

Közigazgatási szakvizsga



Hatodik, hatályosított kiadás

ÁLTALÁNOS KÖZIGAZGATÁSI ISMERETEK

V. modul:

Az Európai Unió szervezete, működése
és jogrendszere



A Nemzeti Közzolgálati Egyetem kiadványa.



Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2021

Szerzők:

Dr. Arató Krisztina

Dr. Bóka János

Dr. Koller Boglárka

Dr. Molnár Anna

Dr. Nyikos Györgyi

Dr. Raffai Katalin

Dr. Szegedi László

Dr. Varga András

Szakmai lektor:

Dr. Simonné Dr. Gombos Katalin

A hatályosítást 2021-ben végezte:

Dr. Linder Viktória

A hatályosítás szakmai lektora:

Dr. Temesi István

Hatodik, az Alaptörvény értékeivel kiegészített kiadás

Az Alaptörvény értékeit tartalmazó szövegdoz szerzői:

Dr. Gáva Krisztián

Dr. Smuk Péter

Dr. Téglási András

A kézirat lezárásának dátuma:

2021. február 10.

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

TARTALOM

1. AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ MÉRFÖLDKÖVEI	6
1.1. AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ ELŐZMÉNYEI ÉS AZ INTEGRÁCIÓ FOGALMA	6
1.2. A NYUGAT-EURÓPAI INTEGRÁCIÓ INDULÁSA: AZ ÉSZAK ÉS A RÓMAI SZERZŐDÉSEK	9
1.3. DE GAULLE EURÓPÁJA: AZ 1960-AS ÉVEK INTEGRÁCIÓS FEJLEMÉNYEI	12
1.4. VÁLASZÚT ELŐTT AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ AZ 1970-ES ÉVEKBEN: MEGTORPANÁS ÉS KIÚTKERESÉS	13
1.5. AZ 1980-AS ÉVEK EURÓPAI KÖZÖSSÉGE: AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ ÚJ LENDÜLETE – A DELORS-KORSZAK EREDMÉNYEI	15
1.6. INTEGRÁCIÓ EGY ÚJ KORSZAKBAN: AZ EURÓPAI UNIÓ SZÜLETÉSE AZ 1990-ES ÉVEKBEN	17
1.7. AZ ÚJ ÉVEZRED KIHÍVÁSAI ÉS AZ ALKOTMÁNYOZÁSI FOLYAMAT	21
1.8. ÚJ EURÓPA? – VÁLSÁGOK ÉS VÁLASZOK	24
2. AZ EURÓPAI UNIÓ JOGI KERETEI, JELLEMZŐI	29
2.1. AZ UNIÓS JOG LÉTREHOZÁSÁNAK OKAI ÉS FORRÁSAI	29
2.1.1. Elsődleges jogforrások	29
2.1.2. Másodlagos jogforrások	33
2.1.3. Az uniós <i>acquis</i> fogalma	34
2.2. AZ UNIÓS JOG JELLEGE	35
2.2.1. Az uniós jog viszonya a nemzetközi joghoz	35
2.2.2. Az uniós jog viszonya a tagállamok belső jogrendszeréhez	35
2.3. JOGHARMONIZÁCIÓ AZ EURÓPAI UNIÓBAN	37
2.4. AZ EURÓPAI UNIÓ JOGÁNAK ÉRTELMEZÉSE	37
3. UNIÓS POLGÁRSÁG ÉS ALAPVETŐ JOGOK	38
3.1. UNIÓS POLGÁRSÁG	38
3.1.1. Az uniós polgárság fogalma és természete	38
3.1.2. Az uniós polgárság tartalma	39
3.2. AZ EURÓPAI UNIÓ DEMOKRATIKUS MŰKÖDÉSÉNEK ALAPELVEI	41
3.3. ALAPJOGVÉDELEM AZ EURÓPAI UNIÓBAN	44
3.3.1. Az uniós alapjogvédelem indokoltsága, az alapjogvédelmi rendszer kialakulása és elemei	44
3.3.2. Az Európai Unió alapjogi chartája	47
3.3.3. Az Európai Unió és az Emberi Jogok Európai Egyezménye	48

4. AZ EURÓPAI UNIÓ FELÉPÍTÉSE ÉS MŰKÖDÉSE	50
4.1. AZ EURÓPAI UNIÓ INTÉZMÉNYRENDSZERE	50
4.1.1. Az Európai Unió intézményrendszerének strukturája funkciók, hatáskörök, érdekek	50
4.1.2. Az Európai Unió intézményei	52
4.1.3. A tanácsadó szervek	61
4.1.4. Ügynökségek az Európai Unióban	63
4.2. DÖNTÉSHOZATAL ÉS JOGALKOTÁS AZ EURÓPAI UNIÓBAN	64
4.2.1. Az uniós döntéshozatal általános jellemzői	64
4.2.2. Felülvizsgálati eljárások	66
4.2.3. Jogalkotási eljárások	67
4.2.4. A Bizottság delegált döntéshozói szerepe (komitológia)	69
4.2.5. Intézményi döntéshozatal	69
5. KÖZPÉNZÜGYEK AZ EURÓPAI UNIÓBAN	72
5.1. KÖLTSÉGVETÉSI ÉS PÉNZÜGYI ALAPELVEK AZ EURÓPAI UNIÓBAN	72
5.1.1. A költségvetés elvei	73
5.1.2. A költségvetés működésének alapjai	73
5.2. AZ EURÓPAI UNIÓ SAJÁT FORRÁSAI	74
5.3. AZ EURÓPAI UNIÓ KÖLTSÉGVETÉSE	75
5.3.1. A többéves pénzügyi keret	75
5.3.2. Az éves költségvetés	79
5.4. KÖZPÉNZÜGYI ELLENŐRZÉS	81
5.4.1. Ellenőrzés, zárszámadás, az uniós közpénzügyi ellenőrzés intézményrendszere és eljárásai	81
5.4.2. A költségvetési mentesítési eljárás	82
5.5. KÖZBESZERZÉS	83
5.5.1. Az EUMSZ közbeszerzésekre alkalmazandó szabályai	83
5.5.2. Az uniós irányelvek és a kapcsolódó hazai szabályozás legfőbb elemei	83
5.5.3. Az uniós irányelvek értékhatárait el nem érő közbeszerzések	84
6. AZ EURÓPAI UNIÓ HATÁSKÖRE ÉS POLITIKÁI	85
6.1. A HATÁSKÖR-ÁTRUHÁZÁS ELVE ÉS AZ UNIÓS HATÁSKÖRÖK RENDSZERE	85
6.2. AZ EURÓPAI UNIÓ BELSŐ POLITIKÁI	87
6.2.1. Belső piac	87
6.2.2. Mezőgazdaság és halászat	91
6.2.3. Szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség	93
6.2.4. Közlekedés	96
6.2.5. Versenyjog és adózás	97
6.2.6. Monetáris politika	99
6.2.7. Gazdaság-, foglalkoztatás- és szociálpolitika	102
6.2.8. Fogyasztóvédelem	104
6.2.9. Transzeurópai hálózatok	106

6.2.10. Energia	107
6.2.11. Gazdasági, társadalmi és területi kohézió	109
6.2.12. Környezetvédelem	111
6.2.13. Oktatás, kutatás, kultúra, sport, ifjúság	114
6.2.14. Polgári védelem	115
6.3. AZ EURÓPAI UNIÓ KÜLSŐ POLITIKÁI	116
6.3.1. Közös kereskedelempolitika	116
6.3.2. Fejlesztési együttműködés és humanitárius segítségnyújtás	118
6.3.3. Közös kül- és biztonságpolitika (KKBP)	120
6.3.4. Nemzetközi képviselet és nemzetközi megállapodások megkötése	123
7. MAGYARORSZÁG AZ EURÓPAI UNIÓBAN	126
7.1. A KELETI BŐVÍTÉS ÉS MAGYARORSZÁG CSATLAKOZÁSA	126
7.2. AZ EURÓPAI UNIÓ A HAZAI INTÉZMÉNYEKBEN	127
7.3. AZ UNIÓS ÉS A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS KAPCSOLATA	132
7.3.1. A közvetett és a közvetlen végrehajtás viszonyrendszere	132
7.3.2. A tagállami közigazgatási szervezetrendszer érintő uniós követelmények	133
7.3.3. A tagállami közigazgatás működésével, minőségével kapcsolatos uniós követelmények	134
7.4. AZ UNIÓS TAGSÁG TAPASZTALATAI	135

1. AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ MÉRFÖLDKÖVEI¹

1.1. AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ ELŐZMÉNYEI ÉS AZ INTEGRÁCIÓ FOGALMA

A mai értelemben vett európai egység, az Európai Unió közvetlen intézményi-politikai előzményei a második világháborúnál keresendők. Az Európa-gondolat azonban ennél az időszagnál jóval régebbre nyúlik vissza: hogy pontosan meddig, arról megoszlanak a vélemények. Az európai egység gondolat története vonatkozásában két, egymással ellentétes álláspont rajzolódik ki.

Az úgynevezett „romantikus iskola” képviselői – uralkodók, tanácsadók, filozófusok, más nagy gondolkodók – évszázadok óta álmodoztak az európai egység megteremtéséről. De a folyamat csak akkor indult el a megvalósulás útján, amikor úgy tűnt, végképp nincs már más megoldás; az európai forгатókönyv látszott a politikai együttműködés, a gazdasági felzárkózás és a katonai biztonság egyetlen zálogának. Ez a hagyomány teljesedett ki az 1950-es években az első integrációs intézmények megalakulásával Nyugat-Európában, s később, amikor az Európai Unió elnyerte mai formáját. Az Európa-gondolat folyamatosságának hívei bizonyítva látják, hogy a mai integrációs intézményrendszer mintegy szükségszerűen, az eszmetörténeti hagyományokra épülve alakult ki.

Ezzel szemben a realistább iskola úgy véli, a történelem során Európát mindig is ellentétek jellemezték, és az egység gondolata nem tekinthető a politikai gondolkodás fősodrának. Így számukra az európai integráció gyökereiként elsősorban a gazdasági együttműködés előzményei irányadók.

Mivel nem kívánunk igazságot tenni a két megközelítés között, rátérünk inkább a jelenlegi európai integrációs rendszer megértéséhez szükséges fogalmakra. A jelenlegi európai intézményrendszer legalább két fogalmi rendszeren keresztül értelmezhető: a nemzetközi politika és a nemzetközi gazdaságtan felől. A nemzetközi politika témakörében a nemzetközi szervezet, a szupranacionalizmus, a kormányköziség, valamint az integráció, a nemzetközi gazdaságtan esetében pedig a szabadkereskedelmi övezet, a vámunió, a közös piac, a gazdasági és pénzügyi unió, valamint a politikai unió fogalmait ismertetjük.

Az Európai Unió szuverén államok között, sajátos nemzetközi szerződéssel létrehozott konstrukció. Az Európai Unió költségvetésének mérete, a kialakított uniós jogrendszer, a döntéshozatali módszerek sajátosságai messze túlmutatnak egy „átlagos” nemzetközi szervezeten. A döntéshozatali módszerek vonatkozásában ugyanis alapvetően két típust különböztethetünk meg egy nemzetközi együttműködés esetén: a kormányközi és a szupranacionális (nemzetek feletti) módszert. A kormányközi jellegű együttműködés feltételezi, hogy a részt vevő tagállamok szuverenitásukat teljes mértékben megőrzik. Úgy fogadhatnak el a szervezet tagjaira nézve kötelező döntéseket, hogy a tagállamoknak lehetőségük van azokat utólag megerősíteni, magukra nézve kötelező jelleggel vállalni, vagyis ratifikálni, de megtehetik, hogy ezekből kimaradnak. Az ilyen együttműködés azt is feltételezi, hogy a döntéshozatal az összes résztvevő egyhangú szavazatával történik, tehát a

¹ E fejezet Arató Krisztina, Koller Boglárka: *Európa utazása. Integrációtörténet*, Gondolat Kiadó, Budapest, 2015. könyvére épül.

többségi döntés kizárt. A kormányközi módszerrel működő szervezetek a nemzetközi jog alapján tevékenykednek, nemzetközi szerződéseket és egyéb nemzetközi jogi aktusokat alkalmaznak, nem hoznak létre önálló közösségi jogrendszert.

A szupranacionális, vagyis nemzetek feletti együttműködés a kormányközínél jóval szorosabb, a szuverenitás egy részének feladását (vagy közösen történő gyakorlását) feltételező módszer. A nemzetek feletti együttműködésnek hét fontos jellemzője van. A szervezet tagjaira nézve kötelező erejű döntéseket hoz, vagyis ha a döntés megszületik, a tagállam nem mérlegelheti annak végrehajtását. A szupranacionális jellegű szervezet legalább részben a tagállamoktól független intézményekkel működik, vagyis maguk az intézmények, illetve vezető tisztségviselőik kinevezésük, illetve megválasztásuk után nem visszahívhatók. Az ilyen szervezetnek jogában áll az egyéneket (a tagállamok állampolgárait) közvetlenül érintő s rájuk kötelező jogszabályokat alkotni. A nemzetek feletti szervezet képes arra, hogy döntéseinek a tagállamok kormányai ellenében is érvényt szerezzen, például bíróság útján. Pénzügyi autonómiával rendelkezik, vagyis nem vagy nem csak tagállami tagdíjakból finanszírozzák, amelyet kiélezett konfliktushelyzetben a tagállam akár vissza is tarthat, ezzel veszélyeztetve a szervezet működőképességét. A szupranacionális jellegű nemzetközi szervezet esetében egy tagállam kilépése vagy a szervezet feloszlása csak a létrehozott intézményrendszer egyetértésével történhet. S végül, az ilyen működési elveken alapuló szervezet új jogrendet alakít ki, amelynek a tagállamok és polgáraik alá vannak vetve.

Az Európai Unió azért sajátos entitás, mert a szupranacionalizmus és a kormányköziség jegyeit egyaránt viseli. Kormányközi jellegzetesség például, hogy a tagállamok egyhangúlag fogadják el az alapító szerződéseket, azokat ratifikálni kötelesek, egyébként nem lép hatályba az adott szerződés – ahogy az az Alkotmányszerződés esetében történt 2005-ben. Szupranacionális jegy ugyanakkor az uniós jogrend létezése, az Európai Bíróság működése, valamint a biztosok függetlensége. A szupranacionalizmus és a kormányköziség az Európai Unió esetében dinamikus fogalmak: mindkettő előtérbe kerülése, illetve háttérbe szorulása folyamatosan változik az integráció történetében; erről az utóbbi években nap mint nap egyre több információ jut el hozzánk a médián keresztül is.

Az integráció fogalmát voltaképpen egyszerű meghatározni: egységfolyamatot jelent, olyan folyamatot, amely két vagy több politikai egység – különböző társulási mechanizmusok révén – egy nagyobb entitásba történő fúzióját jelöli. Más definíciók szerint az integráció folyamat és végállapot egyben: egyszerre jelenti azt a folyamatot, amelynek során egy politikai közösség létrejön, s azt az intézményrendszert, amely a politikai közösséget működteti.

A második világháborút követő nemzetközi gazdasági folyamatokkal összefüggésben jelentős elméleti irodalom született az integrációs jelenségek gazdaságelméleti értelmezésére. A gazdasági integráció szakaszolása s a szakaszokhoz kötődő fogalmak meghatározása Balassa Béla nevéhez fűződik, aki megkülönböztette a szabadkereskedelmi övezet, a vámunió, a közös piac és a gazdasági és pénzügyi unió fogalmakat.

A szabadkereskedelmi övezet esetében a tagállamok egymás között felszámolják a vámokat és más kereskedelmi korlátozásokat, de az övezeten kívüli gazdasági egységekkel önálló kereskedelempolitikát folytatnak. Mivel a külső országokkal folytatott kereskedelemben eltérő vámszabályok lehetnek érvényesek, szigorúan ellenőrzik a beszállított áruk származási igazolásait, hogy csökkentsék a vámelkerülés lehetőségét. Az Európai Unió fejlődése során kihagyta a szabadkereskedelmi övezet integrációs fokozatát, „versenytársa”, a britek által kezdeményezett Európai Szabadkereskedelmi Társulás (European Free Trade Association, EFTA, 1960) valósította meg ezt az együttműködési formát.

A vámunió olyan határokon átvéelő gazdasági együttműködés, amely azon túl, hogy felszámolja a belső vámokat és más kereskedelmi korlátozásokat, a külső országokkal szemben egységes

vámhatárt alakít ki, tehát közös nemzetközi kereskedelempolitikát folytat. A belső kereskedelmi torzulások elkerülése érdekében ezek a térségek általában közös belső versenypolitikát alakítanak ki. Az Európai Unió történetében a vámunió a tervezett menetrendnél másfél évvel korábban, 1968. július 1-jére valósult meg.

A közös piac a vámunió megvalósításán alapul, de feltételezi a termelési tényezők szabad mozgására irányuló intézkedések meghozatalát is. A közös piac feltételezi az ún. négy szabadság, az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a személyek szabad áramlását. Az áruk szabad áramlása nem valósul meg pusztán a vámhatárok megszüntetésével: az együttműködő államok eltérő szabályozási rendszerei (tisztasági, csomagolási, környezetvédelmi, élelmiszer-egészségügyi stb.) ugyanis áthatolhatatlan akadályokat képezhetnek az országok közötti kereskedelemben, s így van ez a másik három tényező áramlása esetén is. A közös piac megvalósítása érdekében tehát nagyszabású közös szabályozási tevékenységet kell kifejteni, s a szabad tényezőáramlás útjában álló akadályokat ezzel kell felszámolni. Az Európai Unió történetében a közös piac célkitűzéseként már az Európai Gazdasági Közösséget alapító Római Szerződésben (1957) megjelent. Megvalósítása azonban jóval később, az egységes piac (Single Market) programjával az 1980-as években kezdődött, s elvileg 1992-re valósult meg. A nagyszabású program tartalmazta a fizikai (vámellenőrzések, személyek ellenőrzése a határokon), a technikai (szabályok, standardok stb.) és a fiskális akadályok felszámolásának módszereit a tagállamok között. A gyakorlatban azonban a megvalósulás részlegesnek mondható: máig nem teljes a szolgáltatások és a tőke szabad áramlása az Európai Unióban. Meg kell jegyezni, hogy a „közös piac” kifejezés az 1990-es évek elejéig az Európai Közösség (EK) becenevévé is vált: a sajtómegjelenések többségében Közös Piacként (Common Market) emlegették.

A gazdasági unió a közös piacra épülő olyan együttműködés, amely feltételezi az együttműködő tagállamok között az egységes valuta bevezetését, valamint a gazdaságpolitikai (fiskális politikai) koordinációt. A gazdasági és monetáris unió fogalma értelemszerűen magában foglalja a közös jegybank létrehozását is. Az egységes valuta bevezetése megszünteti az árfolyamkockázatot a tagállamok közötti kereskedelemben, s pénzügyi szempontból „belkereskedelemmé” változtatja a tagállamok közötti kereskedelmet. A közös valuta stabilitásának megteremtéséhez elengedhetetlenül szükséges a tagállamok közötti gazdaságpolitikai egyeztetés. Ennek leghangsúlyosabb (de nem kizárólagos) része a költségvetési politikák egyeztetése, hiszen bár a tagállamok közös valutával rendelkeznek, a tagállami költségvetés hangsúlya megmarad (vagyis az újraelosztásban nagyobb szerepet vállal, mint a közös költségvetés). A tagállamok esetlegesen bekövetkező felelőtlen költségvetési (fiskális) politikája (költségvetési hiány) és az ezzel általában összekapcsolódó eladósodás ugyanis veszélyezteti a közös monetáris politikát, az egységes valuta stabilitását.

Az Európai Unió esetében a gazdasági és pénzügyi unió létrejöttének rögzítése az 1992-ben aláírt Maastrichti Szerződésben történt meg. A szerződés pontosan szabályozta az egységes valuta bevezetésének feltételeit (konvergenciakritériumok) és szakaszait. Az eurót 2002. január 1-jén vezették be készpénz formájában az EU 12 tagállamában, 2021-ben az eurózóna 19 tagállammal rendelkezik. A gazdaságpolitikai koordináció feladatait a Gazdasági és Pénzügyminiszterek Tanácsa (ECOFIN) látja el.

A gazdasági integráció megvalósítása a legtöbb elmélet szerint elvezet a politikai unió kialakulásához. A fogalom tartalma vitatott – általában egységes politikai entitást, az integráció elérhető legmagasabb szintjét jelenti, melyben a tagállamok szuverenitásuk jelentős részét közös intézményekre ruházzák, és a törvényhozás, végrehajtás és igazságszolgáltatás is uniós szinten valósul meg. Az EU esetében a politikai unió a közös kül- és biztonságpolitika létrehozását is magában foglalja.

1.2. A NYUGAT-EURÓPAI INTEGRÁCIÓ INDULÁSA: AZ ÉSZAK ÉS A RÓMAI SZERZŐDÉSEK

1945-ben Európa a háborús katasztrófa állapotában volt: az ipari termelés a töredékére esett vissza, elpusztultak a gépek, nem volt nyersanyag. A mezőgazdaság a háborús cselekmények és a munkaerő hiánya következtében szinte termeléseképtelen volt. Megsemmisültek a kommunikációs vonalak, a vasút, a közút, a hidak nagy része. Elpusztultak a munkaképes férfiak tömegei. A lakosság éhezett, fázott, otthonaik összedőltek vagy megsérültek. A háború következtében azonban nemcsak az épületeket, gyárat, utakat, hidakat kellett újjáépíteni és a túlélőket ellátni, hanem Európa államait is újjá kellett szervezni, s ki kellett alakítani a későbbi együttműködés kereteit.

Az európai államok közötti viszonyokat három tényező határozta meg. Először is, a kontinens sorsát két kívülálló nagyhatalom – az Amerikai Egyesült Államok és a Szovjetunió – irányította. Másodszor, a két hatalmi centrum között a háborús együttműködést fokozatosan az ellenségeség, a hidegháború váltotta fel, amely az 1940-es évek végére Európát is kettészakította. Harmadszor, a német kérdés (Németország „ellenőrzésének” megoldása, a német militarizmus újjáéledésének megelőzése Németország megalázása nélkül) közvetlenül meghatározta a második világháború, a hidegháború elindulása utáni, immár nyugat-európai integrációs folyamatokat. A kontinens közepén található, a huszadik században két világégés kiindulópontját jelentő Németország területén, az évtized végén két, ellentétes táborhoz tartozó ország jött létre; Kelet-Európa immár a szovjet blokk részét képezte. Lassan leereszkedett a vasfüggöny.

Nyugat-Európa országai között három jól azonosítható területen kezdődött el az együttműködés: a katonapolitika, a klasszikus politika és a gazdaság területén. „Normál” körülmények között az újjáépítés, vagyis a gazdasági együttműködés játszott volna a főszerepet. A hidegháború azonban felülírta ezt a logikát: a katonapolitikai együttműködés kiemelt szerepet kapott. Az együttműködés két dilemmája a következő volt: képes-e Nyugat-Európa egyedül megvédeni magát a fegyverletételt követően még egy esetleges feltámadó német, később egy esetleges szovjet agresszió ellen, vagy az USA segítségére szorul, valamint hogy mit kezdjen Nyugat-Európa az immár kettészakadt Németországgal, amely a hidegháború ütközőzónájává vált. A rengeteg kísérlet után – az 1950-es évek közepéig két- és többoldalú egyezmények aláírására, nemzetközi intézmények alapítására és bukására került sor – mindkét kérdésre megszületett a válasz. A transzatlanti megoldást kínáló NATO (North Atlantic Treaty Organisation, Észak-atlanti Szerződés Szervezete) 1949-ben alakult meg, s a Német Szövetségi Köztársaság 1955-ben kapott meghívást a szervezetbe. Tehát Nyugat-Európa külső segítséggel tudta megteremteni a biztonságát, s az NSZK a transzatlanti megoldás részese lett.

A klasszikus politikai együttműködést Nyugat-Európa országai között az Európa Tanács jelentette. Bár a második világháború alatt – a nemzetállamok közötti háborús konfliktusok megelőzése érdekében – népszerű elgondolás volt az európai föderáció azonnali kialakítása, a fegyverek elhallgatása után a gondolatot hamar elvetették. Az 1948-as hágai kongresszuson, ahol a kontinens országai közötti politikai együttműködés kereteit akarták megteremteni, nyilvánvalóvá vált a Nyugat-Európa két vezető hatalma – Franciaország és az Egyesült Királyság – közötti koncepcionális különbség. Míg ugyanis az angolok kormányközi együttműködést szerettek volna az USA bevonásával, addig a franciák szupranacionális szervezetet az USA nélkül. A kompromisszumok megkötése után végül 1949. május 5-én Londonban tíz ország írta alá az Európa Tanács (ET) alapokmányát. Legfontosabb célként az alapítók a tagok közötti nagyobb egység elérését, a közös örökségüket képező eszmék és elvek védelmezését és megvalósítását tűzték ki, melynek érdekében gazdasági, társadalmi, kulturális, tudományos, jogi, igazságügyi és emberi jogi együttműködést

terveztek. Az Európa Tanács máig fennmaradt, a hozzá való csatlakozás – a soraiba történő felvétel – máig az európai értékrend vállalását jelenti. Ugyanakkor cselekvési területe az „Európai Unió” megvalósításának nagyszabású céljához képest meglehetősen szűkös maradt. Jelenleg főként az emberi jogok, az önkormányzatiság, a kultúra, a média, a környezetvédelem, a kulturális örökségvédelem, a sport és az ifjúságpolitika területén tevékenykedik.

A nyugat-európai államok közötti gazdasági együttműködés kezdetét a Marshall-segély szétosztására alakult Európai Gazdasági Együttműködési Szervezet (Organisation for European Economic Cooperation, OEEC) jelentette: 18 ország részvételével 1948-ban Párizsban jött létre, és 1948 és 1951 között mintegy 13,6 milliárd dollárt osztott el. A kormányközi elveken alapuló szervezet biztosította a nyugat-európai országok közötti kapcsolattartást, de a gazdasági együttműködés elmélyítésére nem volt alkalmas.

Az ötvenes évekre is érvényes a korai integrációs folyamatnak az a jellemzője, hogy a tagállamok egymással párhuzamosan, több területen keresték a szorosabb együttműködést. Míg azonban a negyvenes években három irányban, a biztonságpolitika, a politika és a gazdaság területén is elindult az együttműködés, az ötvenes években a politika területén már nem próbálkoztak. A gazdaság és a biztonságpolitika területén azonban új kooperációs módszer született: a szupranacionalizmus. Jean Monnet tervei alapján a részes tagállamok a hatékony együttműködés érdekében feladni kényszerültek szuverenitásuk egy részét. Erre a rendkívül komoly lépésre csak olyan körülmények kényszeríthették rá a nyugat-európai részt vevő államokat, amelyek lazább együttműködéssel nem voltak kezelhetők. Ez a komoly ok a félelem volt: félelem a koreai háború (egy megosztott ország két része között kitört, a nagyhatalmak beavatkozása mellett lefolyt háború, 1950–1953) potenciális következményeitől, félelem a német újrafegyverkezéstől, félelem a hidegháború eszkalálódásától. A motiváció egyértelmű volt, a megoldás azonban még csak körvonalazódott. Az európai integráció „atyja” jókor volt jó helyen: a politikai döntéshozóknak olyan lehetőséget kínált, amelyet ott és akkor hajlandóak voltak elfogadni és megvalósítani.

A francia és a német acélipari együttműködés mindkét országban, kormányzati körökben és az iparban is időről időre felmerült. Bár az európai integráció két kulcs-országa hangoztatta, hogy az együttműködéshez való csatlakozás minden európai ország részére nyitva áll, nyilvánvaló volt, hogy a szovjet blokk országai kimaradnak, a britek nem hajlandóak a tervezett szupranacionális együttműködésre, a déli országok diktatúrái (Spanyolország, Portugália) autoriter politikai rendszereik miatt nem csatlakozhatnak, és az északi országok a brit kimaradás miatt nem is tervezték a belépést. Hat ország kezdte meg az Európai Szén- és Acélközösség (Montánunió, ESZAK) tárgyalásait: az NSZK, Franciaország, Olaszország és a Benelux államok: Belgium, Hollandia, Luxemburg (a „Hatok”). A kialakítandó szervezet célja volt a közös piac kialakítása a szén- és acélszektorban, mely magában foglalta a vám- és nem vámjellegű korlátozások lebontását, a hatósági árak kiküszöbölését, az állami támogatások megszüntetését, a közös szabályozás és versenykörülmények kialakítását, a termelékenység növelését, a munkakörülmények szabályozásának közös kialakítását s általában a szektorra vonatkozó szabályozás és támogatási rendszer közös megalkotását. A gazdasági együttműködés kialakítása mögött politikai célok húzódtak: a nehézipari együttműködés lehetővé tette a nehézipar, a fegyvergyártás alapanyagainak kölcsönös ellenőrzését.

Bár az ötvenes években a Montánunió megalakulását követő időszak válságos volt – a Montánunió kezdeti működési zavarokkal küzdött, s Franciaországban a Nemzetgyűlés leszavazta az európai hadsereg kialakításának az egyébként általuk felvetett ötletét –, a Hatok vezetői az együttműködés kiterjesztését tervezték. A folyamat élére Paul-Henri Spaak belga miniszterelnök állt. Az 1956 áprilisára elkészült Spaak-jelentés szinte pontosan előrevetítette a későbbi Római Szerződések tartalmát. Két új közösség létrehozására tett javaslatot: egy atomenergia-közösség, valamint egy olyan

gazdasági közösség kialakítására, amelynek keretében megvalósítható a vámunió és a közös agrárpolitika. A javasolt szupranacionális intézményrendszer a később kialakított intézményi struktúrát írta le.

Mindezek után az Európai Atomenergia Közösséget (European Atomic Energy Community, EURATOM) és az Európai Gazdasági Közösséget (European Economic Community, EEC, EGK) alapító szerződéseket Rómában írták alá Franciaország, az NSZK, Olaszország, Belgium, Hollandia és Luxemburg külügyminiszterei és a miniszterelnökei 1957. március 25-én. Az egyébként a tárgyalásokon nem túl aktív Olaszország fényes ceremóniát rendezett a római Capitoliumon. A két szerződés közül a későbbiekben egyértelműen az EGK-t alapító szerződés vette át a főszerepet, így bár eredetileg Római Szerződésekről kell beszélnünk, az egyes számban használatos változat egyértelműen az EGK szerződésre utal.

Az EGK-t alapító szerződés 248 cikket és számos, főleg a vámcsökkentést érintő technikai szabályozást, valamint az egyes tagállamok saját preferenciáit kifejező jegyzőkönyveket tartalmazott. Az együttműködési területek köre rendkívül széles, egy részének a megvalósításához a tagállamok azonnal hozzákezdtek (közös agrárpolitika, vámunió, versenypolitika stb.), mások viszont csak a nyolcvanas években, Jacques Delors reformjainak idején kerültek napirendre (az állami támogatások csökkentése, a munkaerő szabad áramlásának gyakorlati megvalósítása stb.).

A két szerződés a két közösség számára önálló, de egymáshoz nagyon hasonló intézményi struktúrát hozott létre. A Montánunióhoz hasonlóan az EGK négy fő intézménye a Bizottság, a Közgyűlés, a Tanács és a Bíróság. A Bizottság lett a közösségi érdekeket leginkább megjeleníteni képes, a javaslattételért felelős intézmény. A Bizottság tagjait a tagállamok kormányai nevezték ki, s annak érdekében, hogy a tagállami érdekektől való függetlenségük biztosítható legyen, nem voltak visszahívhatók. A Bizottság további feladata az igen korlátozott és inkább származékos jogalkotás, a közösségi politikák végrehajtása, a végrehajtás ellenőrzése, a közösségi pénzügyek kezelése, valamint a külkapcsolatok feladatainak ellátása volt.

A Közgyűlés, mely a kezdetekben a tagállamok parlamentjeinek küldötteiből állt, eredetileg konzultatív jogkörrel kezdte meg pályafutását. A Bizottság előterjesztéseit tárgyalták meg, de a Tanács nem volt köteles meghallgatni a véleményüket. Az eredeti rendelkezések szerint a későbbiekben a Közgyűlésnek közvetlenül választott testületté kellett válnia, saját, közös választási szisztéma szerinti választások megtartása mellett. A Római Szerződés rendelkezése szerint a Közgyűlés legerősebb demokratikus jogköre a Bizottság elmozdításának lehetősége volt. A Közgyűlés – későbbi nevén Parlament – azóta nagy utat tett meg, immár a Tanáccsal együtt társjogalkotó, hatáskörei bővülése tekintetében az európai intézményrendszer legdinamikusabban fejlődő testülete.

A Tanács előlépett legfőbb döntéshozóvá. A tagállami érdeket képviselő testület érdemi kérdésekben kétféle módon hozhat döntést: egyhangúlag és minősített többséggel (Qualified Majority Voting, QMV). Egyhangú szavazás esetén természetesen minden tagállamnak azonos súlyú szavazata van, hiszen egyetlen ellenszavazat is vétót jelent. A minősített többség a tagállamok súlyozott szavazatai alapján meghatározott többséget jelent. A szerződés egyébként úgy rendelkezett, hogy később meghatározandó átmeneti időszak után (2–15 év) lehet csak áttérni erre a szavazási módszerre. A minősített többségi szavazás jelentősége először a hatvanas években, De Gaulle és Hallstein párharcában kapott szerepet.

A Bíróság legfontosabb feladata a közösségi jog betartatása volt. A közösségi jog státusza egyébként a szerződések keretében nem tisztázódott: az a ma már egyértelmű tény, hogy a közösségi jog elsőbbséget élvez a nemzeti joggal szemben, a Bíróság 1960-as években meghozott ítéleteiből következtethető ki. Ebből is látható, hogy a Bíróság aktív szerepet játszott a Közösség működésének

kialakításában, s megállapítható, hogy a Közösség funkcionális jellegű működésének legfőbb előmozdítója volt.

A Hatok együttműködéséből kimaradó Nagy-Britannia nem nézte tétlenül a kontinens nyugat-európai kulcs-államainak együttműködését. Eredeti javaslata szerint összeurópai szabadkereskedelmi övezetet szeretett volna kialakítani, de az ebben való részvételt a Hatok elutasították. Így 1960-ban a „maradék” Nyugat-Európával alakították ki az Európai Szabadkereskedelmi Társulást (European Free Trade Association, EFTA). Nagy-Britannián kívül Ausztria, Dánia, Norvégia, Svédország, Portugália és Svájc írta alá az egyezményt. Célja a tagállamok közötti szabad kereskedelem és a tisztességes piaci verseny megvalósítása. A „Hatok” és „Hetek” Európája azonban nem jelentette Nyugat-Európa hosszan tartó gazdasági megosztottságát – Nagy-Britannia már 1961-ben jelezte csatlakozási szándékát az Európai Gazdasági Közösséghez.

1.3. DE GAULLE EURÓPÁJA: AZ 1960-AS ÉVEK INTEGRÁCIÓS FEJLEMÉNYEI

Az 1960-as évek az európai integráció történetének olyan időszaka, amely a gazdasági célkitűzések megvalósítását illetően páratlan sikereket, ugyanakkor súlyos politikai válságokat is jelentett a még igen fiatal integrációs szervezet számára. A második világháború után beindított gazdasági újjáépítésnek kézzelfogható eredményei voltak. Az alapítók GDP-mutatói több mint kétszeres mértékben múlták felül a korábbi időszakok adatait. A tagállamok által megvalósított gazdaságpolitikák mögöttes ideológiája a szabadpiaci kapitalizmus olyan változata volt, amely aktív állami szerepvállalást is jelentett a gazdaságban. Ekkor született meg az európai *jóléti állam* modellje.

Az EGK bővítésére ebben az évtizedben nem került sor az akkori francia elnök, Charles de Gaulle miatt. A tábornok ugyanis rettegett a túlzott angolszász befolyástól, és tartott attól, hogy ha Nagy-Britannia tagországgá válik az EGK-ban, az európai integráció is fokozatosan amerikanizálódni fog. De Gaulle tábornok, nem konzultálva a többiekkel, kétszer (1963-ban és 1967-ben) is nemet mondott a szigetország csatlakozására, amelyre majd csak harmadszorra, De Gaulle távozását követően került sor.

De Gaulle olyan mértékben meghatározta a hatvanas évek integrációs folyamatát, hogy kis túlzással a hatvanas évek De Gaulle évtizedének is nevezhető. Magát ugyan Európa-pártinak tartotta, az utókor számára azonban integráció-ellenességéről vált híressé. De Gaulle olyan integrációt képzelt el, amely erős korlátokat szab a szuverenitás átruházásának, és az akkor széles körben támogatott szupranacionális eszmével ellentétben konföderatív, kormányközi alapokon nyugvó, európai szövetséget jelent. Ennek következtében az alapító atyák szupranacionális elképzelését valló akkori európai bizottsági elnök, Walter Hallstein és De Gaulle között állandóvá váltak a feszültségek és viták, amelyből többször De Gaulle került ki győztesen. Személye idézte elő a hatvanas évek legsúlyosabb intézményi válságát is, amely a Tanácsban a minősített többségi döntések körének kiterjesztése körül bontakozott ki. De Gaulle számára a minősített többségi döntéshozatal azt jelentette, hogy a másik öt tagállam olyan döntést is rákényszeríthet Franciaországra, amely érdekeivel ellentétes, ez pedig elfogadhatatlan volt számára. 1965 nyarán arra utasította a minisztereit, hogy maradjanak távol a Tanács üléseitől. A mintegy hét hónapig tartó időszak az „üres székek” időszakaként vált híressé. A franciák távolmaradása súlyos válságot idézett elő, amely 1966 elején az ún. *Luxemburgi kompromisszummal* ért végét. A tagállamok megegyeztek abban, hogy többségi döntéshozatal esetén a Miniszterek Tanácsában, ha egy tagállam alapvető nemzeti érdekét sérelmezni véli, a vétó jogával élhet.

Az EK intézményei közül akadt egy, a Bíróság, amely az 1960-as évek folyamán mindvégig sikeresen képviselte a szupranacionalizmust, és az egyes ügyekben hozott döntéseiben szisztematikusan hozzájárult ahhoz, hogy az autonóm, a tagállami jogrendszerektől független közösségi jogrendszer kiépülhessen.

Az integráció intézményrendszere az 1965-ös *Egyesítési Szerződés* következtében egyszerűsödött, a hatok összevonták a három közösség (az ESZAK, az EGK és az Euratom) végrehajtó szerveit, és ezzel együtt az elnevezés is megváltozott: Európai Közösségekre.

A hatvanas évek szakpolitikája, a közös agrárpolitika (KAP) is De Gaulle bábáskodása mellett született. Már az EGK-t létrehozó Római Szerződés 39. cikke megfogalmazta ugyan a hatok célkitűzéseit a közös agrárpolitika területén – a mezőgazdasági termelés észszerűsítése és termelékenységének növelése, megfelelő életszínvonal biztosítása az agrárszektorban dolgozók számára, az agrárpiaconak stabilizálása, az élelmiszerellátás hozzáférhetőségének a biztosítása és az agrártermékek elfogadható áron történő biztosítása a fogyasztóknak –, de a szakpolitika kialakításának mikéntje akkor még bizonytalan volt. Az egyes tagállamok mezőgazdasági érdekei ugyanis eltérőek voltak. De Gaulle a francia mezőgazdasági termékeknek szeretett volna piacot biztosítani, a többi tagállamnak azonban a KAP létrehozása nem volt prioritás. Az NSZK agrárszektora például jóval kisebb volt. Ennek megfelelően, az 1958-tól 1962-ig tartó időszak a németek és franciák alkudozásairól szólt. Az alkufolyamatnak azonban a KAP csak az egyik eleme volt. De Gaulle ugyanis a vámunió megvalósítását is a közös mezőgazdasági politika létrejöttétől tette függővé. A németek számára a vámunió megvalósítása olyan cél volt, amelyért készek voltak kompromisszumokat kötni. Ezenkívül a hatvanas évek elején kialakult francia–német baráti viszonyt sem kívánták kockáztatni a KAP miatt. Így Németország végül elfogadta a közös agrárpolitika francia igényeknek megfelelő változata megvalósítását.

Az 1962 elején beindított és 1968-ban végleges formát öltő agrárpiaci mechanizmus eszközeit a közös árak, intervenciók felvásárlások, exporttámogatások és agrár-lefölözések jelentették. A KAP biztosította az agrártermelők megélhetését és az élelmiszerellátás biztonságát, de hosszú távon fenntarthatatlan rendszer jött létre, amely az EK költség kiadási oldalának mintegy kétharmadát tette ki. A KAP költségei exponenciálisan növekedtek, a termelőket állandó túltermelésre készítette, ami a földek túlvegyszerezéséhez, környezeti károkhoz is vezetett, s később nemzetközi kereskedelmi konfliktusokat is okozott.

A hatvanas évek ugyanakkor már a változások szelét is elhozták Európába. A világpolitikai környezetben és elsősorban a fiatalabb generációk szemléletében változások következtek be. Miközben tombolt a Beatles-láz, hódított a miniszoknya és megjelentek az első fogamzásgátló tabletták, 1961-ben felépült a hidegháború legfontosabb jelképe: a Nyugat–Kelet fizikális elválasztását jelentő berlini fal, 1968-ban pedig Párizsban és más európai városokban is diáktüntetések zajlottak, és szovjet tankok fojtották vérbe a prágai tavaszt.

1.4. VÁLASZÚT ELŐTT AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ AZ 1970-ES ÉVEKBEN: MEGTORPANÁS ÉS KIÚTKERESÉS

Az Európai Közösség a hetvenes években számos új feladat előtt állt: a közös piac kiteljesítése után egy magasabb integrációs szint, a gazdasági és monetáris unió megvalósítása, saját források bevezetése az EK finanszírozásában, a politikai közösség legitimitásának megteremtése. Az ambíciózus célok megvalósításához azonban már korántsem volt olyan kedvező a gazdasági és társadalmi környezet, mint a hatvanas években. A hetvenes évekbeli *olajárrobbanás* világgazdasági válságot

okozott, s az Európai Közösség tagországaiban is megtorpant a gazdasági növekedés. Ezzel párhuzamosan az integrációs folyamatok támogatásának addigi széles társadalmi bázisán is törésvonalak keletkeztek. A gazdasági újjáépítés és a közös piac kiépítésének következtében jelentős társadalmi egyenlőtlenségek keletkeztek.

A hetvenes években előrelépés történt a közösségi költségvetés függetlenebbé válásának a területén. Az ipari termékekre kivetett vámokból és import-lefölözésekből származó bevételek mellett a hozzáadottérték-adóból származó bevétel is megjelent a közösségi költségvetés forrásoldalán. A hatok ennek értékéről megállapodtak: a hozzáadottérték-adójuk 1%-áig járulnak hozzá a közösségi költségvetéshez.

1969-ben, a hágai csúcson döntés született a gazdasági és monetáris unió (GMU: Economic and Monetary Union, EMU) létrehozásáról. Megteremtése azonban olyan lépést jelentett volna, amely a tagállamok gazdasági szuverenitásának jelentős megnyirbálását okozhatta; amelyre akkoriban még nem álltak készen. A tervet elkészült, de csak mintegy évtizeddel később támasztották fel a gazdasági és monetáris unió programját, amely később a Maastrichti Szerződés részévé is vált. Kevésbé ambiciózus, köztes lépésként 1979-ben létrejött az *Európai Monetáris Rendszer*. Ezzel a korábbi, aranyhoz és dollárhoz kötött, valamint nemzetközi szinten biztosított stabilitást felváltotta egy az EK keretein belül megvalósított regionális pénzügyi rendszer.

A hetvenes évek a *regionális politika* születésének időszaka is. Bár már az EGK-t létrehozó Római Szerződésben szerepelt, hogy a tagállamoknak „a gazdasági teljesítmények harmonikus és kiegyensúlyozott fejlődését és magas szintű konvergenciáját” kell megvalósítaniuk, de a hetvenes évek megváltozott gazdasági körülményei voltak azok, amelyek felhívták a figyelmet a fejlettségbeli különbségek csökkentésének szükségességére is.

Ezenkívül a hágai csúcson zöld utat kapott a bővítés, amely azt is jelentette, hogy hamarosan két olyan tagállam, nevezetesen Nagy-Britannia és Írország is EK taggá válik, amelyek jelentős regionális diszparitásokkal rendelkeznek.

A regionális politika alapját az ún. *konvergenciaelméletek* jelentik, amelyek szerint egy gazdasági egységen (államon, EK-n) belül megvalósított gazdasági növekedés esetén a továbbgyűrűző hatások miatt az elmaradottabb régiók is részesülnek ennek pozitív hatásaiból, és megfelelő gazdasági és társadalompolitikák alkalmazásával felzárkózhatnak a fejlettebb régiókhoz. Az *Európai Regionális Fejlesztési Alap* (ERFA) létrehozásáról, amelyet az EK saját forrásaiból terveztek finanszírozni, 1974-ben döntöttek.

Az 1970-es évek útkeresésének másik jelentős területe a politikai unió alapjainak a megteremtése volt. Létrejött az ún. *Európai Politikai Együttműködés* (European Political Cooperation, EPC), amely egészen a kilencvenes évek elejéig a tagállamok külpolitikai együttműködésének az intézményes kerete maradt. Az EPC nem jelentett valódi közösségi politikát, létrehozása mégis az első lépcsőfokot jelentette a közös külpolitika kialakítása felé.

A hetvenes években végre elhárult az akadály a bővítés elől is, és kilenc tagúra bővült a Közösség. Az európai integráció 1973-ban Nagy-Britanniával, Írországgal és Dániával gyarapodott, Norvégia végül referendumon döntött úgy, hogy mégsem lép be a Közösségbe. A tárgyalások során a KAP, a költségvetésbe történő befizetések és halászati kérdések körül alakultak ki a legélesebb viták. A csatlakozás végül a francia–brit politikai alku következtében jött létre. A brit költségvetési hozzájárulás mértékének ügye évekig meghatározó témája maradt az Európai Közösség és a szigetország összetűzéseinek.

Az intézményi döntéshozatal ebben az évtizedben a luxemburgi kompromisszum szerint működött tovább, vagyis végig a De Gaulle által megerősített kormányköziség maradt előtérben. A csúcstalálkozók váltak a stratégiai fontos döntések fórumaivá. Egy új testület – *Európai*

Tanács – is született ebben a korszakban, amely akkor még teljesen kívül állt az alapító szerződések által megteremtett intézményi struktúrán, később azonban a közösségi döntéshozatal egyik legjelentősebb csúcsszervévé vált. Az EK demokratizálódásában jelentős előrelépés történt: 1979-ben első ízben választották közvetlenül az Európai Parlamentet.

1.5. AZ 1980-AS ÉVEK EURÓPAI KÖZÖSSÉGE: AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ ÚJ LENDÜLETE – A DELORS-KORSZAK EREDMÉNYEI

A nyolcvanas évek elején még továbbra is éreztették hatásukat a gazdasági válságok, továbbá a tagállami belpolitikai folyamatok sem kedveztek a közösségi együttműködésnek; az európai integrációs folyamat nem haladt előre.

Az európai belpolitikát számos konfliktus nyomasztotta: a britek forrásokat követeltek vissza a közösségi költségvetésből, az újonnan belépő Görögország ezt a mintát követve csatlakozási szerződése felülvizsgálatának igényével lépett fel. Az Ibériai-félsziget országai újabb kihívást jelentettek az intézményrendszernek, és egyes szakpolitikák (főleg az agrárpolitika és a halászati politika) fenntarthatósága is kérdésessé vált. Ugyanakkor az egységes piac programjának sikeres elindítása az egységfolyamat elmélyítését jelentette.

Az európai belpolitikai vita számos közösségi folyamatot lassított, így a déli bővítés folyamatát is. Az 1970-es évek közepére azonban Spanyolországban, Portugáliában és Görögországban is megszűnt a diktatúra, s megkezdődött közeledésük az Európai Közösségekhez. Görögországgal indultak meg legkorábban a tárgyalások, s tekintettel geostratégiai kulcsfontosságú helyzetére, a három éven belül aláírt csatlakozási szerződés 1981-ben lépett hatályba. Spanyolország és Portugália az 1970-es évek második felében nyújtotta be csatlakozási kérelmét, de tárgyalásaikat lassította az éppen zajló brit költségvetési vita. 1986. január elsejétől az Európai Közösségek immár tizenkét tagot számláltak.

Az évtized közepén nyílt lehetőség arra, hogy visszatérjenek a hetvenes évek válsága óta válasz nélkül hagyott kérdésre: hogyan javítható a tagállamok gazdaságának együttműködése és az intézményrendszer működése. Az Európai Bizottság új elnöke, Jacques Delors 1984-től nagyszabású reformokba kezdett. Ekkorra a változás szele a Szovjetunió és a keleti blokk közeljövőbeli összeomlásáról már benne volt a levegőben. Mindezek a tényezők hozzájárultak ahhoz, hogy a régóta tervezett, de politikai akarat híján meg nem valósult átfogó reformprogram elindult.

A Delors-program két részből állt: egy komplex jogi és egy gazdasági elemet tartalmazott. A jogi vonatkozások az alapító Római Szerződések első rendszerszerű módosításában érhetők tetten. Az 1986-ban elfogadott (és 1987-től hatályos) ún. Egységes Európai Okmány harminc év után először frissítette az együttműködés jogi kereteit. A szerződés számos intézményi változást rögzített. Mivel alapvető célja az egységes piac program végrehajtásának elősegítése, az ezzel kapcsolatos döntéshozatalban az egyhangúság helyett a minősített többségi szavazást írta elő. Ugyanakkor az olyan érzékeny területeken, mint az adózás, a személyek szabad mozgása, valamint a munkavállalók jogai, megmaradt az egyhangú szavazás követelménye. A szerződés kodifikálta az egyébként már a hetvenes évek óta működő Európai Tanács intézményét. Sajátos módon azonban – ez a testület politikai szerepéből következik – kompetenciáit nem rögzítették, s formális jogalkotó hatásköre sincsen. Az Európai Parlament hatásköre két új döntéshozatali eljárással bővült. Egyrészt az ún. hozzájárulási eljárás keretében a Parlamentnek egyetértési (azaz vétó-) joga van társulási és csatlakozási szerződések megkötése esetén. A szintén új együttműködési eljárás a Parlament és a Tanács

szoros együttműködését feltételezi. Az Egységes Európai Okmány tisztázta a Bizottság végrehajtási jogkörét. Eszerint a végrehajtás feladata a Bizottságé, kivéve azokat a területeket, amelyeket a Tanács fenntart magának. A Bíróság tehermentesítése érdekében a szerződés létrehozta az Elsőfokú Bíróságot. A szakpolitikai területek közül a szerződés alapvető célkitűzését az egységes piac kialakítása jelentette, melynek határidejét is meghatározták: 1992. december 31. Az egységes piac fogalmát pontosan meghatározta a dokumentum: olyan belső határok nélküli térséget jelent, amelyen belül biztosított az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad áramlása.

A kormányközi konferencia napirendjén az egységes piac mellett a külpolitikai együttműködés szerepelt nagy hangsúllyal. Az Európai Politikai Együttműködés (EPC) intézményesült, de alapvetően kormányközi jelleggel. A dokumentum leszögezi, hogy a tagállamok tájékoztatják egymást a valamennyiüket érintő külpolitikai fejleményekről, valamint közös állásfoglalások és akciók kialakítására is lehetőség van.

A szolidaritás jegyében új kifejezés jelent meg a közösség szótárában: a gazdasági és szociális kohézió. Ennek jegyében került bele a szerződésbe – az egységes piac által fokozott gazdasági verseny vesztesei, valamint a kevésbé fejlett tagállamok kompenzációja érdekében – a közösségi strukturális politika. Ennek eszközeiként a szerződés megnevezi a közös mezőgazdasági alapot (Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap, EMOGA), valamint az Európai Regionális Fejlesztési Alapot (ERFA).

A szociálpolitika új elemekkel bővült az Egységes Európai Okmányban; a munkavállalók egészségvédelmének és biztonságának vonatkozásában biztosította a közösségi jogalkotást, valamint felhatalmazta a Bizottságot arra, hogy párbeszédet kezdeményezzen a munkavállalók és a munkaadók európai szervezeteivel. A szociális ügyekben ezek a rendelkezések azonban nem jelentettek áttörést: a britek ugyanis keményen ellenálltak a Közösség szociális szerepvállalása további bővítésének.

A szakpolitikák körében a szerződés rögzítette a tudományos és technológiai együttműködést, valamint a környezetvédelmet.

Az Egységes Európai Okmány – nem zökkenőmentes ratifikációs folyamat mellett – 1987. július 1-jén léphetett hatályba.

Az egységes piac programjának másik kulcseleme természetesen maga az intézkedés-csomag volt, amelyet a Bizottság a *Fehér könyv a belső piac megvalósításáról* című dokumentumban foglalt össze. A *Fehér könyv* abból indult ki, hogy az egységes belső piac kialakításának érdekében milyen akadályokat kell felszámolni az Európai Közösségben 1992-ig. Három kategóriát állított fel: a fizikai, a technikai és a pénzügyi akadályok csoportját. Ezek között – a politikai viták megelőzése érdekében – nem alakított ki preferencia-sorrendet.

A fizikai akadályok között elsősorban a határellenőrzések megszüntetése szerepelt, s a közvélemény számára ez volt a program leginkább látványos eleme. Ennek a lépésnek a magánszemélyeken kívül ugyanakkor a fuvarozásban is óriási jelentősége volt: a kamionoknak nem kellett hosszú órákig állniuk a határokon, a szállítmányozó cégeknek nem kellett feleslegesnek tűnő hatalmas papírmunkát végezniük. Ez az egyszerű lépés ugyanakkor lavinaként (*spillover*) indított el további közösségi politikákat: ha ugyanis nincsenek belső határok, akkor a külsőt kell megerősíteni. A Közösség területén továbbá nem csak jóhiszemű állampolgárok és legális szállítmányok mozognak: ki kell tehát építeni a rendőrség együttműködését is.

Az Európai Közösségek a kívülről érkező menekélykeresők célterületévé is vált a második világháborút követően: a közös határok a menekélyügyi együttműködést is megkövetelték. Mindezek következtében öt tagállam (az NSZK, Franciaország és a Benelux államok) már 1985-ben megkötötte a *Schengeni Egyezményt* a belső határok felszámolása és a közös külső határ kialakítása

érdekében, melyhez a későbbiekben a tagállamok többsége csatlakozott. A menekültügyi egyezményt *Dublinban* írták alá 1990-ben. Felmerült az útlevelek és a vízümpolitika egységesítésének ügye, sőt, a kétezres években már a közös határország kialakításának gondolata is. Ez a folyamat azonban jóval hosszadalmasabbnak bizonyult, mint az a tollvonás, amellyel a belső határokat eltörölték.

A Fehér könyv által meghatározott második csoport, a technikai akadályok köre tartalmazta a legtöbb tennivalót. Ezen belül is a legtöbb feladatot a közös szabványok kialakítása jelentette. Ez a törekvés már legalább egy évtizedes múltra tekintett vissza a közösségi intézményrendszerben. A Bizottság azonban – annak ellenére, hogy számos gúnyos kommentár tárgyává vált például az uborka méretének és görbületének meghatározása miatt – nem törekedett a teljes standardizációra. Első lépésként minden esetben megvizsgálták, hogy az adott termék vonatkozásában nem elegendő-e pusztán a tagállami szabályozás kölcsönös elismerése. Ha harmonizációra volt szükség, áttekintették, hogy elegendő-e a közösségi szintű egészségügyi és biztonsági szabályozás. Csak végső esetben alkalmazták az egységes, részletes, közösségi szintű specifikáció eszközét.

A technikai akadályok csoportja azonban nem csak a szabványokat érintette. Az egységes piac működését torzító tényezők között szerepeltek az állami támogatások rendszere, valamint a közbeszerzés szabályai. Itt is közösségi szintű szabályozásra volt szükség. A szolgáltatások szabad áramlása, a tőkeáramlás szabadságának biztosítása szintén közösségi jogszabályok megalkotását igényelte. A munkaerő szabad áramlása mindaddig nem volt biztosítható, amíg a tagállamok meg nem egyeztek a diplomák és szakképesítések kölcsönös elismerésében.

A pénzügyi akadályok elsősorban az adózást érintették. A forgalmi adó különbözősége egyértelműen összefüggésben van a fogyasztói árszinttel, így a versennyel is. Az áfa-szabályok harmonizálása azonban rendkívül nehéz ügynek bizonyult. Más adófajták kérdésében a Fehér könyv nem is foglalt állást.

Delors azt gondolta, hogy ezekkel a reformokkal legalább tíz évre rendbe tette az Európai Közösségeket – de nem lett igaza. A Szovjetunió és ezzel a bipoláris világrend összeomlása új világpolitikai helyzetet teremtett, amelyhez az európai integrációs intézményrendszernek is alkalmazkodnia kellett.

1.6. INTEGRÁCIÓ EGY ÚJ KORSZAKBAN: AZ EURÓPAI UNIÓ SZÜLETÉSE AZ 1990-ES ÉVEKBEN

A kilencvenes években Európa egy felfordult világban kereste újra önmagát. A volt szocialista, újonnan létrejött szabad államok valamennyien Európa felé fordultak, és a nyugat-európai vívmányok – a piacgazdaság és a demokrácia – megteremtését hirdették meg. A kiábrándulás és a csalódottság is velejárója volt az új korszak kezdetének. Az Európa peremén zajló jugoszláv háború véres eseményeire az EK nem tudott hatékony válaszokkal szolgálni. Az új korszak a nemzeti önrendelkezés győzelmét és a nacionalizmusok fellángolását is hozta. Horvátország és Szlovénia elismerésének kérdése mély törésvonalakat hozott létre az EK politikusai, értelmiségi rétegei és közvéleménye körében is. Az 1991-es öbölháború a közel-keleti térség feszültségeire és a külpolitikában is az egységesebb európai fellépés szükségességére hívta fel a figyelmet. Mindeközben a gazdaságot recesszió és növekvő munkanélküliség sújtotta, és a világ más térségeihez, az USA-hoz és Ázsiához képest Európát növekvő mértékű lemaradás jellemezte. Ezekre a kihívásokra kereste a válaszokat az Európai Közösség a kilencvenes években. De Európa jövőjéről a kilencvenes években is nagyon különböző nézetek léteztek. Európának föderációvá történő fejlődése és a szigorúan a

gazdaság területén maradó, a belső piac keretén belül megvalósított, de politikai unióvá nem alakuló integráció ugyanúgy lehetséges alternatívák voltak. Mindez azonban már egy új világpolitikai és gazdasági környezetben zajlott.

Számos olyan feladat előtt állt az Európai Közösség, melyek megvalósítását már korábban elkezdte; így a gazdasági és monetáris unió létrehozása, a közös kül- és biztonságpolitika, valamint a bel- és igazságügyi együttműködés továbbfejlesztése. Az intézményrendszer reformját az EK kapuin kopogtató közép-kelet-európai országok tették még sürgetőbbé. A Közösség előtt álló feladatok és a megváltozott környezet kontextusában a *mélyítés-bővítés* vitája is újra reflektorfénybe került. A bővítés elsődlegessége mellett érvelők szerint az EK-nak kötelessége és felelőssége, hogy hasonló segítséget nyújtson a kelet-közép-európai államoknak, mint a nyolcvanas években a diktatúrák alól felszabadult Görögországnak, Spanyolorzágnak és Portugáliának. Ezt a nézetet vallották a kisebb tagállamok, melyek féltek a megerősödött Németországtól, de Nagy-Britannia is, amely nem szerette volna, ha túl gyorsan mélyülne az integráció. A mélyítés elsődlegessége mellett szóló legfontosabb érv az volt, hogy mielőtt még új tagok előtt nyitná meg a Közösség a kapuit, meg kell valósítsa befejezetlen ügyeit (gazdasági és monetáris unió, politikai unió, közös agrárpolitika reformja stb.), és intézményrendszerét alkalmassá kell tennie egy nagyobb közösség számára, különben a már elért integrációs vívmányok kerülhetnek veszélybe. Ezt a nézetet képviselte Franciaország is, amelynek egyébként sem állt érdekében a keleti bővítés, hiszen előreláthatólag sokkal kevesebbet profitál majd belőle, mint Németország. Ahogy azt a nyolcvanas évek végén már Jacques Delors előrevetítette: amíg a spanyol–portugál csatlakozásban a bővítés kapott elsőbbséget, a kilencvenes években a mélyítés megvalósítása szerepelt első helyen.

Az Európai Tanács állam- és kormányfői a hollandiai kisvárosban, Maastrichtban döntöttek az EK alapszerződését módosító Európai Unió Szerződéséről. A szerződést 1992-ben írták alá. Az Európai Unió elnevezést a Maastrichti Szerződés hozta létre. Az új elnevezés azonban nem jelentette a három közösség (Európai Gazdasági Közösség, Európai Szén- és Acélközösség és az Euratom) szerződéseinek megszűnését. Az új szerződés a szervezet jogi státuszában sem jelentett változást, hiszen az EU nem kapott jogalanyiságot.

A Maastrichti Szerződés *pilléres modellje* új korszak nyitányát jelentette az integrációtörténetben, amely a szakpolitikáknak megfelelően egyes területeken zöld utat nyitott a nemzetek felettség megvalósulásának, máshol pedig a kormányközi döntéshozatalt kodifikálta. Az említett három alapszerződés bekerült a Maastrichti Szerződés első pillérébe, az Európai Közösségek alá. A szerződés második pillérében a közös kül- és biztonságpolitika, a harmadikban a bel- és igazságügyi együttműködés kaptak helyet.

A gazdasági és monetáris unióban a Maastrichti Szerződés jelentette az áttörést; amellyel együtt járt az erős és a tagállamoktól független központi bank létrehozása, az árstabilitás megkövetelése és a fiskális politika szűk keretek között tartása. Az elképzelések szerint 1994. január elsejéig tartó szakaszban a tagállamok egymás között szabaddá teszik a tőkeáramlást, megerősítik központi bankjaik együttműködését, összehangolják gazdaságpolitikáikat és szabaddá teszik az ECU használatát. A második, 1994. január 1-jétől 1999. január 1-ig tartó szakaszban a tagállamok létrehozzák az Európai Központi Bank elődjét, az Európai Monetáris Intézetet, amely összehangolja a tagállami központi bankok munkáját, ellenőrzi az ECU használatát. Arról is megállapodtak, hogy a második szakaszban megkezdik az *Európai Központi Bankok Rendszerének* kialakítását, és erősítik gazdaságaik konvergenciáját.

Ebben a szakaszban megszűnik a tagállamok azon lehetősége is, hogy jegybankjaik állami beruházásokat és projekteket finanszírozzanak. A harmadik szakasz 1999. január 1-jétől valósul meg a

tagállami valuták árfolyamainak visszavonhatatlan rögzítésével, a közös valuta, az euró számlapénzként történő bevezetésével és az Európai Központi Bank irányítása alatt egységes monetáris politika folytatásával.

A Maastrichti Szerződésben megfogalmazott konvergenciakritériumok a következők voltak:

Az árstabilitás biztosításának érdekében adott tagállamban az infláció nem lehet 1,5%-kal magasabb a három legalacsonyabb inflációjú tagállam átlagánál. Az árfolyam-stabilitás fenntartása érdekében az adott tagállamok vállalják, hogy valutáikat az EMS-en belül nem értékelik le. A GMU-n belül a kamatok konvergenciáját biztosítandó a tagállamok vállalják, hogy a hosszú távú kamatláb nem lehet magasabb a három legalacsonyabb inflációjú tagállam átlagánál. A tagállamok pénzügyi stabilitásának fenntartása érdekében a tagállamok vállalják, hogy a költségvetési deficitjük nem haladja meg a GDP 3%-át, államadósságuk pedig a 60%-át.

Fontos megjegyezni azonban, hogy bár a GMU maastrichti receptje névleg a gazdasági unióra is vonatkozott, a kidolgozott struktúra csak a monetáris unió kiépítését foglalta magában. Vagyis egy féloldalas rendszer jött létre, s ennek a későbbi válság időszakában különös jelentősége lesz.

A tagállamok a politikai unió megvalósításának irányában is szerettek volna továbblépni Maastrichtban. A gazdasági és monetáris unió konkrét célkitűzéseivel ellentétben azonban a politikai unió számos olyan intézményi és politikai kérdést – a tanácsi minősített többségi szavazás kiterjesztését, az Európai Parlament hatáskörének növelését, előrelépést a szociálpolitika területén, valamint az EPC továbbfejlesztését közös kül- és biztonságpolitikává – ölelt fel, melyek megnehezítették egy világos és valamennyi tagállam számára elfogadható út kijelölését. A politikai unió ügye elkerülhetlenné tette a kérdés feltevését: „Hová fejlődik az integráció?” Egy föderatív jövő vagy pedig szuverén államok kormányközi együttműködése felé? Erre a kérdésre azonban a tagállamok különböző válaszokkal szolgáltak, így a politikai unió egységes meghatározása elmaradt.

Az első pillér alá tartozott a belső piac szabályozásához kapcsolódó rendelkezéseken túl a gazdasági és a monetáris unió, valamint egy sor olyan új terület, mint a fogyasztóvédelem, a környezetvédelem, egészségügy, oktatáspolitikai vagy a gazdasági és társadalmi kohézió.

Az intézményrendszeri reformokat tekintve a közösség intézményei közül Maastricht legnagyobb nyertese az Európai Parlament. A Maastrichti Szerződés ugyanis kodifikálta az Európai Parlament megerősödött jogalkotói hatáskörét. Az ún. együttléti eljárásokban az EP a Tanáccsal együtt társjogalkotóvá vált.

A Bizottság döntés-előkészítő hatáskörét ugyanakkor a szerződés korlátozta, lehetővé téve a Tanács számára, hogy minősített többségi döntéshozatallal bizottsági javaslatokat módosítson. A tanácsi minősített többségi döntéshozatalt a Maastrichti Szerződés további területekre terjesztette ki.

A döntéshozatal szempontjából egy új formula is bekerült a szerződésbe: a *szubszidiaritás*. A szubszidiaritás érvényesülése azt jelenti, hogy csak akkor kell közösségi szinten döntést hozni, ha nemzeti szinten nem lehetséges vagy kevésbé hatékony.

Az *uniós polgársági* koncepció kihirdetése azonban mindenképpen mérföldkőnek tekinthető az egyén és a szupranacionális közösség közötti közvetlen kapcsolat megteremtésében. A Maastrichti Szerződés 8. cikke vezette be az uniós polgárság fogalmát. Megteremtette a szabad mozgás és letelepedés jogát valamennyi tagállam területén, valamint limitált politikai jogokat is deklarált. Az uniós polgárnak joga van szavazni és jelöltként is részt venni a helyhatósági, illetve az európai parlamenti választásokon. Az uniós polgár harmadik ország területén valamennyi uniós tagállam diplomáciai és konzuli védelmét élvez, valamint petíciót nyújthat be az Európai Parlamenthez, illetve panaszait az ombudsmanhoz fordulhat.

A Maastrichti Szerződés jelentős előrelépés a *közös kül- és biztonságpolitika* területén azzal, hogy deklarálja: a tagállamok közös kül- és biztonságpolitikát valósítanak meg. A Maastrichti Szerződés a tagállamok kötelezettségeként határozta meg, hogy összehangolják politikáikat, és ún. *közös álláspontokat* fogadjanak el, és képviseljék azokat valamennyi nemzetközi szervezetben, illetve ha lehetséges, akkor ún. *együttes fellépéssel* a gyakorlatban is valósítsák meg őket. A szerződés ugyanakkor a második pillérben tisztán kormányközi döntéshozatalt írt elő.

