

SCIENTIA RERUM POLITICARUM

Az Európai Unió politikai rendszere



Szerkesztette:
ARATÓ KRISZTINA
KOLLER BOGLÁRKA

Dialog Campus

AZ EURÓPAI UNIÓ POLITIKAI RENDSZERE

SCIENTIA RERUM POLITICARUM

Sorozatszerkesztő
Kiss György és Kis Norbert

AZ EURÓPAI UNIÓ POLITIKAI RENDSZERE

Szerkesztette
Arató Krisztina és Koller Boglárka

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”
címmű projekt keretében jelent meg.

Szerzők

Arató Krisztina (Előszó, I., II., VII., X., XI. és XII. fejezet, Zárszó, Kislexikon)
Bíró-Nagy András (V. fejezet)
Fóris György (VIII. fejezet)
Koller Boglárka (Előszó, I., II., IX., XI. és XII. fejezet, Zárszó, Kislexikon)
Simon Zoltán (III. és IV. fejezet)
Somssich Réka (VI. fejezet)

Szakmai lektor

Laczkóné Tuka Ágnes

A kézirat lezárásának időpontja: 2019. július 31.

© Kiadó, 2019

© Szerkesztők, 2019

© Szerzők, 2019

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

Előszó (<i>Arató Krisztina – Koller Boglárka</i>)	9
I. Az európai integráció rövid története (<i>Arató Krisztina – Koller Boglárka</i>)	11
Bevezető	11
1. Az európai integrációs intézményrendszer előkészítése (1945–1957)	12
2. Sikerek és politikai konfliktusok az 1960-as években	17
3. Az 1970-es évek – válság és változás	18
4. Az 1980-as évek: Thatcher és Delors	20
5. Az Európai Unió születése	23
6. Az Európai Unió az új évezredben	27
7. Az EU jelene és jövőképei	30
Fogalmak	32
II. A sui generis politikai rendszer (<i>Arató Krisztina – Koller Boglárka</i>)	35
Bevezető	35
1. Se állam, se nemzetközi szervezet	36
2. A mindig újraszabott politikai közösség	38
3. Az EU politikai rendszerének természete	42
4. Az európai kormányzás	46
Összegzés	48
Fogalmak	49
III. Az Európai Bizottság (<i>Simon Zoltán</i>)	51
Bevezető	51
1. Kialakulása és fejlődése	51
2. Szerepe	53
2.1. Jogalkotási előterjesztő	53
2.2. Végrehajtó hatáskörök	55
2.3. A szerződéses óre	56
2.4. Az Unió nemzetközi képvisellete	58
2.5. Közvetítés és koordináció a tagállamok között	59
3. A Biztosok Kollégiuma és a biztosi kabinetek	60
4. A bizottsági adminisztráció és tisztviselői	64
5. A bizottsági döntés-előkészítés és döntéshozatal	68
Összegzés	72
Fogalmak	73
IV. Az Európai Tanács és a Tanács (<i>Simon Zoltán</i>)	75
Bevezető	75
1. Az Európai Tanács	75

1.1. Kialakulása és fejlődése	75
1.2. Az állandó elnök	76
1.3. Szerepe	77
1.4. Tagjai, ülésai és döntései	80
2. A Tanács	84
2.1. Szerepe	84
2.2. Szervezete	86
2.3. A tanácsi döntés-előkészítés és döntéshozatal	93
Összegzés	96
Fogalmak	96
V. Az Európai Parlament (<i>Bíró-Nagy András</i>)	99
Bevezető	99
1. Az Európai Parlament helye az uniós intézményrendszerben	99
1.1. Az Európai Parlament funkciói és jogalkotási szerepének változása	99
1.2. Európai Parlament: három székhely, 24 nyelv	104
1.3. A parlamenti jogalkotási munka központjai: a szakbizottságok	106
2. Az európai parlamenti választások – közös alapelvek és nemzeti sajátosságok	106
3. Pártcsaládok az Európai Parlamentben	110
3.1. Képviselőcsoportok az Európai Parlamentben	110
3.2. Pártkohézió-trendek az Európai Parlamentben	113
4. Mit csinálnak az EP-képviselők?	115
4.1. A képviselői aktivitás formái az Európai Parlamentben	115
4.2. Az EP-képviselők mint két megbízó ügynökei	117
4.3. Politikusi szerepek és az Európai Parlament	119
Összegzés	122
Fogalmak	122
VI. Az Európai Bíróság (<i>Somssich Réka</i>)	125
Bevezető	125
1. Az Európai Bíróság helye és szerepe az uniós intézményi struktúrában	125
2. Az Európai Bíróság felépítése	126
2.1. A Bíróság	126
2.2. A Törvényszék	127
3. Az Európai Bíróság funkcionális sokarcúsága	127
3.1. Az Európai Bíróság mint kvázi alkotmánybíróság	128
3.2. Az Európai Bíróság mint kvázi felsőbbbíróság	128
3.3. Az Európai Bíróság mint nemzetközi bírói fórum	129
4. Az Európai Bíróság főbb eljárásai	129
4.1. A kötelezettségszegési eljárás	129
4.2. Semmisség megállapítása iránti eljárás	133
4.3. Mulasztási eljárás	135
4.4. Az előzetes döntéshozatali eljárás	136
4.5. Vélemény iránti eljárás	138
5. Az Európai Bíróság előtti eljárások szereplői, az eljárás szakaszai	139
5.1. A felek	139

5.2. A beavatkozók	139
5.3. Az észrevételt tevők	139
Összegzés	140
Fogalmak	140
VII. Az Európai Unió egyéb intézményei (<i>Arató Krisztina</i>)	143
Bevezető	143
1. A döntéshozatal támogatása – konzultatív intézmények	143
2. Pénzügyi intézmények	146
3. Ügynökségek (agencies)	149
4. Egyéb intézmények	151
Összegzés	154
Fogalmak	154
VIII. Lobbizás az Európai Unióban (<i>Fóris György</i>)	157
Bevezető	157
1. A lobbizás helye a képviseleti demokráciákban	157
1.1. Helye és szerepe a nemzeti döntéshozásban	157
1.2. A lobbizás sajátos helyzete az Európai Unióban	158
2. EU-lobbisták és működésük szabályozása	160
2.1. A lobbizás európai uniós szabályozása	161
2.2. Kik lobbiznak és miért?	163
3. Az EU-lobbizás jellemző megjelenési formái	166
3.1. Intézménycentrikus vagy folyamatkövető? – Az EU-lobbizás módszerei	169
3.2. Néhány szó az intézményesített konzultációról	170
Összegzés	171
Fogalmak	171
IX. Európai uniós polgárok mint a politikai rendszer szereplői (<i>Koller Boglárka</i>)	173
Bevezető	173
1. Az európai (uniós) identitás	174
2. Uniós közvélemény	177
3. Közvetlen és közvetett demokrácia a polgárok szemszögéből	179
4. Az EU jövője a polgárok kezében?	183
Összegzés	183
Fogalmak	184
X. Integrációelméletek (történelmi perspektívában) (<i>Arató Krisztina</i>)	185
1. Az európai integráció elméleteiről általában	185
2. A háború után: föderalizmus és funkcionlizmus	187
3. Az európai integráció indulása: a neofunkcionalizmus hódítása	188
4. Mégis a tagállamok a főszereplők? A kormányköziség	190
5. Az Európai Unió elméletei	192
6. Kísérletek: az Európai Unió kortárs elméletei	194
Összegzés	196
Fogalmak	196

XI. Mennyire demokratikus az Európai Unió? (<i>Arató Krisztina – Koller Boglárka</i>)	197
Bevezető	197
1. A demokratikus deficit	198
2. Tagállami demokrácia és az Európai Unió intézményei	202
Összegzés	208
Fogalmak	208
XII. Magyarország az Európai Unió intézményeiben – az Európai Unió Magyarországon (<i>Arató Krisztina – Koller Boglárka</i>)	209
Bevezető	209
1. Vissza Európába – Magyarország EU-csatlakozása	209
2. Európaizáció	211
3. Az Unió a hazai politikai intézményekben	213
3.1. A kormányzat	213
3.2. Országgyűlés	219
3.3. Bíróság	221
4. Magyarok az európai politikai térben	223
4.1. Magyar EP-képviselők	223
4.2. Az Európai Bizottság magyar biztosai	225
5. Politikai szereplők európaizációja	226
5.1. Hazai politikai pártok európaizációja	226
5.2. A lakosság európaizációja	233
Összegzés	235
Fogalmak	236
Zárszó (<i>Arató Krisztina – Koller Boglárka</i>)	237
Kislexikon (<i>Arató Krisztina – Koller Boglárka</i>)	239
Felhasznált irodalom	269
Jogforrások	287

