születik, plenáris üléseit Strasbourgban tartja, a parlamenti bizottságok és a politikai csoportok Brüsszelben üléseznek, a Titkárság és a szolgálatok működése pedig felülvizsgálendő annak érdekében, hogy jelen döntésnek meg tudjon felelni, és elkerülhető legyen, hogy a titkársági személyzet jelentős része állandó jelleggel utazni kényszerüljön a különböző helyszínek között. Az Európai Parlament székhelyének kérdése először a Zagari-határozat elfogadásának következményeként került az Európai Bíróság elé, Luxemburg ugyanis e parlamenti döntés miatt keresetet indított a Parlament ellen.

6.2. A 230/81. számú Luxemburg kontra Parlament ügy

A Luxemburgi Nagyhercegség keresetével szerette volna megsemmisíttetni a Parlament azon határozatát, melynek értelmében Luxemburgban nem szándékozott plenáris üléseket tartani.

³⁵⁵ Ez utóbbi fejlemény okán a luxembourgi személyzet sztrájkot is kezdeményezett. Lásd: CORBETT – JACOBS – SHACKLETON (2005), 33. o.

³⁵⁶ A határozat alpjául szolgáló jelentés rapportőre Mario Zagari olasz európai parlamenti képviselő volt. <http://www.europafederalisterna.se/oneseat/?view=facts&lang=hu>

6.2.1. Az Európai Parlament elfogadhatósági kifogásai

A luxemburgi kormány keresetét elsődlegesen az ESZAKSz. 38. cikkére alapította amely szerint „a Bíróság valamely tagállam vagy a Főhatóság kérelmére megsemmisítheti a Közgyűlés vagy a Tanács jogi aktusait”. A Parlament azzal védekezett, hogy mivel állásfoglalását a három szerződésből eredő hatásköreit egységesen és oszthatatlanul gyakorolva hozta meg, azt nem lehet kizárólag az ESZAKSz. alapján megsemmisíteni, az EGKSz. illetve az EAKSz. pedig nem biztosít lehetőséget a Parlament jogi aktusainak megsemmisítésére.³⁵⁷ A Bíróság hangsúlyozta, hogy az Európai Közösségek egyes közös intézményeiről szóló, 1957. március 25-i egyezmény értelmében a három Szerződés által a Parlamentre (és a Bíróságra) ruházott hatáskörök „ezekben a Szerződésekben meghatározott feltételek mellett gyakorolhatók” – az egyes Szerződések között e tekintetben fennálló különbségeket tehát e közös intézmények létrehozatala nem szüntette meg. Ebből következően az ESZAKSz. 38. cikkében foglalt jogorvoslati lehetőségeket alkalmazni kell az olyan jogi aktusokra, és így a vitatott állásfoglalásra is, amelyek a három Szerződés tárgyköreit egyidejűleg és oszthatatlanul érintik, a Parlament kifogását így a Bíróság elutasította.³⁵⁸

A Parlament továbbá azzal is érvelt, hogy a kereset azért elfogadhatatlan, mivel azt egyetlen tagállam nyújtotta be, noha a székhely meghatározásának a joga az összes tagállamot együttesen illeti. A Bíróság azonban kimondta, hogy a keresetindítási jog az ESZAKSz. 38. cikke alapján minden tagállam számára egyénileg áll fenn, és hogy e jogorvoslati lehetőség nem függhet más tagállamoknak a Bíróság előtti eljárásban való részvételétől.³⁵⁹

Az Európai Parlament hivatkozott arra is, hogy vitatott határozata nem vált ki joghatásokat, mivel csak az intézmény belső szervezeti felépítését érinti, de a Bíróság úgy látta, hogy a vitatott parlamenti határozat joghatásának megítélése elválaszthatatlanul

³⁵⁷ 230/81. számú Luxemburgi Nagyhercegség kontra Parlament ügy, 14. pont. Ez a jogvita a Parlament harmadik személyekre joghatással bíró aktusainak megsemmisíthetőségét kimondó 294/83. sz. Les Verts kontra Parlament ügyet megelőzően keletkezett.

³⁵⁸ Ibid. 15-20. pont. A Bíróság itt még szükségtelennek tartotta megvizsgálni, hogy az EGKSz. 173. cikke alapján lehetne-e keresetet indítani a Parlament jogi aktusai ellen.

³⁵⁹ A Parlament a nemzetközi jogban alkalmazott *estoppel*-elvre is hivatkozott, amely alapján azt a következtetést vonta le, hogy a tagállamok arra vonatkozó mulasztása, hogy minden szükségeset tegyenek meg annak érdekében, hogy a Parlament székhelyéről megegyezésre jussanak, megakadályozza Luxemburgot abban, hogy bírósági eljárást kezdeményezzen. A Bíróság szerint azonban a tagállamok összességének hatáskörei gyakorlására vonatkozó esetleges mulasztása nem zárhatja ki egy, a Parlamentnek e hatáskörökbe való állítólagos beavatkozására vonatkozó kereset elfogadhatóságát Ibid. 22-27. pont (A „lefordíthatatlan” angolszász gyökerű *estoppel*-elv egyszerre jelenti az „adott szó szentségét”, a jóhiszemű eljárás elvét és azt, hogy saját felróható magatartására jogszerzés címén senki sem hivatkozhat – lásd KOVÁCS Péter: Nemzetközi közjog, Osiris, 2006, 146. o.)

összefügg tartalmának és a hatásköri szabályok betartásának a vizsgálatával, így tehát az ügy érdemének vizsgálata mellett döntött.

6.2.2. Az ügy érdemét érintő kérdések

A Luxemburgi Nagyhercegség a Parlament hatásköre hiányának megállapítását kérte, mivel szerinte a Parlament nem rendelkezik hatáskörrel arra vonatkozóan, hogy az intézmény székhelyéről határozatokat hozzon, mert ez a kérdés a tagállamok hatáskörébe tartozik. A Zagari-határozat kifejezetten sérti a tagállamok kormányai által e kérdésben hozott döntést: miután a Parlament feladta azt a gyakorlatát, hogy ülészeit Luxembourgban tartja, megsértette a *status quo* megerősítéséről szóló európai tanácsi határozatot.³⁶⁰

Az Európai Parlament előadta, hogy határozatával nem sértette meg a tagállamok által kialakított *status quo*-t, pusztán belső szervezési természetű döntést hozott, amellyel működésének hatékonyságát kívánta növelni.

A Bíróság leszögezte, hogy az intézményi székhelyek megállapításának joga vitathatatlanul a tagállamokat illeti a Szerződések alapján.³⁶¹ Ez a jogosultság azonban egyben kötelezettséget is jelent, hiszen e rendelkezések azzal, hogy a tagállamokra ruházzák a székhely meghatározására vonatkozó hatáskört, „felelőssé teszik a tagállamokat azért, hogy a Közösségek működésének biztosítása érdekében a Szerződésekben előírt intézményi rendelkezések rendszerét e tekintetben kiegészítsék”³⁶²A tagállamok nyilvánvalóan nem teljesítették kötelezettségüket végleges formában, az intézmények ideiglenes működési helyének meghatározásáról ugyanakkor gondoskodtak. Kiemelte azonban a Bíróság, hogy a tagállamoknak e hatáskörük ideiglenes gyakorlásakor (is) a jóhiszemű együttműködés, azaz a lojalitás kölcsönös követelménye értelmében tiszteletben kell tartaniuk a Parlamentnek a saját belső szervezete szabályozására vonatkozó hatáskörét, és figyelemmel kell lenniük arra, hogy e döntéseik ne akadályozzák a Parlament megfelelő működését. A Parlament öngazgatási joggal rendelkezik ugyan, ám e jogosultságnak ugyanúgy korlátját jelenti a jóhiszemű együttműködés elve, aminek következtében az intézmény tiszteletben kell, hogy tartsa a tagállamok hatáskörét, illetve az e hatáskör gyakorlása során született ideiglenes döntéseket is.³⁶³ A Parlament a Szerződések által megszabott jogosultsági keretek között járt el, amikor a

³⁶⁰ Luxemburg hivatkozott még lényeges eljárási szabályok megsértésére is, ám e keresetét egyáltalán nem tudta alátámasztani, ezért a Bíróság elutasította azt. Ibid. 60-61. pont

³⁶¹ Az ügye idején az ESZAKSz. 77. cikke és az EGKSz. 216. cikke, valamint az EAKSz. 189. cikke, jelenleg pedig az EUMSz. 341. cikke és az az EAKSz. 189. cikke tartalmazza a kérdéses rendelkezést.

³⁶² 230/81. sz. Luxemburg kontra Parlament ügy, 34-35. pont.

³⁶³ Ibid. 36. és 38. pont

Zagari-határozatot hozta, tehát – a luxemburgi kormány álláspontja ellenére – nem lehet úgy tekinteni, hogy a Parlament pusztán azáltal túllépte a hatáskörét, hogy a működési helyét érintő állásfoglalást fogadott el.

Ami a plenáris ülések helyszínét illeti, a Bíróság hangsúlyozta, hogy a tagállamok ideiglenes döntése alapján a Parlament székhelye Strasbourg, ezen a tényen nem változtat, hogy a Parlament a hatvanas évek második felében bevezette azt a gyakorlatot, hogy plenáris ülései egy részét Luxemburgban tartja. A luxemburgi kormány pedig éppen erre a gyakorlatra, valamint az 1965-ös megállapodásban előírt *status quo* fenntartásáról szóló európai tanácsi nyilatkozatra hivatkozik, amikor annak megállapítását kéri, hogy az összes plenáris ülés Strasbourgban történő megtartásáról hozott határozat sérti a tagállamok hatáskörét. A Parlament a Luxemburgban történő ülésezést saját kezdeményezésére határozta el, és e gyakorlatot a tagállamok nem hagyták jóvá még hallgatólagosan sem.³⁶⁴ Az Európai Tanácsnak a fennálló helyzet fenntartásáról szóló nyilatkozata tehát nem akadályozhatja meg a Parlamentet abban, hogy felhagyjon egy olyan gyakorlattal, amelyet korábban a saját kezdeményezésére vezetett be. A Bíróság az Európai Parlament öngazgatási-önszervezési joga jogszerű gyakorlásának tekintette azt is, hogy a parlamenti bizottságok és a képviselőcsoportok Brüsszelben üléseznek, rámutatva arra is, hogy e gyakorlatot soha nem kérdőjelezte meg egy tagállam sem.³⁶⁵

A Zagari-határozatnak a Főtitkárság szervezetét érintő rendelkezései kapcsán a Bíróság kimondta, hogy – noha a tagállamok ideiglenes döntése alapján az adminisztratív testület működési helye továbbra is Luxemburg – mivel a Parlament nem rendelkezik egységes működési hellyel, képesnek kell lennie arra, hogy a működés különböző, a Főtitkárságának székhelyétől eltérő helyszínein fenntartsa azt az infrastruktúrát, amely nélkülözhetetlen ahhoz, hogy a Szerződésekben előírt feladatait (mindegyik működési helyszínen) el tudja látni. Ezért egy korlátozott személyzeti infrastruktúrának a titkárság székhelyén kívüli kiépítése nem sérti a tagállamok által meghatározott *status quo*-t, feltéve, hogy a személyzet áthelyezése az említett korlátok között marad, azaz nem lépi túl a működéshez feltétlenül szükséges mértéket. A Parlament vitatott határozata a titkársági személyzet áthelyezéséről azonban konkrét döntést nem tartalmazott, csupán a kérdés későbbi eldöntéséről rendelkezett. A Luxemburgi Nagyhercegség keresetét a Bíróság fentiekre

³⁶⁴ A francia kormány több ízben is vitatta ennek a gyakorlatnak a tagállamok határozataival való összeegyeztethetőségét, és kérte a Parlamentet, hogy változtasson ülésezési rendjén. Ibid. 42-43. pont

³⁶⁵ Ibid. 48. pont

tekintettel elutasította, a Parlament plenáris üléseinek rendszeres székhelyévé így Strasbourg vált.

6.3. A 108/83. sz. Luxemburg kontra Parlament ügy

A Luxemburg által sikertelenül megtámadott Zagari-határozat alapján az Európai Parlament elfogadta a „Zagari-jelentés Európai Parlament általi, 1981. július 7-i elfogadásából levonandó következtetésekről” szóló állásfoglalását. E határozatában a Parlament a Főtitkársága személyzetének megosztásáról döntött akképpen, hogy a főként a plenáris ülések működését segítő szervezeti egységeket Strasbourgba, az elsősorban a bizottságok működését segítő szervezeti egységeket Brüsszelbe kívánta áthelyezni.³⁶⁶ Az állásfoglalást vita nélkül, a Parlament Eljárási Szabályzatának az ügy időpontjában hatályos 49. cikkében előírt írásbeli eljárás szerint fogadták el.³⁶⁷ A Luxemburgi Nagyhercegség megsemmisítési keresetet nyújtott be az említett parlamenti határozat ellen.³⁶⁸

6.3.1. Az elfogadhatóság kérdése

A Parlament a keresetet elfogadhatatlannak tartotta, arra hivatkozással, hogy a megtámadni kívánt állásfoglalás „nem határozati jellegű”: az illetékes szerveknek – jelen esetben a Parlament Elnökségnek és főtitkárnak - szóló, intézkedésre irányuló felhívás, amelynek az a célja, hogy javasoljon, és politikai iránymutatást nyújtson e szervek esetleges határozataira vonatkozóan, anélkül azonban, hogy e határozatok konkrét tartalmát meghatározná. A Parlament belső szervezeti felépítésével összefüggő adminisztratív intézkedésről van szó, amely önmagában nem vált ki joghatást, tehát ugyanolyan jellegű, mint a 230/81. sz. ügyben a kereset tárgyát képező állásfoglalás.³⁶⁹ A Bíróság azonban a luxemburgi kormány álláspontjával értett egyet, mely szerint az állásfoglalás szövege tartalmából kitűnik, hogy a konkrét, végrehajtható intézkedéseket tartalmaz a Parlament adminisztratív személyzetének Brüsszel és Luxembourg közötti megosztásáról (ennek kapcsán írja elő a címzettek cselekvését), ezért tehát pontos és konkrét határozati jelleggel rendelkezik, és joghatásokat vált ki – így meg is támadható.

³⁶⁶ Európai parlamenti állásfoglalás a Zagari-jelentés Európai Parlament általi, 1981. július 7-i elfogadásából levonandó következtetésekről, 1983. május 20. (HL 1983 C 161., 155. o.)

³⁶⁷ A jelenleg hatályos Eljárási Szabályzat e rendelkezés mai, módosított megfelelőjét a 138. cikkében tartalmazza.

³⁶⁸ 108/83. sz. Luxemburg kontra Parlament ügy [EBHT 1984., 1945. o.]

³⁶⁹ 108/83. sz. Luxemburg kontra Parlament ügy, 19. pont

6.3.2. Az ügy érdeméről

Luxemburg szerint a Parlament a vitatott állásfoglalás elfogadásával túllépte az EK Sz. által ráruházott hatáskörét, mivel, noha jogában áll a megfelelő működésének biztosításához szükséges intézkedéseket elfogadni, e joga gyakorlása során tiszteletben kellett volna tartania a tagállamoknak az intézmények székhelye kijelölésére vonatkozó hatáskörét. A luxemburgi kormány szerint a Parlament nem volt tekintettel a Bíróság 230/81. sz. ügyben hozott ítéletére, melyben kimondta, hogy „kizárólag a Parlament feladatainak ellátásához nélkülözhetetlen infrastruktúrát kell fenntartani a különböző működési helyeken”, minden más, a Parlament Főtitkárságának teljes vagy részleges áthelyezésére vonatkozó határozat túlterjeszkedne a parlamenti hatáskör korlátain.

A Bíróság hangsúlyozta (hivatkozva a 230/81. sz. ügyre is), hogy a parlamenti személyzet áthelyezése valóban nem lépheti túl az említett korlátokat: bármely, a Parlament Főtitkárságának vagy szervezeti egységeinek teljes vagy részleges, *de iure* vagy *de facto* áthelyezésére vonatkozó döntés ugyanis sértené a tagállamok által az 1965-ös fúziós szerződés 37. cikke értelmében a Luxemburgi Nagyhercegségnek nyújtani kívánt garanciákat.³⁷⁰ Márpedig az állásfoglalás a Főtitkárság személyzetének Strasbourg és Brüsszel közötti megosztását írja elő, előírva ezen egységek e helyszíneken történő állandó elhelyezését. A parlamenti állásfoglalás szövege úgy utal Luxembourgra, mint amely „az igazságszolgáltatási és pénzügyi intézmények székhelye kíván maradni” - következésképpen Luxemburg a továbbiakban nem maradna a Titkárság székhelye.

A Bíróság ennek alapján megállapította, hogy az Európai Parlament túllépte hatáskörét, a vitatott állásfoglalást pedig semmissé nyilvánította.

6.4. A 358/85. és 51/86. sz. Franciaország kontra Parlament egyesített ügyek

Az Európai Parlament a Bíróság döntésének figyelembe vétele mellett ugyanakkor továbbra is tevékenykedett Brüsszelben, hiszen bizottságai és politikai csoportjai üléseztek a belga fővárosban. A képviselőknek idővel azzal a problémával kellett szembesülniük, hogy a brüsszeli ülésezési lehetőségek nem megfelelőek, mivel nem áll rendelkezésre nagyobb létszámot befogadni képes ülésterem: ez a helyzet már a legnagyobb létszámú politikai frakciók ülésezése kapcsán is nehézségként jelentkezett, a kiegészítő vagy rendkívüli plenáris ülések tartásáról nem is beszélve. Így, tekintettel egyrészt a fennálló helyzetre, másrészt a Közösség további bővítésének szándékára is, a Parlament 1985 októberében úgy döntött, hogy

³⁷⁰ 108/83. sz. Luxemburg kontra Parlament ügy, 30. pont

épített egy legalább 600 férőhelyes teremmel rendelkező, és megfelelően felszerelt új épületet Brüsszelben.³⁷¹ Az erről szóló parlamenti állásfoglalást – amelyet az Európai Parlament sürgősségi eljárásban fogadott el – a francia kormány két keresetben is támadta, kérve annak semmissé nyilvánítását.³⁷²

6.4.1. Az elfogadhatóságról

Az Európai Parlament elsősorban előterjesztette, hogy a Franciaország által benyújtott második kereset mindenképpen elfogadhatatlan, hiszen a két ügyben azonosak a felek, azonos a keresetek tárgya, és még a jogalapok is azonosak – tekintettel arra, hogy a második keresetben eredetileg új elemként szereplő, az arányosság elvének megsértésére vonatkozó kifogását a francia kormány a válaszok szakaszában már felhozta az első ügyben is. A Bíróság mindezekre tekintettel az 51/86. sz. keresetet elfogadhatatlanság okán elutasította.³⁷³

A Parlament második elfogadhatatlansági kifogását, mely arra vonatkozott, hogy a megtámadott állásfoglalás nem tartozik a Bíróság előtt megtámadható jogi aktusok körébe, mindkét keresettel szemben előterjesztette. Az intézmény kifejtette, hogy a Bíróság gyakorlata értelmében csak azok a parlamenti aktusok támadhatók meg semmissé nyilvánítási eljárásban, amelyek alkalmasak harmadik személyek tekintetében joghatás kiváltására.³⁷⁴ Márpedig a vitatott állásfoglalás a Parlament szerint nem képes joghatás kiváltására, főleg mivel ingatlanok megszerzését feltételezi – a Parlament pedig nem dönthet önállóan ilyen tulajdonszerzésről, ugyanis ez az EUMSZ. 335. cikke (akkor az EGKSz. 211. cikke) értelmében a Bizottság közreműködését igényli.³⁷⁵

A Bíróság kiemelte, hogy a francia kormány által előterjesztett kifogások nem arra vonatkoznak, hogy a Parlament ingatlantulajdont szerez, hanem arra, hogy a Parlament az állásfoglalásban azon szándékát fejezte ki, hogy Brüsszelben plenáris üléseket tartson és,

³⁷¹ 1985. október 24-i európai parlamenti állásfoglalás (HL 1985 C 343., 84. o.)

³⁷² 358/85. sz. és 51/86. sz. Francia Köztársaság kontra Parlament egyesített ügyek [EBHT 1988., 4821. o.]

³⁷³ A francia kormány kijelentette, hogy a második kereset elutasítását nem ellenezi, feltéve, hogy a Bíróság az arányosság elvére épülő érvelést nem tekinti olyan új jogalpnak, amely az első kereset keretében nem hozható fel. A Bíróság elfogadta Franciaország azon érvelését, mely szerint az arányosság elvére történő hivatkozás önmagában nem értelmezhető ebben a helyzetben, e hivatkozás célja az első keresetben kifejtett, a Parlament hatáskörtúllépésről szóló érvelés alátámasztása. 358/85. sz. és 51/86. sz. Francia Köztársaság kontra Parlament egyesített ügyek, 8-10. pont.

³⁷⁴ Lásd többek között a 294/83. sz. Les Verts kontra Parlament ügyben hozott ítéletet.

³⁷⁵ EGKSz. 211. cikk: „A Közösség valamennyi tagállamban az adott tagállam jogában a jogi személyeknek biztosított legteljesebb jogképességgel rendelkezik; így különösen ingó és ingatlan vagyont szerezhethet és idegeníthet el, továbbá bíróság előtt eljárhat. E célból a Közösséget a Bizottság képviseli.” A jelenleg hatályos szabályozás (EUMSZ. 355. cikk) már kimondja, hogy az Uniót a Bizottság képviseli ugyan, de „igazgatási autonómiájuk alapján a saját működésükkel kapcsolatos ügyekben” az Uniót az egyes intézmények maguk képviselik.

hogy az e célból szükséges létesítményeket biztosítsa maga számára – így az elfogadhatóságról nem lehet az állásfoglalás tartalmának és terjedelmének vizsgálata nélkül döntést hozni.

6.4.2. Az ügy érdekét érintő kérdések

A francia kormány elsősorban eljárási szabályok súlyos megsértése miatt kérte a parlamenti állásfoglalás megsemmisítését: azt kifogásolta, hogy a Parlament nem fogadhatta volna el az állásfoglalást sürgősségi eljárásban, mert ez csak „időszerű és sürgős kérdésekben előterjesztett vitaindítványokra és állásfoglalási indítványokra” alkalmazható, a vitatott állásfoglalás pedig nem ilyen jellegű. A Bíróság meglehetősen tömörséggel rámutatott azonban akkor is, hogy a sürgősségi eljárás alkalmazásáról való döntés nyilvánvalóan a Parlament működésének belső megszervezése körébe tartozik, és ezért nem képezheti bírósági felülvizsgálat tárgyát.³⁷⁶

A francia kormány ezen felül arra hivatkozott, hogy az Európai Parlament hatáskör hiányában cselekedett, amikor intézkedéseket tett annak érdekében, hogy a jövőben Brüsszelben plenáris üléseket tartson, mivel a primer jog értelmében az intézmények székhelyét a tagállamok kormányai határozzák meg közös megegyezéssel.

A Bíróság ugyanazon gondolatmenetet követte ezen ügy eldöntése során, amelyet már a 230/81. sz. ügy ítéletében is kialakított: rámutatott, hogy az Európai Parlament köteles a belső szervezete szabályozására vonatkozó öngazgatási hatáskörének gyakorlása során tiszteletben tartani a tagállamok kormányainak az intézményi székhelyek meghatározására vonatkozó hatáskörét (és az e tárgyban hozott ideiglenes döntéseket), másrészt a tagállamok kötelesek döntéseik meghozatala során tiszteletben tartani a Parlament említett hatáskörét, és ügyelniük kell arra, hogy az ilyen döntéseik ne akadályozzák a Parlament megfelelő működését. A tagállamok kormányainak az intézmény székhelyére vonatkozó határozatai így nem zárják ki, hogy a Parlament úgy döntsön, hogy egy plenáris ülést Strasbourgon kívül tart meg, feltéve, hogy ez a döntés Strasbourg hivatalos székhely státusát tiszteletben tartja, és kivételes jellegű, továbbá e döntést a Parlament megfelelő működésével kapcsolatos objektív, hasznos indokok támasztják alá.³⁷⁷ A francia kormány a Parlament szándékait tartalmazó állásfoglalás azon részét sérelmezte, mely szerint az új, Brüsszelben építendő épületben „a bizottságok, illetve csoportok üléseinek szentelt hét folyamán különös vagy kiegészítő

³⁷⁶ 358/85. sz. és 51/86. sz. Francia Köztársaság kontra Parlament egyesített ügyek, 16-17. pont

³⁷⁷ 358/85. sz. és 51/86. sz. Francia Köztársaság kontra Parlament egyesített ügyek, 36. pont

plenáris ülészekot lehetne tartani”.³⁷⁸ A Parlament képviselője a szóbeli tárgyaláson azzal indokolta ezt a szándékot, hogy a Parlamentnek képesnek kell lennie rövid határidőn belül rövid tartamú rendkívüli ülészekokat szerveznie, különösen a költségvetési és az együttműködési eljárás keretében.³⁷⁹ Amikor az ilyen ülészekokat az alatt az egy hét alatt kell megtartani, amikor a parlamenti bizottságok, illetve a politikai csoportok éppen Brüsszelben üléseznek, aligha tartható ésszerűnek, hogy az említett üléseken való részvétel céljából Brüsszelben tartózkodó tagjaitól megkövetelje, hogy egy rövid tartamú plenáris ülészek kedvéért Strasbourgba utazzanak, majd pedig térjenek vissza Brüsszelbe.³⁸⁰

A Bíróság álláspontja szerint a Parlament az állásfoglalás megszövegezése során, a „különleges vagy kiegészítő plenáris ülészek” kifejezés használatával hangsúlyozta az építendő épület e használati módjának kivételes jellegét. A Bíróság továbbá a Parlament valós, objektív indokokkal alátámasztott igényének minősítette azt a törekvést, hogy munkáját a lehető legésszerűbben és leghatékonyabban szervezze meg – már amennyire ez az adott körülmények között, az intézmény állandó székhelyéről való döntés hiányában lehetséges.

A Bíróság kimondta, hogy azon szándék, hogy a Parlament szükség szerint rendkívüli üléseket tarthasson Brüsszelben a bizottsági hét során, az intézmény öngazgatási joga terjedelmének határain belül marad, és nem sérti a tagállamok kormányainak az intézményi székhelyek meghatározására vonatkozó jogát. A francia kormány keresetét a Bíróság ezért 1988 szeptemberében meghozott ítéletében elutasította.

6.5. Az EP 1989-es szervezeti állásfoglalása

Az Európai Parlament 1989 januárjában újabb állásfoglalást fogadott el a működési helyeivel kapcsolatban. Az állásfoglalásban a Parlament ismét felhívta a tagállamokat, hogy hozzanak végleges döntést az intézmény székhelyéről, de már maga az állásfoglalás is valószínűtlennek tartotta a kérés teljesülését, emlékeztetve, hogy az említett döntés meghozatala több mint 30 éve várat magára.³⁸¹ Az állásfoglalásban a Parlament kiemelte, hogy úgy ítéli meg, hogy a tagállami kormányok döntésének hiányában ahhoz, hogy el tudja látni az rábízott jelentős jogalkotói, költségvetési és ellenőrző feladatokat, szükség van nagyobb mértékű átszervezésre, valamint arra, hogy csökkentse tevékenységeinek és személyzetének a három

³⁷⁸ 358/85. sz. és 51/86. sz. Francia Köztársaság kontra Parlament egyesített ügyek, 38. pont

³⁷⁹ Értelemszerűen az együttdöntési eljárás még nem létezett, hiszen a Maastrichti Szerződést megelőző jogesetről van szó.

³⁸⁰ 358/85. sz. és 51/86. sz. Francia Köztársaság kontra Parlament egyesített ügyek, 39. pont

³⁸¹ Az Európai Parlament 1989. január 18-i, állásfoglalása az intézmények székhelyéről és az Európai Parlament fő működési helyéről (HL 1989 C 47., 88. o.). Idézi CORBETT – JACOBS – SHACKLETON (2005), 34. o.

működési hely közötti szétszórtsága mértékét. Az EP álláspontja szerint megfelelő működéséhez nélkülözhetetlen a Brüsszelben rendelkezésre álló olyan személyi állomány, amely a bizottságok és küldöttségek munkájának támogatása, a tájékoztatás és a közönségkapcsolatok valamint a tanulmánykészítés és kutatás területén dolgozik. Az állásfoglalás kijelenti továbbá, hogy a Parlamentre ruházott megnövekedett feladatok eredményes ellátása megköveteli, hogy az intézmény a bizottsági és képviselőcsoporti üléseknek szentelt héttel egyidejűleg további kiegészítő plenáris üléseket tartson. Luxemburg erre a lépésre egy újabb bírósági keresettel válaszolt.³⁸²

Az ügy eldöntését megelőzően francia EP-képviselők egy csoportja írásba foglalt biztosítékot követelt a Parlamenttől arra vonatkozóan, hogy az új brüsszeli épületek használatba vételét követően is Strasbourg marad a plenáris ülések helyszíne, illetve, hogy a francia városban is kezdeményezni fogja az intézmény egy új ülésterem megépítését. Az Európai Parlament Elnöksége 1990-ben e követelésnek megfelelő kompromisszumos javaslatot dolgozott ki, amely heves vitákat váltott ki a plenáris ülésen, ám végül 1990 áprilisában elfogadásra került.³⁸³ Szintén még a luxemburgi kormány keresetéről való döntést megelőzően, 1991. január 30-án és február 6-án az Európai Parlament kiegészítő plenáris üléseket tartott Brüsszelben annak érdekében, hogy idejében reflektálni tudjon az Öböl-háborúban, illetve a balti államokban zajló, kiemelkedő politikai jelentőséggel bíró eseményekre – e két ülésen ugyanakkor állásfoglalásokkal kapcsolatos formális szavazásra nem került sor. A két ülésen az Európai Bizottság is képviseltette magát, a Tanács elnöki tisztét éppen betöltő Luxemburg képviselői azonban tiltakozásul nem vettek részt.³⁸⁴ A brüsszeli rendkívüli ülések gyakorlata folytatódott, ám ezeket formálisan nem plenáris üléseknek, hanem „a kiterjesztett Elnökség üléseinek”, vagy az „Elnökök Értekezlete nyilvános üléseinek” nevezték.³⁸⁵ Az Európai Bíróság eközben meghozta ítéletét a Luxemburgi Nagyhercegség keresete ügyében.

6.6. A C-213/88. és C-39/89. sz. Luxemburg kontra Parlament egyesített ügyek

³⁸² C-213/88. és C-39/89. sz. Luxemburgi Nagyhercegség kontra Parlament egyesített ügyek, 10-11. pont

³⁸³ CORBETT – JACOBS – SHACKLETON (2005), 35. o.

³⁸⁴ E viselkedést a Parlament később 1991. március 14-én külön állásfoglalásban ítélte el. Lásd: Ibid.

³⁸⁵ CORBETT – JACOBS – SHACKLETON (2005), 164. o.

Luxemburg megsemmisítési keresettel támadta meg az EP Elnökségének két 1988-as határozatát³⁸⁶, illetve az EP fent említett 1989-as állásfoglalását az Európai Bíróság előtt. A Parlament, illetve Elnöksége e döntéseiben elfogadott egyes brüsszeli építési projekteket, felhatalmazta a Főtitkárt arra, hogy tegyen meg minden szükséges intézkedést annak érdekében, hogy 1990 folyamán az új épületek az EP rendelkezésére álljanak, és jóváhagyta a Főtitkárnak a Parlament tevékenységei átszervezésével összefüggő iránymutatásait. Az EP úgy határozott továbbá, hogy megfelelő működéséhez elengedhetetlen, hogy rendelkezzen Brüsszelben a bizottságok és küldöttségek tevékenységét kiszolgáló, a tájékoztatás és közönségkapcsolatok terén dolgozó, a tanulmánykészítésben és kutatásban résztvevő személyzettel, valamint a személyzet azon más tagjaival, akiknek elsődleges feladata, hogy közvetlenül valamely EP-képviselő mellett dolgozzanak.

6.6.1. Az elfogadhatóság kérdése

Az EP vitatta, hogy a C-213/88. sz. ügy keresetében megtámadott két elnökségi határozat megsemmisítési eljárás tárgya lehetne, mivel azok tisztán belső szervezeti döntések. A Bíróság rámutatott, hogy ítélezési gyakorlata szerint az intézmények jogi aktusainak semmisségi eljárásban történő megtámadhatósága elsősorban azok jellegétől-tartalmától, nem pedig megjelenési formájától függ.³⁸⁷ Annak vizsgálata pedig, hogy a kérdéses jogi aktusok alkalmasak-e joghatás kiváltására harmadik személyek irányában, elválaszthatatlan a döntések tartalmának érdemi vizsgálatától. Az EP szerint továbbá a C-39/89. sz. ügyben vitatott állásfoglalás sem támadható megsemmisítési keresettel, mert nincs határozati jellege – a Parlament saját belső szervezete kialakítására vonatkozó hatáskörébe illeszkedik, amely nem tartozik bírósági felülvizsgálat alá. A kérdéses állásfoglalás viszont nem csak az EP véleményét jeleníti meg egy kérdésről³⁸⁸, hanem határozati jelleggel bír, mivel olyan intézkedésekről rendelkezik, amelyek az EP átszervezési tevékenységéhez nélkülözhetetlenek. A Bíróság ezért elfogadhatónak nyilvánította Luxemburg kereseteit.³⁸⁹

³⁸⁶ Az Európai Parlament Elnökségének a brüsszeli tájékoztatási és közönségkapcsolati szervezetei egységekről szóló, 1988. június 1-jei és 2-i határozatát, ill. az Elnökség 1988. június 15-i, „Feljegyzés az Európai Parlament által a három szokásos működési helyen folytatott tevékenységek középtávú előirányzásáról” című határozatát.

³⁸⁷ C-213/88. és C-39/89. sz. egyesített ügyek, 15. pont.

³⁸⁸ Mint pl. a 87/77., 130/77., 22/83., 9/84. és 10/84. sz. Salerno kontra Tanács és Bizottság egyesített ügyek esetén [EBHT 1985., 2523. o.].

³⁸⁹ C-213/88. és C-39/89. sz. egyesített ügyek, 14-16. és 23-28. pont. A Parlamentnek a kereset pontatlanságára vonatkozó kifogását szintén elutasította a Bíróság (18-22. pont).

6.6.2. Az ügy érdeméről

A Bíróság utalt az EP öngazgatási jogára, valamint az intézmények ideiglenes székhelye meghatározásáról szóló 1965-ös megállapodásra, mint a jogvita két oldalát jelentő szabályozásra, majd megvizsgálta a három vitatott döntést.

Luxemburg álláspontja szerint, egy független központi sajtóiroda létrehozása Brüsszelben nem minősül olyan nélkülözhetetlen infrastrukturális egységnek, amely nélkül a Parlament brüsszeli működési helyén nem tudná ellátni „a Szerződéssel rábízott feladatokat”. A Parlament rámutatott: noha lehet, hogy az elnökségi határozat nem volt egyértelmű e tekintetben, de a központi sajtóiroda már 1980 óta Brüsszelben működik, ezért a vitatott határozat tárgya nem az említett iroda létesítése, hanem fejlesztése – e fejlesztés nélkül pedig az iroda már nem tudná adekvát módon ellátni feladatait, az EP hatáskörének terjedelme és brüsszeli tevékenységeinek bővülése okán.³⁹⁰ A Bíróság kiemelte, hogy a tájékoztatási politika eszközeinek meghatározása a közösségi jog keretei között minden intézményt megillető jogosultság, és e tevékenység különösen fontos az Európai Parlament számára, amelynek, közvetlenül választott intézményként, a választói érdekében kell tevékenykednie, következésképp megfelelően tájékoztatnia is kell a közvéleményt tevékenységéről. Ezért, mivel a parlamenti tevékenységek jelentős része Brüsszelben folyik, ahová nagyszámú újságírókat akkreditálnak, a brüsszeli EP-sajtóiroda bővítése nem haladta meg a Parlamentnek a belső szervezete kialakítására vonatkozó hatáskörének gyakorlása keretében biztosított mérlegelési jogkört.³⁹¹

A brüsszeli építési és bérlési projekteket jóváhagyó parlamenti határozat vonatkozásában a luxemburgi kormány álláspontja az volt, hogy az Elnökség által elfogadott építési projektek valójában a szervezeti egységek áthelyezésének folytatásai, így nem felelnek meg a nélkülözhetetlen infrastruktúrára vonatkozó szükséglete követelményének, és az arányosság elvének sérelmével járnak. A Bíróság úgy látta, hogy a Parlament főtitkárának feljegyzéséből és az Elnökség határozatából kivehető, hogy az EP célja az, hogy megfelelő számú irodát és üléstermet biztosítson a képviselők, a politikai csoportok és a Főtitkárság számára, e cél elérésére pedig az EP joggal törekedhet a belső szervezete kialakítására vonatkozó hatásköre keretén belül.³⁹²

Ami az 1989-es állásfoglalást illeti, Luxemburg keresete szerint a vitatott állásfoglalás elfogadásával a Parlament átlépte hatáskörének korlátait és figyelmen kívül hagyta a

³⁹⁰ C-213/88. és C-39/89. sz. egyesített ügyek, 32-33. pont

³⁹¹ C-213/88. és C-39/89. sz. egyesített ügyek, 35-36. pont

³⁹² C-213/88. és C-39/89. sz. egyesített ügyek, 40-42. pont

tagállamok kormányainak az intézmények székhelyének és ideiglenes működési helyeinek meghatározására vonatkozó hatáskörét, megsértve ezáltal az 1965-ös határozat 4. cikkét és az arányosság elvét.³⁹³ Az említett személyzeti körök Brüsszelbe történő áthelyezése a luxemburgi kormány szerint nem minősíthető nélkülözhetetlennek. Az Európai Parlament az állásfoglalásban előírt intézkedések megtételét azzal indokolta, hogy „különösen az Egységes Európai Okmány hatálybalépése óta munkaterhe és demokratikus felelőssége megnőtt.”³⁹⁴

Az EP utalt rá, hogy a gyakorlatban a képviselők is egyre inkább Brüsszelben laknak, hogy kapcsolatot tarthassanak a Bizottsággal és a Tanáccsal – a kérdéses személyzet pedig nélkülözhetetlen számukra feladatuk megfelelő ellátásához. Mi több, az EP „anélkül, hogy megkérdőjelezné a tagállamoknak a székhely meghatározására vonatkozó hatáskörét”, kifejtette: álláspontja szerint minél hosszabb ideig tétlenkednek a tagállamok a végleges székhely meghatározása kapcsán, a Parlament belső szervezete kialakítására vonatkozó hatáskörét annál tágabban kell értelmezni, különösen a működési helyek és a kapcsolódó szervezeti kérdések vonatkozásában.³⁹⁵

A Bíróság megállapította, hogy pusztán a tagállami kormányok késlekedése nem növelheti az EP mérlegelési jogkörét öngazgatási joga keretében, és tiszteletben kell tartania a kormányok vonatkozó – jöllehet ideiglenes, ám kötelező – döntését. Utalt azonban a Bíróság arra, hogy a tagállamok nem kérdőjelezték meg az EP gyakorlatát, miszerint bizottságai és frakciói Brüsszelben tartják üléseiket, ezért a Parlament jogosan megteheti azokat az intézkedéseket (az említett korlátokon belül), amelyek szükségesek a megfelelő szervezeti keretek biztosításához. A személyzet áthelyezése kapcsán hozott döntések szükségszerűségét a Parlamentnek kell elsősorban megítélni. Az állásfoglalásban olyan személyek érintettek, akiknek fő feladata, hogy közvetlenül valamely képviselő mellett dolgozzanak, illetve nélkülözhetetlenek bizonyos, Brüsszelhez kötődő szervezeti egységek (pl. a központi sajtóiroda) megfelelő működéséhez, a brüsszeli ingatlanokra vonatkozó határozatok pedig a jogvitának csak járulékos aspektusát képezik, így azok alapján nem vitatható a megtámadott állásfoglalás jogszerűsége.³⁹⁶

Mindezekre tekintettel a Bíróság kimondta, hogy az EP nem lépte túl a hatáskörét, és elutasította a luxemburgi kormány kereseteit.³⁹⁷ Az ítéletben a Bíróság megerősítette, hogy a

³⁹³ A luxemburgi kormány álláspontja alátámasztása érdekében utalt a (fentebb ismertetett) 230/81. sz. ügyben született ítéletre, ahol a Bíróság a hatáskörgyakorlás korlátairól értekezett. C-213/88. és C-39/89. sz. egyesített ügyek, 46. pont

³⁹⁴ C-213/88. és C-39/89. sz. egyesített ügyek, 48. pont

³⁹⁵ C-213/88. és C-39/89. sz. egyesített ügyek, 49. pont

³⁹⁶ C-213/88. és C-39/89. sz. egyesített ügyek, 56-58. pont

³⁹⁷ Az ítélet 1991. november 28-án született.

Parlamentnek öngazgatási joga keretében relatíve széles diszkrecionális joga van, hiszen az átcsoportosítás a brüsszeli személyzet mintegy megduplázódásához vezetett, nincs azonban arról szó, hogy teljességgel az EP diszkréciójára lenne bízva a parlamenti alkalmazottak munkavégzési helyének meghatározása³⁹⁸ – elmozdulás lehetséges volt Luxembourgtól Brüsszel felé, ám teljes áthelyezést a Bíróság nem engedélyezhet, tekintettel a tagállamok hatásköreinek tiszteletben tartására

6.7. Az 1992. évi edinburghi európai tanácsi döntés és az EP új strasbourggi épületének megépítése

Az új brüsszeli parlamenti épületek bérleti szerződését az EP elnöke nem sokkal az ítélet után, 1992 januárjában aláírta, és az intézmény megkezdte plenáris ülései Brüsszel és Strasbourg közötti megoszlásának tervezését. A francia kormány, veszélyeztetve érezve a strasbourggi székhely helyzetét, erőteljes nyomást gyakorolt a tagállamokra annak érdekében, hogy végleges döntés szülessen az EP (és a többi intézmény) székhelyéről.³⁹⁹ Az Európai Tanács edinburghi ülésén 1992 decemberében végül megállapodtak a tagállamok. A tagállamok kormányai képviselőinek közös megállapodással hozott, az Európai Közösségek intézményei, egyes szervei és szervezeti egységei székhelyének meghatározásáról szóló határozata 1. cikkének a) pontja értelmében az „Európai Parlament székhelye Strasbourgban van, ahol a havi plenáris ülések tizenkét időszakát, beleértve a költségvetési ülészakot is tartják. A kiegészítő plenáris ülészakokat Brüsszelben tartják. Az Európai Parlament bizottságai Brüsszelben üléseznek. Az Európai Parlament Főtitkársága és annak szervezeti egységei Luxembourgban maradnak.”⁴⁰⁰ Az edinburghi döntés gyakorlatilag a *status quo* szentesítését és „bebetonozását” szolgálta, egyúttal lezárva egy meglehetősen hosszú átmeneti időszakot, hosszútávra meghatározva az európai integrációs intézmények székhelyét.⁴⁰¹ Az Európai Parlamentet meglepte a tagállami kormányok döntése, amelyet az EP álláspontjának kikérése nélkül hoztak.⁴⁰² Az intézmény sérelmezte, hogy noha a döntés elismeri a kiegészítő plenáris ülések brüsszeli lebonyolításának lehetőségét, ezt csak abban az esetben teszi lehetővé, amennyiben Strasbourgban tizenkét plenáris ülésre sor kerül. Az edinburghi döntés korántsem jelentette a működési helyekkel kapcsolatos viták végét.

³⁹⁸ MINOR, Jacqueline: A further skirmish in the battle of Parliament's seat, *European Law Review* 1992, 522. o.

³⁹⁹ CORBETT – JACOBS – SHACKLETON (2005), 31. o.

⁴⁰⁰ HL 1992 C 341., 1-4. o.

⁴⁰¹ SCHWARZE: op. cit. 2315. o.

⁴⁰² <http://www.europafederalisterna.se/oneseat/?view=facts&lang=hu>

Az edinburghi európai tanácsi ülésen kidolgozott konklúziónak megfelelően a Miniszterek Tanácsa a 93/81/Euratom, ESZAK, EGK határozatával⁴⁰³ (tekintettel Németország újraegyesítésére és a várható további bővítésekre) módosította az Európai Parlament képviselőinek közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló, a 76/787-es tanácsi határozathoz csatolt 1976-os okmányt⁴⁰⁴, változtatva az egyes tagállamokban megválasztható európai parlamenti képviselők számán.⁴⁰⁵ A primer jogi státusú okmány megváltoztatásához a módosító tanácsi határozatot (akárcsak az eredeti 1976-os határozatot) a tagállamoknak alkotmányos követelményeiknek megfelelően meg kellett erősíteniük. A francia nemzetgyűlés (*Assemblée Nationale*) egészen addig nem erősítette meg a határozatot, amíg az Európai Parlament akkori elnöke, *Egon Klepsch*, alá nem írt egy megállapodást a francia hatóságokkal egy új strasbourgi parlamenti épület megépítésére vonatkozóan. Az aláírásra végül 1994 tavaszán sor került.⁴⁰⁶ A szerződés aláírásának körülményei sem voltak ellentmondásmentesek: az Európai Számvevőszék vizsgálta, hogy sérültek-e a Parlament belső finansziális szabályai.⁴⁰⁷ Az új strasbourgi parlamenti épületet 1999-ben vette használatba az EP.⁴⁰⁸

6.8. A C-345/95. sz. Francia Köztársaság kontra Parlament ügy

Az edinburghi döntésnek köszönhetően az EP működési helyeinek kérdése jogi szempontból látszólag tisztázódott, ám a következő jogvita nem sokat váratott magára. Az Európai Parlament az éves ülésszakon belül maga határozhatja meg az ülések konkrét időpontját. Az éves ülésnaplóban nem jelenik meg az ülések helyszíne, de köztudomású a Parlamentben, hogy az (akkor) öt napos (hétfőtől péntekig tartó) ülésekre Strasbourgban, a két és fél napos

⁴⁰³ HL 1993 L 033., 15. o.

⁴⁰⁴ HL 1976 L 278., 1. o.

⁴⁰⁵ Az edinburghi csúcstalálkozó, illetve a tanácsi határozat az Európai Parlament vonatkozó javaslatain alapult, amelyeket a Karel de Gucht névvel fémjelzett parlamenti jelentés (Doc. A3-186/92) tartalmazott. (Lásd: LEHMANN, Wilhelm: *The European Elections: EU Legislation, National Provisions And Civic Participation*, European Parliament Directorate General For Internal Policies, 2009)

⁴⁰⁶ CORBETT – JACOBS – SHACKLETON (2005), 35. o.

⁴⁰⁷ Az Európai Parlament akkori pénzügyi ellenőrének előzetes jóváhagyása például hiányzott. Lásd WATSON, Rory: *Auditors dub Strasbourg deal 'illegal'*, *European Voice*, 1995. 12. 07.

(<http://www.europeanvoice.com/article/imported/auditors-dub-strasbourg-deal-%E2%80%98illegal%27/30246.aspx>)

⁴⁰⁸ Nicole Fontaine, az EP akkori elnöke az épület megnyitásakor tartott beszédében arról beszélt, hogy az EP három működési helyét „mint történelmi örökséget” el kell fogadni. Lásd: *Speech by Mrs Nicole Fontaine, President of the European Parliament, Inauguration of the Louise Weiss Building, Strasbourg, 14 December 1999*

(http://www.europarl.europa.eu/president/Presidents_old/president_fontaine/president/speeches/en/sp0014.htm)

ülésekre Brüsszelben kerül sor.⁴⁰⁹ Amikor az 1996-os ülésnapot kialakításkor az EP tizenegy strasbourgi, és nyolc Brüsszelben tartandó ülést irányzott elő, a francia kormány képviselői tiltakozásukat fejezték ki a COREPER ülésén és a Tanács ülésén is (1996 szeptemberében és októberében), majd levélben fordultak *Klaus Hänsch*-hez, az Európai Parlament akkori elnökéhez, ám mivel ezen cselekmények semmilyen eredményre nem vezettek, a Francia Köztársaság az Európai Bírósághoz fordult, az EP határozatának megsemmisítése végett, hivatkozva az edinburghi döntés megsértésére.⁴¹⁰ A Francia Köztársaság oldalán beavatkozott az eljárásba a Luxemburgi Nagyhercegség.

6.8.1. Az elfogadhatóságról

Az Európai Parlament nem terjesztett elő elfogadhatatlansági kifogást az ügyben, noha felvethető a kérdés, hogy az EP ülésnapot mennyiben bír joghatással az intézményen kívül, harmadik személyek vonatkozásában.⁴¹¹ Az ügyben indítványt készítő *Lenz* főtanácsnok meg is vizsgálta a kérdést. Az ülések időpontjáról és helyszínéről szóló döntés „első ránézésre” tisztán belső szervezeti döntésnek tűnhet. A jogi kötelezettség, hogy meghatározott időben meghatározott helyen ülésezzen egy intézmény, illetve e kötelezettség megszegése alkalmas azonban joghatás kiváltására harmadik személyek vonatkozásában, még ha közvetett módon is – a parlamenti ülésezés nyilvánvalóan infrastrukturális/szervezési szempontból harmadik személyekre is kihatással van.⁴¹² A Bíróság is elfogadhatónak tartotta a keresetet, érdemben is vizsgálva azt.