Mind a belső, mind a külső körülményekben bekövetkezett változások a *bel- és igazságügy* területein is az integráció mélyítését sürgették. Az egységes belső piac megvalósításával és a személyek szabad mozgásával együtt újfajta kockázatok is keletkeztek az EK-ban, hiszen a határok nélküli belső piacon a bűnözés és az illegális migráció is lehetővé vált, illetve nehezebben ellenőrizhető lett. A vasfüggöny leomlása és ezzel együtt a Kelet felől várhatóan megnövekedő migráció nagyobb fokú együttműködést igényelt ezen a területen. Fontos azonban megjegyezni, hogy a hetvenes évektől kezdve az EK-t egyre nagyobb kihívás elé állították az Európán kívülről, főleg a volt gyarmatokról érkező bevándorlók is.

A Maastrichti Szerződés felsorolta azt a kilenc területet, amelyet a harmadik pillér – a bel- és igazságügyi együttműködés – alá rendelt. Így idetartozott a menekültügyi politika, a külső határok átlépésének ellenőrzése, a bevándorlási politika, a kábítószer-függőség és a nemzetközi csalások elleni harc, együttműködés polgári és büntetőügyekben, illetve vámügyi és rendőrségi kooperáció is. Mivel mindezen területek közvetlenül érintették a tagállamok szuverenitását, így a döntéshozatali mechanizmus szigorúan kormányközi maradt.

Változást e tekintetben csak az 1999. május 1-jén hatályba lépett *Amszterdami Szerződés* hozott azáltal, hogy a vízümpolitikát, a menekültügyi és bevándorlási politikát, a külső és belső határellenőrzést, az igazságügyi együttműködést polgári ügyekben az első pillérbe helyezte, és a schengeni rendszert is belevette az unió közös jogrendjébe. A ratifikációs nehézségek következtében a szerződés a tervezett időpontnál csak később, 1993. november 1-jén léphetett hatályba.

A Maastrichti Szerződés újfajta integrációs logika meghonosodását is jelentette, ebből a szempontból is mérőföldkő. Az Egyesült Királyság és Dánia a GMU és egyéb kérdések tekintetében is kimaradással, ún. *opt-out*-tal élt, olyan úton indítva el az európai integrációt, amely az alapító atyák által megálmodott egységes integrációs modelltől a differenciált, többsebességű Európa kialakításának irányába mutat.

A kilencvenes évek első felében jelentkező nehézségek ellenére a tagállamok elkötelezték magukat amellett, hogy 1994-ben elindítsák az GMU második szakaszát. A konvergenciakritériumok betartása azonban szinte valamennyi tagállamban nehézséget okozott; a déli tagállamok számára mind a négy konvergenciakritérium betartása problémát jelentett, és Luxemburg volt az egyetlen ország, amely mind a négyet teljesítette. A nehézségek ellenére a tagállamok a kritériumok áldozatok árán történő megvalósítása mellett döntöttek ahelyett, hogy változtatni kelljen a szerződésben vállalt határidőkön.

A kilencvenes években az Európai Unió amellett, hogy az integráció mélyítésének nehézségeivel volt elfoglalva, a bővítés új típusú kihívásaival is szembesült, amelyek három különböző formában jelentkeztek. Egyrészt a Szovjetunió összeomlása az EFTA-tag, semleges országok kötelezettségvállalásait is felbontotta, így ezek az országok valamilyen szorosabb együttműködés, némelyikük teljes jogú tagság elérésére törekedett. A másik kihívás a szocialista tervgazdasági rendszerek és kommunista diktatúrák alól felszabadult kelet-közép-európai országok felől érkezett, amelyek, ahogy azt a kilencvenes évek elejének általánossá vált szlogenje, a „vissza Európába” mutatta, úgy gondolták, elérkezett az idő a történelmi igazságtételre és az európai történelem fő vonulatába történő visszatérésre, ezért a mihamarabbi teljes jogú tagság elnyerését célozták meg. A harmadik

kihívást a mediterrán országok: Ciprus, Málta és Törökország – az utóbbi esetében már régóta területen lévő – uniós csatlakozási szándéka jelentette.

A három kihívásra azonban az Európai Unió eltérő válaszokkal szolgált. Az EU negyedik bővítésére 1995-ben került sor, s ezzel az EU tagjainak száma tizenötre bővült. Az integráció történetében ez a bővítés zajlott a legkevesebb zökkenővel.

Ennek legfőbb oka mindenképpen az volt, hogy a tizenkettekhez politikailag és gazdaságilag is hasonló országok kívántak taggá válni, így a befogadást illetően nem kellett kompromisszumot kötni. Ausztria, Svédország és Finnország esetében a régi tagállamok polgárainak jelentős többsége támogatta a csatlakozásukat. (Bár a norvégok ismét népszavazáson utasították el azt.) A kelet-közép-európai térségben mindez már nem volt ilyen zökkenőmentes. A keleti bővítés mintegy 15 évet vett igénybe, melyet a következő fejezetben tárgyalunk.

1.7. AZ ÚJ ÉVEZRED KIHÍVÁSAI ÉS AZ ALKOTMÁNYOZÁSI FOLYAMAT

1989/1990-ben Kelet-Közép-Európában elindult a rendszerváltozás, mely a világtörténelemben egyedülálló módon a politikai rendszer és a gazdaság teljes szerkezeti átalakulásával s párhuzamosan jelentős társadalmi változásokkal járt. A Szovjetunió és az Egyesült Államok versengése által uralt világrend összeomlott, Magyarország és a többi posztszocialista ország „kiszabadult” a keleti blokkból.

Bár a térségből elsőként 1991 decemberében Magyarországgal, Csehszlovákiával és Lengyelországgal aláírt társulási szerződések az Európai Közösség részéről nem tartalmaztak kötelezettségvállalást a teljes jogú tagságra, a gazdasági mellett a politikai kapcsolatrendszer is intézményesítették. Magyarország hivatalosan 1994. április 1-jén kérte felvételét az Európai Unióba.

Az Európai Unióhoz történő csatlakozás gazdasági motivációját az jelentette, hogy a külkereskedelem iránya – a korábbi KGST-orientációt felváltva – az EU tagállamai felé mozdult el, valamint a kelet-közép-európai országok a külföldi közvetlen tőkeberuházásokat is elsősorban onnan várhatták. A csatlakozás általános politikai okai a gazdasági okokkal párhuzamosak: az Európai Unió világpolitikai szereplővé lépett elő, s a Szovjetunió összeomlása után a térség országai visszaállíthatták nyugat-európai kapcsolataikat. A „visszatérés Európába” szimbolikussá vált: a szovjet blokkhoz való kötöttséget követően a nyugati civilizációhoz tartozás értékválasztást is jelentett. Az EU-tagság a NATO-csatlakozással együtt beillesztette ezeket az országokat a transzatlanti biztonsági rendszerbe is. Az Európai Unió mindezen túl a modernizáció üzenetét is hordozta, valamint a friss demokratikus berendezkedés stabilizáló erejeként is tétéleződött.

A keleti bővítés folyamata mintegy tizenöt évig tartott. A társulási megállapodások megkötését követően az Európai Tanács meghatározta a csatlakozás feltételeit, az ún. koppenhágai kritériumokat. Eszerint a csatlakozó országoknak stabil, demokratikus intézményrendszerrel, működő piacgazdasággal kell bírniuk, valamint képesnek kell lenniük arra, hogy eleget tegyenek a tagságból adódó követelményeknek. Az Európai Bizottság e feltételek teljesülését folyamatosan vizsgálta. Pénzügyi támogatásként a PHARE-program 1989-től, az ISPA- és a SAPARD-program 1999-től segítette Magyarországot és a régió más országainak felzárkózását.

A csatlakozási tárgyalásokat 1998-ban első körben Magyarország, Csehország, Lengyelország, Szlovénia, Észtország és Ciprus kezdhette meg. 2000-ben újabb országcsoport (Szlovákia, Románia, Bulgária, Lettország, Litvánia és Málta) csatlakozott a tárgyalókhoz. A hosszadalmas folyamat az Európai Unió teljes joganyagának és a csatlakozni kívánó országok jogrendjének közelítését

jelentette, amit tovább bonyolított az intézményi és pénzügyi alkuk sokasága. Mindkét fél kérhetett ún. „derogációt”, átmeneti mentességet olyan szabályok alól, amelyeket komoly zavarok árán lehetett volna azonnal alkalmazni. Magyar részről ilyenek voltak bizonyos, komoly beruházások után teljesíthető környezetvédelmi normák vagy a nem magyar állampolgárok termőföld-tulajdonlásának biztosítása, a régi tagállamok részéről pedig a munkaerő szabad áramlása. A tárgyalásokat tíz országgal az Európai Tanács 2002 decemberében, Koppenhágában tartott ülésén zárták le. A csatlakozási szerződéseket a régió országaiban népszavazásokon erősítették meg – a magyarországi népszavazást 2003. április 12-én tartották az EU-tagságról, amelyen a résztvevők 83,76%-a igennel szavazott –, a választásra jogosultak 45,62%-ának részvétele mellett. A 2003. április 16-i athéni csúcsertekezleten a magyar miniszterelnök kilenc másik ország vezetőjével együtt aláírta a csatlakozási szerződést, amely 2004. május 1-jén lépett hatályba.

Az Európai Unió – a keleti bővítést megelőző bővítési körökhöz hasonlóan – Kelet-Közép-Európát egy, bár nem differenciálatlan tömbként kezelte. Mivel az Európai Bizottság és a Tanács a differenciálás elvét hangoztatva sugalmazta, hogy csak a legfelkészültebb országok érhetik el a teljes jogú tagságot, a tagjelöltek között érezhető volt egyfajta versengés a „befutó” helyekért. 2001-ben született meg a döntés a „Big Bang”-ról – a differenciálás elvét csak a tárgyalásokat időben lezárni nem tudó Románia és Bulgária esetében alkalmazták. Magyarország így a 25 tagú Európai Uniónak lett teljes jogú tagja, melyhez 2007-ben Románia és Bulgária, 2013-ban pedig Horvátország is csatlakozott. Az Európai Unió 2013. július 1-jétől 28 tagot számlált. Majd a tagok száma eggyel csökkent, mivel az európai integrációban mindaddig példa nélküliesen, az Egyesült Királyság 2020. január 31-én kilépett az Európai Unióból.

A keleti bővítéshez azonban a tárgyalások lezárása mellett még szükség volt arra is, hogy az Európai Unió meghatározza a kibővült EU intézményi struktúráját – amit az Amszterdami Szerződésben nem tett meg. 1999 júniusában az Európai Tanács Kölnben döntött arról, hogy 2000-ben kormányközi konferenciát hívnak össze az Amszterdami Szerződés „intézményi maradékainak” a rendezésére. A legfontosabb ügyek a következők voltak: az Európai Bizottság méretében és a biztosok kérdésében történő megállapodás, a szavazati arányok újraszűlyözése a Tanácsban, az Európai Parlament jogkörének további kibővítése, valamint az egyes országok képviselői létszámának meghatározása.

Az Európai Tanács 2000. december 7–9. között tartott, maratoni hosszúságúra nyúlt ülésén a tagállamok állam- és kormányfői döntöttek az új szerződésről, és itt írták alá az Európai Unió Alapjogi Chartáját. A Nizzai Szerződést a tizenöt tagállam képviselői 2001. február 26-án írták alá. Az intézményi reformok kialakításánál az unió már egy 27 fős közösséggel kalkulált. A szintén csatlakozásra váró Törökországgal azonban nem számoltak, ami előrevetítette, hogy a teljes jogú tagságra még valószínűleg jó ideig nem nyílhat lehetősége.

2001-ben az Európai Tanács a laekeni deklarációval konventet hozott létre. Feladataként az Európai Unió jövőjét érintő legfőbb kérdések kidolgozását és megválaszolását határozta meg. A konvent elnöke az egykori francia elnök, *Valéry Giscard d'Estaing*, tagjai tagállami és tagjelölti kormányzati és parlamenti képviselők, az Európai Parlament, valamint az Európai Bizottság képviselői voltak. A konvent kidolgozta a Nizzai Szerződést felváltani tervezett egységes Alkotmányos Szerződést (ASZ), amelyet 2004. október 29-én Rómában a Capitolium dombon, ugyanabban a palotában írták alá az akkor 25 tagállam képviselői, ahol 1957-ben a Római Szerződéseket az alapító Hatok.

Az ASZ hatályon kívül helyezte volna a korábbi alapító és módosító szerződéseket, és azok helyébe lépett volna. Azon túl, hogy racionalizálni és gyorsítani kívánta az intézményrendszert és a döntéshozatalt, szemléletében fordulópontot jelentett; elnevezése („alkotmányos”), szóhasználat (európai törvény, szimbólumok: zászló, himnusz stb. kodifikálása), az Alapjogi Charta

alkotmányokhoz hasonlatos katalógusának integrálása azt üzenté, hogy komoly lépés történik egy későbbi föderáció kialakításának irányába. A ratifikációs folyamat során azonban két alapító tagállamban, Franciaország és Hollandiában a választópolgárok népszavazáson utasították el a szerződést. Ugyan ez korábbi szerződések esetében is megtörtént – az ASZ azonban olyan mérföldkő lett volna az Európai Unió történetében, hogy ismételni politikai lehetetlenség volt. Európa vezetői tanácsalanságukat egy kommunikációs újítással „reflexiós időszaknak” keresztelték, azt sugallva, hogy a válságos pillanatban nem szabad elhamarkodott döntéseket hozni.

Az intézményi válságnak a 2007-es német elnökség vetett véget: Angela Merkel javaslatára célul tűzték ki, hogy a 2009-es EP-választásokra már ratifikált új szerződéssel rendelkezzenek. Mindez csak úgy volt lehetséges, hogy az ASZ-t dolgozták át: minden olyan szimbólumot, elnevezést kiírtak a szerződésből, amely a föderációra utalhatott volna, megtartva az intézményi újításokat. A Lisszaboni Szerződés elfogadásával megmaradt a minősített többségi döntések kiterjesztése a Tanácsban, melyet 2014-től már az ún. *kettős többség* módszere (a tanácsi szavazás során a tagállamok és a lakosság aránya is számít) váltotta fel, az Európai Parlament teljes körű társjogalkotóvá lépett elő (normál eljárássá vált – új néven: rendes jogalkotási eljárás – a korábbi együtdöntési eljárás), az Európai Tanács állandó elnököt kapott (elsőként a volt belga miniszterelnök, *Herman van Rompuy* töltötte be a pozíciót), kibővült a kül- és biztonságpolitikai főképviselő hatásköre, új tisztséggé vált a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő posztja, javult az intézményrendszer demokratikus jellege. Ekkor került bele a szerződésbe egy tagállam esetleges kilépési folyamatának szabályozása is.

A kétezres évek nagy gazdasági vívmánya az euró bevezetése volt. 2002. január 1-jén nulla órától a bankautomaták eurós bankjegyeket adtak ki. A szilveszter éjjelén rendezett nagyszabású ünnepek elmúltával a kérdés az volt, hogy beválik-e a világ legnagyobb pénzügy-politikai kísérlete: valóban olyan előnyöket hoz-e az új, egységes valuta, mint ahogy a tankönyvekben írják.

Az egységes valuta bevezetésének kihívásai mellett az Európai Unió tagállamai régóta küzdöttek egy másik gonddal: a nyomott gazdasági növekedés és az alacsony foglalkoztatás problémájával. Úgy tűnt, a tagállamok többsége régóta képtelen ezzel a kihívással megbirkózni. Bár a gazdaságpolitika irányítása – ahogy a monetáris unió struktúrájának bemutatásakor láttuk – továbbra is tagállami kompetencia, a 2001-es portugál elnökség javaslata alapján az Európai Bizottság átfogó gazdaságfejlesztési programot – az ún. *Lisszaboni Stratégiát* – terjesztett elő. A program azt a kissé voluntarista célt tűzte ki a tagállamok elé, hogy Európa 2010-re a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb, tudásalapú gazdaságává válik, mely képes a fenntartható fejlődésre, mely több és jobb munkahelyet teremt, és figyelmet fordít a szociális kohézió erősítésére is. A program tartalmazta az innováció és a K+F fejlesztését, a digitális infrastruktúra és írástudás fejlesztését, a foglalkoztatás bővítését, a szociális befogadás és a környezetvédelem erősítését. A program koncepciójával kapcsolatban azonban számos kérdés felmerült: egyrészt túl sok területet foglalt magában, másrészt a szóban forgó területek alapvetően tagállami hatáskörben vannak, tehát az EU intézményeinek csekély a mozgásterük, harmadrészt pedig – az előzőből következően – az EU-intézmények csak koordinációs szerepet tölthettek be a program végrehajtásában. A programidőszak közepén sejteni lehetett, hogy nem sikerül majd elérni az eredetileg kitűzött célokat: a 70%-os foglalkoztatási rátát, a 3%-os K+F ráfordítást stb. A Lisszaboni Stratégiára a végső csapást azonban a 2000-es évek első évtizedének végén kitört globális pénzügyi-gazdasági válság mérte.

1.8. ÚJ EURÓPA? – VÁLSÁGOK ÉS VÁLASZOK

A kétezres években megvalósult Európa „újraegyesítése”, a keleti bővítés, és lezárult az Alkotmányos Szerződés fiaskóját követő bizonytalanság is. A Lisszaboni Szerződés 2009. december 1-jei hatályba lépése mintegy évtizedes megtorpanás, tanácstalanság és tétlenség időszakának jelentette a végét. Az Amerikai Egyesült Államokból 2006-ban indult jelzálog-hitelpiaci válságból globális pénzügyi és gazdasági válsággá fejlődött krízis 2008-ban elérte az öreg kontinenst. Az Európai Unióban is számtalan bank, biztosítótársaság, vállalat ment csődbe. A válságkezelés néhány összehangolt uniós kezdeményezéstől eltekintve hasonló recept szerint, de főleg tagállami hatáskörben zajlott. Az Európai Unió összehangolt lépésként elfogadta, hogy a tagállamok a kisbetétesek számára ötven-ezer euróig (amely százezer euróig volt emelhető) betétgaranciát nyújtson. A nemzeti kormányok döntései alapján majdnem minden tagállamban feltökésítették a bankokat, biztosítókat, pénzintézeteket, de egyes bankok államosítása is bekerült a válságkezelés eszköztárába. A gyárbezárások és a tömeges elbocsátások az európaiak széles rétegét érintették. 2009-ben a gazdasági növekedés negatív tartományba került. Az európai gazdaság a tartós, mély recesszió állapotába sodródott.

Ezzel párhuzamosan az eurózóna is súlyos válságtüneteket produkált. Számos eurózóna-tag olyan mértékű adósságot halmozott fel, amely már veszélyeztetni kezdte annak stabilitását. A görög helyzet bizonyult a legsúlyosabbnak. A görög államadósság a kilencvenes évektől folyamatosan növekedett, 2004-től gyorsuló ütemben, és a görög kormányok által sorozatosan alkalmazott korrekciós technikák ellenére a válság európai begyűrűzése után átlépte a görög bruttó nemzeti össztermék 100%-át. Ezután kimentések, megszorítások következtek több hullámban is, és felmerült Görögországnak az Unióból való kilépése is.

Az eurózóna válsága nyilvánvalóvá tette a GMU diszfunkcionalitását és azt a korábban is ismert ténytet, hogy a Maastrichti Szerződés valójában féloldalas rendszert hozott létre. Ennek orvoslására az Európai Unió intézményei kezdeményezték a *gazdasági kormányzás* megteremtését és a valódi GMU létrehozását. 2013-tól számtalan olyan új pénzügyi eszközt és mechanizmust hoztak létre, amely ennek megvalósítása irányába mutatott.

A válság európai begyűrűzése korszakhatár az európai integráció történetében: hatásai és kezelésének módszerei átalakították Európát. Nemcsak az unió tagállamainak gazdaságait és a pénzügyi szektort formálta át, de intézményi és politikai, valamint bizalmi válságot is okozott. Az Európai Unió intézményrendszerét és működését az ötvenes évek óta évtizedekig meghatározó technokrata logika megváltozott: az egységes Európa átpolitizálódott.

A súlyos gazdasági és pénzügyi válság kezelése a második Barroso-bizottságra és a Lisszaboni Szerződéssel átalakított intézményrendszerre várt. A megsokasodott feladatok közepette tehát nemcsak a gazdasági és politikai döntéshozatal tartalmi elemeire kellett koncentrálni, hanem arra is, hogy megváltozott az Európai Unió intézményei közötti munkamegosztás jellege, új szereplők léptek be az intézményi játéktérbe, és ezzel újraindított az integrációs intézményrendszer történetét végigkísérő kormányköziség-szupranacionalizmus kettőssége. A Lisszaboni Szerződés új szabályai papíron az Európai Parlamentet, ezzel a nemzetek feletti jelleget erősítették. Az Európai Parlament hatásköre kibővült: a korábbi 44 terület helyett 90 szabályozási területre terjed ki.

A válság gyors döntéshozatalt követelő eseményei azonban a tagállami befolyást, a Tanács szerepét húzták alá. Az 1974 óta folyamatosan működő, az EU politikai irányításért felelős, tagállami állam- és kormányfőkből álló Európai Tanács (EiT) vezetője a Lisszaboni Szerződés értelmében már nem az elnökséget adó tagállam vezetője, hanem az állandó elnök. A pozíciót jelenleg a belga Charles Michel tölti be, míg a Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével létrejött külügyi és biztonságpolitikai főképviselői tisztséget a spanyol Josep Borrell Fontelles. A pozíció több korábbi

feladatkört egyesített: az EU közös kül- és biztonságpolitikájának koordinálása mellett a Bizottság alelnöki és a Külügyek Tanácsa vezetői szerepét is betölti a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő, aki az *Európai Külügyi Szolgálat* kiépítéséért és működtetéséért is felelős.

2014-ben, az európai parlamenti választások évében a teljes intézményrendszer megújult. Mivel Barroso kitöltötte két lehetséges ciklusát, új bizottsági elnök jelölése vált szükségessé, s ez, mint mindig, nagypolitikai vitákhoz vezetett. Ebben az évben azonban a szokásos politikai vitákat intézményi viták is tarkították. Az Európai Parlament (EP) ugyanis a Lisszaboni Szerződés azon rendelkezését (17. cikk [7] bekezdés), miszerint az Európai Tanácsnak figyelembe kell vennie a Bizottság elnöki tisztségére vonatkozó jelöléskor az európai parlamenti választások eredményét, úgy értelmezte, hogy az EP pártjai elnökjelölteket neveznek meg – a tagállami választások miniszterelnök-jelöltjeihez hasonlóan –, s a választásokon győztes párt jelöltjét nevezi majd meg az állam- és kormányfőből álló Európai Tanács. A megoldást egyébként az Európai Bizottság vetette fel, melyet az Európai Parlament határozatban rögzített.

Több európai kormányfő is kritikával illette ezt az úgynevezett csúcsjelölti rendszert (Spitzenkandidat-rendszer). Az európai pártok azonban azonnal léptek, és megnevezték jelöltjeiket. Az új megoldás minden bizonnyal hozzájárult az európai intézményrendszer átpolitizálódásához és talán az európai nyilvánosság kialakulásához is, hiszen az Európai Bizottság elnöki tisztségéért induló csúcsjelöltek TV-vitában mutatkoznak be a választópolgárok számára. Szervezeti újítás volt a 2014-ben megalakult Juncker-bizottság szerkezete: egy általános és öt „tematikus” alelnököt neveztek ki. Így – a Bizottság történetében először – kétszintű a bizottság, s ezzel talán sikerült is orvosolni azt az évtizedes problémát, hogy a Bizottság „túl nagy” ahhoz, hogy az egyes szakpolitikai területeken eredményesen működjön. A jelenlegi Von der Leyen-Bizottságban – amelynek elnöki pozícióját elsőként tölti be nő, a német Ursula Von der Leyen – nyolc alelnök működik.

A többsebességesség tovább erősödött az intézményrendszerben is. A válság időszakában az euró-zóna működéséért felelős eurócsoporthoz – az euróövezet gazdasági és pénzügyminisztereinek találkozója, tehát nem az összes tagállam, csak azok egy csoportja vesz benne részt – kiemelt szerepet játszott.

Az Európai Unió külső környezete gyökeresen megváltozott: nyugaton, keleten és délen is új jelenségek késztetik reagálásra. Nyugaton az Amerikai Egyesült Államokkal való kapcsolatrendszerben a terítéken lévő *Transzatlanti Kereskedelmi és Beruházási Partnerség* (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) a világ eddigi legnagyobb kiterjedésű szabadkereskedelmi térségének létrejöttét eredményezheti. A tagállamok egy része a viták következtében elbizonytalanodott a megállapodás szükségességében. Donald Trump elnökké választása után a transzatlanti kereskedelmi és beruházási partnerségről (TTIP) szóló tárgyalások az EU és az USA között leálltak.² A tagállamok egy része a viták következtében elbizonytalanodott a megállapodás szükségességében. Az Egyesült Államokkal való kapcsolatrendszer azonban nem merül ki a kereskedelem-politikai megállapodás tárgyalásában: az USA és az Európai Unió közös problémával, Vlagyimir Putyin új Oroszországaival néz szembe a 2010-es évek eleje óta. Oroszország a bipoláris világrend összeomlását követően igyekezett elfogadtatni magát mint a nemzetek közösségének demokratikus elkötelezettségű tagja, és szorosabbra fűzte gazdasági és kereskedelmi kapcsolatrendszerét a Nyugattal. Putyin elnök 2012-es, harmadik újraválasztását követően azonban fordulatot hajtott végre. Ennek következtében, míg korábban a fegyveres konfliktusok Oroszország közép-ázsiai szomszédságában voltak jellemzőek (Csecsenföld, Grúzia), az új korszakban a magas olajárak miatt gazdaságilag megerősödött Oroszország fellépése az Európai Unió közvetlen szomszédjára,

² <https://www.vg.hu/velemeney/a-protekcionistak-szinvallasra-kenyszeritese-487233/> (letöltés ideje: 2017. június 11.)

Ukrajnára is kiterjed. 2014 folyamán a nemzetközi felháborodást kiváltó népszavazást követően Oroszország annektálta a Krímet. 2014 augusztusát követően Donyeck térségében a hivatalosan el nem ismert orosz katonai jelenlét következménye polgárháború lett. A NATO a kelet-közép-európai tagok (elsősorban a Baltikum) védelmében fokozza katonai jelenlétét a térségben.

Az ukrán konfliktus kirobbantója az önmagán túlmutató EU–Ukrajna társulási megállapodás lett. Míg az Európai Unió nem gondolta ezt az ukrán EU-tagság előszobájának, addig Oroszország a Nyugat térnyerését látta a saját érdekszférájában. Az Európai Unió számára Oroszország nemcsak külpolitikai és biztonságpolitikai kihívást jelent. Az Európai Unió gázfelhasználásának mintegy 40%-a származik Oroszországból. A bonyolult kül- és biztonságpolitikai helyzetet az energiapolitikai problémák is súlyosbítják.

Az Európai Unió déli-délkeleti irányból érkező kihívásainak elsődleges forrása a Közel-Kelet. A térség az elmúlt évtizedekben jelentős átrendeződésen ment keresztül. A bipoláris világrend összeomlását követően itt is megszűnt a két nagyhatalom (az USA és a Szovjetunió) helyi viszonyokat is befolyásoló versengése. Az USA maradt a térségben jelenlévő egyedüli superhatalom: az Európai Unió nem vált releváns külső szereplővé a Közel-Keleten. Átrendeződtek a térség országai közötti belső hatalmi viszonyok: megváltoztak az arab és nem arab országok egymás közötti kapcsolatai. Változás továbbá a népességszám is: a Közel-Kelet országainak többségében a 25 év alatti, fiatal népesség a lakosság mintegy 50%-át teszi ki. Az új generációk már jobb oktatást kaptak, mint szüleik, ugyanakkor leginkább őket sújtották a 2008-ban kitört gazdasági válság következményei, leginkább a munkanélküliség. A jelentős társadalmi, gazdasági és politikai változások a 2011-ben elkezdődött, a térség több országát érintő fordulathoz, az ún. arab tavaszhoz vezettek.

A békésnek indult, alulról szerveződő demonstrációk következtében elűzték számos ország vezetőjét (Egyiptom, Tunézia, Líbia stb.), civil felkelések (Szíria, Bahrein), illetve jelentős tiltakozások törtek ki (pl. Algéria, Irak, Marokkó stb.). Az új mozgalmak azonban jellemzően nem szerveződtek politikai erővé: nem alakult ki új politikai elit, sőt az arab tavasz eseményei destabilizálták a térség számos országát. Szíriában az átalakulás polgárháborút eredményezett. A térség külső szereplője, az Egyesült Államok mindeközben csökkentette katonai jelenlétét, ami hozzájárult az egyébként is bizonytalan politikai helyzet súlyosbodásához. Miután 2018-ban az USA elnöke, Donald Trump felmondta az elődje és öt másik nagyhatalom által Iránnal aláírt atomalkut, fokozatosan romlottak az amerikai-iráni külpolitikai viszonyok. A helyzet eszkalálódásához különösen az járult hozzá, hogy 2020 januárjában egy amerikai drónnal Irakban likvidálták az iráni kémfőnököt, majd Irán két iraki amerikai bázisra lőtt ki – válaszcsepásként, jelzés értékkel – rakétákat.

A 2015 óta felerősödött migráció, amely egyrészt az arab térségből Kelet-, Dél-Kelet felől, valamint Afrikából, a Földközi tenger irányából érinti Európát, kiélezte a vitát az Európai Unió tagállamai és az európai vezetők között a jelenség kezelését illetően. E vita – a döntéshozatali kompetenciákon keresztül – egészen a tagállami szuverenitás mértékéig gyűrűzik.

Az Európai Unió közös menekültügyi rendszerét 1999-ben kezdte kiépíteni, szoros összefüggésben a közös külső határokat és a belső határok felszámolását megteremtő Schengen-rendszerrel.

A menekültekkel való humánus bánásmód biztosítása nem (csak) uniós jogi követelmény: az 1951-es *Genfi Egyezmény* is tartalmazza. Menedékjogot az üldöztetéstől vagy súlyos sérelemtől menekülő emberek számára lehet megadni. Az Európai Unióban a menedékjog eljárását az ún. dublini rendeletek rögzítik. E rendszert azonban olyan időszakban dolgozták ki, amikor jóval kevesebb menedékkérő érkezett, így nyilvánvalóvá vált, hogy a napjainkban tapasztalható, korábban nem látott nyomást csak további intézkedésekkel együtt lehet kezelni. Az Európai Bizottság 2015 májusa óta több intézkedéscsomagot állított össze a menekültkérdés kezelésére.

Mindezek ellenére a válság nem látszik enyhülni, és kérdéses az intézkedések hatékonysága is. 2015-ben tanácsi határozat is született a menekültek áthelyezéséről (2015/1523), a vita azonban tovább folytatódott. Több tagállam, köztük Magyarország is megkérdőjelezi azt az eljárás-jogilag megfelelő közösségi jogszabályt, mely az áthelyezésről rendelkezik. Kerítések épülnek az Európai Unió külső határain és uniós tagállamok között is. Nincs egyetértés abban, hogy mely szereplőnek (unió vagy tagállam), milyen értékek mentén és hogyan kellene cselekedni ebben a helyzetben. Úgy tűnik, Európa kettős szorításba került a menekültügy kérdésének megoldásában: egyrészt szeretne az emberi jogi elvek maradéktalan betartásával segítséget nyújtani a bajba jutott menekülteknek. Másrészt a menekülthullám mérete következtében azzal szembesül, hogy elérte befogadási kapacitásának határait. A tagállamok szinte kivétel nélkül sürgető közös európai problémának tekintik a menekültkérdést, de eddig saját megoldásokat alkalmaztak. Úgy látszott, **egyetértés mutatkozott abban, hogy a migrációs problémát az Európai Unión kívül kell megoldani, de a közös megoldás és a kivitelezés várat magára.** A 2018 június végi EU-csúcson az uniós vezetők olyan zárányilatkozatot fogadtak el, amely a külső határok védelmét, az unión kívüli műveleteket, a felelősséget és az európai szolidaritást hangsúlyozza. **Megállapodás született abban, hogy az Európai Unión belül önkéntes alapon, tagállami felajánlás alapján jöhetnének létre zárt menekültközpontok, ahol a szárazföldön és a tengeren érkezett illegális bevándorlók és menekültek kérelmeinek feldolgozását látnák el.**

A válság kitörése óta az Európai Unió vezetői között kieleződött a vita az unió természetéről, jövőjéről. Ez nem elméleti vita és nem is távoli víziókról szóló diskurzus: az Európai Unió és az eurózóna működőképességéről van szó. Úgy tűnik, két markáns álláspont van kirajzolódóban. Az egyik azt szorgalmazza, hogy a tagállamok lépjenek szorosabb együttműködésre, a másik pedig éppen ellenkezőleg, visszabontaná az eddigi építményt az egységes piac szintjéig. A „több Európát” álláspont rajzolódik ki a válságkezelést átfogóan tárgyaló legtöbb hivatalos EU-dokumentumból. Az EU politikai integrációjának erősítését szorgalmazó erők mellett erőteljesen jelent meg a válság éveiben az Európai Unió jelenlegi együttműködését már így is túlságosan erőteljesnek vélő, azt visszabontani kívánó álláspont. Ennek az álláspontnak a vezéralakja Nagy-Britannia volt. David Cameron brit miniszterelnök 2012-ben projektet indított *Az Egyesült Királyság és az Európai Unió közötti kompetencia-egyensúly felülvizsgálata* címmel, melynek keretében a brit kormányzati szervek 32 szakpolitikai területen vizsgálták meg az EU és Nagy-Britannia közötti munkamegosztás természetét.

David Cameron 2013. januári beszédében kezdeményezte – az egyébként az Egyesült Királyság Függetlenségi Pártja (UKIP) által hangoztatott követeléssel összhangban – a népszavazást az ország EU-tagságának fenntartásáról. A 2016. június 23-án megtartott népszavazáson a kilépést támogatók kerültek többségbe, Cameron pedig bejelentette lemondását. Majd a brexitről (a brit kilépés köznyelvben használatos elnevezése) egy legfelsőbb bírósági döntés mondta ki, hogy az EU-s jog szerinti, hivatalos elindításáról a kormány saját hatáskörében nem dönthet; hanem előzetesen ki kell kérnie a parlament hozzájárulását. A brit parlament 2017-ben elfogadta azt a törvényt – majd a királynő szentesítette –, amely megadja az engedélyt a kormány számára az Egyesült Királyság Európai Unióból való kilépési folyamatának elindítására, amely akkor meg is indult. 2019. decemberében előrehozott parlamenti választások során az Egyesült Királyság választópolgárai további bizalmat szavaztak a hivatalban lévő konzervatív, Brexit-párti miniszterelnöknek, Boris Johnsonnak. Majd végül – többszöri nekifutásra – a Parlamentben mind az alsóház, mind a felsőház megszavazta a Brexit-megállapodást, amelyet már csak a királynőnek kellett szentesítenie ahhoz, hogy a kilépésre kitűzött újabb határidőt tartva, 2020. január 31-én az Egyesült Királyság kilépjen az Európai Unióból; amely meg is történt. Az ezt követőket illetően átmeneti

időszakról állapodtak meg, amelynek időtartama alatt nagy részben a korábbi szabályrendszer maradt érvényben az Európai Unió és az Egyesült Királyság között fennálló viszonyban. Az átmeneti időszak elsősorban arra szolgált, hogy a két fél szabadkereskedelmi megállapodást kössön. Az Egyesült Királyságnak az Unióból történő kilépésére vonatkozó átmeneti időszak 2020. december 31-én zárult le. A 2020-as év végén jutott megállapodásra az Egyesült Királyság és az Európai Unió a jövőbeni kereskedelmi, üzleti, gazdasági kapcsolatrendszerükről. Vám- és illetékmentes-ségre épülő szabadkereskedelmi megállapodás jött létre, amely a négyéves folyamat végére tesz pontot. Ma már az Egyesült Királyság harmadik országnak tekintendő; ahol az uniós jog már nem alkalmazható. Vámügyek tekintetében az Egyesült Királyságot 2021. január 1-jétől úgy kezelik, mint bármely más nem uniós országot; a vámeljáráások és -alakiságok éppúgy alkalmazandók az Egyesült Királyság és az Unió közötti kereskedelem során. Azonban az elfogadott, Írországról/Észak-Írországról szóló jegyzőkönyvnek megfelelően, az Unió vámszabályai és eljárásai továbbra is alkalmazandók az Észak-Írországra belépő, vagy onnan kilépő árukra.

A brit kilépés lehetősége, majd annak megvalósulása – az elmúlt években – negatív hatással volt a tőzsdékre és a font árfolyamára is, de valószínűsíthetően hatással lesz az Európai Unió globális státuszára, politikai rendszerére, költségvetésére és más tagállamokban tapasztalt elfogadottságára, csakúgy, mint az érintett uniós és brit polgárok, vállalkozások mindennapjaira is.

Az unió történetében ismeretlen újabb kihívást az Európában a 2020-as év első negyedében jelentkező Covid-19 járvány jelenti. A koronavírus-világjárvány okozta gazdasági és társadalmi károk helyreállításának elősegítésére az Európai Bizottság, az Európai Parlament és az uniós tagállamok vezetői megállapodtak egy helyreállítási tervben, amellyel Európa kilábalhat a válságból és megalapozza modern és fenntartható jövőjét. Az EU hosszú távú költségvetése (lásd a vonatkozó fejezetben) és a koronavírus-járvány utáni helyreállítást célzó ideiglenes NextGenerationEU eszköz együttesen rekord összegű forrásból gazdálkodik; Európa újjáépítésére összesen 1,8 billió euró áll majd rendelkezésre.

2. AZ EURÓPAI UNIÓ JOGI KERETEI, JELLEMZŐI

2.1. AZ UNIÓS JOG LÉTREHOZÁSÁNAK OKAI ÉS FORRÁSAI

Az Európai Unió nem hagyományos értelemben vett nemzetközi szervezet, hiszen a tagállamok a közös együttműködést nemcsak az előnyök érdekében vállalták, hanem a csatlakozással nemzeti hatásköreik egy részének gyakorlását is átruházták az unióra. Az átruházott feladatok (politikák kidolgozása és megvalósítása) megvalósításához önálló jogrend létrehozására volt szükség.

Az uniós intézmények (jóhiszeműen együttműködve és az uniós célok érdekében eljárva) azon területeken, melyek tekintetében az alapszerződések (a továbbiakban: Szerződések) a hatáskört az unióra ruházták, jogot alkotnak. Az Európai Unió Bírósága biztosítja az uniós jog egységes értelmezését és alkalmazását. Az uniós jog magában foglalja az elsődleges és másodlagos jogot, valamint az Európai Unió Bírósága joggyakorlatát.

Az unió jogi kereteinek bemutatása körében kiemelt figyelmet kell szentelni a Lisszaboni Szerződésnek, amely az intézményi, bel- és külpolitikai újítások mellett megreformálta a jogforrások rendszerét is.

A Lisszaboni Szerződés központi eleme a szerződéses reformfolyamatnak, mely felszámolta a korábbi struktúrát, és létrehozta az Európai Unió jelenlegi egységes jogi kereteit. Vívmányai között kell említeni, hogy módosította a Szerződéseket, felszámolta a korábbi bonyolult, ún. hárompilléres struktúrát és jogi személyiséggel ruházta fel az Európai Uniót (korábban a Szerződések kifejezetten csak az Európai Közösség és az Euratom jogi személyiségéről rendelkeztek). Ennek megfelelően az unió jogi személyként részt vehet tárgyalásokon, illetve a hatáskörébe tartozó területeken e minőségében jogilag kötelező érvényű nemzetközi megállapodásokat köthet.

A Lisszaboni Szerződés megszüntette a Közösség és az unió közötti különbségeket, egyrészt azzal, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződést átnevezte az Európai Unió működéséről szóló szerződéssé (EUMSZ), másrészt azzal, hogy az Európai Közösség jogutódjává tette az uniót, melynek következtében az unió áttekinthetőbb szerkezetben működik tovább.

További újítása a Lisszaboni Szerződésnek, hogy az unió elsődleges jogában deklarálta a tagállamok egyenjogúságát, valamint rendezte a tagállamok Európai Unióból történő önkéntes kilépésének lehetőségét is.

2.1.1. ELSŐDLEGES JOGFORRÁSOK

Az elsődleges jogforrások központi eleme az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ), illetve az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ). E két szerződés (összefoglaló néven a Szerződések) egy rendszert alkot, jelenlegi formájukban a Lisszaboni Szerződés módosításai hozták létre.

A Szerződéseket – melyek ratifikálásuk után minden tagállam számára kötelező hatályúak – nevezik az unió elsődleges jogának. Ezzel szemben az egyes szerződésekben megfogalmazott

célok, feladatok, programok, politikák megvalósítását szolgáló, a Szerződésekből adódóan az uniós intézményekre ruházott származékos jogalkotást ún. másodlagos jogalkotásként definiálják, melynek eredményei, az uniós intézmények által alkotott jogszabályok az ún. másodlagos jogforrások.

Az **elsődleges jogforrások**, azaz az alapító szerződések és módosításaik a következők (zárójelben előbb az aláírás, majd a hatályba lépés időpontja):

- az ESZAK-ot (más néven Montánuniót) létrehozó Párizsi Szerződés (1951. április 18., 1952. július 25.);
- az EGK-t létrehozó Római Szerződés (1957. március 25., 1958. január 1.);
- az Euratomot létrehozó Római Szerződés (1957. március 25., 1958. január 1.);
- az EGK, az ESZAK és az Euratom intézményeit összevonó Egyesülési Szerződés (1965. április 8., 1967. július 1.);
- az Egységes Európai Okmány (1986. február 18., 1987. július 1.);
- az Európai Uniót létrehozó (az Európai Unióról szóló szerződés) és a közösségi szerződéseket módosító (többek között az EGK-t EK-ra átnevező) Maastrichti Szerződés (1992. február 7., 1993. november 1.);
- az Amszterdami Szerződés (1997. október 2., 1999. május 1.);
- a Nizzai Szerződés (2001. február 26., 2003. február 1.);
- a Lisszaboni Szerződés (2007. december 13., 2009. december 1.).

Az alapító szerződéseken kívül az elsődleges jogba sorolandók:

- a szerződésekhez csatolt jegyzőkönyvek;
- az EU költségvetési rendszerét szabályozó, az alapító szerződéseket kiegészítő, 1970-ben és 1975-ben elfogadott ún. költségvetési szerződések;
- az új tagállamok belépésekor kötött csatlakozási szerződések (1972: Dánia, Egyesült Királyság, Írország; 1979: Görögország; 1985: Portugália, Spanyolország; 1994: Ausztria, Finnország, Svédország; 2003: Ciprus, Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Málta, Magyarország, Szlovákia, Szlovénia; 2005: Bulgária, Románia; 2011: Horvátország);
- az Európai Unió Alapjogi Chartája;
- az általános jogelvek.

A Szerződések

Az alábbiakban röviden áttekintjük az egyes elsődleges jogforrások jellemzőit. A két szerződés között a bennük foglalt rendelkezések alapján lehet különbséget tenni. Eszerint:

- Az **Európai Unióról szóló szerződés** tartalmazza az unió értékeit, céljait, a hatáskör-gyakorlás alapelveit, az alapvető jogokra vonatkozó rendelkezéseket (így a kapcsolatot az Alapjogi Chartával), a demokratikus elvekre vonatkozó rendelkezéseket, az EU intézményeire vonatkozó általános rendelkezéseket, az EU külső tevékenységére és a kül- és biztonságpolitikára vonatkozó rendelkezéseket, a szerződés felülvizsgálatára vonatkozó rendelkezéseket, illetve az unióba történő belépés és kilépés szabályait. (Ez utóbbit elsőként a Lisszaboni Szerződés szabályozza.)
- Az **Európai Unió működéséről szóló szerződés** tartalmazza az EU hatáskörei gyakorlására vonatkozó rendelkezéseket, az EU belső és külső politikáit, az intézmények működésére vonatkozó részletes szabályokat (döntéshozatal), a költségvetésre vonatkozó rendelkezéseket és a megerősített együttműködésre vonatkozó részletes szabályokat.

A szerződések módosítására általában két okból kerül sor:

- **tartalmi változtatás céljából** (például hatáskörök bővítése, új feladatok, tevékenységek, meghatározása, korábbiak módosítása);
- **új tagállam csatlakozásakor** (az utóbbi esetben változik a szerződések területi hatálya és az uniós intézmények összetétele).

A módosítások előkészítése kormányközi konferencia keretében történik, amelyen az első esetben a tagállamok, a második esetben (a csatlakozási szerződést előkészítő csatlakozási tárgyalásokon) a tagállamok, illetve a csatlakozó állam vesznek részt. A módosító szerződéseket létrehozó kormányközi konferenciák jogi értelemben az EU intézményi keretein kívül folynak, mivel egyrészt arról szólnak, hogy szuverén államok hogyan ruházzák át szuverenitásuk egy részét az EU-ra, másrészt a tagállamok mint szerződő felek arról tárgyalnak, hogyan működjön a jövőben az unió, amelynek szuverenitásuk, illetve szuverenitásuk gyakorlásának egy részét átengedik.

A szerződések jelenlegi tartalmát és szerkezetét nagyrészt meghatározzák a korábbi alapító szerződések és azok módosításai. Már az EGK-t létrehozó Római Szerződés fő célja az áruk, a szolgáltatások, a munkaerő és a tőke szabad mozgásának és ezek közös piacának megteremtése volt, ami az ESZAK-szerződésben lefektetett szektorális integrációnak a gazdaság átfogó rendszerére történő kiterjesztését jelentette. Az EGK elsődleges célja a közös piac létrehozása volt, ugyanakkor maga a szerződés nem csak ezzel kapcsolatos rendelkezéseket tartalmazott.

A Római Szerződés közös politikák és tevékenységek létrehozásáról is döntött, s gazdasági és szociális célkitűzéseket is megfogalmazott; jellegzetessége, hogy nem pontos intézkedéseket, hanem feladatokat és célkitűzéseket határozott meg, amelyek megvalósítását és így a konkrét intézkedések meghozatalát a Közösség intézményeire bízta.

A Római Szerződés, majd annak módosított változatai sem tartalmazzak teljesen és véglegesen az aláírók által kidolgozott és elfogadott kötelezettségeket. Inkább egy programköteget fektetnek le, amely magában foglalja politikák későbbi kidolgozásának, az együttműködés elmélyítésének, a harmonizációnak a lehetőségét.

A programok meghatározása igen változó, némely esetben nagyon konkrét célokat, határidőket jelöl meg, más esetekben meglepően általános. Ezért a Római Szerződést, illetve annak módosított változatait egyszerűen ún. **keretszerződésnek** lehet tekinteni, ami azt jelenti, hogy a szerződő felek – tehát a tagállamok – a megfogalmazott elvek megvalósítását az uniós, illetve korábban közösségi intézmények jogalkotó tevékenységére bízzák.

A szerződések így egyfajta jogi hivatkozási alapot biztosítanak a későbbi uniós intézmények által folytatandó jogalkotáshoz, amely már a célok konkrét megvalósítását szolgálja.

Annak ellenére, hogy a Lisszaboni Szerződés számos kérdésben az egységesítés irányába hatott, az Európai Atomenergia-közösséget (Euratom) meghagyta független szervezetként, így nem integrálja az **Euratom Szerződést** sem. A Lisszaboni Szerződés után tehát két integrációs nemzetközi szervezet működik: az Európai Unió és az Euratom.

Az Alapjogi Charta

A Lisszaboni Szerződés úgy hivatkozik az Alapjogi Chartára, mint az unió jogilag kötelező erejű garanciáinak, illetve azoknak a jogoknak a gyűjteményére, melyekkel az Európai Unió megítélése szerint valamennyi európai polgárnak rendelkeznie kell. Bár a Lisszaboni Szerződés nem emeli be a szerződésekbe a Charta szövegét, vagyis nem képezi azok integráns részét, a Charta az elsődleges jogforrásokhoz hasonló jogi kötőerővel rendelkezik.

A Charta részletesen felsorolja az uniós polgárok alapvető emberi, politikai és szociális jogait, ugyanakkor elismeri az uniós polgárok körét meghaladó, univerzális jellegű alapvető jogokat is. Az alapvető jogokat hierarchikus rendszerben helyezi el, külön nevesíti az egyes speciális személyeket (például a gyermekeket vagy a fogyatékkal élő személyeket) megillető jogokat, valamint a kifejezetten uniós polgárokat megillető jogokat is. A chartába foglalt jogoknak érvényre kell jutniuk az uniós jogalkotásban, értelmezésük pedig az Európai Unió Bíróságának és a tagállamok bíróságainak a feladata. Fontos megjegyezni, hogy a chartára csak akkor lehet közvetlenül hivatkozni, ha az adott ügyben közvetlenül uniós intézmények, uniós jogszabályok vagy az utóbbiakból származtatott tagállami szabályok érintettek. Önmagában a Charta nem ruházza fel új hatáskörökkel az uniót, nem módosítja annak jogköreit. A Charta hatálya kiterjed az uniós intézményekre, szervekre és hivatalokra, valamint a tagállamokra, ha azok az uniós jog végrehajtása céljából járnak el.

Az általános jogelvek a tagállamok közös alkotmányos hagyományainak a részei, tehát valamennyi nemzeti jogrendszerben megtalálhatók. Ezen elvek egy része a szerződésekből, valamint az Alapjogi Chartában megtalálható, de általában az Európai Unió Bírósága mondja ki egy jogelvről, hogy az általános jogelvi erővel bír. A legfontosabb általános jogelvek a következők:

- **A meghallgatáshoz való jog:** lehetőséget kell biztosítani az egyének számára, hogy álláspontjukat kifejezzék a jogszabály megalkotása és alkalmazása során.
- **A hatékony felülvizsgálat elve:** minden személynek joga van jogorvoslatra (a hatáskörrel rendelkező bíróságok előtt) azon tagállam intézkedésével szemben, amelyik sérti az uniós jogot.
- **A méltányosság elve:** ha a jogértelmezés több eredményre is vezethetne, azt kell alkalmazni, amelyik az eljárásban érdekelt összes fél szempontjából igazságos. Ezen elv kiegészül azzal, hogy az uniós intézmények a működésük során kötelesek jóhiszeműen eljárni.
- **A jogbiztonság elve:** a jog kiszámíthatóságát jelenti, mely több elemből adódik össze. A jogszabályoknak egyértelműnek és érthetőnek kell lenniük ahhoz, hogy alkalmasak legyenek a polgárok részéről a jogkövető magatartás kiváltására. Az elv szerves részét képezi a *visszaható hatály tilalma*, mely szintén a jog kiszámíthatóságát garantálja, valamint a *szerzett jogok védelme*, ami azt jelenti, hogy egy jogszerűen szerzett jogcímtől utólag nem fosztható meg az érintett jogalany (szorosan összefügg a visszaható hatályú intézkedés tilalmával).
- **Az arányosság elve:** olyan általános jogelv, amely mind a jogalkotásban, mind pedig a jogalkalmazásban kiemelkedő jelentőségű. A jogalkotás során az uniós jogalkotónak törekednie kell arra, hogy mind formailag, mind pedig tartalmilag a lehető legkisebb korlátozással érje el a legitim jogalkotási célt. Formai szempontból ez azt jelenti, hogy elsősorban irányelvvel kell szabályozni, kivéve, ha az elérendő cél megkívánja a rendelet útján történő szabályozást. Tartalmi szempontból a jogalkotó kizárólag az elérni kívánt cél mértékéig (és csak közérdekből) róhat ki kötelezettségeket, korlátozásokat a tagállamok polgáira, vagyis a korlátozás vagy beavatkozás nem lehet túlzott mértékű. Ellenkező esetben a tagállamok jogalkotási jogkörét, az pedig a polgárok rendelkezési szabadságát korlátozná. A jogalkalmazásban azt jelenti, hogy a jogkövetkezménynek mindig az alapul szolgáló cselekményhez kell igazodnia.

2.1.2. MÁSODLAGOS JOGFORRÁSOK

Az uniós intézmények jogalkotó tevékenysége során született olyan jogi eszközöket nevezzük másodlagos jogforrásoknak, amelyek a szerződésekben lefektetett célok, alapelvek és feladatok megvalósulását segítik elő.

A Lisszaboni Szerződés előtt, a hárompilléres szerkezetben a jogi eszközök száma magas volt (15), ráadásul rendszertanilag sem volt egyértelműen elkülönítve az ún. soft law forrásoktól (puha jog), vagyis az atipikus normáktól (nyilatkozatok, iránymutatások stb.), ami megnehezítette az áttekinthetőséget.

A jogi aktusokat az Európai Unió működéséről szóló szerződés 288. cikke határozza meg, a korábban alkalmazott elnevezéseket megtartva, de egyben egyértelműsítve azokat. *Eszerint a kötelező jogi aktusok a rendelet, az irányelv és a határozat, míg a nem kötelező jogi aktusok az ajánlás és a vélemény.* A korábbi második pillérbe tartozó közös kül- és biztonságpolitika területén továbbra is fennmarad az eltérő jogforrási rend, e területen nem lehet jogalkotási aktust elfogadni. E területen két jogi aktus használható: *az általános iránymutatás (az Európai Tanács fogadhatja el) és a határozat (a Tanács fogadhatja el).*

A Lisszaboni Szerződés reformját követően az unió történetében először hierarchiát állapít meg az unió jogi aktusainak tekintetében. Erre azért volt szükség, hogy megkülönböztessék azokat a jogi aktusokat, melyek megalkotásában az Európai Parlament és a Tanács együttesen vesz részt, illetve azokat, melyeket ezek végrehajtására fogad el a Tanács vagy a Bizottság. A Lisszaboni Szerződés ezért megkülönböztet *jogalkotási és nem jogalkotási* jogi aktusokat, amelyek joghatásaikat tekintve nem különböznek egymástól.

A jogalkotási aktusok közé a jogalkotási eljárásban elfogadott rendeletek, irányelvek és határozatok tartoznak. A jogalkotási aktusok tehát csak kötelező jogszabályok lehetnek, a nem kötelező jogi aktusokat (ajánlás és vélemény) a szerződés nem sorolja ide. Jogalkotási aktust csak a jogalkotók, a Tanács és a Parlament fogadhatnak el – együtt vagy külön.

A szerződés a nem jogalkotási aktusok két nevesített formáját különíti el: *a felhatalmazáson alapuló jogi aktus* célja, hogy a Bizottság – a Tanács és a Parlament felhatalmazása alapján – kiegészíthesse vagy módosíthassa a jogalkotási aktusok egyes nem alapvető rendelkezéseit. A részletes felhatalmazást a jogalkotók az érintett jogalkotási aktusban rögzítik. A felhatalmazáson alapuló jogi aktusok esetében a címben fel kell tüntetni, hogy „felhatalmazáson alapuló”. A nem jogalkotási aktusok másik formája a *végrehajtási aktus*, amelyre akkor van szükség, ha az általános szabálytól eltérően valamely kötelező jogi aktus végrehajtását nem a tagállamok végzik saját nemzeti jogukban, hanem az egységes végrehajtás érdekében ennek uniós szintű szabállyal kell eleget tenni. Ilyenkor végrehajtási jogköröket delegálnak a Bizottságra vagy kül- és biztonságpolitika esetében a Tanácsra. Ha a Bizottság vagy a Tanács végrehajtó jogi aktusokat fogad el, a jogszabály címében fel kell tüntetni a „végrehajtási” kifejezést.

A kötelező jogi aktusok jellemzői röviden:

- A **rendelet** (regulation): általános hatályú uniós jogi norma, amely teljes egészében, minden tagállamban kötelező és közvetlenül alkalmazandó. A tagállamoktól nem igényli külön jogszabály kibocsátását, hatályba lépésével minden további aktus nélkül a belső jogrend részévé válik. A jogegységesítés hatékony eszköze, mert minden tagállamban ugyanazzal a tartalommal érvényesül. A végrehajtás során a tagállamoknak feltétlen jogalkalmazási kötelezettségük van, a rendelet felülírja a tagállami szabályozás esetleges ellentétes rendelkezéseit is. Rendeletekkel általában egy adott kérdés pontos és részletes szabályozására törekszenek.

- Az **irányelv** (directive) olyan uniós jogszabály, amely az elérendő célokat illetően kötelezi a tagállamokat, de a cél megvalósításának formáját, az eljárások és eszközök megválasztását és saját jogrendszerbe illesztését átengedi a tagállamoknak. A rendeletekkel ellentétben a tagállamok kötelesek nemzeti jogalkotás útján az irányelvnek megfelelő jogszabályt kibocsátani az irányelvben meghatározott határidőn belül. A nemzeti jogrendbe illesztés módjáról (amennyiben az átültetés vagy implementáció szükséges; mert adott esetben az is előfordulhat, hogy a hatályos nemzeti jog megfelel az új irányelvben megfogalmazott célkitűzéseknek) az egyes tagállamok maguk döntenek. Így arról, hogy új jogszabályt alkotnak-e, vagy egy meglévőt módosítanak, illetve, hogy milyen szintű nemzeti jogforrást alkalmaznak (törvényt, rendeletet stb.). Az irányelvek általában a rendeletekhez képest nagyobb mozgásteret biztosítanak a tagállamoknak, de az azokban foglalt szabályoknak a nemzeti jogban való megjelenítésére kötelesek.
- A **határozatnak** (decision) a Lisszaboni Szerződés előtt fogalmi eleme volt, hogy meghatározott címzettje legyen. A Lisszaboni Szerződés azonban ezt már nem teszi kötelező elemmé, és úgy fogalmaz, hogy ha a határozatnak vannak címzettjei, akkor az kizárólag azokra nézve kötelező, akiket címzettként megjelöl. A címzett lehet tagállam, természetes vagy jogi személy. A határozatok általában igazgatási jellegűek, konkrét ügyre vonatkoznak, vagy valamely uniós jogszabály végrehajtásával kapcsolatban alkalmazzák őket, de a Lisszaboni Szerződés lehetővé teszi a határozat mint jogalkotási aktus elfogadását is.

A nem kötelező jogi aktusok jellemzői röviden:

- Az **ajánlás** (recommendation) általában egyfajta cselekvési és magatartási elvárásokat fogalmaz meg; ún. soft law eszköz, amely sok esetben segíti az uniós jog értelmezését. Tartalmát az Európai Bíróság is figyelembe szokta venni ítéleteinél, sőt a nemzeti bíróságok is kötelesek figyelembe venni a jogviták elbírálása során, „különösen, ha az ajánlások az átültetésükre hozott nemzeti jogszabályokat világítják meg”. Az ajánlások számos alkalommal egy későbbi, kötelező erejű jogi norma előfutárai lehetnek.
- A **vélemény** (opinion) álláspontot ad meg, gyakran valakinek a kérésére. Tehát az ajánlással szemben, amelyet az uniós szervek saját kezdeményezésre bocsátanak ki, a vélemény esetén maga az érintett jogalany kéri a szerv állásfoglalását. Az ajánláshoz hasonlóan ugyanúgy a soft law kategóriájába tartozik, és relevanciával bír az uniós jog értelmezése során.

Bár hatályát tekintve egyik sem kötelező jogi aktus, a nemzeti bíróságoknak, ha az uniós joggal kapcsolatos ügyekben járnak el, figyelembe kell venniük az ajánlásokat és a véleményeket is.

2.1.3. AZ UNIÓS ACQUIS FOGALMA

A francia eredetű kifejezés magyar jelentése: uniós jogi vívmányok (tartalmának jelentése: közösen elért dolgok). Valójában az EU teljes joganyagát jelenti, függetlenül attól, hogy jogilag kötelező-e vagy sem. Magában foglal minden olyan jogszabályt, alapelvet, egyezményt, nyilatkozatot, határozatot, véleményt, célkitűzést és gyakorlatot (az Európai Unió Bírósága gyakorlatát), amely az unióra vonatkozik.

Az acquis-t az EU-hoz csatlakozó államoknak is el kell fogadniuk, amelynek elismerése és adaptálása a taggá válás feltétele. Ebből kifolyólag az acquis kérdése a csatlakozási tárgyalások központi témáját képezi, a csatlakozási folyamatban kerül sor az acquis átvételére.

2.2. AZ UNIÓS JOG JELLEGE

2.2.1. AZ UNIÓS JOG VISZONYA A NEMZETKÖZI JOGHOZ

Az Európai Unió jogrendje olyan új, sajátos, a hagyományos értelemben vett nemzetközi jogtól elkülönült, nemzetek feletti jogrendszer (*szupranacionalis jog*), amely ugyanakkor mélyen meghatározza a tagállamok jogrendszerét. Az uniós jog tehát különbözik mind a nemzetközi jogtól, mind az államok belső jogrendjétől. E tétel megállapítására az Európai Unió Bíróságának az 1964-es Costa v. ENEL-ügyben hozott döntésében került sor, mely szerint a hagyományos nemzetközi szerződésektől eltérően az EGK-szerződés saját jogrendszert hozott létre, amely a szerződés hatálybalépésétől a tagállamok jogrendszerébe illeszkedik, és bíróságaira nézve kötelező.

Az uniós jog eredetileg a nemzetközi joghoz hasonlóan államok közötti szerződések eredményeként született, de attól mégis számos tekintetben eltér. A nemzetközi joggal szemben, amely az államközi viszonyokat szabályozza, és ennek megfelelően jogalanyai az államok, az uniós jog a tagállamokra, valamint magán-, illetve jogi személyekre egyaránt vonatkozó jogok és kötelezettségek összessége.

Az uniós jog abban is eltér a hagyományos értelemben vett nemzetközi jogtól, hogy szemben ez utóbbival, mely általában nemzetközi szerződésekre épül, az uniós jog forrásai között a szerződések mellett döntő szereppel bírnak az EU saját jogi aktusai, az uniós intézmények által alkotott másodlagos jogforrások. Az uniós jog olyan egyedi jogrend, amelynek saját intézményei, jogalkotási eljárásai és jogforrásai vannak, a tagállamok jogrendjének integráns részét képezi, és a tagállamok bíróságai is kötelesek alkalmazni.

Az uniós és nemzetközi jog viszonylatában kiemelendő, hogy az uniós jogot a nemzetközi jog releváns szabályaira tekintettel kell értelmezni, mivel a nemzetközi jog az uniós jogrend részét képezi, és kötelező az uniós intézményeire, ahogyan azt az Európai Unió Bírósága többször is kiemelte (lásd például a Solyom-ügyben meghozott ítélet 44. pontja).

Az uniós önálló jogalanyként (a tagállamok helyett) jelenik meg a nemzetközi kapcsolatokban, ami azt jelenti, hogy a korábban a Közösség, illetve az uniós által kötött nemzetközi szerződések rendelkezései kötelezőek az unióra nézve. Az EUMSZ 216. cikk (2) bekezdése alapján pedig az unióra nézve kötelező nemzetközi szerződéseknek elsőbbségük van a másodlagos uniós jogi aktusokkal szemben. Az Európai Unió Bírósága joggyakorlatából kitűnően a nemzetközi jog általános szabályai (a nemzetközi szokásjog) kötelezik az uniót, és az uniós jog részét képezik.

2.2.2. AZ UNIÓS JOG VISZONYA A TAGÁLLAMOK BELSŐ JOGRENDSZERÉHEZ

A közösségi jog elsőbbségének elvét a Közösségek megalapításakor nem fektették le a szerződésekben, így e tételt, mely szerint az uniós jog elsőbbséget élvez a tagállamok belső nemzeti jogrendszereinek szabályaival szemben, az Európai Unió Bírósága dolgozta ki hosszas jogértelmezési tevékenysége során.³ E jogértelmezési folyamat során a Bíróság egyértelműen kijelentette a közösségi jog elsőbbségét azzal, hogy a közösségi jogot a tagállami bíróságoknak teljes egészében alkalmazniuk kell, és figyelmen kívül kell hagyniuk bármilyen, azzal összeütközésben álló nemzeti jogi rendelkezést.

³ Elsősorban a Costa v. ENEL, majd a Bizottság kontra Franciaország, végül 1978-ban a Simmenthal II.-ügyben.

Az Alkotmányos Szerződés megghiúsult célkitűzésével szemben a Lisszaboni Szerződés a csatolt 17. számú, az uniós jog elsőbbségéről szóló nyilatkozatban a tagállamok kezdeményezésére egyértelműsítette, hogy az uniós jog elsőbbségének elve továbbra is érvényesül. Az elsőbbség elve azt jelenti, hogy ha az uniós jog összeütközésben áll a tagállamok egyes jogszabályaival, akkor az uniós jogot kell alkalmazni. (A Lisszaboni Szerződés után az uniós és nem a közösségi jog elsőbbségéről beszélünk.) Az uniós jog elsőbbségének elve azt is jelenti, hogy az elsőbbség nemcsak a korábban, de az utóbb megszülető nemzeti jogszabályokkal szemben is érvényesül. Így a tagállamoknak nincs lehetőségük arra, hogy egy uniós jogszabályt később belső jogalkotással módosítsanak, felülírjanak. A nemzeti jogalkotó az uniós jogszabályt egyoldalúan nem változtathatja meg, nem érvénytelenítheti, nem hatálytalaníthatja.

Az uniós jog elsőbbségéhez kapcsolódik az előfoglalás (pre-emption) elve is. Ez azt jelenti, hogy az uniós jogalkotás az adott szabályozási területet teljesen lefedi. Így ezen (a nem kizárólagos uniós hatáskörbe tartozó) jogalkotási területen tipikusan csak az uniós szabályozhat; amelynek következtében további tagállami jogalkotásnak nem marad tere. Vannak olyan uniós jogszabályok, amelyek egyértelműen meg is fogalmazták, hogy az adott területen nincs lehetőség nemzeti jogalkotásra, de előfordul, hogy az Európai Unió Bírósága állapítja meg, hogy egy adott területet az uniós jog kimerítően szabályoz.

Az uniós jognak a tagállamok belső jogához való viszonyában foglalkozni kell röviden a közvetlen hatály és közvetlen alkalmazhatóság kérdésével. Az uniós jog egy része a tagállamok nemzeti jogában közvetlenül alkalmazandó, azaz nem igényel további tagállami jogalkotási feladatokat. A másodlagos jogforrások közül a rendeletek közvetlen alkalmazandóságát mondja ki az EUMSZ (lásd részletesen a másodlagos jogforrásoknál), ugyanakkor arról nem rendelkeznek, hogy a szerződéseknek van-e ilyen következményük, ahogy nyitva hagyja a kérdést az irányelvek és a határozatok körében is.

A közvetlen hatály azt jelenti, hogy természetes, illetve jogi személyek nemzeti bíróságai előtt hivatkozhatnak az uniós jogra, és kérhetik, hogy a nemzeti bíróság az uniós jogra alapozza ítéletét. Az Európai Unió Bírósága jogértelmezési folyamatában a közvetlen hatály doktrínájának kidolgozása során⁴ kimondta, hogy a közösségi szabályok a magánfelek közötti jogviszonyokat is közvetlenül érintik, azok közvetlen hatállyal bírnak, és az általuk létrehozott egyéni jogokat a nemzeti bíróságoknak is védeniük kell. A közvetlen hatály azonban nem automatikus, hanem az uniós jog rendelkezésének tartalmától, természetétől, szerkezetétől függ. Feltétele, hogy az adott rendelkezés egyértelmű, pontos, feltétel nélküli legyen. Míg a világos, egyértelmű tartalom feltétele nehezen behatárolható, addig a szabály feltétlen jellege azt jelenti, hogy végrehajtása és érvényesülése nem függ további jogi aktusoktól, intézkedésektől.