Előszó

Az Európai Unió olyan kivételes jelenség, amelyet immár önálló tudományterület, az interdiszciplináris jellegű Európa-tanulmányok (*European Studies*) vizsgál, amely több társadalomtudományi ág európai uniós vonatkozású kutatásait gyűjti egybe. A közgazdaságtan eszközeivel kutatjuk az EU gazdasági vonatkozásait, hogy hogyan működik határain belül a vámmentes kereskedelem, a közös vámpolitika külső államokkal szemben. A közgazdászok vizsgálódásainak középpontjában gyakran szerepel az egységes piac, valamint a tagállamok többsége által már megvalósított gazdasági és monetáris unió, és az ezen belül bevezetett egységes valuta, az euró. A jogtudomány segítségével elemezhetjük az Európai Uniót alapító és módosító szerződéseket, valamint az ezek által megalapított intézményrendszert, az utóbbi által megalkotott igen terjedelmes közösségi jogrendet, az *acquis communautaire*-t és az annak betartatásában kulcsszerepet játszó intézményeket. Az Európai Unió azonban politikai konstrukció is – intézményeinek működése és szereplőinek viselkedése a politikatudomány segítségével megérthető.

A kötet, amelyet a kedves Olvasó a kezében tart, ez utóbbi elemet kívánja feltárni. Kiindulópontja, hogy az Európai Unió egy olyan formálódó, folyamatosan változó *sui generis* politikai rendszer, amelyre más példát a világon nem találunk. Azért fontos a kiindulópontunkat leszögezni, mert ez egyfajta állásfoglalás az Európai Unió mibenlétével kapcsolatban – számos kolléga azt állítja ugyanis, hogy az Európai Unió egy kissé „túlfejlett” nemzetközi szervezet, amelynek alapvető működési logikája nem tér el az elsősorban a nemzetközi jog és a nemzetközi kapcsolatok tudománya által vizsgált más nemzetközi szervezetektől. A mi kötetünk alapvetése azonban az, hogy az Európai Unió esetében egy sajátos politikai rendszerrel van dolgunk, ezért kimondva-kimondatlanul a fejezetekben államokhoz hasonlítjuk az EU működését.

Kötetünkben részben követjük az Európai Unió intézményrendszerével foglalkozó könyvek szokásos felépítését – foglalkozunk az EU történetével és alapvető intézményeivel. Írásaink azonban el is térnek a magyar felsőoktatásban a témában rendelkezésre álló tankönyvektől, két vonatkozásban. Egyrészt az intézmények esetében a működési szabályok, kompetenciák, szavazási rendek mellett hangsúlyosan tárgyaljuk a működés gyakorlatát, az intézményrendszer politikumát. Másrészt az intézmények mellett tárgyalunk olyan kérdéseket, amelyeket kizárólag az intézményrendszerre koncentrálnó könyvekben nem feltétlenül szokás, de a politikatudományi nézőpont megköveteli.

Az európai integráció rövid, történeti bevezetőjével kezdjük az uniós politikai rendszer bemutatását. Meggyőződésünk ugyanis, hogy az Európai Unió aktuális működési jellemzőit meg lehet tanulni a történeti perspektíva nélkül, de megérteni aligha. Ezt követően kifejtjük a már ebben az előszóban is használt kifejezést: a *sui generis* jelleget. Az Európai Unió leírásai ugyanis ezt a kifejezést használják a legtöbbször, anélkül azonban, hogy a mélyére ásnának. Mi ezt megtesszük – kötetünk II. fejezetében átfogó elemzést adunk e sajátos jelleg értelmezési lehetőségeiről. A III. fejezet az Európai Bizottságról szól – megismerhetjük

a felépítését, hatásköreit és működési gyakorlatát. A IV. fejezet két intézményt mutat be, az Európai Tanácsot és a Tanácsot. Megismerhetjük kialakulásuk történetét, működésük és döntéshozatali rendszerük sajátosságait. Az V. fejezet az örökké változó Európai Parlamentet mutatja be: a választásokat, a képviselőket, a működési sajátosságokat és persze a hatásköröket. A VI. fejezet az Európai Bíróság felépítését, működését, legismertebb jogesettípusait ismerteti, valamint a közösségi jogrend sajátosságait. A VII. fejezet segít bennünket eligazodni a kisebb EU-intézmények tengerében – ezekből nagyon sok van, ezért elsősorban alaptípusaikat tárgyaljuk. A VIII. fejezet az Európai Unió legkevésbé ismert terepét és szereplőit elemzi – a lobbit. Az olvasó itt megismerkedhet a lobbifogalmával, illetve az Európai Unióban zajló lobbitevékenység sajátosságaival. A IX. fejezet egy, a tankönyvekben általában nem tárgyalt európai uniós szereplővel foglalkozik: a kedves Olvasóval, azaz az állampolgárral, a közvéleménnyel. Megismerkedhetünk az egyén szerepével és annak jellemzőivel az Európai Unió működésében. A X. fejezet az európai integrációs folyamat elméleti értelmezéseivel foglalkozik. Ezekre nagy szükség van ahhoz, hogy megértsük az intézményrendszer működésének logikáját, sőt ahhoz is, hogy az Olvasó ki tudja alakítani saját álláspontját arról, hogy miféle jelenség is az Európai Unió. A XI. fejezet az Európai Unió és a demokrácia összefüggéseit tárgyalja: feltárja egyrészt a demokratikus deficit fogalmát, másrészt pedig az Európai Unió és a tagállami demokrácia összefüggéseit. A XII. fejezet témája Magyarország és az Európai Unió kapcsolatrendszere, azaz hogyan van jelen az Európai Unió a magyar politikai rendszerben és fordítva, hogyan van jelen Magyarország az Európai Unió politika rendszerében. A kötetet rövid zárszóval fejezzük be.

Az egyes fejezeteket hasonló szerkezettel láttuk el. Megpróbáltuk úgy tagolni a szöveget, hogy könnyen olvasható, áttekinthető és tanulható legyen. Keretes szövegekben a kedves Olvasó elsősorban példákat és érdekességeket találhat, amelyekről azt reméljük, megvilágítják az adott fejezet elméleti mondanivalóját. Ahol szükségesnek láttuk, ábrákat és táblázatokat is elhelyeztünk. A fejezetek végén kigyűjtöttük a legfontosabb fogalmakat, amelyeket a kötet végén található kislexikonban meg is magyaráztunk. Az ismeretek elsajátítását megkönnyítendő, ellenőrző kérdéseket is írtunk a fejezetek végére.

A kötetben szereplő fejezeteket az adott téma legkiválóbb hazai szakértői készítették. A Bizottságról és a Tanács(ok)ról szóló fejezeteket Simon Zoltán, az ELTE TáTK oktatója és az Európai Parlament uniós tisztviselője, az Európai Parlentről szóló fejezetet Bíró-Nagy András, az MTA TK Politikatudományi Intézet tudományos munkatársa, az Európai Bíróságról és a közösségi jogról szóló fejezetet Somssich Réka, az ELTE ÁJK egyetemi tanára, a lobbifejezetet pedig Fóris György EU-szakértő, a Bruxinfo brüsszeli irodájának igazgatója írta. Könyvünket 2019 nyarán zártuk le – lezárultak a 2019-es EP választások, de az intézményrendszer még alakulóban van –, ezért a folyamatokat csak eddig az időpontig tudtuk áttekinteni.

Köszönet illeti őket, valamint jelenlegi és volt hallgatóinkat is, akik kérdéseikkel segítettek minket e kötet létrehozásában, és akik – remélhetőleg – olvassák majd a szöveget.

Budapest, 2019. július 31.

*Arató Krisztina egyetemi tanár, ELTE ÁJK és
Koller Boglárka habilitált egyetemi docens, NKE ÁNTK*

I. Az európai integráció rövid története¹

Arató Krisztina – Koller Boglárka

Bevezető

Miért kell egy, az Európai Unió politikai rendszeréről szóló könyvet az európai integráció történetével kezdeni? Hiszen a kötet az Európai Unió jelenlegi működéséről, annak intézményi és politikai jellegzetességeiről szól – más politikai rendszerekről szóló könyvek sem szokták felidézni az adott politikai közösség történetét, legfeljebb utalnak rá. Amellett, hogy minden mérvadó, az Európai Unió működéséről szóló bevezető tankönyv² így kezdődik, a „szokások” mellett tartalmi okaink is vannak erre.

