

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/342624996>

Felvetések és feltevések hatásköréről, szerepfelfogásról és egyensúlyról az Európai Unió "intézményi háromszöge" kapcsán

Chapter · July 2020

CITATIONS

0

READS

15

2 authors, including:



Marton Sulyok

University of Szeged

30 PUBLICATIONS 5 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



NATION, COMMUNITY, MINORITY, IDENTITY - THE PROTECTIVE ROLE OF CONSTITUTIONAL COURTS [View project](#)



SZTE IM KOP2016 [View project](#)

Felvetések és feltevések hatásköréről, szerepfelfogásról és egyensúlyról az Európai Unió „intézményi háromszöge” kapcsán

Prof. Dr. Trócsányi László
egyetemi tanár (SZTE ÁJK, KRE ÁJK)

dr. Sulyok Márton
egyetemi adjunktus (SZTE ÁJK)

Dezső Márta az utóbbi évtizedek magyar és nemzetközi alkotmányjogi irodalmában több szempontból is „intézményesült”. Szegeden az 1990-es években számtalanszor számíthattunk kollegiális segítségére kutatásban, doktori eljárásokban, más együttműködésekben. Örömmel emlékezünk az MTA Jogtudományi Intézet egykori munkatársára hetvenedik születésnapja alkalmából, és az általa felnevelt, illetve munkásságán felnevelkedett közjogászok új generációja nevében is köszöntjük őt. Neve a választási rendszerek vizsgálatán¹ és a magyar alkotmányjog számos témájának lexikális elemzésén túl a magyar alkotmányosság és az európai integráció kérdéseinek összefüggéseivel² is egybeforrott. Tisztelettel adózva munkássága előtt, írásunkban olyan európai alkotmányjogi kérdések vizsgálatát végezzük el, amelyek az európai integráció jövőjével és az egység alkotmányos vonatkozásaival állnak összefüggésben, hiszen – ahogy ő és Vincze Attila írták – „[a]z európai jogrend létének és működésének alapja a szuverén tagállamok szerződéses akarata [...]”.³

1. Bevezetés

Az Európai Unió alkotmányos keretrendszerével és alkotmányjogának a nemzeti alkotmányjogokkal való összefüggésével foglalkozó alkotmányjogászokként fontosnak tartjuk az EU-n belüli hatalommegosztás és intézményi egyensúly kérdéseinek vizsgálatát a sikeres európai projekt és a hosszú életű integráció szolgálatában. Európa jövője mindannyiunk jövője.

A Lisszaboni Szerződéssel életbe lépő reform olyan mélyreható változásokat eredményezett az Európai Unió működésében és intézményrendszerében, amelyek az EU-s intézmények tagállamokkal való viszonyára és azok mindennapi működésére is hatással vannak. A Szerződésből kiolvasztott alkotmányos identitás doktrínája és annak kapcsán a lényegi állami funkciók mögött meghúzódó hatásköri kérdések összefüggése a magyar és más tagállami alkotmányjogokkal olyan területek, amelyek szükségessé teszik annak vizsgálatát, hogy miként alakult az uniós intézmények egymáshoz való viszonya és a közöttük lévő egyensúly, tekintettel azok tagállamokra gyakorolt hatására is. Ez olyan további kérdések vizsgálatára is rávezeti a lelkes kutatót, mint az uniót megalapozó elvek: a szupranacionalitás (a Parlament karaktere, a Bizottság szerepfelfogásának megváltozása) és az intergovernmentalizmus (a Tanács szerepének változása) további szerepének vizsgálata.

¹ DEZSŐ Márta: *A szocialista országok választási rendszerei*, Budapest, MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, 1983, 486.; DEZSŐ Márta: *Képviselő és választás a parlamenti jogban*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1998, 210.; DEZSŐ Márta – TÓTH Zoltán: *Választás és választási eljárás*, Budapest, Rejtjel Kiadó, 2002, 272.

² DEZSŐ Márta – VINCZE Attila: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*, Budapest, HVG-ORAC, 2006 és következő kiadások. Valamint ugyanők: DEZSŐ Márta – VINCZE Attila (szerk.): *A magyar alkotmányjog európai uniós forrásai. Szöveggyűjtemény*, Budapest, Osiris, 2004, 551.

³ DEZSŐ – VINCZE 2006 (2. lj.) 14.