6.8.2. Az ügy érdeméről

A francia kormány álláspontja szerint a Parlament hatáskör hiányában döntött a strasbourgi plenáris ülések számának csökkentéséről, mivel a tagállamok kormányai, hatáskörükkel élve, az edinburghi európai tanácsi döntésben meghatározták az intézmények székhelyét, és a Parlament különleges helyzetére tekintettel kifejezetten rendelkeztek a három működési hely használatának mikéntjéről: az EP köteles tehát minimum tizenkét plenáris ülést Strasbourgban

⁴⁰⁹ C-345/95. sz. Francia Köztársaság kontra Parlament ügy [EBHT 1997., I-05215. o.], 4-5. pont. (Magyar nyelven nem elérhető.)

⁴¹⁰ C-345/95. sz. Francia Köztársaság kontra Parlament ügy, 6-11. pont.

⁴¹¹ Jelen ügy tárgyalásakor már hatályba lépett a Maastrichti Szerződés által a semmissé nyilvánítási eljárás perképeségi szabályaiban véghezvitt módosítás, amely az Európai Bíróság vonatkozó esetjogának „kodifikálását” is jelentette: az Európai Parlament bekerült a lehetséges felperesek közé („előjogai védelmében”), illetve a lehetséges alperesek közé is – olyan aktusai tekintetében, amelyek harmadik személyek vonatkozásában joghatással bírnak.

⁴¹² C-345/95. sz. Francia Köztársaság kontra Parlament ügy. *Lenz* főtanácsnok indítványa, 9-18. pont. (Az ismertetés napja: 1997. február 4.)

tartani. Azon parlamenti döntés, mely szerint mindössze tizenegy plenáris ülésre kerülne sor Strasbourgban, megfosztja tartalmától a tagállamok kormányainak edinburghi döntését. A francia kormány álláspontja szerint az EP öngazgatási joga nem terjeszhető ki olyan mértékig, hogy az ellentétben álljon a tagállamokat (akkor az EK SZ. 216. cikke, jelenleg az EUMSZ. 341. cikke alapján) megillető, a székhely meghatározására vonatkozó joggal, amely jog gyakorlásának éppen az 1992-es edinburghi döntés az (egyik) manifesztuma.⁴¹³

Az Európai Parlament előadta, hogy véleménye szerint az edinburghi döntés részben érvénytelen, mivel közvetlenül beavatkozik az EP öngazgatási jogának gyakorlásába, amelyet a primer jog biztosít számára, a tagállamok kormányai túllépték az őket megillető hatáskör határait. A Parlament szerint a „nem egyértelmű megfogalmazású” edinburghi döntést rugalmasan kell értelmezni: az EP-nek főszabály szerint minden hónapban plenáris ülést kell tartania Strasbourgban, leszámítva augusztust (amikor ülésezési szünetet tart), illetve a választási években június havát.⁴¹⁴

A Bíróság megállapította, hogy a tagállamok szándéka arra irányult, hogy a Parlament havonként tartson plenáris ülést Strasbourgban, amit az EP általában meg is tesz. A Parlament azonban augusztusban nem ülésezik, választási években pedig – érthető okokból – júniusban, a választási hónapban sem.⁴¹⁵ Amikor ténylegesen tizenkét ülést tartott a Parlament Strasbourgban, az annak volt köszönhető, hogy októberben két plenárist is tartott a francia városban.⁴¹⁶ A Bíróság úgy értelmezte mindazonáltal az edinburghi döntést, hogy a tagállamok egyértelműen kifejezésre juttatták azon akaratukat, hogy a parlament rendes, havonkénti plenáris üléseit Strasbourgban, a hivatalos székhelyén bonyolítsa le, beleértve azon üléseket is, amelyek keretében költségvetési hatásköreit gyakorolja. Kiegészítő plenáris ülésekre tehát csak akkor kerülhet sor, ha az EP tizenkét „rendes” plenárist tart a székhelyén. Az Európai Bíróság megismételte a korábbi vonatkozó ítéleteiből már ismerős fordulatot, mely szerint a Parlament öngazgatási döntéseinek tiszteletben kell tartaniuk a tagállamok kormányainak az intézmények székhelye megállapítására vonatkozó hatáskörét.⁴¹⁷ Természetesen a tagállamoknak is tekintettel kell lenniük a Parlament öngazgatási jogára, és

⁴¹³ C-345/95. sz. Francia Köztársaság kontra Parlament ügy, 13-16. pont

⁴¹⁴ C-345/95. sz. Francia Köztársaság kontra Parlament ügy, 17-18. pont.

⁴¹⁵ Lenz főtanácsnok véleménye szerint „igen valószínűtlen”, hogy a tagállamok szándéka arra irányult volna, hogy az Európai Parlament augusztusban és választási évek júniusában is ülésezzen a továbbiakban. Lásd: C-345/95. sz. Francia Köztársaság kontra Parlament ügy. Lenz főtanácsnok indítványa, 40. pont.

⁴¹⁶ A költségvetésről az Európai Parlament hagyományosan októberben tárgyal első olvasatban, és az ülések hosszadalmas mivolta okán gyakran két októberi plenárisra is szükség volt. Miután a költségvetés parlamenti tárgyalásának folyamata felgyorsult, nem volt többé feltétlenül szükség két ülésre októberben (így pl. 1990-ben, 1992-ben, 1994-ben és 1996-ban is csak egy plenáris ülést tartotta az EP októberben). Lásd CORBETT – JACOBS – SHACKLETON (2005), 36. o.

⁴¹⁷ C-345/95. sz. Francia Köztársaság kontra Parlament ügy, 29-31. pont.

ügyelniük kell arra, hogy székhelyét érintő döntéseik ne akadályozzák az intézmény megfelelő működését.⁴¹⁸ A Bíróság szerint, noha igaz, hogy az edinburghi döntés bizonyos korlátok közé szorítja az EP öngazgatási jogának gyakorlását, ezek a korlátok szükségszerűen következnek abból a helyzetből, hogy az intézménynek egy hivatalos székhelye, ám több működési helye van, és nem állnak szöges ellentétben a Parlament által általában követett gyakorlattal. A Bíróság emellett hangsúlyozta azonban, hogy az edinburghi döntés nem értelmezhető úgy, hogy a Parlamentnek a választási években is kellene júniusban üléseznie. Az intézmény tehát ötévente eltérhet az évi tizenkét strasbourg-i plenáris ülés tartásának kötelezettségétől, az európai parlamenti választások okán, egyébként azonban ez nem megengedhető.⁴¹⁹

Az Európai Parlament azon döntését, amellyel – módosítva az eredeti javaslatot – 1996-ra csak tizenegy plenáris ülés tartásáról határozott, a Bíróság az 1992-es edinburghi döntéssel összeegyeztethetetlennek minősítette, és semmissé nyilvánította.⁴²⁰

6.9. Az Amszterdami Szerződéshez csatolt jegyzőkönyv az intézmények székhelyéről és a Parlament kapcsolódó szervezési újításai

Az Európai Bíróság a C-345/95. sz. ügyben 1997. október 1-én hozta meg ítéletét. Egy nappal később, október 2-án a tagállamok aláírták az Amszterdami Szerződést, amelyhez egy külön jegyzőkönyvet csatoltak az Európai Közösség intézményeinek és egyes szerveinek székhelyéről.⁴²¹ A jegyzőkönyv szövegezése majdnem teljesen megegyezik az 1992-es edinburghi döntéssel: „Az Európai Parlament székhelye Strasbourg, ahol a tizenkét, havonta tartandó plenáris ülés zajlik, beleértve a költségvetési ülészeteket is. A további plenáris ülészeteket Brüsszelben tartják. Az Európai Parlament bizottságai Brüsszelben üléseznek. Az Európai Parlament Főtitkársága és annak szervezeti egységei Luxembourgban maradnak.” Az EP öngazgatási joga tehát csak e keretek között nyilvánulhatott meg a továbbiakban is.

A Parlament eszerint köteles tizenkét plenáris ülést tartani Strasbourgban, azonban az 1997-es jegyzőkönyv nem szól a plenáris ülések időtartamáról (de az 1992-es edinburghi döntés és az 1965-ös ideiglenes döntés sem). Az intézmény ezért dönthetett arról, hogy a

⁴¹⁸ Amint ezt a Bíróság már a 358/85. és 51/86. sz. egyesített ügyekben hozott ítéletében is hangsúlyozta (lásd fent).

⁴¹⁹ C-345/95. sz. Francia Köztársaság kontra Parlament ügy, 32-33. pont.

⁴²⁰ Franciaország hivatkozott még lényeges eljárási szabályok megsértésére és az EK Sz. akkori 190. cikkének (jelenleg EUM Sz. 296. cikk) megsértésére is, de már az első jogalap vizsgálata után igazat adott a Bíróság Franciaországnak, e két további érvet nem vizsgálta.

⁴²¹ Jegyzőkönyv az Európai Közösségek és az Europol intézményeinek, egyes szerveinek és szervezeti egységeinek székhelyéről

korábban öt napos strasbourggi ülések csak hétfőtől csütörtökig tartsanak. Amikor a kérdésről először kellett dönteni a parlamenti képviselőknek 1999-ben, a 2000-re vonatkozó ülésnapárt illetően, a javaslat még (meglehetősen kis arányú többséggel) elutasításra került, a 2001-es évre vonatkozóan viszont elfogadta ezt a megoldást a Parlament plénuma, és ez azóta minden évben megismétlődött.⁴²² Franciaország ez ellen a gyakorlat ellen (ez idáig legalábbis) nem lépett fel, és úgy tűnik, egyfajta szokásjoggá vált, hogy a strasbourggi plenáris ülések csak négy nap időtartamúak. E megoldáshoz hasonló szervezési változásra került sor 2011 márciusában, amikor a Parlament plénuma úgy határozott, hogy 2012-ben és 2013-ban is összevon két strasbourggi plenáris ülést: az eredetileg két külön hétre tervezett (4 napos) októberi ülésekre egy hét alatt, összevonva kerül sor.⁴²³ Döntésével az EP több millió euró megtakarítását, és a szén-dioxid kibocsátásnak csökkenését kívánja elérni.⁴²⁴ (A Parlament határozata mindazonáltal nem maradt következmények nélkül – erről lásd a 6.11. pontot.)

A Parlament e szervezési innovációk ellenére nem vette le a napirendről a székhely és a működési helyek kérdését, tekintve, hogy az alapprobléma megoldatlanságán a plenáris ülések lerövidítése nem változtatott. 2000-ben az intézmény javaslatokat terjesztett elő az aktuális kormányközi konferencia számára, többek között a székhely kérdését is érintve. A Parlament álláspontja szerint az EKSz. 289. cikkét akképp kellett volna módosítani, hogy az EP – a többi Közösségi/Uniós szervtől eltérően – maga dönthessen saját székhelyéről, tagjainak abszolút többségével.⁴²⁵ A tagállamok azonban nem fogadták el a Parlament e javaslatát: a Nizzai Szerződés nem szabályozta újra a 289. cikket, a 2007-es (a Lisszaboni Szerződést kidolgozó) kormányközi konferencia pedig nem is foglalkozott a kérdéssel érdemben. Így a Lisszaboni Szerződéshez fűzött 6. számú jegyzőkönyv is a *status quo* fenntartását kodifikálja, megismételve az Amszterdami Szerződéshez fűzött jegyzőkönyv rendelkezéseit, és a székhelyről való döntés jogát szabályozó EUMSz. 341. cikke (és az EAKSz. 189. cikke) sem hozott változást.

⁴²² CORBETT – JACOBS – SHACKLETON (2005), 36. o. Az ülések ütemezése 2005-től közvetlenül elérhető az EP honlapján: <http://www.euoparl.europa.eu/activities/plenary/staticDisplay.do?id=102&language=en>.

⁴²³ A határozat 2011. március 9-én született, a képviselők 357 igen, 253 nem, 40 tartózkodás mellett fogadták el a javaslatot. (<http://www.euoparl.europa.eu/hu/pressroom/content/20110309IPR15174/html/Parliament-approves-plenary-session-dates-for-2012-and-2013>)

⁴²⁴ PHILIPS, Leigh: MEPs reduce presence in Strasbourg. Euobserver 09.03.2011. (<http://euobserver.com/9/31950>)

⁴²⁵ European Parliament resolution containing the European Parliament's proposals for the Intergovernmental Conference (A5-0086/2000) (<http://www2.euoparl.eu.int/omk/OM-Europarl?PROG=REPORT&L=EN&PUBREF=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2000-0086+0+NOT+SGML+V0//EN>)

6.10. Kampány az egységes székhelyért

Amint láttuk, az Európai Parlament több alkalommal is megkísérelt változtatni, ésszerűsíteni a működési helyei rendszerén. Az egyik legújabb keletű, és legkomolyabb állampolgári támogatást felmutatni képes törekvést az ún. „*Oneseat*-kampány” jelenti. *Cecilia Malmström* svéd európai parlamenti képviselő javaslatára és a *Campaign for Parliamentary Reform* (lásd alább) támogatásával hozták létre a mozgalmat és annak honlapját, ahol az uniós polgárok interneten keresztül aláírhatják a petíciót, melynek célja, hogy az Európai Parlament egységes székhelye Brüsszelben legyen.⁴²⁶ A *Oneseat*-petíciót 2011-re már több, mint 1270000 polgár írta alá. A petíciónak további politikai súlyt kölcsönöz a tény, hogy a Lisszaboni Szerződés létrehozta az európai polgári kezdeményezés intézményét, amely szerint legalább egymillió uniós polgár, akik egyben a tagállamok egy jelentős számának állampolgárai, kezdeményezheti, hogy az Európai Bizottság – hatáskörén belül – terjesszen elő megfelelő javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség.⁴²⁷ A *Oneseat*-kezdeményezést számos EP-képviselő is támogatja, szinte minden európai parlamenti frakcióból. A petíciót a kampány szervezői benyújtották az EP petíciós bizottságához is, amely éles hangú vitát folytatott a kezdeményezésről.⁴²⁸ *Joseph Daul*, az Európai Néppárt EP-frakciójának (egyébként strasbourgi születésű) elnöke utalt rá, hogy az intézmények székhelyének kérdéséről természetesen tárgyalások folytathatók, ám emlékeztetett arra, hogy az Európai Parlament önmaga érdemben nem tud változtatni a helyzeten, illetve, hogy a probléma alapvetően politikai természetű.⁴²⁹

A *Oneseat*-kampányhoz hasonlóan politikai pártokon átívelő kezdeményezés a *Campaign for Parliamentary Reform* (CPR), amelyet 2001-ben alapított kilenc EP-képviselő, akik az Európai Néppárt, az Európai Parlament Szocialista Képviselőcsoportja, a Liberálisok és Demokraták Szövetsége Európáért Képviselőcsoport és a Zöldek/Európai Szabad Szövetség Képviselőcsoportja berkeiből verbuválódtak. A CPR törekvéseit, amely nem kizárólag az egységes brüsszeli székhelyért küzd, már mintegy 130 európai parlamenti

⁴²⁶ www.oneseat.eu

⁴²⁷ Lásd az EUSz. 11. cikkét. A polgári kezdeményezés részletes szabályait a Tanácsnak és a Parlamentnek a rendes jogalkotási eljárás keretében kell meghatározni az EUMSZ. 24. cikke értelmében, a vonatkozó jogszabály a közelmúltban megszületett (211/2011/EU rendelet, HL 2011 L 65., 1. o.). Hasonló rendelkezést tartalmazott az Európai Unió Alkotmányáról szóló Szerződés is, I-47. cikkében (HL 2004 C 310., 1. o.).

⁴²⁸ Heated Parliament debate on 'one-seat' campaign, EurActiv 26.02.2008 (<http://www.euractiv.com/en/future-eu/heated-parliament-debate-seat-campaign/article-170547>)

⁴²⁹ One-seat Parliament campaign in EU Treaty pitfall, EurActiv 21.09.2006 (<http://www.euractiv.com/en/opinion/seat-parliament-campaign-eu-treaty-pitfall/article-158058>)

képviselő támogatja.⁴³⁰ Richard Corbett brit európai parlamenti képviselő, mindkét kezdeményezés támogatója, és nem melleleg az egyik legjobb, az Európai Parlamenttel foglalkozó szakkönyv társszerzője, egy publicisztikájában csupán az elzászi városban kapható *tarte flambée* elnevezésű péksüteményt tudta a strasbourggi székhely fenntartása mellett szóló érvként felhozni.⁴³¹ Corbett kompromisszumként azt javasolta, hogy a Strasbourgban működő épület a Parlament „kiköltözése” esetén a továbbiakban helyt adhatna az Unió csúcstalálkozóknak, azaz az Európai Tanács üléseinek, mivel így a szimbolikus jelentőségű francia város nem szenvedne el túl jelentős presztízsvesztést. E témakörben Corbett egy úgynevezett írásbeli nyilatkozat kiadása érdekében is lépéseket tett, amelyben a tagállami kormányképviselőknek szóló felhívást fogalmazott meg arra vonatkozóan, hogy tegyék lehetővé, hogy az EP kizárólag Brüsszelben működjön, azt azonban nem írta alá az EP-képviselők többsége.⁴³² Noha az írásbeli nyilatkozat természetesen nem bírt volna jogi kötelező erővel a Tanácsra nézve, mégis üzenet értékű lehetett volna.⁴³³ Az EP egyik alelnöke, Edward McMillan-Scott aki a politikai csoportokon átívelő összetételű *Brussels-Strasbourg Seat Study Group*⁴³⁴ elnöke is, úgy nyilatkozott, hogy eljött az ideje, hogy a székhelykérdésben sokáig hallgatag Parlament saját kezébe vegye a sorsát, és éljen azon új jogával, hogy a Szerződések módosítására tegyen javaslatot.⁴³⁵

A Parlament számára, főként megnövekedett hatásköreire tekintettel, értelemszerűen Brüsszel lenne az ideális székhely, hiszen a Bizottság is brüsszeli székhellyel működik, és az Európai Unió Tanácsa is a belga fővárosban ülésezik az év kilenc hónapjában, továbbá a Gazdasági- és Szociális Bizottság és a Régiók Bizottsága, valamint a tagállami állandó

⁴³⁰ Lásd: <http://www.ep-reform.eu/members.php>. A szervezet a brüsszeli székhelyen túlmenően az EP átláthatóságának fokozása, illetve az EP-képviselők elszámoltathatóságának és számonkérhetőségének növelése, jogaik és kötelezettségeik pontosabb meghatározása mellett kampányol.

⁴³¹ CORBETT, Richard: Strasbourg for EU summits. Euobserver 06.02.2007 (<http://euobserver.com/9/23435>)

⁴³² Az Európai Parlament Eljárási Szabályzatának 116. cikke szerint „1. Az Európai Unió tevékenységi körébe tartozó témában legfeljebb öt képviselő, 200 szót meg nem haladó terjedelmű írásbeli nyilatkozatot nyújthat be. Az írásbeli nyilatkozatokat a hivatalos nyelveken kinyomtatják és kiosztják. A nyilatkozatokat az aláírók nevével együtt nyilvántartásba veszik. A nyilvántartás nyilvános, és az ülések idején az ülés terem bejárata előtt, az ülések között pedig egy megfelelő, a Quaestorok Kollégiuma által meghatározott helyen rendelkezésre áll. 2. A nyilvántartásban szereplő nyilatkozatot bármely képviselő aláírhatja. 3. Ha valamely nyilatkozatot a parlamenti képviselők többsége aláír, az Elnök erről tájékoztatja a Parlamentet, és az aláírók nevét közzéteszi a jegyzőkönyvben. 4. Az ilyen nyilatkozatot az aláírók nevével együtt az ülés végén továbbítják a benne megnevezett intézményekhez. A nyilatkozat azon ülésnap jegyzőkönyvében szerepel, amelyen bejelentik. A jegyzőkönyvben történő közzététellel az eljárás lezárul. 5. Az a több mint három hónapja nyilvántartásba vett írásbeli nyilatkozat, amelyet az összes parlamenti képviselő legalább fele nem írt alá, tárgytalanná válik.

⁴³³ Az írásbeli nyilatkozatot lásd: <http://www.euoparl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+WDECL+P6-DCL-2006-0033+0+DOC+WORD+V0//EN&language=MT>

⁴³⁴ A csoportot 2010. október 21-én hozták létre (www.brusselsstrasbourgstudy.eu).

⁴³⁵ Brussels - Strasbourg: MEPs vote by overwhelming majority to cut Strasbourg sessions - Press Release (<http://www.emcmillanscott.com/16.html>). Az említett jogosítványt az EUSz. 48. cikkének (2) bekezdése tartalmazza, mely szerint bármely tagállam kormánya, az Európai Parlament vagy a Bizottság javaslatot nyújthat be a Tanácsnak a Szerződések módosítására.

képviselők is itt működnek. A Parlamentnek pedig, mint a jogalkotó „triász” egyre inkább megkerülhetetlen tagjának, napi kapcsolatban kell állnia a többi intézménnyel, a személyes egyeztetések, tárgyalások szerepe a modern technikai vívmányok ellenére nem vált jelentéktelenebbé. A három működési hely jelentős többletköltséggel jár a Parlamentnek, ami mindent összevetve (utazás, dokumentumok szállítása, szállásköltség, épületek és irodák fenntartása, telekommunikáció) körülbelül 200 millió euróra tehető – ez az EP saját költségvetésének mintegy 13%-a.⁴³⁶

Nehézséget jelent továbbá Strasbourg megközelíthetősége is, Brüsszelbe például jóval több tagállamból indul közvetlen repülőjárat, mint a francia városba.

Ennél jóval jelentősebb, és nem csupán a képviselőket érintő kérdés azonban a három működési hely környezeti hatása. A Zöldek/Európai Szabad Szövetség frakciója átfogó tanulmányt készített arról, hogy milyen környezeti hatással jár az, hogy az Európai Parlament két városban tartja plenáris üléseit, és egy harmadikban működteti a titkárságát.⁴³⁷ A tanulmány szerint mintegy 20000 tonna többlet CO₂-kibocsátás lenne megspórolható, ha az intézmény valóban csak Brüsszelben működne. A strasbourgi épület évi 307 napon át üres, amikor pedig plenáris ülésre kerül sor, Brüsszelből mintegy 1220 parlamenti (illetve a frakciók által alkalmazott) tisztviselő utazik az elzászi városba, Luxemburgból is érkeznek több, mint 500-an – és természetesen az EP-képviselők is utaznak Strasbourgba és vissza. Nem csak az utazások növelik viszont a CO₂-terhelést, hanem a fenntartott épületek és az a több tucat teherjármű is, amely Brüsszel-Strasbourg viszonylatban szállít oda-vissza rengeteg dokumentumot és egyéb irodai kelléket.⁴³⁸ Hozzá kell tenni (és ezt az idézett tanulmány is megteszi), hogy a működési helyek egységesítése Brüsszelben nyilvánvalóan megnövekedett energia-felhasználást és CO₂-kibocsátást eredményezne – ám ez jelentősen alacsonyabb lenne a jelenlegi szinthez viszonyítva.⁴³⁹

A székhelyvita közelmúltbeli, nagy nyilvánosságot kapott állomása volt, amikor 2008 augusztusában a strasbourgi parlamenti épület álmennyezetének mintegy 10%-a leszakadt. Szerencsés módon senki sem sérült meg – köszönhetően többek között annak is, hogy az EP e hónapban hagyományosan nem ülésezik.⁴⁴⁰ Számos képviselő utalt rá, hogy az épület beomlása lehetőséget adhat a folyamatos brüsszeli üléselésre, az elhangzott szarkasztikus

⁴³⁶ <http://www.europafederalisterna.se/oneseat/?view=facts&lang=hu>

⁴³⁷ WIEDMANN, Thomas – BARRETT, John: European Parliament two-seat operation: Environmental costs, transport & energy, Eco-Logica Ltd., 2007. (http://archive.greens-efa.eu/cms/default/dokbin/328/328808.mep_travelling_circus_pdf@en.pdf)

⁴³⁸ Ibid., 3-7. fejezet

⁴³⁹ Ibid., 61-63. o.

⁴⁴⁰ MAHONY, Honor: MEPs shift to Brussels after ceiling collapse, Euobserver 22.08.2008. (<http://euobserver.com/?aid=26630>)

megjegyzések szerint az incidens „égi jelnek” tekinthető, illetve – egy portugál képviselő szerint – igazolja, hogy *Asterix* és *Obelix* joggal tartottak attól, hogy rájuk szakad az ég.⁴⁴¹ Az elzászi városban található épület helyreállítása és biztonsági ellenőrzése után az Európai Parlament ülésrendje visszatért a megszokott kerékvágásba. *Nicolas Sarkozy* francia államfő pedig a közelmúltban úgy nyilatkozott, hogy a strasbourgi parlamenti székhely megszüntetéséről nem kíván tárgyalni.⁴⁴² Ezért is kényszerül a Parlament „kreatív szervezéssel hatékonyabbá tenni a működését.”

6.11. Franciaország kontra Parlament harmadszor – folytatódik a végtelen történet?

Azon szervezési innováció, miszerint a Parlament plénuma úgy határozott, hogy 2012-re és 2013-ra vonatkozóan is összevon két októberi strasbourgi plenáris ülést egy hétre, nem meglepő módon tiltakozást és ellenlépést váltott ki Franciaország részéről: a strasbourgi székhely védelmében 2011-május 18-án keresetet nyújtott be a Bíróságon a Parlament ellen. Amíg a kereset még nem volt nyilvános, Franciaországot felszólították a *Brussels-Strasbourg Seat Study Group* támogatói, hogy hozza nyilvánosságra érveit, ám erre nem került sor.⁴⁴³ A *Sidley Austin LLP* nemzetközi ügyvédi iroda *pro bono* felajánlotta szolgálatait a Parlamentnek ezen ügyben.⁴⁴⁴ Franciaország keresete időközben természetesen megismerhetővé vált a *Hivatalos Lapban* történő publikáció által.⁴⁴⁵

A C-237/11. sz. és a C-238/11. sz. ügyekben Franciaország egyetlen jogalapot hoz fel, amely egyrészt az Európai Unió intézményeinek, egyes szerveinek, hivatalainak és szervezeti egységeinek székhelyéről szóló 6. sz. jegyzőkönyv (és az EAKSz.-hez csatolt, az Európai Unió intézményeinek, egyes szerveinek, hivatalainak és szervezeti egységeinek székhelyéről szóló 3. sz. jegyzőkönyv) megsértésére, másrészt a Bíróság C-345/95. sz. Franciaország kontra Parlament ügyben hozott ítéletének be nem tartására vonatkozik. A francia kormány

⁴⁴¹ Lasry, Benjamin: European Parliament roof in Strasbourg collapses, EU Debate 2009, 13.08.2008 (<http://www.eudebate2009.eu/eng/article/25846/european-parliament-roof-strasbourg-collapses.html>) René Goscinny és Albert Uderzo legendás francia képregényében az egyébként rettenthetetlen gall hősök egyetlen félelme, hogy rájuk szakad az égbolt.

⁴⁴² "Strasbourg n'est pas négociable", *Dernières Nouvelles D'alsace*, 24 Mai 2007. (<http://www.dna.fr/articles/200705/24/sarkozy-defend-son-traite-simplifie-seule-solution,international,000012518.php>)

⁴⁴³

<http://www.brusselsstrasbourgstudy.eu/resources/MEPs+CALL+ON+FRANCE+TO+COME+CLEAN+ON+COURT+CASE.pdf>

⁴⁴⁴ http://pdf.brusselsstrasbourgstudy.eu/website_sidley_law_firm.pdf

⁴⁴⁵ C-237/11. sz. Franciaország kontra Parlament ügy (HL 2011 C 226., 24. o.); C-238/11. sz. Franciaország kontra Parlament ügy (HL 2011 C 226., 25. o.). A két kereset a 2012-es, illetve a 2013-as plenáris ülések ütemtervére vonatkozó döntések megsemmisítésére irányul. Valószínűsíthető, hogy a Bíróság egyesíti majd a két ügyet.

szerint azáltal, hogy a Strasbourgban tartandó tizenkét ülészak közül kettőnek az időtartamát négyről két napra csökkentette, és azokra 2012 októberében ugyanazon a héten kerül sor, az Európai Parlament megpróbálja megkerülni azt a szabályt, amely szerint a tizenkét, havonta tartandó plenáris ülészak, beleértve a költségvetési ülészakot is, Strasbourgban zajlik, hiszen a döntés következménye valójában a tizenkét, havonta tartandó strasbourgi plenáris ülészak egyikének eltörlése. A döntés egyetlen célja Franciaország szerint a képviselőknek a Parlament valódi székhelyén való jelenléte időtartamának csökkentése, ezt azonban nem igazolja az intézmény belső munkaszervezésének követelménye.

Milyen döntés várható a Bíróságtól e politikailag érzékeny kérdésben? A Bíróság az uniós jog értelmezése és az intézményi aktusok felülvizsgálata során a primer uniós jog keretei között jár el, a Franciaország által említett jegyzőkönyvek pedig egyértelműen tizenkét strasbourgi plenáris ülésről rendelkeznek. A Bíróságnak arra kell majd többek között választ adnia, hogy a két, egy hétre összevont plenáris ülés minősíthető-e valóban két különálló plenárisnak. A legutóbbi székhely-ítélet alapján a Bíróság úgy értelmezte a tagállamok szándékát, hogy az arra irányult, hogy a Parlament havonként egy plenáris ülést tartson Strasbourgban⁴⁴⁶, ez pedig jelen ügy vonatkozásában nem sok jóval kecsegtet az EP számára. A Parlament érvelésében leginkább talán arra tud hivatkozni, hogy öngazgatási jogával élve, a hatékonyabb munkaszervezés érdekében vonta össze a két októberi plenárist: októberben éppen azért tart két plenáris ülést az EP, hogy a rendes augusztusi „nyári szünete” miatt elvesztett ülést bepótolja. A C-345/95. sz. ügyben ugyan a Bíróság úgy látta, hogy a tizenkét strasbourgi plenáris ülés kikötése nem sérti az EP öngazgatási jogát⁴⁴⁷, korábban azonban a Bíróság elismerte, hogy a Parlament megfelelő működésével kapcsolatos objektív, hasznos indokok megalapozhatnak olyan szervezési döntéseket, mint kiegészítő plenáris ülések tartását Brüsszelben.⁴⁴⁸ Munkaszervezési szempontból teljességgel indokolható és hasznos a két ülés összevonása, ám a primer jogi kereteket valóban feszegeti. A Bíróságnak kényes és érzékeny kérdésben kell döntést hoznia, a strasbourgi székhellyel kapcsolatos egyre intenzívebb kritikát megfogalmazó közhangulatban. A megnyugtató megoldást valóban az jelenthetné, ha az EP befolyást nyerhetne székhelyének meghatározására, ha már a tagállamok nem képesek egyhangúlag a realitásokat tükröző döntést hozni, és a Parlament székhelyét Brüsszelbe áthelyezni. Természetesen amennyiben az EP kapna döntési jogot a kérdésben, az

⁴⁴⁶ C-345/95. sz. Franciaország kontra Parlament ügy, 26. pont. Amint fentebb említettem, kivételként a Bíróság a választási évek júniusát, illetve az augusztusi szünetet fogadta el.

⁴⁴⁷ C-345/95. sz. Franciaország kontra Parlament ügy, 30. pont

⁴⁴⁸ 358/85. sz. és 51/86. sz. egyesített ügyek, 36. pont

is minden bizonnyal azonos eredménnyel járna.⁴⁴⁹ Amennyiben a Parlament számára a tagállamok megadnák a döntési jogot, a Szerződések rendszerében az ún. fordított egyetértési eljárás tűnik a legalkalmasabbnak a jogosítvány formális keretként.⁴⁵⁰ Amennyiben az EP maga dönthetne a székhelyéről, indokolt az abszolút többséget előírni követelményként. Ez a megoldás a legmesszemenőbben biztosítaná a Parlament öngazgatási jogának kiteljesedését, az abszolút többség, mint formai követelmény pedig elejét vehetné az ötletszerű „székhelyturizmusnak”, noha ezt feltehetőleg már a racionalitás követelménye és a költségek keretek között tartásának szükségessége is garantálná – a Bizottság és a Tanács székhelyéből következően jelenleg reálisan csak Brüsszel merülhet fel Strasbourgnál költségkímélőbb, és a hatékonyságot jobban szolgáló székhelyként.⁴⁵¹

Az Európai Parlament egyedülálló helyzetben van a világ más parlamenti intézményeihez képest, mivel, noha van hivatalos székhelye, három különböző városban (és országban) köteles végezni a munkáját. A Bíróság gyakorlatának vonatkozó elemei megerősítették, hogy a Parlamentnek öngazgatási joga gyakorlásaként joga van munkája és működése hatékony megszervezése érdekében működési helyeinek viszonyát, ülései időtartamát racionalizálni. A Bíróság nem írhatta felül azonban a primer jogi kötöttségeket, és a tagállamok jogosítványainak tiszteletben tartását is garantálta. A legújabb, Franciaország és az EP között zajló ügyekben talán lehetősége nyílik tovább finomítani az EP és a tagállamok kompetenciáinak elhatárolását.

Érdekes kérdés továbbá, hogy jogilag milyen formában lehetne változtatni a jelenlegi helyzeten, a kormányok közös megegyezése elegendő lenne-e? Az alapító, illetve módosító

⁴⁴⁹ A brüsszeli székhely túlnyomó támogatottságára vonatkozó, felméréseken alapuló friss adatokról lásd: VAN HULTEN, Michiel: *A Tale of Two Cities, Brussels-Strasbourg Seat Study Group*, 2011, 42-49. o. (<http://www.brusselsstrasbourgstudy.eu/resources/A+Tale+of+Two+Cities.pdf>)

⁴⁵⁰ E különleges jogalkotási eljárás során a Parlament döntéséhez szükséges a Tanács jóváhagyása, az EUMSZ. ezen eljárást rendeli alkalmazni a Parlament tagjai feladatainak ellátására vonatkozó szabályok és általános feltételek meghatározása [EUMSZ. 223. cikk (2) bekezdés], valamint az ombudsman feladatainak ellátására vonatkozó szabályok és általános feltételek meghatározása [EUMSZ. 228. cikk (4) bekezdés] során.

⁴⁵¹ Amint említettem, több, mint valószínű, hogy az Európai Parlamentben kellő támogatásra találna egy ilyen javaslat: a CPR által 2007-ben végzett felmérés szerint a képviselők 89%-a támogatná, hogy szűnjön meg a Strasbourg és Brüsszel közötti utazgatás, 84% egyetért azzal, hogy a Parlament kellene, hogy dönthessen saját székhelyéről, és 81% támogatná, hogy az EP valódi, egységes székhelye Brüsszelben legyen. A reprezentatívnek tekintett (39%-os részvételi arányú) felmérésben névtelenül vehettek részt a képviselők (<http://www.ep-reform.eu/cpr-press.php?idpress=7>). Egy másik felmérésben, melyet három elismert professzor, David Farrell (University of Manchester), Simon Hix (London School of Economics) és Roger Scully (University of Aberystwyth) koordinált, 272 képviselő vett részt, és a válaszadók mintegy 68%-a támogatta a brüsszeli székhely ötletét (Professor Farrell: "The EP is now one of the most powerful legislatures in the world." European Parliament Press Release 18.06.2007.; <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=EN&type=IM-PRESS&reference=20070615IPR07837>). E felmérések eredményére tekintettel kijelenthető, hogy amennyiben a Parlament az említett feltételekkel megkapná a székhelyről való döntés jogát, nagy valószínűséggel meglenne az abszolút többség eléréséhez szükséges (azaz az összes EP-képviselő több mint fele által leadott igen) szavazat. A legújabb felmérések is hasonló hozzáállásról adnak számot (lásd VAN HULTEN: op. cit.)

szerződésekhez csatolt jegyzőkönyvek kötelező természetűek és primer uniós jogi státussal bírnak. Az EUMSZ. 341. cikke szerint az intézmények székhelyének kérdéséről a tagállamok kormányai közös megegyezéssel döntenek – e döntések („pszeudo tanácsi aktusok”) jogi természete pedig nem teljességgel egyértelmű.⁴⁵² Kérdés, hogy egy primer jogi minőséggel bíró jegyzőkönyv módosítható-e egy ilyen sajátos természetű aktus által. *Schweitzer* – és a szerző – álláspontja szerint nem, azaz az EUMSZ. 341. cikk alapján jelenleg csak az említett jegyzőkönyvben nem rendezett szervek székhelye szabályozható, a vonatkozó jegyzőkönyvben foglaltakat tehát szerződésmódosítással lehetne megváltoztatni⁴⁵³, az EUSz. 48. cikkére tekintettel. A legmegfelelőbb út tehát, ha az EP javaslatot tesz a szerződésmódosításra. Az abszurd, három működési helyszínen alapuló helyzetet a Bíróság sem képes önállóan megoldani anélkül, hogy kifejezetten felülírná az írott primer jogot⁴⁵⁴, ami pedig egyrészt nem valószínű, másrészt a jogbiztonságot sem szolgálja.

7. Összegzés: a Parlament összetételének, szervezetének és működésének értelmezése a Bíróság gyakorlatában

Az Európai Unió Bírósága gyakorlatának az uniós jog szinte minden területén jelentősége van. Az Európai Parlament kapcsán azonban állítható, hogy átlagon felüli volt a Bíróság ítéleteinek hatása az intézmény összetételére (megválasztására), szervezetére és működésére.

A Parlament öngazgatási jogának elismerése, és e jog különböző aspektusainak védelmezése döntő jelentőségű az intézmény autonómiájának és működőképességének megőrzésében. Az európai parlamenti választójog jogosulti körének értelmezése által pedig az EP összetételére is hatással volt a releváns esetjog: az alapjogi (emberi jogi) kérdéseket, többek között az uniós jog és a európai emberi jogi rezsím közötti viszony jellegét is feszegető Matthews- illetve Eman és Sevinger ügyek rámutattak egyfelől arra, hogy az Európai Parlamentre vonatkozó választójog primer jogi szabályozása nem teljességgel hézagmentes, és a tagállamok eltérően értelmezhetik a hatáskörükben maradt választójogi kérdések szabályozására vonatkozó jogosultság kiterjedését. Az EJEB kapcsolódó ítélkezési gyakorlatára is figyelemmel kijelenthető, hogy a kérdés valószínűleg nem zárult le véglegesen, és jelzi az egységes európai parlamenti választási eljárás szükségességét.

⁴⁵² Lásd bővebben: SZALAYNÉ Sándor Erzsébet: Az Európai Unió közjogi alapjai I., Dialóg-Campus, 2003, 151-152. és 218-219. o.

⁴⁵³ SCHWEITZER, Michael: Kommentar zum Artikel 289 EGV, In: GRABITZ-HILF: Das Recht der Europäischen Union (Band III) (37. Auflage), Ergänzungslieferung 28/2005, C. H. Beck Verlag, 2. o.

⁴⁵⁴ HARTLEY, Trevor: Where should the European Parliament meet? *European Law Review* 1984/2., 46. o.

Hasonlóképpen a Bíróságnak kellett pontosítania az EP-mandátum igazolásával és megszűnésével kapcsolatos, a Parlamentet illetve a nemzeti hatóságokat megillető kompetenciák relatív helyzetét. A képviselők mentelmi jogának kérdése, mint a parlamenti feladatok ellátásának garanciája, szintén kiemelkedő fontosságú kérdés, amely az EP-t közvetlenül érinti, a tagállamok hatásköreinek tiszteletben tartásáról ugyanakkor a Bíróság minden esetben gondoskodik e kérdés kapcsán is. Szintén a tagállamok illetve a Parlament hatáskörének elhatárolásához kapcsolható az EP ülészakának értelmezése, és az intézmény működési helyeinek kérdése, ahol a tagállami érdekek és a Parlament érdekei számos esetben feszültek egymásnak – a székhely-vitákban a Bíróság körültekintően eljárva törekedett valamiféle egyensúlyt teremteni a „Szerződések urait” megillető, az intézményi székhelyek meghatározására vonatkozó hatásköre illetve a Parlament öngazgatási-önszervezési joga között. Az írott primer jog tiszteletben tartása mellett elérhető legjobb lehetséges megoldás azonban még mindig távol áll a valóban racionális szabályozástól.

A Parlamentnek a tagállamok politikai közösségeiben és az európai politikai szintén megjelenő, uniós szinten releváns érdekeket és nézeteket köteles képviselni, ezért fontos, hogy az egyes képviselők a formális követelmények betartása mellett szabadon alakíthassanak politikai csoportokat a Parlamentben. Ez a szabadság azonban nem terjedhet odáig, hogy veszélyeztesse az EP képességét intézményi feladatainak ellátására – a politikai csoportok létrehozása mögötti szándék nem alapulhat pusztán technikai és anyagi szempontokon, elutasítva az alapszintű politikai kooperációt is – a Parlament intézményi (többségi) álláspontjának kialakításához ugyanis politikai nézetek strukturált ütköztetésére van szükség, és ezt a Bíróság is felismerte.

A szerteágazó releváns esetjog elemzése rávilágít, hogy a Parlament intézményi státuszának belső aspektusai vonatkozásában a bírói jogértelmezésnek megkerülhetetlen szerepe van: az EP működésének szabályait az ítélkezési gyakorlat nemcsak pontosította, hanem alakította is.

IV. fejezet: Az Európai Unió Bírósága esetjogának hatása a Parlament hatásköreire

Az uniós intézmények közül az Európai Parlament érte el a legjelentősebb mértékű hatáskörbővülést az integráció mintegy öt évtizedes folyamata alatt, eredeti, meglehetősen korlátozott konzultatív-ellenőrző szerepköréből kilépve mára társjogalkotó intézménnyé vált, amelynek kompetenciái egyre jobban igazodnak a nemzeti parlamentekéhez. Az egyes szerződésmódosítások mind bővítették a Parlament hatásköreit⁴⁵⁵, és az intézmény maga is aktívan és határozottan lépett fel ennek érdekében, különösen a közvetlen választások óta. A politikai állásfoglalások, az integrációt érintő reformtervezetek és a szerződésmódosításokat kidolgozó kormányközi konferenciákon való részvétel⁴⁵⁶ mellett a Parlament stratégiai jelleggel alkalmazta a Bíróság előtti keresetindítás jogát is annak érdekében, hogy előjogainak védelmét garantálni tudja az uniós igazságszolgáltató intézmény által. Az uniós közjog primer szabályai gyakran „csontvázsabályok”⁴⁵⁷, illetve pontatlanok, ezért valódi tartalmuk megállapítása a Bíróságra maradt – a Bíróság gyakorlatában pedig a jogértelmezés gyakran összefonódik a jogfejlesztéssel, főként a rendszertani és teleologikus jogértelmezési módszerekre támaszkodva.

1. Véleményező-konzultatív hatáskör

Az Európai Parlamentet eredetileg konzultatív és ellenőrző funkciókkal ruházták fel a tagállamok, egyfajta integrációs vitafórumként elképzelve az intézmény szerepét. Az EP jogalkotási, költségvetési és kinevezési hatáskörei kialakulásától és megerősödésétől függetlenül napjainkban is fontos szerepe van az intézmény konzultatív (tanácsadó)-véleményező hatáskörének.

A Bíróság a 230/81. sz. Luxemburg kontra Parlament ügyben foglalkozott – többek között – a az EP tanácsadó-véleményező hatáskörével. Az EP e funkciója keretében jogosult megtárgyalni, az Unióval kapcsolatos minden kérdést, és e kérdésekről állásfoglalásokat is

⁴⁵⁵ Ahogy Corbett, Jacobs és Shackleton fogalmazza fejlődési folyamatot: „*From fig leaf to co-legislature*” – lásd CORBETT – JACOBS – SHACKLETON (2007), 3. o.

⁴⁵⁶ A kormányközi konferenciákon való európai parlamenti részvételről lásd: PRIESTLEY, Julian: *Six Battles that Shaped Europe's Parliament*, John Harper Publishing, 2008, 23-44. o.

⁴⁵⁷ KECSKÉS László – RÓNA András: *Az Európai Bíróság – múlt, jelen, jövő*, Jogtudományi Közlöny 1999/5., 231. o.

kibocsáthat. Mi több, az EP hatáskörébe az is beletartozik, hogy a tagállami kormányokat cselekvésre hívja fel valamely kérdés kapcsán.⁴⁵⁸

A Bíróság e kijelentésével nem kötötte a Parlament véleményező jogkörét az Unió fellistázott hatásköreihez, elegendőnek minősítette azt, hogy a kérdés az Unióval (akkor még Közösséggel) „kapcsolatos” legyen. Az EP esetében az intézmény jellege és funkciója (politikai vitákat folytató parlamenti közgyűlés) indokolja, hogy hatásköreit relatíve tágan értelmezzük – ennek köszönhetően nemigen van olyan politikai terület, amely ki lenne zárva a parlamenti tanácsadó-véleményező hatáskörből.⁴⁵⁹

Az e hatáskörben elfogadott állásfoglalások politikai jelentőséggel bírnak, jogi hatásuk azonban általában nincsen – így ezen európai parlamenti jogosítvány elsősorban olyan területeken bír relevanciával, ahol az intézmény „erősebb”, markánsabb formális döntési jogosítványai hiányoznak.⁴⁶⁰

2. Ellenőrző hatáskör: a képviselői kérdésfeltevés joga

A parlamenti képviselők által gyakorolt politikai ellenőrzés egyik legalapvetőbb eszköze a képviselői kérdésfeltevés joga. Nincs ez másként az Európai Parlament vonatkozásában sem, ahol többféle parlamenti kérdéstípus ismeretes, amelyeket részletes eljárási vonatkozásaik nélkül röviden áttekintünk.

Szóbeli választ igénylő kérdést bármely parlamenti bizottság, képviselőcsoport vagy legalább negyven képviselő intézhet a Tanácshoz vagy a Bizottsághoz, és kérheti, hogy tűzzék az EP napirendjére. E kérdéseket írásban kell benyújtani, és az Elnökök Értekezlete dönt arról, hogy napirendre kerülnek-e vagy sem. A napirendre vett kérdéseket a kérdésfeltevők egyike szóban ismertetheti.⁴⁶¹

Írásbeli választ igénylő kérdést bármely képviselő feltehet az Európai Tanács elnökének, a Tanácsnak, a Bizottságnak vagy az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének. A kérdéseket írásban kell benyújtani az EP elnökénél, aki a kérdéseket a címzettekhez továbbítja, illetve, ha a kérdés elfogadhatósága kétséges, dönt e tárgyban.⁴⁶²

⁴⁵⁸ 230/81. sz. Luxemburg kontra Parlament ügy, 39. pont.

⁴⁵⁹ BOGDANDY, Armin von – BAST, Jürgen: The Federal Order of Competences, in: BOGDANDY, Armin von – BAST, Jürgen (eds.): Principles of European Constitutional Law (Second Revised Edition), Hart Publishing, 2009, 282. o.

⁴⁶⁰ Ilyen terület továbbra is a közös kül- és biztonságpolitika, a Lisszaboni Szerződést megelőzően pedig mindkét kormányközi pillér felhozható volt példaként.

⁴⁶¹ Eljárási Szabályzat 115. cikk

⁴⁶² Eljárási Szabályzat 117. cikk

Hasonló, ám bizonyos eltéréseket hordozó szabályok alkalmazandók az Európai Központi Bankhoz intézett, írásbeli választ igénylő kérdésekre is.⁴⁶³

Minden ülésen a Parlament – az Elnökök Értekezletének javaslata alapján – meghatározott időpontban lehetőséget biztosít a Tanácshoz és a Bizottsághoz intézett kérdések feltevésére, az ún. kérdések órája keretében. Egy adott ülés során egy képviselő legfeljebb egy kérdést intézhet a Tanácshoz és egy kérdést a Bizottsághoz. E kérdéseket szintén az EP elnökénél kell írásban benyújtani, aki dönt az elfogadhatóságról és a sorrendről.⁴⁶⁴

A kérdésfeltevési jogot szerződési szinten az EUMSZ. 230. cikke fogalmazza meg, kimondva, hogy a Bizottság az EP bármely ülésén részt vehet, és kérésére bármikor felszólalhat, továbbá szóban vagy írásban válaszol az Európai Parlament vagy annak tagjai által hozzá intézett kérdésekre. Az Európai Tanács, illetve a Tanács a saját eljárási szabályzatában megállapított feltételeknek megfelelően szólalhat fel a Parlamentben.

2.1. A Stauner-ügy

A kérdésfeltevési joggal a Törvényszék (akkor még Elsőfokú Bíróság) a Parlament és a Bizottság között 2000-ben kötött keretmegállapodás⁴⁶⁵ kapcsán foglalkozott. Ezen intézményközi megállapodás a Parlament és a Bizottság közötti kapcsolatok szabályozása és hatékonyabbá tétele érdekében jött létre. A keretmegállapodás 3. melléklete szabályozta bizalmas dokumentumoknak és információknak a Bizottságtól való kikérését az EP által – ennek értelmében a Bizottságtól bizalmas információt a Parlament elnöke, az érintett parlamenti bizottságok elnökei, az Elnökség és az Elnökök Értekezlete kérhet (1.4. pont).

