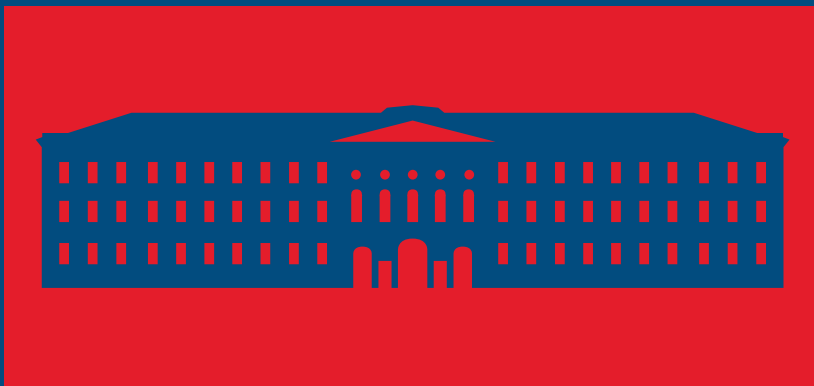


Arató Krisztina

# Körkép a tagállamok uniós politikáiról



Dialóg Campus



Arató Krisztina

KÖRKÉP A TAGÁLLAMOK  
UNIÓS POLITIKÁIRÓL

A kiadvány a KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001 „A közszolgáltatás komplex kompetencia, életpálya-program és oktatás technológiai fejlesztése” című projekt keretében jelent meg.

Szerző:  
Arató Krisztina

© Dialóg Campus Kiadó, 2018  
© A szerző, 2018

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 Unió általános jellemzői	5
2. A tagállami Európa-politika vizsgálati lehetőségei és példái	8
Alapító tagállamok	9
A brit bővítési kör országai	10
A mediterrán országok	11
Az EFTA-bővítés	11
A keleti bővítés „új” tagállamai	12
3. Magyarország Európa-politikája	12
Kormányzat	12
Országgyűlés	17
Bíróság	19

Az Európai Unió tanulmányozásának számos iránya lehetséges. Ez tükröződik az egyetemek és főiskolák társadalomtudományi képzéseinek kurzuskínálatában is. A tananyagok általában tartalmazzák az európai integráció történetét, az Európai Unió intézményrendszerének működését, az Európai Unió szakpolitikáinak bemutatását, valamint a jelen írás témáját: a tagállami Európa-politikákat. Ezen utóbbi kurzusok általában tárgyalják az Európai Unió tagállamainak vagy tagállamok egyes csoportjainak Európa-politikáját, valamint általában az adott tagállam(ok) súlyát, szerepét az Európai Unió politikai rendszerében, valamint az Európai Unió szerepét az adott állam(ok) pártrendszerében és politikai rendszerében.

A jelen írásban ettől az általános megközelítéstől eltértek: a rövidebb terjedelem, és a tananyag illeszkedése a szokásosnál átfogóbb szemlélet alkalmazását követeli meg. Ezért írásom első részében kitérek az Európai Unió általános jellemzőire, a második részben a tagállami EU-politika fogalmára, vizsgálati lehetőségeire és példáira, a harmadikban pedig a Magyarország EU-politikájának bemutatására.

## 1. Az Európai Unió általános jellemzői

Az Európai Unió sajátos intézményrendszer: noha létrehozásának módját tekintetve nemzetközi szervezet, mégis többet olvasunk róla az újságokban, többet hallunk róla az elektronikus médiában, mint bármely más nemzetközi szervezetről (az ENSZ-ről, az Európa Tanácsról, vagy akár a NATO-ról).

Sokan mondják, hogy az Európai Bizottság voltaképpen az Európai Unió kormánya, az Európai Parlament nevében is benne van, hogy *parlament*; párhuzamokat próbálunk találni az Európai Unió intézményei és a tagállamokban ismert demokratikus intézmények között. Ez a törekvés azonban félrevezető: az Európai Unióban semmi sem az, aminek látszik. Az Európai Parlament ugyanis nem rendelkezik a tagállami parlamentekhez hasonló, teljes körű jogalkotó hatáskörrel, és nincs jelen benne a kormánypárt–ellenzék megosztás. Az Európai Bizottság felügyel ugyan bizonyos közösségi politikákat, de az Európai Parlament és a tagállamok közösen nevezik ki a vezetőit, tehát nem kormány. A politikatudósok – mivel egyetlen ismert kategóriába sem tudják beilleszteni a közösségi intézményrendszert – azt szokták mondani, hogy az Európai Unió úgynevezett *sui generis* politikai rendszer, vagyis semmihez sem hasonlítható, csak önmagában értelmezhető.<sup>1</sup> Erre utal a Jacques Delors, az Európai Bizottság elnökének tulajdonított elnevezés is – szerinte az Európai Unió „azonosíthatatlan politikai tárgy” (UPO – Unidentified Political Object).

Az Európai Unió, ahogy a fentiekben említettük, nemzetközi szervezet, de jóval több is annál: költségvetésének mérete, a kialakított közösségi jogrendszer, a döntéshozatali módszerek sajátosságai mesze 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 résztvevő 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, s megtehetik azt is, hogy ezekből kimaradnak. Az ilyen együttműködés azt is feltételezi, hogy a döntéshozatal az összes résztvevő egyhangú szavazatával történik, tehát a többségi döntés kizárt. A kormányközi módszerrel

<sup>1</sup> Lásd: ARATÓ Krisztina – KOLLER Boglárka (2015): *Európa utazása. Integrációtörténet*. Második, bővített, átdolgozott kiadás. Budapest, Gondolat Kiadó. 32-33. A fogalmak további meghatározása is ezen a szövegrészen alapul.

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 kormányközi módszernél jóval szorosabb, a szuverenitás egy részének feladását (vagy közösen történő gyakorlását) feltételező módszer. A szakirodalom alapján a nemzetek feletti együttműködésnek 7 fontos jellemzője van. A szervezet tagjaira nézve kötelező erejű döntéseket hoz, vagyis amennyiben 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 tisztségviselők kinevezésük illetve megválasztásuk után nem visszahívhatók. Az ilyen szervezetnek jogában áll az egyéneket (vagyis a tagállamok állampolgárait) közvetlenül érintő, s rájuk kötelező jogszabályokat alkotnia. A nemzetek feletti szervezet képes arra, hogy döntéseinek a tagállamok kormányainak ellenében is érvényt szerezzen, például bíróság útján. Pénzügyi autonómiával rendelkezik, vagyis nem vagy nem csak tagállami tagdíjából 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.<sup>2</sup>

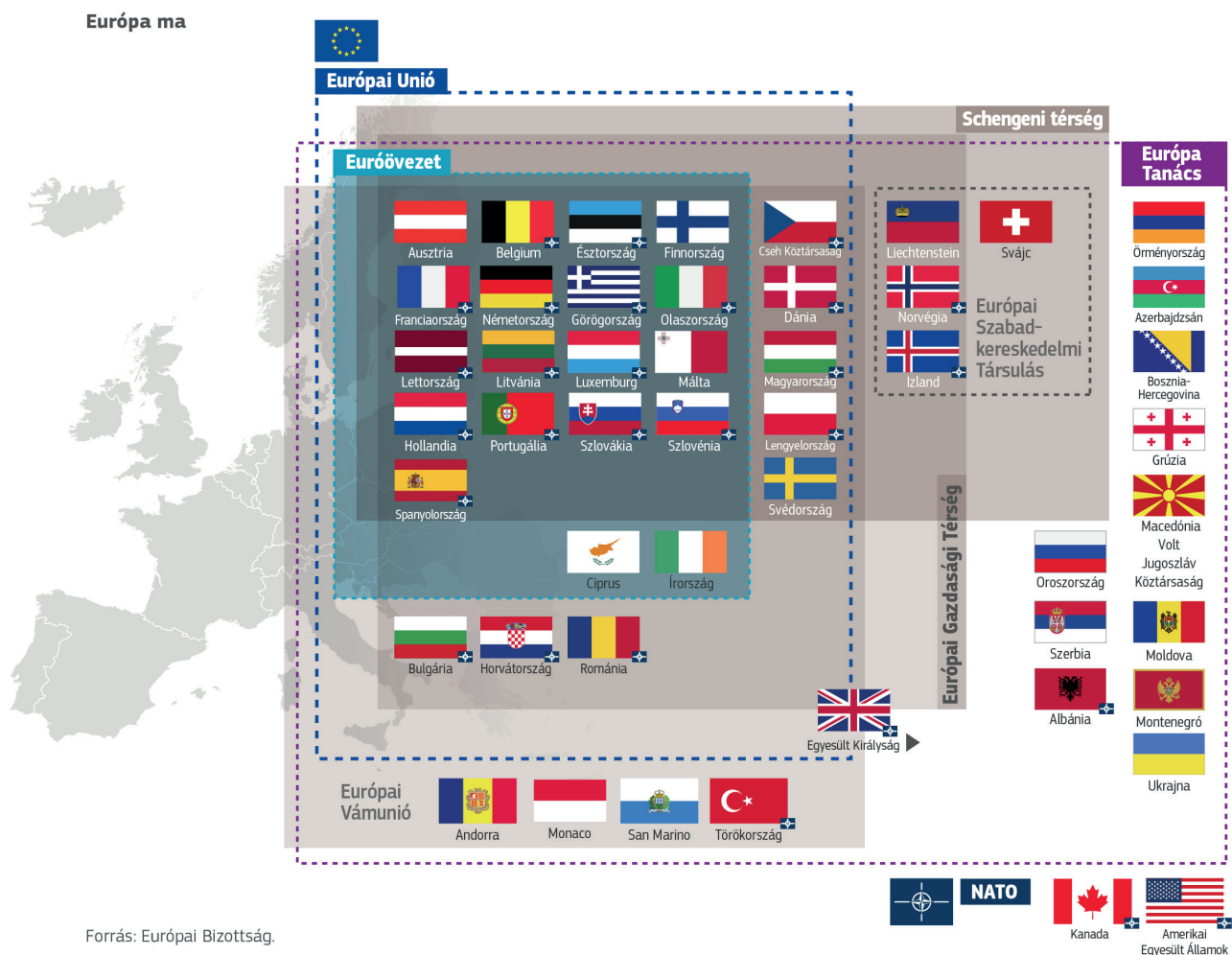
Az Európai Unió azért sajátos intézményrendszer, mert a szupranacionalizmus és a kormányköziség jegyeit egyaránt magán viseli. Kormányközi jellegzetesség például, hogy az alapító szerződéseket egyhangúlag fogadják el a tagállamok, s azokat ratifikálni kötelesek, egyébként nem lép életbe az adott szerződés – ahogy az az Alkotmányos Szerződés esetében történt 2005-ben. Szupranacionális jegy ugyanakkor a közösségi jogrend létezése, az Európai Bíróság működése, valamint a Főbiztosok függetlensége.