Az Európai Unió jelenleg 28 tagállammal rendelkezik, s a 2009-től hatályos *Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról* (a továbbiakban röviden: Lisszaboni Szerződés) biztosítja működésének alapjait. Ezen alapvető jellemzők azonban az elmúlt hetven évben folyamatosan változtak: eredetileg hat tagállam indította útjára ezt az együttműködést, az 1957-ben aláírt Római Szerződés (a *Szerződés az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról* és a *Szerződés az Európai Atomenergia-közösség létrehozásáról*, a továbbiakban együtt röviden: Római Szerződés) pedig jelentős mértékben módosultak, átalakítva ezzel az intézményi működést és annak belső logikáját. A változás sokkal gyorsabb volt ebben a történelmi szempontból nyúlfarknyi időben, mint a tagállamok politikai rendszereinek átalakulása. Úgy gondoljuk, ahhoz, hogy az Európai Unió jelenlegi működését megértsük, elengedhetetlen röviden ránéznünk a kialakulás és a folyamatos változás tendenciáira.

Az európai egység gondolat története azonban nem csupán néhány évtizedes múltra tekint vissza: a 20. századnál régebben kezdődött. A témával foglalkozó szakértők *romantikus iskolájának* képviselői szerint az egységes Európa gondolata időről időre felmerült az európai politikai gondolkodás történetében, különböző uralkodók és politikai vezetők tanácsadóinak (mint Sully, Saint-Simon, Friedrich Naumann vagy Kossuth Lajos) tervezeiben. Ezen elgondolás szerint az egységes Európa régi álom. Ameddig csupán politikai tanácsadók, filozófusok és álmodozók (mint Dante Alighieri vagy Immanuel Kant) álltak ki mellette, néha akár nevetség tárgyát képezve, semmi sem lett belőle.³ Akkor indult el a megvalósulás útján, amikor úgy tűnt, végképp nincs már más megoldás, amikor az európai forgatókönyv látszott a politikai együttműködés, a gazdasági felzárkózás és a katonai

¹ E fejezet a szerzők alábbi munkáira épül: ARATÓ–KOLLER 2015a; ARATÓ–KOLLER 2013; ARATÓ et al. 2016, 7–34.

² Például NUGENT 2017 és CINI – PÉREZ-SOLÓRZANO BORRAGÁN 2016.

³ Lásd BÓKA 2001.

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. A *realista iskola* azonban túlzónak tartja az Európa-gondolat hagyományának romantikus értelmezését. Szerintük Európát éppen a különbözőség, a versengés és a háború határozta meg az elmúlt századokban. Dinasztiák, vallások, társadalmi csoportok és nemzetek sokszor véres küzdelme jellemezte Európa történetét, nem pedig a megbékélés szándéka. Ezért nem tekinthető az egység gondolata a politikai gondolkodás fősodrának. Ők az egység gondolat *túlzó* emlegetését a politikai rendszerré váló Európai Unió mesterséges mítoszteremtésének tartják, nem pedig történelmi ténynek. Ebben a gondolatkörben az európai integráció gyökereiként elsősorban a gazdasági együttműködés előzményei irányadók. Érvelésük szerint a 18–19. századi iparosodás európai sikerének záloga abban is keresendő, hogy ebben az időszakban a szabadkereskedelem lehetővé tette a szabad tényezőáramlást Európa országai között, amit a 20. század első felében felváltott az egyre inkább eluralkodó protekcionizmus, a gazdasági és politikai nacionalizmus. Voltaképpen a század második felében jelentkező nyugat-európai gazdasági integráció a 19. századi előzményekhez való visszatérésként értelmezhető.⁴

Bármelyik álláspontot is osztjuk, annyi bizonyos, hogy a második világháború lezárása Európát helyzetének mérlegelésére és államai együttműködési kereteinek újragondolására készítette, amely keretek a mai napig folyamatosan alakulnak. Ezt a folyamatot tekintjük át a következő oldalakon röviden.

1. Az európai integrációs intézményrendszer előkészítése (1945–1957)

A második világháború után az európai egység gondolata esélyt kapott arra, hogy valóságos formában is megszülessen. A történelmi pillanathoz szükséges volt a két világháborút megszenvedett európaiak békevágya és az igény arra, hogy a romjaiban heverő európai mezőgazdaság, ipar és infrastruktúra újjáépülhessen. 1945-ben az ipari termelés a töredékére esett vissza, elpusztultak a gépek, nem volt nyersanyag. A mezőgazdaság szinte termeléképtelen volt. Megsemmisültek a kommunikációs vonalak, a vasút, a közút, a hidak nagy része. A munkaképes férfiak tömegei haltak meg. A lakosság éhezett, fázott, otthonaik összedőltek vagy megsérültek. Európa államait újjá kellett szervezni, ki kellett alakítani a későbbi együttműködés kereteit.

Európa sorsát azonban nemcsak a belső, háború utáni viszonyok, hanem külső, világpolitikai tényezők is befolyásolták. Az Amerikai Egyesült Államok és a Szovjetunió közötti háborús együttműködést fokozatosan az ellenségesség, a hidegháború váltotta fel, amely az 1940-es évek végére Európát is kettészakította. Nyilvánvalóvá vált, hogy Kelet-Közép-Európa szovjet befolyási övezet lesz, és Nyugat-Európa a vasfüggöny túloldalán – az USA

⁴ Lásd NUGENT 2017, 10.

közreműködésével – alakítja ki az együttműködés kereteit. A német kérdést, vagyis Németország ellenőrzését is eldöntötte négy évtizedre a hidegháború: a kontinens közepén található, a 20. században két világegés kiindulópontját is jelentő Németország területén az évtized végén két ellentétes táborhoz tartozó állam alakult.

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 esetlegesen feltámadó német – később 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, NATO*) 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 is 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 koncepcionális különbség Nyugat-Európa két vezető hatalma – Franciaország és az Egyesült Királyság – között. Míg a britek ugyanis 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. Az alapítók legfontosabb célként a tagok közötti nagyobb egység elérését, a közös örökségüket képező eszmék és elvek védelmezését és megvalósítását tüzték ki, amelynek érdekében gazdasági, társadalmi, kulturális, tudományos, jogi, igazságügyi és emberi jogi együttműködést terveztek. Az Európa Tanács máig fennmaradt, a hozzá való csatlakozás máig az európai értékrend vállalását jelenti. Ugyanakkor a megvalósításakor a cselekvési területe az *Európai Unió* nagyszabású céljához képest meglehetősen szűkös maradt. Jelenleg az emberi jogok, a kultúra, a média, a környezetvédelem, a kulturálisörökség-védelem, 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.



1. ábra

Robert Schuman (1886–1963)

*Forrás: Reino Loppinen, Lehtikuva, 1953. Elérhető: [https://hu.wikipedia.org/wiki/Robert_Schuman#/media/Fájl:Robert-Schuman-1953_\(cropped\).jpg](https://hu.wikipedia.org/wiki/Robert_Schuman#/media/Fájl:Robert-Schuman-1953_(cropped).jpg)
(A letöltés időpontja: 2019. 10. 22.)*

Robert Schuman Clausenben, Luxemburg külvárosában született. A francia nyelvet az iskolában tanulta, csak 1919-ben lett francia állampolgár. A németet luxemburgi, a franciát német akcentussal beszélte. 1919-ben választották először parlamenti képviselővé. 1942-ben a francia ellenálláshoz csatlakozott. 1947–48-ban kétszer alakított kormányt, többször volt külügyminiszter. 1958-ban Károly-díjat kapott. Ő volt a Közgyűlés első elnöke. Nőtlen volt, mélyen katolikus hívő, a középkori vallásfilozófia szakértője. Nevét őrzi Brüsszel egyik, az Európai Unió intézményeinek helyet adó kerülete.