Gabriele Stauner és huszonegy további EP-képviselő⁴⁶⁶ 2000 szeptemberében keresetet nyújtott be a Törvényszékhez (akkori nevén Elsőfokú Bírósághoz), kérve a keretmegállapodás (különösen annak 3. melléklete) megsemmisítését. Az alperes Európai Parlament (és az ő oldalán beavatkozó Bizottság) elfogadhatatlansági kifogásokat terjesztettek elő, cáfolva, hogy a felpereseket közvetlenül és személyükben érintené a keretmegállapodás.

⁴⁶³ Eljárási Szabályzat 118. cikk

⁴⁶⁴ Eljárási Szabályzat 116. cikk. A kérdések órájának lényege, hogy a képviselők rövid, tömör kérdéseket intézhessenek a Tanácshoz és a Bizottsághoz, amelyekre azonnali választ kapnak. A kérdések órájának részletes szabályait az EP Eljárási Szabályzatának II. melléklete tartalmazza.

⁴⁶⁵ Keretmegállapodás az Európai Parlament és a Bizottság közötti kapcsolatokról (HL 2001 C 121., 122. o.)

⁴⁶⁶ A keresetindítók teljes listája a következő: Gabriele Stauner, Freddy Blak, Mogens Camre, Rijk van Dam, Christopher Heaton-Harris, Franz-Xaver Mayer, Ursula Schleicher, Jens-Peter Bonde, Theodorus Bouwman, Kathalijne Maria Buitenweg, Michl Ebner, Joost Lagendijk, Nelly Maes, Franziska Emilia Müller, Alexander Radwan, Alexander de Roo, Heide Rühle, Inger Schöring, Esko Olavi Seppänen, Bart Staes, Claude Turmes és Louisewies van der Laan.

A felperesek lényegében azt állították, hogy a keretmegállapodás megfosztja az európai parlamenti képviselőket attól a lehetőségtől, hogy egyénileg bizalmas információkat kérjenek a Bizottságtól, ezáltal megváltoztatva jogi helyzetüket, ami nem egyeztethető össze a primer jog által a képviselőknek biztosított kérdésfeltevési joggal (akkor az EKSz. 197. cikke).

A Törvényszék rámutatott, hogy nyilvánvalóan kitűnik a keretmegállapodás szövegezéséből (többek között a különösen sérelmezett 3. mellékletből is), hogy annak célja nem az, hogy korlátozza az EP-képviselők azon jogát, mely szerint egyénileg kérdéseket intézhetnek a Bizottsághoz, ellenben arra irányul, hogy a Parlament ellenőrzési jogköreit szélesítse a bizalmas információk beszerzésének lehetőségével, megengedve olyan bizalmas információk beszerzését is, amelyre vonatkozóan korábban nem létezett szabályozás. A keretmegállapodás szabályozása, hogy tudniillik a Bizottság bizonyos információkat csak a parlamenti bizottságok elnökei, az Elnökség és az Elnökök Értekezlete részére ad ki, nem fosztja meg az EP-képviselőket attól a jogtól, hogy egyénileg olyan kérdéseket tegyenek fel a Bizottságnak, amelyben bizalmas információk közlését kérik. A Bizottság joga azt eldönteni, hogy kiad-e valamely bizalmas információt egy egyéni képviselői kérdés kapcsán, amely kérdésfeltevés jogát a Szerződés (akkor az EKSz. 197. cikkének harmadik mondata, ma az EUMSZ. 230. cikkének 2. mondata) és azzal összhangban az EP Eljárási Szabályzata biztosítja – e jogot a keretmegállapodás még közvetett módon sem kívánja szabályozni.⁴⁶⁷

A keretmegállapodás sokkal inkább egy kiegészítő eszköz igénybevételének lehetőségét teremtette meg, amely elválik az egyéni képviselői kérdésfeltevési jogtól, mivel a megállapodás bizalmas információknak kizárólag meghatározott parlamenti szervek részére történő továbbítását szabályozza – ebből következően a Parlament és a Bizottság közötti kapcsolat egy dimenzióját rendezi, és nincs kihatással az egyes EP-képviselők jogi helyzetére, és nem sérti meg a primer jogban számukra biztosított jogot. A Törvényszék kimondta, hogy a kereset téves feltételezéseken alapul, és el kell utasítani, mivel a kérelmezőket nem érinti közvetlenül és személyükben az európai parlamenti képviselőket, így képviselői feladataik ellátásában nem korlátozza őket.

A keretmegállapodás hatályos, 2010-es változata⁴⁶⁸ második mellékletében tartalmazza az említett, bizalmas információkkal kapcsolatos szabályokat, lényegét tekintve

⁴⁶⁷ T-236/00. sz. Gabriele Stauner és mások kontra Európai Parlament ügyben hozott végzés [EBHT 2002., II-135. o.]

⁴⁶⁸ Egységes szerkezetbe foglalt keretmegállapodás az Európai Parlament és az Európai Bizottság közötti kapcsolatokról (HL 2010 L 304. szám, 47. o.)

változatlan formában, bővítve az információkérésre jogosult szervek listáját az EP nemzetközi konferencián résztvevő delegációinak elnökeivel.

2.2. Értékelés

A képviselői kérdésfeltevés joga az európai parlamenti képviselők legegyszerűbb, de egyúttal legtöbbet alkalmazott ellenőrzési eszköze, amelynek jelentőségét emeli, hogy az egyes képviselők egyénileg élhetnek vele. Érthető ezért, hogy a kérdések feltevésének lehetősége felett az EP képviselők fokozottan őrkdnek, az egyéni kérdés lehetősége mellett azonban más ellenőrzési módokat is jogosult az EP önigazgatási joga keretében kialakítani. A fent tárgyalt szabályok speciális helyzetre vonatkoznak, bizalmas információk kapcsán, így a Parlament és a Bizottság közötti keretmegállapodásban foglalt feltételek nem tekinthetők jogszerűtlennek.

3. Ellenőrző hatáskör: a Bizottság végrehajtási tevékenységének kontrollálása bírósági eljárások útján

A Parlament a Bíróság előtti keresetindítási joga által a Bizottság végrehajtási tevékenységét is ellenőrizheti. A Bizottság által elfogadott végrehajtási természetű jogszabályokkal szembeni alapvető követelmény, hogy ne terjedjenek túl az alap jogi aktusban meghatározott kereteken. Bizonyos fokú ellenőrzésre lehetőséget adott a komitológia Lisszaboni Szerződést megelőző rendszere is: 1999-ben még csak tájékoztató jogokat kapott a Parlament, a komitológia-rendszer 2006-os reformja⁴⁶⁹ már az ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági eljárás létrehozásával döntési pozícióba hozta az EP-t, olyan eseteket illetően, amikor a Bizottság által kibocsátani szándékozott végrehajtási intézkedések általános hatályúak, és valamely, együttdöntési eljárásban elfogadott alapjogszabály (nem alapvető fontosságú) rendelkezéseinek módosítását szolgálták.⁴⁷⁰ Mindazonáltal ez az ellenőrzési jog is korlátozott mértékű volt. A Lisszaboni Szerződés újragondolta az átruházott hatáskörben alkotott, nem jogalkotási jogi aktusok rendszerét, a kérdés szabályozását az EUMSZ. 290-291. cikkei adják, és eltérő intézményi hatásköröket biztosít attól függően, hogy felhatalmazáson alapuló, vagy

⁴⁶⁹ Lásd erről: KOVÁCS Krisztián: A komitológia eljárásának változása és az Európai Parlament hatáskörének növekedése, Európai Tükör 2006/11., 97-101. o. és BRADLEY, Kieran St. Clair: Halfway house: The 2006 comitology reforms and the European Parliament, West European Politics, 2008/4., 837-854. o.

⁴⁷⁰ A Tanács 2006/512/EK határozata a Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök gyakorlására vonatkozó eljárások megállapításáról szóló 1999/468/EK határozat módosításáról (HL 2006 L 200., 11. o.)

végrehajtási aktusokról van-e szó, az előbbi kapcsán nem volt szükséges jogszabályt kibocsátani, az utóbbit illetően megszületett az új komitológia-rendelet.⁴⁷¹

Az alább tárgyalandó két ügy, amelyekben a Parlament a Bizottság *ultra vires* aktusait támadta meg, még a 2006-os részleges komitológia-reformot is megelőzően került a Bíróság elé, ám ez a keresetindítási jog általi ellenőrzés szempontjából irreleváns is, mivel a komitológia-eljárások alkalmazási körén kívül estek. Arról tesznek viszont tanúbizonyságot ezen ítéletek, hogy miként képes az EP aktív perképeségét a politikai ellenőrzés céljának szolgálatába állítani, kiegészítve ezzel közvetlen ellenőrzési jogait.

3.1. A PNR-ügy

A talán legismertebb vonatkozó ügy a légiutasok ún. utas-nyilvántartási adatállományának (*Passenger Name Records*, a továbbiakban: PNR) továbbításával kapcsolatosan merült fel. Az Európai Unió 2004-ben megállapodást kötött az Amerikai Egyesült Államokkal arról, hogy a *US Bureau of Customs and Border Protection* (CBP) elektronikus úton hozzáférhet a légi szállítóknak „az Európai Közösség tagállamai területén elhelyezkedő helyfoglalás-/indulás-ellenőrzési rendszereiben tárolt” PNR adatokhoz. A megállapodást a Tanács 2004/496/EK határozatával hagyta jóvá az EK nevében.⁴⁷² Az uniós adatvédelmi irányelv értelmében személyes adatokat az Unióból csak olyan államokba lehet továbbítani, amelyekben az adatok megfelelő szintű védelme biztosított⁴⁷³, a Bizottság erre tekintettel elfogadott egy ún. megfelelőségi határozatot.⁴⁷⁴ Az Európai Parlament határozottan a PNR-megállapodás megkötése ellen foglalt állást⁴⁷⁵, és a Bírósághoz is fordult az EK Sz. 300. cikkének (6) bekezdése alapján, véleményt kérve a megállapodásnak a Szerződéssel való összeegyeztethetőségéről.⁴⁷⁶ Az EP azt kérte a Tanácstól, hogy ne folytassák a döntéshozatali folyamatot, amíg a Bíróság nem ad véleményt a kérdésben, ám a Tanács ennek nem tett eleget: miután többször is a megállapodás sürgősségére hivatkozva kérte a Parlament

⁴⁷¹ 182/2011/EU rendelet a Bizottság végrehajtási hatásköreinek gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályainak és általános elveinek megállapításáról (HL 2011 L 55., 13. o.)

⁴⁷² HL 2004 L 183., 83. o.; helyesbítve: HL 2005 L 255., 168. o.

⁴⁷³ 95/46/EK irányelv a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról (HL 1995 L 281., 31. o.). Az érintett rendelkezést a jogszabály 25. cikke tartalmazza.

⁴⁷⁴ A Bizottság 2004/535/EK határozata az Egyesült Államok Vámügyi és Határvédelmi Irodája rendelkezésére bocsátott, a légiutasok utasnyilvántartási adatállományában tárolt személyes adatok megfelelő védelméről (HL 2004 L 235., 11. o.)

⁴⁷⁵ Lásd többek között a P5_TA-PROV(2004)0245. sz. állásfoglalását.

⁴⁷⁶ HL 2004 C 104E., 407. o. A kérelmet a Bíróság 1/04. sorszámmal befogadta, ám a Parlament azt 2004. július 9-én visszavonta.

véleményét (mindkétszer határidőt szabva⁴⁷⁷), végül a vélemény hiányában fogadta el a határozatát, és a Bizottság is kibocsátotta a megfelelőségi határozatot.⁴⁷⁸

A Parlament semmisségi keresettel megtámadta mind a Tanács, mind a Bizottság határozatát, az ügyeket egyesítették.⁴⁷⁹ A Tanács határozata ellen a Parlament elsősorban azt hozta fel, hogy az hibás jogalapra épül, míg a megfelelőségi határozatot *ultra vires* aktusnak tartotta. A Bíróság meglehetősen rövid ítéletében igazat adott a Parlamentnek mindkét kereset vonatkozásában. Először a megfelelőségi határozat kapcsán kimondta, hogy mivel a CBP-nek történő adattovábbítás nem szolgáltatás nyújtásához és igénybeviteléhez szükséges adatfeldolgozásnak, hanem a közbiztonsággal és a büntetőjog területén végzett állami tevékenységekkel kapcsolatos adatfeldolgozásnak minősül, az kívül esik az adatvédelmi irányelv tárgyi hatályán.⁴⁸⁰ A Bizottságnak tehát nem volt hatásköre arra, hogy az irányelv 25. cikke alapján elfogadja a megfelelőségi határozatot. A tanácsi határozatot pedig azért semmisítette meg, mert az EK Sz. 95. cikkét nem tartotta megfelelő jogalpnak a megállapodás megkötéséhez, e cikknek ugyanis a belső piac – a szabad szolgáltatásnyújtás akadályainak eltörlésével történő – létrehozása és működése a tárgya, ezért az adat-továbbítási határozatot nem lehetett volna erre a rendelkezésre alapítva elfogadni.⁴⁸¹

Az ügy mégsem ért azonban megnyugtató véget a Parlament számára, legalábbis ami a PNR-megállapodást érintő emberi jogi aggodalmakat illeti. A megállapodás ugyanis újrakötöttetett a Tanács által, új jogalapra felépítve.⁴⁸² A Tanács új határozatának az EUSz. akkori 24. és 38. cikke volt a jogalapja, e cikkek az egykori II. és III. pillér céljai érdekében adtak nemzetközi megállapodások megkötésére vonatkozó felhatalmazást. A Parlament szerepe a „pilléres” ügyek kapcsán a Lisszaboni Szerződést megelőzően igen csekély volt, így az újratárgyalt PNR-megállapodás kapcsán még véleményt sem adhatott. Pürroszi győzelem volt ez tehát a Parlament számára, és féltő, hogy a személyes adatok védelme szemszögéből

⁴⁷⁷ A Tanács az EK Sz. 300. cikk (3) bekezdésében foglalt speciális rendelkezésre alapozva szabhatott határidőt a parlamenti véleménynyilvánításra. [EK Sz. 300. cikk (3) bek.: A 133. cikk (3) bekezdésében említett megállapodások kivételével a megállapodásokat a Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően köti meg, beleértve azokat az eseteket is, amikor a megállapodás olyan területre vonatkozik, ahol a belső szabályok elfogadásához a 251. cikkben vagy a 252. cikkben említett eljárásra van szükség. Az Európai Parlament véleményét a Tanács által az ügy sürgősségétől függően megállapított határidőn belül közli. Ha ezen a határidőn belül nem nyilvánít véleményt, a Tanács határozhat.] A rendelkezés mai megfelelője az EUM Sz. 218. cikk (6) bekezdésének b) pontja.

⁴⁷⁸ GILMORE, Gráinne – RIJMA, Jorrit: Annotation of Joined Cases C-317/04 and C-318/04, Common Market Law Review 2007, 1082-1083. o.

⁴⁷⁹ C-317/04. és C-318/04. sz. Parlament kontra Tanács és Bizottság ügyek [EBHT 2006., I-4721. o.]

⁴⁸⁰ C-317/04. és C-318/04. sz. Parlament kontra Tanács és Bizottság ügyek, 56-61. pont.

⁴⁸¹ A Bíróság mindössze négy rövid mondatot szentelt e kérdésnek. C-317/04. és C-318/04. sz. Parlament kontra Tanács és Bizottság ügyek, 67-70. pont.

⁴⁸² A Tanács felmondta a korábbi megállapodást (HL 2006 C 219., 1. o.), az új megállapodás aláírásáról a 2006/729/KKBP/IB határozat rendelkezett 2006. október 16-án (HL 2006 L 298., 27. o.).

is.⁴⁸³ A Bíróság ítélete mindazonáltal demonstrálja, hogy a Parlament hogyan képes semmisségi eljárás kezdeményezése által ellenőrzése alatt tartani a Bizottság *ultra vires* aktusait.

3.2. A Fülöp-szigeteki határbiztonsági projekt ügye

A PNR-ügynél jóval kisebb visszhangot váltott ki, amikor a Parlament olyan bizottsági határozat ellen nyújtott be keresetet, amely egy Fülöp-szigeteki határbiztonságra vonatkozó projektet hagyott jóvá.⁴⁸⁴ A helyzet lényege a következő volt: a Bizottság jóváhagyott – a finanszírozást biztosítva – egy projektet, állítása szerint jogszerűen a 443/92/EGK rendelet⁴⁸⁵ alapján. A rendelet az ázsiai és latin-amerikai fejlődő országoknak nyújtandó pénzügyi és műszaki segítségről és a velük folytatott gazdasági együttműködésről szólt, a Bizottság által jóváhagyott projekt pedig a terrorizmus elleni küzdelemben való segítségnyújtást célozta, különösen a határigazgatásra, a bevándorlásra és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemre vonatkozóan.

A Parlament keresetében azt állította, hogy a Bizottság túllépte hatáskörét, mivel a megtámadott határozatot egyértelműen a terrorizmus és a nemzetközi bűnözés elleni küzdelemre vonatkozó megfontolások indokolják, és ez a cél túllépi az alapjául szolgáló rendelet által kijelölt kereteket. Az EP másodlagosan költségvetési hatósági minőségében arra hivatkozott, hogy a Bizottságnak nem volt hatásköre a szóban forgó projekt finanszírozásához szükséges kiadásokat illetően: egyfelől a költségvetést az említett kiadásokat engedélyező jogi aktus nélkül fogadták el, másfelől a fejlesztési együttműködésre vonatkozó előirányzatok költségvetési egyediség elvét sértő volta miatti jogosulatlan felhasználásáról van szó.⁴⁸⁶ A Bíróság emlékeztetett, hogy a Bizottság végrehajtási hatáskörében jogosult az alapszabályozás végrehajtásához szükséges vagy hasznos intézkedéseket megalkotni, e rendelkezések nem lehetnek azonban ellentétesek az alapszabályozással.⁴⁸⁷

A rendelettel a jogalkotó a Bizottságra az ázsiai és latin-amerikai fejlődő országoknak nyújtandó pénzügyi és műszaki segítség, és a velük folytatott gazdasági együttműködés irányítására vonatkozó jogkört ruházta, a terrorizmus és a nemzetközi bűnözés elleni

⁴⁸³ GILMORE – RIJMA: op. cit. 1098. o.

⁴⁸⁴ C-403/05. sz. Parlament kontra Bizottság ügy [EBHT 2007., I-9045. o.]. A megtámadott határozatot, amely az ASIA/2004/016 924. sz. Philippine Border Management Project-et hagyta jóvá, 2004. december 21-én fogadták el, és nem hirdették ki az Európai Unió Hivatalos Lapjában.

⁴⁸⁵ HL 1992 L 52., 1. o.

⁴⁸⁶ C-403/05. sz. Parlament kontra Bizottság ügy, 39. és 42. pont

⁴⁸⁷ C-403/05. sz. Parlament kontra Bizottság ügy, 51. pont

küzdelemre vonatkozó határozat által elérni kívánt célkitűzés pedig így nem tartozik e jogszabály hatálya alá, amely területekről a rendelet említést sem tesz.⁴⁸⁸

Az EP másodlagos költségvetési érveit a Bíróság nem vizsgálta, ám a határozat tartalmával kapcsolatos érvekre is tekintettel azok is megalapozottnak tűnnek.

3.3. Értékelés

A Parlament közvetlen politikai ellenőrző hatásköreinek fontos kiegészítője a perképesességéből adódó közvetett ellenőrzési lehetőség. A Bizottság által kibocsátott *ultra vires* aktusok effektív kiszűrésének eszköze lehet a parlamenti keresetindítás, amely az EP privilegizált perképeségének köszönhetően nem csak saját előjogai védelmében valósulhat meg az *ex post* bírói felülvizsgálat útján.⁴⁸⁹ A semmisségi eljárás által a Parlament képes a Bizottság által átruházott hatáskörben kibocsátott normák jogszerűségét a formálisan e célt szolgáló eljárásokon túlmenően is ellenőrizése alatt tartani, megakadályozva azt, hogy a Bizottság túlterjeszkedjen a (Parlament részvételével elfogadott) alapszabály keretein végrehajtási tevékenysége során, így – a Bíróság segítségével – hozzájárulva az intézményi egyensúly fenntartásához, és nem utolsósorban védelmezve saját előjogait.

4. Keresetindítás a Bíróság előtt – a parlamenti ellenőrzés közvetett eszköze

A jogalkotási hatásköreivel ellentétben a Szerződések a Parlament számára már a kezdetektől fogva biztosítottak valódi ellenőrzési hatásköröket. Az Európai Unió Bírósága előtti keresetindítás lehetőségét azonban az EP döntően a Bíróság joggyakorlatának, jogértelmező és jogfejlesztő tevékenységének köszönheti. Mivel a Parlament perképeségi pozícióját fentebb részletesen elemeztem, ehelyütt csak röviden térek ki az ellenőrzési jog szempontjából jelentős esetjogi vívmányokra.

A Parlament aktív perképeségi pozíciójának kiaknázása vonatkozásában mindazonáltal nem beszélhetünk a szó szoros értelmében vett, közvetlen politikai ellenőrzésről (mint pl. a kérdésfeltevés, a vizsgáló- vagy ideiglenes bizottság felállítása), mivel az „ellenőrzés” végső soron a Bíróság által valósul meg. Természetesen a Bíróság feladata nem politikai viták tisztázása, hanem a jog tiszteletben tartásának biztosítása a

⁴⁸⁸ C-403/05. sz. Parlament kontra Bizottság ügy, 68. pont

⁴⁸⁹ LINTNER, Pamela – VACCARI, Beatrice: The European Parliament's Right of Scrutiny over Commission Implementing Acts: A Real Parliamentary Control? EIPASCOPE 2005/1., 8. o. (aei.pitt.edu/5941/1/scop05_1_3.pdf)

Szerződések értelmezése és alkalmazása során⁴⁹⁰ – azt azonban a Bíróság nem vizsgálja, hogy egy keresetindító intézmény milyen szándéktól vezérelve terjeszti elő jogi érvelését. A Parlament által a Bíróság előtt más intézményekkel szemben indított keresetek ezért egyfajta közvetett ellenőrzésnek tekinthetők.⁴⁹¹

4.1. Keresetindítási jog a mulasztási eljárásban

A Bíróság a 13/83. sz. Parlament kontra Tanács ügyben megerősítette, hogy az a szerződésbeli rendelkezés, mely szerint a mulasztási eljárást az állítólagosan mulasztó intézménytől eltérő „többi intézmény” kifejezés a Parlamentet is magába foglalja. Nem lehetséges az intézmények valamelyikének keresetindítási jogát anélkül korlátozni, hogy az intézménynek a Szerződés által kialakítani szándékolt intézményi helyzete (és ennek következtében az intézményi egyensúly) sérüljön.⁴⁹² Az ügyben eljáró főtanácsnok éppen a Parlament ellenőrzési jogköre szempontjából hangsúlyozta a keresetindítási jog elismerésének szükségességét, ugyanis ha a Parlament perlési jogát nem ismerné el a Bíróság, azzal éppen azt az intézményt zárná ki a lehetséges felperesek köréből, amely, a Tanácstól való függetlenségére figyelemmel, a legmegfelelőbb helyzetben van az eljárás kezdeményezésére, és azt a legnagyobb valószínűséggel kezdeményezi is.⁴⁹³ A Bíróság kijelentette, hogy nem feladata a Tanács azon érvének vizsgálata, hogy a Parlament nem a rendelkezés tartalmával kapcsolatos jogi meggyőződésből, hanem politikai szándékoktól vezérelve nyújtott be keresetet („a jelen kereset összefügg a Parlament azon törekvéssel, hogy a Közösségen belüli döntéshozatali eljárásra nagyobb hatást gyakoroljon”), a továbbá annak vizsgálata sem feladata, hogy az intézményt milyen szándékok vezérlik, ennek ugyanis nem lehet kihatása az intézmények perképességére.⁴⁹⁴ A Parlament politikai ellenőrző szerepkörébe pedig éppen beleillik a keresetindítás joga.

A Parlament számára a mulasztási eljárás kezdeményezésének joga fontos eszközt jelent a Tanács feletti ellenőrzés gyakorlásában⁴⁹⁵, és szükséges ahhoz, hogy teljesnek tekinthessük az uniós jogorvoslatok rendszerét. A mulasztási kereset benyújtásának

⁴⁹⁰ EUMSZ. 18. cikk (1) bekezdés.

⁴⁹¹ Lásd többek között CRAIG, Paul – DE BÚRCA, Gráinne: *EU Law – Texts, Cases and Materials*, Oxford University Press, 2008, 63. o.; SZALAYNÉ (2003), 126. o.; HORSPOOL, Margot – HUMPHREYS, Matthew: *European Union Law (Fourth Edition)*, Oxford University Press, 2006, 58. o.

⁴⁹² 13/83. sz. Parlament kontra Tanács ügy, 17. pont.

⁴⁹³ 13/83. sz. Parlament kontra Tanács ügy. Lenz főtanácsnok véleménye (Az ismertetés napja: 1985 február 7.), 2.1.2.3. pont

⁴⁹⁴ 13/83. sz. Parlament kontra Tanács ügy, 13. és 18. pont.

⁴⁹⁵ FENNEL: op. cit. 264. o.

lehetősége jelentősen hozzájárult ahhoz, hogy a Parlament valamilyen mértékű politikai ellenőrzést tudjon gyakorolni a Tanács felett⁴⁹⁶, és az integráció korai szakaszában az EP valódi jogalkotó hatáskörének hiányát kompenzáló jogosultságként is értékelték.⁴⁹⁷ A Parlament érthető módon maga is üdvözölte a Bíróság ítéletét, amely megerősítette az intézmény pozícióját az Unió alkotmányos rendszerében – a már-már halottnak tekintett mulasztási eljárás jogintézményébe az EP számára legjobbkor lehelt életet a Bíróság.⁴⁹⁸

4.2. Keresetindítás a semmissé nyilvánítási eljárásban

A semmissé nyilvánítási eljárás kezdeményezésének jogáért a Parlament többet „küzdött” a Bíróság előtt, de nem eredménytelenül. A Bíróságnak azzal kellett szembesülnie, hogy a Parlament az E(G)KSz. eredeti szövegváltozata alapján azonban nem szerepelt sem a lehetséges alperesek, sem pedig a felperesek között. A Parlament ellenében, illetve által benyújtott keresetek kapcsán a Bíróság először a Parlament perelhetőségét, majd perlési jogát ismerte el.

A Parlament passzív perbeli legitimitációjának elismerése⁴⁹⁹ az aktív perbeli legitimitációjával összefüggésben is áttörést hozott annyiban, hogy a Bíróság az alperesi pozíció kapcsán eltért a szerződéses rendelkezés tisztán nyelvtani értelmétől, ezért már nem hivatkozhatott meggyőzően arra, hogy a Parlament pusztán azért nem lehet felperes semmissé nyilvánítási eljárásban, mert a vonatkozó szerződésbeli cikk ezt kifejezetten nem mondja ki.⁵⁰⁰ A komitológia-ügyben⁵⁰¹ azonban a Bíróság a Parlament előjogainak védelmét kellően biztosítottnak látta más intézmények (elsősorban a Bizottság), a tagállamok illetőleg magánszemélyek keresetindítási joga által, nem értve egyet a főtanácsnok azon érvelésével, mely szerint a megfelelő jogorvoslat biztosításának követelménye szükségessé teszi az EP kereseti jogának elismerését a semmissé nyilvánítási eljárásban.⁵⁰²

⁴⁹⁶ SCHERMERS, Henry G. – WAELBROECK, Denis F.: *Judicial Protection in the European Communities* (Fifth Edition), 2002, 255. o.

⁴⁹⁷ KUNDOCH, H.G.: *Le recours en carence comme moyen juridique de promouvoir l'élection directe du Parlement Européen*, *Cahiers de Droit Européen*, (1975) 430. o. Idézi BEBR, Gerhard: *Development of Judicial Control of the European Communities*, Martinus Nijhoff, 1981, 163. o.

⁴⁹⁸ FENNEL: *op. cit.* 276. o.

⁴⁹⁹ 294/83. sz. Parti Ecologiste 'Les Verts' kontra Parlament

⁵⁰⁰ ARNULL (2006), 64. o.

⁵⁰¹ 302/87. sz. Parlament kontra Tanács ügy

⁵⁰² 302/87. sz. Parlament kontra Tanács ügy. Darmon főtanácsnok indítványa (Az ismertetés napja: 1988. május 26.), 34. pont.

A Bíróság a sokat kritizált ítéletével ejtett csorbát szokatlan gyorsasággal kiköszörülte. A Csernobil-ügyben⁵⁰³ ugyanis kénytelen volt szembenézni korábbi érvelésének buktatóival (elsősorban azzal, hogy a Bizottság nem fog a Parlament előjogai védelmében keresetet indítani, amennyiben e két intézmény között nincs egyetértés a jogalap vonatkozásában), és a most már a főtanácsnok javaslatával összhangban elismerte, hogy a Parlament előjogai védelmében semmisségi keresetet nyújthat be. Az érvelés lényegi eleme volt, hogy biztosítani szükséges az intézményi egyensúly teljes körű tiszteletben tartását, ezért pedig a Parlamentnek előjogai védelme érdekében hatékony jogorvoslati lehetőséget kell garantálni a Szerződések rendszerében – nem szükséges és nem is lehetséges azonban az EP privilegizált perképeségét elismerni.

A Szerződések urai, a tagállamok elfogadták a Bíróság ítéleteit a Parlament aktív perbeli legitimitációját illetően, és úgymond kodifikálták a döntéseket az írott primer jogban a Maastrichti Szerződés által, a „kvázi privilegizált” perképeségi csoportba sorolva a Parlamentet. A Parlament számára ellenőrzési jogköre szempontjából is jelentős előrelépés volt ez, ám kritikák is érték a módosítást, mivel a tagállamok még mindig nem biztosítottak a Tanáccsal és a Bizottsággal egyenrangú perképeségi pozíciót a Parlamentnek.⁵⁰⁴ Erre a lépésre a Nizzai Szerződésig kellett várni, amikor az EP végre a privilegizált perképeségi csoportba került. Ez a módosítás tette lehetővé, hogy a Parlament már nem csak saját jogai védelmében, hanem pusztán az aktus hibáira hivatkozva keresetet indítson, ezzel egyenrangú módon részt véve a gyakorlatilag az uniós aktusok „általános törvényességi felügyeletét” biztosító rendszerben.⁵⁰⁵ A Lisszaboni Szerződésnek köszönhető azon változás, hogy a Parlament az uniós aktusok teljesebb körét támadhatja meg: a semmisségi kereset irányulhat Európai Tanács, valamint az EU egyéb szerveinek és hivatalainak aktusai ellen, amennyiben azok harmadik személyek irányába joghatásokkal bírnak (EUMSZ. 263. cikk), illetve az is, hogy a Parlament már a büntetőügyi együttműködés keretében születő uniós aktusok ellen is indíthat semmisségi keresetet.⁵⁰⁶

4.3. Értékelés

⁵⁰³ 302/87. sz. Parlament kontra Tanács ügy, 24-31. pont

⁵⁰⁴ BRADLEY: Legal Developments... (1991), 385. o.

⁵⁰⁵ VÁRNAY – PAPP (2010), 476. o.

⁵⁰⁶ Ellentétben a Lisszaboni Szerződést megelőzően alkalmazott megoldással, amikor is az EUSz. 35. cikke a III. pilléres aktusokkal szembeni semmissé nyilvánítási eljárás lehetséges felpereseinek körét a Bizottságra és a tagállamokra korlátozta.

Anélkül, hogy ismételni kívánnám a II. fejezetben írottakat, röviden utalnék arra, hogy a Parlament aktív perképeségi pozícióját ellenőrzési jogosítványainak közvetett, de stratégiai jelentőségű elemeként alkalmazza. A jelentősége nem kizárólag abban áll, hogy pótolja a Parlament jogalkotási hatáskörének hiányos mivoltát az *ex post* bírói kontroll által⁵⁰⁷, hanem az uniós végrehajtó hatalom letéteményeseinek ellenőrzésére is szolgál.

5. A bírósági esetjog hatása a Parlament költségvetési hatáskörére

A Parlament költségvetési hatásköre kapcsán kijelenthetjük, hogy kisebb mértékben hatott rá a Bíróság gyakorlata, ám mégsem hagyható figyelmen kívül a vonatkozó esetjog. Az alább ismertetendő esetjogi vívmányok közötti koherencia is kisebb mértékű, mint egyéb hatáskörök kapcsán. A vonatkozó eseteket kizárólag a Parlament mint intézmény szemszögéből releváns elemekre koncentrálni tárgyalom.

Az ügyek többségének elemzéséhez indokolt röviden ismertetni az Unió költségvetési rezsimjének a Lisszaboni Szerződéssel véghezvitt reformját megelőző egyes sajátosságait, természetesen csak a feltétlenül szükséges mértékben. A Lisszaboni Szerződés előtt és után is igaz mindazonáltal, hogy a Parlament költségvetési hatáskörei – a nemzeti parlamentekétől eltérően – elsősorban nem a költségvetés bevételi oldalára, hanem a kiadásokra összpontosítanak, mivel a bevételekről alapvetően a Tanács dönt egyhangúlag (a Parlamenttel történő konzultáció mellett).⁵⁰⁸

A Lisszabon előtti uniós költségvetési rendszer kiadási oldalának az intézmények által egyik legtöbbet vitatott eleme a kiadási tételek „kötelező” és „nem kötelező” kiadásokra történő felosztásához kapcsolódott. A kötelező kiadások közé azon kiadások tartoztak, amelyek közvetlenül levezethetők voltak az Szerződések rendelkezéseiből vagy az annak megfelelően elfogadott jogi aktusokból, míg az úgynevezett nem kötelező kiadások esetében ez a közvetlen levezethetőség hiányzott.⁵⁰⁹ A kötelező kiadásokat úgy tekintették, amelyekre vonatkozóan harmadik személyek jogi igényt támaszthatnak (legyen szó garantált árakra hivatkozó gazdálkodókról, vagy az Európai Unióhoz pénzügyi vonatkozásokat is tartalmazó nemzetközi megállapodások által kötődő harmadik államokról), ezzel szemben a nem kötelező kiadások „elkerülhető” költségeknek minősültek, amelyek nagysága kapcsán az EU

⁵⁰⁷ SUSKI, Birgit: Das Europäische Parlament – Volksvertretung ohne Volk und Macht? Duncker & Humblot, 1996, 152. o. Suski helyesen teszi hozzá, hogy a keresetindítási jog nem pótolhatja a „pozitív” jogalkotási befolyásolás lehetőségét.

⁵⁰⁸ JUDGE – EARNSHAW (2003), 213. o.

⁵⁰⁹ Lásd az EKSz. korábbi 272. cikkének (4) bekezdését.

széles diszkrecionális jogkörrel rendelkezik.⁵¹⁰ A kategorizálásnak az intézmények szempontjából elsősorban azért bírt kiemelkedő fontossággal, mert a kötelező kiadásokról a Tanács, míg a nem kötelező kiadásokról a Parlament dönthetett véglegesen.⁵¹¹ A Parlamentnek ezért elsődleges érdeke volt, hogy a nem kötelező kiadások a költségvetés minél nagyobb hányadát tegyék ki. A megkülönböztetés a két kiadástípus között egyébként sokkal inkább politikai, mint technikai vagy pragmatikus megfontolások okán alakult ki: évtizedeken keresztül azt a célt szolgálta elsősorban, hogy kivonja a közösségi költségvetés egy jelentős hányadát – mindenekelőtt a közös agrárpolitika finanszírozási eszközeit – a Parlament ellenőrzése alól.⁵¹²

5.1. A költségvetési kiadások kategorizálása

A kiadások kategorizálása, pontosabban az ezekhez kapcsolódó jogosítványok eltérő értelmezése kérdésében a Bíróságnak is nyilatkoznia kellett. A 41/95. sz. Tanács kontra Parlament ügy az 1995-ben lezajlott költségvetési eljáráshoz kapcsolódott, amelynek során a Parlament 131 módosítást fogadott el olyan költségvetési tételekhez, amelyeket a Tanács a kötelező kiadások közé tartozónak minősített, majd a Parlament elnöke véglegesen elfogadottnak nyilvánította a költségvetést. A Tanács ezért a Bíróság elé vitte az ügyet, a költségvetési jogszabály megsemmisítése érdekében.⁵¹³ Az eljárásban a Bizottság és a Tanács azt az álláspontot képviselték, hogy a Parlamentnek nem volt joga a szóban forgó – kötelezőnek minősülő – agrárpolitikai kiadási tételekhez módosításokat eszközölni, csupán változtatásokat javasolhatott volna. A Bíróság a Parlament ellenében döntött: ítéletében kimondta, hogy mindaddig, amíg a költségvetés elfogadásáért felelős két intézmény nem jut egyetértésre, nem lehet szó sem a költségvetési eljárás lezárulásáról, sem pedig elfogadott költségvetésről, így a Parlament elnökének aktusát jogellenesnek nyilvánította, és semmisnek nyilvánította azt.⁵¹⁴ A Bíróság nem foglalt állást a költségvetési tételek kategorizálásának érzékeny kérdéséről, ezt a feladatot a Parlamentre és a Tanácsra bízta.⁵¹⁵

Tekintettel a számos vitára és a fenti jogvitára is, a két intézmény 1999-ben intézményközi megállapodást kötött, amelynek IV. mellékletében tisztázták a költségvetési kategóriákat, és a Parlament számára akkor nagy eredmény volt, hogy a közös

⁵¹⁰ CORBETT – JACOBS – SHACKLETON (2005), 251. o.

⁵¹¹ Bővebben lásd: MOHAY Ágoston: Az Európai Parlament költségvetési hatásköre, Európai Jog 2007/6., 3-11.

o.

⁵¹² JUDGE – EARNSHAW (2003), 214. o.

⁵¹³ C-41/95. sz. Tanács kontra Parlament ügy [EBHT 1995., I-04411. o.]

⁵¹⁴ C-41/95. sz. Tanács kontra Parlament ügy, 40. pont

⁵¹⁵ C-41/95. sz. Tanács kontra Parlament ügy, 42. pont

agrárpolitikához kapcsolódó tételek mintegy 10%-a a nem kötelező kiadások közé került.⁵¹⁶ Az intézmények megállapodtak abban is, hogy az éves költségvetés tervezete tartalmazni fog egy javaslatot az új illetve a megváltozott jogalapú költségvetési tételek kategorizálására vonatkozóan, amennyiben pedig nem értenek egyet a tervezett osztályozással, akkor a IV. melléklet alapján fogják ezt megvitatni. Az 1999-es intézményközi megállapodás nagy jelentőségű volt a Parlament számára, hiszen már a kiadások 55%-a minősült nem kötelező kiadásnak, ami előrevetítette a kötelező-nem kötelező kategóriák Alkotmány szerződésbeli tervezett, és a Lisszaboni Szerződés általi tényleges eltörlését.

5.2. A nem kötelező kiadások növelésének legnagyobb mértéke

Az, hogy az EP dönthetett véglegesen a nem kötelező kiadásokról, nem jelentette azt, hogy akármilyen arányban növelhette volna ezeket. Habár a korábbi költségvetési eljárás első parlamenti olvasatában ezt elvileg megtehetette, a második olvasatban már csak a Szerződések értelmében megengedhető mértékben emelhetette e kiadásokat: a Szerződések a „nem kötelező kiadások növelésének legnagyobb mértéke” fogalmat használták. Ezt a sajátos statisztikai mutatót az Európai Bizottság határozta meg, figyelembe véve a tagállamok bruttó nemzeti össztermékének alakulását, a tagállamok költségvetéseinek átlagos változását és a megélhetési költségek alakulását az előző pénzügyi évben. Az EK Sz. lehetővé tette azonban a Parlament és a Tanács számára, hogy közös megegyezéssel megemeljék ezt a maximális mértéket. A Parlament leginkább még a pénzügyi perspektívák elfogadása előtti időszakban próbált az arány minél jelentősebb növeléséről megállapodni a Tanáccsal, általában arra hivatkozva, hogy a Tanács nem biztosított elegendő forrást bizonyos költségvetési kiadási tételekhez.

A talán legemlékezetesebb, ehhez kapcsolódó ügy 1985-ben zajlott le: a Tanács, valamint az eljárásba a Tanács oldalán beavatkozó német, francia és brit kormány azt rótták fel a Parlamentnek, hogy a nem kötelező kiadások mértékét jóval a meghatározott legmagasabb növekedési arány felett növelte.⁵¹⁷ A Parlament szerint viszont éppen a Tanács hagyta figyelmen kívül a Szerződések rendelkezéseit azáltal, hogy az olyan költségvetési tervezetet – majd a Parlament általi első olvasat után olyan módosított tervezetet – készített, amelynek elfogadása lehetetlenné tette volna, hogy a Közösségek eleget tegyenek kötelezettségvállalásaiknak.⁵¹⁸ A Bíróság az intézmények közötti megegyezés szükségességét

⁵¹⁶ Interinstitutional Agreement of May 1999 between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure (HL 1999 C 172., 1. o.)

⁵¹⁷ 34/86. sz. Tanács kontra Parlament ügy, 2. pont.

⁵¹⁸ 34/86. sz. Tanács kontra Parlament ügy, 3. pont. A Parlament egyébként a kereset elfogadhatóságát is vitatta, ám a Bíróság kimondta, hogy a költségvetés végleges elfogadásának a Parlament elnöke – mint ezen intézmény

hangsúlyozta. A nem kötelező kiadások legnagyobb növelési arányának túllépéséről a Parlamentnek és a Tanácsnak ugyanis kifejezetten meg kell egyeznie, a kérdéses ügyben viszont ez nem történt meg. Az 1985-ös, számos vitát gerjesztő költségvetési eljárás során a Tanács októberben egy „utolsónak nevezett kompromisszumos javaslatot” juttatott el a Parlamenthez második olvasatra, amelyet azonban az nem fogadott el, hanem növelte a nem kötelező kiadások mértékét. A Parlament elnöke ennek ellenére 1985 decemberében megállapította, hogy a költségvetési eljárás befejeződött, ezáltal az 1986-os pénzügyi évre szóló költségvetést, a Parlament által a második olvasatban jóváhagyott formájában, véglegesen elfogadták.⁵¹⁹ Mivel azonban a Tanács és a Parlament nem tudott megegyezésre jutni a nem kötelező kiadások növelésének legnagyobb mértékéről, ezt az elnök jogszerűen nem tehetette meg, a megállapodást nem lehet ugyanis a két intézmény valamelyikének vélelmezett szándékából kiindulva létrejötnék tekinteni.⁵²⁰ A Parlament elnökének azon jogi aktusa, amellyel megállapította az 1986-os költségvetés elfogadását, olyan helyzetben született, amikor a költségvetési eljárás nem zárult még le, mivel a két érintett intézmény közötti megállapodás nem jött létre, ezért tehát jogellenesnek minősült.

A Bíróság ítéletét követően intenzív tárgyalások folytak az EP és a Tanács között, aminek eredményeképpen az ítélet után egy héttel megszülethetett a költségvetés – ironikus módon a végül jogszerűen elfogadott változat még több kiadást irányzott elő, mint a korábbi, a Bíróság által el nem fogadottnak nyilvánított verzió.⁵²¹ A Parlament által választott kockázatos próbálkozás nem járt sikerrel. A Bíróság ítélete után bizonyossá vált mindazonáltal, hogy az EP és a Tanács költségvetési eljárásban, költségvetési hatóságként tett jogi aktusai megtámadhatóak semmissé nyilvánítási keresettel.⁵²² Hasonlóképpen az EP elnökének a költségvetést elfogadottá nyilvánító aktusát semmisítette meg a Bíróság a C-284/90. sz. Tanács kontra Parlament ügyben, ott ugyanakkor tartalmi kérdésekre tekintettel – a Parlament megsértett a költségvetés alapelvei közül kettőt, az egységesség és az évenkéntiség elvét.⁵²³

szerve – által történő megállapítása a Parlament azon jogi aktusai közé tartozik, amelyekkel szemben megsemmisítési kereset indítható, mivel harmadik személyek irányában joghatást válthat ki. (Lásd az ítélet 4-14. pontját.)

⁵¹⁹ 34/86. sz. Tanács kontra Parlament ügy, 30. pont

⁵²⁰ 34/86. sz. Tanács kontra Parlament ügy, 34. pont

⁵²¹ Mintegy 2 milliárd ECU-vel többet. Lásd ARNULL, Anthony: The Budget Case, *European Law Review* 1986/6., 434. o.

⁵²² ARNULL (1986), 435. o.

⁵²³ C-284/90. sz. Parlament kontra Tanács ügy [EBHT 1992., 2277. o.], 26-27. pont. (Magyar nyelven nem elérhető.) A Parlament költségvetési hatáskörével kapcsolatos, a Tanács által másodlagosan előadottakat a Bíróság nem vizsgálta, mivel az első jogalap megállt.

5.3. Mulasztás-e a költségvetési tervezet elő nem terjesztése?

A Parlament a keresetindítás eszközével igyekezett továbbá a Tanácsot rászorítani arra, hogy megfelelő időben terjessze elé az éves költségvetés tervezetét. Az 1987-ben lefolytatott költségvetési eljárásban a Tanács nem terjesztette a Parlament elé 1987. október 5-ig, és ezért az EP állítása szerint mulasztásával megsértette a Szerződésből eredő kötelezettségeit.⁵²⁴ A Bizottság ugyanezen okból szintén mulasztási keresetet nyújtott be a Tanács ellen.⁵²⁵ A kérdés az volt tehát, hogy van-e jogi következménye, pontosabban mulasztásnak minősíthető-e a „mulasztás” primer jogi definíciójára tekintettel az, hogy a Tanács nem terjesztett elő egy tervezetet.

A Bíróságnak azonban végül nem volt szükséges érdemben ítéletet hoznia, mivel a Tanács a keresetek benyújtását követően – megkésve bár, de – előterjesztette a kérdéses költségvetési tervezetet.⁵²⁶ A tagállamok az Európai Tanács 1988 februárjában tartott brüsszeli ülésén tudtak egyezsége jutni bizonyos költségvetési reformok kérdésében⁵²⁷, a Tanács, a Parlament és a Bizottság pedig elsőként állapodott meg arról, hogy intézményközi megállapodást kötnek a költségvetési fegyelemtől és a költségvetési eljárás javításáról.⁵²⁸ Arnall megjegyzi, hogy a politikai egyeztetés értelemszerűen effektívebbnek bizonyult a költségvetés vitatott és érzékeny kérdésének kezelésére a bírósági útnál⁵²⁹, de talán a Parlament (és a Bizottság) keresetindítási hajlandósága is hozzájárult ahhoz, hogy megegyezés szülessen a tagállamok között.

5.4. A költségvetési ellenőrzési hatáskör határai

Amint az ismeretes, a Parlamentnek nem csak a költségvetés elfogadása kapcsán van hatásköre, hanem a költségvetés végrehajtásának ellenőrzése terén is. A Parlament jogai az Unió költségvetésére vonatkoznak, a tagállamok egyéb kiadásait, vállalásait nem kontrollálhatja. Kérdéses lehet azonban, hogy egy költségvetési kihatású aktus a Tanács aktusának, vagy a tagállamok közös aktusának minősül-e: ez merült fel a C-181/91. sz. és 248/91. sz. egyesített ügyekben.⁵³⁰ A Tanács egy 1991-es ülésén a „Tanács keretében ülésező

⁵²⁴ Az EP az EGKSz. 203. cikk (4) bekezdésének megsértését róta fel a Tanácsnak. Lásd a 377/87. sz. Parlament kontra Tanács ügy 1. pontját. (Magyar nyelven nem elérhető.)

⁵²⁵ 383/87. sz. Bizottság kontra Tanács ügy [EBHT 1988., 04051. o.] (Magyar nyelven nem elérhető.)

⁵²⁶ 377/87. sz. Parlament kontra Tanács ügy, 9-11. pont. (Magyar nyelven nem elérhető.)

⁵²⁷ Itt állapodtak meg a tagállamok többek között az „negyedik saját forrás”, a GNI-alapú saját bevétel létrehozásáról. Lásd: ARNULL, Anthony: Judgment of Solomon, *European Law Review* 1988/6., 415. o.

⁵²⁸ HL 1988 L 185., 33. o.

⁵²⁹ ARNULL (1988), 415. o.

⁵³⁰ C-181/91. és C-248/91. sz. Parlament kontra Tanács és Bizottság egyesített ügyek [EBHT 1993., I-3685. o.]

tagállamok” úgy döntöttek, hogy humanitárius segílyt nyújtanak Bangladesnek, a 60 millió ECU összegű különleges támogatás összehangolásával a Bizottságot bízták meg.⁵³¹ A Parlament egy-egy keresetben kérte egyfelől az általa a Tanácsnak tulajdonított aktus, másfelől a Bizottság által e jogi aktus végrehajtása érdekében elfogadott intézkedés megsemmisítését, az ügyek egyesítésre kerültek. A kereset elfogadhatóságát a Tanács azon az alapon vitatta, hogy a semmissé nyilvánítási kereset mint eszköz, csak az uniós intézmények aktusai ellen biztosít jogorvoslati lehetőséget azok természetére vagy formájára való tekintet nélkül, a megtámadott aktus pedig nem a Tanács aktusaként jött létre, hanem a tagállamok képviselői kormányuk képviselőjében eljárva, a tagállamok hatásköreit közösen gyakorolva fogadták el. Az ilyen aktus jogszerűsége pedig nem vizsgálható felül a Bíróság által.