A szupranacionalizmus és a kormányköziség az Európai Unió esetében dinamikus fogalmak: mindkettő előtérbe kerülése, illetve háttérbe szorulása folyamatosan változik az integráció történetében. Napjainkban, az Európai Unió többszörös válságának időszakában (gazdasági, intézményi, politikai, bizalmi válság, melyet a Brexit folyamata és a migrációs- és menekültválság tovább súlyosbít) úgy tűnik, a mintha a tagállami kormányok szívesen visszaszorítanák a nemzetek feletti döntéshozatalt.

Az Európai Unió, bár a hírekben egységes intézményi és szakpolitikai rendszernek tűnik, a valóságban messze nem az. A kezdetekben, sőt, az 1990-es évek elejéig minden tagállam részt vett minden szakpolitikában. Mára ez differenciálódott. Az eurózónának a jelenlegi 28 tagállamból 19 tagja van; a belső határok eltörlését és a külső határok kérdését szabályozó Schengeni Egyezménynek 22. Sajátos egységet jelent a nem EU, de EFTA tagállamokat tömörítő társulás (European Free Trade Area, Európai Szabadkereskedelmi Társulás), melynek tagjai Norvégia, Svájc, Izland és Lichtenstein. Jan-Emmanuel de Neve holland politológus szerint az Európai Unió szakpolitikai szerkezete napjainkra már annyira bonyolulttá vált, hogy – angol szójátékkal élve – már nem is „European Union” hanem „European Onion” (hagyma).<sup>3</sup> Az alábbi ábrán jól megfigyelhető a tagállamok egyes szakpolitikai együttműködésekben való részvétele.

<sup>2</sup> SCHERMERS, Henry G. (1980): *International Institutional Law*. Alphen aan den Rijn, Sijthoff & Noordhoff. CAPOTORI, Francesco (1983): *Supranational Organisations*. In BERNHARDT, Rudolf szerk.: *Encyclopaedia of International Law* 5. rész. Amsterdam, Elsevier. 262-268. Idézi: BOGDANOR, Vernon szerk. (2001): *Politikatudományi enciklopédia*. Budapest, Osiris. 409–411.

<sup>3</sup> DE NEVE, Jan-Emmanuel (2007): *The European Onion? How Differentiated Integration is Reshaping the EU*. *European Integration*, Vol. 29, No. 4, 503–521.



1. ábra:  
Európa ma

Forrás: Európai Bizottság<sup>4</sup>

A differenciálódásról legtöbbször azt feltételezzük, hogy időleges; hogy azok a tagállamok, amelyek kimaradnak egyes szakpolitikákból, csak azért tesznek így, mert adott pillanatban nem eléggé felkészültek, mert azt feltételezik, hogy későbbi időpontban alkalmasabb lesz országuk számára az adott szakpolitika bevezetése. Ez számos esetben így is volt: az eurózóna kelet-közép-európai tagjai mind EU csatlakozásukat követően több évvel lettek tagjai a monetáris együttműködésnek. Magyarország is 3 évvel EU-tagságának megszerzését követően lett része a Schengeni övezetnek. Tehát az időbeni késlekedés, azaz a többsebességesség jelensége valóban észlelhető. Számos esetben azonban egyes tagállamok eleve nem kívánnak bizonyos szakpolitikai területek részesei lenni: az Egyesült Királyság eleve kimaradását jelezte mind az eurózónából, mind pedig a Schengeni övezetből (a Brexitre való tekintettel persze ennek immár csekély a jelentősége), de például Írország sem Schengen-tagállam. Nem szokatlan tehát az a jelenség, hogy az egyes szakpolitikákból való kimaradás állandósulni látszik.

<sup>4</sup> White Paper on the Future of Europe. Reflections and Scenarios for the EU27 by 2025. European Commission COM(2017)2025 of 1 March 2017. 7.

Mindezek a jellemzők meghatározzák azt is, hogyan vizsgáljuk a tagállami Európa-politikákat, illetve a sokféle tagállam sokféle EU-politikájának vizsgálatát még inkább megnehezítik. A következőkben áttekintünk néhány alapvető fogalmat, amelyek a tagállamok EU-politikáinak vizsgálatához szükségesek, valamint – mielőtt az utolsó fejezetben Magyarországra áttérnénk – áttekintjük, hogyan is néznek ki az Európa-politikák a politika konfliktusos világában.

## 2. A tagállami Európa-politika vizsgálati lehetőségei és példái

A tagállami Európa (illetve EU-) politikák vizsgálata, mint korábban említettük, önálló kutatási terület, s egyetemi kurzusok témaköre is. Mielőtt azonban teljesen elkülönítenénk más egyéb vizsgálati elemektől (például tagállami, hazai politikai rendszerektől), tegyünk egy rövid kitérőt a téma általános jellemzőinek feltárása érdekében. Egy tagállam kormánya voltaképpen kettős kormányzást folytat: működteti egyrészt saját politikai rendszerét, másrészt – a többi 27 tagállammal együtt – felelős az Európai Unió döntéshozataláért. A két kormányzás között érdemes összhangot teremteni, ellenkező esetben ugyanis a tagállam nem tudja kihasználni a tagság nyújtotta előnyöket, valamint nagy az esély arra, hogy folyamatosan összetűzésbe kerül a közösségi joggal, illetve a közösségi intézményekkel.<sup>5</sup>

A tagállami politikai rendszer és az Európai Unió politikai rendszerének elkülönítése azért is nehéz, mert az Európai Unió sajátos, a szupranacionalizmus és a kormányköziség jegyeit is magán viselő politikai rendszere a nemzeti szuverenitás egy részének közös gyakorlását feltételezi. Ez hatással van a tagállamok bel- és külpolitikájára egyaránt. Belpolitikai szempontból a tagságot úgy is meghatározhatjuk, hogy a belpolitikai színtér sajátosan kitágul, egyfajta „külső belpolitikává” alakul. Ez megfigyelhető például az Európai Unió intézményeinek egyes tagállamok belpolitikai fejleményeit tárgyaló vitanapjain. Ezzel párhuzamosan az Európai Unióval és tagállamaival való kapcsolatrendszer pedig a világ más térségeivel való kapcsolattartástól jellegében elkülönül, sajátos, „belső külpolitikává” lényegül.<sup>6</sup>

Azt a folyamatot, amelynek során a fent említett kettős kormányzás, illetve a belső külpolitika–külső belpolitika jelensége kialakul, a nemzetközi szakirodalom *európaizációnak* nevezi. Claudio Radaelli olasz politológus meghatározása szerint az európaizáció olyan folyamat, amely magában foglalja olyan formális és informális szabályok, folyamatok, közpolitikai modellek, stílusok, továbbá közös meggyőződések és normák megalkotását, elterjedését és intézményesülését, amelyeket először az Európai Unió döntéshozatali folyamatai határoztak meg, és terjesztettek el, és amelyek később átültetődtek a hazai (nemzeti és szubnacionális) politikai diskurzusba, struktúrákba és intézményekbe.<sup>7</sup> Az európaizáció fogalmának tisztázása érdekében két típust szoktunk megkülönböztetni. Az úgynevezett *top-down európaizáció* azt jelenti, hogy bizonyos intézményi és szakpolitikai normák a közösségi szinttől terjednek lefelé, a tagállami politikai rendszerek felé. Ezeknek a közös szabályoknak az elfogadásában természetesen az összes intézményben részt vesznek a tagállamok képviselői és politikusai, de azok olyan, az alapszerződésekben lefektetett szabályoknak megfelelően kötelező intézkedéseket tartalmaz(hat)nak, amelyek közös illetve egységes cselekvésre készítenek a tagállamokat. A *bottom-up európaizáció* fogalma pedig arra utal, hogy egyes tagállami politikai rendszerek is befolyásolhatják, és befolyásolják is a közösségi döntéseket, és nem csak a „szokásos”, tanácsi döntéshozatalon keresztül.<sup>8</sup> Egyes tagállamokban jelentkező speciális problémák (például Olaszország és Görögország esetében

<sup>5</sup> Lásd GYÖRKÖS Péter (2006): Magyarország az uniós döntéshozatalban – nemzeti érdekvédelem és koalícióalkotás a huszonötök közösségében. In Hegedűs István szerk.: *A magyarok bemenetele. Tagállamként a bővülő Európai Unióban*. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány – BCE Politikatudományi Intézet. 416–420.

<sup>6</sup> Lásd GAZDAG Ferenc szerk. (2014): *A magyar külpolitika 1989-2014*. Budapest, Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Nemzetközi Intézet. 218–229.

<sup>7</sup> RADAELLI, C. M. (2003): The Europeanization of Public Policy. In FEATHERSTONE, K. – RADAELLI, C.: *The Politics of Europeanization*. Oxford, Oxford University Press. 27–56.

<sup>8</sup> ARATÓ Krisztina – KOLLER Boglárka (2015): Magyarország és az Európai Unió. In KÖRÖSÉNYI András szerk.: *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest, Osiris. 377–400.



az illegális bevándorlás, Magyarország és Lengyelország esetében a demokrácia-probléma) befolyásolhatják a közös intézményrendszer politikai és jogalkotási napirendjét.