2. ábra

Jean Monnet (1888–1979)

*Forrás: Wikipédia, Elérhető: https://en.wikipedia.org/wiki/File:Jean_Monnet.jpg
(A letöltés időpontja: 2019. 10. 22.)*

Jean Monnet Cognacban született, konyakkereskedő családban. Tanulmányait félbehagyva 16 évesen Angliába utazott, ahol a családi vállalkozás nemzetközi kapcsolatait építette. 26 évesen, 1914-ben megkereste ötletével a francia miniszterelnököt, miszerint a brit és a francia hadiellátást közösen kellene megszervezni. Ezt az ötletet részben meg is valósíthatta. 1919 és 1923 között a Népszövetség alelnöke volt, amelyről a szervezet cselekvésképtelensége miatt lemondott, és visszatért a családi vállalkozáshoz. 1943-ban Algírban csatlakozott a francia emigráns kormányhoz. 1946-ban a francia Tervezési Főbizottság vezetője lett, ahol előbb az úgynevezett Monnet-tervet, majd a Schuman-tervet készítette elő. 1952-ben, a Montánunió megalakulásakor ő lett a Főhatóság első elnöke. 1953-ban Károly-díjat kapott. 1979-ben, 90 évesen hunyt el. 1988-ban François Mitterrand elnök elrendelte, hogy hamvait a párizsi Pantheonban helyezték el.

Az 1950-es években a tagállamok egymással párhuzamosan, több területen keresték a szorosabb együttműködést. Míg azonban az 1940-es években három irányban, a biztonságpolitika, a politika és a gazdaság területén is elindult az együttműködés, az 1950-es években a politika területén már nem próbálkoztak. A gazdaság és a biztonságpolitika területein azonban új kooperációs módszer született: a szupranacionalizmus. Jean Monnet tervei alapján a részes tagállamok a hatékony együttműködés érdekében megosztani tervezték szuverenitásuk egy részét. Erre a rendkívül komoly lépésre csak olyan körülmények kényszeríthették rá a részt vevő nyugat-európai államokat, amelyek lazább együttműködéssel nem voltak kezelhetők. Ez a komoly ok a félelem volt: félelem a koreai háború (egy megosztott ország két része között kitért, a nagyhatalmak beavatkozása mellett lefolyt háború, 1950–1953) potenciális következményeitől, félelem a német újrafelfegyverzéstől, félelem a hidegháború eskalálódásától. 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 hajlandók voltak elfogadni és megvalósítani.

A francia és a német acélipari együttműködés gondolata időről időre mindkét országban felmerült, kormányzati körökben és az iparban is. Bár az európai integráció két kulcsországa hangoztatta, hogy az együttműködéshez való csatlakozás minden európai ország részére nyitva áll, nyilvánvaló volt, hogy a szovjet blokk országai kimaradnak, a britek nem hajlandók 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 a közös piac volt a szén- és acélszektorban, amely 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, azaz a szektorra vonatkozó szabályozási és támogatási rendszer közös megalkotását. A gazdasági együttműködés kialakítása politikai célokat is szolgált: a nehézipari együttműködés lehetővé tette a nehézipar, a fegyvergyártás alapanyagainak kölcsönös ellenőrzését.

Bár az 1950-es 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 piac az iparcikkek vonatkozásában, valamint a közös agrárpolitika. A javasolt szupranacionális intézményrendszer a később kialakított intézményi struktúrát írta le.

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 miniszterelnökei 1957. március 25-én. A két szerződés közül a későbbiekben egyértelműen az EGK-t alapító szerződés vette át a főszerepet, így bár

eredetileg Római Szerződésekről kell beszélünk, 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 volt, egy részének a megvalósításához a tagállamok azonnal hozzákezdtek (közös agrárpolitika, vámunió, versenypolitika stb.), mások viszont csak az 1980-as 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 volt. A Bizottság (lásd III. fejezet) lett a közösségi érdekeket leginkább megjeleníteni képes, elsősorban a javaslatételért felelős intézmény. A Közgyűlés, amely a kezdetekben a tagállamok parlamentjeinek küldötteiből állt és a tagállamok állampolgárainak képviselőire hivatott, eredetileg konzultatív joggal kezdte meg működését. A Bizottság előterjesztéseit tárgyalták meg, de a Tanács nem volt köteles meghallgatni a véleményüket. A Közgyűlés – későbbi nevén: Parlament (lásd V. fejezet) – azóta nagy utat tett meg, immár a Tanáccsal együtt társjogalkotó, hatáskörei bővülése tekintetében az európai intézményrendszer legdinamikusabban fejlődő testülete. A Tanács, a tagállamok minisztereiből álló testület, előlépett legfőbb döntéshozóvá (lásd IV. fejezet). A tagállami érdeket képviselő testület érdemi kérdésekben kétféle módon hozhat döntést: egyhangúlag és minősített többséggel (*Qualified Majority Voting, QMV*). A szerződés egyébként úgy rendelkezett, hogy egy később meghatározandó átmeneti időszak után (2–15 év) lehet csak áttérni az utóbbi szavazási módszerre. A minősített többségi szavazás jelentősége először az 1960-as években De Gaulle és Hallstein párharcában kapott szerepet. A negyedik legfontosabb közösségi intézmény a Bíróság volt. 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 (lásd a VI. fejezetet). Ebből is látható, hogy a Bíróság aktív szerepet játszott a közösség működésének kialakításában, s megállapítható, hogy a közösség funkcionalista jellegű működésének legfőbb előmozdítója volt.

A hatok együttműködéséből kimaradó Nagy-Britannia nem nézte tétlenül a kontinens nyugat-európai kulcsállamainak 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 szabadkereskedelem és a fair verseny megvalósítása volt. 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 Közösség felé.

2. Sikerek és politikai konfliktusok az 1960-as években

Az 1960-as évek időszaka az európai integráció aranykora volt. A gazdasági célkitűzések megvalósítását illetően ugyanis páratlan sikereket hozott ez az évtized. Mindazonáltal a francia elnök, *Charles De Gaulle* nevével címkézhető korszak súlyos politikai válságokat is jelentett a még fiatal integrációs szervezet számára. 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 *Charles De Gaulle* miatt. A tábornok ugyanis nem tartotta kívánatosnak a túlzott angolszász befolyást, 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* távozása után került sor.

De Gaulle olyan integrációt képzelt el, amely erős korlátokat szab a szuverenitás átruházásának, és a szupranacionális eszmékkel ellentétben kormányközi alapokon nyugvó európai szövetséget szorgalmazott. Ennek következtében az akkori európai bizottsági elnök, *Walter Hallstein* és *De Gaulle* között állandóvá váltak a viták. *De Gaulle* idézte elő az 1960-as 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. Mindezt egy olyan időszakban vezették volna be, amikor az addigi legfontosabb (és a közös költségvetés nagy részét felemésztő) közös agrárpolitika (*Common Agricultural Policy, CAP, KAP*) kialakítása volt a kiemelt napirend. 1965 nyarán a tábornok arra utasította a minisztereit, hogy maradjanak távol a Tanács üléseitől. A mintegy hét hónapig tartó *üres székek* időszaka 1966 elején az úgynevezett luxemburgi kompromisszummal ért véget. A tagállamok megegyeztek abban, hogy a Miniszterek Tanácsában többségi döntéshozatal esetén, ha egy tagállam alapvető nemzeti érdekét sérelmezni véli, a vétőjogával élhet. Ezzel a lépéssel – bár az alapító szerződések módosítására nem került sor – a kormányközi döntéshozatal elvei és gyakorlata erősödött meg.

Az EK intézményei között akadt egy, a Bíróság, amely az 1960-as évek folyamán mindvégig sikeresen képviselte a szupranacionalizmust, és az egyes ügyekben hozott döntéseiben szisztematikusan építette ki az autonóm, a tagállami jogrendszerektől független, közösségi jogrendszert. Az integráció intézményrendszere az 1965-ös *Az Európai Közösségek egységes Tanácsának és egységes Bizottságának létrehozásáról szóló szerződés* (a továbbiakban röviden: Egyesítési Szerződés) következtében egyszerűsödött, a hatok összevonták a három közösség végrehajtó szerveit, és ezzel együtt az elnevezés is megváltozott: Európai Közösségekre.

Ez az évtized ugyanakkor már a változások szelét is elhozta Európába. A világpolitikai környezetben és elsősorban a fiatalabb generációk szemléletében jelentős módosulások 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 fizikai elválasztását jelentő berlini fal, 1968-ban pedig Párizsban és más európai városokban is diáktüntetések zajlottak. Szovjet tankok fojtották vérbe a prágai tavasz mozgalmát, és elhúzódó, súlyos háborúvá vált az USA vietnámi beavatkozása.