A Bíróság megvizsgálta az aktust, utalva rá, hogy a Tanács állítása annak formájára vonatkozóan nem elegendő „bizonyíték”, de arra jutott, hogy az ténylegesen nem a Tanács aktusa: noha a Bizottság javasolta az aktust, nem minden bizottsági javaslat szükségszerűen a Szerződésen alapuló, szekunder uniós aktus elfogadására irányul; a primer jog továbbá nem zárja ki, hogy a Bizottságra bízzák a tagállamok által hozott jogi aktus alapján vállalt közös fellépés összehangolásának feladatát.⁵³² A Parlament költségvetési, illetve minden egyéb hatáskörének „természetes” határát képezi, hogy azok csak az Unió, annak intézményei, szervei és ezek jogi aktusai vonatkozásában értelmezhetők. Nem mindig egyszerű azonban meghúzni a határt a szupranacionális szervezet által megvalósuló aktusok, és a szupranacionális együttműködésben részt vevő tagállamok kormányközi aktusai között. A Bíróság ítélete nyomán a Parlamentnek tudomásul kellett vennie, hogy nem minden, az Unió (illetve akkor még Közösség) tagállamai általi közös kiadás kapcsán élhet jogosítványaival, ilyen kormányközi természetű aktusok létrejöhetnek anélkül, hogy a parlamenti előjogok sérelmét jelentenék. (Az ügygel összefüggésben érdemes megemlíteni, hogy a Közösség/Unió hatásköre a humanitárius segítségnyújtás terén nem kizárólagos.)

Hasonlóan a fenti esethez, a C-316/91. sz. ügyben sem volt egyértelmű az elfogadhatóság, ám a Parlamentnek a Bíróság e kérdésben végül igazat adott. Érdemben azonban nem volt sikeres a kereset, mivel a negyedik Loméi Egyezmény kapcsán a fejlesztési finanszírozás odaítélésének kötelezettsége a Közösséget és tagállamait együttesen terhelő

⁵³¹ C-181/91. és C-248/91. sz. Parlament kontra Tanács és Bizottság egyesített ügyek, 2. pont

⁵³² C-181/91. és C-248/91. sz. Parlament kontra Tanács és Bizottság egyesített ügyek, 18-20. pont

kötelezettség volt, ennek tételei ezért nem minősültek olyan közösségi kiadásoknak, amelyeket a közösségi költségvetésben fel kellett volna tüntetni.⁵³³

5.5. Az ügyek értékelése

A költségvetési kérdések bíróság általi rendezése nem feltétlenül az a terület, amely a Parlament szemszögéből a legsikeresebbnek mondható. *Arnulf* fent idézett megállapításával összecseng a Bíróság 34/86. sz. ügyben hozott ítéletének azon megállapítása, mely szerint bár a Bíróságnak ügyelnie kell arra, hogy a költségvetési hatóságot alkotó intézmények hatáskörük keretein belül maradjanak, „nem feladata a Tanács és a Parlament közötti azon tárgyalási folyamatba való beavatkozás, amelynek – az említett korlátokra kellő figyelemmel – a Közösségek általános költségvetésének megállapításához kell vezetnie” – a Bíróság óvatosan viszonyul tehát a költségvetés erősen álpolitizált kérdéséhez. Szigorúan arra szorítkozik a Bíróság, hogy garantálja a költségvetési szabályok betartását, beleértve természetesen annak biztosítását, hogy az intézmények a primer uniós jog által meghatározott hatásköreik keretein belül maradva vegyenek részt a költségvetés elfogadásában.⁵³⁴

Az intézmények igyekeznek elkerülni, hogy költségvetési kérdésekben a Bíróság hozzon döntést, ezt az a törekvés is jelzi, hogy több ilyen tárgyú kereset is visszavonásra került: az 1982-es költségvetés elfogadása kapcsán a 72/82. sz. illetve a 73/82. sz. ügyekben a Tanács a Parlament illetve a Bizottság ellen indított keresetet⁵³⁵, ám végül az intézmények peren kívül rendezték a konfliktust, mivel megszületett a Parlament, a Tanács és a Bizottság közös nyilatkozata a költségvetési eljárás javítására vonatkozó intézkedésekről.⁵³⁶ E dokumentumban nyilatkoztak az intézmények először közös egyetértésben a költségvetési kiadási tételek osztályozásáról, továbbá e nyilatkozat volt az első hivatalos dokumentum, amely az intézmények közötti „harmonikus együttműködésről”, mint az integrációs szervezetirendszer zökkenőmentes működésének zálogáról említést tett.⁵³⁷ Ez a közös nyilatkozat arra tett kísérletet, hogy csökkentse az intézmények közötti azon feszültségeket, amelyek a primer jog pontatlan megfogalmazásaiból és az intézmények közötti egyenlőtlen hatalommegosztásból eredtek a költségvetési eljárás vonatkozásában. A Bíróság előtt indított

⁵³³ C-316/91. sz. Parlament kontra Tanács ügy [EBHT 1994., I-625. o]. Elemzését a jogalap-viták kontextusában lásd bővebben e fejezet 6.5.6.2. pontjában.

⁵³⁴ SKIADAS, Dimitrios V.: Judicial Review of the Budgetary Authority during the enactment of the European Union's Budget, European Integration Online Papers 2000/7., 4. o. (<http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-007a.htm>)

⁵³⁵ 72/82. sz. Tanács kontra Parlament (HL 1983 C 72., 7. o.) ügy; 73/82. sz. Tanács kontra Bizottság ügy (HL 1983 C 72., 8. o.)

⁵³⁶ BIEBER, Roland: The Settlement of Institutional Conflicts on the Basis of Article 4 of the EC Treaty, Common Market Law Reveiw 1984, 515. o.

⁵³⁷ Ibid., 515. o.

eljárások így közvetett módon, a szorosabb intézményi kooperációra vonatkozó vállalás „kikényszerítésével” hozzájárultak az intézmények közötti kompetencia-megosztásból eredő egyenlőtlenségek áthidalására vonatkozó törekvéshez.⁵³⁸

6. A Bíróság gyakorlatának hatása az EP jogalkotási hatáskörére

Az Európai Parlament számára kiemelkedő fontosságú az uniós jogalkotásban történő részvétel – az EP ezért a hatásköréért „küzdött” a legtöbbit, és talán e téren érte el a legjelentősebb fejlődést.

A parlamenti jogalkotási kompetenciák növekedése az egyes szerződésmódosításoknak köszönhető: a meglévő konzultációs eljárást kiegészítve az Egységes Európai Okmány vezette be az együttműködési és a hozzájárulási eljárást, a Maastrichti Szerződés pedig az együttdöntési eljárást, utóbbit az EP előnyére módosította az Amszterdami Szerződés. A jogalkotási eljárások alkalmazási területeinek aránya is változott, döntően az együttdöntés javára. A Lisszaboni Szerződéssel az addigra már rendkívül kis jelentőségű együttműködési eljárás megszűnt, a korábbi együttdöntés pedig rendes jogalkotási eljárássá módosult. A különleges jogalkotási eljárások között a konzultáció, az egyetértési és a fordított egyetértési eljárást része a hatályos uniós jognak.

A szerződésmódosítások mellett ugyanakkor fontos szerepe volt és van a Bíróság gyakorlatának a következő fő irányok vonatkozásában. A Bíróság egyrészt meghatározta az EP jogalkotási részvételének általános indokát, másrészt pontosította egyes eljárások szabályait. Harmadrészt a Bíróság folyamatosan dönt az úgynevezett jogalap-vitákban az intézmények között, gyakorlatilag hatásköri konfliktusokat kezelve és feloldva. Annak indoka, hogy a Bíróság hozzájárult a parlamenti jogalkotási részvétel maximalizálásához, abban keresendő, hogy az integrációs jogalkotási modellje, és különösen az egykoron egyedüli, parlamenti részvételt lehetővé tevő konzultációs eljárás, nem felel meg teljes mértékben a tagállamokban elfogadott parlamenti demokrácia koncepciójának – a Tanács általi jogalkotás esetében nem beszélhetünk közvetlen demokratikus legitimitációval bíró, a nép által közvetlenül elszámoltatható döntéshozó intézményről.⁵³⁹

⁵³⁸ DANKERT, Piet: The Joint Declaration by the Community Institutions of 30 June 1982 on the Community Budgetary Procedure, *Common Market Law Review* 1983, 701. o.

⁵³⁹ BIEBER (1984), 511. o.

6.1. Az Európai Parlament jogalkotási részvételének célja

Az ESZAKSz. és a Római Szerződések eredeti változata által alapvetően konzultatív szerepkörre létrehozott Európai Parlament (pontosabban eredetileg Parlamenti Közgyűlés) jogalkotási részvételének intenzitása a közvetlen választás bevezetését követően indult növekedésnek.⁵⁴⁰ Nyilván nem véletlen, hogy a Bíróság is ezt követően kezdte meg a Parlament intézményi pozíciójával kapcsolatos jogfejlesztő tevékenységét - értekezésem alábbi részében ennek a folyamatnak az állomásait kívánom elemezni.

A Bíróság elsőként az (alább más szemszögből részletesebben is elemzett) izoglüköz-ügyek kapcsán nyilatkozott arról, hogy mi a Parlament jogalkotási részvételi jogainak lényege. A Bíróság 1980-ban született két ítélete szerint, a Parlamenttel történő konzultáció az a primer jog által előírt eszköz, amely lehetővé teszi az EP számára, hogy ténylegesen részt vegyen „a közösségi jogalkotási eljárásban.” Ezt a hatáskör a Bíróság a Szerződés által kialakítani kívánt elv, az intézményi egyensúly lényegi elemeként identifika⁵⁴¹ta. Figyelemre méltó, hogy a Bíróság már a korlátozott mértékű parlamenti részvételt lehetővé tevő konzultációs eljárás kapcsán kijelentette: e hatáskör uniós (korábban közösségi) szinten azt az alapvető demokratikus elvet tükrözi, amely szerint a nép a képviselői testületen keresztül vesz részt a hatalom gyakorlásában. Éppen ezért, ha az előírt esetekben a Parlamenttel folytatott konzultáció kötelezettségét a Tanács figyelmen kívül hagyja, ez az adott jogi aktus megsemmisítéshez vezethet a Bíróság előtt indított semmisségi eljárásban.

Később ezt az állítást a Bíróság többször megismételte, és az együttműködési eljárás kapcsán is hangoztatta, utalva rá, hogy utóbbi eljárás bevezetésének célja az Európai Parlament jogalkotási részvételének megerősítése volt.⁵⁴² Nem kétséges tehát, hogy a rendes jogalkotási (együttdöntési) és az egyetértési eljárásra is igaz mindez.

A Bíróság nem kizárólag az intézményi egyensúlyra hivatkozott az említett ügyek eldöntésekor, hanem egy „alapvető demokratikus elvre”, amelyre a tárgyalta ítéletek meghozatalának idejében a Szerződések nem tartalmaztak utalást. A Bíróság ennek ellenére a

⁵⁴⁰ Fontos áttételes hatása volt ugyanakkor a jogalkotási jogkör növekedése kapcsán annak is, hogy az EP költségvetési hatásköröket kapott a két ún. költségvetési szerződés [Szerződés az Európai Közösségeket létrehozó szerződések, valamint az Európai Közösségek egységes Tanácsának és egységes Bizottságának létrehozásáról szóló szerződés egyes költségvetési rendelkezéseinek módosításáról (HL 1971 L 2., 1. o.); Szerződés az Európai Közösségeket létrehozó szerződések, valamint az Európai Közösségek egységes Tanácsának és egységes Bizottságának létrehozásáról szóló szerződés egyes költségvetési rendelkezéseinek módosításáról, 1975. július 22. (HL 1977 L 359, 4. o.)] által. Rittbergerrel egyetértve hangsúlyozom, hogy a költségvetési kompetenciák megszerzése vízvonalastól jelentett az Európai Parlament intézményi fejlődésében (RITTBERGER, Berthold: Building Europe's Parliament – Democratic Representation beyond the Nation State, Oxford University Press, 2005, 114. o.).

⁵⁴¹ 138/79 sz. Roquette Frères kontra Tanács ügy, 33. pont és 139/79. sz. Maizena kontra Tanács ügy, 34. pont.

⁵⁴² C-300/89. sz. Bizottság kontra Tanács ügy, 20. pont

Parlament szerepét a közösségi döntéseket demokratikus legitimációval felruházni képes intézményként definiálta, a képviseleti demokrácia elvét – az alapvető jogokhoz és jogállami garanciákhoz hasonlóan – egyfajta bennrejlő elvként kezelte.⁵⁴³

A Lisszaboni Szerződés hatályba lépése óta a primer uniós jog deklarálja, hogy az Unió működése a képviseleti demokrácia elvén alapul, amelynek egyik eleme az uniós polgárok érdekeinek közvetlen uniós szintű képviselete az EP által (EUSz. 10. cikk). A Bíróság ezt az elvet már a legutóbbi szerződésmódosítást évtizedekkel megelőzve deklaráta. Az Emberi Jogok Európai Bírósága az Európai Parlament hatásköreinek, és az integrációs intézményrendszerben betöltött funkciójának vizsgálata során szintén már 1999-ben megállapította, hogy a Parlament az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1. kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikke szerinti törvényhozásnak minősítendő. Ezt a megállapítást a Parlament kiterjedt, noha nem teljeskörű, elsősorban az együtdöntési és az egyetértési eljárás keretében megnyilvánuló jogalkotási hatásköreire, illetve olyan egyéb kompetenciáira alapította, mint a Bizottság feletti politikai ellenőrzés gyakorlása, vagy a költségvetés elfogadásában való részvétel. Az EJEB hangsúlyozta, hogy az Európai Parlament az Európai Unió intézményi struktúrájában az egyetlen olyan intézmény, amely – közvetlen demokratikus megválasztásából következően – közvetlen demokratikus legitimációval rendelkezik, és így az intézményrendszerben a „valódi politikai demokrácia” érvényesülése biztosításának letéteményese.⁵⁴⁴

6.2. Az EP részvétele a konzultációs eljárásban

A konzultációs eljárás a legrégebbi döntéshozatali forma, amely lehetővé teszi az Európai Parlament részvételét, és az Egységes Európai Okmány hatályba lépéséig ez volt az egyetlen ilyen eljárás.⁵⁴⁵ Konzultáció esetén a Tanács, mielőtt döntene a Bizottság által benyújtott jogszabálytervezetről, köteles az Európai Parlament véleményét kikérni. A Lisszaboni Szerződés által az uniós jogalkotási rendszerben véghezvitt változtatások következtében a konzultációs eljárás jelenleg különleges döntéshozatali eljárásnak minősül, és noha jelentősége az integráció előrehaladtával csökkent, a hatályos primer uniós jog is számos terület vonatkozásában rendeli alkalmazni ezt az eljárást.⁵⁴⁶ Az eljárásra vonatkozóan a Szerződések máig nem tartalmaznak részletes szabályokat, alkalmazására csupán „az Európai

⁵⁴³ MANCINI, Federico G.: Democracy and Constitutionalism in the European Union, Hart Publishing, 2000, 35-36. o.

⁵⁴⁴ Denise Matthews v. The United Kingdom, 49-52. pont

⁵⁴⁵ HORVÁTH Zoltán – TAR Gábor: Az Európai Parlament, Földkör, 2004, 128. o.

⁵⁴⁶ A konzultációs eljárás alkalmazási területeinek felsorolását lásd:
http://ec.europa.eu/codecision/docs/legal_bases_en.pdf

Parlamenttel folytatott konzultációt követően ” kitétel utal.⁵⁴⁷ Az Európai Unió Bíróságára várt a feladat, hogy pontosítsa az eljárás szabályait.

6.2.1. A parlamenti vélemény bevárásnak kötelezettsége

A konzultációs eljárással kapcsolatos első és legfontosabb kérdés – hogy ti. a Parlament véleményét meg kell-e egyáltalán várnia a Tanácsnak, mielőtt döntést hoz – az ún. izoglükóz-ügyekben merült fel. Két magánszemély, az SA Roquette Frères és a Maizena GmbH cégek kezdeményeztek semmisségi eljárást a Tanács egy rendeletével szemben, amely izoglükóz-gyártási alapkvótákat állapított meg a felperesekre.⁵⁴⁸ A felperesek több, az ügy érdekével kapcsolatos jogalap mellett arra is hivatkoztak, hogy kérdéses rendeletben megállapított gyártási kvóta semmisnek nyilvánítandó azért, mert a Tanács a jogszabályt az EP véleményének kézhezvétele nélkül fogadta el, ez pedig lényeges eljárási szabályok megsértését jelenti.⁵⁴⁹ Az Európai Parlament beavatkozóként kívánta támogatni a két ügy felpereseit, amit a Bíróság a Tanács ellenkező álláspontja ellenére engedélyezett.⁵⁵⁰ (Az EP beavatkozói pozíciójának kérdéséről bővebben a II. fejezet 1. pontja szól.)

A Bizottság által tett rendeletjavaslatról alkotandó vélemény kapcsán a Tanács sürgős tárgyalást kért a Parlamenttől, mivel a korábban a Bíróság által érvénytelenné nyilvánított rendelkezések hiányában új szabályozásra volt szükség. A Tanács levele 1979. március 19-én érkezett a Parlamenthez.

A Parlament elnöke a tervezetet haladéktalanul a mezőgazdasági bizottsághoz utalta, valamint véleményezésre kérte fel a költségvetési bizottságot. A költségvetési bizottság véleményének megérkezését követően a mezőgazdasági bizottság 1979. május 9-én elfogadta a kijelölt előadó állásfoglalási indítványát, az ennek megfelelő bizottsági jelentést és állásfoglalás-tervezetet a Parlament 1979. május 10-i ülésén megvitatta, majd május 11-i ülésén elutasította, és újbóli vizsgálatra visszautalta a mezőgazdasági bizottsághoz.

⁵⁴⁷ Meg kell jegyezni, hogy az EUMSZ. tartalmaz egy speciális rendelkezést a konzultációt illetően, nemzetközi megállapodások megkötése kapcsán. Az EUMSZ. 218. cikk (6) bekezdés b) pontja szerint azon nemzetközi megállapodásokat, amelyekhez nem szükséges a Parlament egyetértése, a Tanács a Parlamenttel folytatott konzultációt követően kötheti meg. A Parlamentnek véleményét a Tanács által az ügy sürgősségétől függően megállapított határidőn belül kell közölnie, és ha ezen a határidőn belül nem nyilvánít véleményt, a Tanács ennek hiányában határozhat. (A rendelkezés korábbi változatát az EKSz. 300. cikkének (3) bekezdése tartalmazta, a Lisszaboni Szerződés előtt jóval nagyobb számú nemzetközi megállapodás megkötéséhez elegendő volt csupán konzultálni az EP-vel.)

⁵⁴⁸ A Tanács 1293/79 rendelete az izoglükózra vonatkozó közös rendelkezések meghatározásáról szóló 1111/77 rendelet módosításáról (HL 1979 L 162., 10. o.) Az 1111/77 tanácsi rendletet azért kellett módosítani, mert annak 8. és 9. cikke tekintetében a Bíróság érvénytelenséget mondott ki - lásd a 103/77. sz. Royal Scholten Honig [Holdings] Ltd. kontra Intervention Board for Agricultural Produce és 145/77. sz. Tunnel Refineries Ltd. kontra Intervention Board for Agricultural Produce egyesített ügyekben hozott ítéletet [EBHT 1978., 2037. o.].

⁵⁴⁹ A rendelet jogalapja az EGKSz. 43. cikkének (2) bekezdése volt.

⁵⁵⁰ 138/79 sz. Roquette Frères kontra Tanács ügy, 3. pont és 139/79. sz. Maizena kontra Tanács ügy, 34. pont

Az 1979. május 7-11. közötti ülészak volt azonban az utolsó a közvetlen és általános választójog alapján megválasztott Parlament alakuló ülését megelőzően. A közvetlen választásról szóló okmány alapján ugyanis 1979. július 17-re kitűzték az első közvetlen EP választást.

A Parlament elnöksége már korábban (1979 márciusában) úgy döntött, hogy nem tart kiegészítő ülést a májusi és júliusi ülészak között, azonban hangsúlyozta, hogy ha a Tanács vagy a Bizottság ezt szükségesnek látja, kérhetik a Parlament összehívását (az EP akkori Eljárási Szabályzata 1. cikkének (4) bekezdése alapján). A Tanács azonban a Parlament véleményének kézhezvétele nélkül elfogadta a Bizottság javaslata szerinti 1293/79 sz. rendeletet. A rendelet preambulumban utalás történt az akkor még hivatalosan Közgyűlés néven működő intézménnyel folytatott konzultációra, azzal, hogy „a Közgyűlés, amellyel 1979. március 16-ától konzultáltak a Bizottság javaslatáról, májusi ülészakán nem adott véleményt a benyújtott javaslatról, és a kérdést az új Közgyűlés elé utalta véleményezésre.”⁵⁵¹

A felperes cégek többek között lényeges eljárási szabályok megsértésére hivatkoztak, vizsgált témakörünk szempontjából csak ennek vizsgálata indokolt.⁵⁵² Az eljárási hiba keresetük szerint abban állt, hogy Tanács a kérdéses rendeletet a konzultációs eljárás megfelelő alkalmazása nélkül fogadta el, noha az akkori EGKSz. 43. cikkének (2) bekezdése ezt előírta.

A Bíróság a konzultáció célját vizsgálva kimondta, hogy ez az az eszköz, amely lehetővé teszi a Parlament számára, hogy ténylegesen részt vegyen az integrációs szervezet jogalkotási eljárásában – ez a hatáskör a Szerződés által létrehozni kívánt intézményi egyensúly egyik lényegi eleme. Való igaz, hogy a konzultációs hatáskör csak korlátozott lehetőségeket biztosít a Parlament számára, a célja ettől függetlenül annak az alapvető demokratikus elvnek a kifejezésre juttatása, hogy „a nép a képviselői testületen keresztül vesz részt a hatalom gyakorlásában.” A Szerződések által előírt esetekben éppen ezért kötelező a Parlamenttel folytatott konzultáció: e rendelkezés olyan lényeges eljárási szabály, amelynek figyelmen kívül hagyása az adott jogi aktus semmissé nyilvánítását eredményezheti.

Az eljárásra vonatkozó részletes szabályok híján a Bíróságnak arról is nyilatkoznia kellett, hogy a konzultáció mikor tekinthető megvalósultnak, hangsúlyozva, hogy a konzultáció követelményének betartásához szükség van a Parlament véleményének tényleges

⁵⁵¹ 138/79 sz. Roquette Frères kontra Tanács ügy, 10-11. pont

⁵⁵² A felperesek ezen felül az egyenlő bánásmód elvének és az arányosság elvének megsértésére is hivatkoztak, ezen érveket a Bíróság nem találta megalapozottnak. (Lásd a 138/79 sz. Roquette Frères kontra Tanács ügy 28-31. ill. 32-37. pontját)

kinyilvánítására. A Tanács egyszerű véleménykérése nem elegendő, ezért az is helytelen, hogy a rendelet preambuluma a Parlamenttel folytatott konzultációról tesz említést.⁵⁵³

A Tanács az eljárás során alapvetően nem vitatta azt, hogy a Parlamenttel folytatott konzultáció lényeges eljárási követelmény, azt állította azonban, hogy a kérdéses rendelet kapcsán ezt a Parlament saját magatartásával tette lehetetlenné. A Bíróság azonban rámutatott, hogy a Tanács nem merítette ki az összes lehetőséget a Parlament véleményének beszerzése érdekében, mivel nem kérte a Parlament eljárási szabályzata által lehetővé tett sürgősségi eljárás alkalmazását (miközben más rendelettervezetek kapcsán kihasználta ezt a lehetőséget), másrészt a Tanács kérhette volna a Parlament rendkívüli ülésének összehívását is – ez utóbbi lehetőségre a Parlament elnöksége külön fel is hívta a figyelmét. A Bíróság erre tekintettel a konzultáció nélkül elfogadott 1293/79 tanácsi rendeletet megsemmisítette.

Az ügy jelentősége túlmutat a konzultációs eljáráson. Noha a Bíróság döntése kifejezetten a konzultációs eljárásra vonatkozott, az ítéletben mondottakat tágabban értelmezve, az EP jogalkotásban való általános részvétele kapcsán is érvényes állításnak kell tekintenünk azt, hogy a Parlament jogalkotási részvétele a népképviselőt elve megvalósulásának biztosítója. Érdekes és fontos eleme az ítélet érvelésének, hogy a Bíróság döntését nem csak az intézményi egyensúly elvére alapozta, hanem a nép hatalomgyakorlásban való részvételének elvére, mint alapvető demokratikus elvre – egy olyan elvre, amelyre a Szerződésekben 1980-ban, az ítélet meghozatalakor nem találhattunk utalást. Honnan eredeztette a Bíróság ezt a meggyőződését? Hasonlóképpen az uniós alapjogokhoz, a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból, a nyugati civilizáció közös jogi örökségéből juthatott el a testület a demokratikus alaptétel hangsúlyozásáig, kifejezett szerződéses rendelkezés hiányában is.⁵⁵⁴ A Bíróság később kimondta továbbá, hogy ha egy jogi aktust olyan jogalapra építve fogadnak el, amely nem ír elő kötelező konzultációt, az alkalmas e parlamenti előjog megsértésére még akkor is, ha fakultatív konzultációra sor került.⁵⁵⁵

6.2.2. Az EP Eljárási Szabályzatának módosítása az izoglükóz-ítéletek fényében és a konzultáció időpontjának kérdése

Az EP öngazgatási joga keretében megalkotott Eljárási Szabályzatában gyakran törekszik szerződésbeli hatáskörei hatékonyságának maximálására. A konzultációs eljárásban való parlamenti részvétel kapcsán kiemelkedő fontosságú az Eljárási Szabályzat azon

⁵⁵³ 138/79 sz. Roquette Frères kontra Tanács ügy, 33-34. pont.

⁵⁵⁴ MANCINI – KEELING: op. cit., 179. o.

⁵⁵⁵ C-316/91. sz. Parlament kontra Tanács ügy

rendelkezése, mely lehetővé teszi egy jogi aktus tervezetének az illetékes bizottsághoz történő visszautalását – az erre vonatkozó rendelkezés az 1981-es módosításkor foglaltatott a Szabályzatba.⁵⁵⁶ Az Eljárási Szabályzat jelenleg hatályos változata a 175. cikkében szabályozza a bizottsághoz való visszautalás lehetőségét. A szabály lényege, hogy amennyiben bármely képviselőcsoport vagy legalább negyven képviselő kéri a napirend megállapításakor, illetve a vita kezdetét megelőzően, a jogalkotási tervezet visszautalható az illetékes állandó bizottsághoz. Mivel a parlamenti vélemény közlésére vonatkozóan a Szerződések határidőt nem határoznak meg, az EP véleményének késleltetésével elhúzhatja a jogalkotást, ezáltal pressziót gyakorolva a Tanácsra és a Bizottságra.

Az EP megkérdőjelezte azt is, hogy a Tanácsban lehet-e egyáltalában előzetesen tárgyalásokat folytatni a Bizottság javaslatáról a Parlamenttel történő konzultációt megelőzően. A 417/93. sz. ügyben vitatott rendelet kapcsán a Tanács már a parlamenti vélemény hivatalos kikérését megelőzően tárgyalt az európai bizottsági javaslatról. Az EP állítása szerint a tárgyalások annyira előrehaladtak voltak, hogy a konzultációt fikciónak, sőt, hamisnak kell tekinteni, mivel a Tanács már megegyezett a rendeletet érintő érdemi kérdésekről a vélemény kézhezvételét megelőzően.⁵⁵⁷ A Bíróság úgy találta azonban, hogy az uniós (akkor közösségi) jogban semmiféle olyan rendelkezés nem található, amely korlátozná vagy tiltaná a Tanács számára, hogy kialakítson egy általános megközelítést vagy akár egy közös álláspontot egy adott kérdésben a konzultációt megelőzően, mindaddig, amíg nem fogad el végleges álláspontot. A Bíróság a Parlament e keresetét ezért elutasította.⁵⁵⁸

A Tanács természetesen az eljárás során mindvégig hangoztatta, hogy formálisan nem született még döntés, ami nem meglepő, hiszen ez a magatartás a szerződéses kötelezettségei túl nyilvánvaló megsértése lett volna: a Bíróság jelen ítéletéből is implicite az következik, hogy ha ez megtörtént volna, a kérdéses jogi aktust a Bíróság megsemmisítette volna.⁵⁵⁹ Igen nehéz azonban azt jogilag értékelhető módon bizonyítani, hogy Tanácsban születő, adott esetben nehezen elért előzetes kompromisszum nem a végleges döntést jelenti, illetve, hogy a Tanács hajlandó lenne felrúgni ezt a kompromisszumot a parlamenti véleményre tekintettel. A politikai realitást azonban a jog nem minden esetben képes teljesen adekvát módon

⁵⁵⁶ KIRCHNER – WILLIAMS: op. cit. 179. o.

⁵⁵⁷ C-417/93. sz. Parlament kontra Tanács ügy [EBHT 1995., I-01185. o.], 8. pont. Az EP ezt a gyakorlatot már korábban kritikával illette egy állásfoglalásában (Resolution on the obligation for the Council to await Parliament's opinion, HL 1990 C 324., 125. o.)

⁵⁵⁸ C-417/93. sz. Parlament kontra Tanács ügy, 10-15. pont.

⁵⁵⁹ BOYRON, Sophie: The consultation procedure: has the Court of Justice turned against the European Parliament? *European Law Review* 1996, 147. o.

szabályozni, a Bíróság ezért nemigen tehetett mást, minthogy a formális kötelezettségeket kihangsúlyozta.

6.2.3. Az ismételt konzultáció kérdése

A Parlament véleményét a Tanács köteles ténylegesen beszerezni. Mivel azonban a Tanácsban a jogalkotási hatáskör gyakorlása a tagállamok miniszteri szintű képviselői álláspontjainak összeegyeztetése, azaz tárgyalások és kompromisszumok által valósul meg, a jogalkotási tervezet szövege módosulhat ahhoz a szövegváltozathoz képest, amelyre vonatkozóan az EP kifejtette véleményét. A Bíróságnak ezzel az eshetőséggel is foglalkoznia kellett.

Az újbóli konzultáció esetleges szükségessége már 1969-ben, a Chemiefarma-ügyben felvetődött, amely ítéletben azonban a Bíróság nem találta megalapozottnak az erre vonatkozó felperesi hivatkozást. A Chemiefarma cég semmissé nyilvánítás iránti keresetében többek között arra hivatkozott, hogy a releváns rendelet tervezetével kapcsolatosan a Parlamentnek nem volt lehetősége megfelelően véleményt nyilvánítani, ugyanis a tervezet szövegén a Tanács egyoldalúan módosításokat hajtott végre. A Bíróság azonban úgy látta, hogy a módosítások nem érdemi jellegűek, a tervezet egészének érdemi kérdéseit nem érintik, ezért a Tanács nem lett volna köteles újbóli konzultációra az EP-vel.⁵⁶⁰ Ebből ugyanakkor *a contrario* az következik, hogy amennyiben a konzultációt követően érdemi módosítások történnek a tervezetben, akkor ismételten konzultálni szükséges a Parlamenttel.

A Bíróság továbbítte ezt a gondolatmenetet a Buyl-ügyben⁵⁶¹ is, amelyben a felperesek egy, az Európai Közösségek személyzeti szabályzatát módosító rendelet⁵⁶² megsemmisítését kérelmezték a Bíróságtól, lényeges eljárási szabályok megsértése miatt. Az érvelés lényege szerint a Tanács által elfogadott rendelet szövege jelentős mértékben eltért attól, mint amelyet konzultáció céljából az EP rendelkezésére bocsátottak. A Bíróság megerősítette, hogy a Parlamenttel történő konzultáció a Szerződések által létrehozni kívánt intézményi egyensúly alapvető eleme, a tervezet és a rendelet szövege közötti eltérést azonban nem találta érdeminek, egyes esetekben pedig éppen a Parlamenti véleménynek megfelelő változtatás történt a szövegben. A Parlamenttel történő ismételt konzultációt a Bíróság ezért szükségtelennek ítélte.⁵⁶³

⁵⁶⁰ 41/69. sz. Chemiefarma kontra Bizottság ügy [EBHT 1970., 661. o.], 68-70. pont.

⁵⁶¹ 817/79. sz. Buyl kontra Bizottság ügy [EBHT 1982., 245. o.] (Magyar nyelven nem elérhető.)

⁵⁶² 259/68/EGK, ESZAK, Euratom rendelet (HL 1968 L 56., 1. o.)

⁵⁶³ 817/79. sz. Buyl kontra Bizottság ügy, 14-24. pont

A Bíróság összegezte vonatkozó gyakorlatának addigi vívmányait a C-65/90. sz. Parlament kontra Tanács ügyben, mely szerint tehát a Szerződések által előírt esetekben a jogalkotás során a Parlamenttel folytatandó konzultáció követelménye magában foglalja az ismételt konzultáció kötelezettségét is minden olyan esetben, amikor a végül elfogadott szöveg összességében lényegét tekintve eltér attól, amelyről a Parlamenttel korábban már konzultáltak, kivéve azon eseteket, amikor a módosítások alapvetően a Parlament kifejezett kívánságának felelnek meg.⁵⁶⁴ A nem honos fuvarozók belföldi közúti áru fuvarozási szolgáltatásainak engedélyezésével kapcsolatos 4059/89 rendeletre irányuló megsemmisítési keresetet a Bíróság megalapozottnak találta: a konzultációra benyújtott tervezet és az elfogadott rendelet között érdemi különbségek álltak fenn, mivel a kérdéses rendelkezések a bevezetett „szabályozás magját” érintették, ezért lényeges módosításoknak kell azokat tekinteni. A konzultáció után végrehajtott módosítások összességében érintették a tervezet rendszerét, alapvető szabályozási filozófiáját, ezért elegendő alapot szolgáltatott ahhoz, hogy a Bíróság kimondhassa: a Parlamenttel szükséges lett volna ismételten konzultálni, tehát lényeges eljárási szabályok megsértése történt, ezért a megtámadott rendeletet megsemmisítette.⁵⁶⁵ Azonos érvek mentén hasonlóképpen járt el a Bíróság a nem honos személyfuvarozókkal kapcsolatos rendelet vonatkozásában, szintén az EP és a Tanács közötti jogvitában.⁵⁶⁶ Fontos kiegészítést tett a Bíróság ezen ítéletében, amikor hangsúlyozta: nem lehet az európai parlamenti bizottságok véleményére a Parlament álláspontjaként hivatkozni, a konzultációhoz ugyanis az EP plénuma által elfogadott állásfoglalásra van szükség, ami természetesen tartalmilag nem is feltétlenül azonos az illetékes bizottság véleményével.⁵⁶⁷

A Bíróság a megismételt konzultáció szükségességének megítélésakor nem a módosítás politikai súlyát veszi alapul, hanem azt, hogy a kérdéses tervezett intézkedés rendszerében a rendelkezés mennyiben hoz érdemi változást⁵⁶⁸

Ennek tükrében némileg kifogásolható a Bíróság döntése a C-417/93. sz. ügyben. A Parlament az 1993-as TACIS-rendelet⁵⁶⁹ elfogadása kapcsán többek között azt

⁵⁶⁴ C-65/90. sz. Parlament kontra Tanács ügy [EBHT 1992., I-04593. o.], 16. pont.

⁵⁶⁵ C-65/90. sz. Parlament kontra Tanács ügy, 17-21. pont

⁵⁶⁶ C-388/92. sz. Parlament kontra Tanács ügy [EBHT 1994., I-02067. o.]

⁵⁶⁷ C-388/92. sz. Parlament kontra Tanács ügy, 16-19. pont

⁵⁶⁸ NUFFEL, Piet van: *Parliament v. Council*, *Columbia Journal of European Law*, 1995/1., 515. o.

⁵⁶⁹ 2053/93/EGK, Euratom rendelet (HL 1993 L 187., 1. o.). A TACIS (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States – a Független Államok Közösségének nyújtott technikai segítség) az Bizottság programja, amely 12 kelet-európai és közép-ázsiai országnak (Örményország, Azerbajdzsán, Belarusz, Grúzia, Kazahsztán, Kirgizisztán, Moldova, Oroszország, Tádzsikisztán, Türkmenisztán, Ukrajna és Üzbegisztán), valamint Mongóliának nyújtott segítséget 2000-2006 között a demokratikus politikai rendszer és a piacorientált gazdaság kialakításához.

nehezményezte, hogy a rendelet végleges szövegváltozata eltérő komitológia-eljárást irányozott elő, mint a Parlamenttel véleményezett verzió. Az eredeti szövegezés menedzsment bizottság alkalmazásáról, míg a végül elfogadott rendelet szabályozási bizottság felállításáról rendelkezett. A Parlament arra hivatkozott, hogy a komitológia-bizottság típusa döntő fontosságú, amit a Bíróság általánosságban szintén megerősített, mivel ettől függ az alkalmazandó eljárás típusa, ami kihatással van a Tanács és a Bizottság közötti hatalommegosztásra. A Bíróság azonban a konkrét ügy vonatkozásában szűkszavúan úgy foglalt állást, hogy a kérdéses változtatás – a bizottságtípusok közötti differencia – nem befolyásolja a két intézmény közti hatalommegosztás általános egyensúlyát („*overall balance*”), a módosítást tehát nem érdemi (lényeges), az ismételt konzultáció pedig szükségtelen.⁵⁷⁰

A Bíróság mellett az Európai Parlament maga is törekedett – méghozzá nagyobb részletességgel és kidolgozottabb kritériumrendszert alkalmazva – arra, hogy elhatárolja az érdemi és a nem érdemi változásokat. Az EP álláspontja a Jozeau-Marigné-jelentésen alapult, amely dokumentum formális és materiális (érdemi) változások között tesz különbséget. Eszerint a módosítás formális, és nem teszi szükségessé az újbóli konzultációt, amennyiben nem érinti a javaslat gazdasági hatásait, vagy a Bizottság által választott jogalapot változtatja meg (kivéve, ha ez módosítja az intézkedés elfogadásához szükséges szavazati többséget), illetve, ha az intézkedés külső megjelenési formáját érintik. A változtatás érdemi, és ismételt konzultációt tesz szükségessé, ha Tanács olyan kérdéseket is szabályozni kíván, amelyekre az eredeti javaslat nem terjedt ki.⁵⁷¹ A jelentés egy Parlamenti állásfoglalás alapját képezte, amelyben a Parlament felkérte a Bizottságot és a Tanácsot, hogy a konzultációs eljárás során tartsák magukat az alábbi elvekhez:

- a Parlamenttel konzultálni szükséges az elfogadni tervezett jogi aktus minden alapvető rendelkezéséről, még akkor is, ha ez többszöri véleménykérést jelent ugyanazon tervezet kapcsán,
- a Parlamenttel konzultálni kell minden olyan változtatásról, amely jelentősen befolyásolja az intézkedés politikai, gazdasági vagy jogi kihatásait,

⁵⁷⁰ C-417/93. sz. Parlament kontra Tanács ügy, 26. pont

⁵⁷¹ Report of Mr Jozeau-Marigné MEP on legal problems raised by the consultation of the European Parliament, Session Documents 1967/68, 8.8.1967, No 110, 8-9. o.) Idézi Mancini főtanácsnok a Roviello ügyben adott véleményében, lásd: 20/85. sz. Mario Roviello kontra Landesversicherungsanstalt Schwaben ügy. Mancini főtanácsnok indítványa (Az ismertetés napja: 1987. január 22.), 8. pont.

- azon intézkedések, amelyekről nem kérték ki az EP véleményét, semmisnek minősíthetők a Bíróság által.⁵⁷²

Egy későbbi állásfoglalásában a Parlament hozzátette, hogy Tanács kötelessége megismételni akkor is a konzultációt, ha a Bizottság változtat az eredeti előterjesztésén.⁵⁷³

Az ismételt konzultáció kérdését a Parlament az Eljárási Szabályzatába is belefoglalta: jelenleg az 59. cikk tartalmazza a releváns rendelkezéseket, a „Megismételt Parlament elé utalás” címszó alatt, külön a rendes jogalkotási eljárás és az egyéb eljárások vonatkozásában.

A rendes jogalkotási eljárásban az illetékes parlamenti bizottság kérelme alapján az EP elnöke felkéri a Bizottságot, hogy a javaslatot újra nyújtsa be a Parlamenthez,

– amennyiben a Bizottság az eredeti javaslatát, melyről a Parlament már állást foglalt, visszavonja a javaslat más szöveggel történő helyettesítése céljából, kivéve, ha erre a Parlament álláspontjának figyelembevétele érdekében kerül sor, vagy

– a Bizottság lényegesen módosítja vagy módosítani szándékozik az eredeti javaslatot, kivéve, ha erre a Parlament álláspontjának figyelembevétele érdekében kerül sor, vagy

– ha, az idő múlása vagy a körülmények megváltozása miatt, a javaslattal érintett probléma természete lényegesen megváltozik, vagy

– ha a Parlament állásfoglalásának elfogadása óta újabb parlamenti választásokat tartottak, és az Elnökök Értekezlete kívánatosnak tekinti azt.

A Parlament továbbá az illetékes bizottság kérésére felkéri a Tanácsot, hogy újra utalja a Parlament elé a Bizottság által az EUMSZ. 294. cikke szerint benyújtott javaslatot, ha a Tanács úgy kívánja módosítani a javaslat jogalapját, hogy a rendes jogalkotási eljárás a továbbiakban nem alkalmazandó.

Egyéb eljárásokban az illetékes parlamenti bizottság kérésére, vagy pedig ha a Tanács lényegesen módosítja vagy módosítani szándékozik az eredeti javaslatot, amelyről a Parlament már véleményt nyilvánított – kivéve, ha erre a Parlament módosításainak beépítése érdekében kerül sor – az elnök felkéri a Tanácsot, hogy a rendes jogalkotási eljárással azonos körülmények között és azonos feltételekkel konzultáljon újból a Parlamenttel. Az elnök akkor is kérelmezi az e cikkben meghatározott körülmények között egy jogszabályra irányuló javaslatnak a Parlamenthez történő visszaütalását, ha egy képviselőcsoport vagy legalább negyven képviselő kérelme alapján a Parlament így határoz.⁵⁷⁴

⁵⁷² HL 1967 C 268, 7. o.

⁵⁷³ HL 1981 C 234., 54. o.

⁵⁷⁴ Eljárási Szabályzat, 59. cikk

Az ismételt konzultációtól nem lehet eltekinteni akkor sem, ha a Parlament véleménye „közismert”, pontosabban, amikor a Tanács saját meggyőződése szerint „megfelelően tájékozott” az EP álláspontjáról.⁵⁷⁵

6.2.4. A konzultáció késleltetésének korlátja – a jóhiszemű együttműködés kötelezettsége

Van-e határa a parlamenti vélemény késleltetésének? Első megközelítésben azt mondhatjuk, hogy konkrét, objektív korlátja nincsen, a Szerződések nem tartalmazzak erre vonatkozó rendelkezést. Nem tűnik azonban elfogadhatónak, hogy egy intézmény akármeddig elhúzhassa, azaz *de facto* megakadályozza a jogalkotást, és ezáltal egyoldalúan vétőjoggá alakítsa konzultációs hatáskörét. Nem meglepő ezért, hogy a Bíróság gyakorlatában felmerült a konzultáció késleltetése határainak kérdése.

A C-65/93. sz. Parlament kontra Tanács ügy tényállása szerint a Tanács a 3917/92/EGK rendelet elfogadása előtt sürgős konzultációt kért 1992 októberében. A Parlament plenáris ülése novemberben megszavazta a tervezet sürgős tárgyalását, az illetékes parlamenti bizottság elnöke ugyanakkor a tervezet bizottsághoz történő visszautalását kérte. A parlamenti állásfoglalás tárgyalását 1992. december 18-ra, az év utolsó ülésére irányozta elő a napirend, ezen az ülésen azonban, a szóban forgó tervezet megvitatása előtt indítvány érkezett az ülés elnapolására, amelyet a Parlament plénuma megszavazott.⁵⁷⁶ Mivel 1992-ben így már nem kerülhetett sor EP ülésre, a Tanács az intézmény véleményének kézhezvétele nélkül elfogadta a rendeletet, többek között azzal indokolva ezt, hogy a szabályozás el nem fogadása esetén „jogi vákuum” keletkezett volna, amely súlyosan veszélyeztette volna a Közösségek és a fejlődő országok kapcsolatát. A kérdéses rendelet célja ugyanis az volt, hogy bizonyos, 1990-ből és 1991-ből származó, a fejlődő országokból érkező termékek kapcsán vámtarifa-preferenciákat meghatározó rendeletek időbeli hatályát kiterjessze 1993-ra. A Tanács úgy látta, hogy e kivételes körülmények között a rendelet a parlamenti vélemény hiányában is elfogadható, és megalkotta a jogszabályt. Az EP időközben megvitatta a tervezetet (1993 januárjában), és 17 módosító javaslatot fogalmazott meg.⁵⁷⁷ A Parlament keresetében a rendelet megsemmisítését kérte, a konzultáció elmaradása, mint lényeges eljárási szabálysértés okán.

⁵⁷⁵ „(...) a Tanács érvelésének elfogadása súlyosan veszélyeztetné e részvételt, amely alapvető jelentőségű a Szerződés által elérni kívánt intézményi egyensúly fenntartásában, és egyenértékű lenne a Parlamenttel folytatott megfelelő konzultációnak az érintett jogi aktus elfogadására gyakorolt lehetséges hatásának figyelmen kívül hagyásával.” C-21/94. sz. Parlament kontra Tanács ügy [EBHT 1995., I-01827. o.], 26. pont. Azonos érveléssel találkozunk a C-392/95. sz. Parlament kontra Tanács ügy [EBHT 1997., I-03213. o.] 21-22. pontjában.

⁵⁷⁶ C-65/93. sz. Parlament kontra Tanács ügy [EBHT 1995., I-00643. o.], 3-9. pont. [Magyar nyelven nem elérhető.]

⁵⁷⁷ C-65/93. sz. Parlament kontra Tanács ügy, 10. pont.

A Bíróság, miután összefoglalta a konzultációs eljárásra vonatkozó addigi esetjogi vívmányokat, utalt arra is, hogy az intézmények közötti kapcsolatokra ugyanúgy vonatkozik a jóhiszemű együttműködés kötelezettsége, mint a tagállamok és a Közösségek közötti viszonyra. Ezt a Bíróság már korábbi ítéleteiben is nyilvánvalóvá tette: a 230/81. sz. Luxemburg kontra Parlament ügyben⁵⁷⁸ az EP öngazgatási jogának tiszteletben tartása kapcsán, a 204/86. sz. Görögország kontra Tanács ügyben⁵⁷⁹ hozott ítéletében a költségvetési eljárás kapcsán hangsúlyozta ezt a Bíróság, ami analógiával igaz a konzultációs eljárásra, sőt, minden jogalkotási eljárásra is. A Bíróság a korábbi ügyekben és jelen ítéletében is hangsúlyozta, hogy a lojalitás e vetületében is kölcsönös kötelezettséget jelent.

A 65/93. sz. ügy vonatkozásában a Bíróság úgy látta, hogy a Tanács jogosan kérte a sürgős tárgyalást, mivel a Közösség és a fejlődő országok közötti sajátos kapcsolatokra, valamint arra tekintettel, hogy a politikai és technikai nehézségek is származhattak volna abból, ha a vámtarifa-preferenciák alkalmazása hirtelen megszakad. Igaz ugyan, hogy a Parlament a sürgősségi eljárás alkalmazásáról döntött, de későbbi ülésén 14 képviselő indítványára napolta el a plenáris ülést, amely döntés semmiféle összefüggésben nem volt az EP által később megtámadott rendelettel, és a plénum egyáltalán nem volt tekintettel a sürgős tárgyalásról szóló korábbi döntésre, valamint arra, hogy a rendeletet 1993. január 1-e előtt szükséges volt megalkotni. A Parlament így nem tett eleget a jóhiszemű együttműködési kötelezettségének a Tanáccsal szemben, mivel utóbbi intézménynek semmilyen reális lehetősége nem maradt a tervezet szükséges időben történő elfogadása előtti konzultációra. A Bíróság elutasította a Parlament keresetét. Az ítélet úgy is értékelhető, mint a Bíróság jelzése arra vonatkozóan, hogy védelmezi a Parlament jogalkotási jogosítványait, de csak a primer jog által biztosított keretek között, a „feltétlenül szükséges” mértékig teszi ezt.⁵⁸⁰ Inkább arról van szó, hogy a Bíróság igyekszik a valódi intézményi egyensúlyt szolgálni ítéletével, garantálva az intézmények hatásköreinek kölcsönös tiszteletben tartását.

A Parlament sikertelenül hivatkozott lényegében azonos okokra a C-417/93. sz. ügyben is, noha már a hatalommal való visszaélést is felvette érvei közé, a Bíróság azonban nem változtatott álláspontján, hangsúlyozva, hogy a Tanácsnak nem lehet felróni, hogy hasznosítja a parlamenti vélemény kézhezvételéig tartó időszakot, ráadásul a Tanács ez

⁵⁷⁸ 230/81. számú Luxemburgi Nagyhercegség kontra Európai Parlament ügy, 38. pont.