A keleti bővítés az európaizáció fogalmának különös jelentőséget adott: a posztszocialista átmenetben a kelet-közép-európai térség országaiban a csatlakozás folyamatában a jelenség sajátos formát öltött. Minden korábbi csatlakozási folyamatnál erősebben érvényesült ugyanis a kondicionális jelensége, amely hangsúlyozza, hogy a csatlakozás csakis az Európai Unió által támasztott (nem is mindig pontosan definiált) feltételrendszer teljesülése esetén lehetséges.<sup>9</sup> Mindez arra utal, hogy a kelet-közép-európai országok csatlakozási folyamataiban különösen erősen jelen volt a *top-down európaizáció*. A csatlakozás óta eltelt több mint tíz esztendőben a top-down folyamatok mellett Kelet-Közép-Európában is megjelentek a *bottom-up európaizációs* folyamat elemei.<sup>10</sup>

A tagállami EU-politikák elemzéséhez még egy fogalmat szükséges segítségül hívnunk: a *politológiai háromszög* fogalmát. Ez a politika fogalmának három, eltérő aspektusát jeleníti meg, amelyet magyarul nem tudunk egy szóban kifejezni. A háromszög egyik csúcán a politikai közösség egészét (annak összetartó erejét és identitását) valamint intézményes világát jelentő *polity* (azaz a politikai rendszer) áll. A háromszög másik csúcsa a *policy*, azaz szakpolitika vagy közpolitika, amely az egyes ágazatokban (agrárpolitika, szociálpolitika, iparpolitika, költségvetési politika, oktatáspolitikai stb.) zajló, speciális politikai cselekvést jelenti. A harmadik csúcson a *politics* áll, a politika legismertebb, konfliktusos világa, ahol eltérő eszmék, preferenciák, érvek és érdekek jelennek meg, és feszülnek egymásnak.<sup>11</sup>

A tagállami EU-politikák mindhárom területet érintik. Minden tagállam politikai rendszere (*polity*) más és más módon kapcsolódik az Európai Unióhoz, másképp szerveződnek a közigazgatásban és a minisztériumi munkamegosztásban az EU kormányzásával kapcsolatos feladatok. Az egyes tagállamok szakpolitikái (*policy*) érintettsége is eltérő: a tengerparttal rendelkező tagállamok számára kiemelt fontosságú lehet például a közös halászati politika, szárazföldi országoknak szinte említésre sem méltó. Egy másik eset a kohéziós politika, amely más módon eltérő érdekeket hoz létre: a nettó befizető országok kevésbé érdekeltek a gyengébben fejlett tagállamok felzárkóztatására fordított összegek emelésében, míg a kedvezményezettjei nyilván éppen ezért küzdenek minden költségvetési ciklusban. A politika konfliktusos világában (*politics*) pedig szintén sok eltérés található a tagállamokban. Vannak hagyományosan integrációpárti tagállamok (például Németország), amelyek általában az együttműködés mélyítését szorgalmazzák. Más tagállamok (például Dánia) hagyományosan ellenzik az EU hatásköreinek bővítését, és szívesen visszatérnének a kormányközi együttműködési módszerhez. Egy-egy tagállam politikai hozzáállása az Európai Unióhoz természetesen nem az adott ország állandó jellemzője: különböző pártcsaládokhoz tartozó kormányok egy adott ország EU-politikáját eltérő irányokba terelhetik.

A következőkben bővítési ciklusonként tekintjük át a tagállamok EU politikáját – a terjedelem szűkösségének következtében elsősorban a *politics* elemeket emeljük ki.<sup>12</sup>

### *Alapító tagállamok*

A modern európai integrációs folyamat kezdetét jelentő *Montanunió*, valamint az *Európai Gazdasági Közösség* az 1950-es években 6 állam közreműködésével jött létre (NSZK, Franciaország, Olaszország, Belgium, Hollandia, Luxemburg). Ezek közül a francia–német tengely kulcsszerepet játszott: az Európai

<sup>9</sup> GRABBE, H. (2006): *The EU's Transformative Power. Europeanization Through Conditionality in Central and Eastern Europe. Palgrave studies in European Union politics*. London, Palgrave Macmillan.

<sup>10</sup> Uo.

<sup>11</sup> Lásd ARATÓ Krisztina (2017): A CEU diskurzus. In *Közjogi Szemle* 2017. június 9–10. Kézirat.

<sup>12</sup> Egyes tagállamok EU-politikájának elemzéséhez lásd KISS J. László szerk. (2005): *A huszonötök Európai*. Budapest, Osiris. Az alábbi leírás alapjait lásd NUGENT, Neill (2010): *The Government and Politics of the European Union. 7th edition*. Basingstoke and New York, Palgrave Macmillan. 255–276.

kontinens konfliktusos történetének meghaladását az a két nagy ország tudta elindítani, amelyek korábban számos háborút vívtak egymás ellen. Az NSZK (majd az 1990-ben újraegyesült Németország) az alapítás óta a leginkább integráció-párti ország, melynek politikai és gazdasági okai egyaránt ismeretesekek. Politikai szempontból az Európai Közösség az NSZK elfogadását jelentette – a második világháború után a visszatérés lehetőségét az európai népek demokratikus családjába. Gazdasági vonatkozásban az NSZK-nak, majd az egyesült Németországnak is jelentős exportlehetőséget jelentett az egyre egységesebb (vámmentes) és egyre kiterjedtebb Európai Közösség, majd Európai Unió. Az EU-párti konszenzus mellett a német belpolitikában csak a legutóbbi években jelent meg egy jobboldali populista euroszeptikus párt, az *Alternative für Deutschland* (AfD), mely pártcsaládjához hasonlóan bevándorlásellenes és szuverenista érvekkel kíván bekerülni a német *Bundestagba* a 2017-es választásokon.

Franciaország Európa-politikája – amellet, hogy az ország az első európai integrációs szervezetek legkitartóbb kezdeményezője volt – az elmúlt években hullámzó és ellentmondásos volt. *Jean Monnet*, a közösségek szerkezetének kialakítója francia volt – ugyanakkor francia volt az a *Charles de Gaulle* is, aki az 1960-as években a lehető legjobban eltolta a működés logikáját a kormányköziség irányába. Franciaország az azóta eltelt évtizedekben részese volt a francia–német tengelynek, mely az integrációs folyamat motorját jelenti, de a német egyesítést követően Franciaország gazdasági és politikai súlya Németország mellett csökkenni látszik. Az országban az elmúlt évtizedben megerősödött szélsőjobboldali párt, a *Nemzeti Front* (Front National, FN) euroszeptikus érvekkel szerez magának népszerűséget. Vezetője, *Marine le Pen* a 2017-es francia elnökválasztás második fordulójában a szavazatok több mint 35%-át szerezte meg. A győztes elnökjelölt, *Emmanuel Macron* az Európai Unió átalakításának programjával kapott felhatalmazást Franciaország vezetésére a következő öt esztendőre.

A harmadik nagy alapító állam, Olaszország a kezdettől fogva fontos, de sosem vezető szerepet töltött be a folyamatban. *Alcide de Gasperi*, az ötvenes évek kereszténydemokrata miniszterelnökét az alapító atyák között tartják számon, de később Olaszország mindig Európa-párti, de mindig követő Európa-politikát folytatott. A Benelux Államok elkötelezettsége az utóbbi időben vált ellentmondássá: Hollandia például 2005-ben – Franciaországhoz hasonlóan – népszavazáson az Alkotmányos szerződés ratifikációja ellen szavazott. A 2017. márciusi választásokon *Geert Wilders* jobboldali euroszeptikus pártja, a *Szabadságpárt* (Partij voor de Vrijheid, PVV) a vártnál kevesebbet, a szavazatok 13%-át szerezte meg.

### *A brit bővítési kör országai*

1973. január elsejétől három új tagállammal bővült az Európai Közösség (Egyesült Királyság, Dánia, Írország), és mindegyik hozott problémákat a közösségi együttműködésbe. Az Egyesült Királyság két nagy pártja, a Munkáspárt és a Konzervatív Párt mindig is megosztott az európai integráció tekintetében. Már a csatlakozás *de Gaulle* miatt nehézkes folyamatában<sup>13</sup> is látszott, hogy a britek kényszerűségből fogadják csak el a Közösség szupranacionális működési logikáját, és mindent megtesznek azért, hogy a Közösség megmaradjon a gazdasági együttműködés területén, és ne legyen belőle politikai unió. A különállás a *Margaret Thatcher* konzervatív miniszterelnök által az 1980-as évek elején kirobbantott brit költségvetési vita során vált nyilvánvalóvá. *Tony Blair* munkáspárti kormánya az ezredfordulón ugyan az európai belpolitika (különösen a közös szociálpolitika) tekintetében jóval EU-pártibb álláspontot képviselt, de az iraki beavatkozás vonatkozásában elsőként állt az Egyesült Államok álláspontja mellé, valamint az eurózónából való kimaradás álláspontján ő sem változtatott. A kétezres években a brit pártrendszer jelentős változásnak indult: a 2010-ben választás nyertese, a konzervatív David Cameron csak a liberális demokratákkal tudott kormányt alakítani, ami rendkívül szokatlan a hagyományosan egypárti kormányokat kiállító Egyesült Királyságban. A brit pártrendszer legújabb

<sup>13</sup> ARATÓ Krisztina – KOLLER Boglárka (2015): *Európa utazása. Integrációtörténet. Második, bővített, átdolgozott kiadás.* Budapest, Gondolat.

jelensége pedig a brit *Függetlenségi Párt* (United Kingdom Independence Party, UKIP), amely elsőprő győzelmet aratott a 2014-es európai parlamenti választásokon, de a 2015-ös brit alsóházi választásokon csak egyetlen képviselővel szerzett mandátumot. Mindenesetre a UKIP tematikája, az Egyesült Királyság kiléptetése az Európai Unióból évek óta meghatározta a brit belpolitikai diskurzust, ami ahhoz vezetett, hogy 2016. júniusában népszavazáson a választók úgy döntöttek, hogy nem kívánják fenntartani a brit uniós tagságot (*Brexit*).

Dánia szintén az euroskeptikus tagállamok sorát növelte. A különállás először a Maastrichti Szerződésről 1992-ben tartott sikertelen népszavazás esetében mutatkozott meg. Ez ahhoz vezetett, hogy Dánia is kimaradt az egységes valuta bevezetéséből. Írország ezzel szemben az egyik leginkább EU-párti tagállam. Az EU-projekt ír népszerűségéhez valószínű jelentősen hozzájárult az EU támogatások (agrárpolitika, regionális politika) folyósítása, és azok hatása. Bár Írország (a „kelta tigris”) ugrásszerű felzárkózása nemcsak az EU-támogatásoknak köszönhető, minden bizonnyal ezek is hatással voltak a gazdasági felemelkedésre. Írország elkötelezettsége nemcsak a lakosság EU-bizalmi indexéből olvasható ki, hanem abból is, hogy a kezdetektől tagjai az eurózónának is.