A közvetlen hatály kétféleképpen érvényesülhet: az egyik esetben, természetes vagy jogi személy a nemzeti bíróság előtt valamely tagállammal szemben hivatkozik az uniós jogra („vertikális közvetlen hatály”); a másik esetben természetes és jogi személyek egymás közti pereikben kérik, hogy a nemzeti bíróság ítéletét az uniós jogra alapozza („horizontális közvetlen hatály”). A szerződés rendelkezéseinek, a rendeleteknek lehet vertikális és horizontális közvetlen hatályuk is, míg az irányelveknek csak vertikális közvetlen hatályuk lehet; rendelkezéseikre magánszemélyek egymás közötti jogvitáikban nem hivatkozhatnak.

⁴ A Bíróság a közvetlen hatály elve tekintetében először az 1963-as Van Gend en Loos-ügy kapcsán foglalt állást. (26/62 NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend en Loos v Netherlands Inland Revenue Administration [1963] EBHT 0003)

2.3. JOGHARMONIZÁCIÓ AZ EURÓPAI UNIÓBAN

A tagállamok nemzeti jogrendszerei közelítésének igénye már a Közösségek megalakulásakor felmerült. A Római Szerződés intézményesítette is a jogharmonizációt mint a tagállamok jogközelítésének fő formáját. Sok területen nincs lehetőség rá és nem is cél a jogszabályok uniós szintű egységesítése – elsősorban a tagállamok szuverenitásának megőrzése és az eltérő tagállami érdekek miatt –, ezért az EU hangsúlyozottan jogharmonizációra és nem jogegységesítésre törekszik. A jogharmonizáció célja tehát nem az egységes uniós jog kialakítása, hanem a nemzeti jogrendszerek belső jogszabályainak közelítése és a nagyobb különbségek megszüntetése.

Az unió olyan mértékben kívánja meg a nemzeti jogszabályok közelítését, amennyire adott kérdésben azt a belső piac megfelelő működése megköveteli. Ebből következik, hogy az EU jogharmonizációja végső soron az egységes (belső) piac, illetve az azt megtestesítő négy alapszabadság érvényesülésének igényéből adódik. A belső piac kialakításához alkalmazott jogharmonizációs technika ma már az uniós tevékenységek több területére is kiterjed, mint például a büntető vagy a polgári igazságügyi együttműködés.

2.4. AZ EURÓPAI UNIÓ JOGÁNAK ÉRTELMEZÉSE

A közösségi jog betartatásának, egységes értelmezésének és alkalmazásának az igénye már a kezdetektől felmerült, mely cél megvalósítása érdekében állították fel az Európai Közösségek Bíróságát.

A Lisszaboni Szerződés előtt a Bíróság hatásköre főként az első pillérre terjedt ki, melynek keretei között döntéseivel kiemelkedő szerepet játszott az integráció megerősödésében. A közösségi jog értelmezésén keresztül olyan nagy horderejű kérdésekben foglalt állást, mint például a közösségi intézmények szerepe, közösségi és tagállami jogok egymáshoz való viszonya, a közvetlen hatály fogalma stb.

A Lisszaboni Szerződés átnevezte és átalakította az unió bírósági szervezetrendszerét: maga az intézmény az Európai Unió Bírósága, melynek legmagasabb bírói fóruma a Bíróság (Európai Bíróság). Ezenkívül ítélkező fórum a Törvényszék (korábbi nevén az Elsőfokú Bíróság, melyet eredetileg az Európai Közösségek Bírósága tehermentesítésére hoztak létre), valamint a 2004-ben felállított és azóta megszűnt különös hatáskörű Közzolgálati Törvényszék. E többszintű bírósági szervezetrendszert összefoglalóan az Európai Unió Bírósága névvel illették. Azonban 2015-ben az uniós jogalkotó úgy döntött, hogy fokozatosan 56-ra emeli az Európai Unió Törvényszéke bíráinak számát, és ezzel párhuzamosan a Közzolgálati Törvényszék hatásköreit beolvasztja a Törvényszék (korábbi Elsőfokú Bíróság) hatáskörei közé. A Közzolgálati Törvényszék 2016. szeptemberétől megszűnt; így az Európai Unió Bírósága ma már két szinten működik.

Az Európai Unió Bírósága hatásköre sokrétű, de nincsen általános hatásköre: olyan ügyekben járhat el, melyek tekintetében az alapító szerződések biztosítják az eljárás lehetőségét. A két igazságszolgáltatási fórum gondoskodik az EU elsődleges és másodlagos jogának uniós belüli helyes értelmezéséről és alkalmazásáról. A Bíróság felülvizsgálja az uniós intézmények jogi aktusainak jogszerűségét, és megállapítja, hogy a tagállamok teljesítik-e az elsődleges és másodlagos jog szerinti kötelezettségeiket, továbbá a nemzeti bírák kérésére értelmezi az uniós jogot.

3. UNIÓS POLGÁRSÁG ÉS ALAPVETŐ JOGOK

3.1. UNIÓS POLGÁRSÁG

3.1.1. AZ UNIÓS POLGÁRSÁG FOGALMA ÉS TERMÉSZETE

Az **uniós polgárság** fogalmát a Maastrichti Szerződés vezette be. A döntés nem volt előzmények nélküli: számos politikai kezdeményezés (például a „polgárok Európája”),⁵ illetve a Bíróság több határozata jelezte az igényt arra, hogy az Európai Unió és a tagállamok állampolgárai közötti kapcsolatot intézményesítsék, és a már létező egyéni jogosítványokat keretbe foglalják. Az uniós polgárság azonban lényegesen több, mint az alkotó jogosítványok összefoglalása: erőteljes ideológiai és integrációs eszköz. Az uniós polgárság önmagában nem nyújt európai identitást, azonban egy ilyen identitás kialakulása esetén annak hordozója lehet. Az uniós intézmények emellett az uniós polgárság fogalmát az egyéni jogosítványok autonóm forrásának tekintik, és sikeresen alkalmazzák az uniós jogforrásokban nevesített jogosítványok kiterjesztő értelmezésére vagy nem nevesített jogosítványok megalapozására.⁶

Az uniós polgárság **járadékos és kiegészítő** jellegű. Járadékos, mert valamely tagállam állampolgárságához kötődik: főszabály szerint mindenki uniós polgár, aki valamely tagállam állampolgára, és nem lehet uniós polgár, aki nem rendelkezik valamely tagállam állampolgárságával. Kiegészítő, mert nem felváltja vagy helyettesíti a tagállami állampolgárságot, hanem arra ráépülve további jogosítványokat biztosít. Az uniós polgárság fogalmát bevezető Maastrichti Szerződés még nem tartalmazott kifejezett utalást az uniós polgárság kiegészítő jellegére, ezt a hiányosságot – a Maastrichti Szerződést többek között emiatt elutasító első dániai népszavazás politikai tapasztalataiból okulva – az Amszterdami Szerződés pótolta. Az uniós polgárság fogalmát tovább árnyalta és gazdagította a Lisszaboni Szerződés: az Alapjogi Charta jogi kötőerejének kimondásával bővítette az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok körét, és az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalmának, illetve az uniós polgárság fogalmának összekapcsolásával megnyitotta az utat a tagállami állampolgárságok egyes elemeinek harmonizációja előtt.

Ugyanakkor az uniós polgárság bevezetésétől függetlenül a tagállami állampolgárság megszerzésére és elvesztésére vonatkozó szabályok meghatározása továbbra is kizárólagos tagállami hatáskörben marad. A Bíróság ítélezési gyakorlata azonban abba az irányba mutat, hogy a tagállamok ezen szabályok kialakítása során már nem élveznek teljes szabadságot, mert azokat az uniós jog alapelveivel (például arányosság) összhangban kötelesek meghatározni. A Bíróság emellett több ízben foglalkozott a kettős vagy többes állampolgárság joghatásaival. E körben megállapításainak az a lényege, hogy egy tagállam köteles elismerni egy másik tagállam állampolgárságához fűződő joghatásokat akkor is, ha saját joga szerint nem az, hanem egy EU-n kívüli harmadik ország

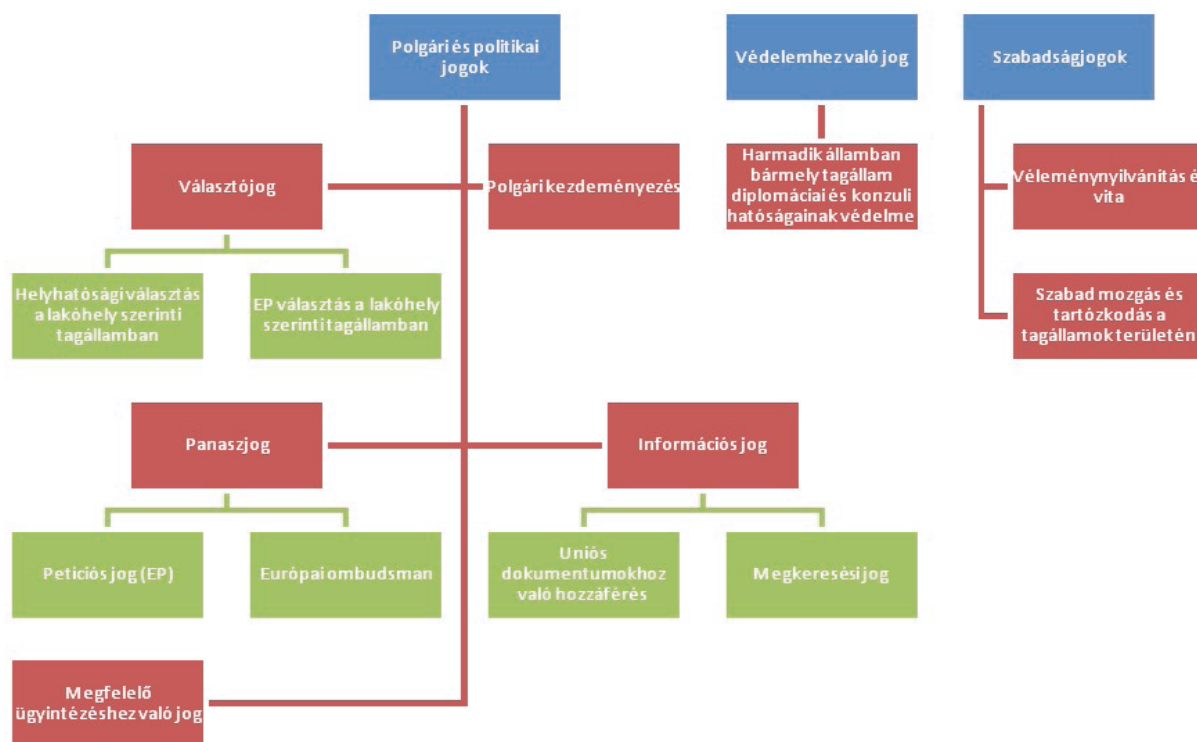
⁵ Towards a Citizens' Europe, Bulletin of the European Communities 7/75; A People's Europe – Implementing the conclusions of the Fontainebleau European Council, COM(84) 446 4 168/87 Cowan v. Trésor Public [1990] ECR 195.

⁶ Blutman László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. HVG-ORAC, Budapest, 2013, 566–567.

állampolgársága lenne az érintett meghatározó vagy tényleges állampolgársága. Többes tagállami állampolgárság esetében viszont az uniós polgár nem választhatja meg, melyik állampolgársága alapján érvényesít jogokat – kivéve, ha a tagállami intézkedés miatt az őt megillető jogok tényleges gyakorlása lehetetlenülne el.

3.1.2. AZ UNIÓS POLGÁRSÁG TARTALMA

Az uniós polgárságra és **az uniós polgárok közötti megkülönböztetés tilalmára** vonatkozó utalást az EUSZ is tartalmaz, azonban az uniós polgárság tartalmi elemeit részletesebben az EUMSZ cikkei és az Alapjogi Charta rendelkezései határozzák meg. Az uniós polgársághoz kapcsolódó jogosítványok köre nem zárt, mert azokat az EUMSZ rendelkezései csak példálózó jelleggel tartalmazzák. Az uniós polgársághoz kapcsolódó jogosítványok legfontosabb kategóriáit az alábbi ábra szemlélteti.



Az Európai Parlament tagjainak választásával és az európai polgári kezdeményezéssel kapcsolatos szabályokat a következő alfejezetben ismertetjük. Minden uniós polgár, akinek a lakóhelye olyan tagállamban van, amelynek nem állampolgára, a lakóhelye szerinti tagállam **helyhatósági** (önkormányzati) **választásain** ugyanolyan feltételekkel választhat és választható, mint a tagállam állampolgárai. Az EU irányelvi szinten⁷ szabályozza az állampolgárságtól eltérő tagállamban

⁷ A Tanács 94/80/EK irányelve (1994. december 19.) az állampolgárságtól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aktív és passzív választójogának a helyhatósági választásokon történő gyakorlására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról.

lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aktív és passzív választójogát a helyhatósági választásokon, de nincsen szó a helyhatósági választások harmonizációjáról. A tagállamok továbbra is meghatározhatják a választójog gyakorlásának feltételeit (például minimális tartózkodási idő) és egyes tisztségek (például a helyhatóság választott vezetője, helyettese és a végrehajtó szerv tagja) betöltése az adott állam állampolgárságához köthető. Magyarországon az uniós polgárok a települési önkormányzatok (község, város, **járasszékhely város**, megyei jogú város, főváros, főváros kerületei) és a területi önkormányzatok (megye) választásában vehetnek részt.

Minden uniós polgárnak joga van **petíciót** benyújtani az Európai Parlamenthez olyan ügyben, amely az EU tevékenységi területéhez tartozik, és amelyben a benyújtó közvetlenül érintett. A petíciók az Európai Parlament Petíciós Bizottságához kerülnek, amely azok elfogadhatósága esetén vizsgálatot folytat le. A benyújtott petíciók lehetnek egyéni vagy kollektív jellegűek, és panasz mellett tartalmazhatnak politikai jellegű kezdeményezéseket vagy nyomásgyakorlást is. A Petíciós Bizottság jelentést készíthet, kezdeményezheti az Európai Parlament állásfoglalását, illetve a petíciót továbbíthatja az illetékes uniós vagy tagállami hatósághoz. A benyújtott petíciók száma évente több ezer.

Minden uniós polgárnak joga van **panasszal fordulni az európai ombudsmanhoz**, erről részletesebben lásd a 4.1.1.3. alpontot. Az európai ombudsman eljárásának alapját legtöbbször az Alapjogi Charta 41. cikke jelenti, amely biztosítja az uniós polgárok számára a **megfelelő ügyintézéshez való jogot**. Az Alapjogi Charta a megfelelő ügyintézés alapelveit is meghatározza: részrehajlás nélküli tisztes ügyintézés ésszerű határidőn belül, meghallgatáshoz és betekintéshez való jog, indokolási kötelezettség, illetve az unió intézményei és alkalmazottai által a feladatuk teljesítése során okozott károk megtérítéséhez való jog.

Bármely uniós polgár jogosult az **unió intézményeinek, szerveinek és hivatalainak dokumentumaihoz hozzáférni**. Ennek jogi kereteit az EU rendeleti úton,⁸ illetve az egyes intézmények eljárási szabályzataikban határozzák meg. Hozzáférés biztosítandó minden olyan dokumentumhoz, amelyek az EU tevékenységi körébe tartoznak, és amelyeket az uniós szervek állítottak elő vagy azokhoz érkeztek be. A hozzáférés egyes esetekben megtagadható (például ha hátrányosan befolyásolja a közbiztonságot, védelmi és katonai ügyeket) vagy csak nyomós közérdekből biztosítható (például ha hátrányosan befolyásolna bírósági eljárásokat, ellenőrzéseket és vizsgálatokat). A hozzáférés többféle formában válhat lehetségessé: a hivatalos lapban való közzététellel, közvetlen elektronikus vagy nyilvántartáson keresztüli hozzáféréssel, illetve helyszíni tanulmányozással vagy másolat kiadásával.

Minden uniós polgárnak joga van ahhoz, hogy **az unió hivatalos nyelveinek bármelyikén** írásban forduljon az unió EUSZ 13. cikkében említett hét intézményéhez, illetve a Gazdasági és Szociális Bizottsághoz, valamint a Régiók Bizottságához, és a **megkeresés nyelvén** választ kapjon. E jogosítvány gyakorlati jelentősége viszonylag csekély, mert az uniós intézmény a válasszal már önmagában teljesíti kötelezettségét, és a megkereséssel vagy válasszal az uniós polgár nem válik személyesen érintetté a megkeresés tárgyát képező ügyben.

Olyan harmadik ország területén, ahol az állampolgársága szerinti tagállam nem rendelkezik képvisellel, bármely uniós polgár jogosult **bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét** igénybe venni ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai. A védelem csak természetes személyekre terjed ki. A védelem módját az uniós jog mindössze két esetben határozza meg: bajba jutás esetén hazatelepítésre, az iratok elvesztése esetén pedig ideiglenes úti okmány kiállítására kerül sor. A szabályozás jobbára csak a tagállami együttműködés

⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 1049/2001/EK rendelete (2001. május 30.) az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről.

kereteit jelöli ki, ezt az uniós intézmények nem kötelező iránymutatásai és a tagállamok külügyi szervei közötti közvetlen koordináció tölti ki tartalommal. Fontos hangsúlyozni, hogy az uniós polgárok védelmére vonatkozó kötelezettség csak a nemzetközi diplomáciai és konzuli jog keretei között érvényesülhet, vagyis egy tagállam egy másik tagállam részére konzuli tevékenységet csak akkor végezhet, ha ezt a fogadó állam nem kifogásolja.

Az EUSZ 11. cikk (1) bekezdése értelmében az uniós intézmények biztosítják, hogy a polgárok az **unió tevékenységéről véleményt nyilváníthassanak, és azt nyilvánosan megvitathassák**. E rendelkezésnek – ami az uniós polgárok jogaként és az unió demokratikus működése egyik alapelveként is felfogható – azokban a tagállamokban lehet gyakorlati jelentősége, ahol korlátozók külföldi állampolgárok nyilvános szerepléseit választási kampányokban. A Bíróságnak ilyen természetű ügyekben eddig nem kellett állást foglalnia.

Minden uniós polgárnak joga van a tagállamok területén való **szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz**. Ez a jog azonban nem abszolút, csak a Szerződésekben és a végrehajtásukra hozott intézkedésekben megállapított korlátokkal és feltételekkel érvényesül. A tagállamok továbbra is fenn tarthatnak korlátozásokat közrendi, közbiztonsági és közegészségügyi megfontolásokból, illetve a három hónapot meghaladó tartózkodási jog bizonyos feltételekhez köthető. E feltételek a jogosultak különböző kategóriái (munkavállalók, vállalkozók, szolgáltatásban részesülők, diákok és önellátó személyek) esetében eltérőek lehetnek. Az általános tartózkodási jogot a tagállamok az uniós irányelvi szabályozás⁹ felhatalmazása alapján rendszerint teljes körű egészségbiztosításhoz, illetve a tartózkodáshoz szükséges megfelelő anyagi fedezet meglétéhez kötik.

3.2. AZ EURÓPAI UNIÓ DEMOKRATIKUS MŰKÖDÉSÉNEK ALAPELVEI

Az Európai Unió demokratikus legitimációja a Maastrichti Szerződés óta folyamatos viták tárgya. E viták az unió állítólagos „**demokratikus deficitje**” körül forognak, amely kifejezés negatív töltete egyértelmű, tartalma azonban meglehetősen bizonytalan. A demokratikus deficit utalhat arra a tényre, hogy az egyetlen közvetlenül választott uniós intézmény, az Európai Parlament összetételének változása nem feltétlenül eredményezi az uniós politikák megváltozását, mert az Európai Parlament csak társjogalkotó, és nincsenek egyértelmű politikai felelősségi viszonyok közte és a végrehajtó funkciót ellátó uniós szervek között. A demokratikus deficit utalhat arra is, hogy az uniós hatáskörök bővülésével párhuzamosan egyre csökken a nemzeti parlamentek ellenőrző szerepe, amelyet az Európai Parlament hatásköreinek kiterjesztése nem tud megfelelően ellensúlyozni.

A demokratikus deficit kifejezést használhatják abban az értelemben is, hogy az uniós döntések jelentős része az ún. komitológia révén a demokratikus ellenőrzési mechanizmusokon kívül eső, technokraták és érdekcsoportok által uralt eljárási rendben születik. A demokratikus deficit további jelentése lehet, hogy az uniós döntéseket a polgároktól távol, számukra átláthatatlan módon hozzák. A demokratikus deficit végül utalhat arra is, hogy a tagállami alkotmányos berendezkedésekben megszokott széles bírósági és alkotmánybírósági kontroll az uniós intézményrendszerben lényegesen szűkebb körben érvényesül.¹⁰

⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról.

¹⁰ Paul Craig, Gráinne de Búrca: *EU Law – Text, Cases, and Materials*. 6th ed., Oxford University Press, Oxford, 2015, 151–152.

A Lisszaboni Szerződés – az Alkotmányos Szerződés koncepciójában megjelenő újítást fenntartva – úgy kívánt reagálni ezekre a kritikákra, hogy külön cím kialakításával jobban láthatóvá tette a demokratikus elvekre vonatkozó rendelkezéseket. A cím a demokratikus egyenlőség, a képviseleti demokrácia és a részvételi demokrácia elveit fogalmazza meg, kiegészítve a nemzeti parlamenteknek az unió működéséhez történő hozzájárulásával.

A **demokratikus egyenlőség**, a polgárok közötti egyenlőség elvére a 3.1.2. pontban az uniós polgársággal kapcsolatban már utaltunk.

A **képviseleti demokrácia** elvének megfogalmazásakor az EUSZ 10. cikke nem keletkeztet új jogokat, pusztán megerősíti a Szerződések szelleméből következő alapelveket. Az uniós polgárok közvetlen képvisellete az Európai Parlamentben valósul meg. Az európai parlamenti választásokon a választójog gyakorlásának szabályait az EU irányelvi szinten¹¹ határozza meg, hasonlóan a helyhatósági választásokkal kapcsolatban kialakított rendszerhez, azzal a fontos eltéréssel, hogy az uniós polgár választójogával az európai parlamenti választásokon csak egy tagállamban élhet. Az Európai Unió az európai parlamenti képviselők választási eljárására vonatkozóan közös elveket állapított meg: általános, közvetlen, titkos választás egy vagy több választási kerületben, arányos (listás) választási rendszerben, ahol a tagállamok 5%-nál nem magasabb bejutási küszöböt írhatnak elő.¹²

Az EUSZ. 10. cikke szerint az **európai szintű politikai pártok** hozzájárulnak az európai politikai tudatosság kialakításához és az uniós polgárok akaratának kinyilvánításához. Az Európai Unió Alapjogi Chartájának vonatkozó rendelkezése ugyanezt az elvet fejezi ki. Az európai politikai pártokról és szerepükről először a Maastrichti Szerződés tett említést, szervezetüket és finanszírozásukat pedig a Nizzai Szerződés felhatalmazása alapján 2003 óta az EU rendeleti szinten szabályozza.¹³ Az európai politikai pártok bizonyos feltételek fennállása esetén (például legalább a tagállamok egynegyedében politikai képvisellettal rendelkeznek vagy a legutóbbi európai parlamenti választásokon legalább a tagállamok egynegyedében legalább 3%-os eredményt értek el) közvetlen uniós támogatásban részesülnek, viszont szervezetüket és finanszírozásukat el kell választaniuk az Európai Parlament képviselőcsoportjainak szervezetétől és finanszírozásától. Az európai politikai pártok súlyát és láthatóságát jelentősen növelte az Európai Parlament által a 2014. évi európai parlamenti választásokon kezdeményezett csúcsjelölti rendszer. Ennek keretében a legnagyobb európai pártok a választásokat megelőzően jelöltet állítanak az Európai Bizottság elnöki posztjára azzal az elvárással, hogy a tagállamok állam- és kormányfői a választáson legtöbb helyet szerző párt jelöltjét támogatják majd. Ténylegesen ez így is történt mind 2014-ben, mind 2019-ben. Megjegyzendő, hogy a tagállamok állam- és kormányfőit ilyen jogi kötelezettség egyébként nem terheli, és a megoldást sokan vitatják is.

Létrejött továbbá az európai politikai pártokkal és európai politikai alapítványokkal foglalkozó független hatóság abból a célból, hogy bejegyezze és ellenőrizze az európai politikai pártokat és alapítványokat, valamint, szükség esetén szankciókat szabjon ki velük szemben, és vizsgálja meg azokat az eseteket, amelyekben feltételezhető, hogy nem tartják tiszteletben az alapvető európai

¹¹ 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.

¹² A Tanács határozata (2002. június 25., illetve szeptember 23.) a 76/787/ESZAK, EGK, Euratom határozathoz csatolt, az Európai Parlament képviselőinek közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló okmány módosításáról (2002/772/EK, Euratom).

¹³ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/2003/EK rendelete (2003. november 4.) az európai szintű politikai pártokra irányadó előírásokról és finanszírozásuk szabályairól.

értékeket. 2017-ben az Európai Parlament, számos európai politikai párttal egyetemben, a 2014-es szabályozás hatékonyságának fokozása érdekében újabb jogalkotási folyamatot kezdeményezett.¹⁴

A képviseleti demokrácia elve az EU-ban nemcsak az Európai Parlamenten keresztül, hanem az Európai Tanács munkájában részt vevő állam- és kormányfőkön, illetve a Tanácsban képvisellel rendelkező kormányokon keresztül is érvényesül, amelyek vagy nemzeti parlamentjüknek, vagy állampolgáraiknak tartoznak demokratikus felelősséggel. Az EUSZ 10. cikke a **nyilvános és a polgárokhoz lehető legközelebb eső szinten történő döntéshozatal** elvét is deklarálja. A nyilvános döntéshozatal elvét az EUMSZ 15. cikk (2) bekezdése konkretizálja, amikor kimondja, hogy az Európai Parlament ülései nyilvánosak, valamint a Tanács ülései, amikor azokon jogalkotási aktus tervezetéről tanácskoznak, illetve szavaznak, szintén nyilvánosak. A polgárokhoz lehető legközelebb eső szinten történő döntéshozatal elvéről lásd a 6.1. alfejezetet.

A részvételi demokrácia körében a Lisszaboni Szerződés legfontosabb újítása az uniós **polgári kezdeményezés** bevezetése, amelynek részletszabályait az EU rendeleti úton határozta meg.¹⁵ Polgári kezdeményezést olyan ügyben lehet tenni, amely az Európai Bizottság hatáskörébe tartozik, és ahol a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség. A polgári kezdeményezést az EU tagállamainak legalább egynegyedéből származó 1 millió uniós polgárnak kell támogatnia a tagállamonként megállapított alsó korlátnak megfelelően (Magyarország esetében ez legalább 16 500 fő). Az aláírásgyűjtést egy legalább hét tagú „polgári bizottság” kezdeményezheti, amelynek minden tagja más-más tagállam állampolgára. A kezdeményezést nyilvántartásba kell venni az Európai Bizottságnál, és a nyilvántartásba vétel megerősítését követően a szervezőknek 12 hónap áll rendelkezésre a kívánt számú aláírások összegyűjtésére. A megfelelő számú aláírás összegyűjtését követően a Bizottságnak három hónapja van arra, hogy a kezdeményezést mérlegelje. Ebben az időszakban a kezdeményezők találkozhatnak a Bizottság képviselőivel, és javaslataikat az Európai Parlamentben nyilvános meghallgatáson mutathatják be. A Bizottság indokolt döntésben határoz arról, hogy kíván-e a jogalkotást kezdeményezni az ügyben, de ilyen irányú jogi kötelezettsége nincsen. Mindaddig három sikeres (megfelelő számú aláírást összegyűjtő) kezdeményezésre került sor, amelyek alapján a Bizottság több válaszlépésre is ígéretet tett, de kifejezett jogalkotási lépéseket egyik sem eredményezett.¹⁶

Uniós szinten a részvételi demokrácia további fontos alkotóeleme **az érdekképviseleti szervezetekkel és a civil társadalommal folytatott nyílt, átlátható és rendszeres párbeszéd**, illetve a **szabályozásban érintett felekkel folytatott széles körű előzetes konzultáció**. Az érdekképviseleti szervezetekkel és a civil társadalommal folytatott párbeszéd legvitatottabb pontja a lobbizás kérdése. Az érdekképviselet szempontjából az EU-t alapvetően pluralista rendszer jellemzi, vagyis számos érdekcsoport versenyez a döntéshozók figyelméért, akikhez viszonylag könnyű a hozzáférés. Ettől függetlenül a rendszerben bizonyos korporatív elemek is megtalálhatók, ugyanis vannak olyan szervezetek, amelyek jogilag privilegizált helyzetben vannak (például a Gazdasági és

¹⁴ 2017/0219 (COD) Javaslat. Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az európai politikai pártok és az európai politikai alapítványok jogállásáról és finanszírozásáról szóló 2014. október 22-i, 1141/2014/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról.

¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelete (2011. február 16.) a polgári kezdeményezésről.

¹⁶ 2021 januárjában az Európai Bizottság elsősorban arra hivatkozva, hogy a kérdés nem uniós hatáskörbe tartozik, elutasította a 11 tagállamban hivatalosan és sikeresen összegyűjtött, a Székely Nemzeti Tanács által kezdeményezett több mint egymillió egyszázezer EU-s polgár által aláírt, az „Egymillió aláírás az európai sokszínűségért” elnevezésű európai polgári kezdeményezést, amelyet az Európai Parlament előzőleg támogatott. A polgári kezdeményezés célja az Európai Unió tagállamaiban élő nemzeti kisebbségi közösségek szabad anyanyelvhasználatához, egyedi kultúrájuk és hagyományaik ápolásához, megőrzéséhez és fejlesztéséhez kapcsolódó jogalkotás kezdeményezése lett volna.

Szociális Bizottságban képvisellel rendelkező munkáltatói és munkavállalói szervezetek), illetve vannak szervezetek, amelyek de facto privilegizált helyzetben vannak egyes szakpolitikák alakításában (például a COPA/COGECA a közös agrárpolitika területén).

A Bizottság maga is aktívan részt vesz az európai szintű civil társadalom fejlesztésében, mert az európai szinten szerveződő érdekcsoportok javíthatják az uniós döntéshozatal minőségét. Az uniós lobbizás rendszerét ugyanakkor számos kritika érte, elsősorban bizonyos érdekcsoportok erőfölénye, illetve az átláthatatlanság és az összefonódások miatt. Ezeket a problémákat az uniós intézmények összeférhetlenségi szabályokkal, illetve az Európai Parlament és a Bizottság által közösen működtetett – egyelőre önkéntes alapú – átláthatósági nyilvántartással próbálják orvosolni.¹⁷ A szabályozásban érintett feleket a Bizottság általában ún. Zöld Könyv (Green Paper) kiadásával hívja fel konzultációra, amely alapján ún. Fehér Könyvben (White Paper) foglalja össze jogalkotási kezdeményezéseit. Ha a Fehér Könyv elnyeri az uniós jogalkotók támogatását, a konkrét jogalkotási feladatokat a Bizottság elfogadott akcióterv alapján hajtja végre.

A vonatkozó szerződéses rendelkezések alapján a nemzeti parlamentek:

- tájékoztatást kapnak az uniós jogalkotási aktusok tervezeteiről;
- részt vesznek a szabadság, biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térséghez kapcsolódó uniós politikák értékelésében, az Europol politikai ellenőrzésében, az Eurojust tevékenységének értékelésében;
- részt vesznek a Szerződések felülvizsgálati eljárásaiban;
- értesítést kapnak az unióhoz való csatlakozási kérelmek benyújtásáról;
- részt vesznek a nemzeti parlamentek közötti és az Európai Parlamenttel folytatott parlamentközi együttműködésben.

3.3. ALAPJOGVÉDELEM AZ EURÓPAI UNIÓBAN

3.3.1. AZ UNIÓS ALAPJOGVÉDELEM INDOKOLTSÁGA, AZ ALAPJOGVÉDELMI RENDSZER KIALAKULÁSA ÉS ELEMEI

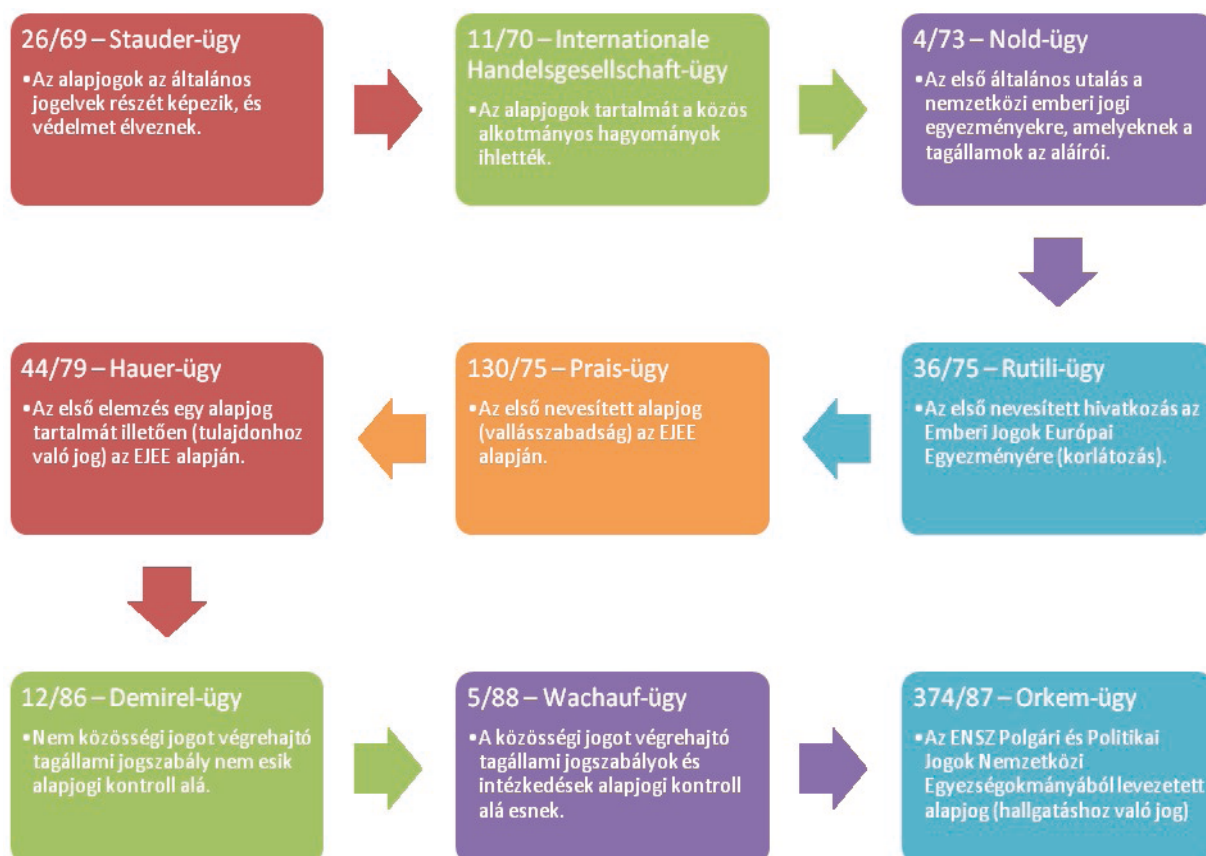
Az Európai Szén- és Acélközösség, az Európai Gazdasági Közösség és az Euratom működésének kezdeti évtizedeiben nem volt prioritás az alapvető jogok védelmére szolgáló közösségi mechanizmusok kialakítása. Mivel a közösségek – a távlati politikai cél ellenére – szűk körű funkcionális együttműködést jelentettek, nem tűnt valószínűnek, hogy belátható időn belül jelentős, az alapvető jogokat érintő jogkérdésekkel kellene szembesülniük. Másrészt a közösségek tagállamai valamilyen részt vettek az Európa Tanács égisze alatt zajló párhuzamos integrációs folyamatban, amelynek egyik központi eleme az alapvető jogok védelme európai regionális rendszerének kialakítása volt. Így nem tartották szükségesnek, hogy ezt a keretrendszert megkettőzzék. Az Európai Védelmi Közösség és az Európai Politikai Közösség korábbi kudarca is arra ösztönözte az alapító atyákat, hogy az EGK működését a lehető legtávolabb tartsák a politikailag érzékeny területektől.

Az 1960-as évek végére azonban nyilvánvalóvá vált, hogy a közösségek működése önmagában is komoly alapjogi kérdéseket vet fel, amelyek megválaszolásához a Bíróságnak a közösségi jogforrásokat igen rugalmasan és találékonysággal kellett felhasználnia. Másrészt a Bíróság a közösségi jog elsőbbségének és egyes esetekben közvetlen hatályának kimondásával azt az elvárást fogalmazta

¹⁷ Herman Lelieveldt, Sebastiaan Princen: *The Politics of the European Union*. Cambridge University Press, Cambridge, 2011, 134–148.

meg a tagállamokkal szemben, hogy a közösségi jognak a tagállami joggal szemben is szerezzon érvényt. Ugyanakkor a tagállamok jogrendszerében az alapvető jogok védelmét kivétel nélkül a legmagasabb szintű belső jogforrások garantálják, és mindenütt összetett intézményrendszer biztosítja azok érvényesülését a végrehajtó és törvényhozó hatalmi ággal szemben, illetve bizonyos körben magánszemélyek egymás közötti viszonyaiban is. Joggal merült fel a kérdés, hogy milyen alapon várható el hasonló közösségi mechanizmusok hiányában a közösségi jog elsőbbségének érvényre juttatása, különösen akkor, ha a közösségi jog alapjogvédelmi szintje alacsonyabbnak tűnik a tagállami jogvédelmi szintnél. Ez a probléma a közösségi jog egységét és elsőbbségét fenyegető közvetlen veszéllyé vált.

A kialakult helyzetre a Bíróság reagált elsőként, és mintegy két évtizedes jogfejlesztő gyakorlatával kialakította az alapjogvédelem közösségi kereteit. Konceptiójának lényege az, hogy az alapjogok védelme az írott elsődleges jogforrások kifejezett rendelkezése hiányában is a **közösségi jog általános jogelveinek részét képezi**. A védelemben részesítendő alapjogok körét és tartalmát a Bíróságnak a tagállamok közös alkotmányos hagyományaira, illetve a tagállamok által aláírt nemzetközi emberi jogi egyezményekre tekintettel kell meghatároznia. A Bíróság ebből a szempontból kiemelt jelentőséget tulajdonított az Emberi Jogok Európai Egyezményének (EJEE), amelyet referenciapontnak tekintett az alapjogok tartalmának, illetve az alapjogok korlátozhatóságának megállapítása során. A Bíróság azonban nemcsak ebből az egyezményből, hanem például a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányából is vezetett már le védendő alapjogokat. A Bíróság esetjogának másik fontos területe a közösségi alapjogvédelmi rendszer hatókörének kijelölése volt. A Bíróság természetesen vizsgálta alapjogvédelmi szempontból a közösségi jogi aktusokat és a közösségi intézmények tevékenységét, azonban emellett a tagállami szervek tevékenységét is ellenőrzése alá vonta, ha azok a közösségi jogot hajtották végre. A Bíróság esetjogának fejlődését az alábbi ábra szemlélteti.



A Bíróság esetjoga messze megelőzte a Szerződések és a másodlagos jogforrások fejlődését. Már a Római Szerződés és a korai irányelvi jogalkotás is tartalmazott olyan rendelkezéseket, amelyek – különösen a diszkrimináció tilalmával összefüggésben – akár bizonyos alapjogok védelmeként is felfoghatóak, ez a rendszer azonban sem céljában, sem tartalmában nem volt általános alapjogvédelmi rendszernek tekinthető. Az első közvetlen utalás az alapjogok védelmére az Egységes Európai Okmány preambulumban található, ami az alapjogok forrásaként a tagállamok alkotmányait, az Emberi Jogok Európai Egyezményét és az Európai Szociális Kartát nevesíti, az alapjogok közül pedig a szabadságot, egyenlőséget és szociális igazságosságot emeli ki. Az alapjogok védelme mint a közösségi jog egyik alapelve a Maastrichti Szerződéssel került be az EUSZ főszövegébe. Ezt a megoldást a hatályos EUSZ 6. cikk (3) bekezdése is fenntartja, amikor kimondja, hogy az unió a közösségi jog általános elveiként tartja tiszteletben az alapvető jogokat, ahogyan azokat az Emberi Jogok Európai Egyezménye biztosítja, és ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból erednek.

Az uniós alapjogvédelmi rendszer legnagyobb dilemmája továbbra is az, hogy az alapjogok védelmét önálló rendszerben vagy már létező alapjogvédelmi rendszerekhez való csatlakozással biztosítsa. A Lisszaboni Szerződés mindkét utat lehetővé teszi: egyrészt **az Alapjogi Chartát a Szerződésekkel azonos jogi kötőerővel ruházza fel**, másrészt **előírja, hogy az unió csatlakozzon az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez**. A Lisszaboni Szerződés emellett jelentősen kibővíti az unió **diszkriminációval szembeni fellépési lehetőségeit**. Az unió önálló hatáskörrel rendelkezik rendes jogalkotási eljárás keretében a Szerződések alkalmazási körében az állampolgárságon alapuló diszkrimináció, illetve a foglalkoztatás és munka területén a nemek közötti diszkrimináció elleni fellépésre. Ezen túlmenően azonban különleges jogalkotási eljárás keretében (a Tanács egyhangú döntésével az Európai Parlament egyetértését követően) bármilyen nemi, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékosságon, koron vagy szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés leküzdésére intézkedéseket tehet.

Az alapjogvédelem fejlődésével párhuzamosan az alapjogokkal foglalkozó uniós intézmények köre is bővült. Ennek legismertebb példája a bécsi székhelyű **Alapjogi Ügynökség**, melynek célja, hogy megfelelő szakértelmet biztosítson egy egységes uniós alapjogi mérce kialakításához és biztosításához. Az Alapjogi Ügynökség panaszokat nem fogad, egyedi jogsértéseket nem vizsgál, és kötelező szabályokat nem alkot. Feladata elsősorban a szabványosítás, adatgyűjtés, adatfeldolgozás és közzététel tudományos kutatások, felmérések, jelentések és konferenciák útján. Az Alapjogi Ügynökség tevékenységét adott időszakokra meghatározott prioritások alapján végzi. Az Alapjogi Ügynökség 2018–2022 közötti stratégiája keretében az alapjogok védelméhez kapcsolódó 5 prioritást határoztak meg.

Az alapjogvédelem körében kell említést tenni arról az eszközzel is, amely az unió számára lehetővé teszi a tagállamokkal szembeni fellépést abban az esetben, ha az emberi jogok tiszteletben tartásának értékeivel ellentétes magatartást tanúsítanak. Ennek elvi alapja az EUSZ 2. cikke, amelynek értelmében az unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul.

Az **EUSZ 7. cikke** olyan eljárást szabályoz, amely keretében a Tanács megállapíthatja, fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti ezeket az értékeket, illetve az értékek súlyos és tartós megsértése fennáll. Ez utóbbi esetben a Tanács dönthet úgy, hogy a kérdéses tagállamnak a Szerződésekből származó egyes jogait (például a tagállamot a Tanácsban megillető szavazati jogokat) felfüggeszti. Ez az eljárás sajátos eljárás, ami különbözik a kötelezettségsegési eljárástól és az egyéni alapjogvédelem uniós eljárásaitól is, mert nem feltétlenül a tagállamnak az uniós jog hatókörébe tartozó kötelezettségeinek megsértését szankcionálja, és nem

az egyéni alapjogsérelmek orvoslása a célja. Az EUSZ 7. cikkének alkalmazására – elsősorban a döntés megbélyegző jellege és nagy politikai súlya miatt – most került először sor, ami jól mutatja egy ilyen „nukleáris opció” korlátait, amelyet számosan fel is emlegetnek.¹⁸ A rugalmasabb és arányosabb fellépés lehetőségét a Bizottság által 2014 tavaszán kezdeményezett,¹⁹ **a jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret** teremtette meg, ami alapján a Bizottság a jogállamiságot érintő rendszerszintű fenyegetések esetén az érintett tagállammal folytatott konzultáció alapján ajánlásokat fogalmazhat meg, és figyelemmel kísérheti azok végrehajtását. A Tanács 2014 decemberében szintén létrehozott egy **tagállamok közötti párbeszédre** épülő rendszert, aminek célja a jogállamiság védelme és előmozdítása.²⁰

3.3.2. AZ EURÓPAI UNIÓ ALAPJOGI CHARTÁJA

Az Európai Tanács 1999-ben kezdeményezte, hogy egy a tagállamok állam- és kormányfőinek, a Bizottság elnökének, az Európai Parlamentnek és a tagállami parlamenteknek a képviselőiből álló testület készítse el az Európai Unió Alapjogi Chartájának tervezetét. A testület, amely Európai Konventnek nevezte magát, és később az Alkotmányos Szerződés tervezetét elkészítő testület mintájául szolgált, 2000 októberére készítette el a tervezetet. Az Alapjogi Charta szövegét 2000. december 7-én az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság elnökei hirdették ki ünnepélyesen.

Az Alapjogi Charta Preambulumból és hét címből áll. A Preambulum összefoglalja azon jogokat és elveket, amelyekre a charta kiterjed, és ugyanitt fogalmazza meg az elérni kívánt célokat is. Eszerint az Európai Unió hosszú távú célja a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség felépítése, amely a következő közös – nemzetközi és tagállami alkotmányos hagyományokon nyugvó – értékeken alapul: emberi méltóság, szabadság, egyenlőség és a szolidaritás. A charta a következő területekre fókuszál:

- **Méltóság:** az emberi méltóság sérthetatlensége, az élethez való jog, személyi sértetlenség.
- **Szabadságok:** a szabadsághoz és személyi biztonsághoz való jog, a családi és magánélet tiszteletben tartásának joga, a személyes adatok védelme, a házasságkötéshez és család-alapításhoz való jog, gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadság, a véleménynyilvánítás és tájékozódás szabadsága, a gyülekezés és egyesülés szabadsága, a művészet és tudomány szabadsága, az oktatáshoz, a munkához, a vállalkozás szabadságához, a tulajdonhoz való jog, menedékjog.
- **Egyenlőség:** a törvény előtti egyenlőség; a megkülönböztetés tilalma mellett kiemeli a gyermekek, az idősek és a fogyatékosok jogait.
- **Szolidaritás:** idetartoznak a gazdasági és szociális jogok (a munkával, családdal, egészség-, környezet- és fogyasztóvédelemmel összefüggésben).
- **Az uniós polgárságból fakadó jogok:** aktív és passzív választójog az európai parlamenti és a helyhatósági választásokon, a megfelelő ügyintézéshez való jog, ennek keretei között a meghallgatás, illetve az iratokhoz való hozzáférés joga, bármely tagállam hivatalos nyelve használatához való jog, az ombudsmanhoz, illetve az Európai Parlamenthez való fordulás joga, a mozgás és letelepedés szabadsága.

¹⁸ A 7. cikkely szerinti eljárás Lengyelország és Magyarország ellen indult el a jogállamiság és a hatalommegosztás elvei, valamint az alapvető jogok megsértésének gyanúja miatt. Magyarországgal szemben az Európai Parlament, míg Lengyelországgal szemben az Európai Bizottság kezdeményezte az eljárás megindítását, amelyek a megelőző szakaszban tartanak. (Az eljárás két szakasza: a megelőző, illetve a szankciós szakasz.)

¹⁹ COM(2014) 158 végleges, 2014. március 11.

²⁰ A 2014. december 16-án megtartott Általános Ügyek Tanácsának konklúziói.

- **Az igazságszolgáltatáshoz kapcsolódó alapvető jogok:** a hatékony jogorvoslathoz és tisztességes eljáráshoz való jog, az ártatlanság véelme és a védelemhez való jog, a bűncselekmények és büntetések törvényességének és arányosságának elve, a kétszeres büntetés tilalma.

Az Alapjogi Charta rendelkezéseinek természete igen eltérő. Az emberi méltósághoz kapcsolódó jogokat és a szabadságjogokat a szó szoros értelmében vett jogként fogalmazza meg, más területeken (például az idősök jogainak védelme vagy a magas szintű fogyasztóvédelem biztosítása) inkább politikai célkitűzésekről van szó.

Bár a kihirdető uniós intézmények mellett a Bíróság is mind gyakrabban hivatkozott rá ítéleteiben, az Alapjogi Charta jogi helyzete a Lisszaboni Szerződésig vitatott volt. Az Alkotmányos Szerződés magában foglalta volna a chartát is, ehhez képest a Lisszaboni Szerződés eltérő megoldással, de gyakorlatilag azonos eredménnyel a chartát a Szerződésekkel azonos jogi kötőerővel ruházta fel. A charta szövegét 2007. december 12-én az elfogadásához hasonló ünnepélyes körülmények között kiigazították, amire elsősorban az értelmezés és alkalmazás egyértelműsítése miatt politikai okokból volt szükség, és a charta ebben a módosított formájában vált az uniós jog részévé. Nagy-Britannia és Lengyelország a Lisszaboni Szerződés elfogadása során külön jegyzőkönyv (30. Jegyzőkönyv) elfogadását eszközölte ki az Alapjogi Charta alkalmazhatóságáról, aminek politikai célja egyértelműen a derogáció volt, azonban a Bíróság jogértelmezése²¹ a jegyzőkönyvnek ettől eltérő, pusztán értelmező funkciót tulajdonított.

A charta nem terjeszti ki az uniós jog alkalmazási körét az unió hatáskörén túl, nem hoz létre új hatásköröket vagy feladatokat az unió számára és nem módosítja azokat: rendelkezéseire csak az uniós intézmények vagy a tagállamok aktusainak értelmezése vagy jogszerűségének megítélése tekintetében lehet hivatkozni.

A charta rendelkezéseinek címzettjei az unió szervei, illetve a tagállamok, ha az unió jogát hajtják végre. Ez utóbbi kitétele a Bíróság kiterjesztően értelmezi, és ilyennek tekint minden tevékenységet, amely az uniós jog alkalmazási körébe tartozik.²² A charta 53. cikke azt a politikai szándékot próbálta jogi köntösben megfogalmazni, hogy a charta nem eredményezheti az uniós jog, a nemzetközi jog és a tagállami jog által biztosított alapjogvédelmi szint csökkenését. Azonban a megfogalmazás nem teljesen egyértelmű, és a cikket a Bíróság úgy értelmezte, hogy a tagállamok csak akkor hivatkozhatnak saját jogrendszerük magasabb szintű védelmet biztosító rendelkezésére, ha az nem kérdőjelezi meg az alapjogvédelem egységes szintjét és nem veszélyezteti az uniós jog elsőbbségét, egységességét és hatékonyságát.²³

3.3.3. AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI EGYEZMÉNYE

Kézenfekvőnek tűnt, hogy az unió az alapjogok védelmét az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: Egyezmény) alapján és az ahhoz kapcsolódó intézményrendszer igénybevételével biztosítsa. Az ezzel kapcsolatos törekvések azonban változatos akadályokba ütköztek, aminek köszönhetően az uniós törekvések súlypontja fokozatosan az Alapjogi Charta irányába tolódott el.

²¹ C-411/10 és C-493/10 sz. egyesített ügyek, N. S. kontra Home Secretary és M. E. kontra Refugee Applications Commissioner (2011. december 21.).

²² C-617/10 sz. Åklagaren kontra Hans Åkerberg Fransson ügy (2013. február 26.).

²³ C-39/11 sz. Stefano Melloni kontra Ministerio Fiscal-ügy (2013. február 26.).

Az Európai Unió az Emberi Jogok Európai Egyezménye szempontjából nem szerződő fél, így aktusai az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) előtt közvetlenül nem támadhatóak. Az EJEB joggyakorlata elvileg nyitva hagyja annak a lehetőségét, hogy az EU aktusaiért az Egyezmény alapján közvetett módon a tagállamok feleljenek, ugyanis megállapította, hogy a tagállamok felelőssége az Egyezmény alapján hatáskör-átruházás esetén is folyamatos.²⁴ A legtöbb esetben azonban az EJEB ténylegesen tartózkodik a közvetett felelősség megállapításától, és az uniós szervek tevékenységét vagy mulasztását nem rója fel a tagállamoknak.²⁵ A tagállami tevékenység vagy mulasztás esetén viszont az EJEB megállapítja az Egyezmény megsértését akkor is, ha a tagállamok uniós jogot hajtanak végre. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye mint nemzetközi szerződés nem tételes uniós jog, hanem mint annak általános elvei vált az uniós jog részévé. Tehát ha a tagállamok azt kívánják elérni, hogy az EJEB ítélhessen meg az uniós intézmények tevékenységét, vagy egyáltalán az uniós intézmények tevékenysége az Egyezmény alapján megítélhető legyen, akkor az Európai Uniónak csatlakoznia kell az Egyezményhez.

Az erre vonatkozó politikai szándék már az 1990-es évek elején kialakult, azonban az Európai Bíróság 2/94 sz. véleményében úgy foglalt állást, hogy egyrészt az uniónak nincsen ilyen hatásköre, másrészt a csatlakozás alapvetően megváltoztatná a közösségi jogrendet. A Lisszaboni Szerződés a hatáskörrel kapcsolatos problémát orvosolta, és az EU ennek megfelelően tárgyalásokat kezdeményezett az Európa Tanáccsal a csatlakozás feltételeiről. Első lépésként az Egyezmény 2010. június 1-jén hatályba lépett 14. Jegyzőkönyve lehetővé tette államok mellett nemzetközi szervezetek – így az Európai Unió – csatlakozását az Egyezményhez. Ezt követően az EU és az Európa Tanács tárgyalói 2013 áprilisában véglegesítették a csatlakozási megállapodás szövegét, aminek hatályba lépéséhez azonban a megállapodás értelmében a Bíróság támogató véleménye, az Európai Parlament kétharmados, az EU tagállamainak pedig egyhangú támogatása, majd az Európa Tanács valamennyi tagállamának ratifikációja volt szükséges. Az Európai Unió Bírósága 2014 decemberében azonban 2/13 sz. véleményével nem támogatta a megállapodást, arra hivatkozva, hogy az egy unión kívüli szervet jogosítana fel az uniós jog alkalmazásának felülvizsgálatára, így sértené az uniós jog autonómiáját. Az EU csatlakozása az Egyezményhez elvileg továbbra is lehetséges, azonban ennek az uniós joggal összeegyeztethető intézményi és eljárási megoldásai ma még nem körvonalazódnak.

Ugyanakkor az Egyezménynek és az EJEB joggyakorlatának a csatlakozástól függetlenül is meghatározó szerepe van az uniós jogvédelemben. Ha a charta olyan jogokat tartalmaz, amelyek megfelelnek az Egyezményben biztosított jogoknak, akkor e jogok tartalmát és terjedelmét azonosnak kell tekinteni azokéval, amelyek az Egyezményben szerepelnek. Ennek megállapításához a charta értelmezésére vonatkozó iránymutatásként készült magyarázatok nyújtanak segítséget, amelyek minden cikknél megjelölik az Egyezmény releváns rendelkezéseit. A Bíróság – bár az EJEB határozatait nem tekinti magára nézve kötelezőnek – szorosan követi az Egyezmény EJEB által kialakított értelmezését és annak változásait, és tartózkodik az olyan jogértelmezéstől, amely nyilvánvalóan ellentétes lenne azzal.

²⁴ Matthews v Egyesült Királyság, ECtHR (1999. február 18.).

²⁵ Az előzetes döntéshozatali eljárás időtartamát például nem veszi figyelembe a tagállami bírósági eljárások időtartamának számítása során: Pafitis és mások v. Görögország, ECtHR (1998. február 26.).

4. AZ EURÓPAI UNIÓ FELÉPÍTÉSE ÉS MŰKÖDÉSE

4.1. AZ EURÓPAI UNIÓ INTÉZMÉNYRENDSZERE

4.1.1. AZ EURÓPAI UNIÓ INTÉZMÉNYRENDSZERÉNEK STRUKTURÁJA FUNKCIÓK, HATÁSKÖRÖK, ÉRDEKEK

Az **Európai Unió** intézményei sajátos rendszerben működnek, amely egyszerre viseli magán a kormányközi együttműködés és az egyes tagállamok feletti szupranacionális működés jegyeit. Ennek megfelelően bizonyos intézmények működését a **kormányközi együttműködés** befolyásolja inkább, így az **Európai Tanács** és a **Tanács**, amelyek az egyes tagállamok állam- és kormányfőit, valamint miniszteri szintű képviselőit tömörítik, érvényre juttatva a tagállami érdekeket. Ezzel szemben a **tagállamok feletti, szupranacionális működés** egyértelmű az unió érdekeit érvényre juttató **Európai Bizottság**, a közvetlenül az uniós polgárok által választott **Európai Parlament**, a pénzügyi ellenőrzésért felelős **Európai Számvevőszék**, valamint az uniós jog egységes alkalmazásáért és értelmezéséért felelős **Európai Unió Bírósága** esetén. A Központi Bankok Európai Rendszerének (KBER), melynek része az **Európai Központi Bank (EKB)**, alappillére a monetáris együttműködés és közös pénznemként az euró.

Az említett intézmények mellett az unió **egyéb szervekkel és hivatalokkal** is rendelkezik: az Európai Parlamentet, a Tanácsot és a Bizottságot tanácsadói minőségben segíti a **Gazdasági és Szociális Bizottság (GSZB)**, valamint a **Régiók Bizottsága**. A belső piac optimális fejlődéséhez biztosít pénzügyi forrást az **Európai Beruházási Bank**. Növekvő szereppel bírnak az **unió egyes ügynökségei**.

A jogközségként működő Európai Unió szempontjából alapvető fontosságú, hogy a **jogalkotói jogkörrel** uniós szinten mely intézmények rendelkeznek. A Lisszaboni Szerződés ismerte el intézményként az Európai Unió legfelsőbb szintű politikai döntéshozó szerveként működő Európai Tanácsot, amely az állam- és kormányfők találkozájaként meghatározza az integráció fejlődéséhez szükséges alapvető jelentőségű politikai döntéshozatali folyamatokat, valamint azok prioritásait. Bár az Európai Tanács nem lát el közvetlenül jogalkotási feladatot, mégis az uniós jogalkotás stratégiai irányainak lefektetésénél meghatározó a szerepe. A Lisszaboni Szerződés keretei között fő jogalkotóként működik a tagállamok miniszteri szintű képviselőiből álló Tanács, valamint társ-jogalkotóként az Európai Parlament. A kormányközi alapon tevékenykedő Tanáccsal szemben az Európai Parlament közvetlenül választott képviselőkől álló szupranacionális intézmény. Az integráció előrehaladtával egyre inkább növekedett az Európai Parlament szerepe és jelentősége az uniós jogalkotási folyamatban, amely a Szerződések mai rendszerében odáig jutott el, hogy az Európai Parlament a Tanács mellett szereplő társjogalkotó, valamint hasonlóan erős jogkörökkel bír az Unió költségvetésének elfogadása során is. Az ugyancsak szupranacionális intézményként működő Európai Bizottság alapvető szerepe a jogalkotási folyamatok előkészítésében, a jogalkotásra vonatkozó javaslattételben, valamint a Szerződések „őreként” az uniós jogszabályok kikényszerítésében mutatkozik meg.

Az egymással összekapcsolódó funkciók okán az integráció előrehaladtával változott az intézmények erőviszonyainak rendszere is. Ennek egyik legszembetűnőbb változása a közvetlenül választott Európai Parlament jogköreinek bővülése, valamint a **politikai elszámoltathatósági mechanizmusok** megerősítése. Így az európai parlamenti választások eredményének figyelembevételével az Európai Tanács tesz javaslatot az Európai Parlamentnek a Bizottság elnökének jelölt személyre, amely jelöltet az Európai Parlament tagjainak többségével választja meg. Külön javaslatvételi eljárást követően szavaz az Európai Parlament a Bizottság elnökének, az unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének és a Bizottság mint testület többi tagjának a jóváhagyásáról. E jóváhagyás alapján a Bizottságot az Európai Tanács nevezi ki minősített többséggel. A Bizottság pedig testületileg az Európai Parlamentnek tartozik felelősséggel, így az Európai Parlament a Bizottsággal szemben bizalmatlansági indítványt fogadhat el, amelynek elfogadása esetén a Bizottság tagjainak testületileg le kell mondaniuk. Egyéb uniós szervek létrehozása és ellenőrzése kapcsán is jelentős az európai Parlament szerepe. Az unió napi tevékenysége esetében pedig ellenőrző funkciójának keretében kötelesek az intézmények jelentést benyújtani az Európai Parlament számára, amelyet az megtárgyal.

Az uniós intézmények közé tartozó Európai Unió Bírósága bírói jogfejlesztő tevékenysége révén az egyik legerősebb befolyást gyakorolta az integráció fejlődéstörténetére. Tevékenysége során szupranacionális intézményként egyértelműen az unió érdekeit juttatja érvényre, ennek során örökös az uniós jog tiszteletben tartása, **egységes alkalmazása**, valamint **egységes értelmezése** felett. Az uniós normák többszintű végrehajtása egyértelműen abban mutatkozik meg, hogy az Európai Unió Bírósága előtti eljárásokban fél lehet egyaránt az egyén, az egyes tagállamok is, valamint az unió intézményei, egyéb szervei és hivatalai. Az Európai Unió Bírósága dönt kötelezettségszegés megállapítása iránti perben a tagállamokkal szemben, ha az uniós jogból fakadó kötelezettségüknek nem tettek eleget. Tagállami szinten az uniós jog egységes alkalmazása olyan formában biztosított, hogy a tagállami bírúk egyben az uniós jog bírái is. Ezt egészíti ki az előzetes döntéshozatali eljárások kezdeményezésének lehetősége, amelynek révén az Európai Unió Bírósága a tagállami bíróság előtt folyamatban lévő ügyben az ügy tagállami felfüggesztése mellett előzetesen dönt az ügyben felmerült uniós jogi rendelkezések értelmezéséről, valamint a másodlagos jogforrások érvényességéről. Annak lehetősége is biztosított, hogy az Európai Unió Bírósága közvetlenül döntsön egyének ügyében a megsemmisítés iránti perekben uniós jogi aktusok megsemmisítéséről, az uniós intézmények, szervek általi szerződésen kívül okozott károk megtérítéséről, valamint mulasztási perben kötelező döntéshozataluk elmulasztásáról.

A már korábban létrehozott Európai Számvevőszéket a Lisszaboni Szerződés ismerte el uniós intézményként, amely az unió **pénzügyi ellenőrzéséért** felel. Az Európai Számvevőszék az unió költségvetésében megvizsgálja a bevételek és kiadások jogszerűségét és szabályszerűségét, valamint a pénzgazdálkodás hatékonyságát és eredményességét. Függetlensége több szempontból biztosított, tevékenysége során alapvetően az unió pénzügyi érdekeinek figyelembevételével jár el. Tevékenységi területe nem pusztán az uniós intézményekre és szervekre terjed ki, hanem a tagállamokra, valamint a magánfelekre is, amennyiben azok uniós költségvetési forrásból részesültek.

Az unió **monetáris politikájának** végrehajtása a Központi Bankok Európai Rendszere (KBER) révén történik meg. Ennek elsődleges célja az árstabilitás fenntartása. A már említett uniós és tagállami szintű együttműködési modellhez hasonlóan a KBER részét képezik az Európai Központi Bank (EKB) mellett a nemzeti jegybankok is. Az EKB vezetésére jogosult szervek esetében biztosított a tagállami jegybankok képviselője is. Erős garanciákkal védett a KBER és az EKB szervezeti egységeinek, valamint egyes tisztségviselőinek függetlensége.

Már nem az unió intézményei közé sorolhatók, de említést érdemel két **konzultációs testület** az unió szervei és hivatalai között. A jogalkotás tekintetében tanácsadói szerepben meghatározó a Gazdasági és Szociális Bizottsága (GSZB), valamint a Régiók Bizottsága. Az előbbi munkájában a munkaadók és a munkavállalók szervezetei, valamint a civil társadalom szereplőit tömörítő szervezetek képviselői vesznek részt. A Régiók Bizottsága pedig a regionális és helyi testületek olyan képviselőiből áll, akik valamely regionális vagy helyi testületben választással nyert képviselői megbízással rendelkeznek, vagy politikai felelősséggel tartoznak valamely választott testületnek. Mindkét konzultációs testület saját kezdeményezésre vagy egyes intézmények felkérésére ad jogilag nem kötelező véleményt, illetve az uniós jog teszi kötelezővé a velük való konzultációt. Ez korlátozza a döntéshozatali folyamatok érdemi befolyásolásának lehetőségét e két konzultációs testület révén, de a társadalmi részvétel növelésével hozzájárulnak a polgárközelibb unió kialakításához.

Önálló jogi személy és az unió szerveként működik az Európai Beruházási Bank, amelynek tagjai és tulajdonosai a tagállamok. Belső szervezeti felépítését is a tagállamok kijelölt minisztereiből álló Kormányzótanács alkotja. Feladata, hogy a tőkepiac igénybevételével és saját forrásai felhasználásával az unió érdekében hozzájáruljon a **belső piac kiegyensúlyozott és egyenletes fejlődéséhez**. Ennek érdekében a bank, amely nyereségszerzési cél nélkül működik, olyan kölcsönöket és garanciákat nyújt, amelyek elősegítik adott kritériumoknak megfelelő projektek finanszírozását.

Az utóbbi évtizedekben egyre nagyobb számban jelennek meg az uniós szervek és hivatalok közé tartozó uniós ügynökségek, és különösen az utóbbi években egyre jelentősebb hatáskörrel ruházzák fel őket. Az ügynökségnek, amely alapvetően szakirodalmi fogalom, többféle típusa létezik. Az uniós ügynökségek, főleg az ún. decentralizált ügynökségek számának növekedése egyértelműen annak jele, hogy a végrehajtási deficit leküzdéseképpen az unió igyekszik saját „apparátusa” révén gondoskodni az uniós követelmények végrehajtásáról (**a közvetlen végrehajtás erősödése**). Ennek egyik akadálya, hogy az ügynökségek bizonyos jól körülhatárolható kivételektől eltekintve máig nem rendelkeznek a Szerződésekben elsődleges jogi alapokkal, amelyek révén lehetőség lenne rá, hogy hatékonyabb uniós fellépést biztosító hatásköröket ruházzanak rájuk. Így a hatáskörök átruházása irányukban olyan formában történhet csak meg, ha annak révén nem tesznek szert széles körű mérlegelést lehetővé tevő döntési jogkörökre, vagy csak jól körülhatárolt feltételek mellett gyakorolhatják azokat. Ugyanakkor a belső piac egészére kiterjedő hatékony és eredményes piacsabályozás és piacfelügyelet adott esetben ezt követelné meg.