⁵⁷⁹ 204/86. sz. Görög Köztársaság kontra Tanács ügy [EBHT 1988., 5323.o.], 16. pont.

⁵⁸⁰ BOYRON: op. cit. 145. o.

esetben kifejezetten utalt rá, hogy a Parlament véleményének megismerését követően újra vizsgálatnak veti majd alá a javaslatot.⁵⁸¹

6.2.5. Összegzés

A konzultációs eljárás, amely több évtizeden át a Parlament jogalkotási részvételének egyetlen formája volt, a Bíróság segítségével az unió közjogának alapkövévé vált, mivel a demokratikus hatalomgyakorlás követelményének, mint a parlamenti jogalkotási részvétele indokának hangsúlyozása által jelent meg az intézményközi vitákban a demokrácia, mint hivatkozási és érvelési pont, és mint adott esetben döntő érv. Ahogyan *Mancini* főtanácsok összefoglalta: a konzultációs eljárás a központi eleme a fékek és ellensúlyok rendszerének, amely az Unió (akkor Közösség) alkotmányos rendszerének alapját jelenti.⁵⁸² Az Egységes Európai Okmányt és a Maastrichti Szerződést megelőzően egyenesen az intézményi egyensúly centrális elemének volt tekinthető⁵⁸³, és a konzultáció – csökkenő alkalmazási köre ellenére – továbbra is lényeges alkotórésze az uniós jogalkotási rendszernek, a Parlament pedig a Bíróság által megerősített jogosítványainak teljes eszköztárával vesz részt az eljárásban. Abban az időszakban, amikor a Parlament egyéb jogalkotási hatáskörökkel nem rendelkezett, formálisan kizárólag a konzultációs eljárásból eredő jogaira támaszkodhatott, ezért kiemelkedő fontosságú, hogy a Bíróság pontosította – illetve inkább kimunkálta – a konzultációs eljárás szabályrendszerét, és a parlamenti előjogok megfelelő tiszteletben tartását ítéleteiben folyamatosan garantálja. Jelentősége továbbá abban is megragadható, hogy a konzultáció a „magja” a rendes jogalkotási eljárásnak is: a rendes jogalkotási eljárásban az első parlamenti olvasat szintén időbeli korlát nélküli „konzultáció” formájában jelenik meg. A konzultációs eljárásra vonatkozóan a Bíróság által kidolgozott, a Parlament szempontjából garanciális jelentőségű szabályok persze a rendes jogalkotási eljárásban kevésbé lényegesek, mivel az EP rendelkezésére áll egy második és a harmadik olvasat is. Ettől függetlenül lehetségesnek tekinthető például újbóli első olvasat kérése a tervezet jelentős, érdemi megváltozása esetén.

⁵⁸¹ C-417/93. sz. Parlament kontra Tanács ügy, 8-15. pont.

⁵⁸² 20/85. sz. Mario Roviello kontra Landesversicherungsanstalt Schwaben ügy. Mancini főtanácsnok indítványa (Az ismertetés napja: 1987. január 22.), 8. pont.

⁵⁸³ NINATTI, Stefania: How Do Our Judges Conceive of Democracy? The Democratic Nature of the Community Decision-Making Process under Scrutiny of the European Court of Justice, Jean Monnet Working Paper 10/03, 2003, 6. o. (<http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/03/031001.rtf>)

6.3. A parlamenti jogalkotó hatáskör kiteljesedése: az EP részvétele az együttműködési és a rendes jogalkotási (együttdöntési) eljárásban

Az Egységes Európai Okmány által bevezetett együttműködési és hozzájárulási (mai nevén egyetértési) eljárások, valamint a Maastrichti Szerződés által bevezetett, és az Amszterdami Szerződéssel a Parlament javára módosított együttdöntési eljárás (mai nevén rendes jogalkotási eljárás) eredményezték azt, hogy az EP jogalkotási kompetenciája jelentősen továbbfejlődött, a Bíróság által megerősített konzultációs hatáskör alapjaira építkezve. Ezen újabb jogalkotási eljárások kapcsán is jelentős szerepe volt és van a Bíróság gyakorlatának.

6.3.1. Az együttműködési eljárás

Az együttműködési eljárás kapcsán a Bíróság gyakorlatilag szó szerint megismételte a konzultációs eljárásnál kifejtett azon megállapítását, hogy a Parlament részvétele a jogalkotásban „közösségi szinten azt az alapvető demokratikus elvet tükrözi, amely szerint a nép képviselői testületén keresztül vesz részt a hatalom gyakorlásában”, az együttműködési eljárás bevezetésének célja pedig éppen az volt, hogy a Parlament jogalkotásban való részvételét megerősítse.⁵⁸⁴

6.3.2. A rendes jogalkotási eljárás

A rendes jogalkotási (együttdöntési) eljárás által megvalósuló valódi parlamenti részvétel az Európai Parlament legfontosabb jogalkotási hatásköre. Az eljárás jelentőségét *Leendert Adrie Geelhoed* főtanácsnok a BAT-ügyben⁵⁸⁵ az alábbiakkal támasztotta alá. A Bíróság fontos szerepet tulajdonít az intézményi egyensúly elvének, és közvetlen összefüggést teremtett a parlamenti előjogok védelme és parlamenti (sőt, népképviselői) részvételt indokoltá tévő demokratikus elvek között. A főtanácsnok leszögezte: ha van olyan eljárás a közösségi jogban, amelynek célja, hogy optimális egyensúlyba hozza a különböző intézményeket, akkor az az együttdöntés.⁵⁸⁶ Geelhoed utalt arra is, hogy a Szerződés megalkotói is kifejezték az eljárásra vonatkozó preferenciájukat, mivel bevezetését követően folyamatosan növelték alkalmazási területét – ez a Lisszaboni Szerződésre hatványozottan igaz, amely ezt az eljárást tette jogalkotási főszabállyá rendes jogalkotási eljárás néven. A jogalkotásban való parlamenti részvétel fontosságát jelző bírósági álláspontot a jogalap-vitákban hozott ítéletek is szemléltetik.

⁵⁸⁴ C-300/89. sz. Bizottsága kontra Tanácsa ügy, 20. pont

⁵⁸⁵ C-491/01. sz. The Queen kontra Secretary of State for Health ügy [EBHT 2002, I-11453. o.]

⁵⁸⁶ C-491/01. sz. The Queen kontra Secretary of State for Health ügy. Geelhoed főtanácsok véleménye. (Az ismertetés napja: 2002. szeptember 10.), 180. pont

6.3.2.1. Az egyeztetőbizottság hatásköre

A rendes jogalkotási eljárás egyik sajátos eleme az úgynevezett egyeztetőbizottsági szakasz. Amennyiben az Európai Parlament és a Tanács egy jogszabálytervezet szövegéről a második olvasatban sem tudnak megegyezni (de a Parlament nem is utasítja el tagjainak többségével a tervezetet), akkor hat héten belül egyeztetőbizottság összehívására kerül sor, amely a Tanács tagjaiból vagy azok képviselőiből és az EP azonos számú képviselőjéből áll.⁵⁸⁷ A primer jog szerint egy közös szövegtervezet kidolgozása a testület létrehozásának célja – a Bíróságnak értelmeznie kellett, hogy ennek keretében mire terjed ki az egyeztetőbizottság hatásköre.

A C-344/04. sz. ügyben⁵⁸⁸ többek között a légi utasoknak légi járatok törlése vagy jelentős késése esetén nyújtandó kártalanítás szabályait rögzítő rendelet⁵⁸⁹ érvényességéről kellett a Bíróságnak előzetes döntéshozatali eljárásban ítéletet hozni. Az alapügyben az *International Air Transport Association (IATA)* és a *European Low Fares Airline Association (ELFAA)*, valamint a *Department for Transport* (a brit közlekedési minisztérium) között a rendelet végrehajtása kapcsán zajlott jogvita. Az előterjesztő nemzeti bíróság egyik kérdése arra vonatkozott, hogy a rendelet megalkotása során összehívott egyeztetőbizottság a 261/2004 rendelet eredeti tervezete 5. cikkének módosítása során betartotta-e a hivatkozott rendelkezés által előírt eljárási követelményeket.

A jogalkotási eljárásban a Tanács közös álláspontjának vizsgálatakor, azaz második olvasatban az EP nem javasolt módosításokat a rendeletervezet 5. cikkéhez, a 6. cikkhez azonban igen. Mivel a Tanács nem fogadta el az EP összes módosító javaslatát, sor került az egyeztetőbizottság összehívására. Az egyeztetőbizottság megegyezésre tudott jutni egy közös szövegtervezetről. A közös szövegváltozat megváltoztatta az 5. cikket, amelyből törölték a rendkívüli körülmények miatti kimentési okra vonatkozó utalást, amely alapján a légi

⁵⁸⁷ Az egyeztetőbizottságot a Tanács elnöke az Európai Parlament elnökével egyetértésben hívja össze. Az egyeztetőbizottság feladata, hogy a Tanács tagjainak vagy azok képviselőinek minősített többségével és az Európai Parlament képviselőinek többségével az Európai Parlament és a Tanács második olvasatban elfogadott álláspontjai alapján az összehívásától számított hat héten belül megállapodásra jusson egy közös szövegtervezetről. A Bizottság részt vesz az egyeztetőbizottság munkájában, és megtesz minden szükséges kezdeményezést az EP és a Tanács álláspontjának közelítése érdekében. Ha az egyeztetőbizottság az összehívásától számított hat héten belül nem hagy jóvá közös szövegtervezetet, a javasolt jogi aktust el nem fogadottnak kell tekinteni. Ha e határidőn belül az egyeztetőbizottság jóváhagy egy közös szövegtervezetet, e jóváhagyástól számítva hat hét áll rendelkezésre, hogy az Európai Parlament a leadott szavazatok többségével, a Tanács pedig minősített többséggel e tervezetnek megfelelően elfogadja a szóban forgó jogi aktust. Ha ez nem teljesül, a javasolt jogi aktust el nem fogadottnak kell tekinteni. Lásd: EUMSZ. 294. cikk (8)-(13) bekezdés.

⁵⁸⁸ C-344/04. sz., *International Air Transport Association és a European Low Fares Airline Association* kérelmére, *The Queen* kontra *Department for Transport* ügy [EBHT 2006., I-403. o.]

⁵⁸⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 261/2004/EK rendelete visszautasított beszállás és légi járatok törlése vagy hosszú késése esetén az utasoknak nyújtandó kártalanítás és segítség közös szabályainak megállapításáról, és a 295/91/EGK rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL 2004 L 46., 1. o.)

fuvarozók járatok törlése esetén mégis mentesülhettek volna ellátási kötelezettségük alól. A rendeletet a Parlament (és a Tanács) az egyeztetőbizottság által kidolgozott szöveggel fogadta el harmadik olvasatban.⁵⁹⁰ Az alapeljárás felpereseinek fentiekre tekintettel az volt az álláspontja, hogy az egyeztetőbizottság a rendelettervezet 5. cikkének módosításával túllépte hatáskörét, ezért a rendelet (de legalábbis az 5. cikk) érvénytelen.

Az egyeztetőbizottság összehívására kétségtelenül szükség volt, mivel nem volt egyetértés a Parlament és a Tanács között. A Bíróság leszögezte, hogy az egyeztetőbizottságnak a primer jog alapján (akkori EKSz. 251. cikk, jelenlegi EUMSZ. 294. cikk) az a rendeletetése, hogy „megállapodásra jusson egy közös szövegtervezetről”, nem pedig az, hogy a Parlament által javasolt módosítások tekintetében megegyezésre jusson (amint azt az IATA állította). Az EUMSZ. 294. cikke (akkor EKSz. 251. cikk) nem tartalmaz továbbá semmiféle korlátozást a közös szövegtervezetről való megállapodás elérése érdekében szükséges intézkedések tartalmára vonatkozóan. Az „egyeztetés” kifejezés használatával a Szerződés alkotóinak a szándéka az volt, hogy biztosítsák a jogalkotás hatékonyságát, ezért az egyeztetőbizottságra széles mérlegelési jogkört ruháztak. A nézeteltérések ily módon való rendezése lehetőségének megteremtése azzal a szándékkal történt, hogy minden vitás kérdés megvizsgálásával a Parlament és a Tanács álláspontja az egyeztetőbizottság munkájában való aktív részvétellel közeledjen.⁵⁹¹ Figyelemmel erre a tényre, valamint arra, hogy a Parlament és a Tanács az egyeztetőbizottság által jóváhagyott tervezetet szabadon elfogadhatja vagy elutasíthatja, a Bíróság kimondta, hogy az EKSz. 251. cikkét nem lehet akképpen értelmezni, hogy az a hivatkozott bizottság hatáskörét elvben korlátozza, ezért az a körülmény, hogy a rendelettervezet 5. cikke tekintetében az EP a második olvasatban nem javasolt módosítást, nem alapozza meg azt, hogy az egyeztetőbizottság túllépte volna a hatáskörét.⁵⁹²

Az egyeztetőbizottsági eljárás a rendes jogalkotási eljárás integráns része, amelynek lényege a közös szövegezésben és a kölcsönös kompromisszumkeresésben rejlik. A

⁵⁹⁰ C-344/04. sz., International Air Transport Association és a European Low Fares Airline Association kérelmére, The Queen kontra Department for Transport ügy, 51-54. o.

⁵⁹¹ C-344/04. sz., International Air Transport Association és a European Low Fares Airline Association kérelmére, The Queen kontra Department for Transport ügy, 57-58. o.

⁵⁹² C-344/04. sz., International Air Transport Association és a European Low Fares Airline Association kérelmére, The Queen kontra Department for Transport ügy, 59. o. Kritizálja az ítéletet Chalmers, aki szerint amennyiben az egyeztetőbizottság saját, az intézmények által korábban fel nem vetett módosításokat eszközöl a szövegen, akkor már politikaformáló („agenda setting”) testületté válik. (CHALMERS, Damian: Justifying institutional accomodation, European Law Review 2008/08., 456. o.) Az egyeztetőbizottsági szöveg elfogadhatóságáról azonban a két „anyaintézmény” dönt.

hatékonyság érdekében fontos tehát, hogy az egyeztetőbizottság „mandátuma” ne legyen szigorúan kötve az intézmények korábbi álláspontjaihoz.

A C-344/04. sz. ügyhöz kapcsolódó alapeljárás felperesei azon álláspontjuknak is hangot adtak, hogy miután az egyeztetőbizottság ülései nem nyilvánosak, a képviseleti demokrácia elve sérül. A szerződéseknél és az intézményi egyensúlynak megfelelően a Parlamentnek részt kell vennie a jogalkotásban, e hatásköre nem vonható el és nem ruházható át.⁵⁹³ Az egyeztetőbizottság kapcsán azonban erről nincsen szó. Egyfelől az EP a Tanács tagjaival megegyező számú képviselővel rendelkezik az egyeztetőbizottságban, a parlamenti „küldöttség” tagsága pedig a parlamenti képviselőcsoportok viszonylagos súlyának megfelelően áll össze. Ugyanilyen lényeges, hogy az egyeztetőbizottság által kidolgozott és elfogadott közös szövegtervezetet (a Tanács mellett) a Parlamentnek is meg kell vizsgálnia és el kell fogadnia, egyéb esetben nem születhet meg az uniós jogszabály. Ez a harmadik olvasat megfelel az EP, mint közvetlenül választott testület munkájával kapcsolatos átláthatóság követelményének.⁵⁹⁴ A rendes jogalkotási eljárás biztosítja tehát az eljárás összes szakaszában az EP eredményes részvételét a jogalkotási folyamatban, megfelelve a képviseleti demokrácia alapelvéből eredő elvárásoknak.

6.4. Összegzés helyett, avagy törvényhozás-e az Európai Parlament?

Az egyértelmű, hogy az EP részt vesz az uniós jogszabályok megalkotásában. Tekinthető-e azonban az Unió, mint entitás törvényhozó hatalmának? Az Európai Unió Bírósága e kérdéssel konkrétan ebben a formában nem foglalkozott, ám figyelembe véve azon meglátását, miszerint a Parlament jogalkotási részvétele annak az alapvető demokratikus elvnek a kifejezésre juttatása, hogy a nép a képviselői testületen keresztül vesz részt a hatalom gyakorlásában, a választ igenlőnek tekinthetjük. Mindazonáltal a Parlament osztozik a jogalkotási hatáskörön a Tanáccsal.

E problémát az Emberi Jogok Európai Bírósága is vizsgálta. Mint a Parlament kapcsán általában, itt is figyelemmel kell lenni az EP hatásköreinek történeti fejlődésére. Az EJEB korai vonatkozó gyakorlatában ugyanis még elutasította az európai parlamenti választójoggal kapcsolatos beadványokat, mivel úgy látta, hogy a Parlament nem csupán konzultatív szerv a

⁵⁹³ Az EUMSZ. 290. és 291. cikke alapján nem jogalkotási aktusok, hanem felhatalmazáson alapuló illetve végrehajtási jellegű nem jogalkotási aktusok bocsáthatók ki.

⁵⁹⁴ C-344/04. sz., International Air Transport Association és a European Low Fares Airline Association kérelmére, The Queen kontra Department for Transport ügy, 61. o.

jogalkotásban, amely emellett némely ellenőrzési és költségvetési jogokat is élvez⁵⁹⁵, ezért szigorú értelemben véve nem tekinthető törvényhozásnak.⁵⁹⁶ Az EJEB számára az Egységes Európai Okmány által bevezetett jogalkotási eljárások még nem bizonyultak elégségesnek ahhoz, hogy az EP-t törvényhozásnak tekintse, és így érdemben foglalkozzon az EP-választójoggal kapcsolatos beadványokkal. A fordulópontot az együttdöntési (azaz a jelenlegi rendes jogalkotási) eljárás jelenti az EJEB meglátásában is – ennek köszönhetően és ettől az időponttól kezdve tekinthető a Parlament valódi társjogalkotónak.

Amikor ugyanis az Emberi Jogok Európai Bíróságának a Matthews-ügy kapcsán meg kellett vizsgálnia, hogy az Európai Parlament „törvényhozásnak” minősül-e az EJEE 1. jegyzőkönyvének 3. cikke szerint, akkor már a Maastrichti Szerződés által jelentősen tovább bővített jogalkotási hatásköreire, azon belül is elsősorban az együttdöntési és a hozzájárulási eljárásra tekintettel adott igenlő választ a kérdésre. Az EJEB hangsúlyozta, hogy az Európai Parlament az Európai Unió intézményi struktúrájában az egyetlen olyan intézmény, amely – közvetlen demokratikus megválasztásából következően – közvetlen demokratikus legitimitációval rendelkezik, és így a szupranacionális intézményrendszerben a „valódi politikai demokrácia” érvényesülése biztosításának egyetlen letéteményese.⁵⁹⁷ Az EP tehát „elegendő mértékben” vesz részt a jogalkotásban és a demokratikus ellenőrzésben ahhoz, hogy törvényhozásnak tekintsük az EJEE 1. jegyzőkönyvének 3. cikke értelmében.⁵⁹⁸

A rendes jogalkotási eljárás alkalmazási körének jelenlegi kiterjedtsége még inkább alátámasztja az EJEB álláspontját: a Lisszaboni Szerződés hatályba lépést követően az eljárás mintegy 90 jogalkotási területen alkalmazandó.⁵⁹⁹

6.5. A jogalap-viták

Az uniós közjogban kiemelkedő jelentősége van a jogi aktusok jogalapjának, azaz annak, hogy a Szerződések mely jogalkotási felhatalmazást tartalmazó cikkelyére alapítja az uniós jogalkotó az aktust. A jogalaptól függ ugyanis az uniós hatáskör jellege, a jogi aktus megalkotásának szabályai (mely jogalkotási eljárásban, és a Tanácsban milyen szavazási rend

⁵⁹⁵ Lindsay v the United Kingdom (Application No. 8364/78, Dec. 8.3.1979, D.R. 15, p. 247)

⁵⁹⁶ Alliance des Belges de la Communauté Européenne v. Belgium (Application No. 8612/79, Dec. 10.5.1979, D.R. 15, p. 259); Tête v. France (11123/84, Dec. 9.12.1987, D.R. 54, p. 52); Fournier v. France (No. 11406/85, Dec. 10.3.1988, D.R. 55, p. 130)

⁵⁹⁷ Denise Matthews v. The United Kingdom, 49-52. pont.

⁵⁹⁸ Denise Matthews v. The United Kingdom, 54. pont.

⁵⁹⁹ Az egyes jogalkotási eljárások alkalmazási területeinek rendszerezett felsorolását lásd: http://ec.europa.eu/codecision/docs/legal_bases_en.pdf

szerint kell elfogadni), sőt általában az aktus formája is. Intézményi szempontból – és a vizsgált témakör szempontjából – a jogalapválasztás legfontosabb következménye, hogy az egyes intézmények jogalaptól függően eltérő hatáskörrel vesznek részt a jogalkotásban. A jogalapválasztás ezért az Unióban egyáltalán nem technikai kérdés, hanem alkotmányos természetű probléma.⁶⁰⁰ A döntés továbbá politikai jelentőségű, sőt, egyes álláspontok szerint a diplomácia „egyéb eszközökkel” történő továbbfolytatását jelenti.⁶⁰¹ A jogalapválasztás megfelelőségéről végső soron az Európai Bíróság mondhat ítéletet, kontrollálva azt, hogy a Szerződésekkel összhangban áll-e a választott jogalap. Az uniós közjog jellemzőinek ismerete nélkül azt gondolhatnánk, hogy a jogalapviták jelensége egy ideiglenes „tünet”, amely csak az integráció korai korszakát jellemzi. A valóságban azonban a jogi aktusok jogalapja megfelelőségének kérdése máig az intézményközi viták egyik legfontosabb területét jelenti.⁶⁰² A Szerződések nem határoznak meg speciális eljárásokat az intézmények közötti hatásköri konfliktusok rendezésére, ezért az intézmények e vitákat a rendelkezésükre álló egyéb eljárások – a semmissé nyilvánítási és a mulasztási eljárás útján rendezik.⁶⁰³

A jogalap-viták közjogi jelentősége tehát elsősorban abban áll, hogy az uniós intézmények gyakorlatilag szerződés-értelmezési, és ezen keresztül hatásköri vitákat folytatnak a semmissé nyilvánítási eljárás útján. Az Egységes Európai Okmány óta ugyanis, azaz amióta több, eltérő intézményi hatáskört eredményező jogalkotási eljárás létezik, a jogalapválasztás közvetlen kihatással van nemcsak a jogszabály tartalmára, hanem a jogi aktus demokratikus legitimitációjára is, a Parlament részvételi jogainak mértékétől függően.⁶⁰⁴ A felperes intézmény sokszor nem is a jogi aktus legiszlatív célját vagy szabályozási tartalmát támadja, hanem az a célja a jogalap vitatásával, hogy az uniós jogot autentikus és kötelező módon értelmezni képes fórum, tehát a Bíróság nyilvánítson véleményt egy vagy több

⁶⁰⁰ Még akkor is, ha eljárási (jogalkotási eljárási) kérdésként merül fel eredendően. Bradley utal rá, hogy a probléma látszólagos technikai jellege az oka a relatíve alacsony jogirodalmi feldolgozottságának. (BRADLEY, Kieran St. Clair: Powers and Procedures in the EU Constitution: Legal Bases and the Court, in: CRAIG, PAUL – DE BÚRCA, Gráinne: The Evolution of EU Law (Second edition), Oxford University Press, 2010, 86. o.)

⁶⁰¹ Lásd így BRADLEY, Kieran St. Clair: The European Court and the Legal Basis of Community Legislation, European Law Review 1988/6., 379-402. o., illetve CULLEN, Holly – CHARLESWORTH, Andrew: Diplomacy by Other Means: The Use of Legal Basis Litigation as a Political Strategy by the European Parliament and Member States, Common Market Law Review 1999, 1243-1270. o.

⁶⁰² A jogalap-viták az intézményközi jogviták mintegy kétharmadát teszik ki. Lásd: MCCOWN, Margaret – JUN, Hae-Won: Inter-Institutional Disputes in the EU: The Constitutional Dimension of European Judicial Integration, Paper prepared for delivery at the 2003 Annual Meeting of the American Political Science Association, August 28 – August 31, 2003, 22. o.

⁶⁰³ 45/86. sz. Bizottság kontra Tanács ügy [EBHT 1987, 1493. o.]. Lenz főtanácsnok véleménye (Az ismertetés napja: 1987. január 29.), 38. pont

⁶⁰⁴ SOMSEN, Han: Annotation of Case, 300/89 Commission v Council (Titanium dioxide), Common Market Law Review 1992/1., 141. o.

szerezésbeli rendelkezésről⁶⁰⁵ – a jogalapról szóló jogvita ezáltal az intézményi egyensúly bírói értelmezésének egyik „kiváltó oka”.

6.5.1. A jogalap-viták genezise: a 45/86. sz. Bizottság kontra Tanács ügy

Az első jogalap vita 1986-ban került a Bíróság elé, ebben az ügyben a Palament nem volt érintett. Ettől függetlenül releváns az ügy a témakörünk szempontjából, mivel a Bíróság itt fektette le a jogalapválasztás megfelelősége elbírálásának alapvető szabályait, amely meghatározta a későbbi ítélkezési gyakorlat irányát.⁶⁰⁶

A Bizottság a 45/86. sz. ügyben azért támadta meg a Tanács két rendeletét, mert utóbbi intézmény a megfelelő jogalap megjelölése nélkül fogadta el azokat, Mi több, egyáltalán nem is jelöltek meg jogalapot, a rendeletek preambuluma pusztán a „tekintettel a Szerződésre” fordulatot tartalmazta. A Bíróság megállapította, hogy ezt a kitélt éppen a megfelelő jogalap kiválasztására vonatkozó vélemények különbözősége miatt fogadták el, amivel a Tanács célja az volt, hogy meghatározatlanul hagyja a kérdéses rendeletek jogalapját.⁶⁰⁷ A Bíróság úgy látta, hogy a Szerződés konkrét rendelkezésére történő hivatkozás hiánya nem feltétlenül jelent alapvető hiányosságot, de csak akkor, ha egy jogi aktus jogalapja ennek egyéb elemei alapján is meghatározható. A kifejezett hivatkozás elengedhetetlen azonban akkor, „ha ennek hiányában az érdekeltek, valamint a Bíróság bizonytalanságban maradnak a pontos jogalapot illetően.”⁶⁰⁸ Az indokolási kötelezettség ugyanis azt is magában foglalja, hogy a jogi aktusoknak tartalmazniuk kell az intézmény számára alapul szolgáló ténybeli és jogi elemek kifejtését, annak érdekében, hogy a Bíróság felülvizsgálatot gyakorolhasson, valamint a tagállamok és az érdekeltek megismerhessék azokat a körülményeket, amelyek között az intézmények a Szerződést alkalmazták.⁶⁰⁹ A Bíróság leszögezte, hogy egy jogi aktus jogalapjának megválasztása nem függhet kizárólag egy intézmény meggyőződésétől az elérendő célt illetően: a választásnak bírósági felülvizsgálatra alkalmas, objektív elemeken kell alapulnia.⁶¹⁰ Az objektív elemek mibenlétére vonatkozóan a Bíróság általános támpontokat ezen ítéletében nem adott.

⁶⁰⁵ CULLEN – CHARLESWORTH: op. cit. 1245. o.

⁶⁰⁶ MCCOWN, Margaret: The use of judge-made law in European judicial integration: Precedent-based arguments in EU interinstitutional disputes, University of Oxford, 2001, 7. o. (http://aei.pitt.edu/2141/1/002191_1.PDF)

⁶⁰⁷ 45/86. sz. Bizottság kontra Tanács ügy [EBHT 1987, 1493. o.]

⁶⁰⁸ 45/86. sz. Bizottság kontra Tanács ügy, 7-9. pont.

⁶⁰⁹ Lásd az EGKSz. akkori 190. cikkét, illetve az indokolási kötelezettség értelmezéséről a 158/80. sz. Rewe-Handelsgesellschaft Nord mbH és Rewe-Markt Steffen kontra Hauptzollamt Kiel ügyet [EBHT 1981., 1805. o.]

⁶¹⁰ 45/86. sz. Bizottság kontra Tanács ügy, 11. pont.

6.5.2. A titándioxid-ügy

A jogalap megfelelőségére vonatkozó kritériumokat a bíróság az ún. titándioxid-ügyben pontosította.⁶¹¹ Ebben a jogvitában már az Európai Parlament is érintett volt, igaz, „csak” beavatkozóként.

Az ügyben a Bizottság támadta meg a Tanács egyik, a titándioxid-ipar hulladékai által okozott szennyezés csökkentésére vonatkozó irányelvét.⁶¹² Az irányelv a Bizottság által 1983 áprilisában előterjesztett, az EGKSz. 100. és 235. cikkére alapuló javaslatokra épült. Időközben hatályba lépett azonban az Egységes Európai Okmány, ezért a Bizottság megváltoztatta a javasolt irányelv jogalapját az EEO által bevezetett új 100a. cikkre.

A Tanács – az Európai Parlament konzultáció során kifejtett ellenvetései ellenére⁶¹³ – azon az állásponton volt, hogy az irányelv jogalapjául az EGKSz. 130s. cikke szolgáljon, és e rendelkezésre alapítva elfogadta a jogi aktust 1988-ban. A Bizottság semmissé nyilvánítási keresetet nyújtott be, a Parlament beavatkozóként támogatta az eljárásban.

A 100a. cikk a belső piaci jogharmonizáció új jogalapja volt, mely szerint a Tanács elfogadja azokat a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítésére vonatkozó intézkedéseket, amelyek tárgya a belső piac megteremtése és működése. A 130s. cikk arról rendelkezett, hogy a Közösség által a környezetvédelem terén megvalósítandó lépésekről a Tanács határoz.

A Bíróság immár meghatározott két kritériumot, amelyek a jogi aktusok jogalapjának megválasztásakor „objektív elemekként” figyelembe veendőek: az aktus célja és tartalma.⁶¹⁴ A kérdéses irányelv a titándioxid ágazat ipari létesítményeiből származó hulladék-kibocsátás megszüntetését vagy csökkentését írja elő, ezért egyaránt alkalmas a szennyezés csökkentésére és egységesebb gyártási-, valamint versenyfeltételek megteremtésére, mivel az irányelv által közelíteni javasolt, hulladékkezelésre vonatkozó nemzeti szabályok befolyásolják a titándioxid-ipar termelési költségeit. Az irányelv ezért – céljában és tartalmában – elválaszthatatlan módon vonatkozik a környezet védelmére és a versenyfeltételekben fennálló eltérések megszüntetésére egyaránt. Az irányelv tehát két jogalappal is rendelkezhet.

⁶¹¹ C-300/89. sz. Bizottság kontra Tanács ügy

⁶¹² 89/428/EGK tanácsi irányelv a titándioxid-ipar hulladékai által okozott szennyezés csökkentésére és lehetséges megszüntetésére kidolgozott programok közelítését szolgáló eljárásokról (HL 1989 L 201., 56. o.)

⁶¹³ Legislative resolution embodying the opinion of the European Parliament on the proposal from the Commission to the Council for a directive for procedures for harmonizing the programmes for the reduction and eventual elimination of pollution caused by waste from the titanium dioxide industry. (HL 1989 C 158., 248. o.)

⁶¹⁴ C-300/89. sz. Bizottság kontra Tanács ügy, 10. pont.

A Bíróság e helyzetre vonatkozóan már adott útmutatást a 165/87. sz. ügyben hozott ítéletében⁶¹⁵, ám a titándioxid-ügy kapcsán felülvizsgálta korábbi álláspontját: a korábbi jogvitában a Bíróság azt mondta ki, hogy ha egy aktus a Szerződés két rendelkezésén alapul, akkor azt a kérdéses két rendelkezés alapján kell elfogadnia. A jelen esetben azonban nem lehetett ennek megfelelően eljárni, ugyanis a két „versengő” jogalap közül az egyik az együttműködési eljárás alkalmazását írta elő, minősített többségi döntéssel a Tanácsban (100a. cikk), míg a másik a konzultációs eljárást írta elő, a Tanácsban pedig egyhangúságot követelt meg (130s. cikk). A kettős jogalap alkalmazása ebben a helyzetben megfosztaná tartalmától az együttműködési eljárást: az eljárás lényege az EP részvételének megerősítése a jogalkotásban. Szintén lényeges, hogy a kettős jogalap egyidejű hivatkozása okán a Tanácsnak egyhangúsággal kellene határoznia.⁶¹⁶ A többes jogalap illetően kizárását követően a Bíróság tartalmilag megvizsgálta, hogy mely jogalap lenne a megfelelő, és arra jutott, hogy az irányelvet a 100a. cikkre kellett volna alapítani, ezért megsemmisítette az aktust.⁶¹⁷

A titándioxid-ügy tette nyilvánvalóvá a Bíróság előtt azt a problémát, hogy a többféle jogalkotási eljárás létezése következtében a Parlament részvétele szempontjából alapvető fontosságú a megfelelő jogalap megválasztása.⁶¹⁸ A Bíróság által hangsúlyozott demokratikus hatalomgyakorlás elve azóta is kihat a jogalapválasztásra.

6.5.3. A jogalap-viták megoldásának logikai sémája a Bíróság gyakorlatában

A jogalap-viták alighanem legmeghatározóbb tulajdonsága, hogy a jogalkotás során az intézmények között felmerülő viták egyfajta továbbvitelének tekinthetők. Az az intézmény, amelynek a jogalkotás során nem sikerül keresztülvinnie álláspontját a jogalap megválasztása vonatkozásában, vitathatja ennek megfelelőségét egy semmissé nyilvánítási eljárásban. A Parlament számára a jogalap bírósági felülvizsgálatának kezdeményezése nemcsak az adott

⁶¹⁵ 165/87. sz. Bizottság kontra Tanács ügy [EBHT 1988., 5545. o.]

⁶¹⁶ C-300/89. sz. Bizottság kontra Tanács ügy, 16-19. pont. Az egyhangúság előírása a Tanácsban csökkenti a parlamenti részvétel hatékonyságát, ugyanis kevésbé valószínű, hogy egy EP által javasolt módosítást a Tanács egyhangúlag támogató. Az együttműködési eljárásban ugyanis a Tanács a Parlament azon javaslatait, amelyeket a Bizottság támogató, minősített többséggel fogadhatta el, míg e javaslatoktól eltérő döntést csak egyhangúsággal hozhatott. Lásd e kérdés értékeléséről Tesouro főtanácsnok véleményét a tárgyaló ügyben: C-300/89. sz. Bizottság kontra Tanács ügy. Tesouro főtanácsnok véleménye. (Az ismertetés napja: 1991. március 13.), 11. pont.

⁶¹⁷ C-300/89. sz. Bizottság kontra Tanács ügy, 22-24. pont.

⁶¹⁸ Somsen szerint az EEO hatályba lépése előtt a jogalapválasztás pusztán elméleti jelentőségű kérdés volt (SOMSEN: op. cit. 140. o.), ez a parlamenti részvétel szempontjából igaz is, ám az közösségi hatáskör jellege, a Tanácsban alkalmazandó szavazási mechanizmus és a szekunder jogi aktus formája szempontjából nem. A jogalap vitáknak az Egységes Európai Okmányt megelőző, kevésbé „Parlament-centrikus” szakaszának három vetületéről (volt-e adott aktus elfogadására közösségi hatáskört megalapozó jogalap; a megfelelő intézmény fogadta-e el az aktust; a megfelelő intézmény megfelelő jogalapot választott-e illetve megjelölte-e egyáltalán a jogalapot) lásd BRADLEY: *The European Court...* (1988), 379-402. o.

ügyben jelenthet előnyt: a Bíróság ítélete kvázi-precedenst teremtve a későbbi jogalkotásra is befolyással lehet, kijelölve bizonyos jogalapok „összeütközése” esetére a követendőt.⁶¹⁹ Erősen átpolitizált jogvitákról van általában szó, amelyeket hatalommegosztási vitáknak is nevezhetünk.⁶²⁰ A megfelelő jogalap kiválasztása óvja az intézményi egyensúlyt, a helytelen jogalap pedig felboríthatja ezt. Nem lehet figyelmen kívül hagyni azt a lehetőséget, hogy a Tanács (és a Bizottság) pragmatikus politikai döntéseket hoznak a jogalapválasztás során, az uniós hatáskörök minél gyorsabb és hatékonyabb alkalmazása érdekében.⁶²¹ A Parlament értelemszerűen előjogai teljes tiszteletben tartását, illetve álláspontja figyelembe vételét törekszik elérni. A jogalap megválasztása tehát érdemben érint intézményi (és tagállami) érdekeket, ezért esetenként „heves pereskedést” eredményez a Bíróság fóruma előtt.⁶²² A Parlament perlési hajlandósága értelemszerűen az Egységes Európai Okmány elfogadását követően erősödött meg, bár indirekt panaszokat már ezt megelőzően is megfogalmazott határozataiban.⁶²³

A jogalapválasztásnak a bírói gyakorlatban kialakult a logikai sémája, amely alapján a Bíróság megvizsgálja az intézmények választásának megfelelőségét. E gondolatmenetet összefoglalóan vázolja a Bíróság a C-164/97. és C-165/97. sz. egyesített ügyekben hozott ítéletében.⁶²⁴ A Parlament és a Tanács két rendelet⁶²⁵ jogalapján vitatkozott, amelyek célja az erdővédelem volt. A Parlament álláspontja szerint a rendeleteket az EK Sz. akkori 130s. cikkére kellett volna alapítani, amely az együttműködési eljárást rendeli alkalmazni. A Tanács ellenben (a Bizottság támogatásával) az EK Sz. akkori 43. cikkére, illetve az egyik rendelet esetében az 43. cikkre és a 130s. cikkre együttesen alapította a jogszabályokat. A 43. cikk nem környezetvédelmi, hanem agrárpolitikai jogalapot tartalmazott, amely a Parlamenttel való konzultációt írt elő. A Parlament semmissé nyilvánítási eljárást kezdeményezett: keresetében arra hivatkozott, hogy a kérdéses rendeletek célja és tartalma döntően környezetvédelmi természetű, a mezőgazdasági politikát csak marginálisan és közvetett

⁶¹⁹ MCCOWN, Margaret: The European Parliament before the bench: ECJ precedent and EP litigation strategies, *Journal of European Public Policy* 2003/6., 977. o.

⁶²⁰ A hatalommegosztás közösségi jogi értelmezéséről lásd LENAERTS, Koen: Some reflections on the separation of powers in the European Community, *Common Market Law Review* 1991, 11-35. o.

⁶²¹ CULLEN – CHARLESWORTH: op. cit. 1245. o.

⁶²² BLUTMAN (2010), 182. o.

⁶²³ Például a 253/84. sz. GAEC de la Segunde ügy [EBHT 1987., 1493. o.] kapcsán kiadott állásfoglalásban (HL 1985 C 262., 106. o.) – idézi BRADLEY: *The European Court...* (1988), 380. o.

⁶²⁴ C-164/97. és C-165/97. sz. Parlament kontra Tanács egyesített ügyek [EBHT 1999., I-01139. o.]

⁶²⁵ Council Regulation (EC) No 307/97 of 17 February 1997 amending Regulation (EEC) No 3528/86 on the protection of the Community's forests against atmospheric pollution (HL 1997 L 51., 9. o.) és Council Regulation (EC) No 308/97 of 17 February 1997 amending Regulation (EEC) No 2158/92 on protection of the Community's forests against fire (HL 1997 L 51., 11. o.)

módon érintik.⁶²⁶ A Tanács ellenben előadta, hogy a mezőgazdasági területek erdősítése elsősorban agrárpolitikai kérdés, aminek ökológiai-környezetvédelmi kihatásai is vannak, ám ez a jogalapválasztást nem teszi helytelemmé; az agrárpolitikát érintő rendelkezések pedig prioritást élveznek a közös piac megvalósítására vonatkozó általános rendelkezésekkel szemben.⁶²⁷

A Bíróság megismételte, hogy a jogalapválasztásnak objektív és bírói felülvizsgálatra alkalmas tényezőkön kell alapulnia, különös tekintettel az intézkedés céljára és tartalmára. Amennyiben egy intézkedés több politika területét is érinti, akkor vizsgálni kell, hogy egy döntően egy jogalkotási területet érintő intézkedésről van-e szó, amely egyúttal járulékosan kihat más politiká(k)ra is, vagy pedig a két érintett terület azonos, alapvető fontosságú. Az első esetben egy jogalapra elegendő hivatkozni.⁶²⁸ Az utóbbi esetben viszont, amikor tehát a két érintett szabályozási terület egyenlő fontosságú a hatáskört megalapozó mindkét jogalapra hivatkozással kell elfogadni az intézkedést (kettős jogalap).⁶²⁹ Kettős jogalapra azonban csak akkor lehetséges hivatkozni, ha ezek a jogalapok „kompatibilisek”. Amennyiben viszont eltérő jogalkotási eljárási szabályokat eredményeznek az – egyébként tartalmilag egyaránt megfelelő – jogalapok, mindenképpen választani kell közülük, mégpedig a parlamenti jogalkotási részvételt hangsúlyosabban biztosító rendelkezést részesítve előnyben.⁶³⁰ Az eljárási szempontból összeegyeztethetetlen jogalapok esetében tehát nem lehetséges a többes jogalapra hivatkozás.⁶³¹

A konkrét ügyben a módosított erdővédelmi rendeletek részben környezetvédelmi (az erdő, mint ökoszisztéma védelme), részben agrárpolitikai (a földterületek mezőgazdasági potenciáljának fenntartása) célok elérése érdekében születtek, ezért meg kellett vizsgálni, hogy a két lehetséges jogalap közül melyik a megfelelő. A Bíróság megállapította, hogy noha a rendeletek a mezőgazdaság számára is előnyös következményekkel járnak, az elsődleges céljuk az erdővédelem – a mezőgazdasági hatások közvetett és esetleges jellegűek.⁶³² A rendeletek tehát nem mezőgazdasági termékek előállításával és forgalmazásával

⁶²⁶ C-164/97. és C-165/97. sz. Parlament kontra Tanács egyesített ügyek, 9. pont

⁶²⁷ Lásd az EK Sz. akkori 38. cikkének (2) bekezdését.

⁶²⁸ C-70/88. sz. Parlament kontra Tanács ügy 17. pont; és C-271/94. sz. Parlament kontra Tanács ügy [EBHT 1996., I-1689. o.], 32. és 33. pont.

⁶²⁹ Lásd így a 242/87. sz. Bizottság kontra Tanács ügy [EBHT 1989., 1425. o.] 33-37. pontját; a C-360/93. sz. Parlament kontra Tanács ügy [EBHT 1996., I-1195. o.] 30. pontját és a 165/87. sz. Bizottság kontra Tanács ügy 6-13. pontját.

⁶³⁰ C-300/89. sz. Bizottság kontra Tanács ügy, 17-21. pont.

⁶³¹ A Bíróság e tételt számtalan alkalommal megerősítette, lásd pl. a közelmúltból a C-338/01. sz. Bizottság kontra Tanács ítélet [EBHT 2004., I-4829. o.] 57. pontját, a C-94/03. sz. Bizottság kontra Tanács ügy [EBHT 2006., I-1. o.] 52. pontját és a C-178/03. sz., Bizottság kontra Parlament és Tanács ügyben született ítélet [EBHT 2006., I-107. o.] 57. pontját.

⁶³² C-164/97. és C-165/97. sz. Parlament kontra Tanács egyesített ügyek, 16. pont

kapcsolatosak.⁶³³ A Tanács tehát hibásan alapította a módosító rendeleteket az EK Sz. akkori 43. cikkére, a megfelelő jogalap a 130s. cikk lett volna. A vitatott rendeleteket a Bíróság megsemmisítette.⁶³⁴

6.5.4. A kettős jogalap megítélésének újragondolása?

Az ismertetett logikai séma kapcsán mindazonáltal a közelmúltból egy fontos fejleményről is meg kell emlékezni, amelyben a Bíróság visszatért a kettős jogalap megengedhetősége feltételeinek kérdéséhez. A C-155/07. sz. ügyben a Parlament azért támadta meg a Tanács egy határozatát, mivel azt a fejlődő és a nem fejlődő országokkal való együttműködésre egyaránt kiterjedő jogi aktusnak minősítette – a Tanács viszont kizárólag az EK Sz. akkori 181a. cikkére (jelenleg EUM Sz. 212. cikk) alapította a határozatot. Az EP szerint, mivel a fejlődő országokkal való együttműködés kizárólagosan az EK Sz. „Fejlesztési együttműködés című” XX. címe alá tartozott, az EK Sz. 179. cikkét is meg kellett volna jelölni jogalapként, a Tanács által választott jogalap csak a fejlődő országnak nem minősülő államokkal való együttműködést fedti le.⁶³⁵ A Bíróság megállapította, hogy a határozat valóban két lényegi összetevőt tartalmaz, az egyik hatálya a fejlesztési együttműködésre (EK Sz. 179. cikk), a másik pedig a fejlődő országokon kívüli harmadik országokkal folytatott gazdasági, pénzügyi és műszaki együttműködésre (EK Sz. 181a. cikk) vonatkozik. A Bíróság ezután az ismertetett logikai séma alapján megvizsgálta a két jogalap egymáshoz fűződő viszonyának jellegét (elsődleges-járulékos, avagy egyenrangú), és arra jutott, hogy a megtámadott tanácsi határozat – tartalmára és céljára tekintettel – egymástól elválaszthatatlan és egyenrangú.⁶³⁶ A két szerződésbeli cikk azonban eltérő jogalkotási eljárás alkalmazását írta elő: az EK Sz. 179. cikke az együttdöntési, a 181. cikk a konzultációs eljárást tette kötelezővé, a Tanács ugyanakkor mindkét jogalap szerint minősített többséggel hozhatta meg határozatát.

A Bíróság úgy látta, hogy a „klasszikus” titándioxid-ügyben hozott ítélet alapjául szolgáló helyzettel ellentétben a kérdéses ügy körülményei között a kettős jogalpra történő hivatkozás nem sérti a Parlament jogait, mivel az EK Sz. 179. cikkének „figyelembevétele a Parlament jelentősebb részvételével járna, mivel a jogi aktus elfogadására az ún. „együttdöntési” eljárást írja elő”, a felek (és a beavatkozó Bizottság) pedig egyébként nem

⁶³³ Még akkor sem, ha egyes erdészeti termékek mezőgazdasági termékeknek minősíthetők a kombinált nomenklatúra alapján. C-164/97. és C-165/97. sz. Parlament kontra Tanács egyesített ügyek, 18. pont

⁶³⁴ A Bíróság az új szabályozás megalkotásáig a rendeletek hatályát fenntartotta, ennek indokairól lásd az ítélet 21-24. pontját.

⁶³⁵ C-155/07. sz. Parlament kontra Tanács ügy [EBHT 2008., I-08103. o.], 18. pont

⁶³⁶ C-155/07. sz. Parlament kontra Tanács ügy, 72. pont

állították a Bíróság előtt, hogy az ilyen kettős jogalap „jogalkotás-technikai szempontból nem lehetséges.”⁶³⁷ A Bíróság megállapította, hogy a két tartalmi összetevő elválaszthatatlan, két külön aktusban szabályozni a két területet tartalmi szempontból, és a jogbiztonság szempontjából sem indokolt. Lehetséges, hogy ez a megjegyzés egy új, a kettős jogalap megengedhetőségét meghatározó feltétel bevezetését jelenti a Bíróság által, mely szerint a két jogalapra tekintettel két külön jogi aktus elfogadása nem lehetséges – a jövőbeli ítélkezési gyakorlat fogja megmutatni, hogy e kitéltet valóban következetesen külön feltételként kezeli-e a Bíróság.⁶³⁸

A fent ismertetett logikai sémától a Bíróság azért kényszerült eltérni, mert az a megoldás, amely jogalapként kizárólag a Parlament jelentősebb jogalkotási részvételét megalapozó cikket (EKSz. 179. cikk) venné figyelembe, azzal járna, hogy a „nem fejlődő” harmadik országokkal folytatott együttműködést e jogalap nem fedné le teljesen és kifejezetten. A két kérdéses jogalap viszonya speciális: az EKSz. 181a. cikknek nem célja, hogy a Szerződés XX. címe értelmében vett fejlesztési együttműködésre vonatkozó célokra irányuló intézkedések jogalapját képezze, az EKSz. 179. cikk pedig főszabály szerint nem képezheti a *nem* ilyen célokra irányuló együttműködési intézkedések jogalapját – e különleges körülmények között (amelynek indoka többek között az EKSz. XX. és XXI. címe közötti kiegészítő jelleg, valamint a két említett cikk kölcsönös összefüggése) a két felmerült jogalapban előírt eljárás nem minősíthető összeegyeztethetetlennek. A megtámadott határozatot ezért „kivételesen kettős jogalapra (...) kellett volna alapítani”, annak ellenére is, hogy a két jogalap eljárási szempontból nem azonos szabályok alkalmazását követeli meg, a jogi aktust a Bíróság így megsemmisítette.⁶³⁹ A speciális jogi helyzetre tekintettel a Bíróság hajlandó volt a közelmúltban kivételt tenni a saját maga által megalkotott, évtizedek óta érvényesülő főszabály alól.⁶⁴⁰ Fentiekből is következik, hogy a jogalapválasztás problémája az uniós jogot folyamatosan kísérő jelenség, amelynek értelmezéséhez elengedhetetlenül szükséges az Európai Unió Bíróságának értelmező és jogfejlesztő tevékenysége, a Bíróság előtti eljárások kezdeményezése, és különösen kiemelkedő, hogy a jogalap-viták az Európai Parlament előjogai védelmének és érdekérvényesítésének nélkülözhetetlen eszközévé váltak.