### *A mediterrán országok*

Az 1980-as évek során Görögország, Spanyolország és Portugália is belépett az Európai Közösségbe. Mindhárom esetben autoriter politikai rendszerekből való demokratikus átmenet előzte meg a csatlakozást, és a közösségi tagságtól a demokrácia stabilizálódását és a gazdasági felzárkózást várták. Görögország esetében a folyamat rendkívül ellentmondásos volt. Az ország, főleg annak baloldali kormánya az 1980-as évek elején, bár jelentős felzárkóztató programot zsarolt ki a többi tagállamtól, azok felhasználása nem vezetett az ír példához hasonló gazdasági modernizációhoz. A Strukturális Alapok felhasználásának görög példája a szakirodalomban nem számít követendőnek. Az eurózónához a többi tagállamhoz képest két évvel később csatlakoztak, s a 2008-ban elkezdődött pénzügyi válság – melynek okai között kétségtelenül az eurózóna alapvető szerkezeti problémái is hozzájárultak – Görögországot az Európai Unió egyik leggyengébb láncszemévé tette.

Spanyolország és Portugália esetében az akkori tagállamokban meglévő félelem, hogy gazdasági szempontból a hasonlóan mediterrán termékeket előállító új tagállamok egyes szektorok összeomlását, illetve valamiféle „romboló” ibériai blokk kialakítását eredményezi majd, nem igazolódott be. Spanyolország felzárkózása a portugálhoz képest jobban sikerült. Spanyolország súlya – mely a négy nagy tagállamhoz képes csekélyebb – a Brexit hatására valószínűleg megnövekedik majd. Ugyanakkor a mediterrán tagállamok eurózóna-tagsága a válság óta több kérdést is felvet. Az elemzők egyetérteni látszanak abban, hogy nehezen lehet olyan egységes monetáris politikát folytatni az Európai Központi Bank részéről, amely az alacsony kamatlábban érdekelt északi/nyugati országok és a magasabb kamatigényű déli országokat egyszerre szolgálja.<sup>14</sup>

### *Az EFTA-bővítés*

Ausztria, Svédország és Finnország 1995-ben, a bipoláris világrend és a Szovjetunió összeomlását követően csatlakozott az Európai Unióhoz. Ezek az országok nem NATO-tagok, s korábban a két-pólusú világ biztonságpolitika semlegességhez kapcsolódó logikája nem engedte, hogy EU-tagság szintű szoros kapcsolatokat ápoljanak Nyugat-Európa NATO-tagállamaival. Ausztria csatlakozása nem változtatott az Európai Unó súlypontján, Svédország és Finnország azonban hozzájárult a skandináv

<sup>14</sup> COPELIVITCH, Mark – FRIEDEN, Jeffrey – WALTER, Stefanie (2016): The Political Economy of the Euro Crisis. Lead article for the special issue “The Political Economy of the Euro Crisis,” forthcoming in *Comparative Political Studies*. [http://scholar.harvard.edu/files/jfrieden/files/friedencopelivitchwalter\\_cpsforthcoming.pdf](http://scholar.harvard.edu/files/jfrieden/files/friedencopelivitchwalter_cpsforthcoming.pdf) (A letöltés dátuma: 2017. június 29.)

blokk megerősödéséhez. Mindhárom államban megkérdőjelezhetetlen EU-tagságuk általános politikai elfogadottsága, bár Svédország nem kíván csatlakozni az eurózónához.

### *A keleti bővítés „új” tagállamai*

2004-ben 8 kelet-közép-európai ország (Lengyelország, Magyarország, Csehország, Szlovákia, Szlovénia, Észtország, Lettország és Litvánia), valamint két földközi-tengeri szigetország (Ciprus és Málta) csatlakozott az Európai Unióhoz, őket követte 2007-ben Románia és Bulgária, majd 2013-ban Horvátország. Sokan tartottak attól, hogy az új tagállamok – sokat elmond, hogy immár 13 évvel a csatlakozás után még mindig használatos az „új tagállamok” fordulat – szavazati blokkot alkotnak majd a Tanácsban, megállítva ezzel bizonyos döntéseket. Ezek a félelmek alaptalannak bizonyultak – vannak ugyan együttműködési területek, közös érdekek, melyek a régió egészét összekovácsolják (ilyen például a kohéziós politika forrásainak fennmaradásáért folytatott érdekérvényesítés), de más ügyekben eltérő logika érvényesül. A balti államok például szorosabb kapcsolatot ápolnak a skandináv országokkal, mint a kelet-közép-európai régióval. Összeköti őket a közös kultúra, és az Északi-tenger közelsége is. Gyakran az Általános Ügyek Tanácsa, illetve a Külügyek Tanácsa ülését megelőzően egyeztetik álláspontjukat. Szoros kapcsolatokat ápolnak a Visegrádi Együttműködés országai: Lengyelország, Magyarország, Csehország és Szlovákia kormányközi együttműködést folytatnak a V4 intézményrendszerében és az Európai Unióval kapcsolatos politikájukat, ahol lehet, összehangolják. Ez az együttműködés ugyanakkor nem automatikus – olyan ügyekben, ahol nem sikerül közös álláspontot kialakítani, önállóan képviselik álláspontjukat az egyes tanácsi formációkban. Mérete miatt „kilóg” az együttműködésből Lengyelország – számos esetben a vele hasonló nagyságú Spanyolországgal szavaz együtt.

## **3. Magyarország Európa-politikája**

Számunkra természetesen a hazai Európa-politika elemzése a legérdekesebb. Az alábbi elemzés azonban szükségképpen részleges – a bevezetőben említett politológiai háromszög (*polity – policy – politics*) aspektusai közül terjedelmi okokból nem tudjuk elvégezni a magyarországi EU szakpolitikák elemzését. Ehhez ugyanis ismertetnünk kellene a számos közösségi politika – például a jelentős pénzügyi transzferekkel járó agrárpolitika vagy a kohéziós politika hazai működését, vagy a szabályozott politikák közül a szociális kérdések, a környezetvédelem, a versenypolitika stb. hazai állását. Ehelyett a következőkben áttekintjük a hazai EU-politika intézményi (*polity*) és politikai (*politics*) jellemzőit. Az elemzés támaszkodik Arató Krisztina és Koller Boglárka 2015-ben megjelent tanulmányára, abból szó szerinti átvételek is előfordulhatnak.<sup>15</sup>

### *Kormányzat*

Tagállamként az EU-hoz csatlakozó Magyarországnak új kormányzati koordinációs rendszert kellett kialakítania EU-politikájának zökkenőmentes bonyolítása érdekében. Ahogy fentebb Györkös Pétert idéztük, Magyarországnak meg kellett teremteni a két politikai rendszer Magyarország és az Európai Unió) kormányzásának feltételeit. Az európai kormányzásban való részvétel a hazai kormányzati szerkezetben horizontális és vertikális koordinációval valósul meg: egyrészt biztosított a tárcák közötti

<sup>15</sup> ARATÓ Krisztina – KOLLER Boglárka (2015): Magyarország és az Európai Unió. In KÖRÖSÉNYI András szerk.: *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest, Osiris. 377–400.



egyeztetés az egységes magyar álláspont kialakításának érdekében, másrészt pedig szabályozottak a döntési szintek (egyeztető fórumok, államtitkári szintű egyeztetés, kormányülés stb).<sup>16</sup>

Az európai kormányzás hazai központja az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság (EKTB) 2004 óta készíti elő Magyarország EU-politikáját. Feladatai közé tartozik az Európai Unió intézményeiben, elsősorban a Miniszterek Tanácsának különböző fórumain és az Európai Bíróság elé kerülő magyar ügyekben képviselendő hazai álláspont kialakítása. Ide tartozik még az Országgyűléssel folytatott egyeztetési eljárás tárgyalási álláspontjainak előkészítése. (Lásd később.) Ezekon kívül a terület megtárgyal minden olyan releváns, a hazai EU-tagsággal és az EU kormányzásával kapcsolatos témát, amelyben magyar álláspont kialakítása szükséges: például az egyes EU ügynökségek, szakmai intézetek vezetői kinevezéseire vonatkozó javaslatokat, azok elhelyezésével, a vonatkozó magyar pályázatokkal kapcsolatos előterjesztéseket,<sup>17</sup> stb. Az EKTB résztvevői helyettes államtitkárok, akik a közigazgatási államtitkári értekezlethez, s végső soron a Kormányhoz terjesztik fel javaslataikat.<sup>18</sup> Az EKTB és a szakértői csoportok tagjai is folyamatos kapcsolatban állnak a brüsszeli magyar Állandó Képvisellel (ÁK),<sup>19</sup> amely kiemelt szerepet játszik a magyar érdekek megjelenítésében, elsősorban a Tanácsban. A kapcsolattartás a hazai koordinációs struktúra és az ÁK között folyamatos: az ÁK voltaképpen a magyar kormány Brüsszelben tartózkodó kihelyezett egysége. A napirenden szereplő ügyek száma évente több ezerre tehető.

Az európai ügyek koordinációja a tagállamokban általában két megközelítés szerint szerveződik: az egyik modellben a külügyminisztérium, a másik modellben a miniszterelnökség vezeti a tagállami szintű részvételt az európai kormányzásban. Mindkét megközelítés alátámasztható szakmai érvekkel a külügyi fókusz az Európai Unió mint külső szereplő felfogását tükrözi, a miniszterelnökségi modell a szakpolitikai koordináció fontosságát hangsúlyozza. 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<sup>20</sup> a Miniszterelnöki Hivatal keretében európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszter felügyelte a területet, a Nemzeti Fejlesztési Hivatalt és az Európai Ügyek Hivatalának munkáját is. 2006–2014-ig a Külügyminisztériumban önálló államtitkárság koordinálta a hazai EU-politikát.<sup>21</sup> 2014 óta a Miniszterelnökséghez tartozik a terület.