A közelmúlt egyik jelentős és releváns hazai jogirodalmi forrásában, amely alapvető uniós és tagállami alkotmányjogi kérdésekkel foglalkozik,⁴ Fekete Balázs – Andrew Moravcsikra is utalva – úgy fogalmaz e fenti elvek kapcsán, hogy a politikai egységek szigorú elhatárolásával operáló klasszikus (bodin-i) szuverenitás-felfogás áll a kormányköziség elvének háttérben. Ennek okaként jelöli meg, hogy a szuverén hatáskörök végső átruházása így lehetetlenné válik nemzetek feletti, vagyis szupranacionális szervezetekre.⁵ Ezen narratívába ágyazza Fekete Michael O’Keoheane ún. szuverenitás-egyesítési (*sovereignty pooling*) elméletének bemutatását, amelynek lényegét egy nagyon fontos üzenetben ragadja meg. Ahogy a szakpolitika-alkotás folyamatának példáján keresztül fogalmaz: „*a sikeres államközi együttműködést meg lehet teremteni a különféle állami szuverenitásigények túlhangsúlyozása nélkül is, mivel a szupranacionális intézményi innováció meg tudja azokat szelídíteni*”.⁶

Az intézményi innováció vitathatatlanul nagyon fontos nézőpont az Unió jelenéről és jövőjéről folytatott diskurzusban és az erre épülő reformfolyamatokban. Az EU jövőjéről jelenleg az EU-ban és a tagállamokban is párbeszéd folyik immáron 2017 óta, s ennek folytatását prioritásként tüzték zászlajukra a 2019-ben mandátumukat kezdő EU-s intézmények is. Írásunkban ezen EU-s intézmények jellegével és szerepével, majd azok egyensúlyával foglalkozunk Európa jelene és jövője tükrében.

2. Felvetések és feltevések

Minden válságától, kihívásától és problémájától eltekintve az Európai Uniót mindennek felett az különbözteti meg más nemzetközi szervezetektől, hogy nem hasonlít semmilyen más nemzetközi szinten létező szerveződésre.⁷ Egy angol szerzőpáros, John Peterson és Michael Shackleton, nyolc okot nevez meg, amiért szükségesnek tartják az uniós intézmények ismeretét és vizsgálatát:

- (i) az EU a legfontosabb nem állami szereplő (*non-state actor*) a kortárs nemzetközi kapcsolatokban, melynek
- (ii) intézményrendszere a kontinuitás és változás egyedi elegyeként alakul, s melynek
- (iii) intézményei a tagállamok kormányainak képviselői által kötött alkuk kikényszerítésének eszközüül szolgálnak, és amelyek
- (iv) jogi autoritással rendelkeznek arra, hogy az érdekeket az Unió szintjén egyesítsék.⁸

Peterson és Shackleton szerint az intézmények tudományos vizsgálata fontos eredményekre vezet az erre vállalkozót, mert

- (v) e intézmények ugyan erősek, de nem kedveltek a tagállamok polgársága által (ld. a demokratikus deficit problémakörét), pedig
- (vi) kapcsolatot alkotnak Brüsszel és a tagállamok, valamint az EU és a tág értelemben vett világ között, mindezt
- (vii) olyan politikák alkotásával, amelyek az egyes intézmények versenyének eredői lesznek. (Ezzel kapcsolatban fontos az intézmények szerepváltozása Lisszabon után és e szerepek felfogása). Utolsóként azt emelik ki, hogy

⁴ CHRONOWSKI Nóra (szerk.): *Szuverenitás és államiság az Európai Unióban. Kortárs kérdések és kihívások*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017.

⁵ CHRONOWSKI (4. l.j.) 13-14.

⁶ CHRONOWSKI (4. l.j.) 15.

⁷ John PETERSON – Michael SHACKLETON (szerk.): *The Institutions of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2012, 1.

⁸ PETERSON – SHACKLETON (7. l.j.) 8-11, az idézett rész a 8. oldalon.

(viii) az előbbi politikák sikeressége a fenti kontextusban pedig azon áll vagy bukik, hogy az EU (s benne az intézmények természetesen) hogyan kezelik az EU bővítést.⁹

Az EU intézményeinek vizsgálatában természetesen a fentiekén túl van egy tág és egy szűk nézőpont is, amelyeket mindenféleképpen el kell különítenünk. Annál is inkább, hiszen a címben egy háromszögről ejtünk szót, amely zavart kelthet az olvasóban. Mik is ezek a nézőpontok?