3. Az 1970-es évek – válság és változás

Az 1970-es években az Európai Közösségek tovább munkálkodott a gazdasági integráció újabb szintjének kiteljesítésén. A vámunió 1968-as megvalósítása után a közös piac elérése került előtérbe, de egy magasabb integrációs szint, a gazdasági és monetáris unió megvalósításába is belekezdtek a tagállamok – mint utóbb kiderült, kevés sikerrel. Az ambiciózus célok megvalósításához már korántsem volt olyan kedvező a gazdasági és társadalmi környezet, mint az 1960-as években. Az arab–izraeli háború miatt bekövetkezett *olajárrobbanás* világgazdasági válságot okozott, s emiatt az Európai Közösség tagországaiban is megtorpant a gazdasági növekedés. 1971-ben megingott a *Bretton Woods-i rendszer*, az USA a külkereskedelmi deficitje és a növekvő inflációjának orvoslása céljából áttért a dollár lebegtetésére, ami alapjaiban rendítette meg a nemzetközi pénzügyi rendszert.

A világpolitikában kialakult kétpólusú rendszert tekintve az 1970-es évek először enyhülést hoztak az Amerikai Egyesült Államok és a Szovjetunió viszonyában. Folytatódtak az 1960-as években elkezdett fegyverzetkorlátozási tárgyalások, és 1970-ben hatályba lépett az 1968-ban aláírt atomsorompó-egyezmény. A kelet és a nyugat közeledésének és a multilaterális tárgyalások sorozatának az *Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet* (EBEÉ, későbbi nevén az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet, EBESZ) teremtett intézményes keretet. Az 1975-ben aláírt *Helsinki Záróokmány* (az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet záródokumentuma) a részt vevő államok kapcsolatainak rendezésre irányuló együttes szándéknyilatkozata volt, amely az államok közötti kapcsolatok politikai és biztonsági kérdéseit; a gazdaság, a tudomány és a kutatás területein történő együttműködést; valamint az emberi jogok védelmét, a humanitárius ügyeket és kulturális témákat ölelte fel. A Helsinki Záróokmány olyan folyamatot indított be, amely a bipoláris hatalmi struktúra fennállása óta először a hidegháborús világrend megszűnésének lehetőségét is magában hordozta. Azonban ekkor még sem ennek időpontját, sem a változás módját nem lehetett megjósolni. Az 1970-es évek utolsó harmadától újabb elhidegülés következett be a szovjet–amerikai viszonyban, amely ismét a szuperhatalmak fegyverkezési versenyét hozta.

Az 1970-es években, Franciaország élén immár *Georges Pompidouval* előrelépés történt a közösségi költségvetés függetlenebbé válásának a területén. Az ipari termékekre kivetett vámokból és importlefölözésekből származó bevételek mellett a hozzáadottérték-adóból (például áfa) származó bevétel is megjelent a közösségi büdzsé forrásoldalán. A hatok ennek értékéről is megállapodtak: a hozzáadottérték-adójuk 1%-áig járulnak hozzá a közösségi költségvetéshez.

1969-ben a hágai csúcson döntés született a gazdasági és monetáris unió (GMU, az angol elnevezést használva: *Economic and Monetary Union, EMU*) létrehozásáról. A Tanács azzal bízta meg *Pierre Werner* luxemburgi miniszterelnököt és pénzügyminisztert, hogy dolgozza ki a monetáris integráció megvalósításának tervét, külön szakaszokra lebontva

a megvalósítás menetrendjét. A Werner-bizottság kidolgozta a javaslatot, amelyben azt is rögzítették, hogy sikeres megvalósítása feltételekhez és intézményi változásokhoz kötött. Egy részük azonban szupranacionális irányba mozdította volna el az integrációt, amire ekkor még nem álltak készen az EK tagállamai. A nemzetközi pénzügyi rendszer összeomlása azonban szükségessé tette, hogy ha nem is egységes valuta, de egy korlátozott pénzügyi együttműködés biztosítsa a tagállamok közötti kereskedelem biztonságos pénzügyi hátterét. Az 1979-ben létrejött *Európai Monetáris Rendszer* három pillére a közös árfolyam-mechanizmus (ERM); az európai kosárvaluta: az ECU; valamint az Európai Monetáris Együttműködési Alap (EMCF) volt.

Az 1970-es évek a *regionális politika* születésének időszaka is volt. 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, az 1970-es évek megváltozott gazdasági körülményei, a lelassult gazdasági növekedés, a globális pénzügyi rendszer összeomlása, az európai monetáris integráció beindítása, a nemzetgazdaságok egyensúlytalanságai aktív, beavatkozó fejlesztéspolitika bevezetését tették szükségessé. A regionális politika alapját az úgynevezett *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 1970-es évek útkeresésének másik jelentős területe a politikai unió alapjainak megeremtése volt. *Étienne Davignon* belga diplomata vezetésével és a tagállamok külügyminiszteri tanácsadóinak részvételével bizottság alakult azzal a céllal, hogy olyan tervet készítsenek, amely a külpolitikában is az EK közös hangjának megtalálását segíti elő, és elindítja a hatokat a közös külpolitika kialakítása és működtetése felé vezető úton. A Davignon-terv alapján létrehozott úgynevezett *Európai Politikai Együttműködés (European Political Cooperation, EPC)* egészen az 1990-es 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, hiszen a külpolitika terén eddig működő tagállami bilaterális egyeztetést a 70-es évektől felváltotta a hatok, majd kilencek hatékonyabb multilaterális egyeztetése és a közös állásfoglalások kialakítása.

Az 1970-es években végre elhárult az akadály a bővítés elől is, és kilenc tagú lett a közösség. Az európai integráció 1973-ban Nagy-Britanniával, Írországgal és Dániával gyarapodott, Norvégia végül népszavazáson döntött úgy, hogy mégsem lép be a közösségbe. A tárgyalások során a KAP, a büdskébe történő befizetések és a 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 stratégiaileg fontos döntések fórumaivá. Egy új testület – az *Európai Tanács* – is megszületett ebben a korszakban, amely akkor még teljesen kívül állt az alapító szerződések által megerősített intézményi struktúrán, később azonban a közösségi politikai döntéshozatal egyik legjelentősebb csúcsszervévé vált. Az EK

demokratizálódásában jelentős előrelépés történt: 1979-ben első ízben választották közvetlenül az Európai Parlamentet.

4. Az 1980-as évek: Thatcher és Delors

Miközben az 1980-as évek elején még érezte hatását az 1979-ben bekövetkezett második olajválság, s az európai integráció sem haladt olyan tempóban előre, mint a korábbi évtizedekben, az európai belpolitikát is számos konfliktus nyomasztotta. A britek forrásokat követeltek vissza a közösségi költségvetésből, az újonnan belépő Görögország ezt a mintát követve a csatlakozási szerződésének felülvizsgálati 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.

Ahogy az 1960-as éveket De Gaulle, úgy az 1980-as éveket Thatcher neve fémjelzi. 1979-ben megalakult *Margaret Thatcher* konzervatív kormánya az Egyesült Királyságban. A közösségben nagy várakozással tekintettek az új brit partner érkezése elé, de hamar csatlódnuk kellett az új tagállam hozzáállása miatt. 1979 nyarán tulajdonképpen barátságos lépéssel kezdte meg közösségi tevékenységét: bár Nagy-Britannia nem lépett be a monetáris rendszerbe, de beleegyezett abba, hogy ők is hozzájáruljanak az Európai Pénzügyi Együttműködési Alap által képzett tartalékokhoz, s a font is az ECU-kosár része lett. 1979 novemberében Dublinban azonban éles fordulat következett be: Thatcher megtartotta híres sajtótájékoztatóját, amelyen kifejtette a költségvetési visszatérítés iránti igényét. Ezzel megkezdődött egy több mint ötéves konfliktus a szigetország és a többi tagállam, valamint a Bizottság között. A konfliktus alapja a következő volt: az Egyesült Királyság befizetései a többi nagy tagállaméhoz hasonlóan alakultak, ugyanakkor a közös költségvetésből való részesedése – mivel a brit mezőgazdaság volumene csekély, a közös agrárpolitika pedig ekkor a közösségi költségvetés több mint 80%-át felemésztette – alacsony mértékű volt. Így a britek jelentős arányban voltak a közösség nettó befizetői. A brit költségvetési vita végül 1984-ben a fontainebleau-i csúcsértekezleten lezárult. A britek belementek a közösségi költségvetés növelésébe, cserébe pedig kialakították a brit visszatérítés rendszerét (*rebate*), amely szerint évente visszakapják többletbefizetéseik kétharmadát. A visszatérítés mértéke azóta csökkent ugyan, de nem szűnt meg teljesen.