A tagállami kormányok az Európai Unió alapszerződéseinek megfelelően bizonyos időközönként, 6 havi időtartamban ellátják a Tanács elnökségi feladatait. Az elnökségi feladatok 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 Képviseletnek is. Az „Erős Európa” jelmondatot választó magyar elnökség legfontosabb feladatai közé tartozott a válságkezelést célzó, gazdasági kormányzásról szóló javaslatcsomag előkészítése, a növekedés

<sup>16</sup> GYÖRKÖS Péter (2006): Magyarország az uniós döntéshozatalban – nemzeti érdekvédelem és koalícióalkotás a huszonötök közösségében. In HEGEDŰS István szerk.: *A magyarok bemenetele. Tagállamként a bővülő Európai Unióban*. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány – BCE Politikatudományi Intézet. 416–420.

<sup>17</sup> Budapesti székhellyel működik az Európai Innovációs és Technológiai Intézet (EIT) 2010 óta (<http://eit.europa.eu/eit-community/eit-glance>), valamint az Európai Rendőrákadémia (CEPOL) 2014 óta ([www.cepol.europa.eu/hu](http://www.cepol.europa.eu/hu)) (A letöltés dátuma: 2017. június 29.)

<sup>18</sup> Az EKTB üléseit 53 szakértői csoport készíti elő, melyeket az adott területért felelős tárcák vezetnek. Lásd az 1169/2010 (VIII. 18.) Korm. határozat 2. sz. mellékletét. Az EKTB működésének elemzését lásd ÓDOR Bálint (2014): *A tagállami működés keretei – magyar érdekérvényesítés*. In MARJÁN Attila szerk.: *Magyarország első évtizede az Európai Unióban 2004-2014*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Nemzetközi Intézet. 95–124.

<sup>19</sup> <https://eu-brusszel.mfa.gov.hu/>

<sup>20</sup> Az Európai Ügyek Hivatalának létrehozásáról a kormány 2004 őszén döntött, de a Hivatal formálisan csak 2005. január 1-jén jött létre. Lásd: 356/2004. (XII. 23.) Korm. rendelet az Európai Ügyek Hivataláról

<sup>21</sup> Lásd még BALÁZS Péter (2006): *Magyarország beilleszkedése az Európai Unióba*. In HEGEDŰS István szerk.: *A magyarok bemenetele. Tagállamként a bővülő Európai Unióban*. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány. 437–456.

és foglalkoztatás-bővítés elősegítése, a horvát csatlakozási tárgyalások lezárása, az Európai Külügyi Szolgálat tényleges működőképességének megteremtése, a következő többéves pénzügyi keretről szóló tárgyalássorozat elindítása stb.<sup>22</sup> Váratlan események is történtek, mint az arab tavasz, vagy a japán atomerőmű-baleset – ezekre is reagálni kellett. A magyar elnökség sikere volt többek között a horvát csatlakozási tárgyalások lezárása, valamint az éppen akkor tetőző euroválság kezelését szolgáló, úgynevezett hatos csomagról szóló kompromisszum megkötése is. Az elnökség időszakában 103 folyamatban lévő ügyet – úgynevezett dossziét – sikerült lezárni, ebből 43 volt az Európai Parlamenttel együttes, úgynevezett rendes, vagyis együtdöntési eljárás. Nem sikerült ugyanakkor a keleti partnerség-csúcstalálkozó időzítése – ez 2011. második felévére, a magyart követő lengyel elnökség időszakára tolodott. A magyar kormányzati adminisztráció munkáját elismerés övezte Brüsszelben és a többi tagállamban – ennek egyik megnyilvánulása volt, hogy Olli Rehn, gazdasági és pénzügyekért felelős EU főbiztos kijelentette, hogy Kármán András, a Nemzetgazdasági Minisztérium államtitkára igazából Schuman-díjat érdemelne elvégzett munkájáért.<sup>23</sup>

Magyarország ellen is, mint minden tagállam ellen, zajlanak úgynevezett kötelezettségszegési eljárások. Ilyen eljárást az Európai Bizottság (vagy bármely tagállam) akkor indíthat egy (másik) tagállam ellen, ha az véleménye szerint 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 a közösségi joggal.<sup>24</sup> Ezekben az ügyekben – melyekről a végső döntést az Európai Bíróság hozza meg, de ezt hosszas egyeztetés előzi meg, mely az Európai Bizottság és az érintett tagállam között zajlik – a tárgyalási álláspontot szintén a magyar EU adminisztráció alakítja ki. Az Európai Bizottság éves jelentéseiben közzéteszi a közösségi jog késedelmes átültetéséről szóló figyelmeztetésekről, valamint a jogvita alapját képező kötelezettségszegési eljárásokról szóló (végső esetben az Európai Bíróság eljárásáig eljutó ügyekre vonatkozó) statisztikákat. A 2013. decemberi állapot szerint Magyarország 16 közösségi jogszabály nemzeti jogba történő átültetésével kapcsolatban esett késedelembe, amivel 28 tagállamból a 19. helyre sorolódik, a 37 folyamatban lévő magyar kötelezettségszegési eljárással (ezekre később visszatérünk) Magyarország a 28 tagállamból a 10. helyen állt.<sup>25</sup>

Az eddig tárgyalt szakpolitikai jellegű kormányzati döntés-előkészítés a nyilvánosság számára szinte láthatatlan. A technikai-szakpolitikai jellegű ügyek politikailag nem érzékenyek, azokra a hazai ellenzék általában nem reagál, a politikai napirendet nem érintik. A kormány Európai Unióval kapcsolatos általános politikája (*high politics*) sokkal szembetűnőbb. A csatlakozást követően az első Gyurcsány-kormány volt az első, tagállami EU-politikát folytató kormány. Az első feladat a „perspektíva-váltás” volt: a csatlakozás során a hazai diplomácia és külpolitika másik félként, „ők”-ként tekintettek az Európai Unió tagállamaira, az Európai Bizottságra és egyéb közösségi szereplőre, s a csatlakozási szerződés életbe lépése után hirtelen „mi”-ként kellett viselkedni ugyanazokkal a partnerekkel. A „megérkezés” pillanata tehát egy tanulási folyamat kezdete is volt. Az együttműködés új típusának elsajátítása mellett elkezdődött a pénzügyi szempontból legfontosabb közösségi politikák, így az agrártámogatások és a kohéziós politika forráselosztásának tanulása is. A teljes jogú tagság megszerzéséből adódó jogok és pénzügyi források mellett azonban az abból adódó kötelezettségek számonkérése is elindult. Teljes jogú tagságunk elérésével szinte egy időben – 2004. május 12-én – az Európai Bizottság jelezte a magas költségvetési hiányból (4,9%) adódó problémát, mely a Stabilitási és Növekedési Egyezményben foglaltak és egyéb közösségi jogszabályok szerint indokolta az túlzottdeficit-eljárás kilátásba helyezését.<sup>26</sup>

<sup>22</sup> *A magyar elnökség prioritásai és programja*. Elérhető: <http://www.eu2011.hu/hu/magyar-elnokseg-prioritasai>

<sup>23</sup> GyÖRI Enikő (2011): Magyar szemeszter Európában. *Európai Tükör*, 16. évf. 7. sz. 5–18.

<sup>24</sup> [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/court-justice/index\\_hu.htm#case2](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/court-justice/index_hu.htm#case2) (A letöltés dátuma: 2017. június 29.)

<sup>25</sup> *Report from the Commission. 31st annual report on monitoring the application of EU law* (2013). Brussels, 1.10.2014 COM(2014) 612 final. 4–11. Elérhető: [http://ec.europa.eu/eu\\_law/docs/docs\\_infringements/annual\\_report\\_31/com\\_2014\\_612\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/eu_law/docs/docs_infringements/annual_report_31/com_2014_612_en.pdf)

<sup>26</sup> *Report from the Commission. Hungary. Report prepared in accordance with Article 104(3) of the Treaty*. Brussels, 12.5.2004 SEC(2004) 578 final.

A második Gyurcsány-kormány, illetve a külpolitikai stratégiáját folytató utódja, a Bajnai-kormány időszakában az EU tagsággal kapcsolatos kiemelt feladat az ország integrációjának elmélyítése volt. A 2008-ban elfogadott külkapcsolati stratégia a következőképpen fogalmaz: „Magyarország az unió teljes jogú tagjaként »politika-alakítóvá« válik, maga mögött hagyja a korábbi »politika-elfogadó« státusszal járó passzív, reagáló, taktikai kérdésekre koncentráló magatartást és gondolkodást, ha az ehhez szükséges költségvetési forrásokat és a megfelelően képzett szakértőket biztosítani tudja. Befolyása, érdekérvényesítési képessége attól is függ, hogy miként járul hozzá a közös célok eléréséhez.”<sup>27</sup> A stratégia előkészítésének folyamatában készített elemzések azonban utaltak komoly hiányosságokra: „A 2004-es magyar csatlakozás után (...) a magyar külpolitika elvesztette dinamizmusát, s az integrációs célkitűzések megvalósulása által létrehozott új történelmi helyzettel láthatóan nem nagyon tudott mit kezdeni. A magyar külpolitika dinamizmusának elvesztése mögött összetevők sorát találhatjuk. Legáltalánosabban az mondható, hogy nem volt alternatívákban kidolgozott koncepció sem a NATO, sem az EU-tagság elnyerése utáni helyzetekre. Az okok másrészt belpolitikai természetűek voltak: felbomlott a külpolitika stratégiai irányai körüli hallgatólagos konszenzus (...).”<sup>28</sup>

A 2006–2010 közötti kormányzati ciklus Európa-politikáját tehát sikerek és kudarcok egyaránt jellemezték. A kormány sikeresen érvényesítette a magyar érdekeket a 2007–2013-as uniós költségvetési keret előkészítésekor, és hozzájárult ahhoz, hogy az újonnan csatlakozott tagállamok több forráshoz jussanak. A 2008-ban kitört válság kezelésére azonban meggondolatlanul előkészítetlen javaslatot terjesztett az Európai Tanács elé: a kelet-közép-európai térség számára kért nagy összegű uniós segítséget a cseh és a szlovák kormány is azonnal elutasította.<sup>29</sup> Emellett a kormányzati adminisztráció megkezdte a felkészülést a 2011-ben esedékes soros elnökségre.