Alapvetően az EU minden szervezete, amely valamely módon kapcsolatban áll a jogalkotással, döntéshozattal, vagy más közfunkciót tölt be, akár gyakorol közhatalmat, akár nem, nevezhető az EU intézményének. Ezen tág értelmezésben az EU szakosított szervei, ügynökségei (pl. FRA, Alapjogi Ügynökség), szolgálatai (EEAS, Európai Külügyi Szolgálat) és hivatalai (OLAF, Európai Csalás Elleni Hivatal), de még az egyes uniós bizottságok is (Gazdasági és Szociális Bizottság, Régiók Bizottsága) intézménynek minősülnek.

Ettől az intézményi rétegtől szűk értelemben különböznek az EU azon intézményei, amelyeket Lisszaboni Szerződés, pontosabban az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) 13. cikke, is ekként (vagyis mint *institution* = intézmény) nevesít, tekintettel az ún. intézményközi egyensúly (*interinstitutional balance*) elvére, amelyet e cikk (2) bekezdése tartalmaz.¹⁰ A Szerződés szerint ezen intézmények célja, hogy az Unió értékeit terjesszék, céljait elősegítsék, valamint az Unió, illetve a tagállamok polgárainak érdekeit szolgálják, és biztosítsák az uniós politikák egységes, hatékony és folyamatos érvényesülését.

Funkcionális szempontból közelítve a Szerződés szerinti uniós intézményekhez, kiemelkedik ezek sorából egy a döntéshozó szerveket magában foglaló hármasság, az ún. „intézményi háromszög” (*institutional triangle*): a Bizottság, a Parlament és a Tanács. Az EU-s döntéshozatal lényegét pedig ez a háromszög adja, s ezek vonatkozásában a legélesebb a diskurzus. Robert Schütze európai alkotmányjogi monográfiája például a jogalkotó hatalom vonatkozásában ír arról, hogy az EU-ban a montesquieu-i hatalommegosztás elvrendszerében a hatalom szétválasztásának egy alternatív olvasata „a hatalom kombinációjához” (*combination of power*) vezet. Szerinte mindez ideális helyzetet eredményez, hiszen belső féket épít a döntéshozatali folyamatba a kölcsönösen biztosított visszautasítás jogán keresztül. (Gondoljunk csak a rendes jogalkotási eljárás folyamatára.) Az EU ezen intézményi háromszögének rendszere tehát ezek alapján egyszerre épül a hatalom megosztására és kombinációjára.¹¹

Ettől eltekintve, főleg a poszt-Lisszaboni időszakban, ezen háromszöghöz nagyon fontos szálakkal kapcsolódik egy negyedik intézmény is, ez pedig a háromszögen belüli folyamatokat a legfelső, politikai szinten befolyásolni képes intézmény, vagyis az Európai Tanács, amely hatással lehet a háromszögen belüli egyensúlyra is természetesen az egyes szervek feletti hatáskörei alapján.

Az EU-jog egyik nemzetközi ’bibliája’ szerint az uniós intézményeknek *“képesnek kell lenniük rámutatni egy a Szerződésben meghatározott olyan hatáskörre, amely felhatalmazza őket a cselekvésre. ha erre nem képesek, akkor hatáskör híján cselekvésük érvénytelenné minősül. [...] [Az EUB] tágan és célratorően értelmezi az EU hatásköreit, hogy a Szerződés céljai teljesülhessenek.”*¹² Dezső és Vincze megfogalmazásában ez úgy hangzik, hogy *„[m]inden közhatalom gyakorlásának alkotmányos előfeltétele és alapja a hatáskör.”*¹³

Az EUSZ és az Unió működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) természetesen tovább

⁹ PETERSON – SHACKLETON (7. lj.) 12-14.

¹⁰ Bővebben lásd pl. Robert SCHÜTZE: *European Constitutional Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, 152-154. Schütze részletezi azon alkotmányos parancsokat is, amelyeknek szerinte az EU-s intézmények belső egyensúlyának meg kell felelnie.

¹¹ SCHÜTZE (10. lj.) 150-151.

¹² Paul CRAIG – Grainne DE BÚRCA (szerk.): *EU Law – Texts, Cases and Materials*, Fifth Edition. Oxford, Oxford University Press, 2011, 520.