Az európai belpolitikai vita számos közösségi folyamatot lassított, így többek között a déli bővítést is. A második világháborút követő években a mediterrán országok – Olaszország kivételével – kimaradtak az európai egységfolyamatból. Görögországban 1946 és 1949 között polgárháború dúlt, az 1950-es évektől kezdődött a demokratizálódás folyamata, amelyet a katonai junta uralma (1967–1974) megszakított. Spanyolországban és Portugáliában az 1970-es évek közepéig jobboldali diktatúra volt, ezért a közösség demokratikus alapértékei következtében felvételük ekkor fel sem merült.

Az 1970-es évek közepére azonban mindhárom országban megszűnt a diktatúra, s megkezdődött közeledésük az Európai Közösségekhez. Görögországgal indultak meg legkorábban, 1976-ban a tárgyalások, s tekintettel az ország geostratégiai kulcsfontosságú helyzetére, hamar be is fejeződtek: az 1979-ben aláírt csatlakozási szerződés 1981-ben lépett hatályba. Görögország már az 1980-as években komoly konfliktusokat generált a közös-

ségben: az 1981-es választásokon győztes görög PASZOK (Pánhellén Szocialista Mozgalom) a csatlakozási szerződés újratárgyalását kezdeményezte, s igényt nyújtott be újabb támogatások (*Integrált Mediterrán Program*) folyósítására. Spanyolország és Portugália a jobboldali *Franco* és *Salazar* diktatúrái után az 1970-es évek második felében nyújtotta be csatlakozási kérelmét, de tárgyalásaikat lassította az éppen zajló brit költségvetési vita és a KAP-pal kapcsolatos nézeteltérések. 1986. január 1-jétől az Európai Közösségek immár tizenkét tagot számlált.

Az évtized közepén az európai intézményrendszer fellélegzett: véget ért az elhúzódó belpolitikai-költségvetési válság, és sikeresen lezárult az újabb bővítés. Az Európai Bizottság új elnöke, *Jacques Delors* 1984-től nagyszabású reformokba kezdett.

A jogi vonatkozások az alapító Római Szerződések első rendszerszerű módosításában érhetők tetten. Az 1986-ban elfogadott (és 1987-től hatályos) úgynevezett Egységes Európai Okmány harminc év után először frissítette az együttműködés jogi kereteit. A szerződés számos intézményi változást rögzített. Mivel a szerződés alapvető célja az volt, hogy elősegítse az egységes piac programjának végrehajtását, 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 az 1970-es évek óta működő Európai Tanács intézményét, valamint a külpolitikai együttműködés keretét jelentő Európai Politikai Együttműködést (*European Political Co-operation, EPC*).

Az Európai Parlament hatásköre két új döntéshozatali eljárással bővült. Egyrészt az úgynevezett 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 feltételezte. A Bíróság tehermentesítése érdekében a szerződés létrehozta az Elsőfokú Bíróságot.

A szolidaritás kifejezés csak egyszer szerepel ugyan az Egységes Európai Okmány preambulumban, de *Jacques Delors* programjának alapvető eleme volt. 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. A brit konzervatív kormány ellenkezése miatt csekély mértékben nőtt a közösség szociális szerepvállalása (a munkavállalók egészségvédelmének és biztonságának vonatkozásában együttműködési eljárás keretében biztosította a közösségi jogalkotást, valamint létrehozta az európai szociális párbeszédet). Bekerült a szerződésbe a tudományos és technológiai együttműködés és a környezetvédelem.

Az egységes piac programjának másik kulcseleme természetesen maga az intézkedéscsomag volt, amelyet a Bizottság a *Fehér könyv a belső piac megvalósításáról* című dokumentumban foglalt össze. A dokumentum összeállításáért és az intézkedések gyakorlatba történő átültetéséért a brit biztos, *Lord Arthur Cockfield* volt felelős. 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 fehér könyv azokat az akadályokat vette számba, amelyeket az egységes belső piac kialakításának érdekében fel kell számolni 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 preferenciasorrendet. A fizikai akadályok (belső határellenőrzés megszüntetése), a technikai akadályok (közös szabványok, közbeszerzési szabályok kialakítása, diplomák és szakképesítések kölcsönös elismerése) és a pénzügyi akadályok (áfaszabályok harmonizálása) egyrészt a negatív integráció (meglévő tagállami szabályozás felszámolása) jelenségeként értelmezhetők, másrészt azonban új szakpolitikák kialakulásához (schengeni és dublini egyezmények, közös vízümpolitika stb.) is vezettek.

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



3. ábra

Margaret Thatcher (1925–2013)

Forrás: Chris Collins (Margaret Thatcher Foundation), CC BY-SA 3.0.

Elérhető: <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=5197479>

(A letöltés időpontja: 2019. 10. 17.)

Granthamben született 1925-ben, vegyészetet tanult Oxfordban. 1950-ben indult először választásokon a brit Konzervatív Párt (egyetlen női) jelöltjeként. 1959-től parlamenti képviselő, 1970–1974-ig oktatási miniszter Edward Heath kormányában. 1975-től a Konzervatív Párt elnöke, 1979–1990-ig az Egyesült Királyság miniszterelnöke.

Az Európai Közösséget a brit hagyományoknak megfelelően a nemzetállamok családjának tekintette, ahogy ezt híres, a bruges-i College of Europe-ban elmondott beszédében összefoglalta.⁵ Miniszterelnökké válását követően komoly vitái voltak a Bizottsággal és a többi tagállammal a közös költségvetés brit befizetéseivel kapcsolatban.

⁵ THATCHER 1988.



4. ábra

Jacques Delors (1925–)

Forrás: Jacques Delors, 2001. CC BY-SA 3.0. Elérhető: https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/9/91/Delors_01.jpg (A letöltés időpontja: 2019. 10. 17.)

Jacques Delors 1925-ben, Párizsban született. Közgazdasági tanulmányait követően a Francia Nemzeti Bank, majd a korábban Jean Monnet által vezetett Commissariat Général du Plan munkatársa volt. Dolgozott a Francia Keresztény Szakszervezeti Szövetség kutatóintézetének vezetőjeként. Politikai karrierjét 1969-ben, a gaullista Jacques Chaban-Delmas miniszterelnök tanácsadójaként kezdte. A Francia Szocialista Párt keresztény szárnyához 1974-ben csatlakozott. Az első, közvetlenül választott Európai Parlament képviselője lett 1979-ben, de ezt a tisztségét 1981-ben francia kormánytaggá válása miatt feladta. Ő volt Mitterand gazdasági és pénzügyminisztere 1981 és 1983 között, majd gazdasági, pénzügy- és költségvetési miniszter 1983–1984-ig. Az Európai Bizottság elnöki tisztségét 1985 és 1995 között töltötte be. Elnöksége idején fogadták el az Egységes Európai Okmányt, az egységes piac programját, a Maastrichti Szerződést, és szinte az összes közösségi politikát megreformáltak. 1996-ban alapította a Notre Europe nevű, párizsi székhelyű think tanket, amelynek ma is egyik elnöke.

5. Az Európai Unió születése

1989/1990-ben összeomlott a szocializmus a Szovjetunióban és a keleti blokk államaiban. Ennek következtében a két német állam egyesült, illetve a létrejött szabad államok valamennyien Európa felé fordultak, és a nyugat-európai vívmányok – a piacgazdaság és a demokrácia – megteremtését hirdették meg. E folyamat nem zajlott mindenütt konfliktusmentesen. Az új korszak a nemzeti önrendelkezés győzelmét és a nacionalizmusok fellángolását hozta. Az Európa peremén zajló jugoszláv háború véres eseményeire az EK nem tudott hatékony válaszokkal szolgálni. Horvátország és Szlovénia elismerésének kérdése mély törésvonalakat hozott létre az EK politikusai, értelmiségi rétegei és a közvéleménye körében is. Az 1991-es öbölháború a közel-keleti térség feszültségeire és a külpolitikában 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 az 1990-es években. De Európa jövőjéről ekkoriban nagyon különböző nézetek léteztek: a föderatív jövő és a szigorúan a belső piac keretein belül megvalósított gazdasági integráció is lehetséges alternatívák voltak. Terítékre került a gazdasági és monetáris unió létrehozása, prioritássá vált a közös kül- és biztonságpolitika, valamint a belső határok eltörlése miatt a bel- és igazságügyi együttműködés továbbfejlesztése. Az intézményrendszer reformját az EK kapuin kopogtató kelet-közép-európai országok tették még sürgetőbbé.