4.1.2. AZ EURÓPAI UNIÓ INTÉZMÉNYEI

Az európai integráció fejlődésével és egyre újabb ágazati szakpolitikákra való kiterjedésével növekedett az egyes intézmények szerepe is, változott az egyes intézmények közötti viszonyrendszer, valamint a köztük fennálló együttműködési mechanizmusok is.

Az Európai Unió intézményei az EUMSZ 13. cikke alapján a következők:

- Európai Parlament;
- Európai Tanács;
- Tanács;
- Európai Bizottság;
- Európai Unió Bírósága;
- Európai Számvevőszék;
- Európai Központi Bank (a Központi Bankok Európai Rendszerének részeként).

Az Európai Tanács

A tagállami állam- és kormányfőket tömörítő Európai Tanács az unió legmagasabb szintű politikai döntéshozataláért felel. A korábban is létező informális találkozók elnevezése az 1974-es csúcstalálkozó után vált ebben a formában általánossá, amelynek szerepe idővel egyre inkább növekedett. A Lisszaboni Szerződéssel vált az unió intézményévé.

Tagjai a Lisszaboni Szerződés keretei között a tagállamok állam- és kormányfői mellett az Európai Tanács állandó elnöke és a Bizottság elnöke. Munkájában részt vesz az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselője. Emellett tagjai úgy is határozhatnak, hogy munkájukat tagonként egy miniszter, illetve a Bizottság elnökének esetében egy biztos segítse. Az **állandó elnököt** minősített többséggel választják egyszer ismételtető, 2,5 éves időszakra. Feladata az Európai Tanács üléseinek előkészítése, összehívása, vezetése, gondoskodik az Európai Tanács munkájának előkészítéséről és folyamatosságáról, biztosítja a konszenzus megteremtését az Európai Tanácson belül, a közös kül- és biztonságpolitikához tartozó ügyekben ellátja az EU formális külső képviseletét (a főképviselő hatásköreinek sérelme nélkül). Az elnök az Európai Tanács minden ülését követően jelentést nyújt be az Európai Parlamentnek. Ezen feladatok ellátásában az **Állandó Ügyek Tanácsa** segíti.

Az Európai Tanács nem sorolható a jogalkotó szervek közé, szerepe mégis alapvető fontosságú az unió intézményrendszerében és jogrendszerében.

- (1) Dönt a szerződésmódosítási kormányközi konferenciák összehívásáról, és dönthet az egyszerűsített felülvizsgálati eljárásban a Szerződések módosításáról.
- (2) Dönt az intézményi változásokról, létszámkeretokről és adott uniós tisztviselők kinevezéséről.
- (3) Dönt az új tagállamok felvételéről, valamint az Európai Tanács által adott iránymutatások alapján folytatják le a kilépési tárgyalásokat a kilépését az Európai Tanácsnak jelző tagállammal.
- (4) Következtetéseket fogad el az unió foglalkoztatottsági helyzetéről, kialakítja álláspontját a tagállamok és az unió gazdaságpolitikájára vonatkozó iránymutatásokkal kapcsolatban.
- (5) Dönt annak megállapításáról, ha egy tagállam az unió alapértékeit súlyosan és tartósan megsérti.
- (6) Meghatározza a közös kül- és biztonságpolitika stratégiai célkitűzéseit és annak irányvonalait.

Ezek alapján egyértelmű, hogy az Európai Tanács szerepköre rendkívül szerteágazó, alapvető szerepe a politikai döntéshozatali folyamatok fő irányainak és prioritásainak lefektetésében mutatkozik meg.

Az Európai Tanács elnökének összehívására főszabály szerint **félévente kétszer ülésezik**. Ha a helyzet úgy kívánja, az elnök az Európai Tanácsot **rendkívüli ülésre** hívja össze. Az Európai Tanácsban folyó döntéshozatali rend szabályairól, annak egyes részleteiről később bővebben szólnunk.

A Tanács

Az uniós jogalkotásban az Európai Parlament mellett a Tanács (az Európai Unió Tanácsa) a legfontosabb intézmény az unió intézményrendszerében. Székhelye Brüsszel, de meghatározott időközönként Luxembourgban ül össze, informális találkozóit pedig többnyire a soros elnökséget adó országban tartja.

Összetételében a Tanács a kormányközi együttműködési forma alapján működik, így a Tanács a tagállamok egy-egy miniszteri szintű képviselőjéből áll. E képviselő az általa képviselt tagállam kormánya nevében kötelezettséget vállalhat és szavazhat. A Tanács **különböző formációkban** ülésezik, attól függően, hogy mi a megvitatandó napirend szakpolitikai tárgya. A formációk listájának elfogadására vonatkozó határozatot az Európai Tanács fogadja el.

A Lisszaboni Szerződés két tanácsot nevesít. Az **Általános Ügyek Tanácsa** gondoskodik a különböző formációban folyó munka összhangjáról, valamint az Európai Tanács elnökével és a Bizottsággal kapcsolatban tartva gondoskodik az Európai Tanács üléseinek előkészítéséről. Emellett a **Külügyek Tanácsa** az Európai Tanács által kidolgozott iránymutatásokat követve dolgozza ki az unió külső tevékenységét. (Elnöke – szemben a Tanács többi formációjával – az unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője személyében állandó, nem pedig a soros elnökségnek megfelelően változik.) Ez a két formáció egyértelműen horizontálisabb jellegű, nem kifejezetten egy-egy szakpolitikához kötődő területen tevékenykedik (Gazdasági és Pénzügyek; Bel- és igazságügy; Versenyképesség; Mezőgazdaság és halászat; Foglalkoztatás- és szociálpolitika, egészségügy, fogyasztóvédelem; Környezetvédelem; Oktatás, ifjúság, kultúra, sport; Közlekedés, hírközlés és energia).

Az egyes tagállamok rotációs rendszerben, egymást félévente váltva töltik be a Tanács **soros elnökségét**. A Tanács működésének fenntartásán túlmutató a soros elnökség szerepe, mivel az elnökség által meghirdetett program jelentősen befolyásolja az adott időszakban sorra kerülő ügyeket, a döntéshozatal prioritásait. Emellett a **Főtitkárság** felel az egyes tanácsi ülések előkészítéséért, koordinálja a Tanács hivatali apparátusát.

Bár a miniszteri szintű képviselők hozzák meg a tanácsi döntéseket, kidolgozásuk alsóbb szinteken történik. Ebben legjelentősebb szerepe a **COREPER-nek** (Állandó Képviselők Bizottsága) van.²⁶ Szervezetileg ez is feloszlik a **COREPER I-re**, amelyben a tagállamok állandó képviselőinek helyettesei üléseznek a szakpolitikai kérdések, valamint egyeztetések lefolytatása céljából, míg a nagyobb horderejű politikai kérdések megvitatása a **COREPER II-ben** történik, amelynek tagjai az állandó képviselők. Az állandó képviselők a tagállamok Brüsszelbe delegált olyan képviselői, akik elnevezésükből fakadóan állandó jelleggel gondoskodnak az uniós döntéshozatal során a tagállami érdekek megjelenítéséről, munkájukat képviselői formájában hivatali apparátus segíti. Jellemző az előkészítési feladat fontosságára és komplexitására, hogy a COREPER I esetében a „Mertens-csoport”, míg a COREPER II esetében az „Antici-csoport” végzi a képviselők és helyetteseik üléseinek előkészítését. Ezt egészíti ki a speciális szakbizottságok, valamint munkacsoportok szervezete, amelyek segítik a COREPER-ben megtárgyalandó döntések tervezeteinek előkészítését: így a kül- és biztonságpolitika terén, különösen a válságkezelő műveletek stratégiai irányításában például a **Politikai és Biztonsági Bizottság**, a rendészeti és igazságügyek terén pedig a **Koordináló Bizottság**, gazdasági ügyekben a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság vagy a Foglalkoztatási Bizottság. A tagállami érdekek összeegyeztetésének kényszere okán az egyeztető fórumok, valamint döntések előkészítéséért felelős belső szervezeti egységek száma is egyértelműen jelzi, hogy a Tanács a kormányközi együttműködés modelljéhez kapcsolódik. A belső szervezeti egységek közötti hatékony együttműködés jelentős munkaszervezést és koordinációt igényel.

²⁶ Franciául: Comité des représentants permanents kifejezésből származó betűszó.

A Tanács feladat- és hatáskörei:

- (1) Meghatározó a jogalkotásban betöltött szerepe, amelyet ma már a társjogalkotóként szereplő Európai Parlamenttel közösen gyakorol, amelyet bizonyos esetekben delegálhat a Bizottságra.
- (2) Ugyancsak az Európai Parlamenttel közösen fogadja el az unió éves költségvetését.
- (3) Dönt nemzetközi szerződések megkötéséről az unió nevében más államokkal, valamint nemzetközi szervezetekkel.
- (4) Számos szakpolitikai területen, így a gazdaságpolitika, a rendészeti együttműködés, egyes külpolitikai kérdések esetében politikai koordinációs feladatokat lát el.
- (5) A közös kül- és biztonságpolitika területén felel a végrehajtásért az Európai Tanács által meghatározott stratégiai keretek között.
- (6) Uniós szervek, hivatalok vezetői és legmagasabb rangú tisztségviselői esetén gyakorolja a kinevezési jogokat.

A Tanácsban a döntéshozatal rendje mindig is központi jelentőségű kérdés volt, amelynek szabályozása számtalan alkalommal alakult át. A kivételes **egyszerű szótöbbséggel való döntéshozatal** mellett ismert az **egyhangú döntéshozatal**. Az utóbbi helyét az integráció előrehaladtával fokozatosan átvette a **minősített többségi döntéshozatal** (lásd bővebben később).

Az Európai Parlament

Az Európai Parlament a tagállami szinten közvetlenül választott képviselőket tömörítő uniós intézmény, amelynek szerepe az integrációs folyamat előrehaladtával látványosan megnőtt. Ennek keretében az egykori konzultatív szerepkörét átlépve ma már a Tanács melletti társ-jogalkotó, valamint a Bizottság politikai elszámoltathatóságának egyik legfőbb záloga, az unió politikai irányításának egyik legfőbb letéteményese.

Szupranacionális intézményként a polgárok közvetlen képviseletét látja el. A döntéshozatal elsődleges színterét a plenáris ülések adják, míg azok előkészítése, a vizsgálatok, ellenőrzési és jelentéstételi feladatok lefolytatása a szaktanácsok keretében folyik. Az Európai Parlament székhelye Strasbourg, ahol plenáris üléseit tartja, míg egyéb szaktanácsi üléseinek és részüléseinek helyszíne Brüsszel. A hivatali működéséért felelős Főtitkárság székhelye pedig Luxembourg.

Az Európai Parlament tagjait az egyes tagállamokban **közvetlen** és általános választójog alapján, szabad és titkos választásokon, ötéves időtartamra választják meg. Jelenleg – az Egyesült Királyság unióból történő kilépésével – 705 tagja van. A tagállamonként megválasztható képviselők száma alapvetően a tagállami **népesség arányában** változik, illetve ahhoz igazodik – minimum 6, maximum 96 fő –, de a legkisebb tagállamok alapvetően „felülreprezentáltak”. Magyarország a 2019-es európai parlamenti választásokon 21 európai parlamenti képviselőt választhatott meg. A választások után a bekerülő képviselők az Európai Parlamentben hasonló politikai értékek mentén politikai csoportokba (képviseletcsoportokba) tömörülnek.

Az Európai Parlament tagjai közül megválasztja **elnökét** és tisztségviselőit, mandátumuk 2,5 évre terjed, így a megválasztás és az újraválasztás a ciklus kezdetére és annak félidejére esik. Az elnök irányítja a parlament munkáját, rendelkezik mindazokkal a hatáskörökkel, amelyek az Európai Parlament üléseinek levezetéséhez, valamint az ülések szabályszerű lefolytatásának biztosításához szükségesek. Az elnök, a 14 alelnök, valamint tanácsadói minőségben öt quaestor alkotja az **Elnökséget**. Az utóbbi hozza meg a belső szervezeti felépítését érintő, pénzügyi tárgyú, az ülések lebonyolítására vonatkozó határozatokat, határozza meg a Főtitkárság szervezeti felépítését, készíti

el az Európai Parlament előzetes költségvetési tervezetét. Az **Elnökök Értekezlete** a Parlament elnökéből és a képviselőcsoportok elnökeiből áll. Az Elnökök Értekezlete határoz a parlamenti munka szervezéséről és a jogalkotás tervezéséről, felel az EU más intézményeivel és szerveivel, valamint a nemzeti parlamentekkel való kapcsolattartásért, készíti el az Európai Parlament üléseinek napirend-tervezetét.

Lényeges a szerepük az Európai Parlament (állandó) **szakbizottságainak**, amelyek a szakpolitikai kérdések, vélemények előzetes megvitatásáért és a jogalkotási folyamatba való becsatornázásáért, valamint a plenáris ülések előkészítéséért felelnek. Emellett az ad hoc jellegű, határozott időre létrehozott bizottságokban az adott tárgykört érintő kérdések, rendkívüli események megvitatása zajlik. Ha nincs folyamatban bírósági felülvizsgálat az Európai Parlament tagjai egynegyedének kérelmére, ideiglenes **vizsgálóbizottságot** is létrehozhat, hogy kivizsgálja az uniós jog végrehajtása során felmerülő állítólagos jogsértéseket vagy hivatali visszasságokat. Ennek mandátuma az általa elkészített jelentés benyújtásáig áll fenn.

Feladat- és hatáskörei:

Az Európai Parlament intézményi feladat- és hatáskörének bővülése az integráció előrehaladtával igen látványos volt:

- (1) Főszabály szerint az uniós jogalkotásban alkalmazandó rendes jogalkotási eljárásban mára társ-jogalkotóvá vált a Tanács mellett. Ennek keretében az adott jogi aktus elfogadásához az Európai Parlament jóváhagyása is szükséges.
- (2) Az uniós éves költségvetését különleges jogalkotási eljárás keretében eljárva az Európai Parlament és a Tanács határozza meg.
- (3) Az ellenőrzés és a politikai elszámoltathatósági mechanizmusok keretében az Európai Parlament megválasztja a Bizottság elnökét, valamint jóváhagyja a Bizottság egészét mint testületet. Emellett bizalmatlansági indítványt tehet a Bizottsággal szemben. Az Európai Számvevőszék tagjaira a tagállamok tesznek javaslatokat, a Tanács nevezi ki őket, az Európai Parlamenttel folytatott konzultáció után. A Szerződések által említett számos esetben a Bizottság köteles jelentést benyújtani az Európai Parlament számára, amelyet az megtárgyal. Adott uniós tisztviselőket meghallgat.
- (4) Az Elnökök Értekezletén keresztül együttműködik a nemzeti parlamentekkel.
- (5) A petíciós jog révén bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerint székhellyel rendelkező bármely természetes vagy jogi személy jogosult petíciót benyújtani az Európai Parlamenthez.

A petíciós joggal összefüggésben ki kell emelni az **európai ombudsman** szerepét is. Az Európai Parlament által megválasztott ombudsman jogosult az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok (kivéve az igazságszolgáltatási hatáskörében eljáró Európai Unió Bíróságát) tevékenysége során felmerülő hivatali visszasságokra vonatkozó panaszokat kivizsgálni, amelyek benyújtására mindazon személyek jogosultak, akik petíciós joggal élhetnek az Európai Parlament felé.

Az európai ombudsman panasz alapján vagy saját kezdeményezésére is eljárhat. Ha hivatali visszasságot állapít meg, az ügyben megkeresi az érintett intézményt, szervet vagy hivatalt, amelynek három hónap áll rendelkezésére, hogy tájékoztassa őt álláspontjáról. Ezt követően az európai ombudsman jelentést küld az Európai Parlamentnek és az érintett intézménynek, szervnek vagy hivatalnak. A panaszt benyújtó személyt tájékoztatni kell a vizsgálatok eredményéről. Emellett vizsgálatainak eredményeiről az európai ombudsman évente jelentést nyújt be az Európai Parlamentnek.

Az Európai Bizottság

Az Európai Bizottság az unió szupranacionális intézménye, az **integráció „motorja”** a folyamat ösztönzőjeként, így az uniós jogalkotási folyamatokban a legfőbb javaslattevő szerv, bizonyos esetekben pedig jogalkotói jogkörökkel is bír. Emellett az intézményi szervezetrendszerben az Európai Bizottság juttatja érvényre az Európai Unió érdekeit, és ellenőrzi a jogszabályok tagállami végrehajtását a **Szerződések „őreként”**. Székhelye Brüsszel, ám a tagállamokban képviselletekkel, valamint a világ több részén is delegációkkal rendelkezik.

Az elnök vezeti a Bizottságot, amelynek élén a **„biztosok kollégiuma”** áll. E biztosok között a feladatok szakterületenként felosztottak. A jelenlegi „egy ország – egy biztos” elvet a Szerződések rendelkezésének megfelelően fogja felváltani egy az Európai Tanács által meghatározott, a tagállamok teljes demográfiai és földrajzi spektrumának megjelenítését biztosító rotációs rendszer. (Ennek keretében a tagállamok számának kétharmadával megegyező számú tagból áll majd a Bizottság – kivéve, ha az Európai Tanács egyhangúlag eljárva e szám megváltoztatásáról határoz.) A biztosok megbízatása öt év. A már említett Európai Parlament irányában fennálló politikai elszámoltathatóság és felelősség speciális eljárásrendet hozott létre az új Bizottság(ok) létrejötténél. Az Európai Tanács az európai parlamenti választások eredménye alapján tesz javaslatot az Európai Parlamentnek a Bizottság elnökének jelölt személyre. A Bizottság elnökjelöltje az európai választásokon győztes politikai családból kerül ki. Először a Bizottság **elnökének** a megválasztása történik meg, majd a biztosok testületének jóváhagyása. Az említett jóváhagyást követően a Bizottság megbízatásának létrejötténél az Európai Tanács minősített többségű döntéssel való kinevezéséhez kötődik.

A Bizottság politikai elszámoltathatósága jegyében az Európai Parlamentnek lehetősége van arra, hogy a Bizottsággal szembeni bizalmatlansági indítványt fogadjon el, melynek eredményeként (a leadott szavazatok kétharmadával és az Európai Parlament tagjainak többségével) a Bizottság tagjainak testületileg le kell mondaniuk. A biztosok megbízatása emellett halálukkal, a megbízatási idő lejártával, a Bizottság elnöke általi felmentésükkel vagy lemondásukkal szűnik meg. A biztosok tevékenységük során nem az őket delegáló tagállamok érdekeit képviselik, hanem az Európai Unió érdekében kell tevékenykedniük.

Speciális a helyzete az **EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének**, akit az Európai Tanács az Európai Bizottság elnökének hozzájárulásával, minősített többséggel meghozott döntés révén nevez ki. A főképviselő betölti a Bizottság alelnöki tisztét, másrészt a Külügyek Tanácsának elnöki tisztségét is. Ennek okán szerepe meghatározó az Európai Tanács munkájában is, hiszen a kül- és biztonságpolitika esetében máig meghatározó az Európai Tanács és a Tanács vezető szerepe.

Az európai bizottsági tagok önálló, külön tevékenységi területtel (**„portfólióval”**) rendelkeznek, ugyanakkor ezek egymás közötti megoszlása az újabb Bizottságok felállásával rendszeresen változik is. Ennek megfelelően alakul át a portfóliók rendszere minden új Bizottság felállásakor. Ezeknek a portfólióknak az elosztása erősen a Bizottság elnökének döntésétől függ, illetve attól, hogy az Európai Parlament előtti meghallgatás alkalmával mennyire mutatkozik jártasnak az adott biztos-jelölt a kijelölt portfólió tekintetében. Az egyes portfóliók kijelölése során szerepet kaphatnak a tagállami érdekek, az egyes szakpolitikai preferenciák is.

Belső szervezeti felépítését tekintve az Európai Bizottság a biztosok vezetése alá tartozó **főigazgatóságokból** áll, és ezekhez tartoznak különböző **igazgatóságok**, azon belül pedig **osztályok**, valamint egyéb **szolgálatok** is (lásd Jogi Szolgálat). Az adott portfólió jelentősége is kihathat arra, hogy az adott biztos alá tartozó belső szervezeti egységeknek mekkora a nagysága. A Bizottság

legfőbb koordinációs szerve a **Főtitkárság**, amelyet annak főtitkára vezet. A biztosok mellett kabinetvezető által vezetett **kabinetek** működnek tanácsadó testületként.

Feladat- és hatáskörei:

- (1) Legfőbb szerepe a már említett jogalkotás esetén az uniós jogszabályi és döntéshozatali javaslatok előterjesztésében van, amely meghatározza a Tanács ezt követő jogalkotási tevékenységét is.
- (2) Az Európai Bizottság rendelkezik eredeti és származékos jogalkotási jogkörökkel is.
- (3) A Bizottság felel az uniós költségvetés előkészítéséért, valamint a költségvetési végrehajtás felügyeletéért, adott esetben a végrehajtási ügynökségek révén az uniós (pénzügyi) programok igazgatásáért.
- (4) Kiemelkedő jelentőséggel bír az uniós normák közvetlen végrehajtása saját apparátusa révén, így az uniós szintű versenyfelügyeleti szervként való eljárása során (ettől szervezetenként már elkülönült módon egyéb ágazati szakpolitikai területeken, lásd a decentralizált ügynökségek szerepét).
- (5) A Szerződések „őre” szerepköréből fakadóan fellép a tagállamokkal szemben, ha nem tartják meg az uniós jog rendelkezéseit, amelynek keretében az Európai Unió Bírósága előtt kötelezettségszegés megállapítása iránti per megindítására jogosult. Emellett magánfelekkel szemben is lehetősége van fellépni a versenypolitika, agrárpolitika, kereskedelempolitika területén az uniós jog kikényszerítése iránt.
- (6) Az unió külkapcsolatai terén kiemelkedő az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének szerepe, aki részt vesz az Európai Tanács munkájában is a Külügyek Tanácsának elnökeként. Emellett tevékenysége az Unió által megkötendő nemzetközi szerződések előkészítését megelőző tárgyalások vitelét, a nemzetközi kereskedelmi kapcsolatokban az unió képviselését, a nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatok fenntartását öleli fel.

A Bizottság tagjainak többségével jár el, határozatképességének feltételeit eljárási szabályzata határozza meg.

Az Európai Unió Bírósága

Az Európai Unió Bíróságának (korábban az Európai Közösségek Bírósága) tevékenysége biztosítja az uniós jog tiszteletben tartását, valamint azt, hogy annak alkalmazása és értelmezése az unió egészében egységes módon történjen meg. A tevékenysége során kidolgozott esetjogi megállapítások rendkívül lényeges szereppel bírnak az integráció egészében, számos alapvető jelentőségű jogtétel és elv kimondása bírói esetjogi alapon történt meg. Székhelye Luxembourg. Struktúrája az integráció fejlődésével párhuzamosan átalakult, kibővült. A Bíróság mellett idővel az intézményi kereteken belül újabb fórumok jelentek meg.

Az Európai Unió Bírósága az EUMSZ 19. cikke szerint az alábbi ítélkező fórumokból áll:

- (1) A legmagasabb szintű ítélkező fórum az Európai Unió Bíróságán a **Bíróság**. Tagjait az „egy tagállam – egy bíró” elv alapján annyi bíró adja, ahány tagállammal az EU rendelkezik. A bírák kinevezése a tagállami kormányok által közös megegyezéssel történik 6 éves időtartamra, ami megújítható. Tevékenységük ellátása során függetlenek. A Bíróságon főtanácsnokok tevékenykednek, akik a Bíróság előtti ügyekben nyújtják be részletesen indokolt indítványukat. Ez bár nem köti a Bíróságot, de számos esetben döntő kihatással van a végül meghozott döntésre.

- (2) A **Törvényszéket** 1989-től a Bíróság tehermentesítése érdekében szervezték meg (akkori elnevezése szerint Elsőfokú Bíróság elnevezéssel). Eredetileg az „egy tagállam – egy bíró” elvét követve nevezték ki a Törvényszék bírait a tagállami kormányok közös meg-egyezőssel, 6 éves megújítható időtartamra. Az Európai Unió szervezeti reformja követ-keztében azonban a Törvényszék bíráinak létszáma megduplázódott, és az időközben megszüntetett Közzolgálati Törvényszék álláshelyei is átkerültek e bírói testülethez. Ennek megfelelően ma már a Törvényszéket tagállamonként két-két bíró alkotja. Az esetleges főtanácsnoki feladatokat erre kijelölt bíró látja el.

Összetételét tekintve az említett ítélkező fórumok több formációban ülésezhetnek az ügy termé-
szetétől, nehézségétől, sürgősségi jellegétől függően. Így egyesbíróként, háromtagú, öttagú tanács-
ban, nagytanácsban, teljes ülésként járhatnak el, illetve ezt egészítik ki egyéb formációk. Nem
mindegyik fórumnál található meg mindegyik formáció. Mind a Törvényszék, mind a Bíróság
elnököt választ tagjai közül 3 éves mandátummal.

- (1) A **kötelezettségszegés megállapítása iránti per** keretében a Bizottság, másik tagállam, az EKB Igazgatótanácsa indíthat pert egy tagállam ellen a Bíróság előtt az uniós jogból fakadó kötelezettség megszegése miatt.
- (2) A **semmisségi eljárás** (megsemmisítés iránti per) esetében tagállam vagy uniós intéz-
mény, szerv vagy akár magánszemély indít eljárást adott uniós intézmény, szerv ellen, ha
annak jogi aktusa az uniós jogba ütközik (hatáskör hiánya, lényeges eljárási szabályok
megsértése, a Szerződések vagy az alkalmazásukra vonatkozó bármely jogi rendelkezés
megsértése vagy hatáskörrel való visszaélés). Ha a per sikeres, a megtámadott uniós jogi
aktust, illetve annak rendelkezését semmisnek nyilvánítják.
- (3) Ugyancsak lehet akár uniós intézmény, szerv vagy magánszemély, valamint tagállam is
annak a **mulasztási pernek** a felperese, amelynek tárgya az uniós jog szerinti kötelező
döntéshozatal elmulasztása az uniós intézmény, szerv részéről. A fórumrendszer ebben az
esetben is attól függően változik, hogy a felperes magánszemély-e, avagy más.
- (4) További pertípust képez, amikor az uniós intézmények, szervek, hivatalok általi **szerző-
désen kívül okozott károk megtérítéséről** születik döntés.
- (5) A **közzszolgálati perek**, mivel a Közzszolgálati Törvényszék megszűnt, a Törvényszék
előtt folynak.
- (6) Kiemelkedő jelentőségű a jogfejlesztés szempontjából a nem peres eljárásnak tekinthető,
Bíróság előtt folyó **előzetes döntéshozatali eljárások** szerepe. Az uniós jog bírójaként
eljáró tagállami bírák lehetősége (bizonyos esetekben köteleessége), hogy a tagállami bí-
róság előtt folyamatban lévő ügy felfüggesztése mellett ilyen eljárást kezdeményezzenek.
Ennek keretében a Bíróság előzetesen dönt az ügyben felmerült uniós jogi rendelkezé-
sek értelmezéséről, valamint a másodlagos jogforrások érvényességéről. Végül a feltett
kérdésre az előzetes döntéshozatali eljárás eredményeként a Bíróság által adott válasz
alapján a tagállami bíró fogja meghozni végső döntését az ügyben.

Az Európai Számvevőszék

A korábban is már működő Európai Számvevőszéket a Lisszaboni Szerződés ismerte el uniós intéz-
ményként, székhelye Luxembourg. Az Európai Számvevőszék szerepe az unió pénzügyi ellenőrzé-
se keretében kiterjed mindazon területekre, ahol uniós költségvetési források felhasználása törté-
nik. Vizsgálata jogszerűségi, célszerűségi és eredményességi szempontokat is felölel.

A Számvevőszék **tagjait** olyan személyek közül választják ki, akik az egyes tagállamokban külső ellenőrzést végző szervekhez tartoznak vagy tartoztak, vagy akik rendelkeznek az ehhez a hivatalhoz szükséges különleges képesítéssel. A Számvevőszék tagjait hatéves időtartamra nevezik ki, megbízásuk megújítható. A Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően fogadja el a Számvevőszék tagjainak az egyes tagállamok javaslatai alapján összeállított listáját. Ezen intézménynél is érvényesül az „egy tagállam – egy delegált” elve.

A Számvevőszék újraválasztható **elnökét** a tagok maguk közül választják meg hároméves időtartamra. Garanciális jelentőségű követelmény, hogy a Számvevőszék tagjai hivatali idejük alatt semmilyen egyéb foglalkozást nem folytathatnak. Speciálisak a hivatalból való elmozdításuk szabályai is.

A számvevőszéki tagok és az ellenőrök a Számvevőszék öt **kamarájához** vannak hozzárendelve. Ezek kereteiben történik meg a különjelentések, különálló éves jelentések és vélemények elfogadása; valamint a rendes éves jelentések elkészítése az Európai Számvevőszék mint testület által történő elfogadáshoz. A jelentések elfogadása a tagok többségének szavazatával történik.

A Számvevőszék feladat- és hatáskörei:

- (1) Megvizsgálja az unió összes bevételre és kiadásra vonatkozó elszámolását (a bevételek és kiadások jogszerűségét és szabályszerűségét, valamint a pénzgazdálkodás hatékonyságát és eredményességét). Időben ezek az ellenőrzések az adott pénzügyi évre vonatkozó elszámolások lezárása előtt is elvégezhetők.
- (2) Az ellenőrzés lefolytatásának az alapja a nyilvántartások és szükség esetén a helyszíni ellenőrzés az unió többi intézményében, az unió nevében bevételt vagy kiadást kezelő szerveknél, illetve hivatalok helyiségeiben és az egyes tagállamokban. Ezt egészíti ki annak követelménye, hogy az ellenőrzött személyek és szervek az e feladatok elvégzéséhez szükséges valamennyi dokumentumot vagy információt a Számvevőszék kérésére megküldik. Ennek eredményeként ellenőrzési jelentések születnek.
- (3) Minden egyes pénzügyi év lezárását követően éves jelentést készít. Ezt meg kell küldeni az unió többi intézményének, és ezeknek az intézményeknek a Számvevőszék megállapításaira adott válaszával együtt közzé kell tenni az Európai Unió hivatalos lapjában.
- (4) Meghatározott kérdésekre vonatkozó megállapításait – elsősorban külön jelentés formájában – bármikor előterjesztheti, és a többi uniós intézmény bármelyikének kérésére véleményt adhat.
- (5) Segíti az Európai Parlamentet és a Tanácsot a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos ellenőrzési feladataik gyakorlása során.

A Központi Bankok Európai Rendszere és az Európai Központi Bank

A Maastrichti Szerződés fektette le a Gazdasági és Monetáris Unió alapjait, amelynek révén 2002-ben közös pénznemként bevezették az eurót. Ennek végrehajtásaképpen jött létre a Központi Bankok Európai Rendszere (KBER), amelynek része az Európai Központi Bank (EKB) és a tagállamok jegybankjai. A monetáris politika kialakításának központi szereplője az EKB, amely önálló jogi személy. Székhelye Frankfurt am Main. A KBER-t az Európai Központi Bank döntéshozó szervei, a Kormányzótanács és az Igazgatóság irányítják.

A **Kormányzótanács** az Európai Központi Bank Igazgatóságának tagjaiból és azon tagállamok nemzeti központi bankjainak elnökeiből áll, amelyek pénzneme az euró. A Kormányzótanács határozza meg a monetáris politika stratégiai jellegű irányvonalait, míg azok végrehajtásáért az Igazgatóság felel.

Az **Igazgatóság** az elnökből, az alelnökből és négy további tagból áll. Az elnököt, az alelnököt és az Igazgatóság többi tagját olyan személyek közül nevezzük ki, akik monetáris vagy banki területen elismert szakmai tekintéllyel és tapasztalattal rendelkeznek. Megbízatusuk nyolc évre szól, és nem újítható meg.

Az **Általános Tanács** tagjai az EKB elnöke és alelnöke, valamint a tagállami központi bankok elnökei (az Igazgatóság többi tagja szavazati jog nélkül részt vehet az Általános Tanács ülésein). Alapvetően a nem az eurózónába tartozó tagállamokkal kapcsolatos, valamint konzultatív és előkészítési feladatai vannak.

Az EKB döntéshozó szerveit összetett kapcsolatrendszer fűzi az egyéb uniós intézményekhez; amely a monetáris politikáról való jelentéstételben és a politikai elszámoltathatóságot illetően csúcsosodik ki.

Az EKB és a jegybanki független működés alapvető szabálya, hogy sem az EKB, sem a tagállami központi bankok, sem döntéshozó szerveik valamely tagja nem kérhet vagy fogadhat el utasítást az uniós intézményektől, szervektől vagy hivataloktól, a tagállamok kormányaitól vagy bármely egyéb szervtől feladatai elvégzése során. Emellett az uniós intézmények, szervek és hivatalok, valamint a tagállamok kormányai kötelezettséget vállalnak arra, hogy nem kísérik meg befolyásolni e szerveket és személyeket.

A KBER felel az árstabilitás fenntartásáért. Ennek veszélyeztetése nélkül a KBER emellett támogatja az unión belüli általános gazdaságpolitika megvalósítását is. A KBER szervezeti keretein belül az EKB feladatai:

- (1) A KBER-re bízott feladatok teljesítése érdekében az EKB jogosult euró bankjegyek kibocsátásának engedélyezésre, valamint az euróvezeti tagállami jegybankok euró érméket bocsáthatnak ki az EKB által jóváhagyott mennyiségben.
- (2) A KBER feladatainak teljesítése érdekében az EKB rendeleteket fogadhat el, meghozza a KBERre ruházott feladatok végrehajtásához szükséges határozatokat, valamint ajánlásokat tesz és véleményeket ad ki.
- (3) Az EKB pénzbírságot vagy kényszerítő bírságot szabhat ki azokra a vállalkozásokra, amelyek nem tesznek eleget a rendeleteiből és határozataiból fakadó kötelezettségeknek.
- (4) 2014 vége óta az EKB keretein belül, de szervezetileg elkülönült apparátus felel az egy-egy felügyeleti mechanizmus működtetéséért, amely a rendszerkockázatot jelentő hitelintézetek uniós szintű, közvetlen felügyeletét végzi el.

4.1.3. A TANÁCSADÓ SZERVEK

Már nem az unió intézményei közé sorolhatóak, de említést érdemel két konzultációs testület az unió egyéb szervei között. A jogalkotás tekintetében tanácsadói szerepben meghatározó a Gazdasági és Szociális Bizottság (GSZB), valamint a Régiók Bizottsága.

A Gazdasági és Szociális Bizottság

A GSZB 1957 óta létezik, így igen nagy múltra tekinthet vissza. Korábban is egyes szociális és gazdasági érdekcsoportok, valamint a civil társadalmi részvétel bevonásában játszott szerepet. Ebben a tekintetben szerepe és jelentősége az uniós jogalkotási folyamatokra való ráhatáson is túlmutat, hiszen működése biztosítja a fokozottabb társadalmi részvételt, a demokratikus deficit leküzdését, az ágazati szakpolitikákon túlmutató társadalmi párbeszéd kialakulását. Székhelye Brüsszelben van.

A GSZB tagjainak száma nem haladhatja meg a 350-et. A Tanács a Bizottság javaslata alapján határozatban megállapítja összetételét. **Tagjai a munkaadói és a munkavállalói** oldal szervezetei, valamint a **civil társadalom** szereplőit tömörítő szervezetek képviselői, akiket öt éves, megújítható kinevezéssel bíznak meg. A GSZB elnökét és tisztségviselőit saját tagjai közül választja, valamint elfogadja saját eljárási szabályzatát.

Feladat- és hatáskörei:

- (1) Szerződésekben meghatározott esetekben az Európai Parlament, a Tanács vagy a Bizottság konzultál a GSZB-vel (kötelező).
- (2) Olyan esetben konzultálhat az Európai Parlament, a Tanács vagy a Bizottság a GSZB-vel, amikor azt indokoltnak tartják (nem kötelező).
- (3) Saját kezdeményezésére is adhat véleményt olyan esetekben, amikor ezt indokoltnak tartja.

Ha az Európai Parlament, a Tanács vagy a Bizottság szükségesnek tartja, a GSZB számára véleményének benyújtására legalább egy hónapos határidőt tűzhet. Ennek lejártát követően a vélemény hiánya nem képezheti akadályát a további eljárásnak. Tevékenységének és politikai súlyának legmeghatározóbb tényezője, hogy a GSZB által kibocsátott vélemény nem bír kötelező erővel.

A Régiók Bizottsága

A Régiók Bizottságát a Maastrichti Szerződés hívta életre, amelynek révén a regionális és helyi szervezetek számára biztosított a döntéshozatali folyamatokra és a jogalkotásra való ráhatás. Székhelye Brüsszelben található.

A Régiók Bizottsága **tagjainak** száma sem haladhatja meg a 350-et. Regionális és helyi testületek olyan képviselőiből áll, akik választással nyerik el képviselői megbízatásukat, vagy választott testületnek politikai felelősséggel tartoznak.

A Tanács a Bizottság javaslata alapján határozatban megállapítja a Régiók Bizottsága összetételét. A megújítható tagsággal rendelkező tagokat (és azonos számú póttagokat) öt évre nevezik ki. A Tanács elfogadja a bizottság tagjainak és póttagjainak az egyes tagállamok javaslatai alapján összeállított listáját. A Régiók Bizottsága saját tagjai közül választja meg **elnökét** és tisztségviselőit és fogadja el saját eljárási szabályzatát.

Feladat- és hatáskörei:

A GSZB-hez hasonló a szabályozása:

- (1) Az Európai Parlament, a Tanács vagy a Bizottság a Szerződésekben meghatározott esetekben kötelezően konzultál a Régiók Bizottságával. A Szerződések ezt annyival egészítik ki, hogy különösen kiterjed a határokon átnyúló együttműködést érintő kérdésekre.
- (2) Saját kezdeményezésére is adhat véleményt olyan esetekben, amikor ezt indokoltnak tartja.
- (3) A GSZB-vel való kapcsolatot illetően ki kell emelni, hogy ha konzultálni kell a GSZB-vel, az Európai Parlament, a Tanács vagy a Bizottság tájékoztatja a Régiók Bizottságát a véleményadás iránti megkeresésről. Ha a Régiók Bizottsága úgy ítéli meg, hogy sajátos regionális érdekekről van szó, véleményt adhat az ügyről.

A Régiók Bizottsága számára is határidő köthető ki véleményének előterjesztése tekintetében.

4.1.4. ÜGYNÖKSÉGEK AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Az utóbbi évtizedekben egyre jelentősebb számban jelennek meg az uniós szervek és hivatalok közé tartozó uniós ügynökségek, és különösen az utóbbi években egyre jelentősebb hatáskörrel ruházzák fel őket.

Az ügynökségek jogi helyzete az Európai Unióban

Az ügynökség szakirodalmi fogalom, több, bizonyos szempontból különböző szervet sorolnak ide, egyben rendkívül szerteágazó tevékenységet folytatnak, és elnevezésükben sem tűnik fel egyértelműen az „ügynökség” elnevezés. A szakirodalmi definíció szerint az ügynökségeket relatív önállósággal, állandó jelleggel, önálló jogi személyiséggel rendelkező szervként, az uniós jog által, speciális feladatok ellátására hozzák létre.

Szerepük növekedése annak jele, hogy az **uniós normák végrehajtása** során a **közvetett módon**, a tagállamok általi végrehajtás helyett és mellett egyre nagyobb teret nyer a közvetlen végrehajtás is. Az uniós normák végrehajtása az integráció kezdete óta elsődlegesen a tagállami közigazgatási szervezetrendszer feladata. Bizonyos kivételes esetekben megvalósult már korábban is a közvetlen (uniós) végrehajtás, így versenyjogi területeken a Bizottság versenyhatósági szerepköréből fakadóan. Az uniós ügynökségek számának növekedése egyértelműen annak jele, hogy a végrehajtási deficit leküzdésekként az Unió igyekszik saját „apparátusa” révén közvetlenül és egységesen gondoskodni az uniós követelmények végrehajtásáról. Szervezeti felépítésükben több szállal kötődnek az egyes uniós intézményekhez (vezetők és tisztségviselők kinevezése, költségvetésük elfogadása). Ugyanakkor tevékenységük során sok esetben biztosított a tagállami delegáltak részvétele is.

Az absztrakt ügynökségi definíció miatt az ügynökségek **kategorizálása** is többféleképpen történhet meg: többek között a létrejöttük ideje szerinti generációs felosztás, a funkciójuk szerinti felosztás, valamint a Szerződések rendszere szerinti osztályozás alapján.

Az 1975-ig felállított ügynökségek alkotják az első generációt, a második generációt az 1975 és a végrehajtási ügynökségek jogi alapját adó 58/2003/EK rendelet kibocsátása között felállítottak, a harmadik generációt pedig az utóbbi rendelet kibocsátását követően felállított ügynökségek.

Funkciójukat tekintve a kezdeti időszak koordinációs és információgyűjtési feladatai után az 1990-es években felállított ügynökségek egyre gyakrabban kaptak átruházott döntéshozatali jogokat, ami mára elvezetett az egyre kiterjedtebb piacsabályozási és piacfelügyeleti hatáskör átruházásának problémájához, főképp az ún. decentralizált ügynökségeknél. Ennek egyik akadálya, hogy az ügynökségek bizonyos jól körülhatárolható kivételektől eltekintve máig nem rendelkeznek a Szerződésekben elsődleges jogi alapokkal („szerződésidegen” szervek). Ez jelentős akadálya annak, hogy hatékonyabb uniós fellépést biztosító hatásköröket ruházzanak rájuk. Ez a hatáskör-bővülés alapvetően az ún. decentralizált ügynökségeknél folyik le.

A Szerződések rendszere alapján beszélhetünk EURATOM-ügynökségekről, valamint a korábbi pillérszerkezetnek megfelelően létrehozott egyéb ügynökségekről.

Az ügynökségek típusai

Az említett ügynökségi kategorizálás alapján az alábbi főbb ügynökségi típusokról beszélhetünk:

- Az **Euratom-ügynökségek**, amelyek a Szerződések és a korábbi pillérszerkezet szerinti működés jegyeit viselik magukon; így a békés célú nukleáris energia felhasználásához szükséges tagállami kutatások összehangolása, a szükséges ismeretek és infrastruktúra biztosítása,

és e szervek révén a biztonságos és megfelelő atomenergia felhasználásáról gondoskodnak. (Például: Euratom Ellátási Ügynökség – ESA; Fusion for Energy F4E)

- A **közös biztonság- és védelempolitika keretében működő ügynökségek** a szervezett bűnözés elleni együttműködést szolgálják. (Például: Európai Védelmi Ügynökség – EDA; Európai Unió Műholdközpontja)
- A **végrehajtási ügynökségeket** az Európai Bizottság meghatározott időtartamra hozza létre, irányítási feladatokat látnak el az uniós programok végrehajtásával kapcsolatban. (Például: Európai Kutatási Tanács Végrehajtó Ügynöksége – ERCEA; Versenyképességi és Innovációs Végrehajtó Ügynökség – EASME)
- A **decentralizált ügynökségek** esetében zajlik elsősorban az említett hatáskör-bővülés. A decentralizált ügynökségek az uniós szakpolitikák végrehajtásában működnek közre. Olyan kérdésekkel, problémákkal foglalkoznak, amelyek hatást gyakorolnak az EU-ban élő félmilliárd ember mindennapi életére. Speciális szaktudásuk és szakismereteik révén segítik az uniós intézményeket, valamint az egyes tagállamokat is. A decentralizált ügynökségekre – nagy számuk és szerteágazó tevékenységük révén – jónéhány konkrét példát találunk a tananyag egyes szakpolitikákat tárgyaló részeinél is, de itt is megemlítünk néhányat. (Például Energiaszabályozók Együttműködési Ügynöksége – ACER); Európai Munkaügyi Hatóság – ELA); Európai Vegyianyag Ügynökség – ECHA; Európai Bankhatóság – EBH.).

4.2. DÖNTÉSHOZATAL ÉS JOGALKOTÁS AZ EURÓPAI UNIÓBAN

4.2.1. AZ UNIÓS DÖNTÉSHOZATAL ÁLTALÁNOS JELLEMZŐI

A döntéshozatal és a jogalkotás az Európai Unióban az ún. **többszintű kormányzás** fogalmával írható le. A többszintű kormányzás az uniónak, a tagállamoknak, valamint a regionális és helyi önkormányzatoknak a **szubszidiaritás** és **arányosság** elvein és a partnerségen alapuló olyan összehangolt cselekvéseként értelmezhető, amely funkcionális és intézményesített együttműködésben valósul meg, célja az Európai Unió politikáinak kidolgozása és végrehajtása.

A **szubszidiaritás** elve azt jelenti, hogy azokon a területeken, amelyek nem tartoznak az unió kizárólagos hatáskörébe, az unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az unió szintjén jobban megvalósíthatók.

Az **arányosság** elvének megfelelően pedig az unió intézkedése sem tartalmilag, sem formailag nem terjeszkedhet túl azon, ami a Szerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges.

Az Európai Bizottság a 2001. évi, az európai kormányzásról szóló Fehér Könyvében meghatározta a *jó kormányzás öt alapelvét*, amelyek a következők:

- **nyitottság:** az európai intézményeknek nagyobb figyelmet kell fordítaniuk a döntéshozatal átláthatóságára és kommunikációjára;
- **részvétel:** a polgárokat intézményesített eljárásokon keresztül hatékonyabban be kell vonni a szakpolitikák tervezésébe és végrehajtásába;
- **felelősség:** a döntéshozatali eljárásban részt vevő valamennyi szereplő pozícióját tisztázni kell – feladatuk megfelelő ellátásáért felelősséggel tartoznak;
- **hatékonyság:** a döntéseket a megfelelő szinten és időben kell hozni;
- **összhang:** az EU a legkülönbözőbb szakpolitikákkal foglalkozik, amelyek összhangjára törekedni kell.

Az uniós döntéshozatal és jogalkotás fenti modellje tehát az Európai Unió intézményei és az egyes tagállami szereplők részvételével zajlik. E téren a legjelentősebb feladatot ellátó ún. „**jogalkotói háromszög**” tagjai: az Európai Bizottság, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Parlament. Az egyes szereplők által betöltött funkcióik az alábbiakban foglalhatók össze:

- **Európai Tanács:** Az Európai Unió **legfőbb politikai döntéshozó szerve**, amely megadja az uniónak a fejlődéshez szükséges ösztönzést, és meghatározza annak általános politikai irányait és prioritásait, de az Európai Tanács nem lát el közvetlenül jogalkotási feladatot.
- **Európai Bizottság:** Az **integráció „motorja”,** illetve a **Szerződések „őre”.** A döntéshozatali-jogalkotási eljárásban fő funkciója a **javaslatok** kidolgozása, amelyeket megküld a Tanács és az Európai Parlament számára. Emellett önállóan is rendelkezik jogalkotási jogkörökkel, és ellenőrzi a jogszabályok tagállami végrehajtását.
- **Tanács:** Az Európai Unió **legfőbb jogalkotó szerve**, mivel amellet, hogy az Európai Parlamenttel közösen fogad el jogszabályokat, számos esetben gyakorlatilag önállóan, bár ekkor is az Európai Parlament közreműködésével teheti ezt meg (az utóbbi egyetértésével vagy a vele folytatott konzultációt követően).
- **Európai Parlament:** A **demokratikus legitimáció szerve** az Európai Unióban. Funkciója, hogy a közvetlenül megválasztott képviselők megjelenítsék a polgárok érdekeit az uniós döntéshozatal során. A jogalkotási eljárásokban a Tanács mellett betöltött szerepe az elmúlt évtizedekben fokozatosan nőtt, a Lisszaboni Szerződés által főszabállyá tett ún. **rendes jogalkotási eljárásban** a Tanács **társjogalkotójának** minősül.
- **Tanácsadó szervek:** Két testület tartozik ide. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság a munkaadói és munkavállalói szervezeteket, valamint a civil társadalom képviselőit tömöríti. A Régiók Bizottsága a regionális és helyi érdekeket hivatott képviselni. A testületektől a Bizottság, a Tanács és a Parlament bizonyos esetekben köteles véleményt kérni, amely azonban nem bír kötőerővel a fenti három fő intézménnyel szemben.
- **Nemzeti parlamentek:** A nemzeti parlamentek az uniós intézményektől megkapják a jogalkotási aktusok tervezeteit. Ha a szubszidiaritás elvének sérelmét kellő számban tapasztalják, jelzik az uniós intézmények felé, amelyek – leggyakrabban a Bizottság – kötelesek azt felülvizsgálni.

Az Európai Unió **döntéshozatali eljárásai** a következők szerint csoportosíthatók:

- **Jogalkotási eljárások:** Idetartozik egyrészt a **rendes jogalkotási eljárás**, amelyben a Tanács és a Parlament egyenrangú félként vesz részt. Az előbbtől megkülönböztethetők az ún. **különleges jogalkotási eljárások**, amelyek során a Tanács vagy a Parlament önállóan alkot jogszabályt a másik intézmény közreműködésével.
- **Nem jogalkotási eljárások:** A nem jogalkotási eljárások lefolytatása a Bizottsághoz köthető. E körbe sorolandó a **felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadása**; ezen aktusok a jogalkotási aktusok egyes nem alapvető rendelkezéseit egészítik ki, illetve módosítják. Emellett a **végrehajtási aktusok elfogadására** akkor kerül sor, ha valamely kötelező erejű uniós jogi aktus végrehajtásának egységes feltételek szerint kell történnie. A végrehajtási aktusok elfogadására irányuló eljárás (**komitológia**) során tehát nem a tagállamok, hanem a Bizottság fogadja el a kötelező erejű uniós jogi aktusok végrehajtásához szükséges intézkedéseket.

4.2.2. FELÜLVIZSGÁLATI ELJÁRÁSOK

Rendes felülvizsgálati eljárás

Az ún. **rendes felülvizsgálati eljárás** keretében a Szerződések módosítására vonatkozó javaslatok egyebek mellett irányulhatnak a Szerződések által az unióra ruházott hatáskörök bővítésére avagy szűkítésére. A rendes felülvizsgálati eljárás – a javasolt módosítás terjedelmének függvényében – konvent összehívásával vagy annak mellőzésével is lefolyhat. Mindkét esetben a tagállami kormányok képviselőinek konferenciája dönt közös megegyezéssel a Szerződések módosításáról, amelyek akkor lépnek hatályba, ha azokat valamennyi tagállam alkotmányos követelményeivel összhangban megerősítette. Ha ez a módosítás aláírását követő két éven belül nem sikerül, az ügyet az Európai Tanács elé kell utalni.

Egyszerűsített felülvizsgálati eljárások

Az egyszerűsített felülvizsgálati eljárásoknak több típusát lehet egymástól elhatárolni.

Az EUMSZ-nek az **EU belső politikáira és tevékenységeire** vonatkozó rendelkezései felülvizsgálatára vonatkozó javaslat esetén az Európai Tanács – az Európai Parlamenttel és a Bizottsággal folytatott konzultációt követően – egyhangúlag határoz. Ez a határozat az Európai Unióra ruházott hatásköröket nem bővítheti. Az elfogadott módosítás akkor lép hatályba, ha a tagállamok saját alkotmányos követelményeikkel összhangban jóváhagyták.

Az egyszerűsített felülvizsgálati eljárások másik kategóriája az ún. **általános átvezető záradékok** („passerelle” záradékok), amelyek alkalmazása lehetővé teszi, hogy a Szerződések által előírt jogalkotási eljárást megváltoztassák.

Az első ilyen záradék gyakorlatilag valamennyi uniós szakpolitika esetén alkalmazható. A szabály lényege, hogy ha az alapszerződési rendelkezés a Tanács számára egyhangú döntéshozatalt ír elő, akkor az Európai Tanács – az Európai Parlament egyetértése esetén – határozhat a **minősített többségi** szavazásra való áttéréssel.

A második záradék az EUMSZ olyan rendelkezései esetén alkalmazható, amelyeket különleges jogalkotási eljárás keretében lehet elfogadni. Az Európai Tanács – az Európai Parlament egyetértését követően – dönthet úgy, hogy ilyen jogalkotási aktusok **rendes jogalkotási eljárás** keretében is elfogadhatók.

Garanciális szabály, hogy az Európai Tanács az említett kezdeményezések mindkét típusánál köteles értesíteni a nemzeti parlamenteket. Ha hat hónapon belül bármely nemzeti parlament kifogással él, a határozatot nem lehet elfogadni.

Az általános átvezető záradékok mellett egyes tárgyköröknél ún. **különleges átvezető záradékok** is találhatóak a Szerződésekben. Céljuk ugyanúgy a minősített többségi szavazás és a rendes jogalkotási eljárás kiterjesztése. A módosításokról az Európai Tanács vagy a Tanács egyhangúlag dönt, de az Európai Parlamenttel csak konzultálni kötelesek. (Itt a családjogi rendelkezések kivételével, a nemzeti parlamenteket nem illeti meg a kifogás joga.)

Az előbbiekkal ellentétben az ún. **vészfékezéskor** azt teszi lehetővé, hogy az irányelvtervezetek elfogadása során, meghatározott esetekben felfüggeszék a rendes jogalkotási eljárás alkalmazását.

4.2.3. JOGALKOTÁSI ELJÁRÁSOK

A Lisszaboni Szerződés által bevezetett egyik legfontosabb újdonság, hogy kategorizálta a jogalkotási eljárásokat: megkülönböztette egymástól az ún. **rendes** és a **különleges jogalkotási eljárásokat**. A korábbi, ún. együttléti eljárásban a Tanács és az Európai Parlament egyenrangú társ-jogalkotóként vehetett részt, azaz mindketten módosításokat javasolhattak a Bizottság és a másik intézmény álláspontjával kapcsolatban. Ezt a Lisszaboni Szerződés főszabállyá tette a rendes jogalkotási eljárássá történő átnevezéssel és újabb szabályozási tárgykörökre való kiterjesztéssel. A különleges jogalkotási eljárások esetén a Tanács vagy a Parlament önállóan fogad el jogszabályokat a másik intézmény közreműködésével (egyetértésével vagy az intézménnyel folytatott konzultációt követően). Szintén különleges jogalkotási eljárásnak minősül az Európai Unió **éves költségvetésének elfogadása**.

Rendes jogalkotási eljárás

A rendes jogalkotási eljárás lényegi tartalmát következőképpen határozza meg az EUMSZ: „rendeleteknek, irányelveknek vagy határozatoknak a Bizottság javaslata alapján, az Európai Parlament és a Tanács által történő közös elfogadásából áll”. A rendes jogalkotási eljárás tehát a Bizottság javaslatának előterjesztésével indul, majd három ún. **olvasatból** áll, amelyek során a Tanács és a Parlament előterjeszthetik a saját álláspontjukat, és reagálhatnak a Bizottság és a másik intézmény álláspontjára.

Rendes jogalkotási eljárást alkalmaznak a legtöbb szabályozási tárgykör kapcsán, amelynek fő szakaszai az EUMSZ 289. cikke és 294. cikke alapján a következők:

1. Az Európai Bizottság javaslatot nyújt be az Európai Unió Tanácsának és az Európai Parlamentnek.
2. A Tanács és a Parlament vagy az első, vagy a második olvasatban fogadja el a jogalkotási javaslatot.
3. Abban az esetben, ha a Tanács és a Parlament a második olvasatban sem jut megállapodásra, akkor egyeztető bizottságot hívnak össze.
4. Ha az egyeztetőbizottságban kialakított szöveg mindkét intézmény számára elfogadható a harmadik olvasatban, akkor a jogalkotási aktust elfogadják.

Amennyiben egy jogalkotási javaslatot az eljárás bármelyik szakaszában elutasítanak, vagy a Parlament és a Tanács nem tud kompromisszumra jutni, akkor a javaslatot nem fogadták el, és az eljárás véget ér.

Különleges jogalkotási eljárások

A jogalkotási eljárások másik típusát a különleges jogalkotási eljárások képezik. Az EUMSZ definíciója szerint a „Szerződések által külön meghatározott esetekben rendeleteknek, irányelveknek vagy határozatoknak a Tanács közreműködésével az Európai Parlament által történő vagy az Európai Parlament közreműködésével a Tanács által történő elfogadása különleges jogalkotási eljárásnak minősül”. A különleges jogalkotási eljárásoknak három fő típusát lehet megkülönböztetni: az egyetértési és a konzultációs eljárásokat, valamint az unió éves költségvetésének elfogadását.

Egyetértési (vagy hozzájárulási) eljárás

Az egyetértési eljárás lényege, hogy valamely jogszabálynak a Tanács vagy a Parlament általi elfogadásához szükséges a másik intézmény egyetértése is. A rendes jogalkotási eljárással szemben az egyetértési joggal élő – vagy azt megtagadó – intézménynek nincs lehetősége módosítási javaslatok előterjesztésére, ugyanakkor a jogosultság gyakorlatilag **vétőjogot** ad az adott intézmény kezébe, hiszen az egyetértés elmaradása esetén nem jön létre jogszabály. Az egyetértési eljárás egyik típusa az, amikor az **Európai Parlament** fogad el jogszabályt a Tanács közreműködésével. Az egyetértési eljárás másik – jóval gyakoribb – típusát azon esetkörök képezik, amikor a **Tanács** fogad el jogszabályt az Európai Parlament egyetértésével.

Konzultációs eljárás

Ezen eljárás esetén a **Tanács** alkotja meg a jogszabályt az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően (az egyetértési eljárással szemben fordított helyzet nem létezik). Lényeges, hogy az Európai Parlament véleménye nem köti a Tanácsot.

Az unió éves költségvetésének elfogadása

Az unió éves költségvetését az ún. többéves pénzügyi kerettel (az EU hosszú távú költségvetésével, amely az EUMSZ szerint legalább 5, a gyakorlat alapján 7 évre szól) összhangban kell megállapítani. A költségvetés elfogadása a tárgyévet megelőző évben történik. Az intézmények megtervezik a következő évre vonatkozó kiadásait, amelyeket az Európai Bizottság költségvetési tervezetbe foglal, és e javaslatát az Európai Parlament és a Tanács elé terjeszti. A Tanács elfogadja a tervezettel kapcsolatos álláspontját, és az Európai Parlament elé terjeszti. A Parlament egyetértése esetén a költségvetést elfogadják, ha nem foglal állást, azt elfogadottnak kell tekinteni. Amennyiben a Parlament módosításokat fogad el a tervezet kapcsán, egyeztetőbizottság kerül létrehozásra (kivéve, ha a Tanács egyetért a módosításokkal). Ha az egyeztetőbizottság a Parlamenttel és a Tanáccsal megállapodik egy közös szövegtervezetről, és azt az Intézmények megszavazzák, a költségvetés elfogadásra kerül. Ha az egyeztetőbizottságnak nem sikerül a közös szövegtervezet létrehozása, a Bizottság új költségvetési tervezetet nyújt be.

A nemzeti parlamentek szerepe

A Lisszaboni Szerződés egyik lényeges eredménye, hogy rögzítette a nemzeti parlamentek előzetes véleményezési jogát azzal kapcsolatban, hogy az uniós intézmények a döntéshozatal során tiszteletben tartják-e a **szubszidiaritás** elvét. Az e jogosultságot tárgyaló, a Szerződésekhez csatolt jegyzőkönyv szerint a „jogalkotási aktus tervezetét” meg kell küldeni a nemzeti parlamentek számára. A nemzeti parlamentek (vagy parlamenti kamarák) nyolc héten belül fogalmazhatják meg **indokolt véleményüket**, amelyet a jogalkotási aktust kezdeményezőnek figyelembe kell vennie. A Szerződések szerint az elutasítást megfogalmazó nemzeti parlamentek meghatározott aránya esetében a benyújtott **tervezeteket felül kell vizsgálni**.

4.2.4. A BIZOTTSÁG DELEGÁLT DÖNTÉSHOZÓI SZEREPE (KOMITOLÓGIA)

A Tanács és a Parlament évente kb. 300–500 jogalkotási aktust fogad el, amelyek végrehajtásához szükséges normákat főszabály szerint a tagállamok alkotják meg. Azonban ha a végrehajtásnak egységes feltételek szerint kell történnie, maga a jogszabály végrehajtási hatásköröket ruházhat a Bizottságra. Ezen eljárások jelentőségét mutatja, hogy az így elfogadott végrehajtási aktusok száma egyes években meghaladta a 4000-et, habár számuk az utóbbi években jelentősen csökkent. Az EUMSZ előírásainak megfelelően ezen aktusok nevében fel kell tüntetni a „végrehajtási” kifejezést. A Bizottság e delegált döntéshozói szerepe kapcsán kiépült, ellenőrzést gyakorló bizottsági rendszer miatt nevezik ezt az eljárástípust *komitológiának*, amelyet jelenleg a 182/2011/EU rendelet szabályoz.

Az eljárás lényege, hogy a Bizottság munkáját egy a tagállamok képviselőiből álló **bizottság** segíti, illetve ellenőrzi, amelynek elnöke a Bizottság képviselője, aki azonban nem vehet részt a bizottság szavazásában. Az említett rendelet által az ún. **alapjogi aktusok** tárgyköreinek megfelelően a bizottság **vizsgálóbizottságként** vagy **tanácsadó bizottságként** jár el. Lehetőség van az ún. **fellebbviteli bizottság** összehívására is.

Tanácsadó bizottsági eljárás esetén a bizottság **véleményt** nyilvánít. Az Európai Bizottság e vélemény lehető legteljesebb figyelembevételével határoz az elfogadandó végrehajtási jogi aktus tervezetéről.

Vizsgálóbizottsági eljárás esetén is **véleményt** nyilvánít a bizottság. Ha véleménye **kedvező**, az Európai Bizottság elfogadja a végrehajtási jogi aktus tervezetét. Amennyiben elutasító, nem fogadhatja el a végrehajtási aktust. Ha a vizsgálóbizottság **nem nyilvánít véleményt**, az Európai Bizottság (meghatározott kivételekkel) elfogadhatja a végrehajtási aktust.

A **fellebbviteli bizottság általi véleménynyilvánítás** a vizsgálóbizottságnál írtakhoz hasonlóan zajlik, az eredmények tekintetében is.

4.2.5. INTÉZMÉNYI DÖNTÉSHOZATAL

Döntéshozatal az Európai Tanácsban

Az Európai Tanács az Európai Unió politikai csúcsszerve, amely megadja az unió fejlődéséhez szükséges ösztönzést, és meghatározza annak általános politikai irányait és prioritásait. Ugyanakkor itt is lényeges kiemelni, hogy az Európai Tanács nem lát el jogalkotási feladatokat.

Az Európai Tanács elnökének összehívására, félévente kétszer **ülésezik**. Amikor a napirend úgy kívánja, tagjai határozhatnak, hogy munkájukat tagonként egy miniszter, illetve a Bizottság elnökének esetében egy biztos segítse. Ha a helyzet úgy kívánja, az elnök az Európai Tanácsot rendkívüli ülésre hívja össze.

A Szerződések főszabályként a **konszenzuson** alapuló döntéshozatalt határozzák meg az Európai Tanács esetén.

Ha az Európai Tanács szavazással dönt, az Európai Tanács elnöke és a Bizottság elnöke nem szavaz. Szavazás esetén az Európai Tanács bármely tagja legfeljebb még egy másik tag képviselőiben is eljárhat.

Az Európai Tanács **egyhangúságot** igénylő jogi aktusai elfogadásának a jelen lévő vagy képviselt tagok tartózkodása nem akadályozza.

Ha az Európai Tanács **minősített többséggel** jár el, az EUMSZ a tanácsi döntéshozatalra előírt szabályok alkalmazásáról rendelkezik:

- A minősített többséghez az Európai Tanács tagjai legalább 55%-ának a szavazata szükséges, akik egyben az unió népességének legalább 65%-át képviselik.
- Ha az Európai Tanács nem a Bizottságnak vagy az unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének a javaslata alapján jár el, a minősített többséghez az Európai Tanács tagjai legalább 72%-ának a szavazata szükséges, akik egyben az unió népességének legalább 65%-át kitevő tagállamokat képviselik.

Az Európai Tanács **egyszerű többséggel** határoz eljárási kérdésekben, valamint eljárási szabályzatának elfogadásakor.

Döntés-előkészítés és döntéshozatal az Európai Bizottságban

Az Európai Unió intézményeinek döntéshozatali eljárásait alapján határozza meg az EUSZ azon szabálya, amely szerint: „Ha a Szerződések eltérően nem rendelkeznek, az Unió jogalkotási aktusait kizárólag a Bizottság javaslata alapján lehet elfogadni. Az egyéb jogi aktusokat akkor kell a Bizottság javaslata alapján elfogadni, ha a Szerződések úgy rendelkeznek.”

A Bizottság javaslattételi joga azonban mégsem teljesen diszkrecionális, ugyanis a testületet erre más intézmények is felkérhetik; így az Európai Tanács, a Tanács vagy a Parlament, illetve, az európai polgári kezdeményezés keretében egymillió uniós – jelentős számú tagállamból származó – állampolgár.

A Bizottság az **elnök** által megállapított politikai iránymutatásoknak megfelelően meghatározza prioritásait, és belefoglalja őket az évente elfogadandó munkaprogramjába. Az elnök a Bizottság tagjai számára külön tevékenységi területeket („portfóliókat”) jelöl ki, amelyek vonatkozásában különösen felelősek a Bizottság munkájának előkészítéséért és a Bizottság határozatainak végrehajtásáért. Felkérheti a Bizottság tagjait, hogy az általa meghatározott politikai iránymutatások és a Bizottság által rögzített prioritások végrehajtása érdekében tegyenek konkrét intézkedéseket. E területekhez kapcsolódóan a biztosok által benyújtott javaslatokról **szóbeli eljárás** útján – ülésen – vagy **írásbeli eljárás** során dönt.

Szóbeli eljárás során a Bizottság akkor határozatképes, ha tagjainak többsége jelen van. A Bizottság egy vagy több tagjának javaslata alapján határoz. Határozatait tagjai **többségének** szavazatával fogadja el.

Írásbeli eljárás útján is megszerezhető a Bizottság egyetértése. A kedvező véleményt és/vagy beleegyezéseket a Bizottság tagjainak megállapodása is helyettesítheti, ha a testület ülésén az írásbeli „véglegesítési” eljárás megindításáról határoznak. Ekkor a tervezet szövegét írásban eljuttatják a Bizottság valamennyi tagjának. A tagoknak a megjelölt határidőn belül közölniük kell a tervezettel kapcsolatos esetleges fenntartásaikat, illetve módosító indítványukat. A Bizottság bármely tagja kérheti az írásbeli eljárás során, hogy a tervezetet az **ülésen** vitassák meg. Az olyan tervezet, amellyel kapcsolatban az írásbeli eljárásra előírt határidő lejártáig a Bizottság egyik tagja sem nyújtott be vagy tartott fenn felfüggesztés iránti kérelmet, elfogadottnak tekintendő.

Az ún. **felhatalmazási eljárás** keretében a Bizottság jogi aktus, egyéb intézmény(ek) elé terjesztendő, már korábban tárgyalt javaslat végleges szövegének elfogadására hatalmazhatja fel egyes tagjait. A javaslat elfogadáshoz a Bizottság elnökének egyetértése szükséges. Az így átruházott hatásköröket – amennyiben azt a felhatalmazó határozat kifejezetten nem tiltja – tovább lehet ruházni a főigazgatókra és a szolgálatok vezetőire.