⁶³⁷ C-155/07. sz. Parlament kontra Tanács ügy, 79 pont

⁶³⁸ RANDAZZO, Vincenzo: Annotation of Case C-155/07, *Parliament v Council*, *Common Market Law Review* 2009, 1287-1288. o.

⁶³⁹ C-155/07. sz. Parlament kontra Tanács ügy, 82-84. pont.

⁶⁴⁰ Kokott főtanácsnok véleményében az összeegyeztethetetlen eljárási szabályok szigorú értelmezését javasolta, erősebben korlátozva a kettős jogalap alkalmazásának lehetőségét. C-155/07. sz. Parlament kontra Tanács ügy. Kokott főtanácsnok véleménye (Az ismertetés napja: 2008. június 26.), 89. pont.

A jogalapnak a rendelkezés céljára és tartalmára tekintettel történő meghatározása, amint láttuk, ahhoz is vezethet, hogy össze nem egyeztethető eljárási szabályokat tartalmazó, ám elválaszthatatlan jogalapra kellene alapítani egy uniós jogi aktust. A Parlament érthető módon a fokozottabb részvételét lehetővé tevő jogalapok mellett érvel, de a megfelelő jogalap kijelölése e kérdésben nehézségekbe ütközhet, és új kritériumok bevezetésére lehet szükség.⁶⁴¹ A Bíróság mindenesetre azt a felvetést, hogy összeegyeztethetetlen, de elválaszthatatlan jogalapok esetén is a Parlament jelentősebb jogalkotási részvételét biztosító cikket kell választani, a demokrácia és a transzparencia elveivel összhangban, nem támogatta.⁶⁴²

A logikai séma kapcsán további elmozdulás (vagy legalábbis értelmezési újítás) következett be nemrégiben, de még a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése előtt. A Bíróság ugyanis két versengő jogalap kapcsán, a Parlament és a Tanács közötti jogvitában (EKSz. 159. cikk (3) bekezdés kontra EKSz. 308. cikk, mint az Írországért Nemzetközi Alap részére nyújtott közösségi pénzügyi hozzájárulásról szóló rendelet jogalapja) azt a megoldást választotta, hogy kombinálta a két felmerült jogalap eljárási szabályait. A Bíróság először is megállapította, hogy a Parlament által megfelelőnek állított jogalap nem helytelen, ám önmagában nem biztosítja a szükséges hatáskört a kérdéses rendelet elfogadásához, szükség van ezért a kiegészítő hatáskört biztosító cikkelyre is, ezért kimondta, hogy kettős jogalapra kell alapítani a rendelkezést (EKSz. 308. cikk és 159. cikk), és a jogalkotás során tiszteletben kell tartani „azokban szereplő jogalkotási eljárásokat”, azaz mind az együttdöntési eljárást, mind a Tanácson belüli egyhangú szavazást.⁶⁴³ A Bíróság itt tehát némileg eltért saját logikai sémájától, mivel a cikkekben szereplő eljárási szabályokat úgy vonta össze, hogy kombinálta a Parlament fokozottabb részvételét biztosító követelményt a Tanácsban alkalmazandó szigorúbb szavazási mechanizmussal. A titándioxid-ítéletet a Bíróság meg sem említi az ítéletében, noha a két döntés nem összeegyeztethető. Az ítélet döntő elemét jelentő gondolatát a Bíróság ráadásul úgy vezeti fel, hogy a „fenti megfontolásokból következően”, mintha minden teljességgel magától értetődő lenne. Noha az uniós jogban nincs szigorú precedens-rendszer, a Bíróságtól legalábbis elvárható lett volna, hogy említést tegyen egy több évtizede érvényesülő esetjogi vívmánytól, a titándioxid-elvtől való eltérésről, sőt, talán az sem ártott

⁶⁴¹ RANDAZZO: op. cit. 1287-1290. o

⁶⁴² C-155/07. sz. Parlament kontra Tanács ügy. Kokott főtanácsnok indítványa (Az ismertetés napja: 2008. június 26.), 90. pont. Lásd még hasonlóképp Kokott főtanácsnok C-178/03. sz. ügyben adott indítványát is, ahol utal rá, hogy a demokrácia és a transzparencia elvei is ezt a gyakorlatot támasztják alá (C-178/03. sz., Bizottság kontra Parlament és Tanács ügy. Kokott főtanácsnok indítványa (Az ismertetés napja: 2005. május 6.), 64. pont).

⁶⁴³ C-166/07. sz. Parlament kontra Tanács ügy [EBHT 2009., I-07135. o.], 69. pont.

volna, ha meg is indokolja az eltérést.⁶⁴⁴ A korábbiakban ugyanis összeegyeztethetetlennek, és ezért „nem kombinálhatónak” minősítette például az együttdöntési eljárást és a Tanácsban egyhangúsággal párosuló konzultációs eljárást.⁶⁴⁵ Természetesen a Bíróság nincs könnyű helyzetben, hiszen a titándioxid-elv alapján ehelyütt (is) választania kellene a Parlament fokozottabb részvételének garantálása, és a tagállamokat az egyhangúság követelményének megfelelően megillető vétójog között – de a titándioxid-elv éppen az ilyen helyzetek megoldásának menetét jelölte ki.⁶⁴⁶

A Lisszaboni Szerződés annyiban változtat a kettős jogalapokkal kapcsolatos helyzeten, hogy mivel jelentős mértékben növelte a rendes jogalkotási eljárás, illetve Tanácsban a minősített többségi szavazás alkalmazási körét, ebből következően a kettős jogalapok felmerülése esetén elvileg ritkább lehet az összeegyeztethetlenség – ritkább, de korántsem kizárt. Kérdés, hogy a Lisszaboni Szerződés hatályba lépésének fényében hogyan kell értékelni az említett ítéleteket, különösen a C-166/07. sz. ügyet. A Lisszaboni Szerződésben már nem szerepel az együttdöntési eljárás olyan változata, amely a Tanácsban egyhangúsággal párosulna, a rendes jogalkotási eljárás már mindig minősített többségi szavazással társul. A „Szerződések urainak” szándéka ezzel arra irányulhatott, hogy a rendes jogalkotási eljárás valódi kompromisszumkereső szellemiségét ne gyengítse a tagállami vétó – a Bíróság gyakorlata erre is figyelemmel (és dogmatikailag helyeselhetően) könnyen visszatérhet a titándioxid-ügyben eredetileg lefektetett elvhez, a C-166/07. sz. ügyet egy korábbi közjogi rendszer egyik utolsó vitatható közjátékaként maga mögött hagyva: e megoldás hátránya mindazonáltal, hogy ismét jelentősen megnehezítené a kettős jogalapok alkalmazhatóságát. A tagállamok számára különösen érzékeny lehet e kérdés, amennyiben ilyen helyzetekben a Bíróság a rendes jogalkotási eljárást favorizálja az egyhangúságot előíró (azaz vétójogot biztosító) különleges jogalkotási eljárások helyett.⁶⁴⁷ A kettős jogalap kérdésköre tehát a Lisszabon utáni uniós közjogi rendszerben is további értelmezést és tisztázást igényel majd a Bíróság részéről.

⁶⁴⁴ Hasonlóképp lásd CORTHAUT, Tim: Annotation of Case C-166/07, *Common Market Law Review*, 2011, 1280. o. Corthaut szerint a Bíróságnak követnie kellett volna a főtanácsnok álláspontját, amely tartalmi alapon szükségtelenné tette volna a kettős jogalapot: Yves Bot főtanácsnok szerint az EK Sz. 159. cikke megfelelő és elegendő jogi alapot biztosított a rendelethez. (1281-1283. o.)

⁶⁴⁵ C-338/01. sz. Bizottság kontra Tanács ügy, 57-58. o.

⁶⁴⁶ CORTHAUT: op. cit. 1287. o.

⁶⁴⁷ CORTHAUT: op. cit. 1289-1290. o.

6.5.5. A szekunder (másodlagos) jogalap megengedhetősége

A Parlament keresetének köszönhetően egy igen nagy jelentőségű, jogalapokkal összefüggő új probléma is felmerült a Bíróság előtt: lehetséges-e szekunder uniós jogforrásban egyfajta szekunder jogalap meghatározása, amely további jogalkotást tesz lehetővé – azaz delegálható-e a (nem végrehajtási jellegű!) jogalkotási hatáskör? A jogalap kérdésének egy új dimenziójáról van tehát szó, nem a jogi aktus primer jogi jogalapjának megfelelőségéről, hanem szekunder jogalap létrehozásának megengedhetőségéről.

Az uniós jog lehetővé teszi a végrehajtási hatáskör delegálását: jelenleg az EUMSZ. 290-291. cikkei szólnak a felhatalmazáson alapuló, illetve a végrehajtási aktusokról, amelyek nem jogalkotási aktusok; a Lisszaboni Szerződést megelőzően az EKSz. 202. cikke rendelkezett arról, hogy a Tanács, általa elfogadott jogi aktusokban, hatáskörrel ruházhatja fel a Bizottságot az általa megállapított szabályok végrehajtására, és meghatározhatja e hatáskör gyakorlásának egyes feltételeit; a Tanács fenntarthatta továbbá a jogot, hogy meghatározott esetekben közvetlenül maga gyakorolja a végrehajtási hatáskört.

A C-133/06. sz. Parlament kontra Tanács ügyben a Parlament az Unió menekültügyi politikájának elemeként megszületett, a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárásokról szóló 2005/85/EK irányelv⁶⁴⁸ egyes rendelkezéseinek megsemmisítését kérte keresetében.⁶⁴⁹ Az EP az irányelv 9. cikke (1) és (2) bekezdésének, valamint 36. cikke (3) bekezdésének megsemmisítését kérte, amely rendelkezések alapján a Tanács elfogadhatta, illetve módosíthatta a biztonságos származási országnak tekintett harmadik országok közös minimumlistáját, illetve az európai biztonságos harmadik országok közös minimumlistáját (a továbbiakban: közös minimumlisták). A Tanács vonatkozó döntéseit a Bizottság javaslata alapján és a Parlamenttel történő konzultációt követően minősített többséggel hozhatta meg az irányelv szerint.

Az irányelv ezzel lényegében egy szekunder jogalapot teremtett a Tanács számára. A Parlament érvelése szerint a közös minimumlisták elfogadásának (módosításának) ugyanúgy az együtdöntési eljárás szerint kellene történnie, akárcsak magának az irányelvnek.⁶⁵⁰ A Tanács egyfajta „jogalkotási fenntartást” biztosított saját maga számára, ami ellentétes a Szerződésekkel, mivel nem létezik olyan primer jogi rendelkezés, amely előírná, hogy a Tanács – a jogalkotási aktusok és végrehajtási intézkedések elfogadására irányuló, már létező eljárásokon kívül – másodlagos jogalkotási rendelkezések elfogadása érdekében új

⁶⁴⁸ HL 2005 L 326., 13. o.

⁶⁴⁹ C-133/06. sz. Parlament kontra Tanács ügy [EBHT 2008., I-3189.o.]

⁶⁵⁰ Ahogy azt az irányelvre vonatkozóan az aktus jogalapja, az EKSz. 67. cikk (5) bekezdése előírta.

jogalapokat hozhatna létre a maga számára.⁶⁵¹ A Parlamentet beavatkozóként támogató Bizottság is úgy látta, a másodlagos jogalapok létrehozásakor a Tanács jogszerűtlenül, hatáskörével visszaélve járt el.⁶⁵² A Tanács védekezését elsősorban arra alapította, hogy az EKSz.-el nem ellentétes, ha az irányadó jogalap szerinti eljárásnak megfelelően elfogadott valamely aktus másodlagos jogalapot hoz létre többek között abból a célból, hogy e jogterületen később egyszerűsített döntéshozatali eljárásnak megfelelően kerüljön sor jogalkotási aktus elfogadására.⁶⁵³

A Bíróság először is emlékeztetett arra, hogy a Tanácsnak lehetősége lett volna az EKSz. 202. cikk harmadik francia bekezdését alkalmazni olyan intézkedések elfogadása érdekében, amelyek a szabályozási tárgy kör szempontjából nem bizonyulnak alapvető fontosságúnak – a Tanács határozhatott volna tehát úgy, hogy fenntartja magának a végrehajtási hatáskörök gyakorlását: azzal a feltétellel, hogy a határozatát részletesen megindokolja, eltérhetett volna attól a szabálytól, hogy amennyiben uniós (közösségi) szintű végrehajtási intézkedést kell elfogadni valamely alapvető jogi aktushoz, akkor alapesetben a Bizottságra tartozik e hatáskör gyakorlása. A Tanács azonban egyetlen ilyen érvre sem hivatkozott, a bírósági eljárásban pedig megerősítette, hogy az említett rendelkezéseket olyannak tekinti, amelyek másodlagos jogalkotási hatáskört biztosítanak számára, nem pedig az EKSz. 202. cikke szerinti végrehajtási hatáskört.⁶⁵⁴

A Bíróság ezután áttért a másodlagos jogalap jogszerűségének megítélésére, emlékeztetve, hogy az „intézmények akaratnyilvánítására vonatkozó szabályokat a Szerződés állapítja meg, és azokról sem a tagállamok, sem maguk az intézmények nem rendelkezhetnek”, és kizárólag a Szerződés hatalmazhat fel valamely intézményt arra, hogy különleges esetekben eltérjen a Szerződésben megállapított döntéshozatali eljárásoktól. Ha egy intézmény jogosult lenne arra, hogy másodlagos jogalapokat hozzon létre (akár döntéshozatal egyszerűsítése, akár annak szigorítása végett), akkor az adott intézmény olyan jogalkotási hatáskörhöz jutna, amely túllép a Szerződésben előírt hatáskörökön, megsértve az intézményi egyensúly elvét.⁶⁵⁵ A szerződésbeli rendelkezésektől való eltérést nem igazolhatja sem a jogi aktus politikailag érzékeny természete, sem a hatékonyság fokozására való

⁶⁵¹ C-133/06. sz. Parlament kontra Tanács ügy, 23-24. pont

⁶⁵² C-133/06. sz. Parlament kontra Tanács ügy, 27. és 30. pont

⁶⁵³ C-133/06. sz. Parlament kontra Tanács ügy, 31. pont

⁶⁵⁴ C-133/06. sz. Parlament kontra Tanács ügy, 45-50. pont

⁶⁵⁵ C-133/06. sz. Parlament kontra Tanács ügy, 56-57. pont

törekvés, sem pedig az állítólagos korábbi gyakorlat.⁶⁵⁶ A Tanács a másodlagos jogalapok létrehozásával fentiekre tekintettel hatáskörét túllépve megsértette az EKSz. 67. cikkét, a közös listák jövőbeni elfogadásakor pedig az együttdöntési eljárást kell alkalmazni.

Ez az ítélet logikus folytatása a parlamenti hatáskörök (és az intézményi egyensúly) bírói védelmének, hiszen veszélyes precedens született volna, ha a Bíróság elismeri, hogy az intézmények maguk számára szekunder jogalapokat teremthessenek a szerződésbeli jogalkotási szabályok megkerülésével. A Tanács azon érvelése, hogy a szekunder jogalappal egyszerűsíthető a jogalkotás, tarthatatlan, hiszen ezzel az erővel akár a parlamenti részvétel teljes mellőzése mellett is lehetne érvelni.⁶⁵⁷ Az ítélet (amely *M. Poaires Maduro* főtanácsnok véleményével érdemben teljes egyetértésben született) szövegezése arra utal, hogy a Bíróság a maga részéről határozottan megtiltotta másodlagos jogalapok létrehozását. Egyedüli kérdésként felvethető, hogy a Bíróság akkor is azonos ítéletet hozna-e, ha a szekunder jogalap „szigorúbb”, tehát a Parlament fokozottabb részvételét feltételező eljárást írta elő – ám az intézményi egyensúly elve és a Szerződések megkerülhetlensége minden bizonnyal ebben az esetben is kellő hivatkozási alapot biztosítanak a rendelkezések jogszerűtlenségének megállapításához.⁶⁵⁸ A másodlagos jogalap létrehozásának lehetőségét a Bíróság tehát egyértelműen elutasította, amely így megnyugtatóan megválaszolta az egy alaklommal már felvetett, ám a Bíróság által akkor nem vizsgált kérdést.⁶⁵⁹ Az ítéletben kimondottak egyúttal természetesen az intézményi egyensúly fenntartását is szolgálják.

6.5.6. A kiegészítő hatáskör alkalmazásának kontrollálása és a parlamenti kompetenciák szélesítésére tett kísérletek

A Parlament a közösségi/uniós normák jogalapjának vitatásával jogi úton képes lehet bizonyos politikai célokat elérni: a norma elfogadása során figyelmen kívül hagyott álláspontja *ex post* igazolást nyerhet a Bíróság által, ugyanakkor az intézmény abban az esetben is vitathatja egy uniós jogi aktus jogalapjának megfelelőségét, ha a jogalkotási eljárás

⁶⁵⁶ „Ugyanis, még ha fel is tételezzük e gyakorlat fennállását, az ilyen gyakorlat nem alkalmas a Szerződés rendelkezéseitől való eltérésre, és így nem eredményezhet a Közösség intézményeire nézve kötelező precedenst.” C-133/06. sz. Parlament kontra Tanács ügy, 60. pont

⁶⁵⁷ CRAIG, Paul: Annotation of Case C-133/06 Parliament v Council, *Common Market Law Review* 2009, 1274.

o.

⁶⁵⁸ CRAIG: op. cit. 1275. o.

⁶⁵⁹ C-93/00. sz. Parlament kontra Tanács ügy [EBHT 2001., I.-10119. o.]. A Bíróság Ball és Daddomo szerint is „határozottan becsukta” a 2001-es ítéletében még nyitva hagyott ajtót (Ball, Richard – Daddomo, Christian: Case C-133/06 European Parliament v. Council, *European Public Law* 2009/3., 344. o.).

során nem hozott fel erre vonatkozó kifogásokat, hiszen az EUMSZ. 263. cikke alapján ez nem kizáró ok a keresetindítás kapcsán.

A jogalap-viták által az EP emellett más vetületben is igénybe vette a bíróság előtti keresetindítás lehetőségét intézményi céljai elérésére: egyfelől az EKSz. 308. (jelenleg EUMSZ. 352. cikk) alapján történő tanácsi jogalkotás kordában tartására, másrészt kísérleteket tett kompetenciái határainak szélesítésére.⁶⁶⁰ A jogalap-viták eszközével a Parlament tehát akár politikai elhatározásból is élhet, „defenzív” és „offenzív” módon egyaránt.

6.5.6.1. Az EUMSZ. 352. cikk (EKSz. 308. cikk) alapján történő jogalkotás jogszerűségének ellenőrzése

Az Unió az öt megillető korlátozott (felistázott) hatáskörökön nem terjeszkedhet túl, nem alapíthat maga számára olyan hatáskört, amelyet a tagállamok nem ruháztak át rá. Emiatt is kiemelkedő fontosságú, hogy minden uniós normának, intézkedésnek legyen megfelelő jogalapja, nem csak az intézmények relatív hatásköre szempontjából. Az EUMSZ. 352. cikkének jelentősége az uniós közjogban abban áll, hogy némileg „lazítja” a korlátozott hatáskörök elvének szigorát az Unió – Szerződésekben foglalt – célkitűzéseinek megvalósítása érdekében.⁶⁶¹

Az Európai Parlament több alkalommal kényszerült arra, hogy – előjogai védelmében – a Bíróság előtt vitassa a kiegészítő hatáskör alkalmazásának jogszerűségét. Az EP és a Tanács közötti konfliktus lényege abban állt, hogy a jelenlegi EUMSZ. 352. cikk korábbi változatai (EGKSz. 235. cikk, majd EKSz. 308. cikk) ugyan a Tanács egyhangú döntését írták elő, a Parlamentnek viszont csak konzultációs joga volt.⁶⁶² A Parlament érvelése a releváns ügyekben abból indult ki, hogy a Tanács azért támaszkodott a kiegészítő hatáskört biztosító cikkekre más, megfelelőbb jogalapok helyett, hogy a Parlament fokozottabb döntéshozatali részvételét elkerülhesse.

A 295/90. sz. ügyben a vita tárgyát egy irányelv képezte, amellyel a Tanács a diákok más tagállamban való tartózkodására vonatkozóan vezetett be az állampolgárság alapján

⁶⁶⁰ CULLEN – CHARLESWORTH: op. cit. 1246. o.

⁶⁶¹ Hasonlóan a beleértett hatáskörökhöz, melyek a Bíróság ERTA-ügyben hozott ítéletéből származtathatóak. (22/70. sz. Bizottság kontra Tanács ügy [EBHT 1971., EBHT 273. o.]).

⁶⁶² Az EKSz. 308. cikke a lisszaboni módosítás előtt a következő tartalommal bírt: „Ha a Közösség fellépése bizonyul szükségesnek ahhoz, hogy a közös piac működése során a Közösség valamely célkitűzése megvalósuljon, és e szerződés nem biztosítja a szükséges hatáskört, a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangúlag meghozza a megfelelő rendelkezéseket.”

történő megkülönböztetést tiltó szabályokat.⁶⁶³ Az irányelvet a Tanács az EP álláspontja szerint helytelenül nem az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalmát kimondó cikkekre alapította.⁶⁶⁴ A Parlament előjogsérelme abban állt, hogy a Parlament által megfelelőnek tartott jogalap (az Egységes Európai Okmány hatályba lépését követően) az együttműködési eljárás alkalmazását írta elő a konzultációval szemben.

A Bíróság már korábban leszögezte, hogy a kiegészítő hatáskör alkalmazását lehetővé tevő cikk megfogalmazásából következik, hogy csak akkor lehetséges e cikkekre jogalapként hivatkozni, ha a kérdéses jogi aktus elfogadásához a Szerződés semmilyen más rendelkezése nem biztosítja a szükséges hatáskört az intézmények számára.⁶⁶⁵ A jelen ügyre vonatkozóan a Bíróság megállapította, hogy a szakképzéshez való hozzáférés feltételei tekintetében érvényesülő diszkriminációmentesség elve értelemszerűen magában foglalja azt, hogy az egyik tagállam azon állampolgára, aki felvételt nyert egy másik tagállamban folyó szakképzésbe, a képzés tartama alatt ebben a tagállamban tartózkodásra jogosult legyen. Az irányelv tehát a Szerződés hatálya alá tartozó egyik területen (szakképzés) vezetett be olyan szabályokat, amelyek az állampolgárság alapján történő megkülönböztetést tiltják.⁶⁶⁶ A Bíróság megsemmisítette tehát az irányelvet, mivel a Tanácsnak nem volt joga az aktust a kiegészítő hatásköri rendelkezésre alapítani.⁶⁶⁷ Hasonló érvek alapján a Parlament javára döntött a Bíróság az EDICOM- és az IDA ügyekben is.⁶⁶⁸ Nem állítható azonban bizonyossággal az, hogy a Tanácsnak valóban az (vagy legalábbis kizárólagosan az) lett volna a célja, hogy szándékosan helytelen jogalapválasztással a Parlament döntéshozatali részvételét csökkentse.⁶⁶⁹ Amikor érzékeny vagy éppenséggel ellentmondásos politikai terület szabályozásáról van szó, gyakran a Tanácsban zajló viták jelentik a jogalap megváltoztatásának indokát, amennyiben a változás a tanácsbeli szavazási mechanizmus megváltozásával jár együtt. A tagállamok adott esetben annak érdekében szeretnék a jogalap megváltoztatását elérni, hogy a minősített többség követelménye egyhangúságra módosuljon,

⁶⁶³ C-295/90. sz. Parlament kontra Tanács ügy [EBHT 1992., I-4193. o.]

⁶⁶⁴ Akkor az EGKSz. 7. cikkének második bekezdése.

⁶⁶⁵ Lásd a fent hivatkozott 45/86. sz. Bizottság kontra Tanács ügy 13. pontját.

⁶⁶⁶ „A Szerződés 7. cikkének második bekezdése alapján elfogadott intézkedéseknek azonban nem kell feltétlenül az e cikk első bekezdéséből eredő jogokra irányadó szabályokra korlátozódniuk, hanem olyan kérdésekre is vonatkozhatnak, amelyek szabályozása szükségesnek tűnhet e jogok hatékonyan történő gyakorlásának biztosítása érdekében.” C-295/90. sz. Parlament kontra Tanács ügy [EBHT 1992., I-4193. o.], 18. pont.

⁶⁶⁷ Ez az ítélet volt az EP első sikeres semmissé nyilvánítási keresete. (Lásd: BRADLEY, Kieran St. Clair: *Legal Developments in the European Parliament*, Yearbook of European Law vol. 16, Oxford University Press, 1996, 425. o.)

⁶⁶⁸ C-271/94. sz. Parlament kontra Tanács (Edicom) ügy; C-22/96. sz. Parlament kontra Tanács (IDA) ügy [EBHT 1998., I-03231. o.]

⁶⁶⁹ Az EDICOM és IDA ügyekben például a Parlament a jogalap megváltoztatása előtt már véleményében jóváhagyta a kérdéses jogi aktusokat. Lásd: CULLEN – CHARLESWORTH: *op. cit.* 1249. o.

és ebből származó vétőjogukkal élni tudjanak a Tanácsban – ez a körülmény nem csak az eredeti jogi aktus elfogadásakor lehet fontos, hanem a későbbi módosítások kapcsán is garanciális jelentőségű lehet a tagállam számára.

A Parlament keresetei természetesen nem minden esetben sikeresek, a Bíróság szigorúan ellenőrzi, hogy valóban létezik-e megfelelőbb jogalap a Szerződésekben a kiegészítő hatáskört biztosító cikknél.⁶⁷⁰ Arra is van precedens, hogy a Parlament keresete sikeres lesz, ha nem is egészen úgy, ahogy azt az intézmény gondolta: a kiegészítő hatáskör alkalmazása kapcsán a Bíróság hozhat olyan döntést is, hogy a kérdéses aktust a kiegészítő jogalapra és egy másik szerződésbeli cikkre együttesen kellett volna alapítani.⁶⁷¹ A kiegészítő hatáskör alkalmazása jogszerűségének problémája gyakorlatilag állandó eleme az uniós intézmények közötti vitáknak, ebből is következően felmerült az „átgondolása” ennek a cikknek a Laekeni Deklarációban⁶⁷², az alkotmányozási folyamat kapcsán, majd az azt követő reformtörekvésekben. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után az EUMSZ. 352. cikkének jelentősége tovább nőtt két szempontból is. Egyfelől alkalmazhatósága már nem (csak) a közös piac érdekében, hanem – általánosabban – „a Szerződésekben meghatározott politikák keretében” lehet indokolt. A gyakorlatban ugyanakkor már a korábbi szövegváltozat alapján is születtek olyan jogi aktusok, amelyeknek kevés köze volt a közös piac működéséhez.⁶⁷³ Másfelől a rendelkezések Lisszabon óta a „Szerződésekben foglalt célkitűzések” érdekében állhatnak, az Unió céljai pedig az EK korábbi céljaihoz képest tágabb kört ölelnek fel.⁶⁷⁴ A Parlament számára azonban fontos intézményi előrelépés, hogy már csak egyetértése esetén lehetséges a Tanács számára az aktus egyhangú elfogadása.

⁶⁷⁰ Lásd pl. a C-436/03. sz. Parlament kontra Tanács ügyet [EBHT 2006., I-03733. o.], ahol a Parlament az Európai Szövetkezetről szóló 1435/2003/EK rendeletet (HL 2003 L 207., 1. o.) támadta meg sikertelenül.

⁶⁷¹ C-166/07. sz. Parlament kontra Tanács ügy, az Írországi Nemzetközi Alap részére nyújtott közösségi pénzügyi hozzájárulásról (2007–2010) szóló, 1968/2006/EK tanácsi rendelet (HL 2006 L 409., 81. o.) kapcsán. A Bíróság megállapította, hogy a Parlament által megfelelőnek állított jogalap nem helytelen, ám önmagában nem biztosítja a szükséges hatáskört a kérdéses rendelet elfogadásához. A Bíróság kimondta, hogy kettős jogalapra van szükség, és a jogalkotás során tiszteletben kell tartani „az azokban szereplő jogalkotási eljárásokat”, azaz mind az együtdöntési eljárást, mind a Tanácson belüli egyhangú szavazást. (Lásd az ítélet 69. pontját.) Amint fentebb említettem, a Bíróság itt némileg eltért saját logikai sémájától, mivel a cikkekben szereplő eljárási szabályokat úgy vonta össze, hogy kombinálta a Parlament fokozottabb részvételét biztosító követelményt a Tanácsban alkalmazandó szigorúbb szavazási mechanizmussal.

⁶⁷² Laeken Declaration on the Future of the European Union, 2011, 4. o. (<http://european-convention.eu.int/pdf/1knen.pdf>)

⁶⁷³ VAN OOIK, Roland: The European Court of Justice and the Division of Competences in the European Union, in: OBRADOVIC, Daniela – LAVRANOS, Nikolaos (eds.): Interface between EU Law and National Law, Europa Law Publishing, 2007, 32. o.

⁶⁷⁴ Az EK és a KKBP célkitűzéseinek a Lisszaboni Szerződés előtti elkülönült mivoltáról lásd a C-402/05. P. és C-415/05. P. sz. Kadi és Al Barakaat kontra Tanács egyesített ügyekben hozott ítélet [EBHT 2008., I-0635. o.] 195-203. pontját.

Az EUMSZ. 352. cikkre alapozott jogalkotás jogszerűségének bírósági kontrollja mindazonáltal alapvető fontosságú eleme a fékek és ellensúlyok rendszerének⁶⁷⁵, ezáltal pedig az intézményi egyensúly biztosításának.

6.5.6.2. A Parlament törekvése kompetenciái határainak jogalap-viták általi szélesítésére
Az Európai Parlament mindig is igyekezett saját hatásköreit, amennyire lehetséges, kiterjesztően értelmezni, a Szerződésekben biztosított kompetenciái hatékonyságát maximalizálni.⁶⁷⁶ Ennek egyik módjaként igyekezett a semmissé nyilvánítási eljárás kezdeményezésének lehetősége által – előjogai védelme mellett – kiterjeszteni kompetenciái határait, illetve legalábbis egy egyértelmű jelzést küldeni arra vonatkozóan, hogy milyen olyan politikai területek alakításában kívánna részt venni, amelyekre vonatkozóan befolyása korlátozott vagy kizárt.⁶⁷⁷

A Parlament sikeresen kezdeményezte egyes, a közös kereskedelempolitika körébe tartozó tanácsi határozatok megsemmisítését, amelyek elfogadásakor – az eredetileg alkalmazott jogalapról köszönhetően – egyáltalán nem került sor az EP bevonására a döntéshozatalba: az EP egyik döntő érve az volt, hogy a tanácsi határozatok egyike hatásaiban *de facto* módosítja azt az irányelvet, amelynek rendelkezéseinek alkalmazására vonatkozott.⁶⁷⁸ A Parlament ezáltal elérte, hogy teljes mellőzése helyett az együttműködési eljárás keretei között vehessen részt a határozatok megalkotásában. Ma már a közös kereskedelempolitika végrehajtásának kereteit meghatározó rendeleteket az EP és a Tanács közösen, rendes jogalkotási eljárás keretében fogadja el.⁶⁷⁹

Még távolabbi területen próbált befolyást szerezni a Parlament a C-316/91. sz., fejlesztési segéllyel kapcsolatos ügyben.⁶⁸⁰ A negyedik AKCS–EGK Egyezmény keretén belül nyújtandó közösségi fejlesztési segélyekről szóló 91/491/EGK költségvetési rendelet⁶⁸¹ olyan speciális együttműködési területet érintett, ahol a tagállamok az uniós (közösségi) intézményekkel együttműködve, uniós mechanizmusokat alkalmazva hoztak létre nemzetközi

⁶⁷⁵ BRADLEY: *The European Court...* (1988), 395. o.

⁶⁷⁶ Ennek egyik megvalósítási eszköze az EP Eljárási Szabályzatának módosítása. A hatáskörök illetően kiterjesztésének egyik példája az Európai Bizottság tagjainak kinevezését megelőzően zajló meghallgatások rendszere: a Szerződések nem rendelkeznek a biztosjelöltek e kötelezettségéről, ennek gyakorlatát maga a Parlament alakította ki. Lásd erről JUDGE, David – EARNSHAW, David: *The European Parliament* (Second Edition), Palgrave Macmillan, 2008, 182-184. o.

⁶⁷⁷ CULLEN – CHARLESWORTH: *op. cit.* 1251. o.

⁶⁷⁸ C-360/93. sz. Parlament kontra Tanács ügy. Az ügyben megtámadott határozatok egy közbeszerzési tárgyú irányelv alkalmazásának az USA-ra történő kiterjesztésével voltak kapcsolatosak. Az ítéletnek a jogalap megfelelőségén túlmutató, a közös kereskedelempolitika „lehatárolásával” kapcsolatos jelentőségéről lásd: CULLEN – CHARLESWORTH: *op. cit.* 1250-1251. o.

⁶⁷⁹ Lásd az EUMSZ. 207. cikkének (2) bekezdését.

⁶⁸⁰ C-316/91. sz. Parlament kontra Tanács ügy, 16. pont.

⁶⁸¹ A Tanács 91/491/EGK költségvetési rendelete (HL 1991 L 266., 1. o.)

megállapodásokat: a negyedik Loméi AKCS–EGK Egyezmény egyrészről a Közösség és tagállamai, másrészről az AKCS-államok között jött létre.⁶⁸² Az EP próbálkozása az elfogadhatóság tekintetében még sikeresnek bizonyult, ugyanis a Bíróság emlékeztetett arra, hogy a semmissé nyilvánítási eljárásnak minden, az intézmények által hozott olyan rendelkezés vonatkozásában nyitva kell állnia, amely joghatás kiváltására irányul, azok jellegétől vagy formájától függetlenül.⁶⁸³ A Parlamentnek (pontosabban bármely intézménynek) valamely másik intézmény jogi aktusával szemben benyújtott keresete elfogadható, függetlenül attól a kérdéstől, hogy az érintett jogi aktust az intézmény a Szerződés rendelkezései alapján fogadta-e el, vagy sem.⁶⁸⁴ Ami az ügy érdemét illeti azonban, a Parlament nem volt sikeres: a Bíróság megállapította, hogy a Közösség hatásköre a nemzetközi fejlesztési segélyek terén nem kizárólagos, a negyedik Loméi Egyezmény kapcsán a fejlesztési finanszírozás odaítélésének kötelezettsége pedig a Közösséget és tagállamait együttesen terhelő kötelezettség. A Közösségnek az egyezmény 231. cikkében és a pénzügyi jegyzőkönyv 1. cikkében szereplő pénzügyi támogatásaihoz szükséges kiadásokat közvetlenül a tagállamok vállalják, és azokat egy általuk közös megegyezéssel létrehozott Alap osztja el, amelynek irányításában e megállapodás szerint részt vesznek a közösségi intézmények. Az egyezmény további rendelkezéseire is tekintettel a Bíróság kijelentette, hogy a kiadások „nem minősülnek olyan közösségi kiadásoknak, amelyeket a közösségi költségvetésben fel kell tüntetni”, a kérdéses költségvetési rendeletet ezért az EP állításával ellentétesen nem az EGKSz. 209. cikke (később az EKSz. 279., jelenleg az EUMSz. 322. cikke) alapján kellett volna elfogadni, ezért az intézmény előjogai nem sérültek.⁶⁸⁵ A Parlament célja e keresetével kettős lehetett. Egyfelől általában minden parlament kiemelt figyelmet szentel a költségvetési kiadások ellenőrzés alatt tartására. Másfelől a Parlament talán arra vonatkozó jelzésnek is szánta az ügyet, hogy nem tolerálja a Közösség/Unió aktusai illetve a Közösség/Unió tagállamainak közös aktusai közötti határvonalak elmosását, főként, ha ez a szupranacionális rendszerben működő parlamenti ellenőrzési mechanizmusok megkerülésével is jár.⁶⁸⁶

⁶⁸² Az egyezményt 1989. december 15-én Loméban írták alá. (HL 1991 L 229., 3. o.)

⁶⁸³ Ellentétben a Tanács állításával, mely szerint bár az aktus a Tanács jogi aktusa, azt nem a Szerződés rendelkezései alapján, hanem egy nemzetközi szerződés – amelynek az összes tagállam a részese – valamely rendelkezésében a Tanácsnak adott felhatalmazás alapján elfogadott jogi aktusról volt szó. Lásd a C-316/91. sz. Parlament kontra Tanács ügy 7-8. pontját.

⁶⁸⁴ C-316/91. sz. Parlament kontra Tanács ügy, 10. pont.

⁶⁸⁵ C-316/91. sz. Parlament kontra Tanács ügy, 33., 39., és 45. pont.

⁶⁸⁶ A szupranacionális intézmények részéről egyébként is tapasztalható némi bizalmatlanság a tagállamok kormányközi, ám az uniós (korábban közösségi) intézmények által (is) megvalósuló együttműködését illetően. (CULLEN – CHARLESWORTH: op. cit. 1252. o.)

Szintén sikertelen próbálkozás volt a Parlament részéről a Tanács egy olyan határozata elleni keresetindítás, amelyet az 1994-es csatlakozási szerződés egy felhatalmazó cikke alapján fogadott el, és amellyel egy korábbi, a Parlament és a Tanács által közösen elfogadott határozatot módosított. A 259/95. sz. ügyben⁶⁸⁷ felmerült probléma lényege az volt, hogy az 1994-es csatlakozási okmány⁶⁸⁸ 169. cikke lehetővé tette, hogy a Tanács rugalmas módon adaptálhassa az *acquis communautaire* szükséges elemeit az új tagállamok csatlakozása által megkövetelt mértékben. A Parlament állításával szemben, mely szerint az EP és a Tanács közös aktusa nem módosítható a csatlakozási szerződés 169. cikkére, mint jogalapra hivatkozó aktussal, a Bíróság kimondta, hogy a rendelkezés kifejezetten megengedi a Bizottság és a Tanács aktusainak adaptálását azok elfogadói által, a „Tanács aktusai” fogalom pedig magában foglalja a Tanács azon aktusait is, amelyeket a Parlamenttel közösen fogadott el.⁶⁸⁹ A Bíróság ez utóbbi álláspontja meglátásom szerint vitatható, többek között saját joggyakorlata alapján is. A rendes jogalkotási (együttdöntési) eljárásban születő jogszabályok a Parlament és a Tanács közös aktusainak minősülnek. Amennyiben a Bíróság előtt semmissé nyilvánítási eljárásban megtámadásra kerül egy rendes jogalkotási eljárásban elfogadott jogi aktus, mindkét intézmény alperes lesz. A Bíróság még megjegyezte, hogy a Parlament keresetében nem is csak a határozat, hanem az 1994-es csatlakozási szerződés 169. cikkének jogszerűségét vitatta, amelynek vizsgálata kívül esik a Bíróság hatáskörén.⁶⁹⁰ A Parlament e keresetével feltehetőleg – noha kevésbé reménykedhetett sikeres perlésben – jelét kívánta adni annak, hogy nem veszi jó néven, amennyiben a tagállamok bizonyos előjogait megkerülik egy, a csatlakozási szerződésben meghatározott döntéshozatali mechanizmus által, mivel ez egy speciális helyzetben ugyan, de mégiscsak felülírja a Parlament és a Tanács általi közös döntés koncepcióját, ami a rendes jogalkotási (együttdöntési) eljárás alapját jelenti.⁶⁹¹

Hasonlóképpen egy csatlakozási szerződéshez kapcsolódó helyzet adott okot a Parlament és a Tanács jogvitájára a C-413/04. sz. és a C-414/04. sz. ügyekben.⁶⁹² A C-413/04. sz. ügy azzal függött össze, hogy a 2004-es csatlakozási szerződés⁶⁹³ aláírását követően, de hatálybalépését megelőzően elfogadott, a villamos energia belső piacára vonatkozó közös

⁶⁸⁷ C-259/95. sz. Parlament kontra Tanács ügy [EBHT 1997., I-5303. o.] (Magyar nyelven nem elérhető.)

⁶⁸⁸ HL 1994 C 241., 21. o.

⁶⁸⁹ C-259/95. sz. Parlament kontra Tanács ügy [EBHT 1997., I-5303. o.], 25-26. pont.

⁶⁹⁰ C-259/95. sz. Parlament kontra Tanács ügy [EBHT 1997., I-5303. o.], 27. pont.

⁶⁹¹ CULLEN – CHARLESWORTH: op. cit. 1254. o.

⁶⁹² C-413/04. sz. Parlament kontra Tanács ügy [EBHT 2006., I-11221. o.]; C-414/04. sz. Parlament kontra Tanács ügy [EBHT 2006., I-11279. o.]

⁶⁹³ HL 2004 L 236., 1. o.

szabályokról szóló 2003/54/EK irányelv⁶⁹⁴ egyes rendelkezései alkalmazásának Észtországot érintő átmeneti késleltetése érdekében – ezen állam kérésére, villamosenergia-ágazatának sajátos jellegére tekintettel – a Tanács egy irányelvet (2004/85/EK⁶⁹⁵) fogadott el a 2003. évi csatlakozási okmány⁶⁹⁶ 57. cikke alapján. Az 57. cikk a szekunder uniós jogi aktusoknak a csatlakozás miatt történő kiigazítását teszi lehetővé, a Tanács minősített többséggel, a Parlament bevonása nélkül dönthet. A Parlament keresetében e jogalap-választást vitatta, állítása szerint a 2003/54/EK irányelv jogalapjára kellett volna alapítani az átmeneti eltérést engedő irányelvet is, amely jogalapok alapján az együttdöntési eljárást kellett volna alkalmazni. A Tanács által választott jogalapot azért helytelenítette az EP, mivel meglátása szerint az 57. cikk csak az intézmények jogi aktusainak a csatlakozó államokra vonatkozó teljes alkalmazását lehetővé tevő kiigazításokat enged, nem pedig átmeneti eltérések biztosítását.⁶⁹⁷ Az Észt Köztársaságot valóban megillette az irányelvre vonatkozó, a 2003. évi csatlakozási okmány VI. mellékletében foglaltak alapján egy átmeneti mentesség, a 96/92/EK irányelv vonatkozásában, amelyet azonban felváltott a 2003/54/EK irányelv – a 2004/85/EK irányelv pedig nem pusztán átvette a mentességi időt, hanem meg is hosszabbította azt. Az ilyen kiegészítő eltérések pedig olyan intézkedések, amelyeknek a derogációkhoz, azaz az ideiglenes eltérésekhez hasonlóan „egyedüli tárgyuk és egyedüli céljuk az érintett közösségi jogi aktus tényleges alkalmazásának késleltetése, és amelyek elfogadása politikai mérlegelés eredménye.”⁶⁹⁸ a megtámadott irányelvvel létrehozott kiegészítő eltéréseket nem lehetett tehát érvényesen a 2003. évi csatlakozási okmány 57. cikke alapján elfogadni. A sikeres keresetet követően az Észtországra vonatkozó átmeneti eltérésről együttdöntési eljárásban határozott az EP és a Tanács közösen, most már a „megfelelő”, EKSz.-beli jogalapokra tekintettel.⁶⁹⁹

A C-414/04. sz. ügyben meglehetősen hasonló volt a tényállás: Szlovénia ideiglenes eltérési lehetőséget kért az 1228/2003/EK határozat⁷⁰⁰ alól, amelyet a Tanács elismert, és a csatlakozási okmány 57. cikkére alapítva elfogadta az erről szóló 1223/2004/EK

⁶⁹⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2003/54/EK irányelve a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 96/92/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL 2003 L 176., 7. o.)

⁶⁹⁵ A Tanács 2004/85/EK irányelve a 2003/54/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv egyes rendelkezéseinek Észtországban való alkalmazására tekintettel történő módosításáról (HL 2003 L 236., 10. o.)

⁶⁹⁶ HL 2003 L 236., 33. o.

⁶⁹⁷ C-413/04. sz. Parlament kontra Tanács ügy, 30. pont

⁶⁹⁸ C-413/04. sz. Parlament kontra Tanács ügy, 60. pont

⁶⁹⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/3/EK irányelve a 2003/54/EK irányelv egyes rendelkezések Észtországra való alkalmazása tekintetében történő módosításáról (HL 2008 L 17., 6. o.)

⁷⁰⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 1228/2003/EK rendelete a villamos energia határokon keresztül történő kereskedelme esetén alkalmazandó hálózati hozzáférési feltételekről (HL 2003 L 176., 1. o.)

határozatát.⁷⁰¹ A Parlament megtámadta az utóbbi rendeletet, annak helytelen jogalapjára hivatkozva. A Bíróság a fenti, Észtországot érintő ügyben kifejtett érveléséhez igencsak hasonlóan kimondta, hogy a 2003. évi csatlakozási okmány 57. cikke alapján elfogadható intézkedések főszabályként a korábbi közösségi jogi aktusokat az új tagállamokban alkalmazhatóvá tévő kiigazításokra korlátozódnak, más módosítások azonban nem tartoznak ide⁷⁰², így többek között az ideiglenes eltérések sem – a Parlament által a megtámadott rendelettel a Szlovén Köztársaság javára létrehozottakhoz hasonló ideiglenes eltérések, melyek egyedüli tárgya és célja a vonatkozó közösségi jogi aktus tényleges alkalmazásának az új tagállam vonatkozásában való ideiglenes késleltetése, nem minősíthetők az 57. cikk értelmében vett „kiigazításnak”.⁷⁰³ A Bíróság megsemmisítette a rendeletet, a jogbiztonságra tekintettel hatályban tartva ugyanakkor azt az új rendelet megfelelő jogalapra tekintettel történő elfogadásáig – ezt a Tanács kérelmezte, a Parlament pedig nem érvelt ellene, hiszen hangsúlyozta, hogy keresete nem Szlovénia eltérés iránti kérelmének érdemi megalapozottságát érinti, hanem kizárólag a megtámadott rendelet elfogadásának jogalapját vitatta.⁷⁰⁴

A Bíróság a C-413/04. sz. és a C-414/04. sz. ügyekben kifejezésre juttatta preferenciáját a rendes jogalkotási (együttdöntési) eljárás iránt az átmeneti derogációknak a csatlakozási szerződés aláírását követő engedélyezésére a speciális, a Parlamentet mellőző eljárások helyett.⁷⁰⁵ A Parlament így sikeresen képes volt befolyásolni olyan aktusok elfogadását, amelyekből a Tanács kihagyni szándékozta.

A fenti ügyek szemléltetik, hogy a Parlament milyen módon törekedett hatáskörei határainak szélesítésére a jogalap-viták felhasználásával, néhol sikeresen, néhol kevésbé eredményesen. Természetesen értelmezés és nézőpont kérdése, hogy a Parlament fent ismertetett törekvéseit hatáskör-szélesítési kísérletnek, vagy előjogai teljes körű védelmezése szándékának tekintjük.

⁷⁰¹ A Tanács 1223/2004/EK rendelete az 1228/2003/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletnek egyes rendelkezések Szlovéniára való alkalmazásának időpontja tekintetében történő módosításáról (HL 2004 L 233., 3. o.)

⁷⁰² Itt a Bíróság utalt a fent elemzett C-259/95. sz. Parlament kontra Tanács ügyre [EBHT 1997., I-5303. o.].

⁷⁰³ C-414/04. sz. Parlament kontra Tanács ügy, 35-36. pont

⁷⁰⁴ C-414/04. sz. Parlament kontra Tanács ügy, 57. pont

⁷⁰⁵ INGLIS, Krystin: Annotation of Case C-413/04, Case C-414/04, Case 273/04, Common Market Law Review 2009/3., 642. o.

6.5.7. „Pillérek közötti” jogalap-viták

A jogalap-viták egy sajátos alfajának tekinthetők azok a jogviták, amelyek középpontjában az a kérdés állt, hogy egy adott jogi aktus elfogadására a szupranacionális közösségi, vagy pedig a kormányközi kompetencia keretei között kerülhet-e jogszerűen sor. A Parlament előjogainak erőteljes sérelmével járhat ugyanis, amennyiben egy jogi aktust az EP formális befolyása alól jőszerűen teljesen kivont kormányközi jogalapra építve fogadnak el a valóban helyes jogalap helyett. A Bíróság saját joghatóságát e kérdésekre vonatkozóan az EUSz. korábbi 47. cikkére alapozta⁷⁰⁶, a Lisszaboni Szerződés e gyakorlatot az EUMSZ. 275. cikkében kodifikálta (értelemszerűen már csak a közös kül- és biztonságpolitika vonatkozásában).⁷⁰⁷ A szupranacionális szabályrendszer szerinti jogalkotás helyetti (indokolatlan) kormányközi döntéshozatal a Lisszaboni Szerződés hatályba lépését megelőzően a Közösség hatásköreinek sérelmét is jelentette, ezen esetekben ezért a Bizottság szükségesnek látta keresetet indítani a kormányközi természetű aktusok ellen az EUSz. korábbi 34. cikkének (6) bekezdésére és a 35. cikkére tekintettel. Az Európai Parlamentnek ezen aktusok ellen nem állt módjában közvetlenül keresetet indítani, az EUSz. korábbi rendszerének megfelelően ezt csak a Bizottság vagy a tagállamok teheték meg⁷⁰⁸ – a felperesként eljáró Bizottságot azonban az EP beavatkozóként igyekezett támogatni.