¹³ DEZSŐ-VINCZE 2006 (2. lj.) 36.

specifikálják ezen hatásköröket és ezáltal az intézmények mozgásterét, illetve ezek hatását a tagállami hatáskörökre, de a mindenkori uniós köz- és szakpolitikai folyamatokban ezeket a határokat szigorúan be kell tartani.

A mozgáster persze olyan, amelynek értelmezése korszakonként és politikai kurzusonként változhat. Európa jövőjének vízióival kapcsolatosan is eltérő álláspontok alakultak ki az építkezés kezdetekor arról, hogy a de gaulle-i vízió szerint a tagállamok, vagy a monnet-i és schuman-i elképzelés szerint a közösségi intézmények mozgásteré, hatásköre legyen nagyobb.

„A hatáskörök az európai integráció lényegét adják. A hatáskörök határozzák meg – a korlátozott eseti felhatalmazottság elve alapján – hogy mekkora mozgásteré van az Uniónak, illetve, hogy mely területeken marad fenn a tagállamok szabadsága.”¹⁴ Ezek kapcsán persze állandó vita, hogy a Costa v. ENEL ügyben hozott EUB ítélet óta ismert *Kompetenz-Kompetenz* elvet vagy a *competence creep*¹⁵ gyakorlatát követjük vagy a tagállami szuverenitás-transzferre, felhatalmazásra alapozunk.¹⁶ Az ezzel kapcsolatosan versengő sokféle jogi és politikai álláspont azonban könnyen káoszhoz vezethet. A magyar csatlakozási tárgyalásokat külügyminiszterként vezető Martonyi János keményen, de világosan fogalmaz Európa jövője vonatkozásában arról, hogy „a tagállami hatásköröket tiszteletben kell tartani. Egyetlen olyan intézmény van a világon, amelyik láthatóan nem azt tekinti alapelvének, hogy az őt alkotó politikai egységek hatáskörét tartsa tiszteletben: ez az Európai Unió.” – írja.¹⁷

Ha már Európa és az Unió jelenét és jövőjét említettük, akkor ezek viszonylatában kulcskérdés, hogy a tagállamok és az intézmények szerepét, hatásköreit hogyan hangolják össze ezen szintek egymással együttműködő döntéshozói pl. alkotmányos párbeszéd keretei között. Számos lehetséges, valószínű és kívánatos kimeneti lehetőség és opció létezik, figyelemmel mindazokra a tévhitekre és világnézetekre, amelyek ezeket a választásokat befolyásolhatják.

Európa és az intézmények jövője szempontjából sok a borúlátás és sok lehetséges, valószínű és kívánatos opció kering a közbeszédben és a szakirodalomban, versengve egymással. Ami azonban egyeseknek lehetségesnek vagy valószínűnek tűnik, az lehet, hogy mások számára nem kívánatos. Az ezen lehetőségekről folytatott konstans dialógus az Unió és a tagállamok között azonban csak erősíti az integrációt és nem erodálja azt.

Alapvetően két domináns megközelítésről beszélhetünk. Egy értékközpontú megközelítésben vannak 'jó' és 'rossz' választások, pozitív és negatív értékítéletek az intézmények szerepéről és egyensúlyáról. Az integráció jövőjének vagy az intézmények szerepvállalásának leírása nem olyan egyszerű, hogy ahhoz elégedő lenne egy ilyen bináris kód. Mindazonáltal mindannyiunkban megfogalmazódhat a jelen tendenciákkal kapcsolatban egy ilyen válasz, amely azonban eleve befolyásolja a másik, alábbi megközelítésben folyó vitát, párbeszédet. Ebbe az értékközpontú kategóriába sorolható pl. a demokratikus deficitre vonatkozó megállapítások köre, amely rosszként minősíti egyes intézmények (pl. EP) és az EU működését, mert abban elvesznek a tagállami polgárok által fontosnak tartott ügyek, s a döntéshozatal intézményi háromszöge nem reagál a tényleges problémákra. Ezen megközelítésben a közvélekedés rendszerint az EU-t egy rosszhírű és talányos Bermuda-háromszögnek tartja, amely csak elnyeli, de nem oldja meg az európai problémákat, sokan

¹⁴ DEZSŐ-VINCZE 2006 (2. lj.) 36.