Döntéshozatal a Tanácsban

Az Európai Unió Tanácsában zajló döntéshozatalra több tényező gyakorol jelentős hatást. Az egyes formációk elé kerülő ügyek természetét a tanácsi **soros elnökséget** ellátó tagállam, illetve a csoportos elnökséget ellátó trió által megfogalmazott program befolyásolja, valamint a soros elnökséget ellátó tagállamnak meghatározó szerepe van a napirend kialakításában és a szavazás előkészítésében.

Ugyanakkor a tanácsi döntések előkészítése nem miniszteri szinten zajlik. A tagállamok brüsszeli képviselteinek munkatársaiból álló **Állandó Képviselők Bizottsága** (COREPER) végzi ezt a tevékenységet. Az utóbbi a már ismertetett módon két szinten jelenik meg:

- COREPER I: a tagállamok állandó képviselőinek helyetteseiből áll.
- COREPER II: tagjai a tagállamok állandó képviselői.

A Szerződések határozzák meg, hogy adott kérdésben milyen szavazati rendet kell követni. Az integráció fejlődésével a minősített többségi döntéshozatal egyre több területen és kérdésben vált általánossá, így a tanácsi döntéshozatal főszabályként a **minősített többségi** döntéshozatal szerint történik.

A minősített többségi döntéshozatal esetén három időszak határolható el:

- **2014. október 31-ig:** a szavazati súlyokon alapuló, ún. nizzai szavazati rendszer volt alkalmazandó. A tagállamok összesen 352 szavazati súllyal rendelkeztek, 260 kellett az eredményes szavazáshoz (pl. Magyarország 12 szavazati súllyal rendelkezett).
- **2014. november 1. – 2017. március 31-ig:** főszabályként már az ún. **kettős többség** elve érvényesült, de bármely tagállam kérhette, hogy a jogi aktusról a fenti szavazati súlyok alkalmazásával döntsön a Tanács.

A kettős többség elve azt jelenti, hogy:

- a minősített többséghez a Tanács tagjai legalább 55%-ának a szavazata szükséges, akik az unió népességének legalább 65%-át kiteszik;
- ha a Tanács nem a Bizottságnak vagy az unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőjének a javaslata alapján jár el, a minősített többséghez a Tanács tagjai legalább 72%-ának a szavazata szükséges, akik egyben az unió népességének legalább 65%-át kitevő tagállamokat képviselik.
- **2017. április 1-jétől:** kizárólag a kettős többség elve érvényesülhet a szavazás során.

Az **egyszerű többséget** igénylő jogi aktusok elfogadásakor a Tanács tagjainak többségével jár el (főként eljárási kérdésekben). A Tanács **egyhangúságot** igénylő jogi aktusai elfogadásának nem akadály a jelen lévő vagy képviselt tagok tartózkodása.

Döntéshozatal az Európai Parlamentben

Az Európai Parlament évente **egy ülészakot** tart. Minden március második keddjén külön összehívás nélkül ül össze. Az Európai Parlament tagjai többségének kérelmére, valamint a Tanács vagy a Bizottság kérelmére **rendkívüli ülészakot** tarthat. A rendes ülészakokon belül legalább havi rendszerességgel tart (négynapos) plenáris ülést Strasbourgban, ezt egészítik ki további rövidebb plenáris ülések és rész-, valamint szakszakbizottsági ülések.

A Parlament akkor **határozatképes**, ha az ülésteremben a képviselők egyharmada jelen van. A Szerződések főszabályként azt írják elő, hogy az Európai Parlament a leadott szavazatok **többségével** határoz.

5. KÖZPÉNZÜGYEK AZ EURÓPAI UNIÓBAN

A közpénzügyek fenntarthatóságának követelménye kiemelt jelentőségű napjainkban. A közpénzügyi gazdálkodás addig fenntartható, amíg a közfeladatokból fakadó pénzügyi kötelezettségek forrása rendelkezésre áll. A fenntarthatóságot azonban a jövő szempontjából kell vizsgálni, így a meghatározást át kell fogalmazni: a közpénzügyek fenntarthatók, ha a belőlük fakadó jövőbeli kötelezettségeket a hozzájuk rendelt, várt jövőbeli források finanszírozni tudják. Lehetőség nyílik persze arra is, hogy egyes célokat közpolitikai vagy egyéb szempontok mentén fontossági sorrendbe állítsuk, és bizonyos funkciók folytatódó finanszírozását (fenntartását) más feladatok rovására – mennyiségének, elérhetőségének, minőségének rontása, csökkentése révén – biztosítsuk.

A fentiek fényében a közpénzügyi fenntarthatóság kellően óvatos meghatározása a következő lehet: fenntartható az a rendszer vagy funkció, amely a reá vonatkozó fő szabályok változatlanlansága esetén, konzervatív (óvatos) demográfiai és gazdasági feltételezések mellett, váratlan sokkok hiányában előre láthatólag képes eredeti céljainak eleget tenni a jelenlegi szolgáltatási színvonalon bármilyen hosszú időtávon anélkül, hogy más rendszerek átalakítását vagy az adóterhek növelését szükségessé tenné, illetve a jövő generációkat az államháztartás működésére vonatkozó döntéseikben a jelenleginél nagyobb mértékben korlátozná.

A „fenntarthatóság” mellett az „átláthatóság” az a másik elvárás, amely a leggyakrabban megfogalmazódik a közpénzügyek működésével szemben. Az átláthatóság részben tartalmi, részben formai, részben eljárási követelményeket támaszt, amely követelmények szorosan kapcsolódnak az elszámoltathatósághoz és a szabad információáramláshoz. Az átlátható működés azt jelenti, hogy minden gazdasági eseményről, folyamatról, feladatról hozzáférhetővé kell válnia minden olyan információnak, amely lehetővé teszi annak megítélését, hogy a közpénzügyi szabályokat megalkotó és végrehajtó intézmények és személyek tevékenysége megfelel-e a jogszerűség, célszerűség, hatékonyság feltételeinek. E célt csak olyan információk szolgálják megfelelően, amelyek teljes körűek, relevánsak, összevethetőek és a választópolgárok közössége számára értelmezhetőek. Eljárási szempontból további követelmény, hogy az információk jelentős pénz- és időráfordítás nélkül elérhetőek legyenek. Az átláthatóság további fontos összetevője, hogy a megvalósult eseményeket, döntéseket össze lehessen vetni a meghirdetett szándékokkal, tervekkel.

5.1. KÖLTSÉGVETÉSI ÉS PÉNZÜGYI ALAPELVEK AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Az EU költségvetése olyan szakpolitikai területeken finanszíroz fellépéseket és projekteket, ahol valamennyi uniós ország beleegyezett abba, hogy a cselekvésre az unió szintjén kerüljön sor. Vannak azonban olyan egyéb politikák is, ahol az uniós országok úgy döntöttek, hogy nem az unió szintjén lépnek fel. Például a nemzeti szociális biztonsági, nyugdíj-, egészségügyi vagy oktatási rendszerek mindegyikét a nemzeti kormányok, illetve a regionális vagy helyi önkormányzatok finanszírozzák.

A „szubszidiaritás elve” biztosítja, hogy az unió csak akkor és olyan mértékben lépjen fel, amennyiben a tervezett fellépés célkitűzéseit a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi

szinten nem tudják megfelelően elérni, és a célkitűzések a tervezett fellépés méretéből vagy hatásaiból adódóan uniós szinten megfelelőbben megvalósíthatók.

Az uniós költségvetés meglepően kicsi ahhoz képest, milyen sok feladat elvégzését szolgálja. Jelenleg az EU bruttó nemzeti jövedelmének (gross national income, GNI) hozzávetőleg 1%-át²⁷ teszi ki, szemben a tagállamok nemzeti költségvetésével, melyek esetében ugyanez az arány hozzávetőleg 49%.

Az uniós költségvetés döntően beruházási költségvetés. Összevonja a tagállami forrásokat, ezáltal méretgazdaságosságot eredményez. Olyan intézkedéseket finanszíroz – pl. az energiaügy, a közlekedés, az információs és kommunikációs technológiák, az éghajlat-politika és a kutatás terén –, melyeket a tagállamok közös erővel hatékonyabban tudnak megvalósítani, mint külön-külön.

5.1.1. A KÖLTSÉGVETÉS ELVEI

1. **A teljesség és pénzügyi pontosság elve:** az EU-nak csak egyetlen költségvetése lehet, amelyben valamennyi, a közös költségvetést érintő kiadást és bevételt fel kell tüntetni.
2. **Az éves jelleg elve:** a kiadásokat és bevételeket évente kell tervezni és elfogadni.
3. **Az egyensúly elve:** a bevételeknek mindig fedezniük kell a kiadásokat. Hiány nem tervezhető; a bevételeknek és kiadásoknak egyensúlyban kell lenniük.
4. **Az elszámolási egység elve:** az uniós költségvetés tervezésének és végrehajtásának elszámolási egysége az euró.
5. **A globális fedezet elve:** meghatározott költségvetési bevételeket nem lehet meghatározott kiadások fedezésére fordítani. Valamennyi bevétel finanszírozza az összes kiadást.
6. **A specifikáció elve:** valamennyi kiadási tételnek mellé kell rendelni egy meghatározott célt.
7. **A megbízható pénzügyi menedzsment elve:** a pénzügyi menedzsmentnek gazdaságosnak, hatékonynak és hatásosnak kell lennie. Az európai intézményeknek – a Bizottság útmutatásainak megfelelően – ex ante és ex post értékeléseket kell elvégezniük.
8. **Az átláthatóság elve:** a költségvetés megtervezésének és végrehajtásának, csakúgy, mint az elszámolásnak, átláthatónak kell lennie. Az átláthatóság biztosításának egyik mozzanataként az EU minden évben közzéteszi költségvetését az EU hivatalos lapjában (Official Journal).

5.1.2. A KÖLTSÉGVETÉS MŰKÖDÉSÉNEK ALAPJAI²⁸

A költségvetést mindig egyensúlyban kell tartani. Ez azt jelenti, hogy az uniós költségvetésben sohasem jelentkezhethet hiány és nem halmozódhat fel adósság, azaz a kiadások nem haladhatják meg a bevételeket. Az éves költségvetésnek összhangban kell lennie a hosszú távú költségvetéssel, az ún. többéves pénzügyi kerettel.

²⁷ Az Európai Unió költségvetése dióhéjban, Forrás: https://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/glance/budget_glance_hu.pdf; Amit az EU hosszú távú költségvetésétől tudni érdemes, Forrás: <https://www.europarl.europa.eu/news/hu/headlines/economy/20200131STO71519/amit-az-eu-hosszu-tavu-koltsegvetesetol-tudni-erdemes>; Az EU költségvetése. Forrás: <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/the-eu-budget/> (utolsó letöltések: 2021. január 20.)

²⁸ http://europa.eu/about-eu/funding-grants/index_hu.htm (utolsó letöltés: 2016. augusztus 1.)

A többéves pénzügyi keret

Az Európai Unió legfontosabb politikai – következésképp költségvetési – célkitűzéseit legalább öt év (általában hét év) távlatában előre meg kell tervezni. A többéves pénzügyi keret:

- éves szinten felső határt szab meg, hogy mekkora kiadások eszközölhetők;
- a felső határokat pedig az egyes szakpolitikai területekre, az ún. fejezetekre vonatkozóan külön-külön határozza meg.

Az egyes költségvetési fejezeteken belül a finanszírozás javarészt programokon (pl. az Erasmus+ oktatási programon, illetve a LIFE környezetvédelmi programon) keresztül vagy pedig pénzalapok (pl. a szegényebb tagállamok és régiók felzárkóztatását célzó Kohéziós Alap) révén valósul meg.

A többéves pénzügyi keret az EU és a tagállamok által célul kitűzött politikai prioritásokat pénzügyi és jogi nyelvre fordítja le. A többéves pénzügyi keret más, mint az uniós költségvetés. Tervezési eszköz, mely egyúttal az uniós kiadások kiszámíthatóságát is biztosítja. Az Unió által elfogadott éves költségvetések a többéves pénzügyi keretbe illeszkednek, és a bennük tervezett kiadások általában a többéves pénzügyi keretben meghatározott felső határok alatt maradnak, hogy rendelkezésre álljon némi tartalék az előre nem látható szükségletek kezelésére.

A költségvetés végrehajtásáért legmagasabb szinten az Európai Bizottság tartozik felelősséggel. A gyakorlatban az Európai Bizottság a költségvetés legnagyobb részét (az uniós források mintegy 80%-át) a tagállamokkal közösen hajtja végre az ún. megosztott irányítás keretében. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy nem maga a Bizottság kezeli a kiadásokat, hanem a tagállami hatóságok (pl. a regionális fejlesztésért felelős minisztériumok), melyek ez irányú tevékenységüket a Bizottság felügyelete alatt végzik.

A kiadásra vonatkozó szabályok

Az uniós pénzekből eszközölt tényleges kiadásokra vonatkozó legfontosabb szabályokat az EU költségvetési rendelete rögzíti. Az ún. alkalmazási szabályok pedig azt határozzák meg részletesen, hogyan kell a költségvetési rendeletet a gyakorlatban alkalmazni. Az EU a szabályokat rendszeres időközönként felülvizsgálja és egyszerűsíti annak érdekében, hogy az érintettek, különösen a kisebb kedvezményezettek dolgát megkönnyítse.

5.2. AZ EURÓPAI UNIÓ SAJÁT FORRÁSAI

Az EU bevételei a tagállami hozzájárulásokból, az unión kívülről behozott termékekre kivetett importvámokból, valamint az uniós előírásokat nem teljesítő vállalkozásokra kiszabott büntetések-ből állnak össze. Ezekre a bevételekre alapozva az uniós tagállamok több évre előre meghatározzák a költségvetés összegét és finanszírozási módját.

A fentiek alapján a kiadásokat tehát a következő bevételekből finanszírozzák:

- Valamennyi uniós tagállam befizeti **bruttó nemzeti jövedelmének** egy meghatározott hányadát (általában 0,7% körüli részét) az uniós költségvetésbe – ezek a hozzájárulások jelentik a költségvetés legnagyobb forrását. A tagállami hozzájárulások a szolidaritás és a fizetőképesség elvén alapulnak – lehetőség van azonban az összeg kiigazítására, ha az túl nagy terhet jelent valamely tagállam számára.
- Az uniós tagállamok ezenkívül az egységes **hozzáadottérték-adóból** befolyó bevételeik kis részével, körülbelül 0,3%-ával is támogatják az uniós költségvetést;

- A nem uniós termékekre kivetett **importvámok** nagyobb része is az EU-hoz kerül (kisebb részben a vámot beszedő tagállam részesül belőlük).

A felsorolt forrásokon túl az uniós kasszába folyik be az uniós intézmények dolgozóinak jövedelemadója, az uniós programokban részt vevő harmadik országok által fizetett hozzájárulás, valamint az uniós jogszabályokat és előírásokat megsértő vállalatokra kiszabott bírság is (**egyéb bevételek**).

5.3. AZ EURÓPAI UNIÓ KÖLTSÉGVETÉSE

5.3.1. A TÖBBÉVES PÉNZÜGYI KERET

A többéves pénzügyi keret vagy hosszú távú költségvetés (korábban: pénzügyi terv), 1988 óta része az Európai Unió működésének. Öt-, illetve hétéves időszakokat ölel fel. Mindaddig hat többéves pénzügyi keret kialakítására került sor. Az előző, a 2014–2020 közötti időszakra szóló, a 2007–2013-as periódus céljait folytatva a munkahelyteremtést és a fenntartható növekedést helyezte középpontjába. A jelenlegi, 2021–2027 közötti, a Covid 19-válságot követő helyreállítás motorját képező költségvetés.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 312. cikke jogilag kötelező erővel ruházza fel a többéves pénzügyi keretet, miszerint az „kiadási kategóriánként meghatározza a kötelezettségvállalási és a kifizetési előirányzatok éves felső határát”. A többéves pénzügyi keretről a Parlament egyetértését követően a Tanács egyhangúlag dönt. A többéves pénzügyi keret nem az EU hétéves költségvetése, hanem olyan mechanizmus, amely biztosítja, hogy az uniós kiadások tervezhetőek legyenek, és egyúttal szigorú költségvetési normáknak feleljenek meg. Az Európai Parlament és a Tanács – amelyek együttesen alkotják az Európai Unió „költségvetési hatóságát” – minden évben e kereten belül döntenek a soron következő év költségvetéséről. A többéves pénzügyi keret meghatározza a következő évek tényleges politikai prioritásait, azaz nemcsak költségvetési, hanem politikai keretet is alkot.

A többéves pénzügyi keret kiadási kategóriánként meghatározza a kötelezettségvállalási és a kifizetési előirányzatok éves felső határát, és így biztosítja, hogy az uniós kiadásai rendezett módon, saját forrásai határain belül alakuljanak. A többéves pénzügyi keret nem olyan részletes, mint az éves költségvetés.

A 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről, az EU hosszú távú költségvetéséről a bizottsági korábbi előterjesztését követően, 2019 decembere óta folytak a tárgyalások, miután a finn elnökség számadatokat is tartalmazó tárgyalási keretdokumentumot nyújtott be. A dokumentum kapcsán az Európai Tanács hangsúlyozta, hogy a 2021–2027-re szóló következő többéves pénzügyi keret jelentős mértékben hozzá fog járulni az éghajlat-politikai fellépéshez.

Majd 2020 júliusában Charles Michel, az Európai Tanács elnöke terjesztette elő az EU hosszú távú költségvetésére és a Covid 19 világjárvány következtében szükségessé vált **helyreállítási csomagra** (NextGenerationEU) vonatkozó új javaslatát, az új tárgyalási keretdokumentumot, amely alapként szolgált az uniós tagállamok vezetőinek megbeszéléseihez. A kulcsszavak: konvergencia, reziliencia és átalakulás; a Covid19 okozta károk helyreállítása, a gazdaságok megreformálása, illetve társadalmaink átalakítása. A Brüsszelben ülésező uniós vezetők megegyeztek a 2021 és 2027 közötti időszakra szóló hosszú távú uniós költségvetésről, amely a tervek szerint 1 074,3 milliárd euróval gazdálkodik, és a költségvetésből a digitális és zöld átállásra irányuló beruházásokat fogja támogatni. Megállapodás született a 750 milliárd eurós helyreállítási erőfeszítésről is, amelynek

célja, hogy segítse az EU-t a világjárvány okozta válság leküzdésében: ebből 390 milliárd euró a tagállamok számára nyújtott **vissza nem térítendő támogatás**, 360 milliárd euró pedig **kölcsön** formájában kerül elosztásra.

A Bizottság a többéves pénzügyi keretre vonatkozó előterjesztésében javaslatot tett **az uniós finanszírozás és a jogállamiság tiszteletben tartása közötti kapcsolat** megerősítésére. A javaslat által elindított folyamat 2020 végén ért véget azzal, hogy a Tanács után a Parlament is jóváhagyta azt a **rendeletet, amely az uniós források védelmét szolgálja a jogállamiságot torzító kormányok visszaéléseivel szemben**. A 2021. január 01-jén hatályba lépett új rendelet értelmében az uniós kifizetések visszatartathatók azoktól az országoktól, amelyekben az uniós források kezelése kapcsán bebizonyosodik a jogállamiság megsértése. A folyamat során, ha a Bizottság megállapítja a jogsértést, javasolja, hogy az adott tagállam kormánya ellen indítsák el a feltételrendszerhez kapcsolódó eljárást, ezt követően pedig vágják meg vagy fagyasszák be a tagállamnak az uniós költségvetésből járó forrásokat. A Tanács ezt követően minősített többséggel szavaz a javasolt intézkedésről. A rendelet elfogadását hosszadalmas viták előzték meg, amelynek során a magyar és a lengyel kormány a 2021–2027-es hosszú távú költségvetés megszavazását (amelyhez teljes konszenzus szükséges) attól tette függővé, hogy a jogállamisági mechanizmus az általuk javasoltaknak megfelelően kerüljön elfogadásra. A konszenzus 2020 decemberében született meg egy háromoldalú – Orbán – Morawieczyk – Merkel – tárgyalás keretében. Az ezt követően a Parlament által megszavazott, így elfogadott jogszabály akkor is alkalmazható, ha a minden tagállam által tiszteletben tartandó alapvető jogok – például a demokrácia vagy az igazságszolgáltatás függetlensége – rendszerszintűen sérülnek és ennek hatása van/lehet az uniós források kezelésére (a rendeletben külön rész példákkal egyértelműsíti az elképzelhető jogsértéseket). A jogszabály megoldást talált arra, hogy ne az uniós támogatásokra számító vagy azoktól függő végső kedvezményezettek szenvedjék meg kormányaik jogsértéseinek következményeit; a támogatást elnyert személyek, szervezetek panasszal élhetnek a Bizottság erre a célra felállított weboldalán, ahol segítséget kapnak ahhoz, hogy hozzájussanak a számukra megítélt összeghez.²⁹

A jogállamisági mechanizmus kapcsán megszületett kompromisszumnak köszönhetően elfogadott, 2021. január 1-jén kezdődő hosszú távú költségvetés lesz az első, amely a 27 tagállamból álló Európai Unió számára készült. A Bizottság új, korszerű hosszú távú költségvetésre tett javaslatot, amely szorosan igazodik a 27 tagállamból álló Unió politikai prioritásaihoz. A cél az uniós költségvetés modernizálása. A Bizottság által javasolt korszerű keret és új, megreformált programok a következő elveken alapulnak: **nagyobb hangsúly az uniós hozzáadott értékre; észszerűbb és átláthatóbb költségvetés; kevesebb bürokrácia a kedvezményezettek számára; rugalmasabb és reagálóképesebb költségvetés; teljesítőképes költségvetés**. A **programok** következő generációjának (ezekről lásd később) **hatékony és eredményes végrehajtása** kiemelt prioritás, amely a Bizottság, a tagállamok, a regionális hatóságok és az uniós költségvetéssel gazdálkodók közös felelőssége.

²⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52018PC0324>; <https://www.europarl.europa.eu/news/hu/press-room/20201211IPR93622/kotelezo-ervenyu-europai-jogszaballya-valt-a-jogallamisagi-feltetelrendszer> (utolsó letöltések: 2021. január 26.)

A 2021–2027-es időszakra vonatkozó új többéves pénzügyi keret:
Modern költségvetés a polgárainak védelmet, biztonságot és lehetőségeket nyújtó Unió számára³⁰



I. EGYSÉGES PIAC, INNOVÁCIÓ ÉS DIGITÁLIS GAZDASÁG

1. Kutatás és innováció

- Horizont Európa
- Euratom kutatási és képzési program
- Nemzetközi termonukleáris kísérleti reaktor (ITER)

2. Európai stratégiai beruházások

- InvestEU Alap
- Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz
- Digitális Európa program (beleértve a kiberbiztonságot is)

3. Egységes piac

- Egységes piac program (beleértve a következőket is: versenyképesség és kis- és középvállalkozások [COSME], élelmiszer-biztonság, statisztika, versenypolitika és igazgatási együttműködés)
- Csalás elleni uniós program
- Adóügyi együttműködés (FISCALIS)
- Vámügyi együttműködés (VÁM)

4. Világűr

- Európai űrprogram



II. KOHÉZIÓ ÉS ÉRTÉKEK

5. Regionális fejlesztés és kohézió

- Európai Regionális Fejlesztési Alap
- Kohéziós Alap
- Támogatás a ciprusi török közösségnek

6. Gazdasági és monetáris unió

- Reformtámogató program, beleértve a reformok végrehajtását elősegítő eszközt és a konvergenciatámogató eszközt is
- Az euró pénzhamisítás elleni védelme

7. Az emberekbe, a társadalmi kohézióba és az értékekbe való befektetés

- Európai Szociális Alap+ (beleértve a migránsok integrációját és az egészségügyet is)
- Erasmus+
- Európai Szolidaritási Testület
- Jogérvényesülés, jogok és értékek
- Kreatív Európa (beleértve a MEDIA-t is)



III. TERMÉSZETI ERŐFORRÁSOK ÉS KÖRNYEZET

8. Mezőgazdasági és tengerpolitika

- Európai Mezőgazdasági Garanciaalap
- Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap
- Európai Tengerügyi és Halászati Alap

9. Környezet és éghajlat-politika

- Környezetvédelmi és éghajlat-politikai program (LIFE)

³⁰ Forrás: Európai Bizottság. A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE. Modern költségvetés a polgárainak védelmet, biztonságot és lehetőségeket nyújtó Unió számára. A 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0321&from=BG> (utolsó letöltés: 2021. január 18.)



IV. MIGRÁCIÓ ÉS HATÁRIGAZGATÁS

10. Migráció

- Menekültügyi és Migrációs Alap

11. Határigazgatás

- Integrált Határigazgatási Alap



V. BIZTONSÁG ÉS VÉDELEM

12. Biztonság

- Belső Biztonsági Alap
- Nukleáris létesítmények leszerelése (Litvánia)
- Nukleáris biztonság és leszerelés (Bulgáriára és Szlovákiára vonatkozóan is)

13. Védelem

- Európai Védelmi Alap
- Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz – Katonai mobilitás

14. Válságelhárítás

- Uniós polgári védelmi mechanizmus (rescEU)



VI. SZOMSZÉDSÁG ÉS A VILÁG

15. Külső tevékenység*

- Szomszédsági, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszköz (beleértve a migráció külső vonatkozásait is)
- Humanitárius segítségnyújtás
- Közös kül- és biztonságpolitika
- Tengerentúli országok és területek (Grönlandot is beleértve)

16. Előcsatlakozási támogatás

- Előcsatlakozási támogatás



VII. EURÓPAI KÖZIGAZGATÁS

17. Európai közigazgatás

- Igazgatási kiadások, nyugdíjak és Európai Iskolák



A TÖBBÉVES PÉNZÜGYI KERET FELSŐ HATÁRAIN KÍVÜLI ESZKÖZÖK

- Sürgősségsegély-tartalék
- Az Európai Unió Szolidaritási Alapja
- Európai Globalizációs Alkalmazkodási Alap
- Rugalmassági Eszköz
- Európai beruházásstabilizáló funkció

*Az Európai Békekeret a költségvetésen és a pénzügyi kereten kívüli eszköz.

A javasolt pénzügyi keret a 2021 és 2027 közötti hét évre szól, félidős értékelésére 2023-ban kerül sor. A javasolt hétéves ciklus lehetőséget ad arra, hogy a 2024-es európai választásokat követően hivatalba lépő Bizottság, ha úgy kívánja, egy új, 2028-ban kezdődő ötéves keretet terjesszen elő.

TÖBBÉVES PÉNZÜGYI KERET (EU-27)

(millió EUR – folyó áron)

Kötelezettségvállalási előirányzatok	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Összesen 2021–2027
1. Egységes piac, innováció és digitális gazdaság	25 421	25 890	26 722	26 604	27 000	27 703	28 030	187 370
2. Kohézió és értékek	54 893	58 636	61 897	63 741	65 645	69 362	68 537	442 412
ebből: Gazdasági, társadalmi és területi kohézió	48 388	49 890	51 505	53 168	54 880	56 647	58 521	373 000
3. Természeti erőforrások és környezet	53 403	53 667	53 974	54 165	54 363	54 570	54 778	378 920
ebből: Píachoz kapcsolódó kiadások és közvetlen kifizetések	40 300	40 527	40 791	40 931	41 072	41 214	41 357	286 195
4. Migráció és határigazgatás	3 264	4 567	4 873	5 233	5 421	5 678	5 866	34 902
5. Biztonság és védelem	3 347	3 495	3 514	3 695	4 040	4 386	5 039	27 515
6. Szomszédság és a világ	15 669	16 054	16 563	17 219	18 047	19 096	20 355	123 002
7. Európai közigazgatás	11 024	11 385	11 819	12 235	12 532	12 949	13 343	85 287
ebből: Az intézmények igazgatási kiadásai	8 625	8 877	9 197	9 496	9 663	9 951	10 219	66 028
ÖSSZES KÖTELEZETTSÉGVÁLLALÁSI ELŐIRÁNYZAT	166 721	173 694	179 363	182 892	187 047	193 743	195 947	1 279 408
a GNI %-ában	1,12%	1,13%	1,13%	1,12%	1,11%	1,11%	1,09%	1,11%
ÖSSZES KIFIZETÉSI ELŐIRÁNYZAT	159 359	163 969	177 350	180 897	184 515	188 205	191 969	1 246 263
a GNI %-ában	1,07%	1,07%	1,12%	1,10%	1,09%	1,08%	1,07%	1,08%
Rendelkezésre álló mozgástér	0,22%	0,22%	0,17%	0,19%	0,20%	0,21%	0,22%	0,21%
A saját források felső határa a GNI százalékában*	1,29%	1,29%	1,29%	1,29%	1,29%	1,29%	1,29%	1,29%

** Ezek a százalékok nem érintik a saját forrásokról szóló hatályos határozatokban rögzített felső határt.*

A TÖBBÉVES PÉNZÜGYI KERET FELSŐ HATÁRAIN KÍVÜL								
Speciális eszközök:								
Sürgősségsegély-tartalék	637	649	662	676	689	703	717	4 734
Európai Globalizációs Alkalmazkodási Alap (EGAA)	212	216	221	225	230	234	239	1 578
Az Európai Unió Szolidaritási Alapja (EUSZA)	637	649	662	676	689	703	717	4 734
Rugalmassági Eszköz	1 061	1 082	1 104	1 126	1 149	1 172	1 195	7 889
Európai beruházásstabilizáló funkció	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
Európai Békekeret	800	1 050	1 300	1 550	1 800	2 000	2 000	10 500
A TÖBBÉVES PÉNZÜGYI KERET FELSŐ HATÁRAIN KÍVÜL ÖSSZESEN	3 347	3 648	3 950	4 253	4 557	4 812	4 868	29 434

TÖBBÉVES PÉNZÜGYI KERET + A TÖBBÉVES PÉNZÜGYI KERET FELSŐ HATÁRAIN KÍVÜL ÖSSZESEN	170 068	177 341	183 313	187 145	191 604	198 555	200 816	1 308 843
a GNI %-ában	1,14%	1,15%	1,16%	1,14%	1,13%	1,14%	1,11%	1,14%

* Az európai beruházásstabilizáló funkcióhoz kamattámogatást fognak nyújtani a kúlsó címzett bevételeken keresztül a monetáris jövedelem arányában.
A folyó árakat úgy számítják ki, hogy a 2018-as árakra évi 2 %-os rögzített deflációt alkalmaznak.

Forrás: Európai Bizottság³¹

5.3.2. AZ ÉVES KÖLTSÉGVETÉS

A költségvetési eljárás

A többéves pénzügyi keret elfogadásával kapcsolatos fontos tényező, hogy a Lisszaboni Szerződés hatályba lépését követően az Európai Parlamentnek egyetértési joga van, tehát igent vagy nemet mondhat. A Tanács az EP egyetértése esetén egyhangúan határoz.

Az EUMSZ alapján abban az esetben, ha az előző pénzügyi keret időszakának végéig a Tanács nem fogadta el az új pénzügyi keret meghatározó rendeletet, az új jogi aktus elfogadásáig az előző keret utolsó évének megfelelő felső határok és egyéb rendelkezések alkalmazása meghosszabbodik.

³¹ A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE. Modern költségvetés a polgárainak védelmet, biztonságot és lehetőségeket nyújtó Unió számára. A 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0321&from=BG> (utolsó letöltés: 2021. január 18.)

A költségvetés módosítása

A Bizottság módosítási tervezete alapján a Tanács a Parlamenttel közösen módosíthatja az elfogadott éves költségvetést. Erre akkor kerülhet többek között sor, ha további forrásokra van szükség a váratlanul felmerült igények fedezésére, például valamely tagállamban bekövetkezett természeti katasztrófa következményeinek enyhítésére, vagy azért, hogy beépítsék az előző évi költségvetési többletet, esetleg kiigazítsák a különböző saját forrásokból származó bevételek prognosztizált arányát.

A költségvetés végrehajtása

A Bizottság a költségvetés bevételeit és kiadásait a szerződésekkel, valamint a költségvetési rendeletben rögzített rendelkezésekkel és utasításokkal összhangban, saját felelősségére és az engedélyezett előirányzatok keretein belül hajtja végre.

A tagállamok együttműködnek a Bizottsággal annak érdekében, hogy az előirányzatokat a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás – azaz a gazdaságosság, a hatékonyság és az eredményesség – elveivel összhangban használják fel.

a) Alapvető mechanizmus

A költségvetés végrehajtása két fő műveletből, a kötelezettségvállalásokból és a kifizetésekből tevődik össze. A kiadásokra vonatkozó kötelezettségvállalás esetében határozat születik egy adott költségvetési tételből származó adott összeg bizonyos tevékenység finanszírozása céljából történő felhasználásáról. A megfelelő jogi kötelezettségvállalások (pl. szerződések) létrejötte és a szerződéses szolgáltatás, építési beruházás vagy szállítás teljesítése után a kiadást engedélyezik, és az esedékes összegeket kifizetik.

b) Végrehajtási szabályok

A költségvetési rendelet tartalmazza a költségvetés végrehajtását vezérlő valamennyi alapelvet és szabályt. Horizontális jellegű, azaz minden kiadási területre és minden bevételre alkalmazandó. A költségvetés végrehajtására alkalmazandó további szabályokat a bizonyos uniós szakpolitikákra kiterjedő ágazati rendeletek tartalmazzák.

A Bizottság fő eszköze a költségvetés végrehajtására és végrehajtásának ellenőrzésére számítógépes elszámolási rendszere, az ABAC (eredményszemléletű elszámolás). A Bizottság intézkedést hozott a legmagasabb szintű nemzetközi számviteli normák teljesítése érdekében, ideértve különösen a Könyvvizsgálók Nemzetközi Szövetsége (IFAC) által létrehozott nemzetközi költségvetési számviteli standardokat. Az uniós költségvetés megosztott irányításában viselt tagállami felelősséget az új költségvetési rendelet szigorította.

A költségvetés végrehajtásának fontos eleme a közbeszerzési szerződésekre alkalmazandó uniós jogszabályoknak való megfelelés (árubeszerzés, építési beruházások és szolgáltatások).

c) Végrehajtási módszerek

A Bizottság a költségvetést az alábbi módok valamelyikén hajthatja végre:

- közvetlenül („közvetlen irányítás”), szervezeti egységein vagy végrehajtó ügynökségein keresztül;

- a tagállamokkal megosztott irányítás keretében („megosztott irányítás”);
- közvetve („közvetett irányítás”), a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos feladatokkal más szerveket vagy személyeket – például harmadik országokat, nemzetközi szervezeteket vagy másokat – megbízva.

A gyakorlatban a költségvetés mintegy 76%-át „megosztott irányítás” keretében költik el, amelynek során a pénzeszközök elosztását és a kiadások kezelését a tagállamok végzik, 22%-át „közvetlen irányítással” a Bizottság hajtja végre, és a fennmaradó 2% tartozik „közvetett irányítás” alá.

A pénzügyi átláthatósági rendszer a Bizottság által közvetlenül kezelt pénzeszközök kedvezményezettjeiről nyújt információkat; valamint az Európai Fejlesztési Alap kedvezményezettjei is szerepelnek nyilvántartásában. Ezenfelül az egyes tagállamok felelősek az általuk közvetlen vagy közvetett irányítással kezelt pénzeszközök kedvezményezettjeire vonatkozó adatok közzétételéért.

Az EUMSZ kimondja, hogy a Bizottság a költségvetést a tagállamokkal együttműködve hajtja végre, és az elfogadott rendelkezések meghatározzák a költségvetés végrehajtása során a tagállamokat terhelő ellenőrzési és számviteli kötelezettségeket és az ezekkel járó felelősséget.

A költségvetés tagállamok általi helytelen végrehajtását a záró elszámolási eljárás és a támogatási ellenőrzések keretében szankcionálják, amelyek során az uniós költségvetésből származó nemzeti kormányzati bevételeket – a Bizottság és a Számvevőszék által végrehajtott ellenőrzéseket követően – a jogtalanul kifizetett pénzeszközök visszavonása révén kiigazítják. Ezekről a korrekciókról a Bizottság határoz a végrehajtási hatáskörökre vonatkozó, fent említett eljárásoknak megfelelően. A költségvetés egyes ágazatokban történő végrehajtását a Számvevőszék gyakran illetve kritikával.

5.4. KÖZPÉNZÜGYI ELLENŐRZÉS

5.4.1. ELLENŐRZÉS, ZÁRSZÁMADÁS, AZ UNIÓS KÖZPÉNZÜGYI ELLENŐRZÉS INTÉZMÉNYRENDSZERE ÉS ELJÁRÁSAI

A költségvetési műveletek és a pénzügyi ellenőrző rendszerek jogszerűségének, pontosságának és pénzügyi hatékonyságának, valamint az európai költségvetést érintő pénzgazdálkodás gazdaságosságának, hatékonyságának és eredményességének biztosítása; e célok megvalósulását a Számvevőszék és az Európai Parlament felügyeli.

Nemzeti szintű ellenőrzés

A bevételek és a kiadások első ellenőrzését nagyrészt a nemzeti hatóságok végzik. Ezek megőrizték hatáskörüket, főleg a tradicionális saját források vonatkozásában, amelyek területén rendelkeznek a szükséges eljárásokkal az összegek beszedése és ellenőrzése tekintetében. A tradicionális saját források 25%-át a tagállamok beszedési költségek címén megtartják. A tradicionális saját források beszedése azonban rendkívül fontos az uniós intézmények számára is. A költségvetési ellenőrzés a csalás elleni küzdelem keretében is zajlik. Az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap (EMGA), az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) és a strukturális alapok alá tartozó operatív kiadásokat első fokon szintén a tagállami hatóságok ellenőrzik.

*Unió szintű ellenőrzés*³²*a) Belső ellenőrzés*

Az ellenőrzést az egyes intézményekben az engedélyezésre jogosult tisztviselők és a számvitelért felelős tisztviselők, majd az egyes intézmények belső ellenőrei végzik.

b) Külső ellenőrzés: Számvevőszék

A külső ellenőrzést a nemzeti számvevőszékek és az Európai Számvevőszék végzik. Ez utóbbi minden évben részletes jelentéseket nyújt be a költségvetési hatóság számára az EUMSZ 287. cikkével összhangban, melyek a következők:

- az elszámolás megbízhatóságát, valamint az alapjául szolgáló ügyletek jogszerűségét és szabályszerűségét igazoló megbízhatósági nyilatkozat;
- éves beszámoló az általános költségvetés végrehajtására vonatkozóan, ideértve valamennyi intézmény és kapcsolt szerv költségvetését;
- különjelentések egyes konkrét kérdésekről;
- ellenőrzési jelentések és vélemények;
- egyedi jelentések és állásfoglalások;
- az Európai Unió ügynökségeire és szerveire vonatkozó külön éves jelentések.

Az Európai Számvevőszék jelentést tesz a hitelezési és kölcsönműveletekről és az Európai Fejlesztési Alapról is.

c) Politikai szintű ellenőrzés: Európai Parlament

Az Európai Parlament politikai szintű ellenőrzést végez. A Parlamenten belül a Költségvetési Ellenőrző Bizottság feladata az Unió pénzügyi érdekeinek védelme, az ellenőrzés, figyelemmel kísérés, vizsgálat, fellépést célzó intézkedések elfogadása, a Parlament álláspontjának elkészítése. A Költségvetési Ellenőrző Bizottság készíti elő a mentesítési határozatokat is.

5.4.2. A KÖLTSÉGVETÉSI MENTESÍTÉSI ELJÁRÁS

A költségvetési mentesítési eljárás tulajdonképpen zárszámadási eljárás. Lényege, az Európai Parlament véleményt mond arról, hogy az uniós intézmények és ügynökségek egy adott évben megfelelően használták-e fel a költségvetésüket. A Parlament az Európai Számvevőszék éves jelentései, valamint a Tanács javaslatai alapján dönt. A cél az uniós pénzek felhasználása szabályszerűségének ellenőrzése. Az EP a költségvetés-ellenőrzési szakbizottság jelentése alapján, a Tanács ajánlásait figyelembe véve dönt a zárszámadás jóváhagyásáról, megtagadásáról vagy elhagyásáról. A mentesítési eljárás eredménye a költségvetési ciklus lezárását jelenti; mentesítik a Bizottságot az EU költségvetésének végrehajtása alól.

³² Közérthetően az Európai Unió szakpolitikáiról, 5–6. Forrás: http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/hu/budget_hu.pdf (utolsó letöltés: 2016. augusztus 1.)

5.5. KÖZBESZERZÉS

Az állami, önkormányzati szervek és közjogi intézmények beszerzései az uniós tagállamokban csak a közbeszerzési szabályokban lefektetett módon történhetnek. A közbeszerzési szabályok elsődleges célja, hogy az állami intézmények beszerzései transzparens módon, az egyenlő bánásmód és a verseny tisztaságának biztosítása mellett történjenek, biztosítva ezzel a közpénzek lehető leghatékonyabb elköltését és ennek ellenőrizhetőségét.

Az uniós tagállamokban a közbeszerzési szabályok legfőbb forrásai a tagállami jogba átültetett közbeszerzési irányelvek, az EUMSZ belső piacra vonatkozó rendelkezései és a tagállamok által alkotott, az uniós szabályokat kiegészítő nemzeti szabályok. Magyarországon az uniós és az ezt kiegészítő hazai közbeszerzési szabályokat a jogalkotó egy jogszabályban, a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényben (a továbbiakban: Kbt.) foglalta össze. A törvényt kiegészítő részletszabályokat kormányrendeletek, illetve miniszteri rendeletek tartalmazzák.

A közbeszerzések tárgya árubeszerzés, szolgáltatás-megrendelés és építési beruházás lehet. A közbeszerzési eljárásban beszerzést végző intézményeket vagy szerveket *ajánlatkérőknek*, az eljárás során ajánlatot adó gazdasági szereplőket pedig *ajánlattevőknek* nevezzük.

5.5.1. AZ EUMSZ KÖZBESZERZÉSEKRE ALKALMAZANDÓ SZABÁLYAI

A Szerződések tiltják a tagállamok olyan magatartását, amely hátrányosan különbözteti meg a más tagállamban letelepedett gazdasági szereplőket. A közbeszerzésekre különösen irányadóak az Unió belső piaci szabályai, ideértve az áruk szabad mozgására, a letelepedés szabadságára és a szolgáltatás-nyújtás szabadságára vonatkozó rendelkezéseket. Ezenkívül releváns még a diszkrimináció tilalmára vonatkozó EUMSZ cikk is.

Tekintettel arra, hogy a közbeszerzési eljárások során hozott döntések az államnak betudhatók, a belső piaci szabályokat és a diszkrimináció tilalmára vonatkozó szabályokat az egyes közbeszerzési eljárások során is be kell tartani. Például nem írható elő egy eljárásban, hogy csak Magyarországon letelepedett cégek vehetnek részt egy eljárásban, illetve nem határozhatók meg olyan feltételek, amelyek más uniós tagállam vállalkozásait hátrányosan érintik.

Az Európai Unió Bírósága kimondta, hogy az EUMSZ vonatkozó rendelkezéseit azokra a közbeszerzési eljárásokra is alkalmazni kell, amelyek nem tartoznak a közbeszerzési irányelvek hatálya alá. Ezeknél a beszerzéseknél a tagállamoknak olyan nyilvánosságot kell biztosítaniuk, amely lehetővé teszi a piac megnyitását a verseny előtt és a közbeszerzési eljárás pártatlanságának ellenőrzését. E kötelezettségnek való megfelelés érdekében a magyar jogalkotó a Kbt.-ben rendelkezett az uniós irányelvek értékhatárait el nem érő közbeszerzések szabályairól.

5.5.2. AZ UNIÓS IRÁNYELVEK ÉS A KAPCSOLÓDÓ HAZAI SZABÁLYOZÁS LEGFŐBB ELEMEI

Az uniós közbeszerzési eljárások egységes szabályait három fő uniós irányelv tartalmazza. Így az

- i) ún. klasszikus ajánlatkérők (pl. központi kormányzati szervek, helyi önkormányzatok, egyéb költségvetési szervek, állami vállalatok) beszerzéseit;
- ii) a közszolgáltatókra (vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő vállalatok) vonatkozó speciális szabályokat; valamint
- iii) a koncessziókra vonatkozó szabályokat.

Az eljárások megindításához el kell készíteni a közbeszerzési eljárás dokumentációját, amely tartalmazza többek között a beszerzendő áru, szolgáltatás vagy építési beruházás *műszaki leírását*, valamint a leendő ajánlattevők tekintetében alkalmazandó *kizáró okokat és alkalmassági követelményeket*.

Az irányelvek szerinti valamennyi közbeszerzési eljárás – a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás kivételével – *hirdetmény* feladásával indul, amelyet az Európai Unió hivatalos lapjának kivonatában, a TED-en (Tenders Electronic Daily) kell közzétenni. Az eljárás végén az eljárás eredményéről szintén tájékoztatót kell közzétenni.

Az uniós irányelvek meghatározzák az ajánlatkérők által alkalmazható *eljárásfajtákat*, amelyek segítségével megvalósíthatják beszerzéseiket. Ezeket a magyar jogalkotó a Kbt. második részében ültette át a hazai jogrendszerbe. A leggyakrabban alkalmazott eljárásfajták és jellemzőik a következők.

- *Nyílt eljárás*: egyszakaszos eljárás, amelyben bármely érdekelt gazdasági szereplő nyújthat be ajánlatot. Az ajánlatkérő a benyújtott ajánlatok alapján választja ki a nyertes ajánlattevőt. Bármely beszerzéshez alkalmazható.
- *Meghívásos eljárás*: kétszakaszos eljárás, amelyben az érdekelt gazdasági szereplők először részvételi jelentkezést nyújtanak be, majd az ajánlatkérő csak az általa alkalmasnak minősített gazdasági szereplőket hívja fel ajánlattételre. Bármely beszerzéshez alkalmazható.
- *Tárgyalásos eljárás*: kétszakaszos eljárás, amelyben az érdekelt gazdasági szereplők először részvételi jelentkezést nyújtanak be. Az ajánlatkérő ezt követően az általa a részvételi szakaszban alkalmasnak minősített gazdasági szereplőket hívja fel ajánlattételre, majd velük tárgyal a megkötendő szerződés feltételeiről. Csak a Kbt.-ben meghatározott feltételek teljesülése esetén alkalmazható.
- *Hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás*: egyszakaszos eljárás, amelyben az ajánlatkérő az általa kiválasztott, ajánlattételre felhívott ajánlattevőkkel tárgyal a megkötendő szerződés feltételeiről. Csak a Kbt.-ben meghatározott szigorú feltételek teljesülése esetén alkalmazható.

További, ritkán alkalmazott eljárásfajták a *versenypárbeszéd* és az *innovációs partnerség*.

5.5.3. AZ UNIÓS IRÁNYELVEK ÉRTÉKHATÁRAIT EL NEM ÉRŐ KÖZBESZERZÉSEK

Az uniós értékhatárt el nem érő beszerzések szabályait a Kbt. harmadik része tartalmazza. Az e rész alapján indított közbeszerzési eljárások egyszerűbbek, azonban biztosítják a transzparenciára és a diszkrimináció-mentességre vonatkozó uniós követelményeknek való megfelelést, hiszen meghatározott értékhatár felett előírják az eljárások nyilvános meghirdetését. Emellett az uniós eljárásrendhez képest a Kbt. további kivételeket állapít meg.

A Kbt. harmadik részét árubeszerzés és szolgáltatás megrendelése esetén 8 millió forintos becsült érték felett, építési beruházás esetén pedig 15 millió forintos becsült érték felett kell alkalmazni. Ezen értékhatárokat el nem érő beszerzések esetén nem kell közbeszerzési eljárást lefolytatni.

6. AZ EURÓPAI UNIÓ HATÁSKÖRE ÉS POLITIKÁI

6.1. A HATÁSKÖR-ÁTRUHÁZÁS ELVE ÉS AZ UNIÓS HATÁSKÖRÖK RENDSZERE

Az Európai Unió nem általános hatáskörű szervezet, kizárólag a tagállamok által a Szerződésben ráruházott hatáskörök határain belül és a Szerződésben meghatározott célok érdekében járhat el. Minden olyan hatáskör, amit nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad, a Szerződések ezért kifejezetten nem is nevesítenek kizárólagos tagállami hatásköröket. Ez az elv a **hatáskör-átruházás elve**, amelyet az Európai Unióról szóló Szerződés vonatkozó rendelkezése fogalmaz meg. Azokon a területeken, ahol az EU rendelkezik hatáskörrel, az intézmények csak a Szerződésben meghatározott eljárások, feltételek és célok szerint járhatnak el, vagyis az egyes intézmények eljárásához az EU általában vett hatáskörének fennállása nem elegendő: csak a megszabott eljárási rendben és csak olyan intézkedést hozhatnak, amelyekre konkrét hatáskörüket megállapítható.

Az uniós és tagállami hatáskörök elhatárolása állandó viták tárgya, és erre vonatkozóan csak a Lisszaboni Szerződés óta adnak többé-kevésbé koherens rendszert a Szerződések. Az EU egyes területeken **kizárólagos hatáskörrel rendelkezik**, ami azt jelenti, hogy csak az unió alkothat kötelező erejű jogi aktust, a tagállamok csak annyiban, amennyiben azokat erre az unió kifejezetten felhatalmazza, amennyiben a tagállami jogalkotás célja az uniós jogi aktusok végrehajtása. A kizárólagos uniós hatásköröket az EUMSZ kimerítő jelleggel felsorolja. Ezek:

- a vámunió,
- a belső piac működéséhez szükséges versenyszabályok,
- monetáris politika azon tagállamok tekintetében, amelyek pénzneme az euró,
- a tengeri biológiai erőforrások megőrzése a közös halászati politika keretében,
- közös kereskedelempolitika.

Az EU-ra ruházott **megosztott hatáskörök** esetében mind az unió, mind a tagállamok alkothatnak kötelező erejű jogi aktust, a tagállamok azonban e jogukkal csak annyiban élhetnek, amennyiben az unió nem gyakorolta hatáskörét. A Szerződések szabályozási struktúrájában az EU-ra ruházott hatáskör eltérő rendelkezés hiányában megosztott hatáskörnek minősül.

Megosztott hatáskör alkalmazandó például:

- a belső piac,
- a mezőgazdaság,
- a gazdasági, társadalmi, területi kohézió,
- a környezetvédelem,
- a fogyasztóvédelem,
- az energiaügy,
- a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség területén.

A megosztott hatáskörök lehetnek egymás mellett fekvő, ún. **szomszédos hatáskörök**, ha nem átfedik egymást, hanem egyes részterületeken az uniónak, más részterületeken a tagállamoknak van hatásköre. A megosztás ilyen esetekben lehet horizontális, azonos szintű részterületek között (pl. a fejlesztési együttműködés vagy a humanitárius segítségnyújtás területén), illetve lehet vertikális, amikor a tagállamok egy uniós szabadságot valamilyen nevesített indok alapján korlátozhatnak (pl. a letelepedés szabadsága a közrend, közbiztonság és közegészségügy érdekében korlátozható). A megosztott hatáskörök lehetnek egymást átfedő, ún. **versengő hatáskörök**, ahol a tagállamok a kérdést mindaddig szabadon szabályozhatják, amíg uniós szabályozás nem születik. Azt a folyamatot, amellyel az EU a versengő hatásköröket magában foglaló területeket szabályalkotással elfoglalja, onnan a tagállami szabályozást kizsorigatja és a jövőbeli tagállami szabályozás lehetőségét megszünteti, *előfoglalásnak* nevezzük.³³

A tagállamok az Európai Unióra egyes területeken a tagállami intézkedéseket **támogató, összehangoló vagy kiegészítő hatásköröket** ruháztak. Itt az unió a tagállami hatásköröket nem vonhatja el, és kötelező erejű jogi aktusai nem eredményezhetik a tagállami rendelkezések harmonizációját.

Ilyen területek például:

- az emberi egészség védelme és javítása,
- ipar,
- kultúra,
- idegenforgalom,
- oktatás, szakképzés, ifjúság, sport,
- polgári védelem,
- igazgatási együttműködés.

A Szerződések emellett külön is nevesítenek bizonyos uniós hatásköröket, amelyek nem illeszkednek a fenti kategóriákba, például a **közös kül- és biztonságpolitikát**, illetve a **tagállami gazdaság- és foglalkoztatáspolitikák összehangolását**.

Az EU-nak a tagállamok egymás közötti és az unióhoz fűződő viszonyainak szabályozására irányuló hatásköreit nevezzük **belső hatásköröknek**. Az unió kifelé irányuló kapcsolatainak szabályozására – tipikusan nemzetközi szerződések megkötésére – irányuló hatáskörök a **külső hatáskörök**. A Lisszaboni Szerződés óta a külső hatáskörök egyértelműen a belső hatáskörök járulékaiként tekinthetők: az unió kizárólagos külső hatáskörrel rendelkezik, ha az hatásköreinek belső gyakorlásához szükséges.

Az EUMSZ az átruházott hatáskörök rendszerét egy **általános uniós hatáskörrel** egészíti ki, amelynek alapján, ha a Szerződésekben meghatározott politikák keretében a Szerződésekben meghatározott célkitűzések megvalósításához az unió fellépése bizonyul szükségesnek, a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértését követően egyhangúlag elfogadja a megfelelő rendelkezéseket. Ez az általános uniós hatáskör célhoz kötött (csak a Szerződésekben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében hívható fel) és szubszidiárius (csak akkor alkalmazható, ha a Szerződések más rendelkezései egyáltalán nem biztosítanak hatáskört az uniós intézmények számára).

A Bíróság kidolgozta a **beleértett uniós hatáskörök** doktrínáját. Joggyakorlata szerint, ha a Szerződések valamely uniós intézményt konkrét feladattal bíznak meg, de nem egyértelmű, hogy teljesítésükhöz milyen hatásköröket rendelnek, úgy kell értelmezni, hogy a szerződéses rendelkezések egyúttal a feladat teljesítéséhez nélkülözhetetlen hatáskörökkel is felruházzák az érintett intézményt.

³³ Blutman László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. HVG-ORAC, Budapest, 2013, 121–125.

A Szerződések értelmében az uniós hatáskörök gyakorlására a **szubszidiaritás** és az **arányosság** elvei irányadóak. A szubszidiaritás elve azokon a területeken érvényesül, amelyek nem tartoznak az unió kizárólagos hatáskörébe. Az elv lényege, hogy az unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés célját a tagállamok (központi, regionális vagy helyi szinten) nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatásai miatt uniós szinten jobban megvalósíthatóak. Az arányosság elvének értelmében az uniós intézkedések sem formailag, sem tartalmilag nem terjeszkedhetnek túl azon, ami a Szerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges.

Az uniós jogalkotási aktusok tervezeteit a szubszidiaritás és az arányosság tekintetében külön indokolni kell, és meg kell küldeni őket a tagállami parlamenteknek. A tagállami parlamentek (vagy kamaráik) – mint láttuk a nemzeti parlamentek szerepét tárgyaló fejezetben – indokolt véleményt küldhetnek az érintett uniós intézmények egyikének, amelyben kifejtik, hogy a tervezetet miért nem tartják összeegyeztethetőnek a szubszidiaritás elvével. Ha a tagállami parlamentek – meghatározott jogterületeken legalább egyharmada vagy egynegyede – úgy ítéli meg, hogy a tervezet nem összeegyeztethető a szubszidiaritás elvével, a tervezetet felül kell vizsgálni, és a tervezet előterjesztője indokolt döntéssel a tervezetet visszavonja, módosítja vagy fenntartja (**sárga lapos eljárás**).

Ha a tagállami parlamentek legalább egyszerű többsége úgy ítéli meg, hogy a rendes jogalkotási eljárásban benyújtott javaslat nem összeegyeztethető a szubszidiaritás elvével, a javaslatot felül kell vizsgálni, és a Bizottság ezzel kapcsolatos indokolt véleményét a jogalkotó elé kell tární (**narancs-sárga lapos eljárás**). A javaslat továbbtárgyalhatóságának ügyében a Tanács és a Parlament dönt (illetve, a Bizottság is állást foglal).

A szubszidiaritás elvének megsértésével elfogadott uniós jogalkotási aktusok az Európai Unió Bírósága előtt a tagállamok, illetve – azon jogalkotási aktusok tekintetében, ahol vele konzultálni kell – a Régiók Bizottsága által **megsemmisítési eljárás** keretében megtámadhatóak.

6.2. AZ EURÓPAI UNIÓ BELSŐ POLITIKÁI

6.2.1. BELSŐ PIAC

Az egységes belső piac fogalma

Az európai integráció már kialakulásakor is azzal a céllal jött létre, hogy a tagállamok között egy a szabad kereskedelmi övezetnél és a vámuniónál is szorosabb gazdasági együttműködést hozzon létre; a közös piacot.³⁴ A Római Szerződések egyikének aláírásával a hat alapító ország létre is hozta az Európai Gazdasági Közösséget, amely a ma működő egységes belső piac közvetlen előképeinek tekinthető.

Az egységes belső piac nem más, mint a gazdasági integráció – vagyis a tagállamok közötti gazdasági területen kialakított együttműködés – egyik fokozata. Ennek legalacsonyabb fokozata, ha két állam valamely áru, termék vagy szolgáltatás körére kiterjedően ún. **preferenciális megállapodást** köt, vagyis azon termék esetén eltörlik az egymás közti vámokat. Ennek egy fejlettebb fokozata a **szabadkereskedelmi övezet**, ahol a tagállamok közötti vagy belső vámokat teljes

³⁴ Arató, Koller: *i. m.*, 105–106.

körűen leépítik, azonban harmadik országokkal szemben eltérő vámpolitikát alkalmaznak. Amikor a részes országok között ez a szakpolitika is közössé válik, akkor beszélhetünk **vámunióról**. A gazdasági integráció következő fokozata pedig a **közös piac**. Ezen fázis kialakításához szükséges az ún. négy szabadság – áru, tőke, munka, szolgáltatás – szabad áramlásának a biztosítása.³⁵ Ez a közösségi szinten megvalósuló deregulációs folyamaton (negatív jogalkotás) keresztül valósul meg, amelynek során megszüntetik az összes olyan akadályt, amely korlátozó hatással bír a fent említett elemek áramlására.³⁶ Az egységes belső piac kialakulásához azonban ez pozitív közösségi – ma már uniós – jogalkotással kell hogy párosuljon, amely megteremti a közös piaci szabályozást. Ezt már az EU intézményei – az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatával együtt – alkotják meg. Fontos azonban megjegyezni, hogy nehéz komolyabb tartalmi különbséget találni a két fogalom között.³⁷

A vámunió, amelyet a Római Szerződések hatálybalépését követő 12 év alatt terveztek megvalósítani, végül már 1968-ra,³⁸ míg az egységes belső piac – szinte teljes körűen – 1993-ra³⁹ alakult ki az Európai Unióban.

A vámunió

A vámunió az EU kizárólagos hatáskörei közé tartozó szakpolitika.⁴⁰ Ennek megfelelően minden ezen területre tartozó kérdésben a rendes jogalkotási eljárással döntenek az uniós intézmények.⁴¹

A vámunió, ahogy azt fentebb is említettük, azt jelenti, hogy a tagállamok közötti vámokat, valamint az azzal azonos hatású díjakat leépítik, hogy az áruk akadálytalan mozgását biztosítsák, valamint a külső országokból származó áruk tekintetében azonos szabályok, tarifák vagy kvóták vonatkoznak, az áru EU-ba való belépésének helyétől függetlenül.⁴² Ezzel párhuzamosan, ha egy termékre a belépési országban a vámtételt már megfizették, akkor azt onnantól szabadon szállíthatják bármely más uniós ország területére.⁴³

A vámunió fontosságát – a kizárólagos uniós hatáskör mellett – jól mutatja, hogy az alkalmazása alóli kivételre szinte semmilyen lehetőség nincs.

A négy szabadság – az áruk szabad mozgása

A vámunió és a belső piac közötti legfontosabb különbség a **négy szabadság**, vagyis az áru, a személyek és munkavállalók, a szolgáltatások, valamint a tőke szabad mozgása az Európai Unión belül. Az akadálymentes áramlásuk megteremtésére való igény már a Római Szerződések aláírásával megszületett, azonban kialakulása csak az Egységes Európai Okmány elfogadásának köszönhetően, 1993-ra alakult ki.

³⁵ Uo., 19–23.

³⁶ Jeney Petra, Kende Tamás, Löwenberg Viktória: *Európai közösségi jog*. Harmadik kiadás. Novissima Kiadó, Budapest, 2015, 237–238.

³⁷ Uo.

³⁸ Horváth Zoltán, Ódor Bálint: *Az Európai Unió szerződéses reformja – az Unió Lisszabon után*. HVG-ORAC, Budapest, 2010, 207.

³⁹ Uo., 229.

⁴⁰ EUMSZ. 3. cikk (1) bekezdés a) pont.

⁴¹ Horváth, Ódor: *i. m.*, 208.

⁴² Jeney, Kende, Löwenberg: *i. m.*, 291–292.

⁴³ Horváth, Ódor: *i. m.*, 207.

A belső piacot két formájában is megtalálhatjuk a Lisszaboni Szerződésben; a belső piac működéséhez szükséges versenyszabályok kialakítása kizárólagos uniós, míg a belső piac megosztott hatáskörbe tartozik.⁴⁴ A négy szabadság kérdése ez utóbbi, megosztott hatáskörök közé tartozik.

A kereskedelmi együttműködés legalapvetőbb eleme az **áru**. Ennek fogalmát azonban nem adják meg az EU alapító szerződésai; kidolgozását az Európai Bíróság joggyakorlata adja meg. Áru alatt olyan terméket, dolgot kell érteni, amelynek értéke pénzben kifejezhető, valamint ami forgalomképes, vagyis a kereskedelmi ügyletek tárgya lehet.⁴⁵

Az áruk szabad mozgását egyrészt az előző alfejezetben leírt vámunió felállítása, valamint a tagállamok közötti **mennyiségi korlátozások és azokkal egyenértékű korlátozások eltörlése** biztosítja. Ezt a Lisszaboni Szerződés is kimondja, miszerint „a tagállamok között tilos a behozatalra vonatkozó minden mennyiségi korlátozás és azzal azonos hatású intézkedés”⁴⁶ A mennyiségi korlátozások közé tartoznak a vámok és más mennyiségi korlátozások. Ezek megszüntetése viszonylag egyszerűen megoldható volt. A mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedések megszüntetése azonban nagyobb kihívást jelentett, hiszen ezek számtalan formában megvalósulhatnak, és országról országra eltérőek lehetnek.⁴⁷ A mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedések az áru tulajdonságaihoz vagy a kereskedelműkhöz kötődő más aspektusai alapján akadályozzák az áruk szabad áramlását – míg a vámok, illetve azokkal azonos hatásúak a termékek mennyiségével állnak kapcsolatban.⁴⁸

Bonyolultságának köszönhetően a **mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedések** részletes kidolgozását nem az alapszerződések, hanem az Európai Bíróság hajtotta végre folyamatosan fejlődő joggyakorlatában. Döntéseiben a Bíróság kifejtette, hogy a tagállamok minden olyan kereskedelemre vonatkozó szabályát, amely közvetlenül vagy közvetve, ténylegesen vagy potenciálisan akadályozhatja a Közösségen belüli kereskedelmet, mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedésnek kell tekinteni. Majd a későbbiekben finomították a meghatározást, amely szerint az értékesítés korlátozható a tagállami szabályozások által, ha az ország területén működő minden kereskedőre kiterjed, és nem megkülönböztető a hazai és más uniós országból származó termékek között.⁴⁹

Az áruk szabad mozgásának egy másik fontos elemét az ún. **kölcsönös elismerés** elvét szintén az Európai Bíróság dolgozta ki egyik legtöbbet hivatkozott ügyében, a **Cassis de Dijon-ügyben**.⁵⁰ Az eset lényege az volt, hogy a Franciaországban szabadon forgalmazható feketeteribizli-likórt a német hatóságok nem akarták kereskedelmi forgalomba engedni „likórként” annak alacsonyabb alkoholfoka miatt. Az ítélet kifejtette, hogy azon termék, amely a Közösség egyik államában termékként elismert és forgalmazható, az a többi tagállamban is annak tekintendő.

Bár az áruk szabad áramlása az egyik legelső eleme a belső piacnak, azonban nem tekinthető abszolút szabadságnak; mind írott, mind íratlan **kimentési okokat** is ismerünk, amelyek esetén korlátozásokat vezethet be egy tagállam. Az írott okokat az EUMSZ rögzíti. Eszerint a közérkölc, a közrend, a közbiztonság, az emberek, állatok és növények egészségének és életének védelme, a

⁴⁴ EUMSZ 3-4. cikk

⁴⁵ Jeney, Kende, Löwenberg: *i. m.*, 295.

⁴⁶ EUMSZ 43. cikk.

⁴⁷ Horváth, Ódor: *i. m.*, 229.

⁴⁸ *Uo.*

⁴⁹ Legfontosabb vonatkozó döntései a Dassonville-ügyben – amelynek során megszületett az ún. Dassonville-formula (8/74 Procureur du Roi v Benoît és Gustave Dassonville [1974] EBHT 0837) – valamint a Keck-ügyben (C-267 és 268/91. sz. ügy Keck és Mithouard [1993]) születtek.

⁵⁰ 120/78 Rewe-Zentral AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis de Dijon) [1979] EBHT 0649

történelmi és régészeti, valamint az ipari és kereskedelmi tulajdon védelme által indokolt esetekben az áruk mozgása korlátozható.⁵¹ Az íratlan okok esetében a Cassis de Dijon-ügyből kidolgozott Cassis-formula alapján mentheti ki a tagállam az általa bevezetett korlátozást. Eszerint akkor menthető az eltérő szabályozás, ha nincs vonatkozó uniós norma, a korlátozás nyomós közérdek által indokolt és megkülönböztetés nélkül alkalmazott bármely tagállamból származó termékre.

A személyek szabad áramlása – munkavállalók, személyek, letelepedés

A személyek szabad áramlása kezdetben mint a munkavállalók és családjuk szabad mozgása jelent meg a közösségi jogban. Később azonban, a belső piac kialakításával párhuzamosan ez szélesebb tartalmat nyert, és a Maastrichti Szerződés által bevezetett uniós polgárság már tartalmazta az EU polgárainak gazdasági tevékenységüktől független mozgásszabadságát. Továbbra is eltérő szabályok vonatkoznak azonban a gazdasági tevékenységet végző személyekre – legyenek akár természetes, akár jogi személyek – és az azt nem végző természetes személyekre. Az előbbiek minden különösebb korlátozás vagy adminisztratív eljárás nélkül mozoghatnak. A gazdasági tevékenységet nem folytató állampolgárok három hónapon belül szabadon utazhatnak és tartózkodhatnak más tagállamban, azonban ezt követően tartózkodási engedélyt kell kérniük, amelynek minimális feltételei leginkább az önfenntartáshoz kapcsolódnak.⁵² Részletesebben csak az első kategóriával foglalkozunk.

Két fogalmat kell alaposabban körüljárni: **a munkavállalás és a letelepedés szabadságát**. Az Európai Bíróság jogértelmezése szerint munkavállaló az, aki meghatározott ideig, egy másik személy számára és irányítása alatt, ellenszolgáltatás ellenében gazdasági értékkel bíró tevékenységet fejt ki.