Ebben az időszakban vált pénzügyi szempontból is érezhetővé az EU-tagság a Strukturális Alapoknak köszönhetően. Magyarország már a 2000-ben elindított előcsatlakozási alapok fogadását követően végig pozitív egyenleget könyvelhetett el az uniós büdzsével szemben, de 2010-re a nettó pozíció (vagyis az EU-felé történő befizetések és az onnan érkező források egyenlege) elérte a GNI 3,1%-át.<sup>30</sup> Mindeközben azonban folytatódott 2004-ben megkezdett túlzott deficit-eljárás Magyarországgal szemben.<sup>31</sup>

A 2010-ben kétharmados többséggel kormányra került második Orbán-kormány a magyar EU elnökség lezárulta után, 2011 decemberében tette közzé külpolitikai stratégiáját, mely új hármas prioritást határozott meg: a térségpolitikát, mely a közép- és dél-európai térség államaival folytatott kapcsolatokat jelenti, az euroatlanti orientációt, valamint a globális nyitást.<sup>32</sup> Az Európai Unióval kapcsolatos prioritás jelentését a dokumentum a következőképpen fogalmazza meg: „nemzeti érdekeink képviselője az EU-ban és a NATO-ban, így többek közt az erős és egységes Európa (sikeres válságkezelés, a közösségi módszer dominanciája a döntéshozatalban) célkitűzésének megvalósítása, és a transzatlanti együttműködés további erősítése.”<sup>33</sup> A kormány külpolitikáját ugyanakkor a nemzetállami és a gazdasági szuverenitás erősítésének igénye határozta meg.<sup>34</sup> A második Orbán-kormány Európa-politikája elválaszthatatlan a válságkezeléshez választott unortodox gazdaságpolitikától (mely a válság terheit a lakosság helyett különadók formájában egyes szektorokra illetve gazdasági szereplőkre kívánta hárítani), valamint a közjogi rendszer teljes körű átalakításától (új Alaptörvény, valamint számos közjogi intézmény újjászervezése, médiatörvény és a közmédia átalakítása stb.) Az Európai Unió intézményei (valamint az alkotmányozási folyamatban jelentős szerepet játszó Velencei Bizottság, mely az Európa

<sup>27</sup> 1012/2008. (III. 4.) Korm. határozat Magyarország külkapcsolati stratégiájáról.

<sup>28</sup> GAZDAG Ferenc – RÁCZ András (2007): *Magyarország szomszédsági kapcsolatainak jövője. Magyar külkapcsolati stratégia – Háttér tanulmány.* Budapest, Magyar Külügyi Intézet.

<sup>29</sup> BALLAI Vince (2009): *Feltámadhat Gyurcsány hamvába holt ötlete Brüsszelben.* 2009. 03.19. Elérhető: [www.origo.hu/itthon/20090318-gyurcsany-valsagkezesi-javaslatai-es-az-europa-tanacs-soros-ulese.html](http://www.origo.hu/itthon/20090318-gyurcsany-valsagkezesi-javaslatai-es-az-europa-tanacs-soros-ulese.html) (A letöltés dátuma: 2017. június 29.)

<sup>30</sup> Állami Számvevőszék: Tájékoztató az európai uniós támogatások 2010. évi felhasználásának ellenőrzéséről. 1123 J/5029 2011. november. 7.

<sup>31</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/deficit/countries/hungary\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/hungary_en.htm) (A letöltés dátuma: 2017. június 29.)

<sup>32</sup> *Magyar külpolitika az uniós elnökség után* (2011). Budapest, Külügyminisztérium. [http://eu.kormany.hu/download/4/c6/20000/kulpolitikai\\_strategia\\_20111219.pdf](http://eu.kormany.hu/download/4/c6/20000/kulpolitikai_strategia_20111219.pdf) (A letöltés dátuma: 2017. június 29.)

<sup>33</sup> Uo. 9.

<sup>34</sup> GAZDAG (2014): *i. m.* 214.

Tanács tanácsadó szerve) folyamatosan figyelemmel kísérték ezeket az intézkedéseket, melyekből számos konfliktus adódott. Az Európai Bizottság a közösségi jog szempontjából értelmezhető ügyekben kezdeményezett kötelezettségszegési eljárást: ilyen volt a Magyar Nemzeti Bank függetlensége, a bírák nyugdíjazása, az adatvédelmi biztos intézményének megszüntetése, a távközlési adó bevezetése, valamint a pálinka jövedéki adójának a kérdése. A távközlési adóra vonatkozó keretet a Bizottság visszavonta, a Nemzeti Bank ügyében a magyar kormány módosította a vonatkozó jogszabályokat, három ügyben pedig az Európai Bíróság jogsértést állapított meg. Mint korábban láttuk, a kötelezettségszegési eljárások számának vonatkozásában Magyarország átlagos tagállamnak tekinthető – azonban míg az ilyen eljárások tárgya általában környezetvédelmi, adózási, belső piaci vagy közlekedési jogsértés, a második Orbán-kormány idején ezek jelentős részben a jogállamiság területére koncentrálnak.<sup>35</sup>

A konfliktusok másik csoportja az Európai Unió másik intézményében, az Európai Parlamentben zajlott. Az Európai Parlament példátlan módon egy kormányzati ciklus alatt négy alkalommal foglalkozott kizárólag magyar ügyekkel, két határozatot fogadott el, melyek közül a legismertebb az úgynevezett Tavares-jelentés, amely az alapvető jogok helyzetéről szól Magyarországon.<sup>36</sup> Felsorolja az alaptörvénnyel, a fékek és ellensúlyok rendszerével, a médiatörvénnyel, a választójogi reformmal és más demokratikus és alapjogi problémával kapcsolatos fejleményeket, és javaslatokat tesz mind Magyarországra, mind pedig az Európai Unió intézményei és tagállamai számára. Orbán Viktor miniszterelnök 2011-ben, 2012-ben és 2013-ban is részt vett az Európai Parlament plenáris ülésén, ahol ezekről az ügyekről kérdezték. Minden alkalommal érzékelhető volt a vita pártpolitikai aspektusa: hangos kritikát fogalmaztak meg az EP szocialista és liberális képviselői, míg az Európai Néppárt képviselői támogatólag nyilatkoztak.<sup>37</sup>

Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke szabályozza azt az – eddig egyetlen tagállammal szemben sem alkalmazott – eljárást, miszerint a Tanács felfüggeszheti egy tagállam szerződésekből fakadó egyes jogait, amennyiben fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy az adott tagállam megsérti a szerződésben rögzített alapértékeket. Mivel ez, a közbeszédben „nukleáris opcióként” emlegetett út rendkívül komoly következményekkel jár, valamint a jogállamiság kritériumai a közösségi jogban nem pontosan meghatározottak, és mérhetők. 2013. március 6-án a német, a holland, a finn és a dán külügyminiszter levelet intézett az Európai Bizottsághoz, amelyben egy uniós jogállamisági mechanizmus kidolgozását vetették fel.<sup>38</sup> A Tanács napirendjére a magyar ügy egyszer került, ez alkalommal Magyarország és az Európai Bizottság képviselője ismertette a fejleményeket. Ilyen eljárásra korábban nem volt példa.<sup>39</sup>

Magyarország és más tagállamok (például Románia) demokrácia-problémái miatt az Európai Bizottság kidolgozta a jogállamiság fenntartására vonatkozó eljárási keretet,<sup>40</sup> melyet először 2016-ban Lengyelországgal szemben alkalmazott az ottani alkotmánybírósággal és a médiatörvény átalakításával kapcsolatos problémák miatt. 2017-ben az Európai Bizottság mellett a FIDESZ európai pártcsaládja, az Európai Néppárt is tárgyalta az Európai Unióval kapcsolatos nemzeti konzultáció és kampány elemeit, valamint a Közép-európai Egyetem szabályozásával kapcsolatban felvetett egyetemi autonómia-problémákat.<sup>41</sup>

<sup>35</sup> GAZDAG (2014): i. m. 225–228.

<sup>36</sup> Jelentés az alapvető jogok helyzetéről: magyarországi normák és gyakorlatok (az Európai Parlament 2012. február 16-i állásfoglalása alapján) (2012/2130(INI)) 2013. június 25.

<sup>37</sup> „Booming Silence”: Europe’s Conservatives Fail to Criticize Hungary. 2012. 01. 24. Elérhető: [www.spiegel.de/international/europe/booming-silence-europe-s-conservatives-fail-to-criticize-hungary-a-810863.html](http://www.spiegel.de/international/europe/booming-silence-europe-s-conservatives-fail-to-criticize-hungary-a-810863.html)

<sup>38</sup> POP, Valentina (2014): Hungary triggers rule of law ‘debates’ in EU council. 2014.11.20. Elérhető: <http://euobserver.com/political/126592> (A letöltés dátuma: 2017. június 29.)

<sup>39</sup> GAZDAG (2014): i. m. 226.

<sup>40</sup> European Commission presents a framework to safeguard the rule of law in the European Union.

European Commission. Press release Strasbourg, 11 March 2014. Elérhető: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-237\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-237_en.htm)

<sup>41</sup> Prime Minister Orbán to comply with EU laws and EPP values following meeting with EPP Presidency (2017). Brussels. Elérhető: [www.epp.eu/press-releases/prime-minister-orban-to-comply-with-eu-laws-and-epp-values-following-meeting-with-epp-presidency/](http://www.epp.eu/press-releases/prime-minister-orban-to-comply-with-eu-laws-and-epp-values-following-meeting-with-epp-presidency/) (A letöltés dátuma: 2017. június 29.)