¹⁵ A jelenséget egyes források *federation by stealth*, vagyis lopakodó föderalizmus néven ismer(tet)ik a hatáskörök olyan kiterjesztése kapcsán, mint amelyek egyik első megjelenési formája az 1995-ös belga illetőségű Bosman EDH ügyben született döntés volt. (lásd: Union royale belge des sociétés de football association és társai kontra Bosman és társai ítélet, C-415/93, C:1995:463.). Erről bővebben lásd pl. Sacha GARBEN: „Competence Creep Revisited.”, *JCMS Journal of Common Market Studies*, 2017/2, 205-222.

¹⁶ Többek között erről is bővebben lásd pl. CHRONOWSKI (4. lj.).

¹⁷ MARTONYI János: *Nyitás és identitás*, Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2018, 154-155.

azonban elrelativizálják ezt a vitát, Moravcsik pl. már 2002-ben tévesnek nevezi az aggodalmakat (az akkor már ismert 2004-es bővítési kör kapcsán) és azt írja, hogy „*ha a létező nemzet-államok gyakorlata alapján és egy többszintű rendszer kontextusában értékeljük, kevés bizonyíték van arra, hogy az EU alapvető demokratikus deficitben szenvedne.*”¹⁸

A jelen és jövőbeli kihívások és megoldás-keresés – fenti, értékközpontú megközelítéstől eltérő – racionális perspektívája viszont arra készíti az események szemlélőjét, hogy alternatívák között válasszon, melyeknek meghatározott szempontoknak meg kell felelnie. Ez a megközelítés már sokkal inkább megfelel az EU és az intézmények, valamint a tagállamok szerepéről, jövőjéről folytatott diskurzus minőségi kívánalmainak. Ilyen meghatározott szempontok lehetnek pl. az intézmények kapcsán azok felhatalmazása, hatáskörének kiterjedése, a döntéshozatalra vonatkozó szabályok szerepe (pl. egyhangú, konszenzusos vagy minősített többségi döntéshozatal), illetve az előbbieik jogalapja, valamint a tagállami szabályozásokra, belső jogra gyakorolt hatása, etc.

3. „Ki a káoszról, vissza Európába?” – Egy kérdés örök aktualitása

A fent említett káosz kapcsán Szabó József alkotmányjogász kollégánk munkásságát hívjuk fel, aki a magyar európai építkezés kezdetekor – közjogtörténeti, történelmi, politikai, jogállamisági kérdéseket elemezve – már 1993-ban feltette a kérdést, hogyan találunk ki a káoszból, vissza Európába.¹⁹ E kérdés negyed évszázad után sem veszítette el aktualitását, s bár Szabó a válaszokat a sajátos magyar történeti és politikai kontextus közepette kutatta, e válaszokat ma az EU-s intézmények mozgástere és az ott létrejött, sokszor áttekinthetetlen folyamatok, párhuzamosságok kapcsán is érdemes keresni. E néha kaotikus áttekinthetlenség, és annak kíméletlenül leegyszerűsített politikai kommunikációja vezethetett el addig, hogy a Brexit mint forgatókönyv egyáltalán felmerülhetett s létrejöhetett.²⁰

Charles Dickens „Két város regénye” (*Tale of Two Cities*) c. művéből kiolvasható, hogy Európa Párizsból és Londonból szemlélve mennyire más képet festenek. De ezen eltérő képek, variációk Európára ugyanúgy léteznek a nyugat-európai és kelet-európai tagállamok viszonylatában is, amelyek más-más jelent és jövőt látnak és képzelnek el az Uniónak, a de gaulle-i és monnet-i víziók kezdetek óta tartó versengésében.

Karinthy halhatatlan fordításában a korszellemet Dickens úgy festi le, hogy a francia forradalom előtti káosz hangulata még ma is kézzel fogható legyen:

„Azok voltak a legjobb idők; azok voltak a legrosszabb idők. A bölcsesség kora volt az; meg a bolondság kora. A hit korszaka; a hitetlenség korszaka. A Világosság ideje; a Sötétség ideje. A remény tavasza; a kétségbeesés tele. Előttünk volt még minden; nem volt már előttünk semmi. Mind egyenesen a Mennyrországba indultunk; vagy ellenkező irányba.”²¹

A káosz áttekintése, annak objektív szemlélete valamelyes távolságtartással, illetve az abban való útkeresés elengedhetetlenül fontosak, hogy az integráció további működése ne kerüljön veszélybe, s a „kétségbeesés tele” helyett a „remény tavasza” köszöntson Európára.