A letelepedés olyan helyváltoztatás, amely tartósan gazdasági tevékenység végzésére irányul egy másik tagállamban. Megkülönböztethetünk elsődleges és másodlagos letelepedést. Elsődleges letelepedés esetén a természetes személy lakhelyét, a jogi személy – bármilyen cég, vállalkozó stb. – székhelyét egy másik uniós országba helyezi át. A másodlagos letelepedés esetén egy EU-s jogi személy egy másik tagországban fióktelepet vagy leányvállalatot hoz létre.

A személyek szabadsága, hasonlóan a többihez, különböző okokból korlátozható. Az EUMSZ vonatkozó cikke a közhatalom gyakorlását a szabadság által érintett körön kívül helyezi, valamint a közrend, közérkölc és közegészségügy kategóriáját mint a korlátozó intézkedések jogalapját jelöli meg.

Érdemes kitérni a közszolgálati foglalkoztatás egyes vonatkozásaira, ugyanis közhatalmi tevékenység gyakorlásának, illetve olyan állás betöltésének állampolgársághoz kötése, amely esetben ez nemzetbiztonsági szempontból indokolható, nem ellentétes az uniós joggal. A tagállamok a Szerződések vonatkozó rendelkezésére és a Bíróság esetjogára hivatkozással tart(hat)ják fenn egyes közszolgálati állásaikat saját állampolgáraik számára.

A szolgáltatás szabadsága

A szolgáltatások szabad áramlása a négy szabadság egy különös esetének számít, szubszidiárius jelenség. Akkor beszélhetünk szolgáltatásról, ha olyan díjazás ellenében végzett tevékenységről van szó, amely nem esik az áruk, a személyek vagy a tőke szabad mozgására vonatkozó előírások alá.

⁵¹ Mohay Ágoston, Szalayné Sándor Erzsébet (szerk.): *Az Európai Unió joga*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2015, 264.

⁵² Horváth, Ódor: *i. m.*, 230–231., 236–237.

Az európai jog hatálya alá tartozó szolgáltatásnyújtásról akkor beszélhetünk, ha az azt nyújtó és az azt igénybevevő eltérő tagállamban honos.⁵³

A jogviszonyban szereplők szempontjából kiindulva megkülönböztethetünk aktív és passzív szolgáltatásnyújtást. Ha egy uniós polgár egy másik tagállamban igénybe vesz valamilyen szolgáltatást – például beül egy étterembe vagy fogászati ellátást vesz igénybe –, akkor passzív szolgáltatásnyújtásról beszélhetünk. Ha ugyanez az állampolgár viszont egy másik uniós tagországban ideiglenesen valamilyen gazdasági tevékenységet végez – az ügyvéd valamely másik tagállamban látja el a képviselőt vagy az idegenvezető csoportot kíséri egy másik tagállamba –, a szolgáltatásnyújtás aktív. Az aktív szolgáltatásnyújtást a legnehezebb a letelepedés szabadságától elhatárolni. Itt arra kell figyelemmel lenni, hogy a gazdasági tevékenység ideiglenes vagy tartós-e, a szolgáltatásnyújtó lakhelyet vagy székhelyet, leányvállalatot, fióktelepet hoz-e létre a másik tagállamban vagy csak ideiglenesen tevékenykedik ott.

A szolgáltatásnyújtás szabadsága, ahogy a négy szabadság mindegyike, bizonyos jól meghatározott, kivételes esetekben korlátozható. Ezen esetben négy feltételnek kell együttesen megvalósulnia: a korlátozó rendelkezés megkülönböztetés nélkül alkalmazandó, a közérdek miatt szükséges és a cél elérésére alkalmas, valamint arányos az elhárítandó probléma súlyával. Az EUMSZ vonatkozó részei szerint a személyek szabad mozgásához hasonlóan a szolgáltatásnyújtás is korlátozható a közrend, közérdeke és közegészségügyi okokból. A bírói esetjog ezt a felsorolást még további tárgykörökkel bővíti.

A tőke szabad áramlása

A **tőke szabad mozgása** kezdetben nem alakult ki teljes körűen. A belső piac kialakításával és a Gazdasági és Monetáris Unió bevezetésével azonban gyors ütemben leépítették a tőke mozgás előtt álló akadályokat. Ezen szabadság különlegessége abban áll, hogy nemcsak az EU tagállamai viszonyában, hanem a tagországok és harmadik államok viszonyában is fenn kell hogy álljon.⁵⁴

Ennek megfelelően a korlátozási lehetőségek is részben különböznek az eddigiektől; a tagállamok nagyobb mozgástérrel rendelkeznek EU-n kívüli partnerekkel szembeni korlátozások bevezetésének tekintetében, illetve az egész uniós, a közös kül- és biztonságpolitika keretén belül korlátozhatja az EU és egy adott állam viszonyában a tőkeáramlást. Kiemelendő még a terrorizmus elleni fellépés keretében értelmezhető forrásbefagyasztás is.⁵⁵

A tőke szabad áramlásának kérdéseiben a Tanácson és a Parlamenten felül az EKB is döntési jogosítványokkal rendelkezik.⁵⁶

6.2.2. MEZŐGAZDASÁG ÉS HALÁSZAT

A mezőgazdasági és halászati politikák az EU újraelosztó politikái közé tartoznak, amelyeket az EUMSZ a megosztott hatáskörök közé sorol.⁵⁷ A közösen gyakorolt politikák között azonban ezek az inkább uniós szinten szabályozott területek közé tartoznak.

⁵³ Horváth, Ódor: *i. m.*, 232.

⁵⁴ Horváth, Ódor: *i. m.*, 232–233., 238–239.

⁵⁵ *Uo.*

⁵⁶ *Uo.*

⁵⁷ EUMSZ 4. cikk (2) d).

Közös Agrárpolitika

A **Közös Agrárpolitika (KAP)** már az integráció 1957-es kialakulásakor az együttműködés egyik sarokköve volt. Ez egyrészt a terület sajátosságainak, másrészt bizonyos tagállami preferenciáknak köszönhető. Az agrárium speciális tulajdonságainak köszönhetően legtöbbször az államilag támogatott területek közé tartozik. A szektorbeli termelés egyrészt erősen kitett a természeti viszonyoknak, így nem minden évben lehet rentábilis; a megtérülés jóval alacsonyabb, mint a szekunder vagy a tercier területeken, ezáltal az ebben dolgozók életszínvonala alacsonyabb; ezzel egyszerre azonban a terület működése stratégiai fontosságú az adott állam részére.⁵⁸ A Római Szerződések aláírásakor az agrárpolitika kialakítása elsődleges francia érdek volt, amelyet a vámunióért cserébe a többi tagállam is elfogadott.

A politika fő céljai a (1) termelékenység növelése, a (2) szektorban élők megélhetésének biztosítása, a (3) piacok stabilizálása, az (4) ellátás biztosítása és a (5) fogyasztók számára elfogadható ár biztosítása voltak.⁵⁹

Az 1962-re kialakuló rendszert az **Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap (EMOGA)** működtette, fő eszközei a közös ár, az intervenciós felvásárlások, az exporttámogatások és az agrárlefölözések voltak.⁶⁰ A rendszer három alapelv mentén működött: 1. Az egységes piac elve, amely szerint a közösségen belül az agrártermékek szabad mozgását és egységes versenyszabályait kell kialakítani. 2. A közösségi preferencia elve, amely azt jelenti, hogy a közösségi terméket és piacot védelemben kell részesíteni a külső versennyel és a világpiaci árhullámzásokkal szemben. 3. A harmadik alapelv pedig a pénzügyi szolidaritás elve, ami a finanszírozást az európai szintre helyezi.⁶¹

Ezeket keresztül egy drága és sok szempontból kontraproduktív rendszert alakítottak ki, amelyek túlermelést, az erőforrások túlzó kihasználását hozták magukkal, a közösségi költségvetés közel kétharmadát lekötve. A Római Szerződésekben lefektetett öt alapvető célt azonban nagyrészt sikerült teljesíteni.

A KAP reformja szinte működésének elindulásától az európai napirenden volt, megvalósítására azonban 1992-ig várni kellett. Az uniós költségvetésre gyakorolt nyomás, valamint a kontraproduktív és környezetkárosító termelési rendszer megszüntetése érdekében csökkentették a garantált közös árakat, és bevezették a termelésfüggetlen jövedelemkompenzációt. A kifizetéseket sok esetben a földterületek termelés alóli kivonásához, illetve minden esetben környezetvédelmi előírásokhoz kötötték. Megteremtették továbbá a szektorban dolgozók karkedvezményes nyugdíjba vonulásának lehetőségét is. Ezzel párhuzamosan egy újabb célt adtak a KAP számára a szektor tájjellegének és kultúrarculatának megőrzése feladatával.⁶² Az 1992-es reform sikeresnek tekinthető, azonban további fejlesztésre szorult, köszönhetően a keleti bővítésnek, valamint a változó világpiaci trendeknek.

A KAP legjelentősebb átalakítása az Agenda 2000-ben szereplő 2003-as reform volt. Ennek keretén belül jelentősen csökkentették a garantált közös árakat és növelték a jövedelemtámogatásokat, valamint a kifizetéseket szigorú környezetvédelmi, állategészségügyi és higiéniai szabályokhoz kötötték,⁶³ ezzel támogatva a fejlesztést és az innovációt a szektorban. Kialakítottak egy össze-

⁵⁸ Arató, Koller: *i. m.*, 123.

⁵⁹ Horváth, Ódor: *i. m.*, 248.

⁶⁰ Arató, Koller: *i. m.*, 123–126.

⁶¹ Horváth, Ódor: *i. m.*, 248.

⁶² *Uo.*, 249.

⁶³ *Uo.*

vont gazdaság-támogatási rendszert, amely elválasztja a termelést és a támogatást, csökkentették a közvetlen kifizetéseket, valamint a vidékfejlesztési aspektust tették domináns elemmé a szakpolitikán belül.⁶⁴

A Közös Agrárpolitika fejlesztése és reformjai azóta is folyamatosak. Ennek mentén az Európai Bizottság 2018-ban javaslatot nyújtott be a KAP megújítása céljával, amelynek kapcsán a 2021–2027 közötti uniós költségvetés elfogadását követően nyílt meg a lehetőség a megalapozott döntéshozatalra. Az új KAP a várakozásoknak megfelelően 2022-től léphetne érvénybe. A cél továbbra is az európai mezőgazdasági szereplők erőteljes támogatása, amely záloga a vidéki térségek prosperitásának és a jó minőségű élelmiszerek előállításának. A várakozások szerint a javaslatok lehetővé tennék, hogy a KAP hozzájáruljon az európai zöld megállapodás, azon belül is elsősorban „a termelőtől a fogyasztóig” stratégia és a biodiverzitási stratégia céljainak megvalósításához. A Bizottság javaslatai (amelyeket kilenc célkitűzés keretében fogalmaztak meg) a mezőgazdasági termelők számára méltányos feltételek és stabil gazdasági jövő biztosítására; a KAP keretében nagyobb ívű környezeti és éghajlat-politikai célok meghatározására; az agrárium központi szerepének megőrzésére irányulnak.

Közös halászati politika

A **közös halászati politikára** korábban az agrárpolitika részeként tekintettek. A szakpolitika végül 1983-ra épült ki, és fő szempontjai a (1) halállomány közös megőrzése, a (2) közös piac szervezése, a (3) strukturális intézkedések, valamint a (4) külső országokkal kötött közös megegyezések lettek. Ezen szempontok figyelembevételével alakították ki a rendszer eszközeit is. A legfontosabb elem az ún. halmennyiségi kvóta, amely fajtákra bontva határozza meg a tagállamok által kifogható összes megengedett fogást. A piac megteremtése érdekében közös forgalomba hozatali szabályokat, termelői szervezeteket, ármechanizmusokat és kompenzációs rendszert, illetve a piaci zavarok kezelésére alkalmas biztonsági intézkedéseket hoztak létre és alakítottak ki. A strukturális intézkedések a szektorban dolgozók térségeinek fejlesztését és az ágazat modernizációját segítik. A halászati politika területén a Lisszaboni Szerződés jelentős újítást is hozott, kiemelve a területet az agrárpolitika alól. Bár az uniós költségvetésben csökkent a mezőgazdaság és a halászat aránya, azonban még mindig ez a két terület alkotja együtt az EU legnagyobb redistributív politikáját.

6.2.3. SZABADSÁGON, BIZTONSÁGON ÉS A JOG ÉRVÉNYESÜLÉSÉN ALAPULÓ TÉRSÉG

A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség kiépítése az Európai Tanács által elfogadott programokra⁶⁵ alapozott. A tagállamok közti rendőri együttműködés céljából első lépésként 1976-ban létrejött a Trevi-csoport⁶⁶ amely az igazságügyi és belügyminisztériumok képviselőinek kormányközi hálózatára épült. A négy szabadság elvének, elsősorban a személyek szabad mozgásának megvalósulása, illetve ezzel szoros összefüggésben a schengeni rendszer fokozatos kiépülése a nyolcvanas évektől egyre növekvő biztonsági kockázatot is jelentett, így a kezdetektől szükségessé tette a bel- és igazságügy területén a szorosabb kormányközi szintű együttműködést.

⁶⁴ Uo.

⁶⁵ Tamperei (1999–2004), hágai (2004–2009) és stockholmi (2010–2014) programok

⁶⁶ Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale

Az 1987-ben hatályba lépő Egységes Európai Okmány már tartalmazott erre vonatkozó elemeket, de jelentős előrelépést az 1992-ben aláírt Maastrichti Szerződés jelentett.

Az Európai Uniót létrehozó Maastrichti Szerződés az unió harmadik pilléréként a bel- és igazságügyi együttműködést indította útjára, és egy Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) felállítására is utalást tartalmazott.⁶⁷ Az Amszterdami Szerződés a schengeni acquis szerződéses keretekbe (az első és harmadik pillérbe) és így az uniós jogba történő átültetésével együtt egyes harmadik pillérhez tartozó területeket (menekültügy, külső határok átlépése, bevándorlás-politika, vámegyüttműködés és igazságügyi együttműködés polgári ügyekben) az első pillérbe helyezett át. A kormányközi együttműködés tárgyat képező harmadik pillér új elnevezése a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés lett.

Az e területen korábban elfogadott kerethatározatok megítélése ma már azonos az irányelvekével. Mind a rendőrségi és büntető igazságügyi együttműködés területén, mind az egyes polgári és kereskedelmi ügyekben lehetőség van másodlagos jogforrások rendes jogalkotási eljárásban történő elfogadására (irányelvek, rendeletek), de e területeken ritkább esetben tanácsi határozatok is szülehetnek (pl. menekültekkel kapcsolatos döntések).

A Lisszaboni Szerződés az EU korábbi pilléres szerkezetének eltörlésével **a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség** létrehozását tűzte ki céljául, amely gyakorlatilag az eredeti, maastrichti szerződéssel létrehozott harmadik pilléres, korábban a bel- és igazságügyi együttműködés által érintett területeket tartalmazza (EUMSZ V. cím, 67–89. cikk). Szakpolitikai értelemben e terület a külső határok ellenőrzésének támogatásától a bevándorlási és menekültügyi politikákra, illetve a határokon átlépő bűnözés elleni küzdelmen keresztül a polgári és büntetőügyekben folytatott igazságügyi, illetve rendőrségi együttműködések foglalta magában. Az e területeken történő együttműködések alól korábban az Egyesült Királyság és Írország mentességeket élveztek (opt in), előbbi kilépésével ez ma Írországra vonatkozik. Dánia pedig teljesen kimaradt (opt out) az együttműködésből.

Az EUSZ 3. cikkének (2) bekezdése kimondja, hogy „az Unió egy belső határok nélküli, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló olyan térséget kínál polgárai számára, ahol a személyek szabad mozgásának biztosítása a külső határok ellenőrzésére, a menekültügyre, a bevándorlásra, valamint a bűnmegelőzésre és bűnüldözésre vonatkozó megfelelő intézkedésekkel párosul”.

A Lisszaboni Szerződés a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségen belül a személyek szabad mozgása és a hatékony jogvédelem érdekében négy kategóriába sorolta a térséggel összefüggő kérdéseket, ahol ezt követően az unió is beavatkozhat, és döntéshozatalában főszabályként a rendes jogalkotási eljárás érvényesül (EUMSZ 67–89. cikkek):

- (1) a határok ellenőrzésével, a menekültügygel és a bevándorlással kapcsolatos politikák;
- (2) igazságügyi együttműködés polgári ügyekben (pl. családjogi, öröklési ügyek);
- (3) igazságügyi együttműködés büntetőügyekben (pl. a szervezett bűnözés elleni küzdelem, számítógépes bűncselekmények, gyermekek szexuális kizsákmányolása elleni küzdelem, büntetőeljárás garanciák, áldozatvédelem, európai elfogatóparancs stb.);
- (4) és a rendőrségi együttműködés (pl. közös nyomozócsoportok).⁶⁸

⁶⁷ Darren Neville: *Rendőrségi együttműködés. Európai Parlament. Ismertető az Európai Unióról*, 05/2016. Forrás: www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.7.html (utolsó letöltés: 2016. augusztus 1.)

⁶⁸ A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=URISERV%3Aai0022> (utolsó letöltés: 2016. augusztus 1.)

A Lisszaboni Szerződés e területtel kapcsolatban több újítást is tartalmaz:

- a hatékonyabb és demokratikusabb döntési eljárást a fokozottabb elszámoltathatóság és jogbiztonság érdekében (főszabály a rendes jogalkotási eljárás);
- az Európai Unió Bíróságának megnövekedett hatáskörét;
- a nemzeti parlamentek szerepének megerősítését (szubszidiaritásvizsgálat, illetve az Eurojust és az Europol értékelésében való részvétel: az EUMSZ 85. és 88. cikke).;
- a kötelező erejű Alapjogi Chartával és az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló egyezményhez való csatlakozás kimondásával az alapjogok megerősítését.

A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséggel kapcsolatos célkitűzéseket az EUMSZ 67. cikke foglalja össze:

- „Az Unió egy a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséget alkot, amelyben tiszteletben tartják az alapvető jogokat és a tagállamok eltérő jogrendszereit és jogi hagyományait.
- Az Unió biztosítja a személyek belső határokon történő ellenőrzések alóli mentességét, továbbá a menekültügy, a bevándorlás és a külső határok ellenőrzése terén a tagállamok közötti szolidaritáson alapuló olyan közös politikát alakít ki, amely a harmadik országok állampolgáraival szemben méltányos bánásmódot biztosít. E cím alkalmazásában a hontalan személyeket harmadik ország állampolgárának kell tekinteni.
- Az Unió a bűncselekmények, a rasszizmus és az idegengyűlölet megelőzésére és leküzdésére irányuló intézkedésekkel, valamint a rendőri, az igazságügyi és az egyéb, hatáskörrel rendelkező hatóságok koordinációjára és együttműködésére irányuló intézkedésekkel, továbbá a büntetőügyekben hozott bírósági határozatok kölcsönös elismerése és – amennyiben szükséges – a büntető jogszabályok közelítése révén a biztonság magas szintjének garantálásán munkálkodik.
- Az Unió – különösen a polgári ügyekben hozott bírósági és bíróságon kívüli határozatok kölcsönös elismerésének elvével – megkönnyíti az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést.”

A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozásával összefüggő szakpolitikai feladatok kezelésére uniós ügynökségek jöttek létre:

- a nemzeti rendőrségi hatóságok közötti együttműködést segítő, hágai székhelyű Europol (amely 2010 óta uniós ügynökségként működik);
- a 2000-től a közös rendőrképzési képességet megvalósító Európai Rendőrakadémia (CEPOL), amely 2014-től Budapesten működik;
- a szervezett bűnözés elleni fellépés érdekében a büntetőügyekben a tagállamok között folytatott igazságügyi koordináció és együttműködésre létrehozott Eurojust;
- az alapvető jogok és a megkülönböztetés elleni fellépés céljából létrehozott Alapjogi Ügynökség (FRA);
- a Kábítószer és a Kábítószer-függőség Európai Megfigyelőközpontja (EMCDDA);
- a külső határok védelmének összehangolásáért felelős Frontex;
- az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal (EASO);
- a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagyméretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző európai ügynökség (EU-LISA);
- A nemek közötti egyenlőség kérdésével foglalkozó, uniós tudásközpontként is működő Nemek Közötti Egyenlőség Európai Intézete (EIGE).

A Lisszaboni Szerződés teremtette meg a jogi alapot az Európai Ügyészség létrehozására, megerősített együttműködés keretében. Az Európai Ügyészséghez eddig 22 tagállam csatlakozott. A főügyész és a 22 európai ügyész 2020 szeptemberében tette le az esküt az Európai Bíróság előtt. A független uniós testületként működő Európai Ügyészség (EPPO) hatáskörébe az uniós pénzügyi érdekeket sértő csalás, korrupció, pénzmosás és határokon átnyúló hozzáadottérték-adó csalás bűncselekmények gyanújának kivizsgálása, az elkövetők büntetőeljárás alá vonása fog tartozni. A magyar kormány nem kíván részt venni a megerősített együttműködésben..

6.2.4. KÖZLEKEDÉS

A közlekedés mint együttműködési terület már a Római Szerződéseket előkészítő messinai konferencián is előkerült, hiszen a közös piac és a kereskedelmi együttműködés általános kialakításának elengedhetetlen eleméről beszélünk.⁶⁹ Ennek megfelelően a terület az EGK szerződés részét képezte, azonban a valós együttműködésre sokáig kellett várni. Az 1986-os Egységes Európai Okmány, amely az egységes belső piac kialakításának forgatókönyvét állította fel, valamint az 1993-as Maastrichti Szerződés az a két dokumentum, amely a közlekedéspolitika dinamikusabb fejlődését hozta magával.⁷⁰

A közlekedéspolitika 1985-ig leginkább a **különböző tagállami szakpolitikák egységesítésére** törekedett a jogharmonizáció eszközén keresztül. A Római Szerződések nyomán kialakuló másodlagos közösségi jog a fuvarozók és a szállítási szolgáltatást nyújtók közötti diszkriminációt, valamint a nemzeti protekcionista rendelkezéseket, kvótákat, engedélyeket és egyéb állami beavatkozási formákat tiltotta.⁷¹ Ebből az időszakból kiemelkedően fontos a 65/271/EGK határozat, amely végül lefektette a harmonizáció alapjait az ágazatra vonatkozó adózás, állami beavatkozás és szociális juttatások területén. Az Egységes Európai Okmány, illetve az azt előkészítő Fehér Könyv kidolgozásáig a Közösség komoly lépéseket tett a területen a közlekedési szolgáltatókra vonatkozó versenyszabályok harmonizált kialakítására, a szárazföldi közlekedés átfogó struktúrájának kialakítására, valamint a diszkrimináció csökkentésére.⁷²

A terület második fontos fejlődési szakasza a Maastrichti Szerződés rendelkezéseinek végrehajtásáig tart, és a **liberalizációval** fémjelvezhető. A különböző közlekedési ágazatok piacai a kilencvenes évek alatt fokozatosan szabaddá váltak, és az ún. kabotázs tilalmát mind a közúti, a vasút, a vízi és a légi közlekedésben eltörölték. Ez azt jelentette, hogy bármely európai fuvarozó vagy szállító végezhetett úgy belföldi fuvarozást egy tagállam területén, hogy az adott országban nem rendelkezett sem székhellyel, sem fiókteleppel vagy leányvállalattal. Ennek lehetővé tételéhez szükséges volt egy európai szinten elismert engedélyezési rendszer kialakítása, amely a korábbi szakasz harmonizációs alapjaiból fejlődött ki.⁷³

A harmadik szakasz a kabotázs általánossá válásától napjainkig tart, és az **infrastrukturális fejlesztések** állnak a középpontjában. Mivel kialakultak egy integrált közlekedéspolitika szakpolitikai és jogi lehetőségei, így az infrastrukturális háttérrel is időszerű volt fejleszteni. Ennek egyik fő eleme nem más, mint a Transzeurópai hálózatok (TEN) program – lásd részletesebben később –,

⁶⁹ Horváth, Ódor: *i. m.*, 105–110.

⁷⁰ *Uo.*, 256–257.

⁷¹ Kende Tamás, Szűcs Tamás (szerk.): *Bevezetés az Európai Unió szakpolitikáiba*. CompLex Kiadó, Budapest, 2009, 895–897.

⁷² *Uo.*

⁷³ *Uo.*

amely a Maastrichti Szerződéssel jött létre. Ennek közlekedési aspektusa nem más, mint a közút és a vasúthálózatok összekapcsolásának kialakítása. Az EU olyan egységes teret szándékozik kialakítani, ahol a tagállamok minden területe viszonylag könnyen elérhető mind az áru-, mind a személyszállítás által is. A TEN közlekedési céljai az elzárt területek bekapcsolására és az integrált közlekedési csatornák kialakítására vonatkoznak. A közlekedés az EUMSZ szerint a megosztott hatáskörök közé tartozik,⁷⁴ ahol az EU – köszönhetően az úthálózatok magas fejlesztési költségeinek – főként támogató, finanszírozó szerepkörben jelenik meg az ERFA-n, illetve a Kohéziós Alapokon keresztül.⁷⁵

Látható tehát, hogy a közlekedéspolitika fejlődése még nem tekinthető teljesnek, azonban az egységes piac kialakításának igénye komoly lendületet adott az ágazatnak, még akkor is, ha ez a tagállamok által értékesnek tartott terület, melynek liberalizációja és integrációja ennek köszönhetően a tervezettnél jóval lassabban halad.

6.2.5. VERSENYJOG ÉS ADÓZÁS

*Versenyjog*⁷⁶

Az integráció alapjául szolgáló négy alapszabadság csak akkor érvényesülhet, ha a verseny szabadságával is párosul. Az Európai Közösségek megalakulásakor ezért az alapítók igen nagy hangsúlyt helyeztek arra, hogy biztosítsák a közös piacon belüli versenyt. Ennek fő oka, hogy a verseny alapfeltétele, mozgatója a gazdasági növekedésnek, a társadalom jólétének. A verseny érvényesülése a fogyasztók alapvető érdeke, hiszen a verseny teszi lehetővé, hogy a fogyasztók a termékeket és szolgáltatásokat a legjobb feltételekkel vásárolhassák meg. Ezért az alapító szerződések kidolgozásakor a tagállamok kiemelten ügyeltek arra, hogy a kereskedelem felszámolt akadályai – amelyek korábban szintén gátolták a tagállamok termelői közötti versenyt – helyébe ne léphessenek egyéb versenykorlátozó jelenségek, mint például a piaci szereplők piacfelosztó, versenykorlátozó magatartásai, megegyezései. Az alapítók ezért közösségi szintű versenypolitika folytatását határozták el, amelyhez a piaci verseny érvényesülését biztosító közösségi versenyjogra volt szükség.

A **belső piaci versenyt** érintő minden döntés a mai napig uniós szinten születik. A versenypolitikában az uniós szint súlyát mutatja, hogy megvalósításában kiemelt szerepe van a Bizottságnak, amely az uniós verseny őrének tekinthető. A Bizottság feladatai közül e területen rendelkezik a legnagyobb önállósággal, a tagállamok ezen a területen ruházták rá a legerősebb döntéshozói, végrehajtói és tagállamokat ellenőrző jogköröket.

A verseny központi szerepének hangsúlyozása mellett ugyanakkor a közös versenypolitika filozófiája nem a klasszikus szabad verseny elvére épül. Az EU versenyjoga elismeri, hogy bizonyos esetekben lehetséges a verseny korlátozása. Ezt a versenyjog általában különböző szociális szempontok (pl. a foglalkoztatottsági szint javítása), hosszú távú gazdasági érdekek (pl. kis- és közepes vállalatok fejlődése, születő iparágak megerősítése) és fogyasztói érdekek alapján elfogadja.

A verseny hatékony érvényesülése érdekében az EU versenyjoga létrehozásának két meghatározó célkitűzése volt: egyrészt a piaci szereplők számára megtiltani, hogy különféle magatartással, megegyezésekkel csökkentse a versenyt, másrészt megakadályozni, hogy a tagországok

⁷⁴ EUMSZ 4. cikk (2) g).

⁷⁵ Kende, Szűcs (szerk.): *i. m.*, 939.

⁷⁶ Nemzeti Közszerológati Egyetem: *Általános közigazgatási ismeretek V. modul: Az Európai Unió szervezete, működése és jogrendszere*. Budapest, 2015, 68–70.

versenykorlátozó intézkedésekkel támogathassák saját nemzeti vállalataikat, valamint kedvezményezzék állami tulajdonú vállalataikat. E két célkitűzésnek megfelelően a versenyre vonatkozó uniós rendelkezések két csoportra oszthatók.

Az első csoport a vállalatok magatartásával, megállapodásaival és a vállalati koncentrációkkal, a másik csoport a tagállamokkal, illetve az általuk nyújtott különféle támogatásokkal, valamint az állami vállalatokkal foglalkozik.

A vállalkozásokra vonatkozó uniós versenyjogi szabályok közé tartozik a **versenykorlátozó megállapodások és magatartások tilalma**, illetve a **gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalma**. A gazdasági erőfölénnyel való visszaélés megakadályozása érdekében a másodlagos jog alapján a Bizottság az uniós dimenzióval bíró **piaci koncentrációkat is ellenőrzi**. A vállalatokra vonatkozó versenyszabályok célja, hogy a belső piacon ne menjen végbe a versenyt korlátozó monopolizációs folyamat. Ehhez meg kell akadályozni, hogy egyes vállalatok felosszák egymás között a piacot különböző versenykorlátozó magatartással, megállapodásokkal; biztosítani kell, hogy a domináns pozícióval bíró vállalatok erejüket ne a piaci verseny csökkentésére, kiiktatására használják fel; továbbá meg kell gátolnia az olyan vállalati koncentrációkat, amelyek létrehozása a piaci versenyt veszélyezteti. Minden olyan vállalati magatartás tilos, amely a tagállamok közötti kereskedelmet korlátozhatja vagy torzíthatja. A tilalom egyaránt vonatkozik a horizontális (azonos termelési vagy kereskedelmi fázisban lévő vállalatok) és a vertikális (különböző – egymást követő – termelési vagy kereskedelmi fázisban lévő vállalatok) versenykorlátozó megállapodásokra, összehangolt magatartásokra is. Az anya- és leányvállalat közötti megállapodás azonban nem tilos. Fontos rendelkezés, hogy a vállalatnak nem feltétlenül kell honosnak lennie az EU-ban ahhoz, hogy érvényesüljenek rá az uniós versenyjog rendelkezései, elég az EU piacán való jelenlét.

A vállalatok esetében kivétel lehet a versenyszabályok alkalmazása alól az olyan versenykorlátozó tevékenység, amely uniós gazdasági vagy szociális célok elérését célozza, illetve a fogyasztók érdekeit szolgálja.

Az államokra vonatkozó versenyszabályok kimondják, hogy bármilyen **állami támogatás** vagy állami vállalatoknak nyújtott támogatás, amely korlátozza vagy korlátozással fenyegeti a versenyt – ha érinti a tagállamok közötti kereskedelmet –, összeegyeztethetetlen a belső piaccal. A Bizottság és a Bíróság e rendelkezés alapján igen szélesen értelmezi az állami támogatások körét. Eszerint minden olyan támogatást idesorolnak, amelyeket az állami, helyi vagy regionális szervek nyújtanak, sőt az olyan magánforrásból eredő támogatásokat is beleértik, amelyek az állam közvetlen vagy közvetett domináns befolyása alatt állnak. A támogatás formája, nyújtásának oka és célja lényegtelen, az egyetlen döntő kérdés, hogy hatással van-e a versenyre. A támogatás minden formája tilos, beleértve a szubvenciók mellett a kedvezményes kölcsönt, a kamattámogatást, az adókedvezményt, a társadalombiztosítási hozzájárulás csökkentését, azaz minden olyan rendelkezést, amely csökkenti egyes cégek pénzügyi terheit, gazdasági előnyt biztosítva számukra.

Az uniós versenyjog ugyanakkor természetesen nem utasítja el az állami támogatások lehetőségét, amelyek bizonyos, az unió által is kitűzött gazdaság- és társadalompolitikai célok elérését szolgálják. Az uniós versenyjog elismeri, hogy szükség lehet a nemzeti vállalatoknak és iparágaknak nyújtott támogatásokra, ha ezek gazdasági és szociális célkitűzéseket szolgálnak. Kivétel továbbá a magánszemély fogyasztóknak nyújtott szociális támogatás, a természeti katasztrófák által okozott károk helyreállítására nyújtott támogatás, illetve a volt kelet-német területeknek nyújtott támogatás (az utóbbi kivétel a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésétől számított öt éven belül megszüntethető – ezt azonban a gyakorlatban soha nem alkalmazták⁷⁷).

⁷⁷ Staviczky Péter: A támogatások összeegyeztethetősége és az EUMSZ. egyéb rendelkezései. In: Nyikor György (szerk.): *Állami támogatások*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018. pp. 220.

Adózás

Az EUMSZ 110–113. cikkei biztosítanak bizonyos hatásköröket az uniónak az adózás területén. Azonban ezek a hatáskörök nem jelentenek valódi adópolitikai jogköröket, hanem elsősorban **a diszkriminatív adók tilalmát, a belső piac működésének elősegítését, illetve a verseny torzulásának megakadályozását szolgálják.** Az unió e célok megvalósítása érdekében is csak **a forgalmi adók, jövedéki adók és egyéb közvetett adók esetében** rendelkezik harmonizációs hatáskörrel, és e körben **speciális jogalkotási eljárásban** dönt, amelyben a Tanács egyhangúan határoz. A közvetlen adók körében a tagállamok a **szttenderdek összehangolása, illetve a kettős adóztatás elkerülése és az adóelkerülés megakadályozása** érdekében működnek együtt.

6.2.6. MONETÁRIS POLITIKA

Az EU közös monetáris politikája a **Gazdasági és Monetáris Unió** kialakítása óta létezik, amely a gazdasági integráció legmagasabb együttműködési fokozata. A GMU tökéletes működése esetén az abban részt vevő tagállamok közös valutát használnak, és a résztvevők költségvetéseinek főösszegeit is közösségi szinten határozzák meg. Az Európai Unióban ez a tökéletes működés még nem alakult ki. Jelen alfejezet csak a GMU egyik elemével, a közösségi monetáris politikával foglalkozik, míg a gazdaságpolitika a következő alfejezet tárgyát képezi.

A politika tartalma és koncentrikus körei, az eurózóna

A közös pénz használatának kialakítása szinte közvetlenül a Római Szerződés aláírását és az EGK elindulását követően felmerült mint elérendő cél, hiszen a belső kereskedelem egy komoly költségét és kockázati tényezőjét, az árfolyam-ingadozást és az átváltást szüntette volna meg. A monetáris politika azonban a tagállamok szuverenitásának komoly eleme volt, amelyet a politikai elitek nem szívesen adtak volna fel. Így hiába alakították meg 1958-ban a Monetáris Bizottságot, és hiába dolgozta ki Pierre Werner 1969–1971 között a GMU első tervét, illetve hozták létre 1979-ben az Európai Monetáris Rendszert, a közös fizetőeszköze a Maastrichti Szerződésig várni kellett, az euró fizikai bevezetése pedig csak 2002. január 1-jén történt meg.⁷⁸

Ma a monetáris politikát a Lisszaboni Szerződés, azon országok viszonylatában, amelyek pénzneme az euró, a kizárólagos uniós hatáskörök közé sorolja.⁷⁹ Már ebből a megfogalmazásból is látszik, hogy nemcsak a rendszer kialakítása, hanem a működése is összetettebb, mint más szakpolitikák esetében. A közös pénz esetén ugyanis nemcsak egy plusz intézményrendszer jött létre az Európai Központi Bank, a Központi Bankok Európai Rendszere, illetve az Euró Csoport formájában, de a tagállamokat is három különböző csoportba sorolhatjuk szakpolitikabeli részvételük alapján.⁸⁰

A Gazdasági és Monetáris Uniót három szakaszban vezették be. Az első szakasz a tőkeáramlás liberalizálását, a központi bankok függetlenségének megteremtését, valamint a kezdeti gazdasági harmonizációt tartalmazta. A második szakasz a nemzeti központi bankok közötti együttműködés kialakítását, valamint az 1979-ben kialakított Európai Monetáris Rendszer elemeinek felügyeletét tartalmazta. Ez ma az új árfolyam-mechanizmus, az ERM II-n belüli megmaradást jelenti.

⁷⁸ Arató, Koller: *i. m.*, 143–147.

⁷⁹ EUMSZ 3. cikk (1) c).

⁸⁰ Horváth, Ódor: *i. m.*, 213–220.

A harmadik szakaszt a maastrichti konvergenciakritériumok kétéves betartását követően az euró tényleges bevezetése jelenti.^{81, 82}

A második, illetve a harmadik szakaszbeli részvételük alapján a tagállamokat három csoportba sorolhatjuk. Azon tagállamok, amelyek elérték a harmadik szakaszt – jelenleg 19 tagállam –, alkotják az **eurózónát**. Ezek azok az államok, amelyek fizetőeszköze a közös valuta, és jogosultak eurót kibocsátani. Az ő esetükben a monetáris politika kizárólagos uniós hatáskörben kerül kialakításra, valamint alanyai lehetnek a túlzottdeficit-eljárás szankciós részének is. A második csoport azon tagállamok körét jelenti, amelyek eljutottak az euró előszobájaként is nevezett második szakaszra, azonban a rendszer kialakításakor úgy döntöttek, hogy nem kívánnak részt venni a szorosabb gazdasági együttműködésben, és **opt-outoltak** a harmadik szakasz alól; ide csak Dánia tartozik (a Brexit előtt az Egyesült Királyság is). Ezen országokkal szemben a túlzottdeficit-eljárás csak korlátozásokkal alkalmazható. Végül a harmadik csoportba azon tagállamok tartoznak, amelyek a Maastrichti Szerződés után léptek be az EU-ba, vagyis számukra az euró bevezetése nem választás kérdése, azonban **eddig nem voltak képesek teljesíteni a második szakasz és az ERM II előírásait**, vagyis nem tudták két évig betartani a konvergenciakritériumokat, saját valutájukat használva. Ezen országokkal szemben a túlzottdeficit-eljárás szankciós szakasza addig nem alkalmazható, amíg nem vezették be a közös valutát.

Amint az látható, differenciálódás alakult ki a tagállamok között, amely koncentrikus körökkel ábrázolható. Míg a legnagyobb kör az EU tagállamait tömöríti, addig a kisebb azokat, amelyek a GMU tagjai, míg a legkisebben az eurózóna államait találhatjuk. Ennek és más differenciált együttműködéseknek köszönhetően az európai integrációt többen hagymához hasonlították, európai hagymaként írva le az együttműködést.⁸³

Az eurózónán belül a monetáris politikát az **Európai Központi Bank**, illetve a **Központi Bankok Európai Rendszere** vezeti, a gazdaságpolitikák harmonizációját pedig az Európai Bizottság felügyeli, döntéseket pedig az ECOFIN, vagyis az Európai Unió Tanácsának pénzügy- és gazdasági miniszteri összeállításban üléselő formációja hoz. Ezen belül a csak az eurózónára vonatkozó döntéseket az **Euró Csoport** hozza.

Stabilitási és Növekedési Paktum

A Gazdasági és Monetáris Unió elnevezése kissé félrevezető lehet, hiszen ez valójában az eurózónában működő monetáris unió és 27 tagállam saját fiskális politikái között fennálló gazdaság-harmonizációs folyamatot jelenti. A Maastrichti Szerződés kidolgozta a konvergenciakritériumokat, amelyek ahhoz szükségesek, hogy a tagállamok gazdaságai egymás felé és együtt mozogjanak. Ezek gyakorlatilag negatív szabályozásként határokat próbálnak szabni a tagállami gazdálkodás számára, biztosítván a monetáris unió stabilitását.

A konvergenciakritériumok a következők:

- az árstabilitás kritériuma; miszerint a tagállam inflációja nem lehet 1,5%-kal⁸⁴ magasabb, mint a három legalacsonyabb inflációval rendelkező ország átlaga;
- a költségvetési hiány éves összege nem lehet magasabb a GDP 3%-nál;⁸⁵

⁸¹ Uo.

⁸² EUMSZ 140. cikk.

⁸³ Jan-Emmanuel De Neve: The European Union? How Differentiated Integration is Reshaping the EU. *Journal of European Integration*, 29(2007)/4, September, 503–521. (Az elnevezés egyben szójáték is: az onion angolul hagymát jelent.)

⁸⁴ EUMSZ 13. jegyzőkönyv 1. cikk.

⁸⁵ EUMSZ 12. jegyzőkönyv 1. cikk.

- az ország államadóssága nem lehet magasabb, mint a GDP 60%-a;⁸⁶
- az ERM II árfolyam-mechanizmuson belül a tagállam nem értékeli le valutáját;⁸⁷
- az állam által kibocsátott értékpapírok nominális hosszú lejáratú kamatlába nem haladja meg 2%-nál többel a három legalacsonyabb inflációjú ország kamatának átlagát.⁸⁸

A Maastrichti Szerződés ezt a keretrendszert az euró bevezetésének céljából alakította ki, viszont a zóna tagállamainak ezeket az értékeket azután is be kell tartaniuk a közös pénz stabilitása érdekében. Ennek biztosítására az Amszterdami Szerződéshez jegyzőkönyvként csatolták a **Stabilitási és Növekedési Paktumot** (SNP), amely prevenció és korrekció ággal rendelkezett. Az Unió összes tagországának minden évben jelentést kell benyújtania az állam költségvetéséről, illetve a középtávú fiskális céljairól. Ezeket az eurózóna tagállamai esetében stabilitási, míg a még nem belépett országoknál konvergenciaprogramoknak nevezik. A SNP korrekciós ága az ún. túlzottdeficit- vagy túlzotthiány-eljárást jelenti, amely a kötelezettségszegési eljárások speciális fajtája, és második szakasza már gazdasági szankciókkal is járhat.⁸⁹

Azonban, ahogy azt a 2008-as válság is mutatta, a gazdasági koordinációs és ellenőrző funkciók nem működtek megfelelően. A strukturális hibák kezelésére a válságkezelés során elfogadták a Költségvetési Paktumot, kialakították az Európai Szemesztert, illetve elkezdték a bankunió kidolgozását.

Költségvetési Paktum és Európai Szemeszter

A válságkezelés első hosszabb távú megoldási javaslatának a **Költségvetési Paktum** elfogadását, illetve a Hatos és Kettes csomag által kialakított **Európai Szemesztert** tekinthetjük. Ezek sajátossága az, hogy valójában nem hoznak létre új intézményeket, hanem az addigiakat – az SNP rendszerét – erősítik meg. Egyrészt a túlzottdeficit-eljárás szankciós szakaszát kvázi-automatikussá teszi, míg a 60% feletti államadósság rész eltüntetésére 20 éves futamidőt dolgoz ki, valamint a 3%-os hiánycélt igyekszik a legmagasabb jogforrási szinten beillesztetni a tagállami jogrendekbe.

Az Európai Szemeszter a Bizottság számára korábban is adott ellenőrzési jogköröket rendezi rendszerbe, és a költségvetési adatokat még azok tagállami elfogadása előtt láthatóvá teszi az uniós intézményrendszer számára. Az Európai Szemeszter 2020-as évre vonatkozó országspecifikus ajánlásai figyelembe vették a Covid 19-világjárvány miatti rendkívüli körülményeket, valamint azt, hogy 2020 márciusában aktiválták a Stabilitási és Növekedési Paktum általános mentesítési rendelkezését. Az általános mentesítési rendelkezés a költségvetési politikák összehangolását segíti elő súlyos gazdasági visszaesés idején.

Látható tehát, hogy ez a két intézkedés a már adott eszközök működését igyekszik erősíteni, kizárólag az állami szférában. Ezzel szemben a bankunió terve a magánszférára vonatkozó prudenciális szabályok uniós szinten történő egységesítését célozza.

⁸⁶ Uo.

⁸⁷ EUMSZ 13. jegyzőkönyv 3. cikk.

⁸⁸ Uo. 4. cikk

⁸⁹ Horváth, Ódor: *i. m.*, 213–220.

A bankunió

A válságkezelés során a legújszerűbb intézkedésnek a **bankunió** ötlete tekinthető. Ennek oka, hogy míg a többi válságkezelő lépés túlnyomórészt az állami gazdálkodásnak igyekezett határokat szabni, addig ez a magánszférában elhelyezkedő kereskedelmi bankok uniós felügyeletét és közös szabályozását igyekszik kialakítani. A bankunió gyakorlatilag olyan európai ellenőrzési környezetet, valamint bankfinanszírozási szabályozást alakítana ki, amely azonos szabályokat és környezetet teremtené Európa egészében, létrehozva ezzel egy közös európai pénzügyi teret.⁹⁰

Láthatjuk tehát, hogy a monetáris politika az egyik legösszetettebb ágazat az unión belül, amelynek fejlődése még koránt sem fejeződött be, sem résztvevői, sem eszközei tekintetében.

6.2.7. GAZDASÁG-, FOGLALKOZTATÁS- ÉS SZOCIÁLPOLITIKA

A gazdaság-, foglalkoztatás- és szociálpolitika három olyan szakpolitikai terület, amelyek mind a tagállami szuverenitás legbelsőbb köreibe tartoznak. Ennek megfelelően uniós megjelenésük sok szempontból speciálisnak, máskor pedig korlátozottnak tekinthető.

Gazdaság- és foglalkoztatáspolitiká

A **gazdaság- és foglalkoztatáspolitiká** kivételes helyet foglal el a Lisszaboni Szerződés hatásköri rendszerében. Bár mindkét politika feladatai uniós szinten jelentkezők, azonban egyik sem illeszthető be a szektorális politikákra irányuló összehangoló tevékenységek kategóriájába, mivel itt a 27 tagállam gazdaság- és foglalkoztatáspolitikáinak összhangját próbálják megteremteni, amely a többi területre jellemző támogató tevékenységgel nem valósítható meg.⁹¹ Ezért ezen szakpolitikákról külön cikk rendelkezik.⁹²

A gazdaságpolitika összehangolásának egyik oka a korábban már ismertetett monetáris stabilitás kialakítása és a GMU működésének biztosítása. A monetáris politika működése ugyanis nem biztosítható a fiskális politikák hatékony harmonizációja és ellenőrzése nélkül (lásd az előző alfejezetben). A gazdaságpolitikai koordináció egyik első eszköze így a SNP, illetve az általa kidolgozott eszközrendszer. A harmonizált gazdaságok az EU célkitűzéseikhez kell hogy hozzájáruljanak, vagyis elő kell hogy segítsék a harmonikus, kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődést, a foglalkoztatottságot, a szociális védelem magas szintjét és a versenyképességet.⁹³ Az SNP-ben foglaltakon túl – amelynek fő célja csupán a GMU stabilitásának a biztosítása – az átfogó gazdaságpolitikai iránymutatások azok, amelyek ezen terület domináns eszközeként jelennek meg. Ezek a versenyképesség javítása érdekében kialakítandó tagállami reformokat tartalmazzák, és bár megvalósításuk a tagállam feladata, azonban a többoldalú felügyeleti eljárás keretében a Tanács és a Bizottság is nyomon követi a végrehajtásukat, és értékelést készít róluk. A Lisszaboni Szerződés szerint, ha a tagállam gazdaságpolitikája nem megfelelően alakul, akkor a Bizottság közvetlenül figyelmezteti a tagállamot, majd ha ez sikertelen, akkor az ECOFIN a tagállam szavazata nélkül a Bizottság

⁹⁰ Buda Lorina: Az Európai Unió pénzügyi felügyeleti rendszerének átalakulása és a bankunió létrehozásának bemutatása. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (2015)/2, 114–122.

⁹¹ Horváth, Ódor: i. m., 293.

⁹² EUMSZ 5. cikk.

⁹³ Horváth, Ódor: i. m., 293.

javaslatáról szavazva ajánlásokat fogalmazhat meg a kiigazítás érdekében. Ha ez sem ér cél, akkor az SNP eszközei a túlzottdeficit-eljárással együtt alkalmazhatóvá válnak az országgal szemben.⁹⁴

Az integrált útmutatások hároméves ciklusokra készülnek, és illeszkednek az EU aktuális gazdasági programjához. Az utóbbi időszakokban ezek a Lisszaboni Stratégia, majd az Európa 2020 stratégia voltak. Ezek olyan hosszú távú tervezési ciklusok, amelyek az európai gazdaságot a globális kihívásokra akarják felkészíteni. Az Európai Tanács és a Tanács a 2019-2024-es időszakra vonatkozó stratégiai menetrendjében a következő négy prioritást fogalmazta meg: a polgárok és a szabadságok védelme; erős és életteli gazdasági bázis kialakítása; a klímasemleges, zöld, méltányos és szociális Európa megvalósítása; az európai érdekek és értékek előmozdítása a globális szinten.⁹⁵

A **foglalkoztatáspolitiká** területén az EU az Amszterdami Szerződés óta rendelkezik valamilyen mozgástérrel, azonban ez még ma is elég szűk körű. A Lisszaboni Szerződésnek köszönhetően az unió már hatáskörrel rendelkezik a tagállami foglalkoztatáspolitikák összehangolására, amelynek fő eszközei a foglalkoztatáspolitikai útmutatások. Ezeket az átfogó gazdaságpolitikai iránymutatásokkal egyszerre, három évre dolgozzák ki a Régiók Bizottságával, a Gazdasági és Szociális Bizottsággal és a Foglalkoztatási Bizottsággal is konzultálva.⁹⁶

Szociálpolitika

Már a Római Szerződések aláírásakor felmerült az igény az integráció szociális dimenziójának kialakítására. A főként francia igényként felmerülő kérdés azonban megosztotta az alapító országokat, és végül kompromisszumos megoldással egy fokozatosan kialakuló szociálpolitikát terveztek, melynek első eleme az **Európai Szociális Alap** létrehozása volt. Ezen, illetve a férfiak és nők számára egyenlő munkáért járó egyenlő bérezésen túl más nem került az alapító dokumentumokba.⁹⁷ A szociális aspektus hiányának egyik oka az volt, hogy a tagállamokban ekkor még túlnyomórészt a jóléti állam modelljét működtették, vagyis nem is volt valódi szükség európai koordinációra a területen.

Az 1980-as évekre azonban a legtöbb ország leépítette a szociális védőhálót, illetve a neoliberais minimális állam koncepcióját kezdte követni. Így a belső egységes munkaerőpiac létrehozása érdekében ekkor már jogos igényként merülhetett fel a szociális terület harmonizációja. Ennek kialakítását azonban az Egyesült Királyság ellenállása lehetetlenné tette, és végül a **Szociális Chartát** is csak jegyzőkönyvként – mint Szociálpolitikai Megállapodást – tudták a Szerződésekhez csatolni. A dokumentum végül az Amszterdami Szerződéssel került be az elsődleges joganyagba.⁹⁸

Ma a szociálpolitika a megosztott hatáskörök közé tartozik,⁹⁹ azonban túlnyomórészt tagállami szinten szabályozott. Azonban mindenképpen fontos, hogy míg korábban más területekkel szerepelt együtt, addig a Lisszaboni Szerződés már külön fejezetet szentel mind a szociálpolitikának, mind a Szociális Alapnak. Ettől függetlenül azonban a szociálpolitika területén semmilyen harmonizációra nincs felhatalmazása az EU-nak, ahogy azt az EUMSZ nyíltan ki is mondja.¹⁰⁰ Az EU a szerződésekben felsorolt területeken elősegítheti az együttműködést a tagállamok között

⁹⁴ *Uo.*, 289–291.

⁹⁵ A 2019–2024-es időszakra szóló új stratégiai menetrend. <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/> (utolsó letöltés: 2021. január 26.)

⁹⁶ *Uo.*, 292.

⁹⁷ Arató, Koller: *i. m.*, 109.

⁹⁸ Horváth, Ódor: *i. m.*, 241.

⁹⁹ EUMSZ 4. cikk (2) b).

¹⁰⁰ EUMSZ 153. cikk (2) a).

(támogató hatáskör); ilyen terület például a munkakörnyezet javítása a munkavállalók egészségének és biztonságának védelme érdekében, a munkafeltételek meghatározása vagy a munkavállalók szociális védelme.¹⁰¹ A szociálpolitika területén másik hangsúlyozandó elem a tripartit tárgyalások fontossága, amit az uniós jog is elismer.¹⁰²

6.2.8. FOGYASZTÓVÉDELLEM

A Tanács a Bizottság javaslatára 1975-ben fogadta el első programját a fogyasztók védelméről és tájékoztatásáról. Az azóta eltelt évtizedekben a fogyasztóvédelem az egyik leglátványosabban fejlődő és leginkább átfogó uniós politikává nőtte ki magát, amelynek hangsúlya a fogyasztók mint társadalmi csoport politikai, jogi és gazdasági érdekeinek előmozdítására és európai szintű képviselésének megteremtésére helyeződött. Az uniós fogyasztóvédelmi politika térnyerése nem meglepő, ha figyelembe vesszük, hogy az uniós polgárok egy 500 millió főt számláló fejlett fogyasztói társadalmat alkotnak, amelynek fogyasztói (végső felhasználói) kiadásai elérik az uniós bruttó hazai össztermék 57%-át.

Az EUMSZ vonatkozó rendelkezése a fogyasztóvédelmet az EU és a tagállamok között megosztott hatáskörként határozza meg. Az uniós fogyasztóvédelmi fellépésének széles jogalapját az EUMSZ vonatkozó cikke teremti meg, amely egyúttal meghatározza a fellépés céljait is: a fogyasztói érdekek érvényesülésének előmozdítása és a fogyasztók magas szintű védelmének biztosítása, amelynek érdekében az EU hozzájárul a fogyasztók egészségének, biztonságának és gazdasági érdekeinek védelméhez, illetve a tájékoztatáshoz, oktatáshoz és az érdekeik védelmét szolgáló önszerveződéshez való jogaik erősítéséhez. Az uniós célok elérése érdekében egyrészt az egységes belső piac megvalósítása során hozhat **jogharmonizációs célú fogyasztóvédelmi intézkedéseket**, másrészt a **tagállami fogyasztóvédelmi politikákat támogató, kiegészítő és figyelemmel kísért intézkedéseket** tehet. Az utóbbi területen hozott uniós intézkedések nem zárják ki, hogy a tagállamok a fogyasztók védelme érdekében szigorúbb intézkedéseket fogadjanak el vagy tartsanak fenn, azonban ez a lehetőség a belső piac megvalósítása érdekében hozott uniós intézkedésekkel szemben nem illeti meg a tagállamokat. Az EUMSZ előírja, hogy a fogyasztóvédelmi követelményeket az egyéb uniós politikák és tevékenységek meghatározásakor és végrehajtásakor is figyelembe kell venni (**mainstreaming**). Az elsődleges uniós jog fogyasztóvédelmi rendelkezéseit az Alapjogi Charta is kiegészíti, amelynek értelmében az uniós politikáknak magas szintű fogyasztóvédelmet kell biztosítaniuk.

2012-ben tették közzé az európai fogyasztóügyi stratégiát, amelynek központi célkitűzései a fogyasztó biztonságának és tájékozottságának biztosítása, igazodás a gazdasági és társadalmi változásokhoz, illetve a fogyasztóvédelmi szabályozások betartásának erősítése voltak. A fogyasztóügyi stratégia megvalósítását a 2014–2020 közötti időszakban mintegy 189 millió euró költségvetésű fogyasztóvédelmi program támogatta. A program négy kulcsterületre összpontosított:

- a biztonságos fogyasztói termékek egységes belső piacának megteremtése;
- a fogyasztói szakmai szervezetek támogatása;
- a fogyasztói tájékozottság növelése;
- a nemzeti fogyasztóvédelmi hatóságok közötti hatékony együttműködés kialakítása.

¹⁰¹ Uo. (1)

¹⁰² Horváth, Ódor: *i. m.*, 243.

Az Európai Bizottság 2020 novemberében fogadta el az **új fogyasztóügyi stratégiát**, amely az EU fogyasztóvédelmi politikájának aktualizált általános kerete. Az új fogyasztóügyi stratégia segíteni hivatott az EU-t abban, hogy:

- kezelje a koronavírus-járvány miatt felmerült új kihívásokat a fogyasztói jogok terén, és kiaknázza a zöld és digitális átállásban és a járvány utáni helyreállításban rejlő lehetőségeket;
- hatékonyabban védeni tudja a kiszolgáltatott fogyasztókat a Covid19-válság miatt megváltozott gazdasági környezetben;
- kellő hangsúlyt fektessen a globalizáció közepette egyre nagyobb jelentőségre szert tevő nemzetközi együttműködésre és következetes fellépésre a fogyasztói jogok érvényre juttatása terén.¹⁰³

Az uniós fogyasztóvédelmi politika megvalósítása **komplex intézményi keretek** között történik. Részt vesznek benne a luxemburgi székhelyű Fogyasztó-, Egészség-, Élelmiszerügyi és Mezőgazdasági Végrehajtó Ügynökség (CHAFEA), a párizsi székhelyű Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság (EFSA) és számos más uniós ügynökség ugyancsak érintett a fogyasztóvédelmi politika egyes speciális területeinek végrehajtásában. A hatékony fogyasztóvédelmi együttműködés hálózatok kialakítását is szükségessé tette. Az online vásárló fogyasztó és a kereskedő közötti jogviták bíróságon kívüli rendezésére az EU internetes platformot is létrehozott.

Az EU **fogyasztóvédelmi jogalkotása** főleg irányelvi szinten történik, és rendszerint a minimum jogharmonizáció elvét követi, vagyis lehetővé teszi a tagállamok számára szigorúbb szabályok fenntartását. A fogyasztóvédelmi irányelvek száma mintegy kilencven, azonban az uniós jogforrások nem alkalmaznak egységes és átfogó fogalmakat. Így az Európai Unió Bíróságának jogértelmező tevékenysége során alakult ki a fogyasztó fogalma; fogyasztó alatt olyan természetes személyt értünk, aki kereskedelmi vagy szakmai tevékenységén kívülnek minősülő célból köt szerződést kereskedelmi vagy szakmai tevékenységük körében eljáró személyekkel.

A fogyasztóvédelmi irányelvek főbb szabályozási területei:

- A fogyasztó tájékoztatása:
 - Megtévesztő és agresszív kereskedelmi gyakorlatok tilalma
 - Csomagolás és címkézés
 - Információs hálózatok
- A fogyasztó biztonsága:
 - Egészségvédelem (génkezelte élelmiszerek)
 - Termékbiztonság (általános termékfelelősség, gyermekjátékok biztonsági követelményei)
 - Termékminőség (kozmetikumok)
- A fogyasztó gazdasági és jogi érdekei:
 - Fogyasztói szerződések (tiszteletlen általános szerződési feltételek, üzlethelyiségen kívül és távollévők között kötött szerződések)
 - Vitarendezés (online vitarendezés, alternatív vitarendezés, csoportos perlés)
- Fogyasztói képviselet:
 - Szektorális szabályozások (pénzügyi szolgáltatások, személyszállítás, energiaszolgáltatás)

¹⁰³ https://ec.europa.eu/info/policies/consumers/consumer-protection/consumer-strategy_hu (utolsó letöltés ideje: 2021. január 20.)

Az uniós fogyasztóvédelmi politika mérlege vegyes; a sikerek mellett számos kritika éri a rendszert. Úgy tűnik, hogy a Bizottság által 2011-ben azonosított hármas hiány (információban, az uniós fogyasztóvédelmi szabályok átültetésében és az uniós jogalkotásban) a mai napig fennáll.

6.2.9. TRANSZEURÓPAI HÁLÓZATOK

Az EU legfontosabb és legszélesebb körben támogatott célkitűzése a belső egységes piac minél teljesebb kialakítása volt. A négy szabadság megvalósulásához azonban több olyan horizontális – vagyis több ágazatban párhuzamosan megjelenő – szakpolitikát is ki kellett alakítani, amely a piac fizikai, jogi vagy pénzügyi korlátait bontja le. Ezek közé tartozik a transzeurópai hálózatok programja is.

A transzeurópai hálózatok (*trans-european networks* vagy TEN) a közlekedési, távközlési és energiahálózatok tagállamok közötti összekapcsolásának kialakítását segítő és kialakító szakpolitika. Alapvető célja, hogy a személyek, az áruk¹⁰⁴ és a szolgáltatások¹⁰⁵ szabad áramlása elől elháruljanak bizonyos **fizikai akadályok**. A távközlési és energiahálózatok esetében, az ezeken alapuló, illetve ezek használatából származó szolgáltatásoknál korlátozott erőforrású rendszerekről beszélhetünk.¹⁰⁶ A távközlési rendszereknél, illetve az energiaszolgáltatásnál a legnagyobb befektetés, valamint az egész rendszer működésének az alapja a „vezeték”, vagyis a kapcsolatot létrehozó infrastruktúra kiépítése és használatbavétele, illetve **használatának engedélyezése**. Az EU egy integrált rendszer kialakítása érdekében – az integrált energiarendszerről lásd részletesebben a következő alfejezetet – támogatón lép fel azért, hogy a vezetékeket **összekapcsolják**. A TEN-programok harmadik és talán legjelentősebb aspektusa a közlekedéspolitikához, valamint a logisztikához és áru fuvarozáshoz kapcsolódik; a közút- és vasúthálózatok összekapcsolásán és integrált fejlesztésén keresztül egységes európai teret igyekszik kialakítani.

A TEN-program először a Maastrichti Szerződésben jelent meg, amikor a közlekedés és az energia kérdéskörei – amelyek bár mind a Római Szerződésekkel jelentek meg a szakpolitikák között – kiemelt fontosságúvá váltak.¹⁰⁷ A program folyamatos fejlesztés tárgyát képezte; 1994-ben kialakították az általános koncepcióit, majd később, 1997-ben kiterjesztették a volt szocialista országokra is, hiszen a keleti bővítéssel ezek is tagállammá váltak.¹⁰⁸

A Lisszaboni Szerződés szinte változtatás nélkül veszi át a korábbi szerződések vonatkozó részeit. A transzeurópai hálózatok a megosztott hatáskörök közé tartoznak,¹⁰⁹ és az EU főleg koordináló és támogató funkciót lát el a kialakításukban. A megvalósítás még nem tekinthető teljesnek, ám a végcél egy **integrált távközlési, energetikai és közlekedési hálózat kialakítása és működtetése**.

A TEN különböző szakpolitikai részeiről a 6.2.4. és a 6.2.10. alfejezetben olvashat.

¹⁰⁴ Jelen esetben az energia is árunak tekintendő.

¹⁰⁵ Jelen esetben elsősorban a távközlési szolgáltatásra és a közlekedési szolgáltatásokra gondolunk. 115 Kende, Szűcs (szerk.): *i. m.*, 1013–1014.

¹⁰⁶ Kende, Szűcs (szerk.): *i. m.*, 1013–1014.

¹⁰⁷ Horváth, Ódor: *i. m.*, 259–260.

¹⁰⁸ Kende, Szűcs (szerk.): *i. m.*, 934–937.

¹⁰⁹ EUMSZ 4. cikk (2.) i)

6.2.10. ENERGIA

Az energiapolitika napjaink egyik legfontosabb témája, melynek megnyugtató rendezése szinte kizárólag a nemzetek feletti szinten képzelhető el. Ezzel szemben – bár az európai integrációs folyamat kezdetén mind az Európai Szén- és Acélközösség, mind az EURATOM szorosan kapcsolódott az ágazathoz – önálló európai területként csak az 1980-as évek második felében jelent meg.¹¹⁰ Bár már ezt megelőzően is felmerült az európai energiapolitika kialakítása – főként a két olajválság hatásai miatt –, azonban csak kormányközi egyeztetések történtek a stratégiák összehangolása érdekében. 1974-ben már született egy bizottsági anyag a közös stratégiáról, azonban végül csak 1986-ban születtek meg az energiapolitikai célkitűzések.¹¹¹

A Maastrichti Szerződést követően 1995-ben az ágazatot három fontos cél köré építették: a **versenyképesség**, az **energiabiztonság** és a **környezetvédelem** köré. Ezek lényege az volt, hogy a fogyasztók állandó, biztonságos és megfizethető energiához jussanak, valamint az energiatermelést a lehető legkörnyezetkímélőbb módon folytassák, ideértve a nukleáris energiára vonatkozó biztonság növelését is.¹¹²

Mivel ebben az ágazatban a közösségi, majd uniós szakpolitikai tevékenység lassabban indult el, mint más területeken, a liberalizált piacok sem alakultak ki. Az energiapiacra sokáig az állami monopóliumok és korlátozott versengés volt jellemző.¹¹³ Az 1995-ös célok között a versenyképes piac kialakítása érdekében ezen a területen is le kellett építeni a centralizált vagy monopolstruktúrákat. Ennek érdekében először a nem háztartási energiaszolgáltatás piacát liberalizálták 2004-től, majd 2007-től már fogyasztói szinten is megtörtént a piac „felszabadítása”.¹¹⁴ Fontos kiemelni, hogy az energiaszolgáltatási piacon az infrastrukturális beruházások, illetve azok használata korlátozott erőforrású piacot hoznak létre,¹¹⁵ amely állami támogatás és megfelelő szabályozási környezet nélkül monopol- és oligopolhelyzetek kialakulásához vezethet. Emellett a terület stratégiaiilag is kiemelt fontosságú, hiszen a teljes ipar és igazából az egész gazdaság teljesítőképessége ezen az ágazaton nyugszik. Ennek megfelelően érthető, hogy az energiaszektor nem azon területek közé tartozik, amelyek optimális működése a „láthatatlan kéz” hatására, szinte magától megvalósul.

A környezetvédelmi szempontok érvényesülését a már ekkor is megjelenő megújuló energiaforrások támogatása, illetve a Transzeurópai Hálózatok programjának megjelenése jelentette.

Az energiapolitikát a Lisszaboni Szerződés megosztott hatáskörként határozza meg.¹¹⁶ Fontos azonban kiemelni, hogy az ágazaton belüli tagállami hatásköröket a szerződés külön biztosítja és kiemeli,¹¹⁷ megmutatván ezzel a szektor stratégiai fontosságát. Ezzel párhuzamosan ugyanakkor megjelenik a szolidaritás eleme is a szabályozásban, miszerint ha egy tagállam ezen ágazaton belül bajba kerül, akkor számíthat a többi uniós ország segítségnyújtására.¹¹⁸ Ezen kölcsönösség az energiabiztonság nemzetközi kihívásaira adott válaszként került be az uniós jogba, főként a közép-európai és balti régió országainak kérésére.¹¹⁹

¹¹⁰ Kende, Szűcs (szerk.): *i. m.*, 1165.

¹¹¹ Horváth, Ódor: *i. m.*, 260–261.

¹¹² *Uo.*

¹¹³ Kende, Szűcs (szerk.): *i. m.*, 1168.

¹¹⁴ Horváth, Ódor: *i. m.*, 261–262.

¹¹⁵ Kende, Szűcs (szerk.): *i. m.*, 1013–1014.

¹¹⁶ EUMSZ 4. cikk (2) i).

¹¹⁷ EUMSZ 194. cikk.

¹¹⁸ EUMSZ. 122. cikk (1).

¹¹⁹ Horváth, Ódor: *i. m.*, 260–261.