Ilyen jogalap-vita merült fel a korábbi harmadik pillérrel (a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködéssel) kapcsolatosan a C-176/03. sz. ügyben⁷⁰⁹, ahol a Parlament által támogatva a Bizottság a környezet büntetőjog általi védelméről szóló tanácsi kerethatározat megsemmisítéséért indított keresetet. A Bizottság és a Parlament álláspontja szerint a kérdést ugyanis nem a harmadik pillér keretei között megalkotandó kerethatározatban lehetséges szabályozni, hanem a környezeti politika tárgykörébe tartozó irányelvben⁷¹⁰ – a Tanács azonban a kerethatározatot fogadta el. A Bizottság és a Parlament az eljárás során kifejtették, hogy a kerethatározati formát célszerűségi szempontból választotta a Tanács, mivel az irányelvjavaslat elfogadásához azért nem lett volna meg a szükséges többség, „mert a tagállamok többsége nem ismerte el, hogy a Közösség hatáskörrel rendelkezik a tagállamok környezetkárosító bűncselekményekre vonatkozó büntetőjogi

⁷⁰⁶ Először a C-170/96. sz. Bizottság kontra Tanács ügyben [EBHT 1998., I-2763. o.].

⁷⁰⁷ Lásd erről VAN OOIK, Roland: Cross-Pillar Litigation Before the ECJ:

Demarcation of Community and Union Competences, European Constitutional Law Review 2008, 406. o.

⁷⁰⁸ Ez a problematikus helyzet a Lisszaboni Szerződésnek köszönhetően megoldódott – lásd bővebben a II. fejezet 3.2.5. pontját.

⁷⁰⁹ C-176/03. sz. Bizottság kontra Tanács ügy [EBHT 2005., I-07879. o.]

⁷¹⁰ A Bizottság szerint a helyes jogalap az EKSz. akkori 175. cikkének (1) bekezdése lett volna, ezért, noha a Dán Királyág már a Tanács elé terjesztette a kerethatározat tervezetét, javaslatot tett egy vonatkozó irányelv elfogadására.

szankció előírására való kötelezésre.”⁷¹¹ A Bíróság feladatai közé tartozott a Lisszaboni Szerződést megelőző jogi rezsím szerint annak biztosítása is, hogy a Tanács által a kormányközi pillérekben elfogadott jogi aktusok ne vonják el a Közösséget megillető hatásköröket⁷¹², mivel az EK Sz. rendelkezéseit az EUSz. rendelkezései nem érinthették (az EUSz. korábbi 47. cikke értelmében). A Bíróság a kerethatározat céljának és tartalmának vizsgálata után arra jutott, hogy a jogi aktus valójában környezetvédelmi tárgyú norma, ezért teljes egészében megsemmisítette azt.⁷¹³ A Bíróság azonos gondolatmenetet követett a C-440/05. sz. ügyben is, ahol a Bizottság kifejezetten a fenti ügyben született ítélet miatt nyújtott be keresetet.⁷¹⁴

Hasonló konfliktusok a második pillér és az első pillér relációjában is felmerültek, e jogvitákban a Parlament szintén a Bizottságot támogatta. A C-91/05. sz. ügyben⁷¹⁵ a Bizottság arra hivatkozással kérte a kézi lőfegyverek és könnyűfegyverek elterjedése elleni küzdelemlről szóló kerethatározat semmissé nyilvánítását, mivel azt a Tanács az EUSz. akkori 14. cikke alapján fogadta el, noha valójában a Közösség fejlesztési együttműködési tevékenysége körébe tartozó szabályozási tárgyról volt szó. A Bíróság megállapította, hogy ugyan a kérdéses kerethatározat – céljára és tartalmára tekintettel – két azonos súlyú összetevőt foglal magában (amelyek közül így egyik sem járulékos jellegű: az egyik a közösségi fejlesztési együttműködési politika, a másik a közös kül- és biztonságpolitika területébe tartozik), ugyanakkor mivel az EUSz. akkori 47. cikkére figyelemmel az Unió nem hozhatott olyan aktust, amelyet érvényesen meghozhatott volna az EK Sz.-re alapozva, az együttes fellépést megsemmisítette.⁷¹⁶ Figyelemre méltó, hogy az ügyben a Parlament nem hivatkozott konkrétan saját előjogai sérelmére, hanem a Közösség érdekeinek védelmében érvelt beavatkozóként a Bizottság mellett – a közösségi jogi jogalap mindazonáltal a Parlament számára erősebb részvételi jogot is jelentett. A többes jogalapokra vonatkozó gondolatmenetet

⁷¹¹ C-176/03. sz. Bizottság kontra Tanács ügy, 24-25. pont

⁷¹² C-170/96. sz. Bizottság kontra Tanács ügy, 16. pont

⁷¹³ C-176/03. sz. Bizottság kontra Tanács ügy, 46-55. pont. Az ítélet tágabb szempontú vizsgálatáról lásd WASMEIER, Martin – THWAITES, Nadine: The ‘battle of the pillars’: does the European Community have the power to approximate national criminal laws? *European Law Review* 2004, 613-635. o. illetve HERLIN-KARNELL, Ester: *Commission v. Council: Some Reflections on Criminal Law in the First Pillar*, *European Public Law* 2007, 69-84. o.

⁷¹⁴ C-440/05. sz. Bizottság kontra Tanács ügy [EBHT 2007., I-9097. o.], amely a hajók által okozott szennyezésre vonatkozó jogszabályok végrehajtásához szükséges büntetőjogi keret megerősítéséről szóló 2005/667/IB kerethatározat megsemmisítéséhez vezetett. A Bíróság ítéletére tekintettel egyéb jogi aktusok jogalapjának megfelelősége is megkérdőjelezhetővé vált, a Bizottság közleményt adott ki ezen aktusok felülvizsgálatát illetően. Keresetindításra ezen normák esetében az eljárás megindítására rendelkezésre álló határidő lejártá miatt nem volt lehetőség. [Lásd: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a Bíróság által a C-176/03 sz. Bizottság kontra Tanács ügyben 2005. szeptember 13-án hozott ítéletk övetkezményeiről, COM(2005) 583 végleges]

⁷¹⁵ C-91/05. sz. Bizottság kontra Tanács [EBHT 2008., I-3651. o.]

⁷¹⁶ C-91/05. sz. Bizottság kontra Tanács ügy, 76-77. és 108-110. pont

és érvrendszert, úgy tűnik, ebben a viszonylatban nem alkalmazza a Bíróság: a szupranacionális jogrendet és a kormányközi KKBP-t két különálló, ám párhuzamosan létező jogrendszernek tekinti, amelyekre – tekintettel alapvető eltéréseikre – nem lehet együttesen jogi aktust alapozni.⁷¹⁷

Noha az egykori első és harmadik pillérek elhatárolása ma már egyre inkább történeti jelentőségű, a közös kül- és biztonságpolitika és az EU egyéb hatásköreinek megkülönböztetése a hatályos uniós jogban is nagy jelentőséggel bír, a Bíróság pedig az EUMSZ. 275. cikke alapján hasonló jogvitákban egyértelműen eljárhat. A Parlament számára pedig kiemelkedő fontosságú, hogy a jövőben se kerüljön sor arra, hogy a Tanács célszerűségi szempontból közös kül- és biztonságpolitikai aktusnak „álcáz” valamely jogszabályt.

6.5.8. A jogalap-viták jelentősége

A jogalap-viták, amelyek az intézmények közötti hatáskörmegosztással kapcsolatos konfliktusokat (is) megtestesítenek, noha gyakran (intézmény)politikai tartalmat hordoznak, az uniós jogorvoslati rendszerbe illeszkedő jogvitákként jelennek meg.⁷¹⁸ Az Európai Unió Bíróságának többek között az is a feladata, hogy a többi uniós intézmény hatáskörgyakorlását felügyelje, vizsgálva, hogy az megfelel-e a Szerződésekben számukra meghatározott hatáskörök rendszerével.⁷¹⁹ A jogalap-viták szorosan összefüggnek az intézmények, és köztük hangsúlyosan a Parlament, azon törekvésével, hogy az Európai Unió politikáinak alakításában való formális részvételi jogaikkal teljes körűen képesek legyenek élni.⁷²⁰ A Parlament különösen elől járt abban, hogy előjogait keresetek útján védelmezze, de uniós aktusok jogalapját politikai indíttatásból, és hatásköreinek bővítése céljából is vitatta és vitatja.

A jogalap viták, mint jogviták kapcsán felvethető a kérdés, hogy a hibás jogalap melyik semmisségi okot meríti ki: a hatáskör hiányát vagy lényeges eljárási szabályok megsértését? Megállapítható, hogy a Bíróság maga sem teljesen következetes e kérdésben, ugyanis nem minden esetben nevezi meg konkrétan a semmisségi ok-kategóriát, viszont utalt

⁷¹⁷ VAN OOIK: Cross-Pillar Litigation... (2008), 415. o.

⁷¹⁸ Az uniós jog nem ismeri a „political question” doktrínát. Siegfried Lenz főtanácsnok a 45/86. sz. ügyben készített indítványának 35. pontjában a tagállamok jogrendszereit is vizsgálva leszögezte, hogy a kompetenciákkal kapcsolatos viták esetében jogvitákról van szó, és e jogvitákat a tagállami alkotmánybíróságok előtt zajló, az egyes állami szervek hatásköreivel kapcsolatos jogvitákhoz hasonlította. A political question doktrína az Amerikai Egyesült Államok szövetségi legfelsőbb bíróságának (Supreme Court) Marbury v. Madison [5 U.S. 137 (1803)] ügyben hozott ítéletére vezethető vissza – lásd többek között VAN ALSTYNE, William W.: A Critical Guide to Marbury v. Madison, Duke Law Journal 1969/1., 1-47. o. (<http://www.jstor.org/stable/1371456>)

⁷¹⁹ GOETERS, Hanna: Das institutionelle Gleichgewicht – seine Funktion und Ausgestaltung im Europäischen Gemeinschaftsrecht, Duncker & Humblot, 2008, 233. o.

⁷²⁰ GOETERS: op. cit. 231. o.

már ítéletekben mindkét lehetőségre is.⁷²¹ Andreas Türkkal egyetértve arra kell utalnom, hogy a hatáskör hiánya tűnik a megfelelőbb oknak, tekintve, hogy nem arról van szó, hogy az intézménynek volt (adott rendelkezésre alapítva) hatásköre az aktus elfogadására, csak nem tartotta be az eljárási szabályokat, hanem hibásan (jogszerűtlenül) választotta meg a rendelkezés jogalapját, ezért abban a formában nem lett volna hatásköre jogot alkotni⁷²²

Az EEO hatályba lépése előtt a jogalap viták jóval ritkábban, és a Bizottság és a Tanács között zajlottak, az EP intézményi érdeklődése azonban érthetően megnőtt a jogalap megfelelő kiválasztását illetően⁷²³: amióta (és amíg) több különböző jogalkotási eljárás létezik, és a Parlament részvételi jogai nem azonosak ezen eljárásokban, az EP érthetően arra törekszik, hogy a Szerződések által lehetővé tett lehető legszélesebb körben vegyen részt a jogalkotásban, e kérdés pedig szervesen összefügg a jogalap kiválasztásával. A helyes, azaz a jogszerű jogalap kiválasztása (és e választásnak végső soron a Bíróság által megvalósuló kontrollja) egyfajta funkcionális garanciának is tekinthető a demokratikus kontroll szempontjából, amely az Európai Unió (és korábban a Közösségek) szempontjából a jogállamiság elve érvényesülésének egyik alapvető biztosítékaként szolgált és szolgál.⁷²⁴

A Parlament a maga részéről a jogalap-vitákat egy politikai stratégia részeként alkalmazza befolyásának kiteljesítésére, a formális politikai, jogalkotási és igazgatási csatornák mellett, azokat mintegy kiegészítendő⁷²⁵, élve a javarészt a Bíróság által megteremtett illetve megerősített, majd a tagállamok által elfogadott keresetindítási jogaival. A Parlament a jogalap-viták útján igyekezett továbbá kifejezésre juttatni a jogalkotási hatásköreinek korlátozottságából eredő „frusztrációit” is.⁷²⁶ Gyakran kifejezésre juttat a Parlament emberi jogi aggályokat is a jogalapot vitató semmisségi keresetek útján, így például a PNR-ügyben (C-317/04. és C-318/04. sz. Parlament kontra Tanács és Bizottság) vagy a családegyesítési irányelv kapcsán (C-540/03. sz. Parlament kontra Tanács).⁷²⁷

Megjegyzendő, hogy a jogalkotási eljárással kapcsolatos ítélkezési gyakorlata, és hangsúlyosan a jogalap-viták során végzett értelmező-felülvizsgálati szerepe által erősödött

⁷²¹ Az előbbire pl. a C-295/90. sz. Parlament kontra Tanács ügyben hozott ítélet [EBHT 1992., I-4193. o.] 12. és 20. pontjában, utóbbira a C-164/97. és C-165/97. sz. Parlament kontra Tanács egyesített ügyekben született ítélet 20. pontjában.

⁷²² TÜRK: op. cit. 108. o.

⁷²³ SCHOO, Johann: Von Strahlenschutz zum Pflanzenschutz – Nichtigkeitsklagen des Europäischen Parlaments, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 1996/19., 582. o.

⁷²⁴ Hatványozottan igaz volt ez az erősebb és effektívebb demokratikus jogalkotási részvétel (együttdöntés) lehetőségét megelőzően, azaz a valódi tartalmi demokratikus jogalkotási befolyás hiányában. (Lásd: BARENTS, Rene: *The Internal Market Unlimited: some Observations on the Legal Basis of Community Legislation*, *Common Market Law Review* 1993, 92. o.)

⁷²⁵ CULLEN – CHARLESWORTH: op. cit. 1243. o.

⁷²⁶ CULLEN – CHARLESWORTH: op. cit. 1269. o.

⁷²⁷ CHALMERS – DAVIES – MONTI: op. cit. 88. o.

meg a Bíróság alkotmánybírói természetű szerepköre: az intézményi egyensúly fenntartása által biztosítva a jog tiszteletben tartását a jogalkotó intézmények által is.⁷²⁸ Ahogy a Bíróság számos vonatkozó ítéletében megfogalmazta: az Unió hatásköri rendszerében egy jogi aktus jogalapjának megválasztása nem függhet kizárólag egy intézmény meggyőződésétől a követett célt illetően, hanem bírósági felülvizsgálatra alkalmas objektív elemeken kell alapulnia.⁷²⁹ A helyes jogalap megválasztásának követelményét ezért az intézményi egyensúly elve garantálása fontos elemének tekinthetjük, amely a szubsztantív (azaz nem institutionális) uniós jogra is kihatással van. A jogalap-viták jelentősége és gyakorisága pedig nem csökken, függetlenül attól, hogy a Lisszaboni Szerződés a korábbi együtdöntést jelölte meg rendes jogalkotási eljárásként – a Parlament már a Lisszaboni Szerződés hatályba lépését követő első hónapban semmissé nyilvánítást kezdeményezett egy tanácsi rendelet ellen.⁷³⁰

7. A Parlament hatáskörei a Bíróság értelmezésében – összegzés

Jelen fejezetben azt törekedtem szemléltetni, hogy az Európai Unió Bírósága ítéleteinek kiemelkedő jelentőségű hatása volt az Európai Parlament hatásköreire, azok gyakorlásának szabályaira, illetve a kompetenciái határainak kijelölésére. Az Európai Parlament hatásköreinek növelése az egyik útja annak, hogy az Unió működésében fennálló democráciadeficit csökkenthető legyen.⁷³¹ A hatáskörök növelésével azonos fontosságú továbbá a demokrácia alapelveinek érvényesülése és a deficit leküzdése szempontjából, hogy a Parlamentet formálisan megillető előjogokat tiszteletben is tartsák az intézmények és a tagállamok is.⁷³² Kijelenthetjük, hogy az Európai Unió Bírósága egyértelműen az Európai Parlamentet tartja a ténylegesen demokratikus elemnek az uniós intézményrendszerben, és e meggyőződés mentén számos, az intézmény számára pozitív eredményt jelentő ítéletet hozott.

⁷²⁸ SCHROEDER, Werner: *Das Gemeinschaftsrechtssystem*, Mohr Siebeck, 2002, 361. o.

⁷²⁹ Lásd például a C-300/89. sz. Bizottság kontra Tanács ügy 10. pontját.

⁷³⁰ C-130/10. sz. Parlament kontra Tanács ügyben benyújtott keresettel (HL 2010 C 134., 26. o.) a Parlament az 1286/2009/EU rendeletet (HL 2009 L 346., 42. o.) támadta meg, amely az Oszáma bin Ládennel, az Al-Qaida hálózattal és a Talibánnal összeköttetésben álló egyes személyekkel és szervezetekkel szemben meghatározott szigorító intézkedések bevezetéséről szóló 881/2002/EK tanácsi rendeletet módosította. A két versengő jogalap az EUMSZ. 215. cikke (amlyen a rendelet alapul) illetve az EUMSZ. 75. cikke (melyet az EP tart megfelelőnek). Érthető a Parlament keresete, hiszen a 75. cikk rendes jogalkotási eljárást ír elő, míg a 215. cikk alapján hozott rendelkezésekről pusztán tájékoztatni kell az EP-t.

⁷³¹ A demokrácia-deficit leküzdésének másik elfogadott módjaként a nemzeti parlamentek uniós szerepkörének növelését jelölhetjük meg. A demokrácia-deficit jellegéről és a nemzeti parlamenteknek a Lisszaboni Szerződéssel megerősített uniós szerepköréről lásd: Ágoston MOHAY – Tamara TAKÁCS: *The Role of National Parliaments in the EU after the Lisbon Treaty*, in: Tímea DRINÓCZI – Tamara TAKÁCS (eds.): *Cross-border and EU legal issues: Hungary – Croatia*, University of Pécs – J.J. Strossmayer University of Osijek, Pécs-Osijek, 2011, 483-498. o.

⁷³² BOYRON: *op. cit.* 145. o.

Az EP jogosítványainak védelmezése és adott esetben erősítése az egyik legfontosabb eleme a folyamatnak, amit az Európai Közösség/Unió fokozatos demokratizálásnak tekinthetünk.⁷³³ Ami az uniós aktusok jogalapját érintő jogvitákat illeti, a Bíróságnak a különböző hatalmi ágakhoz tartozó intézmények közötti hatásköri-hatáskörmegosztási konfliktusokat kell feloldania, amelyek hasonlatosak a szövetségi államokban felmerülő hatalommegosztási vitákhoz (noha ott döntően a szövetségi-tagállami kompetenciák határaitól van szó).⁷³⁴ A Parlament kitartó és aktív felperesként gyakran folyamodik a Bíróság előtti keresetindítás eszközához kompetenciái védelemében, a Bíróság pedig kiegyensúlyozott mértékben, a Szerződések szelleme és rendszere valamint az intézményi egyensúly párhuzamos tiszteletben tartása mellett jogértelmező és jogfejlesztő tevékenysége által pontosítja, meghatározza vagy éppen (az intézményi egyensúly fenntartása, a demokrácia elve, a jogorvoslati rendszer teljessége vagy a jogállamiság érdekében) szükséges mértékben szélesíti a Parlament hatásköreit.

⁷³³ MANCINI – KEELING: op. cit., 177. o.

⁷³⁴ BRADLEY: The European Court... (1988), 402. o.

V. fejezet: Összefoglalás és konklúziók

Az értekezésben igyekeztem rámutatni és igazolni, hogy az Európai Parlament létezésének jóformán minden vetületére jelentős, figyelmen kívül nem hagyható hatással volt az Európai Unió Bíróságának gyakorlata. Az európai parlamenti választójog kapcsán pedig hasonló jelentőségűnek tekinthető az Emberi Jogok Európai Bíróságának vonatkozó esetjoga.

Az EP perképeségével kapcsolatos esetjogi vívmányok különösen jó példával szolgálnak arra, hogy a Bíróság az írott primer jog értelmezése és alkalmazása során alakítani is képes az intézmények hatásköreit. A parlamenti perképeségre vonatkozó ítéleteket a tagállamok – „a Szerződések urai” – tudomásul vették, illetve ki is teljesítették a fejlődési ívet az EP privilegizált felperesi pozíciójának elismerésével. A bírósági esetjog megerősítette és egyúttal ki is jelölte az EP öngazgatási jogának határait, ügyelve arra, hogy a Parlament számára a működése hatékonyságának biztosításához szükséges szervezési autonómiát garantálja, ugyanakkor a tagállamok vonatkozó hatáskörét se sértse. A parlamenti ülészak pontos meghatározása pedig egyebek mellett a képviselők mentelmi joga vonatkozásában is jelentőséggel bír. A Bíróság tisztázta továbbá azt is, hogy képviselőinek mentelmi jogát illetően hogyan alakulnak a Parlament hatáskörei. Az EP egyik legalapvetőbb szervezeti alkotóelemének, a politikai csoportnak a definiálásával a Bíróság az EP, mint uniós intézmény feladat-ellátási képességének biztosításához is hozzájárult. A Szerződések nem kellően pontos megfogalmazásából és az egységes európai parlamenti választási eljárásra vonatkozó szabályok hiányából adódó, az európai parlamenti választójoggal kapcsolatos jogvitákban a Bíróság a választójog határait pozitív és negatív oldalról is megvizsgálta, kontrollálva az EP-választójog jogosulti körének kiterjesztését és korlátozását egyaránt, még ha nem is zárta le véglegesen a kérdést.

A Parlament hatásköreinek minden kategóriájára (konzultatív, ellenőrzési, költségvetési, jogalkotási kompetenciák) hatással volt a Bíróság ítélkezési gyakorlata. A Parlament számára összességében túlnyomórészt kedvező ítéletek ellenére nem állítható, hogy a Bíróság az EP-t indokolatlanul preferálná a többi intézmény kárára. A tagadhatatlanul megjelenő jogfejlesztő természetű ítéletek mellett a parlamenti hatáskörök korlátait felvázoló döntéseket éppúgy megvizsgáltam az értekezésben, mint az EP számára egyértelműen pozitív döntéseket. A jogalap-vitákra kiemelt figyelmet fordítottam: noha ezen ítéletek elsősorban a Parlament jogalkotási hatáskörét érintik, hatásuk ezen túlmutató – gondoljunk arra, hogy

például a Bizottság végrehajtási hatáskörének ellenőrzése is megvalósulhat a jogalap vitatása által.

1. Az intézményi egyensúly elvének garantálása

Az Európai Unió Bíróságának vizsgált esetjoga során, akár a Parlament perképességére vonatkozó, akár az intézmény működésére, szervezetére, összetételére, vagy hatásköreinek értelmezésére irányuló ítéleteket tekintjük át, gyakran visszatérő elemként találkozunk az intézményi egyensúly elvére hivatkozással. Mit jelent ez az elv, és mennyiben járultak hozzá a Parlamenttel kapcsolatos ítéletek az elv érvényesülésének biztosításához?

1.1. Az elv fogalma

Az intézményi egyensúly elvét az írott primer jog *expressis verbis* nem tartalmazza, az elv kifejlesztése az Európai Unió Bíróságának érdeme. Az elv gyökerei az integráció legkorábbi időszakára vezethetők vissza, nevezetesen a Meroni-ügyben⁷³⁵ hozott ítéletre. A Bíróság itt beszélt először „a Közösség intézményi struktúráját jellemző hatalmi egyensúlyról”, mint garanciális jelentőségű elvről.⁷³⁶ Az írott primer jogi rendelkezés, amelyre a Bíróság hivatkozott, az ESZAKSz. 3. cikke volt, mely szerint az intézmények a közös célok elérése érdekében járnak el, a kompetenciáik határain belül. A rendelkezés EGKSz.-beli megfelelője, amely a szerződés 4. cikkének (1) bekezdésébe foglaltatott, szintén kimondta, hogy az egyes intézmények a szerződésben rájuk ruházott hatáskörük keretén belül járnak el. Hatályos változata pedig jelenleg az EUSz. 13. cikk (2) bekezdésében található, a Lisszaboni Szerződést követően némileg bővebben kifejtve: „Az egyes intézmények a Szerződésekben rájuk ruházott hatáskörök határain belül, az ott meghatározott eljárások, feltételek és célok szerint járnak el. Az intézmények jóhiszeműen és kölcsönösen együttműködnek egymással.” Az elv szigorúan jogi értelemben azt jelenti, hogy minden intézménynek be kell tartania a hatásköri szabályokat – ebben az értelemben egy normatív és statikus elv –, viszont dinamikus, alkotmányos alapelvként történő értelmezése ezen túlmutató tartalmat is hordoz: az intézmények egymáshoz viszonyított hatalmi helyzetét jelenti, amely hatalmi egyensúlyt

⁷³⁵ 9-56. sz. Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA kontra ESZAK Főhatóság [EBHT 1958., 0011. o.]

⁷³⁶ „From that provision there can be seen in the balance of powers which is characteristic of the institutional structure of the Community a fundamental guarantee granted by the Treaty in particular to the undertakings and associations of undertakings to which it applies.” (Ibid., c) pont.) Az ítélet többek között az ESZAK Főhatóság általi hatáskör-delegálással jogszerűségével volt kapcsolatos; a keresetet a Bíróság megalapozottnak találta.

hivatott garantálni.⁷³⁷ Némiképp az *effet utile* elvhez is hasonlítható a hatásmechanizmusa abban az értelemben, hogy az intézményi egyensúly az Unió közjogi konstrukciójában felmerülő joghézagokat kitöltve, az intézmények relatív kompetenciáit szabályozó rendelkezések valódi tartalmát értelmezéssel feltárva biztosítja az Unió megfelelő működését.⁷³⁸

Az elv gyakorlatilag a hatalmi ágak klasszikus Montesquieu-i elválasztását helyettesítendő határozza meg az uniós intézmények relatív helyzetét, amely *ultra vires* doktrínaként is értelmezhető, ezért a jogállamiság elvével is összefüggésben áll.⁷³⁹

1.2. Az intézményi egyensúly elve érvényesülésének biztosítása a Parlamentet érintő esetjogban

A Parlament intézményi pozíciója, illetve az abból eredő jogosultságok tiszteletben tartása nélkülözhetetlen eleme az intézményi egyensúlynak. A Szerződések olyan hatáskörmegosztási rendszert hoztak létre az intézmények között, amely az Unió célkitűzéseinek elérésében minden intézmény számára funkcionálisan saját feladatot jelöl ki, ezért a Bíróság feladatai közé tartozik, hogy a Szerződések hatáskörmegosztásra vonatkozó rendelkezéseinek teljes körű alkalmazásáról gondoskodva megőrizze ezt az intézményi egyensúlyt.⁷⁴⁰

Az egyes intézmények relatív hatásköri helyzete kapcsán ugyanakkor kérdés, hogy valóban lehet-e a szó hagyományos értelmében egyensúlyról beszélni? Az egyes intézmények kompetenciái sosem voltak teljes egyensúlyban a szó szoros értelmében, az EP maga úgy látta még 1988-ban, hogy inkább „intézményi egyensúlytalanságról” lehetne beszélni.⁷⁴¹ Az intézményi egyensúly elve dinamikus értelemben ezért sokkal inkább a fékek és ellensúlyok uniós rendszerét jelenti. Az elv érvényesülése érdekében a Bíróságnak adott esetben paradox módon éppen túl kellett lépnie a szerződések szó szerinti értelmezésén ahhoz, hogy az elv érvényesülését garantálni tudja. Az elv biztosítása során ugyanakkor a Bíróságnak ügyelnie kell arra, hogy ne változtassa meg túlzott módon az intézmények pozícióját, hiszen ebben az esetben már az intézményi egyensúly felborításáról lenne szó. A Parlament aktív és passzív

⁷³⁷ MONAR, Jörg: The European Union's institutional balance of power after the Treaty of Lisbon, in: The European Union after the Treaty of Lisbon: Visions of leading policy-makers, academics and journalists, European Union, 2011, 61. o. Az elv dinamikus értelmezéséről lásd még JACQUÉ, Jean-Paul: The Principle of Institutional Balance, Common Market Law Review 2004, 383-391. o.

⁷³⁸ PRECHAL, Sacha: Institutional Balance: A Fragile Principle with Uncertain Contents, in: HEUKELS, Ton – BLOKKER, Niels M. – BRUS, Marcel: The European Union After Amsterdam, Kluwer Law International, 1998, 278. o.

⁷³⁹ CONWAY, Gerard: Recovering a Separation of Powers in the European Union, European Law Journal 2011/3., 319. o.

⁷⁴⁰ C-316/91. sz. Parlament kontra Tanács ügy, 11-12. pont

⁷⁴¹ Resolution on the democratic deficit in the European Community (HL 1988 C 187., 229. o.)

perképességének elismerése jól példázza ezt a kettős meghatározottságot – hiszen amikor a Bíróság a Parlamentnek csak előjogai védelmében biztosította a semmisségi keresetindítás jogát, amelyre az intézménynek feltétlenül szüksége volt hatáskörei tiszteletben tartásához, nem pedig a privilegizált felperesi csoportba helyezte, akkor tekintettel volt a „Szerződések urainak” hatáskörére is.⁷⁴² Mindazonáltal az intézményi egyensúlyon tagadhatatlanul változtatott a gyakorlata által a Bíróság⁷⁴³, amennyiben azonban elfogadjuk, hogy ez az elv egy dinamikus alkotmányossági koncepció, akkor e változtatásokra úgy tekinthetünk, mint kiigazításokra, amelyekre az Unió alkotmányos alapját képező Szerződések szellemére és rendszerére tekintettel szükség van.⁷⁴⁴ Különösen igaz ez a folyamat a Parlament, mint az egyetlen közvetlen demokratikus legitimációval rendelkező uniós intézmény vonatkozásában. Kijelenthető, hogy az uniós intézmények közül az EP pozíciójára volt a legjelentősebb hatással az intézményi egyensúly elvének Bíróság általi alkalmazása.⁷⁴⁵

A Bíróság természetesen olyan esetekben is hivatkozik az intézményi egyensúlyra, amikor vagy a Szerződésekkel egyértelműen ellentétes, vagy a Szerződések által kifejezetten nem rendezett gyakorlat felülvizsgálatát adja.⁷⁴⁶ A jogalkotás terén pedig az intézményi egyensúly elve többek között azt jelenti, hogy a jogi normákat kizárólag a megfelelő jogalapra építve, annak szabályai szerint lehet jogszerűen megalkotni.⁷⁴⁷ Gyakran az intézmények közötti viszonyokra vonatkozó, egyes esetekben pontatlan vagy kiegészítésre szoruló szabályok szülik az intézményközi vitákat, az intézményi egyensúly koncepciója tehát – legalábbis az uniós jog eddigi történetében – mindenképpen értelmezésre és kifejtésre szorul a Bíróság által.⁷⁴⁸

Nincs arról szó ugyanakkor, hogy a Parlament valamiféle kivételezett helyzetben lenne, a Bíróság az EP-t is rászorítja az intézményi egyensúly tiszteletben tartására, a

⁷⁴² 70/88. sz. Parlament kontra Tanács ügy, 27. pont

⁷⁴³ A hatalommegosztás közösségi/uniós rendszerét mind intézmények közötti, mind a tagállamok és a szupranacionális integrációs szervezet közötti viszonylatban alakította és alakítja a Bíróság gyakorlata – ennek eredménye a Szerződések alkotmányos karakterének erősítése. (DE WAELE, Henri: The Role of the European Court of Justice in the Integration Process: A Contemporary and Normative Assessment, *Hanse Law Review* 2010/1., 5. o.)

⁷⁴⁴ A képesség szabályok alakításával Schoo szerint is éppen a kiterjesztő bírósági értelmezés tett lépéseket arra, hogy valódi egyensúlyt teremtsen az intézmények között. SCHOO (1990), 532. o.

⁷⁴⁵ Vö. CONWAY: op. cit. 319-320. o.

⁷⁴⁶ Lásd például a C-133/06. sz. Parlament kontra Tanács ügyet a másodlagos jogalapok kialakításának tilalma vonatkozásában: A Bíróság szerint valamely intézmény arra vonatkozó lehetőségének elismerése, hogy másodlagos jogalapokat hozzon létre, akár azért, hogy megszigorítsa, akár pedig azért, hogy megkönnyítse valamely aktus elfogadásának módjait, az adott intézmény számára olyan jogalkotási hatáskör biztosításához vezetne, amely túllép a Szerződésben előírt hatáskörön. Ez azt eredményezné, hogy „az adott intézmény számára lehetővé válnék az intézményi egyensúly elvének megsértése, amely elv magában foglalja, hogy valamennyi intézmény úgy gyakorolja hatásköreit, hogy közben a többi intézmény hatáskörét tiszteletben tartja.” (57. pont)

⁷⁴⁷ PRECHAL: op. cit. 276. o.

⁷⁴⁸ PRECHAL: op. cit. 277. o.

Parlament sem foszthat meg más intézményeket valamely olyan joguktól, amelyet számukra a Szerződések biztosítanak.⁷⁴⁹

Az intézményi egyensúly a Parlament szemszögéből kiemelkedő fontosságú eleme a Bíróság alkotmányos koncepciójának. A hatalommegosztás klasszikus értelmezése kevésbé vetíthető rá az Európai Unióra, az intézmények hatáskörei egymást kiegyensúlyozva biztosítják a hatalom funkcionális megoszlását. Az intézményi egyensúly elve ezért indokolttá tehet bizonyos jogfejlesztő lépéseket a Bíróság által, egyúttal azonban védőpajzsként kell szolgálnia az egyes intézményeknek a Szerződésekkel ellentétben álló hatalmi túlsúlyának kialakulásával szemben.⁷⁵⁰

2. Az Európai Parlament, mint a képviseleti demokrácia letéteményese

A Parlament az Unió intézményei között azért is egyedülálló, mert az egyetlen szerv, amely közvetlen választással nyeri el felhatalmazását, ezért közvetlen demokratikus legitimációval bír. A Bíróság ítélkezési gyakorlatában ezért a Parlament intézményi státuszának értelmezésekor hivatkozási alapként jelenik meg a demokratikus hatalomgyakorlás biztosításának szempontja.

Ennek kapcsán összefoglaló jelleggel az alábbi megállapítások szűrhetők le a Bíróság gyakorlatából:

- a parlamenti demokrácia társadalmi-politikai sajátosságaira tekintettel politikai frakciókra van szükség ahhoz, hogy a Parlament el tudja látni a Szerződések által ráruházott feladatokat⁷⁵¹;
- a nép választott képviselői útján vesz részt a hatalomgyakorlásban, a Parlament jogalkotási részvétele a képviseleti demokrácia megvalósulásának biztosítéka⁷⁵²;
- az EJEB értelmezésében az EP az Unióban a „valódi politikai demokrácia” érvényesülésének garanciája, és az EU törvényhozó szervének minősül az EJEE 1. kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikke szerinti értelemben.⁷⁵³

Ezenfelül a Parlament keresetindítási jogosultságának elismerése kapcsán is felfedezhető a demokrácia elvének, mint mögöttes szándéknak a megjelenése, noha a Bíróság ezt explicit

⁷⁴⁹ Lásd például az EP öngazgatási joga kapcsán a 149/85. sz. Roger Wybot kontra Edgar Faure és társai ügy 23. pontját.

⁷⁵⁰ PRECHAL: op. cit. 280. o.

⁷⁵¹ T-222/99., T-327/99. és T-329/99. sz. egyesített ügyek, 145. pont

⁷⁵² Lásd többek között az izoglükóz ügyeket (33. pont) és a titándioxid-ügyet (20. pont).

⁷⁵³ Denise Matthews v. The United Kingdom, 49-52. pont

módon nem említi a vonatkozó érvelésében: a Parlament intézményrendszerben betöltött pozíciójának erősítése, illetve az EP „egyensúlyba hozása” a többi intézménnyel fokozottabb parlamenti részvételt tesz lehetővé, ami kevésbé közvetlen módon, de hozzájárult az integrációs intézményi struktúra demokratizálásához.⁷⁵⁴ Közvetett módon az EP működési helyeivel kapcsolatos jogviták során is megjelenik a demokrácia elve az érvelésben: amikor a Bíróság a Parlamentnek adott ígazat a 213/88. és C-39/89. sz. Luxemburg kontra Parlament ügyekben, ezzel elfogadta az intézmény által adott indokolást, miszerint az adminisztratív személyzet egy részének áthelyezésére azért volt szükség, mivel (az EEO hatálybalépése óta) az EP munkaterhe és „demokratikus felelőssége” megnőtt.⁷⁵⁵

Fontos hozzátenni, hogy amikor a Bíróság először érvelt a Parlament mellett a demokráciára (pontosabban egy alapvető demokratikus elvre) hivatkozva az izoglükóz-ügyek eldöntésekor, a Szerződések egyáltalán nem tartalmaztak utalást a demokráciára. A Bíróság ennek ellenére a Parlament szerepét a közösségi normákat demokratikus legitimitációval felruházni képes intézményként definiálta, a képviseleti demokrácia elvét az alapvető jogokhoz és jogállami garanciákhoz hasonlóan a közösségi jogban bennrejlő elvként kezelte.⁷⁵⁶ Ez az elv két dimenzióban jelenik meg a Bíróság gyakorlatában: egyfelől a Parlament jogalkotási szerepének védelmezése az intézményi egyensúly garantálásának elemeként, másfelől a nép szupranacionális hatalomgyakorlásban való részvételének szükségességéeként.⁷⁵⁷ A két elvet együttesen hivatkozta a Bíróság a Parlament jogalkotási részvétele céljának értelmezésekor, az intézményi egyensúly elve és a demokratikus döntéshozatal követelménye így szinergikus hatással volt és van az európai parlamenti hatáskörök bírói védelmezésére és megerősítésére.

A tagállamok a szerződésmódosítások során valóban beemelték az írott primer jogba a demokrácia elvét⁷⁵⁸, a Lisszaboni Szerződés óta pedig a képviseleti demokrácia elve

⁷⁵⁴ ZULEEG, Manfred: *Demokratie durch Rechtsprechung*, in: MICKLITZ, Hans-W. – TONNER, Klaus – KRÄMER, Ludwig: *Law and Diffuse Interests in the European Legal Order – Liber Amicorum Norbert Reich, Nomos*, 1997, 5. o.

⁷⁵⁵ C-213/88. és C-39/89. sz. Luxemburgi Nagyhercegség kontra Parlament egyesített ügyek, 48. pont

⁷⁵⁶ MANCINI: op. cit. 35-36. o.

⁷⁵⁷ Ez megfelel annak a kettős koncepciónak, hogy egy demokratikus rendszerben a népképviseletet biztosítani kell a döntéshozatalban, illetve a közjogi intézmények egymás közötti rendszerben fékek és ellensúlyok beépítésére és működtetésére van szükség. (NINATTI: op. cit. 9. o.)

⁷⁵⁸ Ahogy Mancini és Keeling megejegyzik, „bármilyen sokkoló”, de a Közösségeket eredetileg nem demokratikus szervezetnek szánták, és így a eredetileg a tagfelvétel követelményei között sem szerepelt semmilyen formában az a követelmény, hogy a csatlakozni kívánó állam demokratikus legyen (MANCINI – KEELING: op. cit. 175. o.). A demokrácia az Amszterdami Szerződés óta minősül az Unió alkotmányos értékű elvének, ám utalni kell arra, hogy demokrácia elvét az integrációs szervezet vonatkozásában némiképp az államilag szervezett társadalmaktól eltérően kell értelmezni, a szupranacionális szervezet jellemzőire és egyediségére tekintettel (CHRONOWSKI Nóra: *Integrálódó alkotmányjog, Dialóg-Campus*, 2005, 120-121. o.).

kifejezetten az Unió működésének alapelveként jelenik meg⁷⁵⁹, ennek egyik leghangsúlyosabb eleme pedig az uniós polgárok érdekeinek közvetlen uniós szintű képviselete az EP által.⁷⁶⁰ A demokrácia elvének garantálása az Unió intézményrendszerben éppen ezért elválaszthatatlan a Parlament intézményi státuszának „konszolidációjától”⁷⁶¹, amely a szerződésmódosítások mellett éppen a bírósági gyakorlatnak köszönhető. Ahogy Tesauro főtanácsnok megfogalmazta: a Parlament hatékonyabb jogalkotási részvétele garanciális jelentőségű a demokrácia elvének érvényesítése szempontjából⁷⁶², és ez a Parlament hatásköreire általában, a jogalkotáson túlmutató értelemben is igaz.

Szót kell ejtenünk mindazonáltal arról, hogy a Parlamentnek a képviseleti demokrácia uniós szintű letéteményeseként meghatározott státuszát kritikák is érik arra hivatkozással, hogy az Unió szintjén a képviseleti demokrácia elve csak korlátozott mértékben érvényesül. Az Európai Parlament, az egyetlen uniós intézmény, melynek képviselőit a polgárok közvetlenül választják, csak társjogalkotó szerv az Unióban, osztozik a jogalkotási kompetenciákon a Tanáccsal. A Parlament továbbá nem azonos hatáskörökkel rendelkezik az egyes jogalkotási kérdésekben: a rendes jogalkotási eljárásban valóban egyenrangúnak tekinthetjük a Tanáccsal, a konzultációs illetőleg az egyetértési eljárásokban azonban nem. Jelentős hiányosságként értékelhető, hogy a Parlament a közös kül- és biztonságpolitika területén rendkívül alacsony befolyással bír: a pillérrendszer megszüntetése ellenére a közös kül- és biztonságpolitika területének döntően kormányközi jellemzői többségükben megmaradtak. Uniós szinten tovább gyengíti az Európai Parlament demokratikus legitimitását az, hogy képviselőit nem az egyes tagállamok népességével egyenes arányában választják meg, hanem arányosan csökkenő módon (degresszíven arányos rendszer), továbbá tagállamonként eltérő választási eljárási szabályok működnek.

A német szövetségi alkotmánybíróság a Lisszaboni Szerződés alkotmányosságáról hozott ítéletében úgy fogalmazott, hogy az Európai Parlament által megvalósuló képviselet nem felel meg az egyenlőség kritériumának úgy, ahogy az egy demokratikus államban elvárható. Az egy ember, egy szavazat elv érvényesül ugyan, de a szavazatok súlya mégsem azonos, az egyes tagállamokból megválasztható képviselők számának a degresszív arányossági rendszerben történő meghatározásának következményeként. A német

⁷⁵⁹ A nemzetközi (transznacionális) szervezetek között kizárólag az Európai Unióra igaz, hogy a saját döntéshozatalát a demokratikus jogalkotás elvének igyekszik alárendelni (DAHL, Robert A.: A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation, *Political Science Quarterly* 1994, 31-32. o.).

⁷⁶⁰ Lásd az EUSz. 10. cikkét, amely a demokratikus elvekre vonatkozó rendelkezések címet viselő III. címben található.

⁷⁶¹ MANCINI – KEELING: op. cit. 177. o.

⁷⁶² C-300/89. sz. Bizottság kontra Tanácsa ügy. Tesauro főtanácsnok indítványa (Az ismertetés napja: 1991. március 14.), 14. pont

alkotmánybíróság szerint, bármennyire is hangsúlyozzák a Szerződések az uniós polgárságot, az Európai Parlament, mint szupranacionális intézmény az integrációban részt vevő tagállamok népeinek képviselőjét látja el – nem beszélhetünk tehát szuverén „európai népről.”⁷⁶³ Az európai nép mibenlétéről zajló tudományos vita⁷⁶⁴ részleteivel nem foglalkozva pusztán arra kívánok utalni, hogy az Európai Unió hiányzó államiságára tekintettel az államokra vonatkozó demokratikus elvek csak bizonyos eltérésekkel alkalmazhatóak, ezért egyes elemzők felvetik a szupranacionális demokratikus legitimitáció új, autonóm koncepciója kidolgozásának szükségességét is.⁷⁶⁵

Az Európai Parlament mindazonáltal az uniós intézményrendszerben valóban a nép képviselőjét hivatott megjeleníteni, ahogyan ezt az Európai Unió Bírósága is megállapította, még akkor is, ha hatáskörei kapcsán egyes hiányosságok fel is fedezhetők, illetve egyes kérdések kapcsán az államokra vonatkozó demokrácia-modell nem alkalmazható az Unióra bizonyos (a *sui generis* intézmény- és jogrendszeréből eredő) eltérések elfogadása nélkül.

Ami a degresszíven arányos, a képviselői helyek elosztására vonatkozó rendszert illeti, ez az elv megpróbálja „áthidalni az űrt” a kis és nagy népességű tagállamok között, kellő képviselőt biztosítva az alacsony lakosságszámú államok népének is. Ez az elv ugyanakkor óhatatlanul azt eredményezi, hogy a kisebb tagállamok némileg felülreprezentáltak, a nagyobb tagállamok pedig kissé alulreprezentáltak.⁷⁶⁶ A szavazatok demokratikus egyenlőségének elve mellett a degresszíven arányos rendszer arra is tekintettel van, hogy a kisebb népességszámú tagállamok is megfelelő képviselővel rendelkezzenek a Parlamentben – ennek következménye az is, hogy az egyes EP-képviselők által reprezentált polgárok száma jelentős eltéréseket mutat.⁷⁶⁷ A német alkotmánybíróság ítéletében nincs tekintettel továbbá arra, hogy több tagállamban is alkalmazzák azt a megoldást, mely szerint eltérnek a szigorú egyenes arányosság elvétől, a kisebbségek megfelelő képviselője érdekében.⁷⁶⁸

⁷⁶³ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, 278-281. pont

⁷⁶⁴ Lásd többek között: SUSKI: op. cit.; WEILER, Joseph: *The Constitution of Europe*, Cambridge University Press, 1999; NICOLAIDIS, Kalypso: „We, the Peoples of Europe...” *Foreign Affairs* 2004/6., 97-110. o.;

⁷⁶⁵ Lásd: MICOSI, Stefano: *Democracy in the European Union*, Center for European Policy Studies Working Document No. 286, 2008, 16. o.; CRUM, Ben: „Tailoring Representative Democracy to the European Union: Does the European Constitution Reduce the Democratic Deficit?” *European Law Journal* 2005/4., 465. o. ; ERIKSEN, Erik O. – FOSSUM, John Erik: *Europe in Transformation – How to Reconstitute Democracy?* RECON Online Working Paper 2007/01., 17-38. o. (www.arena.uio.no/events/seminarpapers/2007/EriksenFossum_paper_Mars07.pdf).

⁷⁶⁶ CHOPIN, Thierry – JAMET, Jean-Francois: *The Distribution of MEP seats in the European parliament between the Member States: both a democratic and diplomatic issue*, European Issue No. 71, Fondation Robert Schuman, 2007. 7. o. (www.robert-schuman.eu/question_europe.php?num=qe-71&lg=en). A tanulmány szerzői több helyelosztási javaslat összehasonlító vizsgálatát is elvégzik.

⁷⁶⁷ CORBETT – JACOBS – SHACKLETON (2007), 25-26. o.

⁷⁶⁸ PADOA-SCHIOPPA, Antonio: *Germany and Europe - The judgment of the Court of Karlsruhe*, *Perspectives on Federalism*, Vol. 1, 2009, 5. o.

Az Európai Parlament egy 1998-as jelentésében utalt arra, hogy az európai parlamenti választások valóban európai dimenzióját erősítendő létre kellene hozni egy európai szintű választókerületet, ahonnan a képviselők összlétszámának 10%-át kellene megválasztani: a kérdés érzékenységét jelzi, hogy a heves tagállami tiltakozások hatására az erre vonatkozó javaslat kikerült a parlamenti állásfoglalás végleges szövegéből.⁷⁶⁹

3. A Bíróság releváns jogfejlesztő-jogértelmező tevékenységének értékelése

Az Európai Unió Bírósága tevékenysége során magától értetődő módon jogértelmezést végez, jogértelmezése azonban sokszor jogfejlesztést is jelent. A jogértelmezés ismert módszerei közül a Bíróság hangsúlyosan alkalmazza a rendszertani, a teleologikus és a jogösszehasonlító módszereket.⁷⁷⁰ A Parlament intézményi státuszát érintő bírósági gyakorlat jogértelmező-jogfejlesztő tevékenységének eredménye többek között az intézményi egyensúly elvének részletesebb kidolgozása is, hiszen amint láttuk, az írott primer jog csak röviden (és nem is *expressis verbis*) rendelkezik az elvről. Noha az elvnek és a kapcsolódó bírói gyakorlatnak vannak kritikussai⁷⁷¹, e princípium stabil eleme lett a Bíróság érvelési rendszerének az intézmények hatásköri vitái vonatkozásában. A Bíróság számára az intézményi egyensúly elvének garantálása folyamatos jogértelmezési feladatot jelent, hiszen az intézmények státuszán változtató szerződésmódosításoknak köszönhetően nem statikus, hanem rendszeresen változó koncepcióról van szó. Az elv a Bíróság érvrendszerében összefonódott a jogállamiság, a demokrácia és specifikusabban az *ultra vires* aktusok tilalmának elvével, igazodva a Bíróság „konstitucionalizáló szerepéhez”.⁷⁷²

Az Európai Unió Bíróságának gyakorlatában nem érvényesül szigorúan vett precedens rendszer, ám egyfajta kvázi-precedens jellegről, a Bíróság ítéleteinek irányadó mivoltáról beszélhetünk: korábbi ítéletei nem kötelezően követendőek a Bíróság számára, de irányadó szerepük és „meggyőző erejük” nem csekély.⁷⁷³ A Bíróság a Parlamentet érintő esetek túlnyomó többségében is használja azon megszokott, saját gyakorlatára utaló fordulatait, mint

⁷⁶⁹ FARRELL, David M. – SCULLY, Roger: *Representing Europe's Citizens? Electoral Institutions and the Failure of Parliamentary Representation*, Oxford University Press, 2007, 73. o. Az állásfoglalást lásd: HL 1998 C 292., 66. o.