Mindeközben a kormány szakpolitikai vonatkozásban jelentős eredményeket ért el. 2013. június 21-jén a Tanács megszüntette a Magyarország ellen 2004 óta tartó túlzottdeficit-eljárást.<sup>42</sup> A 2014–2020-as időszakra vonatkozó megállapodásban a kormány forrásnövekedést ért el mind a kohéziós politika, mind pedig a mezőgazdasági támogatások vonatkozásában. Az elnökség idején magyar kezdeményezésre született meg az EU Roma Stratégiája,<sup>43</sup> és öltött határozott alakot az Európai Duna Régió Stratégia (EDRS).<sup>44</sup>

Az európaizáció elméleti keretében értelmezve a magyar kormányzati EU-politikában a tagság első 10 évében mind a top-down, mind pedig a bottom-up európaizáció kimutatható. A kormányok teljesítik az immár a tagságból adódó, a közös döntésekből fakadó kötelezettségeiket, alkalmazkodnak a közösségi jog írott szabályaihoz. Kivételt képeznek ebben a folyamatban azok a kötelezettségszegési eljárások, (elsősorban a második Orbán-kormány idején indított, a jogállamiság elvének érvényesülésére irányuló), amelyek árnyalják a top-down európaizáció sikerességére vonatkozó képet. A bottom-up európaizáció a második Orbán-kormány idején erősödött fel. Ennek egyik oka, hogy az első magyar elnökség 2011-re esett, amikor olyan ügyeket sikerült közösségi szintre helyezni, vagy abban közreműködni, mint a válságkezelést szolgáló hatos csomag, a Roma Stratégia vagy az EDRS. A másik ok a kormányzás jellegéből adódik: a demokráciavédelem aktuális, Európai Unió általi szabályozásának igénye olyan jelenség, amelyet jelentős részben a „magyar ügy” generált.

### Országgyűlés

Az Országgyűlés az Európai Unió vonatkozásában két feladatot lát el. Egyrészt szerepe van a magyar, az Európai Unió döntéshozatali rendszere szerint alapvetően a kormány által meghatározott Európa-politika alakulásában, mivel közreműködik a közösségi jogszabályokkal kapcsolatos kormányzati álláspont kialakításában (egyeztetési eljárás). Másrészt – mivel a hatályos Lisszaboni Szerződés 2. számú jegyzőkönyve szerepet ad a nemzeti parlamenteknek közvetlenül az EU döntéshozatali folyamatában – saját jogon is vizsgálhatja az Európai Bizottság előterjesztéseit, befolyásolhatja az EU döntéshozatalát.

A tagállami EU-politika alakítása szempontjából az EU nemzeti parlamentjei három csoportba oszthatók.<sup>45</sup> Az első csoportba tartoznak azok a parlamentek, amelyek voltaképpen országuk EU-politikáját irányítják. A dán *Folketing* például mandátumot ad a kormány Brüsszelben tárgyaló tagjának, enélkül a kormány nem tárgyalhat az Európai Unió intézményeiben. A „középerős” befolyással rendelkező második csoport parlamentjei ugyan nem adnak mandátumot, de szoroson ellenőrzik kormányuk EU-politikáját, és ragaszkodnak az álláspontok előzetes kontrolljához. (például Finnország, Hollandia). A harmadik csoportot pedig – mely a legnépesebb – azok a tagállamok alkotják, ahol a parlament minimális szerepet játszik a kormány EU politikájának alakításában.<sup>46</sup> A következőkben áttekintjük, hogy a magyar Országgyűlés melyik típusba sorolható.

A magyar Országgyűlés és az Európai Parlament politikai csoportjai között már az 1980-as évektől fennálló eseti kapcsolat, akkor, amikor a *KSGT*-tag Magyarország hivatalosan még el sem ismerte az Európai Közösségeket. Az 1991-ben megkötött Európai Megállapodásban meghatározott együttműködés jegyében a magyar Országgyűlés 1992 júniusában, a régióban először,<sup>47</sup> különbizottságot

<sup>42</sup> COUNCIL DECISION of 21 June 2013 abrogating Decision 2004/918/EC on the existence of an excessive deficit in Hungary (2013/315/EU)

<sup>43</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions as an EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020 COM/2011/0173 final

<sup>44</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions European Union Strategy for Danube Region. Brussels, 08/12/20010COM(2010) 715.

<sup>45</sup> A csoportosítást lásd Győri Enikő (2014): *A nemzeti parlamentek és az Európai Unió*. Budapest, Osiris. 14–15.

<sup>46</sup> Győri (2004): *i. m.* 14–15.

<sup>47</sup> *20 years of the Committee on European Affairs* (2012). Budapest, Hungarian National Assembly, 16.

alapított, a 15 fős Európai Közösségi Ügyek Bizottságát,<sup>48</sup> mely 1994 óta állandó bizottság. Szerepe a csatlakozási tárgyalások során szimbolikus és követő volt – a tárgyalást a mindenkori kormány vezette. A külügyminiszter időről időre tájékoztatta a bizottságot a tárgyalások alakulásáról.<sup>49</sup>

A csatlakozást követően megváltozott az Európai Ügyek Bizottságának feladatköre is.<sup>50</sup> Legfontosabb feladata az Országgyűlés és a Kormány közötti egyeztetési eljárásban való közreműködés, melynek célja, hogy néhány EU előterjesztés esetében az Országgyűlés ellenőrizhesse a Kormányt. Ebben az eljárásban a bizottságnak ügydöntő hatásköre van, tehát a plenáris ülésre nem kerülnek ezek az előterjesztések. Az uniós tervezetekhez a bizottság a Kormányon keresztül jut hozzá – minden előterjesztést megkap, de csak néhány előterjesztés esetében folytatják le az eljárást, elsősorban azokban az ügyekben, amelyek sarkalatos törvényt vagy egyéb törvényt érintenek, valamint 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.<sup>51</sup> 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.<sup>52</sup>

Bár a bizottság 20 évét áttekintő kiadvány szerint a magyar parlamenti modell a „középerős” kategóriához tartozik<sup>53</sup> a magunk részéről a harmadik, minimális szerepet betöltő országgyűlési ellenőrzési modellhez soroljuk a magyart. Győri Enikő szerint a közösségi jogalkotás nemzeti parlamentek általi ellenőrzésének hatékonysága függ attól, hogy a parlamentek hogyan jutnak hozzá az uniós előterjesztésekhez, hogy a parlamentek mennyire alapos vizsgálódásnak vetik ezeket alá, hogy a parlamenteknek milyen jogosítványai vannak az előterjesztésekkel kapcsolatban, hogy a parlamenti szakkbizottságokat mennyire kapcsolják be az uniós szakkérdések tárgyalásába, illetve hogy a parlamenti állásfoglalások kötelezőek-e a kormányra nézve.<sup>54</sup> A fentiek alapján megállapítható – különös tekintettel arra, hogy az EKTB több ezer ügyet kezel, míg a parlamenti bizottság fél évente 10–15 ügyet egyeztet a kormánnyal –, hogy hazai modell szerint a parlamenti EU-előterjesztés ellenőrzési tevékenységében a voltaképpen a kormányé a főszerep. A parlament gyenge befolyása, valamint az Európai Ügyek Bizottságának ügydöntő hatásköre következtében a parlament napirendjén és politikai vitáiban csak kivételes alkalmakkor jelenik meg a magyar Európa-politika.

A Lisszaboni Szerződéshez csatolt 2. számú jegyzőkönyv értelmében a nemzeti parlamentek állást foglalhatnak a szubszidiaritás és arányosság elvének érvényesüléséről. Ez azt jelenti, hogy amennyiben a nemzeti parlamentek meghatározott arányban (a nemzeti parlamenteknek járó „szavazatok” egyharmada esetén: egykamarás parlamenteknek két szavazat jár, kétkamarás rendszerekben kamaránként egy-egy) elutasítják az Európai Bizottság által előterjesztett javaslatot, azt felül kell vizsgálni. Ilyen, úgynevezett „sárgalapos eljárás” 2009 óta néhány esetben fordult elő: például 2012-ben a kollektív fellépéshez való jognak a letelepedés szabadságával és a szolgáltatásnyújtás szabadságával összefüggésben való gyakorlásáról szóló, úgynevezett „Monti II.”, valamint 2013-ban az Európai Ügyészségről

<sup>48</sup> 47/1992. (VI. 29.) OGY határozat az Országgyűlés bizottságainak létrehozásáról, tisztségviselőinek és tagjainak megválasztásáról szóló 41/1990. (V. 18.) OGY határozat módosításáról.

<sup>49</sup> *20 years of the Committee on European Affairs* (2012). Budapest, Hungarian National Assembly, 31

<sup>50</sup> Jelenlegi szabályozását lásd a 2012. évi XXXVI. törvény VI. fejezetét.

<sup>51</sup> *20 years of the Committee on European Affairs* (2012). Budapest, Hungarian National Assembly, 38.

<sup>52</sup> Tagjai a 2012. évi XXXVI. törvény 69. § (3) bekezdése alapján az Országgyűlés elnöke, az országgyűlési képviselőcsoportok vezetői, az európai uniós ügyekkel foglalkozó bizottság elnöke és alelnöke, az alkotmányügyi kérdésekkel foglalkozó bizottság elnöke, valamint a külügyekkel foglalkozó bizottság elnöke.

<sup>53</sup> *20 years of the Committee on European Affairs* (2012). Budapest, Hungarian National Assembly, 39.

<sup>54</sup> GYŐRI (2004): i. m. 125–128.

szóló javaslat esetében.<sup>55</sup> A migrációs/menekültválság 2015-ös megjelenését követően több ilyen eljárás indult a menedékkérők áthelyezésével kapcsolatos uniós szabályozás kérdéseiben.<sup>56</sup>

Az európaizáció az Országgyűlés esetében korlátozottan vizsgálható. Mivel befolyása gyenge az Európai Unióval kapcsolatos döntési folyamatokra, a top-down európaizálódásban betöltött szerepe is csak részlegesen vizsgálható. A bottom-up európaizáció, vagyis az EU alakításában való aktív részvétel észlelhető a sárgalapos eljárásokban való aktív részvétel esetében.

### *Bíróság*

2004. május 1-jén az EU csatlakozást követően a régi tagállamokhoz hasonlóan, Magyarországon is megkezdődött a közösségi jog alkalmazása. A közösségi jog alkalmazása azonban – bár tagságunkból fakadó, magától értetődő jelenség – nem mechanikus folyamat. Hesselink egyenesen olyan új európai jogi kultúráról beszél, amelyet úgy sző át a közösségi jog, hogy az nem is elválasztható a nemzeti jogtól. Értelmezése szerint voltaképpen a magánjog európaizációjának lehetünk tanúi.<sup>57</sup> Éppen ezért fontos, hogy röviden kitérjünk a közösségi jog hazai érvényesülésére és annak szervezeti kereteire. A következőben 3 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 a közösségi 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 (feltételezett az összefüggés a kötelezettségszegési eljárások magas száma és az előzetes döntéshozatal alkalmazásának gyakorisága között). Szerepet játszanak benne azonban olyan speciális tényezők is, mint a bírák nyelvtudása, képzése-képzettsége, közösségi jogi jártassága, valamint az uniós jog befogadása is.<sup>58</sup> Mi sem bizonyítja jobban, hogy milyen mértékben kulturális kérdés az előzetes döntéshozatal alkalmazása, mint hogy az EGK-alapító Franciaország és Németország (NSZK) között jelentős különbségek észlelhetők: 2012-ig előbbi 862, utóbbi 1953 esetben alkalmazta.<sup>59</sup> Ezzel együtt érdemes megjegyezni, hogy Magyarország az összes kelet-közép-európai EU tagállam közül a legtöbb esetben használta az eljárást, 2004 és 2012 között összesen 64 esetben, míg például Lengyelország 49, illetve Csehország 27 alkalommal.<sup>60</sup> Ezzel – az európaizáció bottom-up modelljét tekintetbe véve – a magyar bíróságok aktívan befolyásolják a közösségi jogrendet.