A Szerződések a szektor célkitűzéseit az 1995-ös célokra alapozzák, azonban beépítik a jelenkor kihívásait és az eltelt évek tapasztalatait, ami differenciáltabb célrendszerhez vezet. Ennek megfelelően az energiaellátás uniós biztonságának garantálása mellett megjelenik a már **liberalizált energiapiac** működésének a biztosítása. A környezetvédelmi célokat pontosítják **az energiahatékonyság, az energiatakarékosság és az új és megújuló energiaforrások kifejlesztésének előmozdítása és az energiahálózatok összekapcsolása** célkitűzések megfogalmazásaival.¹²⁰

A Lisszaboni Szerződéssel az EU megfelelően reagált a szektor egyre növekvő jelentőségére, és majd ötven éves adósságát törlesztette. Nehezen tudja azonban kezelni a környezetvédelmi szempontok és a szektor stratégiai jellege között feszülő ellentétet. Az energiaellátás rövid távú biztonsága ugyanis mindig magasabb rendű lesz a tagállamok számára, mint a környezetvédelem hosszabb távon megvalósítható célkitűzései. Ehhez hozzátartozik az is, hogy a fenntarthatósághoz kötődő célkitűzések tagállami szinten nem is valósíthatók meg, hiszen az uniós országok – már csak méretükből fakadóan – sem képesek arra, hogy önállóan integrált rendszereket alakítsanak ki.

Így az energiapolitika mai legfontosabb kérdései az energiabiztonsághoz, illetve a terület környezetvédelemmel szorosan összefüggő kérdéseikhez kapcsolódnak. Az energiabiztonságon már nem csak azt értjük, hogy a fogyasztók biztonságos, fenntartható, versenyképes és megfizethető energiához jussanak – ami a liberalizáción, illetve a fenntarthatósági szempontokon keresztül megvalósítható –, hanem a tagállamok energiaforrásának biztosítását. A 2006 óta majd’ minden évben kirobbanó orosz–európai gázvita a teljes közép-európai régió energiaellátását veszélyeztetheti, komoly biztonsági kockázatot okozva ezzel. A krími háború óta élesedő EU–Oroszország-konfliktus ezt a rendszerszintű veszélyt még tovább erősítette. Annak érdekében, hogy az orosz befolyást, illetve a kockázati tényezőket csökkenteni lehessen, az EU nagyobb mozgásteret igyekszik kialakítani a szektorban, és végcélként az **energiaunió** kialakítását szorgalmazza.¹²¹

Az energiabiztonság mellett a szektor másik legnagyobb kérdése, amely az Európa 2020 stratégiának is a részét képezi, a megújuló energiaforrások és energiahordozók nagyobb arányú használata. Az EU 2020 célkitűzései között szerepelt, hogy az évtized végére az unió energiaforrásain belül 20%-ot tegyenek ki az alternatív energiatermelési módszerek. 2018 végén a „Tiszta energia minden európainak” csomag részeként hatályba lépett a felülvizsgált megújulóenergia-irányelv,¹²² amelynek célja, hogy az EU globális vezető szerepet töltsön be a megújuló energiaforrások terén, és segítse az EU-t a Párizsi Megállapodás szerinti kibocsátáscsökkentési kötelezettségvállalásainak teljesítésében. Azt a célt tűzték ki, hogy 2030-ra az uniós energiafogyasztás 32%-a megújuló energiaforrásokból származzon. A 2030 utáni időszakra vonatkozó szakpolitikai keretről folynak a tárgyalások.¹²³ Bár kimondottan nem szerepel az EU új stratégiai programjában, azonban a fenntarthatósági előírásoknak megfelelően fontos kiemelni az integrált energiahálózat kialakítását, amely a Transzeurópai Hálózatok programjának is a részét képezi. Az európai energiarendszerek összekapcsolása mind stratégiai, mind fenntarthatósági okokból is kívánatos lenne, hiszen az esetleges túlermelések azonnal felhasználhatóak és értékesíthetők lennének más tagállamokban, valamint javulna az energetikai függetlenség. Egy integrált rendszerben az energiatöbblet nem veszne el, ezzel pedig a környezetvédelmi szempontok is jobban érvényesülhetnének.

¹²⁰ 262.

¹²¹ Arató, Koller: *i. m.*, 280–281.

¹²² Directive (EU) 2018/2001 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the promotion of the use of energy from renewable sources

¹²³ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/70/megujulo-energia>

Az energiaunió kialakítása előtt azonban sok akadály tornyosul. Az EUMSZ egyértelműen kimondja, hogy bármely uniós ország bármilyen eszközt alkalmazhat energiaellátása érdekében, illetve kétoldalú megállapodást köthet más, harmadik országgal.¹²⁴ Ennek megfelelően az uniós energiapolitika célkitűzéseit felülírhatják a tagállami politikai döntések, ez pedig gyakorlatilag megakadályozza az integrált szakpolitika kialakulását.

6.2.11. GAZDASÁGI, TÁRSADALMI ÉS TERÜLETI KOHÉZIÓ

Az európai integráció elindulásakor hat, nagyrészt hasonló fejlettségű és gazdasági struktúrájú ország kezdett együttműködni. Bár Olaszország déli területei elmaradottabbak voltak az átlagnál, illetve a francia agrárszektorban is komolyabb problémák jelentkeztek, erre azonban a Közös Agrárpolitika részben megoldást kínált; a Benelux államokat és Németországot pedig megfelelően kompenzálta a közös piac. Az első, brit bővítést követően azonban az Európai Közösségek tagállamai gazdaságilag heterogénebbé váltak. Az akkor komolyabb gazdasági problémákkal küzdő Nagy-Britannia, valamint Írország révén olyan országok csatlakoztak, amelyek a mezőgazdasági támogatásokból nem részesültek volna kielégítő arányban, azonban szükségük lett volna valamilyen közösségi támogatásra. Ez az Olaszország által már képviselt igény hívta életre a regionális politikát, amely az európai integrációt gazdasági, társadalmi és területi fejlettség tekintetében homogenizálni akarta, vagyis igyekezett felzárkóztatni az elmaradottabb régiókat. Ennek a megvalósítására a Római Szerződések is lehetőséget biztosítottak, hiszen a tagállamok közötti konvergencia közösségi célként szerepelt a dokumentumokban. Így 1975-re, hosszabb csatározások után létrehozták az **Európai Regionális és Fejlesztési Alapot** (ERFA). Kezdetekben a forrásokat még közvetlenül a tagállamok számára biztosították, akik az elosztásról szinte szabadon rendelkezhetek. Ennek oka a részt vevő országok alacsonyabb száma és az elosztható pénz korlátozott mértéke volt.¹²⁵

A regionális politika fejlődésének következő állomása a mediterrán bővítéssel érkezett el. Spanyolország, Portugália és Görögország csatlakozásával olyan, gazdasági struktúrájukat tekintve kevésbé fejlett országok kerültek a Közösségekbe, ami tovább növelte a korábbi heterogenitást. Az unión belüli észak–dél ellentét, valamint a meglehetősen sértő PI(I)GS-országok¹²⁶ fogalma is ekkor alakult ki. Ezen országok komoly fejlesztési támogatásokra szorultak annak érdekében, hogy a közös piacon megfelelő módon részt tudjanak venni. Az 1986-ban elfogadott Egységes Európai Okmány – amelynek fő célkitűzése az egységes belső piac kialakítása volt – ennek megfelelően kitért a támogatási rendszerre is, létrehozva a Közösség strukturális politikáját. Ennek eszközeként az EMOGA-t és az ERFA-t jelölte meg, amelyek célja az EK-n belüli gazdasági és területi kohézió kialakítása volt.¹²⁷

Az okmány elfogadását követően terjesztették be a Bizottság elnökének nevével fémjelzett Delors-I. csomagot, ami jelentősen átalakította az integráció finanszírozását; a tagállami befizetések összegét, valamint a regionális és strukturális politikák forrásait növelve és a KAP költségeit csökkentve. Mivel a kohéziós költség a duplájára emelkedett, a forráselosztás rendszerét is felül kellett vizsgálni. Az egységes elszámolási és ellenőrzési rendszer kialakítása érdekében létrehozták a **NUTS-rendszert**, amely a különböző földrajzi egységeket kategorizálta. A ma is alkalmazásban lévő rendszeren keresztül megállapítható, hogy mely területek jogosultak a támogatásokra, illetve

¹²⁴ EUMSZ 194. cikk.

¹²⁵ Arató, Koller: *i. m.*, 147–150.

¹²⁶ A gazdasági fejletlenségük és agrárközpontú termelésük miatt egy csoportba kerülő országok kezdőbetűiből összeállított betűszó; Portugália, Olaszország, Írország, Görögország és Spanyolország. A pig angolul disznót jelent...

¹²⁷ Arató, Koller: *i. m.*, 186.

összehasonlíthatóvá és ellenőrizhetővé válnak a támogatások. A kohéziós alapokból azon régiók részesedhetnek, amelyek a közösségi – ma már uniós – GDP-átlag 75%-a alatt teljesítenek. Ezek az ún. **konvergenciaregiók**, amelyek a támogatások fő címzettjei. A másik jelentős újítás, hogy kialakították a **partnerség alapelvét**, miszerint a források felhasználásába be kell vonni az adott régiókat is.¹²⁸ Vagyis a korábbi viszonylag szabályozatlan elosztási rendszert egy szorosabb keretek között működő rendszer váltotta, amely rendszerszintű uniós ellenőrzés alatt áll.

A regionális politika eszközei 1993-ban tovább bővültek. A Maastrichti Szerződés aláírásával, valamint a halászati politika fejlődésével létrejött a **Kohéziós Alap**, továbbá a Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz (HOPE).¹²⁹ Míg az utóbbi célja egyértelmű, addig a Kohéziós Alap rövid magyarázatra szorul; ennek fő célja ugyancsak az elmaradottabb területek felzárkóztatása, azonban a támogatásokat főként környezetvédelmi, közlekedési és szállítási infrastruktúra-fejlesztésre lehetett fordítani.¹³⁰

A fejlesztési politikákat komolyan érintette a keleti bővítés. Mivel minden, 2004-ben és azután csatlakozó ország az EU GDP 75% alatt teljesített, a strukturális alapok forrásait vagy jelentősen növelni kellett volna, vagy **támogatási plafont** kellett alkotni; végül ez utóbbira került sor, amit a GDP 4%-ában határoztak meg.¹³¹

A keleti bővítések után, a KAP reformjával párhuzamosan a regionális és strukturális politikákat is átalakították. 2007 óta már csak két strukturális alap működik, az ERFA, illetve a szintén idesorolható ESZA, valamint a Kohéziós Alap. A mezőgazdasági és halászati politikához tartozó EMOGA és HOPE ellenben átalakításra került: létrejött az **Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap** (EMVA), amely mindkét, illetve az **Európai Halászati Alap** (EHA), amely csak a halászati szakpolitikai területen lát el feladatokat.¹³²

A gazdasági és területi kohéziót célzó szakpolitika – a környezetvédelemhez hasonlóan – azért is tekinthető különös területnek, mert az általa megfogalmazott célokat általános jelleggel figyelembe kell venni az összes uniós – akár kizárólagos, akár megosztott – hatáskörben. Ez azt jelenti, hogy a gazdasági koordináció vagy a közlekedéspolitika fejlesztése és végrehajtása során az adott szektor preferenciáival párhuzamosan a regionális politika céljait is érvényesíteni kell.

A Lisszaboni Szerződés ezt a területet a megosztott hatáskörök közé sorolja.¹³³ A Szerződések külön célokat határoznak meg a gazdasági, társadalmi és a területi kohézió számára, valamint a tagállamok közötti **szolidaritás** kiépítésére.¹³⁴ Ez azért tekinthető komoly előrelépésnek, mert a szolidaritás elsődleges jogforrási szinten történő megjelenítését nagyon sokáig nem sikerült kielégítő módon rendezni. A brit ellenállás a szociálpolitika, illetve a támogatási politikák területén tulajdonképpen a gazdasági és területi, illetve társadalmi kohézió fogalmainak megalkotásához vezetett.¹³⁵ A szolidaritás mint célkitűzés megjelenése rugalmas értelmezésen keresztül gyakorlatilag a válságkezelés egyik jogi alapjának is tekinthető.

A Lisszaboni Szerződés jelentős újítást hoz a regionális politikák címzettjeinek körében is. Az elmaradott területek mellett ugyanis olyanok számára is elérhetővé teszi a forrásokat, amelyek valamely **földrajzi vagy demográfiai okból kerülnek veszélybe**. Az EUMSZ a támogathatók körébe sorolja a szigeteket, a hegyvidéki településeket, illetve a gyéren lakott északi területeket is, amelyek

¹²⁸ 191.

¹²⁹ Horváth, Ódor: *i. m.*, 245.

¹³⁰ *Uo.*

¹³¹ Arató, Koller: *i. m.*, 247.

¹³² *Uo.*

¹³³ EUMSZ 4. cikk (2) c).

¹³⁴ Horváth, Ódor: *i. m.*, 247.

¹³⁵ Arató, Koller: *i. m.*, 186.

gazdasági teljesítményük alapján erre nem lennének jogosultak.¹³⁶ Látható tehát, hogy a politika célrendszere differenciálódik, ami igazságosabb elosztást tesz lehetővé.

A regionális politika az uniós költségvetésben – fejlődésével párhuzamosan – egyre nagyobb részt tett ki. Végül az 1990-es évek második felére a kiadások harmadát tette ki, és a mai napig is hasonló mértéket képvisel.¹³⁷

Ez a terület – a mezőgazdaságot és a halászatot követően – a legnagyobb el- és újraelosztó politika, amely sok tekintetben meghatározza az EU-ról kialakított képet is. Az uniós támogatások azért is kiemelten fontosak, mert ez alapján sorolhatjuk be a tagállamokat a nettó befizető és nettó haszonélvező országok közé. Azon államok, amelyek többet fizetnek be, mint amennyit kapnak, a nettó befizetőkhöz, míg azok, akik kevesebbet fizetnek be, mint amennyit kapnak, a nettó haszonélvező országok közé tartoznak. Magyarország csatlakozása óta az utóbbi csoportba tartozik. Felmerül a kérdés, hogy a nettó befizető országok számára miért előnyös az uniós tagság. Erre csak összetett válasz adható, azonban ha egyszerűsítésre törekszünk, akkor az egységes belső piacból származó kereskedelmi előnyök megfelelően kompenzálják a befizető országokat. A fejletlenebb régiók támogatása azért is érdekük, mivel így ezen területek vásárlóereje növekszik, ami ezen országok exportorientált gazdaságai számára az európai gazdasági téren belüli piacnövekedést és így gazdasági növekedési potenciált jelent. Látható tehát, hogy a regionális politikák minden tagállam érdekét szolgálják, hiszen míg a konvergenciaregiók direkt támogatásokat kapnak, addig a befizető országok indirekt előnyökre tesznek szert.

6.2.12. KÖRNYEZETVÉDELEM

Az EU környezetvédelmi politikája 1972-ben született, amikor az Európai Tanács párizsi ülésén – az ENSZ első környezetvédelmi konferenciáját követően – megfogalmazódott a közösségi környezetpolitika szükségessége. Az első kifejezett jogalap az uniós környezetvédelmi fellépésére az Egységes Európai Okmányban jelent meg, ezt követően az egyes szerződésmódosításoknak köszönhetően egyre szélesebb területre terjedt ki az uniós fellépés köre, az Európai Parlament jogosítványai folyamatosan bővültek, és a Tanácsban a minősített többségi döntéshozatal vált főszabállyá.

Az Unió fellépésének fő célkitűzései a környezet minőségének védelme és javítása, az emberi egészség védelme, a természeti erőforrások észszerű hasznosítása, illetve a regionális és globális környezetvédelmi problémák – különösen az éghajlatváltozás – elleni küzdelemre irányuló törekvések ösztönzése nemzetközi szinten. A döntéshozatal ezen a területen főszabály szerint a rendes jogalkotási eljárás, néhány kivételtől eltekintve. A tagállamok – a Szerződések sérelme nélkül – a környezetvédelem területén szigorúbb védintézkedéseket is elfogadhatnak, illetve fenntarthatnak. Az EUMSZ előírja az uniós számára, hogy a kifejezetten környezetvédelmi tárgyú rendelkezések elfogadása mellett valamennyi uniós politikába és fellépésbe építse be a környezetvédelmi követelményeket. Hasonló követelményt fogalmaz meg az Alapjogi Charta is, amely a magas szintű környezetvédelem és a fenntartható fejlődés elvét nevesíti.

Az EU környezetpolitikájának alapvető kerete a **többéves cselekvési program**. A 8. környezetvédelmi cselekvési program javaslata az összes érdekelt fél aktív részvételét kéri a kormányzás minden szintjén annak biztosítása érdekében, hogy az EU éghajlati és környezeti jogszabályait hatékonyan hajtsák végre. Ez képezi az EU számára az alapot ahhoz, hogy elérje az Egyesült Nemzetek Agenda 2030 a Fenntartható Fejlesztésért programjának célkitűzéseit. A 8. környezetvédelmi

¹³⁶ Horváth, Ódor: *i. m.*, 247.

¹³⁷ 246.

cselekvési tervre irányuló javaslat a 2021-2030-as időszakra fogalmazza meg a célokat, amelyek az éghajlat-semleges, erőforrás-hatékony és regeneráló gazdaságra való áttérés felgyorsítása, amely többet ad vissza a bolygónak, mint amit elvesz tőle. Elismeri, hogy az emberi jólét attól az egészséges ökoszisztémától függ, amelyben élünk.

A 8. cselekvési program az európai zöld megállapodásra építve a következő hat kiemelt célkitűzést fogalmazza meg:

- az üvegházhatású gáz-kibocsátás 2030-ig és az éghajlat-semlegesség 2050-ig kitűzött céljainak elérése;
- az alkalmazkodóképesség növelése, az ellenálló képesség erősítése és az éghajlatváltozással szembeni sérülékenység csökkentése;
- előrelépés a regeneratív növekedési modell felé, a gazdasági növekedés elválasztása az erőforrások felhasználásától és a környezet pusztulásától, valamint a körkörös gazdaságra való áttérés felgyorsítása;
- a zero-szennyezésre törekvés megvalósítása, ideértve a levegőt, a vizet és a talajt is, valamint az európaiak egészségének és jólétének védelme
- a biológiai sokféleség védelme, megőrzése és helyreállítása, valamint a természeti tőke (nevezetesen a levegő, a víz, a talaj és az erdő, az édesvíz, a vizes élőhelyek és a tengeri ökoszisztémák) fejlesztése
- a termeléssel és a fogyasztással kapcsolatos környezeti és éghajlati terhek csökkentése (különösen az energia, az ipari fejlesztés, az épületek és az infrastruktúra, a mobilitás és az élelmiszer-ellátás területén).

Az Európai Unió környezetpolitikája az elővigyázatosság és a megelőzés elvén, a környezeti károk forrásuknál történő elhárításának elvén, valamint a „szennyező fizet” elven alapul.¹³⁸ Az **elővigyázatosság elve** olyan kockázatkezelési eszköz, amelyet akkor lehet alkalmazni, ha a tudomány bizonytalan egy adott intézkedésből vagy politikából fakadó, az emberi egészségre vagy a környezetre gyaníthatóan káros kockázat tekintetében. Például az emberi egészség vagy a környezet károsodásának elkerülése érdekében, ha kétely merül fel egy termék esetlegesen veszélyes hatásával kapcsolatban, utasítást lehet adni e termék forgalmazásának leállítására vagy a piacról való kivonására, ha valamely objektív tudományos értékelést követően továbbra is fennáll a bizonytalanság. Az ilyen intézkedéseknek megkülönböztetéstől mentesnek és arányosnak kell lenniük, és felülvizsgálat tárgyát kell képezniük, amint rendelkezésre áll több tudományos információ.

A „szennyező fizet” elvet a környezetvédelmi felelősségről szóló irányelv hajtja végre, amelynek célja a védett fajok és a természetes élőhelyek, a víz és a talaj környezeti károsodásának elkerülése vagy orvoslása. Bizonyos foglalkozásokat űző szereplőknek – például akik veszélyes anyagokat szállítanak, vagy különböző anyagokat engednek bele vizekbe –, megelőző intézkedéseket kell tenniük a környezetet érintő közvetlen veszély esetén. Ha a kár már bekövetkezett, kötelesek intézkedni a helyreállításról, valamint fedezniük kell a költségeket. Az irányelv hatályát háromszor terjesztették ki a nyersanyag-kitermelésből származó hulladék kezelésére, a geológiai tárolóhelyek működtetésére és végül a tengeri olaj- és gázipari tevékenységek biztonságára.

Egyes (magán- vagy közszférabeli) projektek, amelyek valószínűleg jelentős hatással lesznek a környezetre – például autópálya- vagy repülőtér-építés –, **környezetvédelmi hatásvizsgálat** tárgyát képezik. Számos (pl. a földhasználatot, közlekedést, energiát, hulladékot vagy a mezőgazdaságot érintő) közszférabeli tervet és programot is alá kell vetni hasonló folyamatnak, amelynek neve **stratégiai környezeti vizsgálat**. Ezekben az esetekben a környezetvédelmi megfontolásokat már

¹³⁸ Az alfejezet alábbi részeinek forrása: www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.4.1.html (utolsó letöltés: 2016. augusztus 1.)

beépítik a tervezési fázisba, és a projekt jóváhagyása vagy engedélyezése előtt figyelembe veszik a lehetséges következményeket a magas szintű környezetvédelem biztosítása érdekében. Mindkét esetben fontos szempont a nyilvánossággal folytatott konzultáció. Mindez az Aarhusi Egyezményre vezethető vissza, amely egy 2001-ben hatályba lépett többoldalú környezetvédelmi megállapodás az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága égisze alatt. A környezetvédelem terén a nyilvánosság számára biztosított három jog egyike a **nyilvánosság részvétele a döntéshozatalban**. A másik két jog a hatóságok birtokában lévő **környezeti információkhoz való hozzáférés joga** (pl. a környezet állapotára vagy az emberek egészségére vonatkozó információkhoz, ha a környezet állapota ez utóbbit befolyásolja), valamint az **igazságszolgáltatáshoz való jog**, ha a másik két jogot nem veszik figyelembe.

Az EU környezetvédelmi jogának kidolgozása 1970 óta tart. Ezen a területen jelenleg több száz irányelv, rendelet és határozat van hatályban. Az EU környezetvédelmi politikájának hatékonyságát azonban nagyban meghatározza annak nemzeti, regionális és helyi szintű végrehajtása, és a hiányos alkalmazás és végrehajtás továbbra is fontos probléma. A nyomon követés döntő fontosságú – mind a környezet állapota, mind az uniós jog végrehajtásának szintje tekintetében. 1990-ben Koppenhágában létrejött az **Európai Környezetvédelmi Ügynökség (EEA)** a környezetpolitika fejlesztésének, végrehajtásának és értékelésének támogatása és a nyilvánosság ezekről történő tájékoztatása céljával. Ezen (nem uniós tagok számára is nyitott) uniós ügynökség feladata a környezet állapotára vonatkozó megbízható és független információk nyújtása. Ehhez adatokat gyűjt, rendszerez és elemez, valamint koordinálja az európai környezeti információs és megfigyelőhálózatot (Eionet). Az EU annak érdekében, hogy segítse a döntéshozókat a megfelelő információkon alapuló döntések meghozatalában és környezetvédelmi jogszabályok és politikák kidolgozásában, az európai földmegfigyelési programot (**Copernicus**) is működteti, amely többek között a szárazföldön, a tengerekben, az atmoszférában és az éghajlatban bekövetkező változásokat figyeli. Ami a levegőbe, a vízbe és a talajba engedett szennyező anyagokat, valamint a telephelyről történő hulladékszállítást és a szennyvízben lévő szennyező anyagokat illeti, az **Európai Szennyezőanyag-kibocsátási és -szállítási Nyilvántartás (E-PRTR)** kulcsfontosságú környezeti adatokkal szolgál, amelyek több mint 30 000 uniós, továbbá izlandi, liechtensteini, norvég, szerb és svájci ipari létesítményből származnak. A nyilvántartáshoz bárki díjmentesen hozzáférhet az interneten.

Az EU a **nemzetközi környezetvédelmi témájú tárgyalások** keretében is aktív szereplő. Így például hozzájárult, hogy létrejöjjön a globális szintű **Biológiai Sokféleség Egyezmény**, amelynek célja, hogy 2020-ig megállítsák a biológiai sokféleség csökkenését. Részt vett a fenntartható fejlődésről szóló **Rio+20 konferencián** elfogadott határozat meghozatalában, amely szerint minden ország számára globális fenntartható fejlődési célokat kell kidolgozni. Az ENSZ éghajlat-változási keretegyezménye keretében létrejött nemzetközi éghajlat-változási tárgyalások során **egyoldalú kötelezettségeket vállalt az üvegházhatást okozó gázok csökkentésére vonatkozóan**.

2016-ban a Bizottság **új eszközt** indított, amelynek célja az uniós környezetvédelmi politikák hatásának erősítése végrehajtásuk rendszeres **felülvizsgálata** révén. 2019 végén hagyták jóvá az EU állam- és kormányfői azt a célkitűzést, hogy az EU a Párizsi Megállapodásban kitűzött célokkal összhangban **2051-re klímasemleges** legyen (amint az immár a 8. cselekvési programban is megjelenik). Továbbá nyugtázták az Európai Bizottságnak a klímasemleges kontinens megteremtéséhez kapcsolódó – európai zöld megállapodásról szóló – közleményét is, egyben felkérvén a Tanácsot az ezzel kapcsolatos munka továbbvitelére. Elismerték továbbá, hogy a klímasemlegességre való áttérés biztosítása érdekében támogató **keretet kell létrehozni**, amely tekintettel van az eltérő nemzeti körülményekre. A zöld megállapodásról szóló közleményt az Európai Parlament is támogatta.

6.2.13. OKTATÁS, KUTATÁS, KULTÚRA, SPORT, IFJÚSÁG

Az EUMSZ 165. és 166. cikkei felhatalmazzák az uniót arra, hogy a tagállamok közötti együttműködés ösztönzésével, illetve a tagállamok tevékenységének kiegészítésével és támogatásával hozzájáruljon a minőségi oktatás és szakképzés fejlesztéséhez. Az oktatás és szakképzés tartalmának, illetve szervezeti felépítésének meghatározása azonban továbbra is tagállami hatáskör. Az uniós fellépés főbb célkitűzései az oktatás területén a tagállamok nyelveinek oktatása és terjesztése, a diákok és tanárok mobilitásának ösztönzése, az oktatási intézmények közötti együttműködés támogatása, valamint a távoktatás fejlesztésének ösztönzése. A szakképzés tekintetében uniós célkitűzés a munkaerő-piaci beilleszkedés megkönnyítése, a szakképző intézmények és a vállalkozások közötti együttműködés megkönnyítése és a fiatalok mobilitásának ösztönzése.

Ugyancsak uniós célkitűzés a sport előmozdítása, tekintettel a sport társadalomban és nevelésben betöltött szerepére és sajátosságaira. Az unió feladata e területen a sportversenyek tisztaságának és nyitottságának előmozdítása, a sportért felelős szervezetek közötti együttműködés elősegítése, illetve a sportolók fizikai és szellemi épségének védelme.

Az EU meghatározó kezdeményezése az oktatás, szakképzés, ifjúság és sport területén az **Erasmus+program**, amely az előző hosszú távú költségvetési ciklusban mind a tagállamok egymás közötti, mind a harmadik országokkal történő együttműködés tekintetében jelentős összegekből működött. A program külföldi oktatásban, szakképzésben (szakmai gyakorlaton), nyelvtanulásban való részvételt finanszíroz ösztöndíj és hitel formájában, támogatja az intézmények közötti együttműködést és tapasztalatcserét, innovatív oktatási módszerek és politikák megismertetését és terjesztését. A program külön szegmense foglalkozik a sporton belüli visszaélések, doppingolás, erőszak és rasszizmus visszaszorításával.

A 2021-2027 közötti időszakra ideiglenes megállapodás megkötésére került sor az Erasmus+ programról. Az új program befogadóbb lesz a korábbinál és várhatóan megháromszorozza a résztvevők számát; így akár 12 millió embert is elérhet. Nemcsak a felsőoktatásra, hanem az oktatás és a képzés minden szintjére és típusára is kiterjed, amit az „Erasmus +” megnevezés is tükröz.

Az EU ezen túlmenően szorosan **együttműködik az Európa Tanáccsal** olyan kezdeményezések kapcsán, mint például az Europass dokumentumok rendszere, az európai képesítési keretrendszer, a felsőoktatási intézmények közötti átjárhatóságot elősegítő bolognai folyamat és az európai felsőoktatási térség, illetve a szakképzés modernizációját célzó koppenhágai folyamat.

Az ifjúságügy nemzeti hatáskörbe tartozó szakpolitikai terület; ennek következtében az unióra támogató szerep hárul. Az EU 2019-2027 közötti időszakra szóló ifjúsági stratégiájának prioritásai: a fiatalok bevonása, összekapcsolása és felelősségvállalásának ösztönzése.

A Tanács stratégiában megfogalmazott javaslatai a következő tevékenységi területekre fordítandó kiemelt figyelmet hangsúlyozzák:

- a fiatalok civil és demokratikus életben való részvételének ösztönzése;
- az önkéntes szerepvállalás, a tanulási célú mobilitás, a szolidaritás és a kultúrák közötti megértés előmozdítása érdekében a fiatalok összekapcsolása az Európai Unión belül és azon kívül;
- a fiatalok felelősségvállalásának ösztönzése a minőség, az innováció és az ifjúsági munka elismerése révén.

A kultúra területén az uniós fellépés célja az európai népek kultúrájának és történelmének megismertetése, az európai kulturális örökség megóvása, csereprogramok, művészeti alkotások támogatása, különösen az audiovizuális szektorban. A Kreatív Európa 2021-2027 program célja a

kulturális és nyelvi sokszínűség és örökség megóvása, fejlesztése, népszerűsítése, valamint a kulturális és kreatív ágazatok – különösen az audiovizuális ágazat – versenyképességének fokozása. Az EU számos európai művészeti díjat szponzorál, és minden évben pályázat útján kiválaszt két várost **Európa kulturális fővárosának**. Az EU-nak tiszteletben kell tartania a tagállamok kultúrájának nemzeti és regionális sokszínűségét, ugyanakkor előtérbe helyezheti a közös európai kulturális örökséget.

Az EU célkitűzése egy **európai kutatási térség** létrehozása, ahol a kutatók, tudományos technológiák és ismeretek szabadon áramlanak. Az EU többéves kutatási keretprogramot fogad el, amely az unió legfontosabb, tudományos kutatásokat finanszírozó eszköze. 2020 végén ideiglenes politikai megállapodásra került sor a 2021–2027-es időszakra vonatkozó Európai Horizont, az uniós kutatási és innovációs keretprogram létrehozásáról szóló rendeletjavaslatról. Az EU kialakított eszközöket a kutatói mobilitás elősegítésére is (például a Marie Skłodowska-Curie programot). Fontos e körben megemlíteni a budapesti székhelyű **Európai Innovációs és Technológiai Intézetet** (EIT), amelynek küldetése az innováció támogatása egyetemek, kutatóintézetek és vállalkozások összekapcsolásával, tudás- és innovációs közösségek létrehozásával.

6.2.14. POLGÁRI VÉDELEM

Az EUMSZ hatáskörrel ruházta fel az uniót arra, hogy a tagállamok intézkedéseit **támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedéseket** tegyen a polgári védelem területén. Az ún. **szolidaritási klauzula** – a tagállamot ért terrortámadás, illetve természeti vagy ember okozta katasztrófa esetén a tagállamok és az unió együttes fellépését irányozza elő a szolidaritás szellemében. A szolidaritási klauzula értelmében az unió az érintett tagállam kérésére valamennyi saját és a tagállamok által rendelkezésére bocsátott erőforrást mozgósít segítségnyújtás céljából, és a többi tagállamot is segítségnyújtási kötelezettség terheli.

A nyolcvanas évektől napirenden lévő polgári védelmi együttműködésben érdemi előrelépést 2001-ben az **EU polgári védelmi mechanizmusának** létrehozása jelentett, amit a 2004-es ázsiai cunami tapasztalatai alapján a későbbiekben többször átalakítottak. Az EU polgári védelmi mechanizmusához **pénzügyi eszköz** is tartozik, amely egyrészt a mechanizmus működését, másrészt a mechanizmusban részt vevő tagállamok kiadásainak egy részét finanszírozza. Az EU polgári védelmi mechanizmusában valamennyi tagállam, továbbá Izland, Norvégia, Szerbia, Macedónia, Montenegró és Törökország vesz részt. A mechanizmus műveleti központja a Veszélyhelyzet-kezelési Koordinációs Központ (ERCC), amely folyamatosan működő ügyeleti szolgálatként kapcsolatban van a részt vevő országok, illetve több nemzetközi szervezet ügyeleti szolgálatával. A központ állandó jelleggel elemzéseket, előrejelzéseket készít, megosztja a rendelkezésére álló információkat, uniós szintű fellépés esetén pedig operatív üzemmódban koordinálja a tagállamok segítségnyújtását. Az uniós szabályozás Európai Veszélyhelyzet-kezelési Képesség létrehozását írja elő, ami a tagállamok önkéntesen az EU rendelkezésére bocsátott reagálási képességeiből álló eszköztár. A mechanizmus nemcsak a reagálásra, hanem a megelőzésre és a kockázatkezelésre is hangsúlyt fektet.

6.3. AZ EURÓPAI UNIÓ KÜLSŐ POLITIKÁI

6.3.1. KÖZÖS KERESKEDELEMPOLITIKA

Habár a hozzávetőleg 508 millió lakosú EU a világ népességének mindössze 7%-át adja, a világ-kereskedelemben a legnagyobb a részesedése, 2013-ban az áruforgalom terén a világméretű exportok mintegy 15%-át, a szolgáltatásoknak pedig 25%-át bonyolította.¹³⁹ 2014-ben a világ összes exportjának és importjának 16,6%-át adta. Az EU a világ legnagyobb gazdasága, folyó áron számított GDP-je 2014-ben 13 946 milliárd euró volt, e tekintetben megelőzte az Amerikai Egyesült Államokat is.¹⁴⁰

A közösségi kereskedelempolitika kialakulását az EGK létrehozásának egyik fő célkitűzése, a vámunió kialakítása segítette elő. Az EGK-t létrehozó Római Szerződés 3. cikke értelmében a Közösség tevékenysége kezdetektől magában foglalta a tagállamok közötti vámok, mennyiségi korlátozások, valamint minden más, azokkal azonos hatású intézkedés eltörlése mellett a közös vámtarifa létrehozását és a harmadik országokkal szemben közös kereskedelempolitika kialakítását.

A közös kereskedelempolitika a gyakorlatban a harmadik – vagyis EU-n kívüli – országokkal folytatott kereskedelmet jelenti. A vámunió létrejöttét követően a közös kereskedelempolitika 1970-től indult, és ezzel gyakorlatilag a külkereskedelmi kérdések és az ezekkel kapcsolatos nemzetközi megállapodások kötése teljes egészében közösségi hatáskörbe került, napjainkban teljes egészében uniós szinten valósul meg. Mindez azt jelenti, hogy az uniós Szerződésekben rögzített hatáskör-átruházás elve alapján a tagállamok ún. harmadik országokkal nem köthetnek kereskedelmi megállapodásokat.

Az EU közös kereskedelempolitikája számos területre terjed ki. Ezek közé napjainkban nem csupán a termékek és szolgáltatások kereskedelme, hanem a szellemi tulajdon és a külföldi közvetlen tőkebefektetések kereskedelmi vonatkozásai is beletartoznak. A kereskedelempolitikán belül számos eszköz (pl. az exportra, importra és a kereskedelem védelmére vonatkozó szabályok) szolgálja a kereskedelem védelmét és a piacra jutást az európai vállalkozások érdekében. Az EU alacsonyabb vámokkal és különböző támogatási (fejlesztési és segélyezési) programokkal segíti a fejlődő országok kereskedelmét és így gazdasági növekedését.¹⁴¹

Napjainkban az EU tagállamai közötti kapcsolatok esetében az egységes belső piacra vonatkozó szabályok érvényesek, és a kereskedelempolitika legfőbb célja a **WTO-szabályok alapján, az EU és tagállamainak érdekeit figyelembe véve szabadkereskedelmi megállapodások kötése szerte a világon**. A WTO-szabályok alapján létrejövő megállapodások tárgyalásain az Európai Uniót a Bizottság képviseli, szorosan együttműködve a tagállami kormányokkal és az Európai Parlamenttel. Az egységes belső piacnak köszönhetően és az EU gazdasági és kereskedelmi méretéből fakadóan jóval nagyobb érdekérvényesítő képességgel rendelkezik a különböző bilaterális és multilaterális kereskedelmi tárgyalásokon, mint mindennek hiányában az egyes tagállamok rendelkezének külön-külön.¹⁴²

A közös kereskedelempolitikát az EUMSZ 206–207. cikkei szabályozzák. Ez alapján a következő tevékenységek tartoznak a közös kereskedelempolitikához:

- a vámtarifák módosítása,

¹³⁹ Az Unió alapjai. Forrás: http://europa.eu/publications/slide-presentations/index_hu.htm (utolsó letöltés: 2016. augusztus 1.)

¹⁴⁰ Kereskedelempolitika. Közérthetően az Európai Unió szakpolitikáiról. Európai Bizottság. 2016. 3. Forrás: http://europa.eu/pol/comm/index_hu.htm (utolsó letöltés: 2016. augusztus 1.)

¹⁴¹ Külkereskedelem. Forrás: http://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/external_trade.html?locale=hu&root_default=-SUM_1_CODED%3D07 (utolsó letöltés: 2016. augusztus 1.)

¹⁴² Kereskedelem. Forrás: http://europa.eu/pol/comm/index_hu.htm (utolsó letöltés: 2016. augusztus 1.)

- az áruk és szolgáltatások kereskedelméhez kapcsolódó vámtarifa és kereskedelmi megállapodások megkötése,
- a szellemi tulajdonjog kereskedelmi vonatkozásai,
- a külföldi közvetlen befektetésekre vonatkozó intézkedések,
- a liberalizációs intézkedések egységesítése,
- az exportpolitikák és
- a kereskedelmi védintézkedések, pl. dömpingeljárások, exporttámogatások.

Az EU kereskedelempolitikájának három fő cselekvési iránya a következő:

- 1) Részt vesz a WTO égisze alatt folyó (elsősorban liberalizációs) többoldalú kereskedelmi tárgyalásokon.
- 2) Kétoldalú kereskedelmi kapcsolatokat épít országokkal és térségekkel; illetve egyoldalú preferenciális elbánást biztosít fejlődő országok részére.
- 3) Átfogó stratégiát dolgoz ki a legfontosabb exportpiacokon meglévő akadályok lebontása érdekében.¹⁴³

Az EUMSZ rendelkezései alapján az EU az unión kívüli országokkal köthet kereskedelmi megállapodásokat és egyéb nemzetközi megállapodásokat. Továbbá, az egyszerű kereskedelmi kapcsolatknál magasabb szintű, preferenciális jellegű együttműködést hozhat létre, ún. társulási megállapodásokat köthet egy vagy több harmadik országgal (országcsoportokkal) vagy nemzetközi szervezettel.

A hatvanas évektől megkezdődött az EGK elsősorban gazdasági és kereskedelmi kapcsolatokon alapuló külkereskedelmi rendszerének kiépülése. Az EK, majd később az EU kereskedelmi megállapodásokat kötött a világ számos országával és térségével. Az afrikai, karibi és csendes-óceáni térség (ÁKCS) államainak az EK, majd az EU évtizedek óta kereskedelmi kedvezményeket nyújt. A teljesség igénye nélkül a kereskedelmi megállapodások közül kiemelendő az EU déli és keleti szomszédságához tartozó országokkal kötött, a mélyreható és átfogó szabadkereskedelmi térség létrehozását célzó társulási szerződések. 1992-ben az EK és az EFTA országok aláírták az Európai Gazdasági Térséget létrehozó szerződést. Az EU 1995-ben vámunióra lépett Törökországgal. A szabadkereskedelmi megállapodások közül kiemelendő a 2011-ben hatályba lépett, Dél-Koreával kötött szabadkereskedelmi megállapodás. 2016 júliusában az Európai Bizottság javaslatot tett az Európai Unió Tanácsának az EU és Kanada közötti átfogó gazdasági és kereskedelmi megállapodás (CETA) aláírására.¹⁴⁴ Majd októberben az Európai Bizottság és az Európai Tanács elnökei, a soros elnökséget betöltő Szlovákia, valamint kanadai miniszterelnökei aláírták az Európai Unió és Kanada között létrejött átfogó gazdasági és kereskedelmi megállapodást, amelyet 2017 februárjában az Európai Parlament is jóváhagyott. Így lehetővé vált, hogy megkezdődjék a CETA kizárólagosan EU-kompetenciába tartozó részeinek ideiglenes hatályba lépése. A végleges és teljes hatálybalépés feltétele, a CETA-nak a tagállamok általi ratifikációja. A közelmúltig a CETA-hoz hasonlóan sokat vitatott transzatlanti kereskedelmi és befektetési partnerségről (TTIP) szóló tárgyalások is folytak, ám ezek Donald Trump elnöksége idején leálltak. Joe Biden amerikai elnökké választásával az EU várakozással tekint a transzatlanti kapcsolatok megújításának lehetőségére.

Közel hétéves tárgyalási folyamat után 2020 végén az Európai Unió és Kína átfogó kereskedelmi megállapodást kötöttek, amelynek célja, hogy a két fél kölcsönösen nagyobb hozzáférést biztosítson

¹⁴³ Kereskedelempolitika. Közérthetően az Európai Unió szakpolitikáiról. Európai Bizottság, 2016. 10. Forrás: http://europa.eu/pol/comm/index_hu.htm (utolsó letöltés: 2016. augusztus 1.)

¹⁴⁴ Az Európai Bizottság javasolja az EU-Kanada kereskedelmi megállapodás aláírását és megkötését, Strasbourg, 2016. július 5., europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2371_hu.pdf (utolsó letöltés: 2016. augusztus 1.)

saját piacához. Az egyezmény hatályba lépéséhez még a Parlament egyetértésére is szükség van, azonban emberi jog szervezetek egyet nem értésüknek, míg az új amerikai adminisztráció meglepődésének adott hangot a megállapodással kapcsolatban.

6.3.2. FEJLESZTÉSI EGYÜTTMŰKÖDÉS ÉS HUMANITÁRIUS SEGÍTSÉGNYÚJTÁS

A fejlesztéspolitika, mai elnevezéssel a nemzetközi fejlesztési együttműködés az integrációs folyamat kezdetétől kiemelt fontossággal bír, és fokozatosan az EK, majd az EU külkapcsolati rendszerének és külpolitikájának egyik legfontosabb eszközévé vált. A fejlesztési típusú együttműködések kezdetben elsősorban az EK tagjainak függetlenné váló, volt gyarmataihoz fűződő kapcsolatai ösztönözték. Napjainkra a fejlesztési együttműködéssel összefüggő közös politika jelentős mértékben átalakult, és az EU kb. 160 országban támogat különböző fejlesztési típusú feladatokat; így mára a **világ legnagyobb donorközössége** lett. A szerteágazó kapcsolatrendszer kiépülésének háttérében mind gazdasági, történelmi, biztonságpolitikai érdekek, mind pedig erkölcsi vagy normatív okok húzódtak meg. Az EU és tagállamai által nyújtott támogatások alapját az uniós Szerződések és joganyag, az OECD DAC (Fejlesztési Támogatási Bizottságának) irányelvei és az ENSZ által meghatározott célok határozzák meg. A fejlesztéspolitika jogalapját az EUSZ és az EUMSZ vonatkozó rendelkezései, illetve a Cotonoui Megállapodás (az afrikai, karibi és csendes-óceáni államokkal) és számos kétoldalú társulási megállapodás adják. Az EU legrégebbi és legnagyobb fejlesztési együttműködést segítő eszköze, az **Európai Fejlesztési Alap** (EFA) nem része az uniós költségvetésnek. A közös fejlesztéspolitika szempontjából az egyik legfontosabb dokumentum a 2005-ben elfogadott, az **EU fejlesztési politikájáról szóló intézményközi nyilatkozat**, az európai konszenzus. Az EU fejlesztési együttműködési politikájának tervezése és a megvalósított programok végrehajtásának nyomon követése az Európai Bizottság EuropeAid Fejlesztési és Együttműködési Főigazgatóságának (DEVCO) a feladata. Az EU külkapcsolatai és a fejlesztési együttműködési politika közötti összhang megerősítéséért az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) felel. A Lisszaboni Szerződést követően a fejlődő országokban, a helyszínen az EB küldöttségeket felváltó EU küldöttségek felelnek a fejlesztési együttműködési programok megvalósításáért.¹⁴⁵ Az EU és tagállamai a humanitárius sürgősségi segélyek terén is a legnagyobb donor a világon. A **humanitárius segítségnyújtás** a Lisszaboni Szerződés óta a hosszú távú támogatást jelentő fejlesztési együttműködéstől elkülönülve önálló szakpolitikának minősül. A tevékenység a nemzetközi humanitárius jog alapelveire (az emberiség, a semlegesség, a pártatlanság és a függetlenség) épül. Ezekkel összhangban a humanitárius válság esetén, az embereken vallástól, politikai pártatlástól stb. függetlenül egyformán és a lehető leggyorsabban kell segíteni.¹⁴⁶ Az Európai Bizottságon belül a Humanitárius Segélyek és Polgári Védelem Főigazgatósága (ECHO) felel a humanitárius segítségnyújtásért, a polgári védelemért és a válságkezelésért elsősorban a legsebezhetőbbeknek és

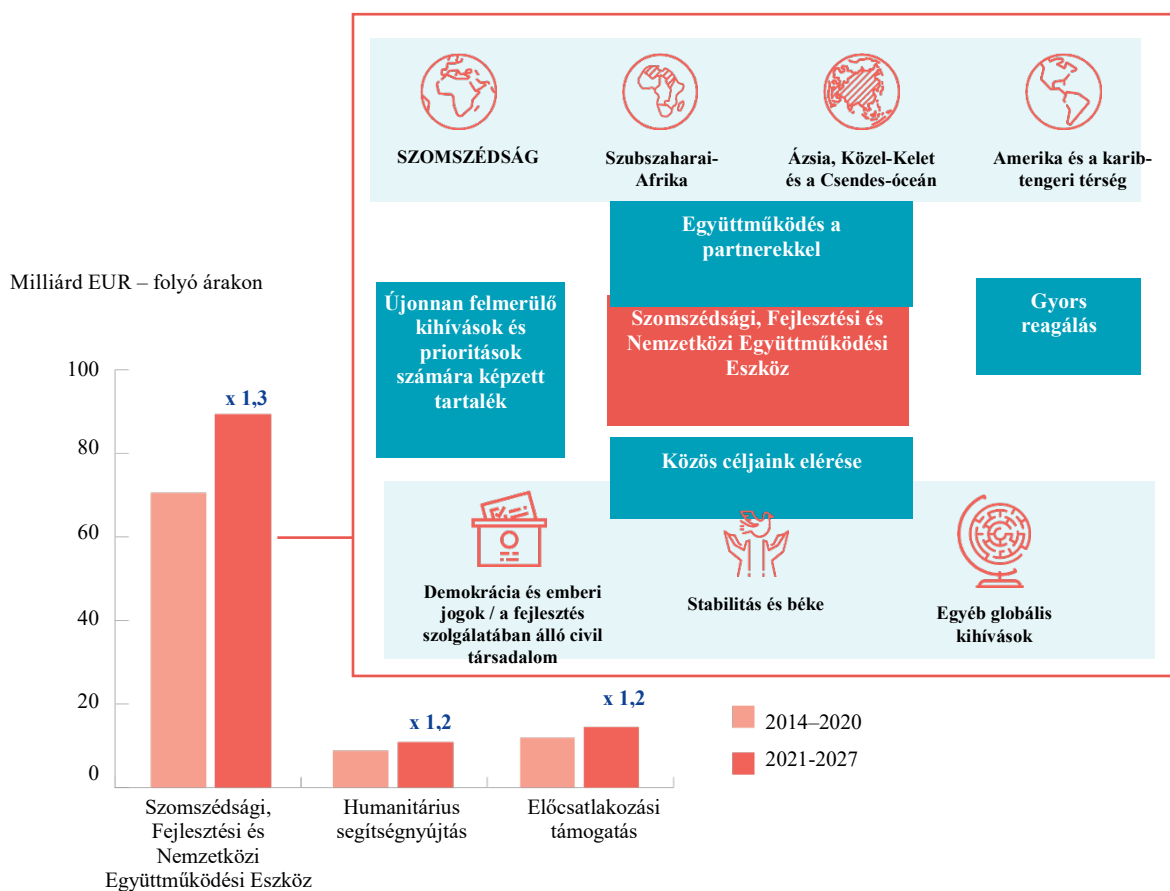
¹⁴⁵ NEFE Kézikönyv az EU külkapcsolati és fejlesztési pénzügyi eszközeiről. Vállalatok és más pályázók számára. KKM. Nemzetközi Fejlesztési Főosztály 2015. május 31. 10. Forrás: <http://nefe.kormany.hu/download/2/47/01000/NEFE%20k%C3%A9zik%C3%B6nyv%20-fejleszt%C3%A9si%20oktat%C3%A1s%20%200528.pdf> (utolsó letöltés: 2016. augusztus 1.)

¹⁴⁶ Fodor Erika, Orosz Tamás: *Magyarország nemzetközi humanitárius segítségnyújtása, 2003–2014*. Külügyi Szemle, 14 (2015)/Különszám, 110–131. Forrás: http://nefe.kormany.hu/download/6/bf/21000/2015_Kulugyi%20Szemle_NEFE_kulonyszam_tanulmanyok.pdf (utolsó letöltés: 2016. augusztus 1.)

prioritásként a fejlődő országokban élőknek a természeti katasztrófák és az ember által előidézett válságok következményeinek gyors enyhítése érdekében.¹⁴⁷ Legfontosabb eszköze a Humanitárius Segítségnyújtási Eszköz (HAI).

Az EU külső tevékenysége előtt álló kihívások a költségvetés külső dimenziójának korszerűsítését teszik szükségessé, hogy növekedjen annak hatékonysága és láthatósága. A fenntartható fejlesztési célok és a Párizsi Megállapodás, valamint a harmadik országokkal kialakított migrációs partnerségi keret végrehajtása érdekében a külső és belső politikák között szorosabb koordinációra is szükség van. Ezért a Bizottság javasolta az Unió külső fellépési eszközeinek jelentős átalakítását.

Európa, mint erős globális szereplő¹⁴⁸



Megjegyzés: A 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi kerettel összehasonlítva, 27-tagú EU esetén, az Európai Fejlesztési Alapot is beszámítva (becslés)

Forrás: Európai Bizottság¹⁴⁹

¹⁴⁷ <http://nefe.kormany.hu/download/2/47/01000/NEFE%20k%C3%A9zik%C3%B6nyv%20-fejleszt%C3%A9si%20oktat%C3%A1s%20200528.pdf> (utolsó letöltés: 2016. augusztus 1.)

¹⁴⁸ A 2021–2027-es többéves pénzügyi keret Bizottság általi előterjesztésében.

¹⁴⁹ A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE. Modern költségvetés a polgárainak védelmet, biztonságot és lehetőségeket nyújtó Unió számára

A 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0321&from=BG> (utolsó letöltés: 2021. január 18.)

6.3.3. KÖZÖS KÜL- ÉS BIZTONSÁGPOLITIKA (KKBP)

A második világháború utáni sikertelen föderatív kezdeményezéseket (Európai Védelmi Közösség, Európai Politikai Közösség) követően egyértelműen eldőlt, hogy a hagyományos diplomácia és külpolitika tagállami hatáskörben marad, az integráció a gazdasági szempontokat előtérbe helyezve kezdett kiépülni. Ezzel összefüggésben az első integrációs szervezetek (ESZAK, EGK, majd EK) még nem kaptak hagyományos külpolitikai kompetenciákat. Az integráció történetében a hetvenes években az **Európai Politikai Együttműködés (EPC)** kialakulásával jelent meg a külpolitikai kérdések egyeztetésének igénye, ettől kezdve beszélhetünk a külpolitikai együttműködés alapjainak kialakulásáról. Az alapító szerződések módosításával lépcsről lépcsre intézményesült az EU közös kül- és biztonságpolitikája (KKBP), illetve biztonsá- és védelempolitikája.

Az EGK létrejöttével megkezdődött az a folyamat, amikor a külkapcsolatok gazdaságiasodása révén a világgazdasági rendszerben meghatározó szerepet játszó EK egyfajta civil vagy puha hatalomként (soft power) egyre jelentősebb befolyást kezdett gyakorolni külső környezetére. Az Európai Unió külkapcsolatainak alakításakor az általa kötött szerződésekben rögzítette, hogy az unión kívül is nagy hangsúlyt fektet (valójában azonban több-kevesebb sikerrel) a demokratikus intézményrendszer, jogállamiság kiépítésének támogatására és az egyetemes emberi jogok védelmére (normatív hatalom). A közös kül- és biztonságpolitika célja napjainkban, hogy az EU lehetőleg „egyetlen hangon” megszólaló egységes politikai szereplővé alakuljon, ezáltal politikailag is nagyobb befolyással bíró, a nemzetközi kapcsolatokban aktív szerepet játsszon.

1992-től a Maastrichti Szerződéssel létrejövő pilléres struktúrában a „közös” jelző ellenére e területen továbbra is a kormányközi megközelítés maradt a meghatározó. Ezen a struktúrán később, a pilléres szerkezet megszüntetése ellenére a Lisszaboni Szerződés sem változtatott, az EUSZ 24. cikk (1) bekezdése értelmében a „közös kül- és biztonságpolitika külön szabályok és eljárások hatálya alá tartozik. Ha a Szerződések eltérően nem rendelkeznek, a közös kül- és biztonságpolitikát az Európai Tanács és a Tanács egyhangúlag határozza meg és hajtja végre. Jogalkotási aktusok elfogadása kizárt. A közös kül- és biztonságpolitikát az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője és a tagállamok hajtják végre a Szerződésekkel összhangban.” Mindebből következően elsősorban a kormányköziség jellemzi a KKBP-re vonatkozó döntéshozatali folyamatokat.

Az EU közös kül- és biztonságpolitikájának céljai és alapelvei az EUSZ 21. cikk (2) bekezdés alapján:

- a) megvédje értékeit, alapvető érdekeit, biztonságát, függetlenségét és integritását;
- b) megszilárdítsa és erősítse a demokráciát, a jogállamiságot, az emberi jogokat és a nemzetközi jog elveit;
- c) összhangban az Egyesült Nemzetek Alapokmányának céljaival és elveivel, valamint a Helsinki Záróokmány elveivel és a Párizsi Charta céljaival – beleértve a külső határokhoz kapcsolódókat is – megőrizze a békét, megelőzze a konfliktusok kialakulását, és erősítse a nemzetközi biztonságot;
- d) elősegítse a fejlődő országok fenntartható gazdasági, társadalmi és környezeti fejlődését, elsődlegesen a szegénység felszámolása céljából;
- e) előmozdítsa valamennyi ország bekapcsolódását a világgazdaságba, egyebek mellett a nemzetközi kereskedelemben érvényesülő korlátozások fokozatos megszüntetése révén;
- f) hozzájáruljon olyan nemzetközi intézkedések kidolgozásához, amelyek a fenntartható fejlődés biztosítása érdekében a környezet minőségének és a világ természeti erőforrásaival való fenntartható gazdálkodásnak a megőrzésére és javítására irányulnak;

- g) segítséget nyújtson a természeti vagy ember által okozott katasztrófákkal sújtott embercsoportoknak, országoknak vagy régióknak; és
- h) előmozdítsa egy erősebb többoldalú együttműködésen és a világ felelős kormányzásán alapuló nemzetközi rendszer létrejöttét.

A Lisszaboni Szerződés ugyan megszüntette a pilléres rendszert, de ez nem jelentette azt, hogy a közös kül- és biztonságpolitika közösségi hatáskörbe került volna. Ezen a területen továbbra is a kormányközi döntéshozatal maradt a meghatározó. Az EUSZ 24. cikke alapján a KKBP önálló hatásköri kategóriaként „külön szabályok és eljárások hatálya alá tartozik”. „A közös kül- és biztonságpolitikát az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője és a tagállamok hajtják végre a Szerződésekkel összhangban.” A Szerződések jogalkotási aktusok elfogadását nem teszik lehetővé. A tagállamok „a lojalitás, kölcsönös szolidaritás jegyében tevékenyen és fenntartások nélkül” támogatják a KKBP-t, „tartózkodnak minden olyan cselekvéstől, ami ellentétes az EU érdekeivel vagy ronthatja az Unió mint kohéziós erő eredményességét a nemzetközi kapcsolatokban”. A Tanácson belül a tagállamok kölcsönösen tájékoztatják egymást, és tanácskoznak minden kül- és biztonságpolitikai kérdéstről.

A döntéshozatalban és a KKBP irányításában a tagállamok kormányai, illetve a Tanács intézményei játszanak meghatározó szerepet. Az Európai Tanács hatásköreit jobban elkülönítették a Tanácsétól, az EP azonban továbbra is alapvetően kimarad a kül- és biztonságpolitikai döntési folyamatokból. A KKBP területén alkalmazandó, az általánostól eltérő jogforrási rendben a korábbi döntéshozatali eszközök (közös álláspontok, common position, közös akciók, joint actions, közös stratégiák, common strategies) számát e területen a Lisszaboni Szerződés csökkentette, a KKBP legfőbb eszközeként az Európai Tanács általános iránymutatásokat, a Tanács határozatokat fogad el. Ezek a határozatok meghatározzák 1) az unió által végrehajtandó fellépéseket, 2) az unió által képviselendő álláspontokat és 3) ezek végrehajtásának szabályait. Mindezen túl az Európai Unió erősíti a tagállamok közötti rendszeres együttműködést politikájuk folytatásában (EUSZ 25. cikk).

Az Amszterdami Szerződés által bevezetett közös stratégiák helyett az EUSZ 22. cikke szerint az Európai Tanács határozatával meghatározza az unió stratégiai érdekeit és célkitűzéseit, amelyek a közös kül- és biztonságpolitikára és az unió külső tevékenységének egyéb területeire vonatkoznak.¹⁵⁰

A napjainkra a közpolitikák szinte minden területére kiterjedő uniós hatásköröknek köszönhetően az EU külkapcsolati rendszere, külső politikái legalább öt terület (a kereskedelempolitika, a fejlesztéspolitika, a bővítési folyamat, a szomszédságpolitika és a közös kül- és biztonságpolitika) fejlődése és folyamatos egymásra hatásaként írható le. Mindez alapvetően a különböző nemzetközi szervezetekhez, illetve az unión kívüli országokhoz fűződő diplomáciai, gazdasági és kereskedelmi kapcsolatain, megállapodásain keresztül intézményesült.

A pilléres rendszer felszámolásával a kül- és biztonságpolitika már nem válik el olyan egyértelműen a külgazdasági és kereskedelmi kapcsolatoktól. A két terület közötti kapcsolat az Európai Tanács, a Külügyek Tanácsa és az Európai Külügyi Szolgálat, illetve egyetlen személyben az unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője (aki egyben az Európai Bizottság alelnöke is, HR/VP) által biztosított.

A KKBP területén a Lisszaboni Szerződés legnagyobb újítása az unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője pozíció és az Európai Külügyi Szolgálat létrehozása volt. Az új főképviselői tisztség a korábbi bizottsági és tanácsi feladatokat is ellátva, az Amszterdami szerződéssel bevezetett

¹⁵⁰ Wolfgang Wessels: *The EU System: A Polity in the Making The Evolution of the Union's Institutional Architecture*. Palgrave, 2013, 143.

közös kül- és biztonságpolitikai főképviselei tisztséghez képest közösségibb irányba mozdult el, „kvázi külügyminiszter” lett. Ezzel összefüggésben a főképviseelő irányítása alatt működő külügyi szolgálat pedig „kvázi külügyminisztériumként” értelmezhető. A főképviseelő egyben az EB alelnöke és a Külügyek Tanácsának elnöke; a tisztség létrehozásának legfőbb célja az volt, hogy az EU ezáltal következetesebben lépjen föl és határozottabb szerepet tudjon játszani a nemzetközi politikában. A főképviseelő előkészíti és elnököli a Külügyek Tanácsát (FAC), illetve az EB alelnökeként felelős az Európai Bizottság külkapcsolatokkal összefüggő feladatainak összehangolásáért is.

A főképviseelő feladata, hogy segítse a kompromisszumkeresés folyamatát, majd a bilaterális és multilaterális fórumokon egységesen képviselje a megtárgyalt és elfogadott külpolitikai döntéseket, az unió tagállamai által több lépcsőben kialakított és többnyire egyhangúlag elfogadott határozatait. A főképviseelő kiegészíti a tagállami diplomáciát, de nem lép annak helyébe.¹⁵¹

A „kettős kalap” következtében a főképviseelő feladata a hagyományos diplomáciai tevékenységek mellett a különböző külpolitikai eszközök, pl. segélyezés, kereskedelem, humanitárius segítségnyújtás és válságreakálás koordinálása; az EU 27 tagállama közötti konszenzuskeresés, az EU képviselete nemzetközi fórumokon (pl. ENSZ), az Európai Védelmi Ügynökség és az EU Biztonságpolitikai Kutatóintézetének irányítása.¹⁵² A főképviseelő a kül- és biztonságpolitika felügyelete és képviselete területén gyakorlatilag átvette a soros elnökséget betöltő ország szerepét is, elnököli a Külügyek Tanácsát.

Az **Európai Külügyi Szolgálat** (European External Action Service, EEAS) feladata az EU külügyi politikájának végrehajtása és a főképviseelő támogatása. Az EEAS az EU külső tevékenységei közötti összhang biztosítása érdekében alapvetően három fő területen támogatja az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőjét: egyrészt az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikájának – beleértve a közös biztonság- és védelempolitikát (KBVP) is – irányítása és kidolgozása; másrészt a Külügyek Tanácsa elnöki tisztségének az ellátása; illetve harmadrészt a Bizottságban betöltött alelnöki tiszte ellátása külügyi kapcsolatok területén.

A főképviseelő irányítása alatt álló és a Tanács Főtitkárságától és a Bizottságtól is függetlenül működő, önálló szerv, az „EEAS hozzájárul továbbá a Tanács Főtitkárságának, a Bizottságnak és a tagállami diplomáciai szolgálatoknak a munkájához az európai külső tevékenységek koherenciájának biztosítása érdekében. Támogatja a Bizottságot az EU külső tevékenysége pénzügyi programjainak és eszközeinek kidolgozásában és végrehajtásában.”¹⁵³ A Tanács és a Bizottság között elhelyezkedő EEAS sokrétű feladatai egyértelműen visszatükrözik a HR/VP kétkalapos feladatrendszerét. Az új intézmény uniós és kormányközi struktúrákat egyaránt megtestesít.

A Lisszaboni Szerződés az európai biztonság- és védelempolitika területén is számos újítást vezetett be: többek között az állandó strukturált együttműködést, a kölcsönös segítségnyújtási klauzulát, a szolidaritási klauzulát és a start up pénzügyi alapot. A változtatások között fontos megemlíteni, hogy az európai biztonsági és védelempolitika új elnevezése a **közös biztonság- és védelempolitika** lett. Az elnevezésben a korábbi „európai” helyett a „közös” jelző megjelenése nem a politikának a közösségi hatáskörbe kerülését jelentette, hanem a Szerződésekben megfogalmazott közös uniós védelempolitika kialakítását magában foglaló távlati célra és annak

¹⁵¹ Az EU Tájékoztató Szolgálat hírlevele – 2009. március 13. Forrás: www.kulugyminiszterium.hu/NR/rdonlyres/F0119AD5-E882-4605-A5E7-EA1AFDCDBCF4/0/ehirlevel090313.pdf (utolsó letöltés: 2016. augusztus 1.)

¹⁵² The High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. Forrás: www.eeas.europa.eu/ashton/ (utolsó letöltés: 2016. augusztus 1.)

¹⁵³ Európai Külügyi Szolgálat. Forrás: http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/rx0013_hu.htm (utolsó letöltés: 2016. augusztus 1.)

fontosságára utalt.¹⁵⁴ A KKBP szerves részét képező KBVP jövőjével kapcsolatban már ekkor világossá vált, hogy ezen a területen a hangsúly a polgári válságkezelésre kerül. Az EU tagállamait védelmi területen szolidaritási és védelmi záradék köti.

2016 közepén az Európai Tanács ülésén bemutatta a felügyelete alatt készített, *Közös jövőkép, közös cselekvés: erősebb Európa. Az EU globális kül- és biztonságpolitikai stratégiája* című, összesen hatvanoldalas, új **globális kül- és biztonságpolitikai stratégiát**, amelynek megkezdődött végrehajtási folyamata.

6.3.4. NEMZETKÖZI KÉPVISELET ÉS NEMZETKÖZI MEGÁLLAPODÁSOK MEGKÖTÉSE

Az Európai Közösségeket alkotó három Közösség (az Euratom, az Európai Szén- és Acélközösség és az Európai Gazdasági Közösség) alapító szerződésai mindhárom esetben kimondták az egyes Közösségek jogi személyiségét, míg az unió egészére nézve kifejezetten sem a Maastrichti, sem az Amszterdami, sem pedig a Nizzai Szerződés nem tette ezt meg. Ezt a problémát orvosolta a Lisszaboni Szerződés, amelynek hatálybalépésével az Európai Unió (EU) jogi személyiséget szerzett (EUSZ 47 cikk). Így nemzetközi jogalannyá vált, azaz saját nevében tárgyalhat és köthet nemzetközi szerződéseket.

A Lisszaboni Szerződéshez csatolt 24. jegyzőkönyv azonban származékossá teszi az unió jogi személyiségét, miszerint kimondja, hogy mindez „semmilyen módon nem jogosítja fel az Uniót arra, hogy a tagállamok által a Szerződésekben rá ruházott hatáskörökön kívül jogot alkosson vagy intézkedéseket tegyen”. Ennek értelmében az EU a rá ruházott hatáskörökön belül kötelező erejű szerződéseket és megállapodásokat köthet. Az EU jogalanyiségének szerződéses meghatározása a külkapcsolati rendszer fejlődése szempontjából is rendkívül fontos. Az EU szupranacionális jellegből fakadóan a hagyományos nemzetközi szervezetekhez képest jóval erősebb jogosítványokat kapott más nemzetközi szervezetek (pl. ENSZ, WTO) tagjaként. Az ebből következő, a tagállamok és az EU közötti hatásköri viták a helyzet fokozatos rendezése ellenére mind a mai napig éreztetik hatásukat.¹⁵⁵ Az EU jogi személyiségének köszönhetően nem csupán az EU nemzetközi szervezetekben való képviselése, hanem a közös kereskedelempolitika területén tárgyaló EU-biztosok tárgyalási pozíciója is jelentős mértékben megerősödött.

A Lisszaboni Szerződés alapján „A közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó ügyekben az Uniót a Főképviseelő képviseli. Az Unió nevében politikai párbeszédet folytat harmadik felekkel, és képviseli az Unió álláspontját a nemzetközi szervezetekben és nemzetközi konferenciákon.” (EUSZ 27. cikk [2] bekezdés) „Az Európai Tanács elnöke – a saját szintjén és e minőségében, valamint az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője hatáskörének sérelme nélkül – ellátja az Unió külső képviseletét a közös kül- és biztonságpolitikához tartozó ügyekben.” (EUSZ 15. cikk [6] bekezdés) „A Bizottság [...] a közös kül- és biztonságpolitika, valamint a Szerződések által

¹⁵⁴ A Lisszaboni Szerződés hatásai az európai biztonság- és védelempolitika területére. Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma. Forrás: www.mfa.gov.hu/kum2005/Templates/alapsablon.aspx?NRMODE=Published&NRORIGINALURL=%2Fkum%2Fhu%2Fbal%2FKulpolitikank%2FBiztonsagpolitika%2Fkbvp%2FA_Lisszaboni_Szerzodes.htm&NRNODEGUID={57DE4C21-8421-4AB6-B1CC-A71E71020237}&NRCACHEHINT=NoModifyGuest&printable=true (utolsó letöltés: 2016. augusztus 1.)