Az 1990-es években 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 az 1980-as években a diktatúrák alól felszabadult mediterrán országoknak. Ezt a nézetet vallották a kisebb tagállamok, amelyek félték a megerősödött Németországtól, de Nagy-Britannia is, mivel nem szeretne volna, ha túl gyorsan mélyült volna 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 valósítania befejezetlen ügyeit (gazdasági és monetáris unió, politikai unió, közös agrárpolitika reformja stb.), és intézményrendszerét alkalmassá kell tennie egy nagyobb közösség működtetése számára, különben a már elért integrációs vívmányok kerülhetnek veszélybe. Ezt a nézetet képviselte például Franciaország, amelynek egyébként sem állt érdekében a keleti bővítés. Ahogy azt az 1980-as évek végén már Jacques Delors előrevetítette: amíg a spanyol–portugál csatlakozásban a bővítés kapott elsőbbséget, az 1990-es években a mélyítés megvalósítása szerepelt első helyen.

Az Európai Tanács a hollandiai kisvárosban, Maastrichtban 1991. december 10-én döntött az EK alapszerződését módosító európai uniós szerződésről (*Szerződés az Európai Unióról*, a továbbiakban: Maastrichti Szerződés). A szerződést 1992. február 7-én 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 nemzetekfelettség megvalósulásának, máshol pedig a kormányközi döntéshozatalt kodifikálta. A már meglévő három alapszerződés bekerült a Maastrichti Szerződés első pillérébe, az Európai Közösség alá. A szerződés második pillérében a közös kül- és biztonságpolitika, a harmadikban a bel- és igazságügyi együttműködés kaptak helyet (mindkettő kormányközi jellegű). Míg a gazdasági és monetáris unió és más szakpolitikák pontos szabályozási környezetet kaptak a szerződésben, a politikai unió kérdése továbbra is tisztázatlan maradt. A politikai unió ügye ugyanis 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.

A gazdasági és a monetáris unió (GMU) esetében a létrejött struktúra német minta szerint alakult ki. Az erős és a tagállamoktól független központi bank létrehozása, az árstabilitás megkövetelése és a fiskális politika szűk keretek között tartása olyan elemek vol-

tak, amelyek megvalósulása mellett végig kitartottak a németek. Ezek jelentették ugyanis a biztosítékot a rendszer stabilitására, és kellettek ahhoz, hogy a németek feladják az Európában akkor legerősebb nemzeti valutát, a márkát. De a franciák is elégedettek lehettek, hiszen az általuk javasolt időzítés került be a Maastrichti Szerződésbe: három szakaszban, tíz év alatt tervezték a nagyszabású projekt végrehajtását, így is lett: 2002-ben 12 tagállam váltott nemzeti valutájáról az euróra. A belépés – a szakpolitikák között egyedülként – feltételes volt: csak azok a tagállamok lehettek az eurózóna részesei, amelyek teljesítették az alapvetően pénzügyi és költségvetési (inflációra, jegybanki alapkamatra, államadósságra és költségvetési hiányra vonatkozó) előírásokat. Bár a GMU maastrichti receptje névleg a gazdasági unióra is vonatkozott, a kidolgozott struktúra csak a monetáris unió kiépítését foglalta magában – féloldalas rendszer jött tehát létre, s ennek a későbbi válság időszakában különös jelentősége lesz.

A szerződés első pillére alá tartozott a belső piacon és a gazdasági és a monetáris unió létrehozásán túl számos új terület, mint a fogyasztóvédelem, a környezetvédelem, az egészségügy, az oktatáspolitikai vagy a gazdasági és társadalmi kohézió. Az intézményrendszeri reformokat tekintve Maastricht legnagyobb nyertese az Európai Parlament volt. Az úgynevezett együtdöntési eljárásban az EP a Tanáccsal együtt társjogalkotóvá vált. A Bizottság döntéselőkészítő hatáskörét ugyanakkor a szerződés korlátozta, lehetővé téve a Tanács számára, hogy minősített többségi döntéshozattal bizottsági javaslatokat módosítson. A tanácsi minősített többségi döntéshozatal további területekre is kiterjedt.

A döntéshozatal szempontjából egy új fogalom 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. A szubszidiaritás elvének alapszerződésben történő deklarálása az integráció kétarcúságának egyik iskolapéldája, ugyanis a szupranacionalizmus és a kormányköziség támogatói is megtalálhatták benne azt, amivel azonosulni tudtak. Míg az előbbieket az intézményrendszer hatékonyságának biztosítékaként értelmezték, az utóbbiak a nemzeti szuverenitás védőbástyáját olvasták ki belőle.

Az *uniós polgársági* koncepció kihirdetése azonban mindenképpen mérföldkőnek tekinthető az egyén és a szupranacionális közösség közötti közvetlen kapcsolat megteremtésében. Biztosította a szabad mozgás és a letelepedés jogát valamennyi tagállam területén, valamint limitált politikai jogokat is deklarált.

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

A *bel- és igazságügy* területein (harmadik pillér) mind a belső, mind a külső körülményekben bekövetkezett változások 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, a csempészet, a drogok és a fegyverek „szabad áramlása” is lehetővé vált, illetve nehezebben ellenőrizhető lett. 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 (Amszterdami Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Közösségeket létrehozó szerződések és egyes kapcsolódó okmányok módosításáról, a továbbiakban: Amszterdami Szerződés)* hozott azáltal, hogy a vízumpolitikát, a menekültügyi és bevándorláspolitikát, a külső és belső határellenőrzést, az igazságügyi együttműködést polgári ügyekben az első pillérbe helyezte, és a schengeni rendszert is belevette az Unió közös jogrendjébe.

Számos tagállamban ratifikációs nehézségek merültek fel. Először történt meg, hogy a dánok népszavazáson utasították el a szerződést, majd később igent mondtak rá. Ennek következtében a tervezett időpontnál csak később, 1993. november 1-jén léphetett hatályba. A Maastrichti Szerződés újfajta integrációs logika meghonosodását is jelentette, ebből a szempontból is mérföldkő. Az Egyesült Királyság és Dánia a GMU és egyéb kérdések tekintetében is kimaradással, úgynevezett *opt-outtal* élt, olyan úton indítva el az európai integrációt, amely az alapító atyák által megálmodott egységes integrációs modelltől a differenciált, többsebességű Európa kialakításának irányába mutat.

Az 1990-es években az Európai Unió amellet, hogy az integráció mélyítésének nehézségeivel volt elfoglalva, a bővítés új kihívásaival is szembesült. Ez utóbbi az 1990-es években három különböző formában jelentkezett. Egyrészt a Szovjetunió összeomlása az EFTA-tagzással bíró semleges országok kötelezettségvállalásait is felbontotta, így ezek az országok valamilyen szorosabb együttműködés, némelyikük teljes jogú tagság elérésére törekedtek.

A másik kihívás a szocialista tervgazdasági rendszerek és kommunista diktatúrák alól felszabadult kelet-közép-európai országok felől érkezett. Az itteniek úgy gondolták – ahogy azt az 1990-es évek elejének általánossá vált szlogenje, a *vissza Európába* mutatta –, hogy elérkezett az idő az európai történelem fősodrába történő visszatérésre, ezért a mihamarabbi teljes jogú tagság elnyerését célozták meg. A harmadik kihívást a mediterrán országok, vagyis Ciprus, Málta és Törökország (az utóbbi esetében már régóta terítéken lévő) uniós csatlakozási szándéka jelentette.

A három kihívásra azonban az Európai Unió eltérő válaszokkal szolgált. Az EU nyolcadik bővítésére 1995-ben került sor, s ezzel az EU tagjainak száma tizenötöre bővült. E bővítés az integráció történetének legkevesebb konfliktussal kísért bővítése volt. Ennek legfőbb oka, 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 térségből elsőként 1991 decemberében Magyarországgal, Csehszlovákiával és Lengyelországgal aláírt társulási szerződések az Európai Közösség részéről nem tartalmaztak kötelezettségvállalást a teljes jogú tagság vonatkozásában, a gazdasági mellett a politikai kapcsolatrendszert is intézményesítették. Magyarország hivatalosan 1994. április 1-jén kérte felvételét immár az Európai Unióba (lásd XII. fejezet). A 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 voltak: 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 értékvisztaást is jelentett. Az EU-tagság

a NATO-csatlakozással együtt beillesztette ezeket az országokat a transzatlanti biztonsági rendszerbe. Az Európai Unió mindezen túl a modernizáció üzenetét hordozta, valamint a friss demokratikus berendezkedés stabilizáló erejeként is tételeződött.