⁷⁷⁰ A Bíróság általi jogfejlesztésnek köszönhető az uniós jog olyan speciális elveinek létezése, mint a közvetlen hatály vagy az alkalmazási elsőbbség (elsődlegesség) elve.

⁷⁷¹ BIEBER, Roland: *Institutionelle Probleme und Entwicklungstendenzen in der EG*, Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa Institut 1983/22, Universität Saarland, 1983, 35-36. o.; BIEBER (1984), 509. o.; PRECHAL: op. cit. 293. o.

⁷⁷² CONWAY: op. cit. 318. o.

⁷⁷³ BROWN – KENNEDY: op. cit. 297. o.

„a Bíróság állandó joggyakorlata szerint”, illetve „az állandó ítélkezési gyakorlat szerint”. Ezért is kell kiemelt figyelemmel fordulni azon esetek felé, amelyekben a Bíróság megváltoztatja korábbi álláspontját – ilyen például a komitológia-ügyet időben is szokatlanul gyorsan követő, jelentős fordulatot jelentő Csernobil-ítéletet.⁷⁷⁴ A bírói jogértelmezéssel és jogfejlesztéssel kialakított elvekre és érvekre a Bíróság fokozott gyakorisággal utal a jogalapviták eldöntése kapcsán – ezzel kapcsolatosan elegendő a fent elemzett, vonatkozó gondolati séma elemeire utalni. Szintén ezen ügytípus kapcsán figyelhető meg, hogy Bíróság nem minden esetben hivatkozza meg pontosan saját korábbi ítéleteit (akkor sem feltétlenül, ha szó szerint vesz át és ismételi meg egyes passzusokat⁷⁷⁵), amikor pedig utal saját bevett gyakorlatára, változó és nem feltétlenül következetes, hogy mely ítéleteire hivatkozik (nem minden esetben hivatkozza meg azt az ügyet, ahol az adott gondolatmenet legelőször megjelent, gyakran a közelmúltbeli ítéleteiből válogat érvelésének alátámasztására).

Figyelemre méltó, hogy bírósági joggyakorlat által kialakított, a szerződések szövegében explicite nem szereplő szabályokhoz (*McCown* szóhasználata szerint: „*text rules*”) a Bíróság előtt eljáró szereplők többnyire gyorsan alkalmazkodnak: a Bíróság által kifejlesztett-alkalmazott érvek pedig befolyásolják és strukturálják a felek érvrendszerét.⁷⁷⁶ Nemigen találkozunk olyan intézményközi vitával, ahol a felek ne próbálnák meg a Bíróság esetjogának (érdekeinek megfelelően szelektált) vívmányaival alátámasztani keresetüket vagy ellenkérelmüket. Érthető fejlemény, hiszen a Bíróság gyakran egyfajta jogi tesztként alkalmazza az általa kifejlesztett szabályokat – a jogalapvitákat érintően például azt a követelményt, mely szerint a jogalapválasztásnak objektív és bírói felülvizsgálatra alkalmas tényezőkön kell alapulnia, különös tekintettel az intézkedés céljára és tartalmára.⁷⁷⁷ A jogalapok egymáshoz való viszonyában alkalmazandó *lex specialis* elvre (a jogalap kiválasztásánál az általánosabb jogalap helyett a speciálisabbat kell választani, amennyiben ez a Bíróság gondolatmenetével összeegyeztethető) a Parlament például – egyebek mellett – többször is sikeresen hivatkozott.⁷⁷⁸

⁷⁷⁴ Még akkor is, ha a Bíróság itt nem *expressis verbis* írta felül a korábbi ítéletét. Kifejezett felülírássra példaként lásd a C-10/89. sz. CNL Sucal SA kontra Hag ügy [EBHT 1990., I-3711. o.] 10. pontját vagy a C-267/91. és C-268/91. sz. Keck és Mithouard egyesített ügyek [EBHT 1993., I-6097. o.] 16. pontját.

⁷⁷⁵ McCOWN (2001), 9. o.

⁷⁷⁶ McCOWN, Margaret: Precedent and Judicial Decision Making: The Judge Made Law of the European Court of Justice, Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, 2002, 8. o. (http://www.allacademic.com/meta/p65974_index.html)

⁷⁷⁷ A különböző felek e szabályt fokozatosan, ám relatíve gyorsan átvették érvelési rendszerükbe, és nemcsak a Parlament, a Bizottság vagy a Tanács, hanem egyes tagállamok is a bírósági szóhasználathoz szó szerint alkalmazkodva vezetik elő érveit a jogalapviták többségében. Lásd erről bővebben McCOWN (2001), 12-13. o.

⁷⁷⁸ Lásd pl. a C-271/94. sz. Parlament kontra Tanács ügyet vagy a C-22/96. sz. Parlament kontra Tanács ügyet.

Bizonyos esetjogi vívmányok lassabban „üledtek le” – a Parlament aktív perképességét a semmissé nyilvánítási eljárásban például 1993-ig vagy a Tanács, vagy résztvevő tagállamok minden jogvitában megkérdőjelezték.⁷⁷⁹ Ennek fényében különösen figyelemre méltó, hogy a Maastrichti Szerződéssel a tagállamok nem tettek lépéseket a Bíróság jogfejlesztésének (sőt, a Les Vert-ügy esetében *contra legem* jogértelmezésének⁷⁸⁰) visszafordítására, hanem elfogadva az uniós jog autentikus értelmezésének a vívmányokat, „kódifikálták” a Bíróság által adott értelmezést az írott primer jogba. A tagállamok részéről tanúsított kezdeti ellenállás feladása jelzi, hogy a Bíróság hatékony, és végső soron a primer jog valódi tartalmaként elfogadott szabályokat alkotott a Parlamenttel kapcsolatos jogfejlesztő tevékenysége során. Sőt, a bírósági gyakorlatból az EP perképessége kapcsán kiolvasható egyértelmű irány (az intézmény perbeli pozíciójának kiteljesítése) és a Parlament erre vonatkozó javaslatai végül a tagállamokat a semmissé nyilvánítási eljárásra vonatkozó privilegizált perképességi státusz megadására készítették.

A Parlament előszeretettel indított és indít fentiekre tekintettel eljárásokat a Bíróság előtt, „alkotmányos változások érdekében pereskedve”⁷⁸¹ a többi uniós intézménnyel. A Parlament saját befolyásának növelésére irányuló politikai céljait valóban jól szolgálták a Bíróság ítéletei, a vonatkozó esetjogra mégsem lehet rásütni a túlzott bírói aktivizmus⁷⁸² pejoratív bélyegzőjét: egyfelől, amint láttuk, az EP ellenében is születtek döntések, megszabva kompetenciái tényleges határait (például az öngazgatási jog vagy a költségvetési hatáskörök gyakorlása vonatkozásában), másfelől a Bíróság ítéletei mögött olyan indokoló elvek húzódnak meg, mint a jogorvoslati rendszer teljességének és hatékony működésének garantálása, az intézményi egyensúly elve vagy a nép hatalomgyakorlásban való részvétele elvének érvényre juttatása. Az Unió közjogi struktúráját és benne különösen a Parlamentet érintő ítéleteiben a Bíróság sokrétű feladatkörének alkotmánybírói jellegű aspektusa dominál⁷⁸³: élve az uniós jog autentikus, kötelező értelmezésére vonatkozó hatáskörével, a Bíróság képes az EU intézményrendszere működési elveinek befolyásolására, és e körben kiemelt figyelmet fordított a Parlamentre.

⁷⁷⁹ McCOWN (2001), 17. o.

⁷⁸⁰ Kecskés László: EU-jog és jogharmonizáció (Bővített, harmadik kiadás), HVG-Orac, 2009, 460. o.

⁷⁸¹ McCOWN (2003), 976. o.

⁷⁸² Az Európai Unió Bírósága és a bírói aktivizmus viszonyáról általában lásd GRIMMEL, Andreas: Politics in Robes? The European Court of Justice and the Myth of “Judicial Activism”, Europa Kolleg Hamburg Institute for European Integration, Discussion Paper No 2/11, 2011

(http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1803156) és OBERMAIER, Andreas J.: Fine-tuning the Jurisprudence: The ECJ’s Judicial Activism and Self-restraint, Austrian Academy of Sciences Institute for European Integration Research, Working Paper No 02/2008, 2008

(<http://www.eif.oeaw.ac.at/downloads/workingpapers/wp2008-02.pdf>).

⁷⁸³ WEILER (1999), 24. o.

A Bíróság a Szerződéseket az integráció alkotmányos alapidokumentumaiként kezeli – az Európai Parlament intézményi státuszát, hatásköreit e közjogi rendszer elemeként, az abban betöltött funkciójára, és alapvető alkotmányos elvekre tekintettel összességében következetesen értelmezi és alakítja.

Summary: The European Parliament before the Court of Justice

The jurisprudence of the Court of Justice of the European Union has had – and continues to have – far reaching consequences regarding the institutional position of the European Parliament (EP). The effects of the relevant case law can essentially be divided into three categories:

- a) effects of the case law regarding the *locus standi* of the Parliament;
- b) effects of the case law concerning the composition (election), organization and functioning of the Parliament;
- c) effects of the case law on the powers of the Parliament.

First and foremost, the Parliament's status in litigation needs to be determined. The jurisprudence of the Court of Justice has had a profound role in ensuring that the Parliament can take part in procedures before it to the necessary extent. The necessity of extending the *locus standi* of the Parliament beyond that which would flow from a strict interpretation of primary law stems from considerations and principles such as institutional balance, the rule of law, and the need to ensure that the system of judicial remedies established by the Treaties is indeed complete and allows for the effective protection of rights – whether those rights are those of individuals infringed by acts of the EP, or the prerogatives of the Parliament essential to the constitutional structure of the European Union.

Regarding the composition (election), organization and functioning of the Parliament the Court's role was multifaceted, ranging from fundamental rights relates questions relating to the scope *ratione personae* of European Parliament electoral rights (ruling on the possible extension and restriction of said rights) to organizational matters such as the working places of the Parliament. The Court was active in interpreting competences relating to parliamentary immunity, the process of the verification of credentials of the members of the Parliament and the necessity of a common political affiliation of parliamentary groups.

The judgments of the Court have interpreted, specified and in some cases widened the scope of parliamentary powers. Via the indirect scrutiny possibility of initiating court proceedings, the Parliament has been able to inspect various issues ranging from Commission implementing activities and to the legality of recourse to Article 352 TFEU more closely and effectively. Perhaps even more significantly, while strengthening the Parliament's role in the consultation procedure (regarding the rules of which the Treaties basically remain silent), the Court of Justice has established the EP as the trustee of popular democracy at the European

level of lawmaking. The legislative participation of Parliament is also one of the main issues that induce legal basis disputes between the institutions of the Union. The Court of Justice has developed a text rules for the determining the correct legal basis of legal acts, taking into account among others the highest level of parliamentary participation possible. The limits of the budgetary and consultative powers of the Parliament have also been fine-tuned by the EU judiciary.

The Court of Justice has managed to uphold (and, if necessary, recondition) the institutional balance foreseen by the Treaties – although not necessarily in the *expressis verbis* rules, but more the system, general scheme and spirit of the Treaties. Considerations relating to the Parliament being the depositary of popular democracy have led the Court in many cases to go beyond a strict literal interpretation of written primary law, and to resort to a systematical (contextual) and teleological approach. Regarding the relevant case law, the Court of Justice should not, however, be accused of excessive judicial activism: fulfilling its role as a “constitutional court” of a supranational community, it has defended and promoted essential values recognised in public law such as the availability of a judicial remedy against all measures producing legal effects vis-à-vis third parties, the participation of the public in lawmaking, and the *sui generis* system of checks and balances regarding the institutional structure of the Union.

Rövidítések jegyzéke

CBP	US Bureau of Customs and Border Protection
EAK	Európai Atomenergia Közösség
EAKSz.	Európai Atomenergia Közösség létrehozásáról szóló szerződés
EBHT	Európai Bírósági Határozatok Tára
EEO	Egységes Európai Okmány
EGK	Európai Gazdasági Közösség
EGKSz.	Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról szóló szerződés
EJEB	Emberi Jogok Európai Bírósága
EJEE	Emberi Jogok Európai Egyezménye
EK	Európai Közösség
EKSz.	Európai Közösség létrehozásáról szóló szerződés
ELFAA	European Low Fares Airline Association
EP	Európai Parlament
EPRA	European Parliament Representation Act
ESZAK	Európai Szén- és Acél Közösség
ESZAKSz.	Európai Szén és Acél Közösség létrehozásáról szóló szerződés
EU	Európai Unió
EUMSz.	Európai Unió működéséről szóló szerződés
EUSz.	Európai Unióról szóló szerződés
IATA	International Air Transport Association
PNR	Passenger Name Records
QCC	Qualifying Commonwealth Citizen
Technikai Csoport	Független Képviselők Technikai Csoportja – Vegyes Csoport
TOT	Tengerentúli országok és területek

Irodalomjegyzék

Szakkönyvek, monográfiák, kommentárok

- ARNULL, Anthony: The European Union and its Court of Justice (Second edition), Oxford University Press, 2006
- BEBR, Gerhard: Development of Judicial Control of the European Communities, Martinus Nijhoff, 1981
- BLUTMAN László: Az Európai Unió joga a gyakorlatban, HVG-Orac, 2011
- BLUTMAN László: EU-jog – működésben, Bába Kiadó, 2004
- BROWN, L. Neville – KENNEDY, Tom: The Court of Justice of the European Communities (Fourth edition), Sweet & Maxwell, 1994
- BRUHÁCS János: Nemzetközi Jog II. – Különös Rész, Dialóg-Campus, 1999
- CHALMERS, Damian – DAVIES, Gareth – MONTI, Giorgio: European Union Law (Second Edition), Cambridge University Press, 2010
- CHALMERS, George: A collection of treaties between Great Britain and other powers, J. Stockdale, 1790
- CHRONOWSKI Nóra: Integrálódó alkotmányjog, Dialóg-Campus, 2005
- DEHOUSSE, Renaud: The European Court of Justice – The Politics of Judicial Integration, Macmillan, Houndmills, 1998
- FARRELL, David M.– SCULLY, Roger: Representing Europe’s Citizens? Electoral Institutions and the Failure of Parliamentary Representation, Oxford University Press, 2007
- GOETERS, Hanna: Das institutionelle Gleichgewicht – seine Funktion und Ausgestaltung im Europäischen Gemeinschaftsrecht, Duncker & Humblot, 2008
- HORSPOOL, Margot – HUMPHREYS, Matthew: European Union Law (Fourth Edition), Oxford University Press, 2006
- HORVÁTH Zoltán – TAR Gábor: Az Európai Parlament, Földkőr, 2004
- JUDGE, David – EARNSHAW, David: The European Parliament (Second Edition), Palgrave Macmillan, 2008
- JUDGE, David – EARNSHAW, David: The European Parliament, Palgrave-Macmillan, 2003
- KECSKÉS László: EU-jog és jogharmonizáció (Bővített, harmadik kiadás), 2009, HVG-Orac,
- Kovács Péter: Nemzetközi közjog, Osiris, 2006
- MANCINI, G. Federico: Democracy and Constitutionalism in the European Union, Hart Publishing, 2000
- OSZTOVITS András (szerk.): Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata, Complex Kiadó. Budapest, 2011
- MITSILEGAS, Valsamis: EU Criminal Law, Hart Publishing, 2009
- PIODI, Franco: Az egységes parlament felé. Az ESZAK Parlamenti Közgyűlésének hozzájárulása a Római Szerződésekhez, Európai Parlament Elnökségi Főigazgatóság, Irrattár és Dokumentációs Központ, 2007
- RITTBERGER, Berthold: Building Europe’s Parliament – Democratic Representation beyond the Nation State, Oxford University Press, 2005
- SCHERMERS, Henry G. – Waelbroeck, Denis F.: Judicial Protection in the European Communities (Fifth Edition), 2002

- SCHROEDER, Werner: Das Gemeinschaftsrechtssystem, Mohr Siebeck, 2002
- SCHWARZE, Jürgen (Hrsg.): EU-Kommentar (1. Auflage), Nomos, 2000
- SZALAYNÉ Sándor Erzsébet: Az Európai Unió közzégi alapjai I., Dialóg-Campus, 2003
- TÜRK, Andreas H.: Judicial Review in European Law, Edward Elgar Publishing, 2009
- VAN DER HULST, Marc: The Parliamentary Mandate – A Global Comparative Study, Interparliamentary Union, 2000
- VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: Az Európai Unió joga (Második, átdolgozott kiadás), KJK-Kerszöv, 2005
- VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: Az Európai Unió joga, Complex, 2010
- WEILER, Joseph: The Constitution of Europe: 'Do the New Clothes Have an Emperor?' and Other Essays on European Integration, Cambridge University Press, 1999

Tanulmányok (Folyóiratok, gyűjteményes kötetek, egyéb források)

- ADAM, Stanislas: Electoral rights under the review of the European Court of Justice: judicial trends and constitutional weaknesses. In: ČAPETA, Tamara (szerk.): Croatian Yearbook of European Law and Policy, University of Zagreb, 2007, 415-442. o.
- ARNULL, Anthony: Judgment of Solomon, European Law Review 1988/6., 414-415. o.
- ARNULL, Anthony: The Budget Case, European Law Review 1986/6., 431-435. o.
- ASZTALOS Zsófia: Az uniós polgárokat a tartózkodás helye alapján megillető európai parlamenti választójog, Európai Tükör 2007/4., 35-53. o.
- AUST, Helmut Philipp: Von Unionsbürgern und anderen Wählern – Der Europäische Gerichtshof und das Wahlrecht zum Europäischen Parlament, Zeitschrift für Europarechtliche Studien 2008/02., 253-274. o.
- BALL, Richard – DADOMO, Christian: Case C-133/06 European Parliament v. Council, European Public Law 2009/3., 335-347. o.
- BARENTS, René: The Internal Market Unlimited: some Observations on the Legal Basis of Community Legislation, Common Market Law Review 1993, 85–109. o.
- BEBR, Gerhard: The Standing of the European Parliament in the Community System of Legal Remedies: A Thorny Jurisprudential Development, in: Yearbook of European Law vol. 10., Oxford University Press, 1990, 171-207. o.
- BESSELINK, Leonard F. M.: Annotation of Case C-145/04 and C-300/04, Common Market Law Review 2008/3., 787-814. o.
- BIEBER, Roland: Institutionelle Probleme und Entwicklungstendenzen in der EG, Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa Institut 1983/22, Universität Saarland, 1983
- BIEBER, Roland: The Settlement of Institutional Conflicts on the Basis of Article 4 of the EC Treaty, Common Market Law Review 1984, 505-523. o.
- BOGDANDY, Armin von – BAST, Jürgen: The Federal Order of Competences, in: BOGDANDY, Armin von – BAST, Jürgen (eds.): Principles of European Constitutional Law (Second Revised Edition), Hart Publishing, 2009, 275-307. o.

- BOYRON, Sophie: The consultation procedure: has the Court of Justice turned against the European Parliament? *European Law Review* 1996, 145-149. o.
- BRADLEY, Kieran St. Clair: Halfway house: The 2006 comitology reforms and the European Parliament, *West European Politics*, 2008/4. 837-854. o.
- BRADLEY, Kieran St. Clair: Legal Developments in the European Parliament, in: *Yearbook of European Law* vol. 8., Oxford University Press, 1988, 189-213. o.
- BRADLEY, Kieran St. Clair: Legal Developments in the European Parliament, in: *Yearbook of European Law* vol. 11., Oxford University Press, 1991, 383-417. o.
- BRADLEY, Kieran St. Clair: Legal Developments in the European Parliament, in: *Yearbook of European Law* vol. 16, Oxford University Press, 1996, 423-454. o.
- BRADLEY, Kieran St. Clair: Maintaining the Balance: The Role of the Court of Justice in Defining the Institutional Position of the European Parliament, *Common Market Law Review* 1987, 41-64. o.
- BRADLEY, Kieran St. Clair: Powers and Procedures in the EU Constitution: Legal Bases and the Court, in: Craig, Paul – De Búrca, Gráinne (eds.): *The Evolution of EU Law (Second edition)*, Oxford University Press, 2010, 85-109. o.
- BRADLEY, Kieran St. Clair: Sense and Sensibility: Parliament v. Council continued, *European Law Review* 1991/3. 245-257. o.
- BRADLEY, Kieran St. Clair: The European Court and the Legal Basis of Community Legislation, *European Law Review* 1988/6., 379-402. o.
- BRADLEY, Kieran St. Clair: The Variable Evolution of the Standing of the European Parliament in Proceedings Before The Court of Justice, *Yearbook of European Law* vol. 8, Oxford University Press, 1988, 27-57. o.
- CARLSON, Scott Norman: The Use of Article 173(2) of the EEC Treaty to Contest Actions of the European Parliament, *18 Georgia Journal of International and Comparative Law* 1988, 86-99. o.
- CHALMERS, Damian: Justifying institutional accommodation, *European Law Review* 2008/08., 455-456. o.
- CHOPIN, Thierry – JAMET, Jean-Francois: The Distribution of MEP seats in the European parliament between the Member States: both a democratic and diplomatic issue, *European Issue* No. 71, Fondation Robert Schuman, 2007 (www.robert-schuman.eu/question_europe.php?num=qe-71&lg=en)
- CONWAY, Gerard: Recovering a Separation of Powers in the European Union, *European Law Journal* 2011/3., 304-322. o.
- CORBETT, Richard – JACOBS, Francis – SHACKLETON, Michael: *The European Parliament (Sixth edition)*, John Harper Publishing, 2005
- CORBETT, Richard – JACOBS, Francis – SHACKLETON, Michael: *The European Parliament (Seventh edition)*, John Harper Publishing, 2007
- CORTHAUT, Tim: Annotation of Case C-166/07, *Common Market Law Review* 2011, 1271-1296. o.
- CRAIG, Paul – DE BÚRCA, Gráinne: *EU Law – Texts, Cases and Materials*, Oxford University Press, 2008
CRAIG, Paul: Annotation of Case C-133/06 Parliament v Council, *Common Market Law Review* 2009/4., 1265-1276. o.

- CRUM, Ben: „Tailoring Representative Democracy to the European Union: Does the European Constitution Reduce the Democratic Deficit?” *European Law Journal* 2005/4., 452-467. o.
- CULLEN, Holly – CHARLESWORTH, Andrew: *Diplomacy by Other Means: The Use of Legal Basis Litigation as a Political Strategy by the European Parliament and Member States*, *Common Market Law Review* 1999, 1243-1270. o.
- DAHL, Robert A.: *A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation*, *Political Science Quarterly* 1994/1., 23-34. o.
- DANKERT, Piet: *The Joint Declaration by the Community Institutions of 30 June 1982 on the Community Budgetary Procedure*, *Common Market Law Review* 1983, 701-712. o.
- DAWES, Anthony – KUNOY, Bjorn: *Plate tectonics in Luxembourg: The ménage à trois between EC law, international law and the European Convention on Human Rights following the UN sanctions cases*, *Common Market Law Review* 2009/3., 73-104. o.;
- DE WAELE, Henri: *The Role of the European Court of Justice in the Integration Process: A Contemporary and Normative Assessment*, *Hanse Law Review* 2010/1., 3-26. o.
- DOUGLAS-SCOTT, Sionaidh: *A tale of Two Courts: Luxembourg, Strasbourg and the Growing European Human Rights Acquis*, *Common Market Law Review* 2006, 629-665. o.
- FENNEL, Phil: *The Transport Policy Case*, *European Law Review* 1985, 264-276. o.
- GILMORE, Gráinne – RIJMA, Jorrit: *Annotation of Joined Cases C-317/04 and C-318/04*, *Common Market Law Review* 2007, 1081-1099. o.
- GRIMMEL, Andreas: *Politics in Robes? The European Court of Justice and the Myth of “Judicial Activism”*, *Europa Kolleg Hamburg Institute for European Integration, Discussion Paper No 2/11, 2011* (http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1803156)
- GROMLEY, Laurence W.: *Judicial Review in EC and EU Law – Some Architectural Malfunctions and Design Improvements?* *Durham European Law Institute, 2000*
- HARTLEY, Trevor: *Where should the European Parliament meet?* *European Law Review* 1984/2., 44-46. o.
- HERLIN-KARNELL, Ester: *Commission v. Council: Some Reflections on Criminal Law in the First Pillar*, *European Public Law* 2007, 69-84. o.
- HULTEN, Michiel: *A Tale of Two Cities*, *Brussels-Strasbourg Seat Study Group, 2011* (<http://www.brusselsstrasbourgstudy.eu/resources/A+Tale+of+Two+Cities.pdf>)
- INGLIS, Krystin: *Annotation of Case C-413/04, Case C-414/04, Case 273/04*, *Common Market Law Review* 2009/3., 641-663. o.
- JACQUÉ, Jean-Paul: *The Principle of Institutional Balance*, *Common Market Law Review* 2004, 383-391. o.
- KARDOSNÉ Kaponyi Erzsébet: *A terrorizmus elleni küzdelem és az emberi jogok tiszteletben tartásának kettős követelménye*, *Acta Humana Emberi Jogi Közlemények* 2006/3-4., 47-72. o.
- KECSKÉS László – RÓNA András: *Az Európai Bíróság – múlt, jelen, jövő*, *Jogtudományi Közlöny* 1999/5., 223-231. o.
- KIRCHNER, Emil – WILLIAMS, Karen: *The legal, political and institutional implications of the Isoglucose Judgments* 1980, *Journal of Common Market Studies* 1983/2., 173–190. o.

- KOCHENOV, Dimitry: The Puzzle of Citizenship and Territory in the EU: On European Rights Overseas, *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2010/3., 230–251. o.
- KOVÁCS Krisztián: A komitológia eljárásának változása és az Európai Parlament hatáskörének növekedése, *Európai Tükör* 2006/11., 97-101. o.
- LEHMANN, Wilhelm: The European Elections: EU Legislation, National Provisions And Civic Participation, *European Parliament Directorate General For Internal Policies*, 2009
- LENAERTS, Koen: Some reflections on the separation of powers in the European Community, *Common Market Law Review* 1991, 11-35. o.
- LINTNER, Pamela – VACCARI, Beatrice: The European Parliament’s Right of Scrutiny over Commission Implementing Acts: A Real Parliamentary Control? *EIPASCOPE* 2005/1., 15-25. o.
(aei.pitt.edu/5941/1/scop05_1_3.pdf)
- MANCINI, G. Federico – KEELING, David T.: Democracy and the European Court of Justice, *The Modern Law Review* 1994/2., 175-190. o.
- MCCOWN, Margaret – JUN, Hae-Won: Inter-Institutional Disputes in the EU: The Constitutional Dimension of European Judicial Integration, Paper prepared for delivery at the 2003 Annual Meeting of the American Political Science Association, August 28 – August 31, 2003
- MCCOWN, Margaret: Precedent and Judicial Decision Making: The Judge Made Law of the European Court of Justice, Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, 2002 (http://www.allacademic.com/meta/p65974_index.html)
- MCCOWN, Margaret: The European Parliament before the bench: ECJ precedent and EP litigation strategies, *Journal of European Public Policy* 2003/6., 974-995. o.
- MCCOWN, Margaret: The use of judge-made law in European judicial integration: Precedent-based arguments in EU interinstitutional disputes, University of Oxford, 2001
(http://aei.pitt.edu/2141/1/002191_1.PDF)
- MICOSSI, Stefano: Democracy in the European Union, Center for European Policy Studies Working Document No. 286, 2008
- MINOR, Jacqueline: A further skirmish in the battle of Parliament’s seat, *European Law Review* 1992, 517-522. o.
- MOHAY Ágoston: A közös politikai meggyőződés, mint a frakcióalapítás egyik feltétele az Európai Parlamentben. In: *PhD Tanulmányok 7.*, Pécsi Tudományegyetem, 2008, 269-292. o.
- MOHAY Ágoston: A Matthews-ügy utóélete - Az Európai Parlament választására vonatkozó gibraltári szabályozás közösségi jogba ütközésnek kérdése, *Jogtudományi Közlöny* 2008/10., 489-496. o.
- MOHAY Ágoston: Az Európai Parlament működési helyeinek kérdése az Európai Bíróság esetjogának tükrében. *Európai Jog* 2009/5., 3-15. o
- MOHAY Ágoston: The locus standi of the European Parliament in annulment proceedings. In: *Selected Essays of Faculty of Law University of Pécs*, *Studia Iuridica* No. 144., Pécsi Tudományegyetem, 2009, 193-212. o.
- MOHAY Ágoston: Az Európai Parlament költségvetési hatásköre, *Európai Jog* 2007/6., 3-11. o.

- MOHAY Ágoston – TAKÁCS Tamara: The Role of National Parliaments in the EU after the Lisbon Treaty, in: DRINÓCZI Tímea – TAKÁCS Tamara (eds.): Cross-border and EU legal issues: Hungary – Croatia, University of Pécs – J.J. Strossmayer University of Osijek, Pécs-Osijek, 2011, 483-498. o.
- MONAR, Jörg: The European Union's institutional balance of power after the Treaty of Lisbon, in: The European Union after the Treaty of Lisbon: Visions of leading policy-makers, academics and journalists, European Union, 2011, 60-85. o.
- NETTESHEIM, Martin: Zum Status der Mitglieder des Europäischen Parlaments, Juristen Zeitung, 2003/19., 950-956. o.
- NICOLAIDIS, Kalypso: „We, the Peoples of Europe...” Foreign Affairs 2004/6., 97-110. o.
- NINATTI, Stefania: How Do Our Judges Conceive of Democracy? The Democratic Nature of the Community Decision-Making Process under Scrutiny of the European Court of Justice, Jean Monnet Working Paper 10/03, 2003 (<http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/03/031001.rtf>)
- NUFFEL, Piet van: Parliament v. Council, Columbia Journal of European Law, 1995/1., 504-515. o.
- OBERMAIER, Andreas J.: Fine-tuning the Jurisprudence: The ECJ's Judicial Activism and Self-restraint, Austrian Academy of Sciences Institute for European Integration Research, Working Paper 02/2008, (<http://www.eif.oeaw.ac.at/downloads/workingpapers/wp2008-02.pdf>)
- OBWEXER, Walter: Die Neuordnung des Gerichtsystems nach Nizza, in: Griller, Stefan – Hummer, Waldemar (Hrsg.): Die EU nach Nizza – Ergebnisse und Perspektiven, Springer, 2002, 239-280. o.
- OFFERMAN, Klaus H. (ed.): European Parliament and European Court of Justice - Evolution of ECJ jurisprudence with regard to upholding the rights and enhancing the role of Parliament, European Parliament Directorate-General for Research, 1997
- PACZOLAY Péter: A magyar alkotmány jövője és az uniós csatlakozás, Politikatudományi Szemle 2004/1-2., 31-48. o.
- PADOA-SCHIOPPA, Antonio: Germany and Europe - The judgment of the Court of Karlsruhe, Perspectives on Federalism, Vol. 1, 2009/1.
- PRECHAL, Sacha: Institutional Balance: A Fragile Principle with Uncertain Contents, in: HEUKELS, Ton – BLOKKER, Niels M. – BRUS, Marcel: The European Union After Amsterdam, Kluwer Law International, 1998, 273-294. o.
- RAFARACI, Tommaso – Belfiore, Rosanna: Judicial Protection of Individuals under the Third Pillar of the European Union, Jean Monnet Working Paper 10/07, 2007 (<http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/07/071001.html>)
- RANDAZZO, Vincenzo: Annotation of Case C-155/07, Parliament v Council, Common Market Law Review 2009, 1277-1292. o.
- SCHOO, Johann: Das Europäische Parlament und sein Verfassungsgericht, Europäische Grundrechte-Zeitschrift, 1990/23-24
- SCHOO, Johann: Von Strahlenschutz zum Pflanzenschutz – Nichtigkeitsklagen des Europäischen Parlaments, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 1996/19., 581-583. o.
- SCHWEITZER, Michael: Kommentar zum Artikel 289 EGV, In: GRABITZ-HILF: Das Recht der Europäischen Union (Band III.), C. H. Beck Verlag – Ergänzungslieferung 28/2005, 1-2. o.

- SHAW, Jo: How European are European Parliament Elections? European Parliament, Strasbourg, 2008 (PE 408.300)
- SKIADAS, Dimitrios V.: Judicial Review of the Budgetary Authority during the enactment of the European Union's Budget, European Integration Online Papers 2000/7. (<http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-007a.htm>)
- SOMSEN, Han: Annotation of Case 300/89 Commission v Council (Titanium dioxide), Common Market Law Review 1992/1., 140-151. o.
- SUSKI, Birgit: Das Europäische Parlament – Volksvertretung ohne Volk und Macht? Duncker & Humblot, 1996
- SZALAYNÉ Sándor Erzsébet: Az alapjogok három jogrendszer metszéspontjában, Állam- és Jogtudomány 2009/3., 365-398. o.
- TÓSZEGI Barbara: Az EGKSz. 196. cikkének magyarázata, in: Osztovits András (szerk.): Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata, Complex, 2008, 1268-1271. o.
- VAN ALSTYNE, William W.: A Critical Guide to Marbury v. Madison, Duke Law Journal 1969/1., 1-47. o.
- VAN OOIK, Roland: Cross-Pillar Litigation Before the ECJ: Demarcation of Community and Union Competences, European Constitutional Law Review 2008, 399-419. o.
- VAN OOIK, Roland: The European Court of Justice and the Division of Competences in the European Union, in: OBRADOVIC, Daniela – LAVRANOS, Nikolaos (eds.): Interface between EU Law and National Law, Europa Law Publishing, 2007, 11-40. o.
- WASMEIER, Martin – THWAITES, Nadine: The 'battle of the pillars': does the European Community have the power to approximate national criminal laws? European Law Review 2004, 613-635. o.
- WEILER, Joseph: Pride and Prejudice – Parliament v. Council, European Law Review 1989, 334-346. o.
- WIEDMANN, Thomas – Barrett, John: European Parliament two-seat operation: Environmental costs, transport & energy, Eco-Logica Ltd., 2007 (http://archive.greens-efa.eu/cms/default/dokbin/328/328808.mep_travelling_circus_pdf@en.pdf)
- ZULEEG, Manfred: Demokratie durch Rechtsprechung, in: MICKLITZ, Hans-W. – TONNER, Klaus, KRÄMER, Ludwig: Law and Diffuse Interests in the European Legal Order – Liber Amicorum Norbert Reich, Nomos, 1997, 1-10. o.

Újságcikkek

- One-seat Parliament campaign in EU Treaty pitfall, EurActiv 21.09.2006 (<http://www.euractiv.com/en/opinion/seat-parliament-campaign-eu-treaty-pitfall/article-158058>)
- CORBETT, Richard: Strasbourg for EU summits. Euobserver 06.02.2007 (<http://euobserver.com/9/23435>)
- "Strasbourg n'est pas négociable", Dernières Nouvelles D'alsace, 24.05.2007. (<http://www.dna.fr/articles/200705/24/sarkozy-defend-son-traite-simplifie-seule-solution,international,000012518.php>)
- Heated Parliament debate on 'one-seat' campaign, EurActiv 26.02.2008. (<http://www.euractiv.com/en/future-eu/heated-parliament-debate-seat-campaign/article-170547>)

- LASRY, Benjamin: European Parliament roof in Strasbourg collapses, EU Debate 2009, 13.08.2008
(<http://www.eudebate2009.eu/eng/article/25846/european-parliament-roof-strasbourg-collapses.html>)
- MAHONY, Honor: MEPs shift to Brussels after ceiling collapse, Euobserver 22.08.2008.
(<http://euobserver.com/?aid=26630>)
- PHILIPS, Leigh: MEPs reduce presence in Strasbourg. Euobserver 09.03.2011.
(<http://euobserver.com/9/31950>)

Felhasznált jogesetek jegyzéke

Európai Bíróság

- 101/63. sz. Albert Wagner kontra Jean Fohrmann és Antoine Krier ügy [EBHT 1964., 383.o.]
- 48/65. sz. Lütticke kontra Bizottság ügy [EBHT 1966., 293. o.]
- 41/69. sz. Chemiefarma kontra Bizottság ügy [EBHT 1970., 661. o.]
- 4/73. sz. Nold kontra Bizottság ügy [EBHT 1974, 491. o.]
- 36/75. sz. Rutili kontra Ministre de l'intérieur ügy [EBHT 1975, 1219. o.]
- 103/77. sz. Royal Scholten Honig [Holdings] Ltd. kontra Intervention Board for Agricultural Produce és 145/77. sz. Tunnel Refineries Ltd. kontra Intervention Board for Agricultural Produce egyesített ügyek [EBHT 1978., 2037. o.]
- 87/77., 130/77., 22/83., 9/84. és 10/84. sz. Salerno kontra Tanács és Bizottság egyesített ügyek esetén [EBHT 1985., 2523. o.]
- 44/79. sz. Hauer kontra Land Rheinland-Pfalz ügy [EBHT 1979, 3727. o.]
- 138/79. sz. Roquette Frères kontra Tanács ügy, EBHT 1980., 3333. o.
- 139/79. sz. Maizena GmbH kontra Tanács ügy, EBHT 1980., 3393. o.
- 817/79. sz. Buyl kontra Bizottság ügy [EBHT 1982., 245. o.]
- 208/80. sz. Lord Bruce of Donington kontra Eric Gordon Aspden ügy [EBHT 1981., 2205. o.]
- 230/81. sz. Luxemburg kontra Európai Parlament ügy [EBHT 1983., 255. o.]
- 13/83. sz. Parlament kontra Tanács ügy [EBHT 1985., 1513. o.]
- 108/83. sz. Luxemburg kontra Európai Parlament ügy [EBHT 1984., 1945. o.]
- 294/83. sz. Parti écologiste „Les verts” kontra Európai Parlament ügy [EBHT 1986., 1339. o.]
- 253/84. sz. GAEC de la Segunde ügy [EBHT 1987., 1493. o.]
- 20/85. sz. Roviello kontra Landesversicherungsanstalt Schwaben [EBHT 1988, 2805. o.]
- 78/85. sz. Európai Jobboldal csoportja kontra Parlament ügyben [EBHT 1986., 1753. o.]
- 149/85. sz. Roger Wybot kontra Edgar Faure és társai ügy [EBHT 1986., 2391. o.]
- 358/85. sz. és 51/86. sz. Francia Köztársaság kontra Európai Parlament egyesített ügyek [EBHT 1988., 4821. o.]
- 34/86. sz. Tanács kontra Parlament ügy [EBHT 1986., 2155. o.],
- 204/86. sz. Görög Köztársaság kontra Tanács ügy [EBHT 1988., 5323.o.]
- 165/87. sz. Bizottság kontra Tanács ügy [EBHT 1988., 5545. o.]
- 242/87. sz. Bizottság kontra Tanács ügy [EBHT 1989., 1425. o.]
- 302/87. sz. Parlament kontra Tanács ügy [EBHT 1988., 5615. o.]
- 377/87. sz. Parlament kontra Tanács esetben [EBHT 1988., 4017. o.]
- 383/87. sz. Bizottság kontra Tanács ügy [EBHT 1988., 04051. o.]
- 70/88. sz. Parlament kontra Tanács ügy [EBHT 1990., I-2041. o.]
- C-2/88. sz. Zwartveld és társai ügyben hozott végzés [EBHT 1990., I-3365. o.]
- C-213/88. és C-39/89. sz. Luxemburg kontra Európai Parlament egyesített ügyek [EBHT 1991., I-5643. o.]
- C-10/89. sz. CNL Sucal SA kontra Hag ügy [EBHT 1990., I-3711. o.]
- C-201/89. sz. Le Pen és Front national kontra Detlef Puhl és mások ügy [EBHT 1990., I-01183. o.]
- C-260/89. sz. Elliniki Radiophonia ügy [EBHT 1991, 2925. o.]
- C-300/89. sz. Bizottság kontra Tanács ügy [EBHT 1991, I-02867.]
- C-65/90. sz. Parlament kontra Tanács ügy [EBHT 1992., I-04593. o.]
- C-68/90. sz. Yvan Blot és Front National kontra Európai Parlament [EBHT 1990., I-02101. o.]
- C-260/90. sz. Leplat kontra Francia Polinézia ügy [EBHT 1992., I-643. o.]
- C-284/90. sz. Parlament kontra Tanács ügy [EBHT 1992., 2277. o.]
- C-181/91. és C-248/91. sz. Parlament kontra Tanács és Bizottság egyesített ügyek [EBHT 1993., I-3685. o.]
- C-267/91. és C-268/91. sz. Keck és Mithouard egyesített ügyek [EBHT 1993., I-6097. o.]
- C-314/91. sz. Weber kontra Európai Parlament ügy [EBHT 1993., I-01093. o.]
- C-316/91. sz. Parlament kontra Tanács ügy [EBHT 1994., I-625. o.]
- 1/92. sz. vélemény [EBHT 1992., I-2821. o.]
- 2/92. számú vélemény [EBHT 1995., I-521. o.]
- C-25/92. sz. Miethke kontra Parlament ügy [EBHT 1993., I-0473. o.]
- C-41/92. sz. Liberális Demokraták kontra Európai Parlament ügy [EBHT 1993., I-3153. o.]

- C-388/92. sz. Parlament kontra Tanács ügy [EBHT 1994., I-02067. o.]
- C-65/93. sz. Parlament kontra Tanács ügy [EBHT 1995., I-00643. o.]
- C-360/93. sz. Parlament kontra Tanács ügy [EBHT 1996., I-1195. o.]
- C-417/93. sz. Parlament kontra Tanács ügy [EBHT 1995., I-01185. o.]
- 1/94. számú vélemény [EBHT 1994., I-5267. o.]
- C-21/94. sz. Parlament kontra Tanács ügy [EBHT 1995., I-01827. o.]
- C-271/94. sz. Parlament kontra Tanács ügy [EBHT 1996., I-1689. o.]
- C-285/94. sz. Olaszország kontra Bizottság ügy [EBHT 1997, I-3519.]
- C-41/95. sz. Tanács kontra Parlament ügy [EBHT 1995., I-04411. o.]
- C-345/95. sz. Francia Köztársaság kontra Európai Parlament ügy [EBHT 1997., I-05215. o.]
- C-392/95. sz. Parlament kontra Tanács ügy [EBHT 1997., I-03213. o.]
- C-22/96. sz. Parlament kontra Tanács (IDA) ügy [EBHT 1998., I-03231. o.]
- C-170/96. sz. Bizottság kontra Tanács ügyben [EBHT 1998., I-2763. o.]
- C-110/97. sz. Hollandia kontra Tanács ügy [EBHT 2001., I-8763. o.]
- C-164/97. és C-165/97. sz. Parlament kontra Tanács egyesített ügyek [EBHT 1999., I-01139. o.]
- C-376/98. sz., Németország kontra Parlament és Tanács ítélet [EBHT 2000., I-8419. o.]
- C-93/00. sz. Parlament kontra Tanács ügy [EBHT 2001., I-10119. o.]
- C-94/00. sz. Roquette Frères ügyben hozott ítélet [EBHT 2002., I-9011. o.]
- C-338/01. sz. Bizottság kontra Tanács ügy [EBHT 2004., I-4829. o.]
- C-486/01. P. sz. Front national kontra Európai Parlament ügy [EBHT 2004, I-6289.]
- C-488/01. P. sz. Martinez kontra Európai Parlament [EBHT 2003., I-13355.]
- C-491/01. sz. The Queen kontra Secretary of State for Health ügy [EBHT 2002, I-11453. o.]
- C-94/03. sz. Bizottság kontra Tanács ügy [EBHT 2006., I-1. o.]
- C-176/03. sz. Bizottság kontra Tanács ügy [EBHT 2005., I-07879. o.]
- C-178/03. sz., Bizottság kontra Parlament és Tanács ügy [EBHT 2006., I-107. o.]
- C-208/03. P. sz. Le Pen kontra Parlament ügy [EBHT 2005., I-6051. o.]
- C-436/03. sz. Parlament kontra Tanács ügyet [EBHT 2006., I-03733. o.]
- C-540/03. sz. Parlament kontra Tanács ügy [EBHT 2006., I-5769. o.]
- C-145/04. sz. Spanyol Királyság kontra Egyesült Királyság ügy [EBHT 2006. I-7917. o.]
- C-300/04. sz. M. G. Eman és O. B. Sevinger kontra College van burgemeester en wethouders van Den Haag ügy [EBHT 2006., I-08055. o.]
- C-317/04. és C-318/04. sz. Parlament kontra Tanács és Bizottság ügyek [EBHT 2006., I-4721. o.]
- C-344/04. sz., International Air Transport Association és a European Low Fares Airline Association kérelmére, The Queen kontra Department for Transport ügy [EBHT 2006., I-403. o.]
- C-413/04. sz. Parlament kontra Tanács ügy [EBHT 2006., I-11221. o.]
- C-414/04. sz. Parlament kontra Tanács ügy [EBHT 2006., I-11279. o.]
- C-91/05. sz. Bizottság kontra Tanács ügy [EBHT 2008., I-3651. o.]
- C-403/05. sz. Parlament kontra Bizottság ügy [EBHT 2007., I-9045. o.]
- C-415/05. P. sz. Kadi és Al Barakaat kontra Tanács egyesített ügyek [EBHT 2008., I-0635. o.]
- C-440/05. sz. Bizottság kontra Tanács ügy [EBHT 2007., I-9097. o.]
- C-441/05. sz. Roquette Frères kontra Ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et de la Ruralité ügy [EBHT 2007., I-1993. o.]
- C-133/06. sz. Parlament kontra Tanács ügy [EBHT 2008., I-3189. o.]
- C-155/07. sz. Parlament kontra Tanács ügy [EBHT 2008., I-08103. o.]
- C-166/07. sz. Parlament kontra Tanács ügy [EBHT 2009., I-07135. o.]
- C-200/07. és C-201/07. sz. Marra kontra De Gregorio és Clemente egyesített ügyek [EBHT 2008., I-07929. o.]
- C-393/07. és C-9/08. sz. Olasz Köztársaság és Beniamino Donnici kontra Európai Parlament egyesített ügyek [EBHT 2009., I-3679. o.]
- C-163/10. sz. ügy. Aldo Patriciello elleni büntetőeljárás [EBHT-ban még nem tették közzé.]
- C-237/11. sz. Franciaország kontra Parlament ügyben benyújtott kereset (HL 2011 C 226., 24. o.)
- C-238/11. sz. Franciaország kontra Parlament ügyben benyújtott kereset (HL 2011 C 226., 25. o.)

Törvényszék (Elsőfokú Európai Bíróság)

- T-222/99., T-327/99. és T-329/99. sz. Martinez és mások kontra Európai Parlament egyesített ügyek [EBHT 2001, II-2823. o.],
- T-353/00. sz. Le Pen kontra Európai Parlament ügy [EBHT 2003., II 1729. o.]
- T-236/00. sz. Gabriele Stauner és mások kontra Európai Parlament ügyben hozott végzés [EBHT 2002., II-135. o.]
- T-177/01. sz. Jégo-Quéré kontra Bizottság ügy [EBHT 2002, II-2365.]
- T-345/05. sz. Ashley Neil Mote kontra Európai Parlament ügy [EBHT 2008., II-02849. o.]
- T-215/07. sz. Donnici kontra Parlament ügy [EBHT 2007., II 5239. o.]

Emberi Jogok Európai Bírósága

- Alliance des Belges de la Communauté Européene v. Belgium, Application No. 8612/79, Dec. 10.5.1979, D.R. 15, p. 259
- Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium, Application No. 9267/81, 2.3.1987, Series A No. 113)
- Tête v. France, Application No. 11123/84, Dec. 9.12.1987, D.R. 54, p. 52
- Fournier v. France, Application No. 11406/85, Dec. 10.3.1988, D.R. 55, p. 130
- Denise Matthews v. the United Kingdom, Application No. 24833/94, Decisions and Reports 1999-I.
- Melnitchenko v. Ukraine, Application No. 17707/02, Ítéletek és határozatok tára 2004 X
- Oslin Benito Sevinger and Michiel Godfried Eman v. the Netherlands, Applications nos. 17173/07 and 17180/07.

Bundesverfassungsgericht (Német Szövetségi Köztársaság)

- BVerfGE 80, 188 (<http://www.wahlrecht.de/wahlpruefung/19890613.htm#221>)
- BVerfG 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009
(http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html)

Supreme Court (Amerikai Egyesült Államok)

- Marbury v. Madison [5 U.S. 137 (1803)]
(http://www.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC_CR_0005_0137_ZS.html)