¹⁵⁵ Doris Dialer, Frauke Austermann: *Giving the EU One Voice Abroad: The European Union Delegations = The EU's External Action Service: Potentials for a one voice Foreign Policy*. Eds. Doris Dialer, Heinrich Neisser, Anja Opitz. Universität Innsbruck, 2014, 97–119.

meghatározott más esetek kivételével ellátja az Unió külső képviseletét. Az intézmények közötti megállapodások létrehozása céljából indítványt tesz az Unió tevékenységének éves és többéves programjára.” (EUSZ 17. cikk [1] bekezdés)

A diplomáciai képviselet kérdésében az EU ismét csak különleges helyzetben van. A nemzetközi szervezetekkel általában azok az államok lépnek diplomáciai viszonyra, amelyek annak vagy tagjai, vagy a szervezethez egyéb más érdekük (leendő tagság, megfigyelői státusz) fűződik. Az EU-hoz viszont napjainkra mintegy 170 állam és nemzetközi szervezet akkreditált diplomáciai képviselőt.

Az EU – maga is intézményes kapcsolatokat létesítve – közel 150 államhoz, illetve nemzetközi szervezethez (ENSZ, Afrikai Unió, OECD, Európa Tanács, FAO, WTO...) küld delegációkat, irodákat vagy képviseleteket tart fenn, s kiterjedt méretű hálózattal rendelkezik. A Lisszaboni Szerződést követően az Európai Bizottság képviseletei az EU képviseletei lettek. Az EU által működtetett állandó képviseletek számát tekintve diplomáciai hálózata kb. az Egyesült Királyság vagy Olaszország hálózatának felel meg, 2012-ben csupán Franciaország, Németország és az Egyesült Királyság tartott fenn több képviseletet világszerte.

A Lisszaboni Szerződés értelmében az EU jogi személyiséget kapott (EUSZ. 47. cikk), az EK jogutódja (EUSZ 1. cikk) és egyben a nemzetközi jog alanya lett. Az EU saját nevében részt vehet tárgyalásokon, és az alapító szerződések alapján egyedül vagy a tagállamokkal együtt nemzetközi szerződéseket is köthet. A Lisszaboni Szerződést megelőzően csupán az EU-t létrehozó Közösségeknek volt jogosultságuk szerződések megkötésére. Az EUMSZ szerint a nemzetközi megállapodások az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó politikái közé kerülnek azokban az esetekben, amikor ezek megkötését uniós jogalkotási aktus írja elő. (EUMSZ 3. cikk [2] bekezdés) Az unió által megkötött megállapodások kötelezőek az EU intézményeire és a tagállamokra egyaránt.

Az EUMSZ 216–219. cikkei szerint az EU nemzetközi megállapodásokat köthet. A 216. cikk leírja az EU külügyi hatásköreit, és ez alapján a következő 4 esetben köthet nemzetközi megállapodásokat:

- 1) ha a Szerződések ilyen megállapodás megkötését írják elő,
- 2) ha az a Szerződésekben meghatározott célkitűzések elérése érdekében szükséges,
- 3) ha valamelyik kötelező erejű jogi aktus ilyen rendelkezést tartalmaz vagy
- 4) ha az a közös szabályokat érintheti, illetve azok alkalmazási körét megváltoztathatja. „Ha tehát az Unió közös szabályokat fogadott el egy politika végrehajtása terén, akkor a tagállamoknak nem áll jogukban megállapodást kötni harmadik országokkal az e szabályokat érintő kötelezettségekről.”¹⁵⁶

Az EUMSZ 218. cikke szabályozza a nemzetközi megállapodások megkötésekor követendő eljárásokat, a közös kereskedelempolitikára vonatkozó megállapodásokat pedig az EUMSZ 207. cikk. A nemzetközi megállapodások megkötéséhez szükséges tárgyalások elindítását a Bizottság vagy az unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője kezdeményezi. Ezt követően a Tanács felhatalmazása alapján kezdődhetnek el a tárgyalások (kijelölve a főtárgyalót és a tárgyalási irányelveket). A Tanács végül a főtárgyaló javaslata alapján adja meg a felhatalmazást a megállapodás aláírására, és ezáltal a Tanács köti meg a megállapodást. Mindemellett a Szerződések rögzítik az EP szerepét a megállapodások megkötésében (egyeztetés, konzultáció, illetve tájékoztatási kötelezettség). A tanácsi döntés esetében főszabály a minősített többség, kivéve, ha a szerződés egyhangúságot ír elő. A monetáris politika terén kötött megállapodásokat az EUMSZ 219. cikke szabályozza.

¹⁵⁶ Nemzetközi megállapodások. Az EU jogszabályainak összefoglalása: közvetlen hozzáférés az összefoglalókat tartalmazó oldalhoz. Utolsó frissítés: 13. 08. 2010. Forrás: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decision-making_process/ai0034_hu.htm (utolsó letöltés: 2016. augusztus 1.)

Az EU és a tagállamok közötti hatáskörök megosztása a nemzetközi ügyekben is érvényesül. Az unió nemzetközi megállapodást abban az esetben köthet, ha vagy kizárólagos, vagy a tagállamokkal megosztott hatáskörrel rendelkezik. A kizárólagos hatáskörébe tartozó területeken az EU egyedül jogosult tárgyalni és megállapodást kötni. A megosztott hatáskörök esetén a megállapodást az unió és a tagállamok egyidejűleg kötik meg, tehát a tagállamok hozzájárulásával.¹⁵⁷ A közös kül- és biztonságpolitika a Lisszaboni Szerződésen belül is külön szabályozás alá tartozik.

A Lisszaboni Szerződés az EU-t jogi személyiséggel ruházta föl, de a tagállamok továbbra is a nemzetközi kapcsolatok fontos szereplői maradtak, az EU származékos, korlátozott nemzetközi hatáskörrel rendelkezik. Az EU hatásköre a nemzetközi jogban a következőképpen alakul:

- kizárólagos hatáskörbe (EUMSZ 3. cikk) tartozó területeken (pl. kereskedelempolitika) az EU köthet megállapodásokat;
- a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozó területeken (pl. kultúra) a tagállamok járhatnak el;
- társulási megállapodások, csatlakozási szerződések esetében az EU és tagállamai közösen járnak el.

Általánosságban elmondható, hogy a megosztott hatáskörbe (EUMSZ 4. cikk) tartozó kérdésekben az EU nemzetközi szerződések megkötésére vonatkozó hatáskörét a tagállamokkal közösen gyakorolja, a megállapodást az unió és a tagállamok egyidejűleg kötik meg. Ekkor olyan vegyes megállapodásról van szó, amelyhez a tagállamoknak is hozzá kell járulniuk.

¹⁵⁷ Nemzetközi megállapodások. Az EU jogszabályainak összefoglalása: közvetlen hozzáférés az összefoglalókat tartalmazó oldalhoz. Utolsó frissítés: 13. 08. 2010. Forrás: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decision-making_process/ai0034_hu.htm (utolsó letöltés: 2016. augusztus 1.)

7. MAGYARORSZÁG AZ EURÓPAI UNIÓBAN

7.1. A KELETI BŐVÍTÉS ÉS MAGYARORSZÁG CSATLAKOZÁSA

1989/1990-ben Kelet-Közép-Európában elindult a rendszerváltozás, mely a világtörténelemben egyedülálló módon a politikai rendszer és a gazdaság teljes szerkezeti átalakulásával, evvel párhuzamosan jelentős társadalmi változásokkal járt. A Szovjetunió és az Egyesült Államok versengése által uralt világrend összeomlott, Magyarország „kiszabadult” a keleti blokkból. Az ország külpolitikai orientációja gyökeresen megváltozott: az uralkodó hármas célrendszer – vagyis az **euroatlanti integráció, a szomszédságpolitika és a határon túl élő magyar kisebbség támogatása** – kormányokon átívelő folytonosságot mutatott, napjainkig legfeljebb hangsúlybeli változásokon ment keresztül.

Az Európai Közösséghez való politikai közeledés a szocializmus idején megalapozott, *de facto* gazdasági kapcsolatrendszeren nyugodott: az 1960-as években kötött technikai megállapodások, az 1973-ban bekövetkezett magyar IMF-tagság, valamint az 1980-as évek ágazati megállapodásai megalapozták az 1988-ban bekövetkezett *de jure* kapcsolatfelvételt és a kereskedelmi megállapodást. Az 1991 decemberében aláírt **Európai Megállapodás** (társulási szerződés), bár az Európai Közösség részéről nem tartalmazott kötelezettségvállalást a teljes jogú tagságra, a gazdasági mellett a politikai kapcsolatrendszert is intézményesítette. Magyarország 1994. április 1-jén kérte hivatalosan felvételét az Európai Unióba.

Az Európai Unióhoz történő magyar csatlakozás gazdasági motivációját az jelentette, hogy a külkereskedelem iránya a korábbi KGST-orientációt felváltva az EU tagállamai felé mozdult el, valamint a külföldi közvetlen tőkeberuházásokat is elsősorban onnan, a hozzánk legközelebb eső világ gazdasági centrumtól várhattuk. A csatlakozás általános politikai okai a gazdasági okokkal párhuzamosak: az Európai Unió világpolitikai szereplővé lépett elő, s a Szovjetunió összeomlása után Magyarország visszaállíthatta nyugat-európai kapcsolatait. A „visszatérés Európába” szimbolikussá vált: a szovjet blokkhoz való kötöttséget követően a nyugati civilizációhoz tartozás értékválasztást is jelentett. Az EU-tagság a NATO-csatlakozással együtt beillesztette az országot a transzatlanti biztonsági rendszerbe is. Az Európai Unió mindezen túl a modernizáció üzenetét is hordozta, valamint a friss demokratikus berendezkedés stabilizáló erejeként is tételeződött.

Az európai integráció ugyanakkor maga is megújult: az Európai Közösség továbbfejlesztéséről és az egységes valuta bevezetéséről is szóló szerződés és az első társulási megállapodások véglegesítése párhuzamosan zajlott. Napirenden volt az újabb bővítés – Ausztria, Svédország és Finnország 1995-ben csatlakozott. A kilencvenes években az Európai Unió elsősorban új világpolitikai szerepének kialakításával és az euró bevezetésével foglalkozott, a keleti bővítés nem volt prioritás. Emellett a Közösségnek a világ más térségeiben is bőven akadt tennivalója: kezelnie kellett a Földközi-tenger déli medencéje felől érzékelhető migrációs nyomást, az afrikai és a latin-amerikai térség kihívásait is.

A keleti bővítés folyamata mintegy tizenöt évig tartott. A társulási megállapodások megkötését követően az Európai Tanács meghatározta a csatlakozás feltételeit, az ún. **koppenhágai kritériumokat**. Eszerint a csatlakozó országoknak stabil, demokratikus intézményrendszerrel, működő piacgazdasággal kell bírniuk, valamint képesnek kell lenniük eleget tenni a tagságból adódó követelményeknek. Az Európai Bizottság e feltételek teljesülését folyamatosan vizsgálta. Pénzügyi támogatásként a PHARE-program 1989-től, az ISPA- és a SAPARD-program 1999-től segítette Magyarországot és a régió más országainak felzárkózását.

A magyar csatlakozási tárgyalás – mely három kormány (a Horn-, az első Orbán-, valamint a Medgyessy-kormány) időszakán ívelt át – 1998 márciusától 2002 decemberéig tartott. A csatlakozás stratégiájának tézismondata a következő volt: „Magyarország az első lehetséges időpontban és az elérhető legkedvezőbb feltételekkel az Európai Unió teljes jogú tagjává váljon”. Ennek megfelelően Magyarország számára nem volt elfogadható a tagságnál alacsonyabb rendű jogviszony, mely lehetőség, főleg a kilencvenes évek közepén, többször felvetődött. A tárgyalások 31 fejezet áttekintését, voltaképpen a közösségi joganyag átvételének menetrendjét jelentették. Mindkét fél kérhette ún. „derogációt”, átmeneti mentességet olyan szabályok alól, amelyeket komoly zavarok árán lehetett volna azonnal alkalmazni. Magyar részről ilyenek voltak bizonyos, komoly beruházások után teljesíthető környezetvédelmi normák vagy a nem magyar állampolgárok termőföld-tulajdonlásának biztosítása, a régi tagállamok részéről pedig a munkaerő szabad áramlása.

A tárgyalásokat 2002 decemberében, a Koppenhágában tartott Európai Tanács ülésen zárták le. 2003. április 12-én Magyarországon népszavazást tartottak az EU-tagságról, amelyen a résztvevők 83,76%-a igennel szavazott – a választásra jogosultak 45,62%-ának részvétele mellett. A 2003. április 16-i athéni csúcsértekezleten Medgyessy Péter miniszterelnök kilenc másik csatlakozó ország vezetőjével együtt aláírta a Csatlakozási Szerződést, amely **2004. május 1-jén** lépett hatályba.

Az Európai Unió – a keleti bővítést megelőző bővítési körökhöz hasonlóan – Kelet-Közép-Európát egy, bár nem differenciálatlan tömbként kezelte. Magyarország, mivel a kelet-közép-európai térség vezető reformországának számított, természetesnek tekinthető módon Lengyelországgal és akkor még Csehszlovákiával együtt elsőként kötött társulási szerződést, és öt másik tagjelölt országgal együtt az első körben kezdte meg a csatlakozási tárgyalásokat, majd 2000-től a régió további hat országa is megkezdte a csatlakozási folyamatot. Mivel az Európai Bizottság és a Tanács a differenciálás elvét hangoztatva sugalmazta, hogy csak a legfelkészültebb országok érhetik el a tagságot, a tagjelöltek között érezhető volt egyfajta versengés a „befutó” helyekért. 2001-ben született meg a döntés a „Big Bang”-ről – a differenciálás elvét csak a tárgyalásokat időben lezárni nem tudó Románia és Bulgária esetében alkalmazták. Magyarország így a 25 tagú Európai Uniónak lett tagja, melyhez 2007-ben Románia és Bulgária, 2013-ban pedig Horvátország is csatlakozott.

7.2. AZ EURÓPAI UNIÓ A HAZAI INTÉZMÉNYEKBEN

Tagállamként az EU-hoz csatlakozó Magyarországnak új kormányzati koordinációs rendszert kellett kialakítania EU-politikájának zökkenőmentes bonyolítása érdekében. Egy tagállam kettős szintű kormányzásban vesz részt: kormányozza országát és részt vesz az Európai Unió kormányzásában.

Az európai kormányzásban való részvétel a hazai kormányzati szerkezetben horizontális és vertikális koordinációval valósul meg: egyrészt biztosított a tárcák közötti egyeztetés az egységes magyar álláspont kialakítása érdekében, másrészt pedig szabályozottak a döntési szintek (egyeztető fórumok, államtitkári szintű egyeztetés, kormányülés stb.).

Az európai kormányzás hazai központja az **Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság** (EKTB), amely a csatlakozás óta biztosítja Magyarország részvételét az Európai Unió kormányzásában. Feladatai közé tartozik az Európai Unió intézményeiben, elsősorban a Tanács különböző fórumain és az Európai Bíróság elé kerülő ügyekben képviselendő magyar álláspont kialakítása, valamint az Országgyűléssel folytatott egyeztetési eljárás tárgyalási álláspontjainak előkészítése. Ezeken kívül a testület megtárgyal minden olyan releváns, a hazai EU-tagsággal és az EU kormányzásával kapcsolatos témát, amelyben magyar álláspont kialakítása szükséges: a kötelezettségszegési eljárásokkal kapcsolatos kérdéseket, az egyes EU ügynökségek, szakmai intézetek vezetői kinevezéseire vonatkozó javaslatokat, azok elhelyezésével, a vonatkozó magyar pályázatokkal kapcsolatos előterjesztéseket stb. Az EKTB üléseit 53 szakértői csoport készíti elő, melyeket az adott területért felelős tárcák vezetnek. Az EKTB résztvevői helyettes államtitkárok, akik a közigazgatási államtitkári értekezlethez s végső soron a Kormányhoz terjesztik fel javaslatukat.

Az EKTB és a szakértői csoportok tagjai is folyamatos kapcsolatban állnak a brüsszeli magyar Állandó Képvislettel (ÁK), amely kiemelt szerepet játszik a magyar érdekek megjelenítésében. Az ÁK Szervezete alkalmazkodik mind az EU, mind pedig a magyar kormány szerkezeti felépítéséhez. A vezető nagykövet az ún. COREPER II nagykövet, akinek feladata az Európai Tanács, az Általános Ügyek Tanácsa, a Külügyek Tanácsa, a Gazdasági és Pénzügyi Tanács és a Bel- és Igazságügyi Tanács előkészítése. Mellette dolgozik a COREPER I nagykövet, aki a legfontosabb közösségi politikák (agrárpolitika, energiapolitika, szociális ügyek stb.) koordinációját felügyeli. A kapcsolattartás a hazai koordinációs struktúra és az ÁK között folyamatos: a Brüsszelben dolgozó szakattasék tagjai a szakmai munkacsoportoknak. Becslések szerint a tanácsi munkacsoportok évente átlagosan 3-4 ezer, a nagyköveti szintet jelentő COREPER évente átlagosan 80-100 ülést tart. Egy COREPER-ülés napirendjén átlagosan 40-50 napirendi pont szerepel.

Az európai ügyek koordinációja a tagállamokban két megközelítés szerint szerveződik: az egyik modellben a Külügyminisztérium, a másik modellben a Miniszterelnökség vezeti a tagállami szintű részvételt az európai kormányzásban. Ez függ az adott tagállami kormány Európa-felfogásától (mennyire tekintik az EU szerveiben való tevékenységet külkapcsolatnak, illetve valódi európai belpolitikának), az egyes miniszterek érdekérvényesítő képességétől, valamint a kormányzati rendszer hagyományaitól. Magyarországon mindkét modellre volt példa: a csatlakozást követően: 2004 és 2006 között a Miniszterelnöki Hivatal keretében európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszter felügyelte a területet, a Nemzeti Fejlesztési Hivatalt és az Európai Ügyek Hivatalának munkáját is. 2006-tól 2014-ig a Külügyminisztériumban (Külgazdasági és Külügyminisztériumban) önálló államtitkárság koordinálta a hazai EU-politikát. 2014-ben az európai integrációs ügyek kikerültek a Külgazdasági és Külügyminisztériumból, és azóta a Miniszterelnökséget irányító miniszter hatáskörébe tartoznak. A brüsszeli állandó képvislet azonban szervezetileg továbbra is megmaradt a Külgazdasági és Külügyminisztérium alatt.

Az EKTB főszabály szerint hetente egyszer ülésezik, de ettől indokolt esetben el lehet térni, sőt, abban az esetben, ha egy adott téma gyors véleménycserét igényel, azonnali írásbeli döntés is lehetséges.

Az egyértelműen egy-egy szaktárcához tartozó ügyekben viszonylag egyszerű a hazai kormányzati álláspont kialakítása, míg az olyan átfogó témák esetében, mint pl. a többéves pénzügyi keret kialakítása – ami 7 évre előre meghatározza az Európai Unió költségvetésének sarokszámait –, a felelős minisztérium vezetése mellett a tárcák között hosszadalmas egyeztetés zajlik. Az EU-ügyekért felelős államtitkárság, az EKTB, az összes minisztérium uniós ügyekkel foglalkozó szervezeti egységei és a Magyar Állandó Képvislet kulcsszerepet játszott a **2011 első félévében lezajlott magyar EU-elnökség** lebonyolításában is.

Az elnökségi feladatok ellátása egy tagállami adminisztráció számára az integrációs intézményrendszerben való működés csúcspontja, a „nagykorúság” elérése az Európai Unióban. 2011-re a magyar kormányzati adminisztráció megfelelő gyakorlatot szerzett az uniós döntéshozatalban, ugyanakkor az elnökség nagy megmérettetést jelentett: a tanácsi munkacsoportok elnöki feladatainak ellátása, a döntéshozatal formális és informális előkészítése jelentős többletfeladatot jelentett az összes tárcának, az államtitkárságnak és az állandó képviselőnek is. Az „Erős Európa” jelmondatot választó magyar elnökség legfontosabb feladatai közé tartozott a válságkezelést célzó, gazdasági kormányzásról szóló javaslatcsomag előkészítése, a növekedés és foglalkoztatás-bővítés elősegítése, a horvát csatlakozási tárgyalások lezárása, az Európai Külügyi Szolgálat tényleges működőképességének megteremtése, a következő többéves pénzügyi keretről szóló tárgyalássorozat elindítása, hogy csak a legfontosabbakat soroljuk. Nem lehetett felkészülni az olyan helyzetekre, mint az arab tavasz vagy a Japán atomerőmű-baleset – de kezelni kellett őket. A magyar elnökség jelentős eredményeket ért el: sikere volt többek között a horvát csatlakozási tárgyalások lezárása, valamint az éppen akkor tetőző euróválság kezelését szolgáló, ún. hatos csomagról szóló kompromisszum megkötése is. Az elnökség időszakában 103 folyamatban lévő ügyet – ún. dossziét – sikerült lezárni, ebből 43 volt az Európai Parlamenttel együttes, ún. rendes jogalkotási eljárás. Nem sikerült ugyanakkor a keleti partnerség-csúcstalálkozó időzítése, ez a magyart követő lengyel elnökség időszakára tolódott.

Magyarország ellen – mint minden tagállam ellen – zajlanak **kötelezettségszegési eljárások**. Ilyen eljárást az Európai Bizottság (vagy bármely tagállam) akkor indíthat egy tagállam ellen, ha véleménye szerint az nem tesz eleget az uniós jog által előírt kötelezettségeinek. Ez a helyzet előállhat akkor, amikor egy tagállam egy új közösségi jogszabályt nem ültet át a hazai jogrendbe a megadott határidőn belül, vagy amikor olyan jogszabályt alkot, amely az indítványozó szerint ellentétes az uniós joggal. Ezekben az ügyekben – melyekről a végső döntést az Európai Unió Bírósága hozza meg – a tárgyalási álláspontot szintén a magyar EU-adminisztráció alakítja ki. Az Európai Bizottság éves jelentéseiben közzéteszi az uniós jog késedelmes átültetéséről szóló figyelmeztetésekről, valamint a jogvita alapját képező kötelezettségszegési eljárásokról szóló (végső esetben az Európai Unió Bírósága eljárásáig eljutó ügyekre vonatkozó) statisztikákat.

A kötelezettségszegési eljárások számában Magyarország átlagos tagállamnak tekinthető – azonban míg az ilyen eljárások tárgya általában környezetvédelmi, adózási, belső piaci vagy közlekedési jogsértés, 2010 óta ezek jelentős részben a jogállamiság területére koncentrálnak.¹⁵⁸

Az **Országgyűlés** szerepe az Európai Unióban két szempontból értelmezhető. Egyrészt szerepe van a magyar, az Európai Unió döntéshozatali rendszere szerint alapvetően a kormány által meghatározott Európa-politika alakulásában, mivel közreműködik az uniós jogszabályokkal kapcsolatos kormányzati álláspont kialakításában (egyeztetési eljárás). Másrészt – mivel a hatályos Lisszaboni Szerződés szerepet ad a nemzeti parlamenteknek közvetlenül az EU döntéshozatali folyamatában – saját jogon is vizsgálhatja az Európai Bizottság előterjesztéseit, befolyásolhatja az EU döntéshozatalát.

¹⁵⁸ Az Európai Parlamentben 2017-ben született meg a szándék, hogy kezdeményezze a magyarországi alapjogok helyzete alapján azt a hivatalos eljárást, amelyből kiderül, hogy fennáll-e az uniós alapértékek megsértésének egyértelmű kockázata. <http://www.europarl.europa.eu/news/hu/press-room/20170511IPR74350/alapjogok-magyarorszagon-a-kepvi-selok-a-7-es-cikkely-aktivalasat-kerik> (letöltés ideje: 2017. június 12.) A 7. cikk szerinti eljárás 2018-ban indult meg. 2020 januárjában az eddigi eljárást hatástalannak ítélve, a Parlament felkérte a Tanácsot, hogy az uniós jogszabályok tiszteletben tartásának garantálása érdekében adjon többek között határidőket is magába foglaló, konkrét ajánlásokat Magyarországnak (továbbá Lengyelországnak, amellyel szemben szintén az alapjogok megsértése miatt indult eljárás). <https://www.europarl.europa.eu/news/hu/press-room/20200109IPR69907/rosszabb-allapotban-a-jogallamisag-magyarorszagon-es-lengyelorszagban> (Letöltés ideje: 2020. január 18.) A vonatkozó EUSz 7. cikkelyről – Magyarország kapcsán is – részletesen lásd a 3.3.1 alfejezetben.

A tagállami EU-politika alakítása szempontjából az EU nemzeti parlamentjei három csoportba oszthatók. Az első csoportba tartoznak azok a parlamentek, amelyek voltaképpen országuk EU-politikáját irányítják. A dán Folketing például mandátumot ad a kormány Brüsszelben tárgyaló tagjának, s hasonlóan erős a brit parlament és a német Bundesrat is. A „középerős” befolyással rendelkező második csoport parlamentjei ugyan nem adnak mandátumot, de szorosan ellenőrzik kormányuk EU-politikáját, és ragaszkodnak az álláspontok előzetes kontrolljához (pl. Finnország, Hollandia). A harmadik csoportot azok a tagállamok alkotják, amelyekben a parlament minimális szerepet játszik a kormány EU-politikájának alakításában.

A magyar Országgyűlésben 1994 óta állandó bizottság az Európai Ügyek Bizottsága. A csatlakozás folyamatának lezárulta után, amikor az aktuális kormány időről időre beszámolt a csatlakozási folyamattal kapcsolatos fejleményekről, jelentősen megváltozott az Európai Ügyek Bizottságának feladatköre is. Legfontosabb feladata az Országgyűlés és a kormány közötti **egyeztetési eljárás-ban** való közreműködés, melynek célja, hogy néhány EU előterjesztés esetében az Országgyűlés ellenőrizhesse a kormányt. Ebben az eljárásban a bizottságnak ügydöntő hatásköre van, tehát ezek az előterjesztések nem kerülnek a plenáris ülésre. Az uniós tervezetekhez a bizottság a kormányon keresztül jut hozzá – minden előterjesztést megkap a bizottság, de csak néhány előterjesztés esetében folytatják le az eljárást, elsősorban azokban az ügyekben, amelyek sarkalatos törvényt vagy egyéb törvényt érintenek, illetve hatályos magyar jogszabállyal ellentétes rendelkezést tartalmaznak. A kormány álláspontjának ismeretében az eljárás során a bizottság is kialakítja álláspontját, amelynek képvisellete politikailag kötelezi a kormányt. Bizottsági vélemény hiányában a kormány képviselheti álláspontját az Európai Unió testületeiben. Parlamenti ülészakonként mintegy 10-15 egyeztetési eljárás zajlik. Az egyeztetési eljárás mellett a kormány az Európai Tanács üléseiről és egyéb, stratégiai jelentőségű európai uniós eseményekről tájékoztatja az Országgyűlést, valamint az Országgyűlés Európai Unió Konzultációs Testületét.



Az Alaptörvény 19. cikke alapján az Országgyűlés uniós ügyekben informálódhat, amennyiben tájékoztatást kér a Kormánytól az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntéshozatali eljárásában képviselendő kormányálláspontról. Ha szükségesnek látja, állást foglalhat a napirenden szereplő tervezetekről; ez gyenge típusú mandátumot jelent a Kormány számára, mert az Alaptörvény szerint az európai uniós döntéshozatal során az Országgyűlés állásfoglalásának alapulvételével jár el. (Ld. még 2012. évi XXXVI. tv. VI. fejezetét.)

Az előző Alkotmány 35/A. §-a nem az információkérésről, hanem a Kormány kötelezettségéről szólt, miszerint a döntéshozatali javaslatokat meg kellett küldenie az Országgyűlés részére. Ezt tette életszerűbbé (mivel már nem kell minden egyes javaslatot megküldeni) az Alaptörvény szövegezése, kiegészítve a korábban csak törvényi szinten szabályozott állásfoglalás lehetőségével.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a magyar Országgyűlés a harmadik, minimális szerepet betöltő országgyűlési ellenőrzési modellhez sorolható. A közösségi jogalkotás nemzeti parlamentek általi ellenőrzésének hatékonysága függ attól, hogy a parlamentek hogyan jutnak hozzá az uniós előterjesztésekhez, a parlamentek mennyire alapos vizsgálódásnak vetik ezeket alá, a parlamenteknek milyen jogosítványai vannak az előterjesztésekkel kapcsolatban, a parlamenti szakkbizottságokat mennyire kapcsolják be az uniós szakkérdések tárgyalásába, illetve a parlamenti állásfoglalások mennyire kötelezőek a kormányra nézve. A fentiek alapján megállapítható – különös tekintettel arra, hogy az EKTB több ezer ügyet kezel, míg a parlamenti bizottság félévente 10-15 ügyet egyeztet a kormánnyal –, hogy a hazai modell szerint a parlamenti EU-előterjesztés ellenőrzésében a kormányé a főszerep.

A Lisszaboni Szerződéshez csatolt 2. számú jegyzőkönyv értelmében a nemzeti parlamentek állást foglalhatnak a szubszidiaritás és arányosság elvének érvényesüléséről. Ez azt jelenti, hogy ha a nemzeti parlamentek meghatározott arányban elutasítják az Európai Bizottság által előterjesztett javaslatot, azt felül kell vizsgálni. Ilyen, ún. „**sárga lapos eljárás**” 2009 óta háromszor fordult elő: 2012-ben a kollektív fellépéshez való jognak a letelepedés szabadságával és a szolgáltatásnyújtás szabadságával összefüggésben való gyakorlásáról szóló, ún. „Monti II”, 2013-ban az Európai Ügyészségről szóló javaslat, valamint a 2016 májusában a kihelyezett munkavállalók jogállásáról szóló irányelv előterjesztése esetében. A magyar Országgyűlés az Európai Ügyészségről és a kihelyezett munkavállalókról szóló tervezet sárga lapos eljárásában volt aktív.

2004. május 1-jén, az EU-csatlakozást követően a régi tagállamokhoz hasonlóan Magyarországon is megkezdődött az uniós jog alkalmazása. Az uniós jog alkalmazása azonban – bár tagságunkból fakadó, magától értetődő jelenség – nem mechanikus folyamat. Szakértők szerint egyenesen olyan új európai jogi kultúráról beszélhetünk, amelyet úgy sző át az uniós jog, hogy az nem is választható el a nemzeti jogtól, voltaképpen a magánjog „európaizációjának” lehetünk tanúi. Éppen ezért fontos, hogy röviden kitérjünk az uniós jog hazai érvényesülésére és annak szervezeti kereteire. A következőben három tényezőt vizsgálunk: az előzetes döntéshozatalt, az európai jog hazai bírósági ítéletek indoklásában való felbukkanását, valamint a bírósági szervezetben bekövetkezett változásokat.

Az előzetes döntéshozatal a tagállami bíróságok azon lehetősége, hogy az Európai Bírósághoz forduljanak az uniós jog érvényességével és értelmezésével kapcsolatos kérdésekben. Ennek gyakorisága számos tényezőtől függ. Befolyásolják olyan strukturális tényezők, mint a lakosságszám, a perlési gyakoriság, valamint az uniós jognak való megfelelés. Szerepet játszanak benne azonban olyan, speciális tényezők is, mint a bírák nyelvtudása, képzése-képzettsége, uniós jogi jártassága, valamint az uniós jog befogadása is. Mi sem bizonyítja jobban, hogy mennyire kulturális kérdés az előzetes döntéshozatal alkalmazása, mint hogy az EGK-alapító Franciaország és Németország (NSZK) között jelentős különbségek észlelhetők: 2012-ig az előbbi 862, az utóbbi 1953 esetben alkalmazta. Ezzel együtt érdemes megjegyezni, hogy 2004 és 2018 között, EU-tagságunk 15 éve alatt a magyar bírák voltak azok, akik az összes tagállam közül a legtöbb (177) előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményeztek az Európai Unió Bírósága előtt.¹⁵⁹

Az előzetes döntéshozatalt azonban a bírák, illetve a felek jogi képviselői csak akkor kezdeményezik, ha jogértelmezési problémába ütköznek. Árnyalja a hazai bírósági rendszer európaizálódását, ha áttekintjük az ítéletek uniós jogi hivatkozásainak gyakoriságát is. A Kúria adatbázisa mintegy háromszázezer jogerős ítéletet tartalmaz 1992 óta, az adatbázis az „európai” keresőszóra 6817 találatot ad ki, melyből 6367 a 2004 utáni ítéletekből származik. A 2012 óta született mintegy 18 000 kúriai ítéletből ezer hivatkozik a közösségi (uniós) jogra. Az Európai Unió jogára elsősorban adóügyi, versenyjogi, környezeti jogi, fogyasztóvédelmi ügyekben hivatkoznak, de erősödik az uniós jog hatása a büntetőjogban is. Arra a kérdésre, hogy ezek a számok mennyire jelentik a hazai jogalkalmazás „európaizáltságát”, nehéz választ adni – hosszadalmas tartalomelemzésre lenne szükség az ítéletek indoklásának szövegeiben, hiszen nemcsak a hivatkozások száma, hanem azok minősége is vizsgálendő.

Bár az uniós jog hatályba lépése egyetlen naphoz köthető, a magyar bíróságok évekkal a csatlakozás előtt megkezdtek a felkészülést. Ebben jelentős szerepet játszott az 1990-es évek végén alakult Tréner Bírák Egyesülete és a Közigazgatási Bírák egyesülete, melyek már a csatlakozás időszakában kezdeményezték a bírák közösségi jogi felkészítését, képzését. Ezt a feladatot átvette

¹⁵⁹ <https://fovarositorvenyszek.birosag.hu/hirek/20191119/az-elmult-15-evben-magyar-birak-kezdemenyeztek-legtobb-elozetes-donteshozatali>

a Magyar Igazságügyi Akadémia. A magyar bírósági rendszerben szervezetileg is megjelenik az uniós jog alkalmazásának támogatása. Több hazai bíróságon dolgozik európai joggal foglalkozó európai szaktanácsadó bíró, aki uniós jogi kérdésekben támogatja kollégáit. Ez a szervezeti jellemző két szempontból is értelmezhető: egyszerre mutatja a hazai bírósági szervezet felkészültségét az uniós jog alkalmazására (helyben van lehetőség szakmai segítség kérésére) és felkészületlenségét (ha minden bíró megfelelően tájékozódik az uniós jog világában, nem lesz szükség ilyen belső szakmai támogatói hálózatra). A magyar bírói kar tagjai számos európai együttműködésnek tagjai; ilyenek a tematikus hálózatok (pl. European Forum for Environmental Judges), valamint az intézményi együttműködések (pl. European Network for the Councils of the Judiciary, ENCJ).

7.3. AZ UNIÓS ÉS A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS KAPCSOLATA

7.3.1. A KÖZVETETT ÉS A KÖZVETLEN VÉGREHAJTÁS VISZONYRENDSZERE

Az integrációtörténet kezdeti évtizedeiben az Európai Gazdasági Közösségnek az integráció előmozdítására hozott döntései alapvetően olyan aktusok formájában jelentek meg, amelyek első sorban az integráció magját képező belső piaci alapszabadságok érvényesítéséhez kötődtek. Ebben a rendszerben a közösségi szinten történt meg a stratégiai döntés-előkészítés, a szakpolitikai célok és eszközök meghatározása és az azokat rögzítő közösségi normák elfogadása. Bár idővel a végrehajtási rendelkezések kidolgozása is megerősödött a komitológia keretében. Míg a közösségi elvárások és jogi normák – közösségi szintű végrehajtásért felelős szervek hiánya miatti – közvetett jellegű végrehajtása a tagállami jogalkalmazók feladata volt (**közvetett végrehajtás**). Ebben az időszakban kellett tisztázni azt, hogy a közösségi jogrend elvárásainak megvalósításakor, a közvetett végrehajtás során mennyiben és konkrétan miben marad meg a tagállamok szabályozási joga a közösségi rendelkezésekhez képest. Az uniós jog végrehajtásáért közvetlenül felelős uniós szervek hiányában máig elsősorban a tagállami közigazgatási szervek felelnek.

Az 1980-as évektől a tagállami és a közösségi hatáskörök viszonyában a közösségi hatáskörök jelentős bővülése figyelhető meg. Ennek ellensúlyozásaképpen a tagállamok kísérletet tettek arra, hogy az integráció csak olyan területekre terjedjen ki, ahol az egyes feladatok ellátása szükség-szerűen hatékonyabban látható el a közösségi fellépés révén, így jelenik meg a **szubszidiaritás** elve és az **arányosság** követelménye. Egyértelművé vált, hogy jelentős a végrehajtási deficit a közösségi elvárások tagállami közvetett végrehajtása során. Ugyanakkor érvényesül a nemzeti kormányok **szervezetalakítási szabadsága**, valamint a közigazgatási (hatósági) **eljárásjogi** és perjogi szabályozásban a **tagállami autonómia elve**. Ezen elv miatt az Európai Bíróság csak alapelvi szinten fogalmazhatott meg követelményeket a közvetett végrehajtás során eljáró tagállami szervekkel szemben, amelyek idővel kiegészültek egyéb követelményekkel is.

Az utóbbi két évtizedben a közvetett végrehajtás egyre inkább veszít meghatározó jelentőségéből. Egyértelműen erősödik az uniós szervek szerepe, amikor az unió közvetlenül hajtja végre az uniós jogot (**közvetlen végrehajtás**). Ennek egyik egyértelmű jele, hogy az EU ügynökségeinek száma növekszik, valamint a decentralizált ügynökségeket egyre jelentősebb hatáskörökkel ruházzák fel. Összességében az uniós, valamint a tagállami szervek egyre több területen egymással együttműködve látják el az uniós normák végrehajtásának feladatát, és ehhez megosztják az egyes végrehajtással kapcsolatos hatásköröket is. Jacques Ziller az „**együttes igazgatás**” fogalmát használja, amely idővel meghatározóvá vált, hiszen az egyes közigazgatási ágazatokban döntően az uniós és a tagállami igazgatás együttműködése révén valósul meg az uniós normák végrehajtása.

7.3.2. A TAGÁLLAMI KÖZIGAZGATÁSI SZERVEZETRENDSZERT ÉRINTŐ UNIÓS KÖVETELMÉNYEK

Az **Európai Közigazgatási Térség** (EKT) jelenti azt a keretet, amelyen belül az unió egyes intézményei és szervei, valamint a tagállamok közigazgatási szervezetrendszere egymással összekapcsolódva és együttműködve gondoskodik az uniós normák végrehajtásáról. Ez az integráció előrehaladásával párhuzamosan fejlődött ki. Ennek keretében már különböző követelményeket fogalmaztak meg a 2004-ben csatlakozott tagállamokkal, így Magyarországgal szemben is. Ez a szervezetrendszer tekintetében **általános követelményeket** fektetett le, amely vonatkozott a demokratikus jogállamiság, a szolidaritás eszméjét érvényre juttató szociális piacgazdaság kiépítésére, a tagállami képviselői szervek súlyának csökkentésére. Az utóbbit kiegészítette a megbízható, átlátható és demokratikus közigazgatás fenntartása, amelynek végrehajtásáért professzionális, pártatlan és kellően szakképzett köztisztviselői kar felel. E követelmények megfogalmazása túllépte a szigorú értelemben vett uniós jogi kereteket, így kidolgozásukat jelentősen befolyásolta az Európa Tanács tevékenysége, valamint az EU-val együttműködve az OECD SIGMA-programja.

Máig fennáll a tagállami kormányok **szervezetalkítási szabadsága** a közigazgatási szervezetrendszer, pontosabban a kormány irányítása alá tartozó szervek tekintetében. Megfigyelhetők azonban olyan területek is, ahol az unió egyértelmű elvárásokat fogalmazott meg az adott közigazgatási szervek működésével kapcsolatban. Ilyenek a tagállami szabályozó hatóságok, ahol az uniós jog megköveteli a tagállami kormányzattól független szabályozó hatóságok létét, hiszen a belső piac (adott tagállami „részipiacainak”) optimális felügyeletéért és szabályozásáért olyan tagállami szervezeteknek kell felelniük, amelyek függetlenek az esetleges állami piaci szereplőktől. Ez tipikusan olyan ágazatok szabályozására és felügyeletére vonatkozik, amelyekben az állam maga is megjelenhet szolgáltatóként, így a médiafelügyeletre, hírközlésre, energiaszolgáltatásra. Az elsősorban az adott szakpolitikai ágazatokhoz kapcsolódó decentralizált ügynökségek létrejötte és azok hatásköreinek bővülése együtt jár az ügynökségek koordinációs szerepének bővülésével, valamint az egyes tagállami (szabályozó) hatóságok közötti együttműködés erősödésével.

A területi, illetve helyi önkormányzatok szervezetalkítási szabadsága tekintetében is érvényesül a tagállamok autonómiája, az ezzel kapcsolatos követelmények túlmutatnak az uniós jog keretein. A helyi önkormányzatokkal kapcsolatos elvárások legátfogóbb rendszerét a **Helyi Önkormányzatok Európai Chartája** adja, amelyet az **Európa Tanács** keretei között 1985-ben fogadtak el, és magyarországi kihirdetése 1997-ben történt meg. E charta tartalmazza, hogy az általános jellegű jogszabályok sérelme nélkül az egyes önkormányzatok (helyhatóságok) szabadon alakíthatják ki saját belső szervezetüket, valamint a helyhatóságok személyzete szolgálati feltételeinek lehetővé kell tenniük jól képzett személyzet felvételét érdem és alkalmasság alapján. Ez a charta révén kiegészül a helyhatóságok tevékenysége feletti állami felügyelet, pénzügyi forrásaik biztosítása, társulási joguk gyakorlása legalapvetőbb követelményeivel, valamint azzal, hogy a jogaik védelmét biztosító intézményrendszert megfelelő módon kell szabályozni. A felügyelet általában csak az önkormányzatok tevékenységének törvényességére és alkotmányosságára terjedhet ki, azonban magasabb szintű államigazgatási szervek, az önkormányzatok számára végrehajtás céljából átadott feladatok tekintetében célszerűségi (szakmai) felügyeletet is gyakorolhatnak.

Az unió **regionális politikájának** alapvető célja, hogy az elmaradottabb régiók felzárkóztatásával csökkentse az EU egyes régiói közötti fejlettségi különbségeket. E politika megvalósítása adott statisztikai-tervezési egységek révén valósul meg, de ez nem feltétlenül esik egybe az adott tagállam területi közigazgatási beosztásával. A brüsszeli székhelyű **Régiók Bizottsága** által pedig a regionális és helyi szervezetek bevonása történik meg az uniós döntéshozatali folyamatokba és a jogalkotásba, bár véleményét nem kötelező figyelembe vennie a „jogalkotói háromszög” tagjainak.

A Régiók Bizottsága regionális és helyi testületek olyan képviselőiből áll, akik valamely regionális vagy helyi testületben választással nyert képviselői megbízással rendelkeznek vagy valamely választott testületnek politikai felelősséggel tartoznak.

7.3.3. A TAGÁLLAMI KÖZIGAZGATÁS MŰKÖDÉSÉVEL, MINŐSÉGÉVEL KAPCSOLATOS UNIÓS KÖVETELMÉNYEK

A tagállami közigazgatás működésével és minőségével kapcsolatos uniós követelmények több forrásból táplálkoznak, tárgykörüket tekintve leginkább a hatósági eljárásjogi tevékenységre és a közigazgatási bíráskodásra vonatkoznak. A tagállami hatósági **eljárásjogi** és perjogi szabályozásban máig érvényesül a **tagállami autonómia elve**. Ugyanakkor erősödik az uniós és az európai jog hatása is. Így e követelmények alapja egyrészt az uniós normák tagállami szervek általi közvetett végrehajtásával kapcsolatos:

- Ebben a tekintetben a leglényegesebb, a **hatékony és egyenértékű jogvédelem elve** érdemel említést, amely az Európai Bíróság gyakorlatában jelent meg. Eszerint a közvetett végrehajtás során a tagállami szabályok nem lehetnek kedvezőtlenebbek az uniós jogrend által biztosított jogok érvényesítésekor, mint azok, amelyek a hasonló tagállami jogi esetekre vonatkoznak. Másrészt a gyakorlatban nem tehetik lehetetlenné vagy rendkívül nehézé az uniós jogrend által biztosított jogok érvényesítését.
- Az Európai Bíróság ezt azzal egészítette ki, hogy a **közigazgatási döntések bíróság előtti megtámadásának lehetősége** a hatékony jogvédelem lényeges előfeltétele.

Ezt gazdagítják az európai jog követelményei, amelyek túlmutatnak a szűkebb értelemben vett uniós jog keretein. Így a tagállami közigazgatás működésével és minőségével kapcsolatos követelmények egyik meghatározó forrása az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE), valamint az Európa Tanács egyes ajánlásai. Ezek képezték az Alapjogi Charta megfelelő ügyintézéshez való jogának alapját:

- Az **Európa Tanács Miniszterek Bizottsága** több közigazgatási eljárásjogi tárgyú **ajánlást** fogadott el; így például a jó közigazgatásról; az egyének közigazgatási hatóságok határozataival szembeni védelméről; a közigazgatási hatóságok mérlegelési jogkörének gyakorlásáról; a közigazgatási hatóságok által kezelt információkhoz való hozzáférésről; a hatóságok által kezelt személyes adatok harmadik személyeknek történő kiadásáról; a hivatalos iratok hozzáférhetőségéről; a közigazgatási és bírói döntések végrehajtásáról a közigazgatási jog területén; a közigazgatási aktusok bírói felülvizsgálatáról.
- Az Alapjogi Charta 41. cikke szerinti **„megfelelő ügyintézéshez való jog”** alapján minden személy ügyét részrehajlás nélkül, tisztességesen, észszerű időn belül kell elintézni. Ez a jog magában foglalja a meghallgatás, az iratbetekintés, a nyelvhasználat jogát, az eljáró szervek indokolási kötelezettségét döntéseik meghozatala során, és jóvátételi kötelezettségüket a feladatuk teljesítése során okozott károkért. Következésképpen ez a jogosultság a modern közigazgatási eljárás minimumkövetelményeit foglalja egybe, azonban egyes elemei további kidolgozást igényelnek. Ebben a tekintetben e jog **nem kényszeríthető ki egyénileg**. Emellett az Alapjogi Charta magán viseli az Európai Bíróság esetjogában megfogalmazott egyéb követelményeket is, így annak 47. cikke alapján biztosítani kell a **hatékony jogorvoslatot és a tisztességes eljáráshoz való jogot**. Az Alapjogi Chartának az alkalmazási körét meghatározó 51. cikke szerint annak követelményeire az Európai Unió

intézményeivel, szerveivel, hivatalaival szemben lehet hivatkozni. Ugyanakkor az alkalmazási kör szabályozása alapján a **tagállamok is címzettjei a charta rendelkezéseinek**, amennyiben az uniós jogot hajtják végre (**közvetett végrehajtás**). Bár az európai jog, az EJEB esetjogi megállapításai egyértelműen visszahatnak az Alapjogi Chartára, valamint ennek révén az uniós alapjogvédelemre, formálisan az Európai Uniónak az **EJEE-hez történő csatlakozása még nem történt meg**.

7.4. AZ UNIÓS TAGSÁG TAPASZTALATAI

Mintegy tizenöt éves csatlakozási folyamat után,¹⁶⁰ másik hét kelet-közép-európai és két mediterrán országgal egy időben, Magyarország 2004. május 1-jén az Európai Unió tagjává vált. Ezzel beteljesült a rendszerváltás utáni magyar külpolitika elsődleges célkitűzése, az európai történelem fősodrába történő visszakerülés.¹⁶¹

2004-ben, uniós tagságunkkal olyan többszintű politikai rendszer részévé váltunk, amelynek elemei egymástól elválaszthatatlanok.¹⁶² Ez egy lépésről lépésre megvalósuló tanulási folyamatként értelmezhető: Magyarország mint újdonsült tagállam megvalósította az uniós normák, intézményi megoldások és gyakorlatok átvételét. Így alkalmazkodott a tagsághoz a parlament, a kormányzat és a bírósági rendszer is. E folyamatban – ahogyan az előre várható volt – kezdetben Magyarország inkább „**adaptív integrációs politikát**”¹⁶³ folytatott, vagyis igyekezett alkalmazkodni az uniós intézmények kezdeményezéseihez, döntéseihez. A tagság első „tanulóéveit” követően azonban Magyarország a többi kelet-közép-európai tagállamhoz hasonlóan egyre inkább „**emancipálódott**”, előtérbe került a magyar érdekérvényesítés, s a magyar megoldások is hatással lettek az összuniós történésekre.¹⁶⁴ Ez a hatás a 2011 első félévében sikeresen lebonyolított magyar elnökség, valamint a jogállamiság-viták által generált, ellentmondásos tagállami demokrácia-eljárás létrehozásának folyamatában csúcspontot ért el. Az utóbbi években a *Visegrádi Négyek*¹⁶⁵ számos stratégiai kérdésben alakítottak ki közös álláspontot, adtak ki az uniós döntéshozók álláspontjával ellentétben álló nyilatkozatot, ami hozzájárul e négy országnak az Európai Unión belüli különálló blokká formálódásához,¹⁶⁶ ám e jelenség a közelmúlt jogállamisági vitái nyomán inkább Lengyelország és Magyarország relációjában manifesztálódik.

A csatlakozásunk óta eltelt évek eseménydús időszakot jelenítettek meg mind az Európai Unió, mind pedig Magyarország mint újdonsült tagállam számára. Az Európai Unió a kétezres évek elejétől több válsággal küzdött: az intézményi problémákkal és a világgazdaság másik két centrumához képest tapasztalható lemaradással. A 2001-ben aláírt Nizzai Szerződés technikailag biztosította ugyan a kibővített Európai Unió működőképességét, de megválaszolatlanok maradtak olyan

¹⁶⁰ Lásd erről: Arató, Koller: *i. m.*, 218.

¹⁶¹ Ehhez hasonló súlyú külpolitikai prioritás volt a NATO-tagság megszerzése, amely 1999. március 12-én teljesült.

¹⁶² Gary Marks, Lisbeth Hoogh: *Contrasting Visions of Multi-level Governance = Multi-level Governance*. Eds. I. Bache, M. Flinders. Oxford University Press, Oxford, 2004, 15–30.

¹⁶³ Koller Boglárka: *Trajectories of identity formation in the post-enlargement era. The Hungarian example*. Jagiellonskie Forum Europejskie, Nr. 20. Krakow, 2011, 7–30.

¹⁶⁴ A szakirodalomban e folyamatok az ún. *top-down* és *bottom-up* európaizációként ismeretesek. Lásd: Theofanos Exadaktylos, Claudio Radaelli: Research Design in European Studies: The Case of Europeanization. *Journal of Common Market Studies*, 47(2009)/3 507–530.

¹⁶⁵ www.visegradgroup.eu/hu (utolsó letöltés: 2016. augusztus 1.)

¹⁶⁶ A szakirodalomban e jelenség az ún. differenciált integráció egyik típusaként, az ún. *változó geometriájú integrációként* ismeretes. Lásd: Alexander C. Stubb: A Categorization of Differentiated Integration. *Journal of Common Market Studies*, 34(1996)/2, 287–288.

kérdések, mint: mennyire világos a tagállami és az uniós szint közötti munkamegosztás, hogyan hozhatók közelebb az állampolgárok az EU-hoz, hogyan javítható az EU döntéshozatalának hatékonysága. A 2001 decemberében Laekenben megtartott csúcsertekezleten az új szerződést előkészítő Európai Konvent összehívásáról döntöttek, melynek keretében az EU akkori tagállamai és a tagjelölt államok – így Magyarország – kormányzati és parlamenti képviselői is részt vettek. A konvent által összeállított dokumentum alapján a szöveget véglegesítő, Rómában megtartott kormányközi konferencia által jóváhagyott Alkotmányos Szerződést ünnepélyes keretek között 2004 októberében írták alá Rómában, mintegy „új Római Szerződésként”. A szerződés azonban 2005 júniusában elbukott: két alapító tagállam, Franciaország és Hollandia választópolgárai népszavazáson utasították el a szimbólumai tekintetében az Európai Uniót a föderális államiság felé terelő dokumentumot. Az alkotmányos-intézményi válságnak a 2007 decemberében aláírt és csak megkésve, 2009. december 1-jén hatályba lépett Lisszaboni Szerződés vetett véget.

Magyarország csatlakozása idején a régi EU-tagállamok az újaknál gazdasági szempontból fejlettebb és gazdagabb országok voltak, mégis látható volt a lemaradás a világgazdaság másik két centrumához – az USA-hoz és Japánhoz – képest. A GDP-növekedésben, az innovációs képességben és a foglalkoztatásban megjelenő problémákat az Európai Unió 2010-ig a Lisszaboni Stratégiával, utána pedig az Európa 2020 stratégiával kívánta kezelni. A strukturális zavarokhoz azonban a 2000-es évek végén hozzáadódott egy súlyos, akut probléma: a 2008-ban az Egyesült Államokból kiinduló világgazdasági és pénzügyi válság megrázta az Európai Uniót, s különösen az eurózónát.

A válság rámutatott az eurózóna intézményi és szerkezeti problémáira, valamint a tagállamok közötti jelentős különbségekre. A görög gazdasági/költségvetési összeomlás és több dél-európai tagállam csödközeli helyzete felszültséget okozott a „gazdag” észak és a „szegény és lusta dél” között. A válságkezelés komoly kihívást jelentett az Európai Unió döntéshozatali rendjének: felül kellett vizsgálni az eurózóna szabályrendszerét, alapelveit, és forrásokat kellett elkülöníteni a válságkezelésre. A 2011 első hat hónapjában működő magyar elnökség kulcsszerepet játszott az egyik válságkezelő eszköz, az ún. hatos csomag előkészítésében, illetve elfogadásában.

A válságra az Európai Unió intézményrendszere a „több Európa” választ adta: 2012-ben José Manuel Durão Barroso, az Európai Bizottság elnöke szokatlan módon a politikai unió, mi több, az európai föderáció létrehozását sürgette az Európai Parlamentben megtartott éwertékelő beszédében. Magyarországnak a „több Európa” és az euroszeptikus „így is túl sok Európa” koordináta-rendszerben kellett és kell jelenleg is meghatároznia saját Európa-politikáját.

A jelenleg is többszintű válságtüneteket produkáló Európai Unióban 2015-től a menekültválság jelenti számos tagállam, így a magyar EU-politika egyik fő vektorát is. Magyarország több tekintetben sem ért egyet az Unió e területen folytatott gyakorlatával, amit az általa kezdeményezett eljárás is jelez. A 2015. december 3-án benyújtott C-647/15. sz. Magyarország kontra Európai Unió Tanácsa-ügyben előterjesztett keresetében Magyarország azt kérte, hogy a Bíróság a Magyarországra vonatkozó részében semmisítse meg a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról szóló, 2015. szeptember 22-i (EU) 2015/1601 tanácsi határozatot. Az említett határozat átmeneti intézkedéseket állapít meg a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében azzal a céllal, hogy támogassa őket egy olyan szükséghelyzet hatékonyabb kezelésében, amelyet harmadik országok állampolgárainak e tagállamokba irányuló hirtelen beáramlása jellemez. A határozat 4. cikke összesen 120 000 kérelmező más tagállamokba történő áthelyezéséről szólt – a határozat mellékletei szerint ebből Magyarországra 306 és 988 fő esik –, akiknek a nemzetközi védelem iránti kérelme 604/2013/EU rendelet szerinti megvizsgálásáért az áthelyezési tagállamok lettek volna felelősek.

A felerősödött tömeges nemzetközi migráció kezelésére vonatkozó eltérő nézetek ütköztetése (a menekültek kötelező befogadását ellenző országok részéről kiterjesztve azt egészen az Európai Unió és a tagállamok közötti hatáskörök megoszlásának, a szuverenitásnak és a szubszidiaritásnak kérdéseire is) továbbra is kiemelt és meghatározó témáját képezik az Európai Tanács és az unió egyéb érintett intézményei találkozóinak.¹⁶⁷ A Bizottság részéről többször is elhangzott, hogy a *menekültek EU-n kívüli országokból történő áttelepítése mindig önkéntes alapon történt, és ennek megváltoztatására nincs szándék*. A Miniszterek Tanácsában olyan döntések születtek, amelyek értelmében Magyarországnak 680 főt kellett volna befogadnia. Az áthelyezésre meghatározott kétéves időkeret már lejárt. Az uniós menekültügyi szabályok nem tartalmazznak azonban kötelező áthelyezésre vonatkozó rendelkezéseket. A hatályban lévő szabályozás megreformálásáról megbeszélések folynak a tagállamok és az Európai Parlament között. Ezekkel a tárgyalásokkal kapcsolatban a Bizottságnak az az álláspontja, hogy valamilyen módon minden tagállamnak szolidaritást kell tanúsítania, de a szolidaritás nagyon sokféle formát ölthet (például határőrök helyszínre küldését és pénzügyi hozzájárulást).

Az uniós tagság gazdasági hozadékát tekintve hangsúlyozandó, hogy Magyarország az uniós közös költségvetés **nettó haszonélvezője**, ami azt jelenti, hogy a közös költségvetésbe befizetett magyar hozzájárulásnál hazánk jóval többet kap támogatások formájában. A hazai fejlesztések nagy része (mintegy 95%-a) az uniós források által társfinanszírozott, így európai uniós tagságunk jelentősen hozzájárult a gazdaság teljesítményéhez. A közgazdászok azonban megosztottak abban a kérdésben, hogy vajon az uniós transzferek teremtette lehetőséget mennyire sikerült Magyarországnak kihasználni.

Az európai uniós tagság Magyarország számára **tágabb politikai teret** is eredményezett: magyar képviselőket az EP-ben, biztosokat az Európai Bizottságban. A magyarok először 2004-ben szavazhattak EP-választáson.¹⁶⁸ A magyar részvétel az eddigi választásokon az uniós átlagérték alatt maradt. Az első három alkalommal csökkenő tendenciát mutatott, de 2019-ben a korábbiakhoz képest magasnak volt mondható; 43,36% (az uniós átlag 2019-ben 50,66% volt, de a tagállamok között óriási a szórás).¹⁶⁹

Csatlakozásunk óta eddig öt személy töltött be biztosi pozíciót az Európai Bizottságban. Portfóliójuk alapján egyikük sem tartozott és tartozik az igazán befolyásos biztosok közé. 2004. május 1-jei belépésünk óta a Barroso-bizottság novemberi felállásig terjedő átmeneti időszakban a magyar csatlakozási folyamatban is jelentős szerepet betöltő Balázs Péter ún. társbiztos pozíciót töltött be a regionális politikáért felelős francia biztos, Michel Barnier mellett. Balázs ezután is esélyes jelöltnek számított a biztosi pozícióra, azonban Medgyessy Péter nem őt, hanem Kovács Lászlót jelölte a posztra. Kovács Lászlónak Barroso eredetileg az energiaügyeket szánta, ezt a pozíciót azonban végül mégsem kapta meg, s az adóügyeknek lett a biztosa. Mivel az adózás legtöbb területe tagállami kompetencia, így Kovács biztosi munkássága sem kapott igazán nagy figyelmet.¹⁷⁰ Kovács érdemei között megemlíthető a kedvezményes áfakulcsú termékek uniós szintű meghatározása.

A második Barroso-bizottságban 2010-től 2014-ig Andor László a szociális ügyekért és a társadalmi összetartozásért felelős biztos lett. Bár Andor – elődjéhez hasonlóan – olyan terület irányításáért volt felelős, amelynek megvalósítása a tagállami hatáskör miatt csak velük szoros együttműködésben lehetséges, tevékeny biztos volt. A nevéhez köthető többek között az ún. Ifjúsági

¹⁶⁷ Lásd az I.7. alatt.

¹⁶⁸ Arató Krisztina, Koller Boglárka: *Magyarország és az Európai Unió = A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Szerk. Körösenyi András. Osiris Kiadó, Budapest, 2015, 377–399.

¹⁶⁹ Lásd: <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/hu/reszveteli-arany/>

¹⁷⁰ Az *Economist* hetilap a biztosok munkáját értékelve Kovácsot a „kevésbé jó biztosok” közé sorolta, akik nem hagytak maguk után sok nyomot. Lásd: www.economist.com/node/14505501 (utolsó letöltés: 2016. augusztus 1.)

Garancia¹⁷¹ Program kidolgozása,¹⁷² a 2014–2020-as pénzügyi időszakra vonatkozóan a szociális dimenzió hangsúlyosabb megjelenítése a szakpolitikai célkitűzésekben. Andor két hosszabb jelentésben is összegezte tevékenységét és eredményeit, amelyek mind hozzájárultak ahhoz, hogy az EU jövőjéről történő tervezésben a szociális ügyek előtérben maradhassanak.¹⁷³

A 2014 őszén felállt, Jean-Claude Juncker által vezetett Európai Bizottságban Navracsics Tibor a kultúra, az oktatásügy, az ifjúságpolitika és sportügyekért felelős biztos lett. Navracsics portfóliójának kialakítása nem ment könnyen, ugyanis az európai parlamenti meghallgatása politikai okokból igen „hangosra” sikeredett – főként a korábban betöltött miniszterelnök-helyettesi pozíciója miatt. Bár szakmai hozzáértését nem vonták kétségbe,¹⁷⁴ számos kritika érte személyét az európai értékek irányában történő elkötelezettségének megkérdőjelezése miatt. Végül Juncker változtatott az eredeti portfólión: kivette belőle az uniós polgárság ügyét, és helyette a semlegesebb sportügyekkel egészítette ki a kultúra, az oktatásügy és az ifjúságpolitika portfóliót.

Miután Trócsányi László biztosjelölt tekintetében az EP jogi bizottsága összeférhetetlenséget állapított meg, Ursula Von der Leyen bizottsági elnök kérésére a magyar kormány új biztosjelöltet nevezett meg, a Brüsszeli Állandó Képviselőt vezetőjét, Várhelyi Olivért. Várhelyi a szomszédságpolitikáért és bővítésért felelős biztos pozícióját tölti be a Von der Leyen-Bizottságban.

Európai uniós csatlakozásunk egyik legjelentősebb hozományaként nemzeti állampolgárságunk mellé **uniós polgárokká** is váltunk, ami számtalan jogot és lehetőséget jelent az egyén számára a mindennapokban.

Mennyire tekinti magát nemzeti, európai polgárnak? (2014)

Tagállamok	Csak nemzeti	Nemzeti és európai	Európai és nemzeti	Csak európai	Európai is
EU28	39	51	6	2	59
Eurózóna	39	54	7	2	63
Nem eurózóna	49	43	4	2	49
Bulgária	49	41	6	0	47
Csehország	48	45	4	3	52
Észtország	38	56	4	1	61
Lettország	44	44	8	2	54
Litvánia	45	49	4	1	54
Magyarország	46	44	8	2	54
Lengyelország	36	55	4	1	60
Románia	47	46	4	3	53
Szlovénia	37	56	3	2	61
Szlovákia	44	48	6	1	55

Forrás: Eurobarometer 81.

A sötétszürke mezők azt mutatják, hogy a lakosság hány százaléka érzi magát európainak is.

¹⁷¹ Az Ifjúsági Garancia Program célkitűzése, hogy minden 25 év alatti fiatal az iskolai tanulmányai befejezését vagy a munkanélkülivé válását követő 4 hónapon belül megfelelő foglalkoztatási vagy továbbképzési ajánlatot kapjon.

¹⁷² Lásd: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1079&langId=hu> (utolsó letöltés: 2016. augusztus 1.)

¹⁷³ Lásd: http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/andor/documents/halftime-summary-barrosoii_en.pdf (utolsó letöltés: 2016. augusztus 1.)

¹⁷⁴ Navracsics Tibor – Andor Lászlóhoz hasonlóan – akadémiai karrierrel és egyetemi oktatói tapasztalattal is rendelkezik.

Magyarországon a tíz évvel ezelőtti értékkel összehasonlítva szembetűnő változás, hogy míg 2004-ben a lakosság 67%-a csak a nemzeti állampolgárságát jelölte meg válaszában, 2014-ben már a magyarok csupán 46%-a válaszolta azt, hogy csak magyar állampolgárnak vallja magát. Magyarországon a lakosság többsége európai polgárnak is érzi magát, ami az európai integrációs folyamatnak az egyének identitásformálására gyakorolt egyértelmű hatását mutatja.

És végül, de nem utolsósorban az uniós tagság annak a lehetőségét is megteremtette, hogy magyar állampolgárok dolgozhassanak az Európai Unió intézményeiben. A legfőbb intézményekben meglévő, uniós szerződésekben rögzített tagállami helyek mellett – amilyen például az EP-képviselők meghatározott száma – honfitársaink 2004-től tisztviselői és szerződéses viszonyban is dolgozhatnak az uniós intézményekben.

A határozatlan munkaidejű tisztviselői pozíció kizárólag sikeres, ún. versenyvizsga útján nyerhető el, melyen az elmúlt tíz évre visszatekintve a magyarok a népességarányos szintnél sikeresebben szerepeltek.¹⁷⁵ Ennek megfelelően a legtöbb intézményben a magyarok a népességarányos szinthez (1,97%) képest **felülreprezentáltak**. 2014-es adatok alapján – az Európai Külügyi Szolgálatot kivéve – mindegyik uniós intézményben nagyobb a százalékarányos jelenlét, mint 1,97%. A legnagyobb az Európai Parlamentben (3,5%), ezt követi a Régiók Bizottsága (3,3%), majd a Gazdasági és Szociális Bizottság (3%), az Európai Bizottság és az Európai Unió Bírósága (2,9%), a Számvevőszék (2,8%), majd a Tanács (2,4%). 2014-ben a több mint 50 000, az unió intézményeiben teljes állásban, valamint szerződéses formában dolgozó munkatársból összesen 1490 fő magyar.¹⁷⁶ E kedvező képet csak az árnyalja némiképp, hogy közülük viszonylag még kevés a vezetői pozícióban dolgozó tisztviselő, ami egyébként kelet-közép-európai, térségi jellemző is.¹⁷⁷

¹⁷⁵ Lásd: Czeti András: *Magyar jelenlét az Európai Unió intézményeiben = Magyarország első évtizede az Európai Unióban 2004–2014*. Szerk. Marján Attila. Nemzeti Közszerzői Egyetem, Nemzetközi Intézet, Budapest, 2014, 190.

¹⁷⁶ *Uo.*, 186.

¹⁷⁷ *Uo.*, 194.

A Nemzeti Közzolgálati Egyetem kiadványa



Kiadó:

Nemzeti Közzolgálati Egyetem;
Közigazgatási Továbbképzési Intézet
www.uni-nke.hu

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert rektorhelyettes
Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

Kiadói szerkesztő:

Császár-Biró Anna

Tördelőszerkesztő:

Vöröss Ferenc

ISBN 978-963-498-383-5 (elektronikus)