Ennek ellenére az Unióval, bár tulajdonképpen az intézményekkel, és az eredeti felhatalmazásukon „lopakodva túlnövő” hatásköreikkel szemben kritikát megfogalmazó

¹⁸ Andrew MORAVCSIK: „In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union.” *JCMS Journal of Common Market Studies*, 2002/4, 603-624. az idézett rész a 622. oldalon.

¹⁹ SZABÓ József: *Ki a káoszból, vissza Európába?*, Budapest, Teleszkóp, 1993.

²⁰ Hubert Védrine egykori francia védelmi miniszter az Unió törekénysége és káosza kapcsán beszél arról, hogy e „*precedens nélküli, idealista, s részben mesterséges konstrukciót egyszer utol kell, hogy érje a való világ*”, s ennek példaként hozza fel a Brexitet. Lásd Hubert VÉDRINE: *Face au chaos, sauver l'Europe!*, Liana Levi, 2016, 10-11.

²¹ Charles DICKENS: *Két város regénye* (ford. KARINTHY Frigyes), Budapest, Magyar Elektronikus Könyvtárért Egyesület, 2016. <https://mek.oszk.hu/15700/15745/15745.htm#4>

tagállamokat gyakran illetik az „euroszeptikus” jelzővel és az európai projekt elutasításával. Ezek a tendenciák azonban nem szkepszisből utasítanak el egyes megoldásokat, inkább eurorealizmusról van ez esetben szó.

Az eurorealisták az integráció hívei, de józanul igyekeznek annak problémáira rávilágítani. A negatív, de építő kritikát megfogalmazó tagállamokat az EU-s intézmények a demokrácia számpadjáról ültetik, és az intézmények összetűzésében eljárások párhuzamosságokkal terhelt sokaságát kezdeményezik velük szemben az Unió értékeinek érvényesítése céljából.²²

Az említett párhuzamosságoknál és az Unió egyébkénti hatalommegosztási struktúrájánál fogva összefonódó intézmények működése jól lemodellezhető pl. a biztosi pozíció elnyerésével összefüggő eljárások vonatkozásában, vagy éppen az EUSZ 7. cikkével összefüggő eljárásokban. Sok esetben lemodellezhető ezen intézmények között a tagállami alkotmányjogok kapcsán sokszor megtárgyalt fékek és ellensúlyok rendszere vagy a hatalmi ágak elválasztása kapcsán a hatalmi fúzió megjelenése is (pl. az intézményi háromszög belső dinamikája vonatkozásában).

A kormányközi alapon szerveződő, de szupranacionális célokat támogató Európai Tanács fontosságát a LSZ egyértelműen megnövelte azzal, hogy infrastrukturálisan is intézményesítette a tagállamok állam- és kormányfőiből álló politikai csúcstalálkozót és vezető adott neki. Az elnök személye mellett a Tanács ún. következtetései határozzák meg a döntéshozatalban követendő prioritásokat, ezzel hatva az intézményi háromszögre. Egy politikai csúcsszerve tehát már van az Uniónak, amely a legszorosabb kapcsolatban az Unió végrehajtó hatalmát ténylegesen gyakorló intézménnyel, az Európai Bizottsággal áll.

Ennek kapcsán sokan róják a szupranacionálisan szervezett Bizottság terhére, hogy az intézményi háromszög egyik főszereplőjeként, alapvető karakterétől eltérően (amelynek alapján a „Szerződések őre” kellene, hogy legyen), jogi kontrollfunkcióhoz képest egyre inkább politikai funkciót vállal magára és politikai úton kíván érvényt szerezni az általa képviselt uniós érdekeknek. Ez az első olyan párhuzamosság, amely a Bizottságot kritikák céltáblájává teszi.

A Bizottság jogi funkcióját ezekkel szemben erősíti, hogy „kapuórként” a Szerződésből eredő kötelezettségek nem teljesítése esetén az EU Bírósága előtt eljárást kezdeményezhet az adott tagállammal szemben, bár ezen eljárás első, nem bírósági szakaszában egyes országokkal szemben felerősödött azok politikai jellege és indíttatása. Ezeket a vitákat ebben az első fázisban is jogi síkon kell tartani és jogi mederbe kell terelni.