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 közösségi jogi hivatkozásainak gyakoriságát is. A Kúria adatbázisa mintegy háromszázezer jogerős ítéletet tartalmaz 1992 óta, s az „európai” keresőszóra 6817 találatot ad ki, melyből 6367 a 2004 utáni ítéletből származik. A 2012 óta született mintegy 18 ezer kúriai ítéletből ezer hivatkozik a közösségi jogra.<sup>61</sup> Az Európai Unió jogára elsősorban adóügyi, versenyjogi, környezeti jogi, fogyasztóvédelmi ügyekben hivatkoznak, de erősödik a közösségi jog hatása a büntetőjogban

<sup>55</sup> Fact sheets on the European Union (2014). European Parliament. [www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU\\_1.2.2.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_1.2.2.pdf) (A letöltés dátuma: 2017. június 29.)

<sup>56</sup> [www.parlament.hu/szubszidiaritas-vizsgalat](http://www.parlament.hu/szubszidiaritas-vizsgalat) (A letöltés dátuma: 2017. június 29.)

<sup>57</sup> HESSELINK, Martijn W. (2001): *The New European Legal Culture*. Deventer, Kluwer.

<sup>58</sup> Az Európai Unió jogának alkalmazása: az előzetes döntéshozatali eljárások kezdeményezésének tapasztalatai elnevezésű joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye. Munkacsoport vezető: Osztoivits András. [http://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/az\\_europai\\_unio\\_joganak\\_alkalmazasa.pdf](http://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/az_europai_unio_joganak_alkalmazasa.pdf) (A letöltés dátuma: 2017. június 29.)

<sup>59</sup> *Európai Bíróság Éves jelentés* (2012). 117–119.

<sup>60</sup> Az Európai Unió jogának alkalmazása: az előzetes döntéshozatali eljárások kezdeményezésének tapasztalatai elnevezésű joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye. Munkacsoport vezető: Osztoivits András. é.n. 26. Elérhető: [http://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/az\\_europai\\_unio\\_joganak\\_alkalmazasa.pdf](http://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/az_europai_unio_joganak_alkalmazasa.pdf)

<sup>61</sup> KÁLMÁN Attila (2014): A bírói szervezetnek villámgyorsan kellett felnőnie egy teljesen új joganyaghoz. Interjú Darák Péterrel, a Kúria elnökével. *Ügyvédvilág*, 2014. július–augusztus, 4–6.

is. Arra a kérdésre, hogy ezek a számok mennyire jelentik a hazai jogalkalmazás „európaizáltságát”, nehéz választ adni. Hosszadalmas, az ítéletek indoklásának szövegeit érintő tartalomelemzésre lenne ehhez szükség, hiszen nemcsak a hivatkozások száma, hanem azok minősége is vizsgálendő.<sup>62</sup>

Bár a közösségi jog hatályba lépése egyetlen naphoz köthető, a magyar bíróságok évekkal a csatlakozás előtt megkezdték 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 a Magyar Igazságügyi Akadémia.<sup>63</sup> A magyar bírósági rendszerben szervezetenként is megjelenik a közösségi jog alkalmazásának támogatása. Minden hazai bíróságon dolgozik európai joggal foglalkozó európai szaktanácsadó bíró, aki támogatja kollégáit közösségi jogi kérdésekben.<sup>64</sup> Ez a szervezeti jellemző két szempontból is értelmezhető: egyszerre mutatja a hazai bírósági szervezet felkészültségét a közösségi jog alkalmazására (helyben van lehetőség szakmai segítség kérésére), és felkészületlenségét (ha minden bíró megfelelően tájékozódik a közösségi jog világában, nem lesz szükség ilyen belső szakmai támogató hálózatra).

A tagállami Európa-politikák kérdését a fentiekben természetesen részlegesen tudtuk csak tárgyalni. A jelen írás alapján azonban talán az olvasók el tudnak indulni azoknak a témáknak az irányába, amelyeket a legérdekesebbnek gondolnak.

## Felhasznált irodalom:

- ARATÓ Krisztina – KOLLER Boglárka (2015): *Európa utazása. Integrációtörténet*. Második, bővített, átdolgozott kiadás. Budapest, Gondolat Kiadó.
- ARATÓ Krisztina – KOLLER Boglárka (2015): Magyarország és az Európai Unió. In KÖRÖSÉNYI András szerk.: *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest, Osiris.
- BALÁZS Péter (2006): Magyarország beilleszkedése az Európai Unióba In HEGEDŰS István szerk.: *A magyarok bemenetele. Tagállamként a bővülő Európai Unióban*. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány.
- BALLAI Vince (2009): Feltámadhat Gyurcsány hamvába holt ötlete Brüsszelben. *Origo*, 2009. 03. 19. Elérhető: [www.origo.hu/itthon/20090318-gyurcsany-valsagkezelesi-javaslati-es-az-europa-tanacs-soros-ulese.html](http://www.origo.hu/itthon/20090318-gyurcsany-valsagkezelesi-javaslati-es-az-europa-tanacs-soros-ulese.html) (A letöltés dátuma: 2017. június 29.)
- BOGDANOR, Vernon szerk. (2001): *Politikatudományi enciklopédia*. Budapest, Osiris.
- D. TÓTH Balázs et. al. (2008): Alkotmányos és nemzetközi emberi jogi követelmények a rendes bíróságok gyakorlatában. In FLECK Zoltán szerk.: *Bíróságok mérlegen II. A szervezettől a jogértelmezési gyakorlatig*. Budapest, Pallas. 75–179.
- GAZDAG Ferenc – RÁCZ András (2007): *Magyarország szomszédsági kapcsolatainak jövője. Magyar külkapcsolati stratégia – Háttér tanulmány*. Budapest, Magyar Külügyi Intézet.
- GAZDAG, Ferenc szerk. (2014): *A magyar külpolitika 1989-2014*. Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Nemzetközi Intézet.
- GYÖRI Enikő (2011): Magyar szemeszter Európában. *Európai Tükör*, 16. évf. 7. sz. 5–18.
- GYÖRI Enikő (2014): *A nemzeti parlamentek és az Európai Unió*. Budapest, Osiris.
- GYÖRKÖS Péter (2006): Magyarország az uniós döntéshozatalban – nemzeti érdekvédelem és koalícióalkotás a huszonötök közösségében. In HEGEDŰS István szerk.: *A magyarok bemenetele. Tagállamként a bővülő Európai Unióban*. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány – BCE Politikatudományi Intézet.
- HESSELINK, Martijn W. (2001): *The New European Legal Culture*. Deventer, Kluwer.
- KÁLMÁN Attila (2014): A bírói szervezetnek villámgyorsan kellett felnőnie egy teljesen új joganyaghoz. Interjú Darák Péterrel, a Kúria elnökével. *Ügyvédivilág*, 2014. július-augusztus. 4–6.
- KISS J. László szerk. (2005): *A huszonötök Európái*. Budapest, Osiris.

<sup>62</sup> Példuául az Emberi Jogok Európai Bíróságának jogeseteinek hazai bírósági gyakorlatban való hivatkozásainak problémái vonatkozásában például lásd D. TÓTH Balázs et al. (2008): Alkotmányos és nemzetközi emberi jogi követelmények a rendes bíróságok gyakorlatában. In FLECK Zoltán szerk.: *Bíróságok mérlegen II. A szervezettől a jogértelmezési gyakorlatig*. Budapest, Pallas. 75–179.

<sup>63</sup> <http://mia.birosag.hu/20140123/tortenet> (A letöltés dátuma: 2017. június 29.)

<sup>64</sup> [www.birosag.hu/media/aktualis/megujul-az-europai-jogi-szaktanacsadoi-halozat](http://www.birosag.hu/media/aktualis/megujul-az-europai-jogi-szaktanacsadoi-halozat) (A letöltés dátuma: 2017. június 29.)

ÓDOR Bálint (2014): A tagállami működés keretei – magyar érdekvényesítés. In MARJÁN Attila szerk.: *Magyarország első évtizede az Európai Unióban 2004-2014*. Budapest, Nemzeti Közszerológálati Egyetem Nemzetközi Intézet.

POP, Valentina (2014): Hungary triggers rule of law 'debates' in EU council. *EUobserver*, 2014.11.20. Elérhető: <http://euobserver.com/political/126592> (A letöltés dátuma: 2017. június 29.)

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadványa.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó • [www.dialogcampus.hu](http://www.dialogcampus.hu) • [www.uni-nke.hu](http://www.uni-nke.hu) •  
1083 Budapest, Ludovika tér 2. • Telefon: 06 (30) 426 61 16 • E-mail: [kiado@uni-nke.hu](mailto:kiado@uni-nke.hu) • A kiadásért  
felel: Petró Ildikó ügyvezető • Kiadói szerkesztő: Szarvas Melinda • Felelős szerkesztő: Karácsony Fanni •  
Tördelőszerkesztő: Stubnya Tibor

ISBN 978-615-5877-77-3 (PDF)  
ISBN 978-615-5877-78-0 (EPUB)

A kiadvány a KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001 „A közszolgáltatás komplex kompetencia, életpálya-program és oktatás technológiai fejlesztése” című projekt keretében jelent meg.

**SZÉCHENYI** 



MAGYARORSZÁG  
KORMÁNYA

**Európai Unió**  
Európai Szociális  
Alap



**BEFEKTETÉS A JÖVŐBE**