A Bizottság jogi és nem politikai ténykedését, funkcióját erősíti az a tény, hogy jogosult az uniós társ-jogalkotók számára javaslatokat tenni. E vonatkozásban sok politikai és jogi kritika éri a Bizottságot amiatt is, hogy az uniós jogalkotásra irányuló közvetlen inputtal, az európai népi kezdeményezéssel (ECI) kapcsolatban túl szigorú szűrő szerepet tölt be, s ezzel gátolja azt, hogy a tagállamok egynegyedét ténylegesen foglalkoztató európai problémákra az intézményi háromszögben döntés szülessék. Kulcsfontosságú fordulóponthoz érkezik majd a Bizottság ezen szerepe a legfrissebb, jogállamisággal kapcsolatos francia-német-belga-spanyol-osztrák-magyar kezdeményezés²³ megítélése kapcsán, amely újabb – jogalkotáshoz vezető – csatornákat nyithatja az EU értékei kapcsán jelenleg az EUSZ 7. cikke alapján folytatott eljárásoknak.

A jogalkotás terén egyébként a Schütze nyomán korábban említett hatalmi kombináció alapján ténylegesen észrevehető egy az egyes tagállamokban is ismert hatalmi fúzió az uniós végrehajtó és jogalkotó hatalom között. A Bizottságon túl a jogalkotó hatalom kapcsán nagyon fontos megemlítenünk az intézményi háromszög két másik szereplőjét: az Európai Parlamentet és az Európai Unió Tanácsát. A társjogalkotóként eljáró szervek egyike a nemzetek-felettség,

²² Erről a témáról és az egyes EU-s és tagállami összefüggésekről lásd András JAKAB – Dimitry KOCHENOV (szerk.): *The Enforcement of EU Law and Values*, Oxford, Oxford University Press, 2017, 9-252.

²³ Lásd <https://www.formyrights.eu/> Respect for the Rule of law within the European Union.

a másik pedig a kormányköziség elve alapján szerveződve, érdekes elegyként igyekszik eleget tenni a Bizottság által meghatározott jogalkotási javaslatoknak, de az egyes intézményeknek önmagukban is nagyon fontos szerepük van az Unió és az intézmények életének befolyásolásában. A Parlament és a Bizottság – mint szupranacionális szervek – között láthatóan természetes egység alakul ki, amely tandemben a Parlament egyre nagyobb szerepet és befolyást szerez. Ezzel a tandemmel szemben a Tanács – tagállami érdekképviseletre alapozott – működése jelenti az ellensúlyt, s tudja racionalizálni a jogalkotás eredményeit.

Az előbb említett természetes egységre példa, hogy Parlament pl. megválasztja a Bizottság elnökének személyét (akit az Európai Tanács elnöke javasol) és megerősíti a biztosokat, de ugyanakkor tkp. bizalmatlanságot is szavazhat nekik, a biztosi kollégium eltávolításával. Ez a fékek és ellensúlyok rendszerének egyik iskolapéldája, amelyben a Parlament nagyon erős szereplővé válni látszik.

A Parlament, annak bizottságai révén politikailag nyilvánít véleményt a tagállamokban vizsgált egyes kérdésekről, s jelentéseik alapján aztán a Bizottságban vagy a Tanácsban eljárások indulhatnak, de a Bizottságtól is indulhat olyan előterjesztés, amely a Parlamenten keresztül a Tanácsba jut el. Az EUSZ 7. cikke alapján indult eljárások Lengyelország és Magyarország ellen kiváló példái az intézményi háromszögön belüli összefonódásoknak, együttműködésnek, illetve ezek ellensúlyainak.

Az Unió működésének operatív pillérei a tagállamok vállán nyugvó hatáskörökben eljáró intézmények, amelyekben a jövőben is legalább ugyanakkora hangsúly kell jusson a kormányköziség, mint a szupranacionalitás elveinek. A demokrácia hellén alapelve az *audiatur et altera pars*, vagyis „hallgattassék meg a másik fél is”. A kormányköziségre épülő intézmények és az előttük folyó eljárások kiváló fórumai a párbeszédnek, s a párbeszéd pedig innen ki kell hogy terjedjen a nemzetek feletti szinten szervezett és működő intézményekre, ahol annak eredményét az Unió értékeinek és érdekeinek szolgálatában figyelembe kell venni. Az Európai Unió döntéshozatalának intézményi háromszögében csak így alakulhat ki egyensúly, amely nem a problémák fennakadásához vagy eltűnéséhez, hanem megoldásához vezethet.