A társulási megállapodások megkötését követően az Európai Tanács 1993-ban meghatározta a csatlakozás feltételeit, az úgynevezett *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 csatlakozási tárgyalásokat első körben 1998-ban Magyarország, Csehország, Lengyelország, Szlovénia, Észtország és Ciprus kezdhette meg, hamarosan kiderült azonban, hogy jóval több tagállamra kiterjesztett körben (*big bang*) folytatódik.

6. Az Európai Unió az új évezredben

2000-ben újabb országcsoport (Szlovákia, Románia, Bulgária, Lettország, Litvánia és Málta) csatlakozott a tárgyalókhöz. 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, s ezt a munkát immár tíz kelet-közép-európai és két mediterrán szigetország esetében kellett elvégezni. 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 Aszterdami Szerződésben nem tett meg. 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 döntöttek a tagállamok állam- és kormányfői az új szerződésről, és itt írták alá az Európai Unió Alapjogi Chartáját. A *Nizzai Szerződést* (*Nizzai Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Közösségeket létrehozó szerződések és egyes kapcsolódó okmányok módosításáról*, a továbbiakban: Nizzai Szerződés) a tizenöt tagállam képviselői 2001. február 26-án írták alá.

A tárgyalásokat a nyolc kelet-közép-európai országgal és a két szigetországgal az Európai Tanács 2002 decemberében Koppenhágában tartott ülésén zárták le. A csatlakozási szerződéseket az országok 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 csatlakozó ország vezetőjével együtt aláírta a csatlakozási szerződést, amely 2004. május 1-jén lépett hatályba. Magyarország így a 25 tagú Európai Uniónak lett teljes jogú tagja, amelyhez 2007-ben Románia és Bulgária, 2013-ban pedig Horvátország is csatlakozott.

Az EU jövőjéről született elképzelések továbbgondolásának feladatát a 2001-ben Laekenben életre hívott Európai Konvent kapta. Az előző két módosító szerződés tapasztalata ugyanis az volt, hogy a kormányközi konferenciák nem alkalmasak a jövő nagy kérdéseinek

megválaszolására, ehhez egy sokkal kötetlenebb és nyitottabb intézményes keret szükséges. A tagállamok úgy gondolták, hogy egy hasonló konvent létrehozása, mint amely az Európai Unió Alapjogi Chartáját kidolgozta, megfelelő lehet erre. Éppen ezért *Gerhard Schröder* német kancellár javaslatára a Nizzai Szerződéshez nyilatkozatot csatoltak, amelyben rögzítették, hogy a belga elnökség ideje alatt széles körű vitát kezdeményeznek az Unió jövőjéről.

Az Európai Konventet az Európai Tanács hozta létre a 2001. decemberi laekeni deklarációval, és feladataként az Európai Unió jövőjét érintő legfőbb kérdések kidolgozását és megválaszolását határozta meg. Tagja volt további 15 tagállam és 13 csatlakozni kívánó állam kormányzati képviselője, a tagállamok összesen 30 parlamenti képviselője, a csatlakozni kívánó államok 26 parlamenti képviselője, az Európai Parlament 16 és az Európai Bizottság 2 képviselője is. Az Európai Konvent által előállított tervezetet kormányközi konferencia véglegesítette, hiszen bármilyen széles körű volt is az egyeztetés, a végleges változatot a tagállami kormányok akarták szentesíteni. A Nizzai Szerződést felváltani tervezett egységes Alkotmányos Szerződést (ASZ) 2004. október 29-én Rómában a Capitolium dombon, ugyanabban a palotában írták alá az akkori 25 tagállam képviselői, ahol 1957-ben a Római Szerződéseket a 6 alapító tagállam. 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”), szóhasználata (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. 2005 kora nyarán a ratifikációs folyamat során mindezt megakadályozta azonban két alapító tagállam: Franciaországban és Hollandiában a választópolgárok népszavazáson utasították el a szerződést. Többéves *reflexiós időszak* (tanácsstalanság) után ASZ-t átdolgozták – minden olyan szimbólumot, elnevezést kivettek a szerződésből, amely a föderációra utalhatott volna, megtartva azonban az intézményi újításokat. A Lisszaboni Szerződés – amelynek intézményi és politikai sajátosságairól szól ez a kötet – elfogadásával megmaradt a minősített többségi döntések kiterjesztése a Tanácsban, amelyet 2014-től már az úgynevezett *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, kibővült a kül- és biztonságpolitikai főképviseelő hatásköre, javult az intézményrendszer demokratikus jellege. Ekkor került bele a szerződésbe egy tagállam esetleges kilépési folyamatának szabályozása is.

A 2000-es évek nagy gazdasági vívmánya az euró bevezetése volt. 2002. január 1-jén nulla órától 12 tagállamban a bankautomaták euró bankjegyeket adtak ki. A szilveszter éjjelén rendezett nagyszabású ünnepek elmúltával a kérdés az volt, hogy beválik-e a világ legnagyobb pénzügypolitikai kísérlete, s valóban olyan előnyöket hoz-e az új, egységes valuta, mint ahogy a tankönyvekben írják. Az Amerika Egyesült Államokból 2006-ban indult jelzáloghitel-piaci válságból globális pénzügyi és gazdasági válsággá fejlődött krízis azonban 2008-ban elérte az öreg kontinenst. Az Európai Unióban is számtalan bank, biztosítótársaság, vállalat ment csődbe. 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 tagállam olyan mértékű adósságot halmozott fel, amely már veszélyeztetni kezdte a költségvetési stabilitást. A legsúlyosabb

helyzetben lévő Görögország államadóssága az 1990-es 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 az Európai Uniót. Nemcsak a tagállamok gazdaságait és a pénzügyi szektort formálta át, de intézményi és politikai, valamint bizalmi válságot is okozott. Az Európai Unió intézményrendszerét és működését az 1950-es évek óta évtizedekig meghatározó technokrata logika megváltozott: az egységes Európa átpolitizálódott. Az intézményrendszernek a megsokasodott feladatok közepette nemcsak a gazdasági és politikai döntéshozatal tartalmi elemeire kellett koncentrálni, hanem arra is, hogy megváltozott a közöttük lévő munkamegosztás jellege, új szereplők léptek be az intézményi játéktérbe, és ezzel újraíródott az integrációs intézményrendszer történetét végigkísérő kormányköziség/szupranacionalizmus kettőssége. A többsebességesség tovább erősödött: a válság időszakában az eurózóna működéséért felelős eurócsoport – az euróövezet gazdasági és pénzügyminisztereinek találkozója, tehát nem az összes tagállam, csak azok egy csoportja vesz benne részt – kiemelt szerepet játszott.

Az új évezred második évtizedében az EU külső környezete is gyökeresen megváltozott: nyugaton, keleten és délen is új jelenségek készítették reagálásra az Európai Uniót. *Barack Obama* demokrata amerikai elnök második elnöki ciklusa alatt terítékre került az úgynevezett *Transzatlanti Kereskedelmi és Beruházási Partnerség (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP)* kialakítása, amely a világ eddigi legnagyobb kiterjedésű szabadkereskedelmi térségének létrejöttét eredményezhette volna. *Donald Trump* republikánus elnök hivatalbalépésével, majd kereskedelempolitikai irányváltásával azonban a TTIP megvalósítása lekerült a napirendről.

Az unió és Oroszország kapcsolatában is új fejezet kezdődött az új évezred második évtizedében. *Vlagyimir Putyin* 2012-es, harmadik újraválasztását követően fordulatot hajtott végre az orosz külpolitikában. 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 EU–ukrán társulási szerződés megkötésének perspektívája következtében – az Európai Unió közvetlen szomszédjára, Ukrajnára is kiterjedt. 2014 folyamán 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. Mindez azt eredményezte, hogy a kelet-közép-európai tagjai (elsősorban a Baltikum) védelmében a NATO fokozta katonai jelenlétét a térségben. Kérdés azonban, hogy meddig és milyen mértékben számíthat az EU a NATO-ra. Donald Trump ugyanis többször hangoztatta, hogy nem kíván továbbra is a világ biztonságának garantálásában az USA számára szükséges minimumnál nagyobb mértékben szerepet vállalni, ez pedig a biztonságpolitika

terén is fokozottabb öngondoskodásra kényszerítheti a jövőben az Uniót. Az Európai Unió számára Oroszország nem csak külpolitikai és biztonságpolitikai kihívást jelent – a tagállamok gázfelhasználásának mintegy 40%-a származik Oroszországból. A bonyolult kül- és biztonságpolitikai helyzetet tehát energiapolitikai problémák is súlyosbítják.

Az Európai Unió dél-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. Jelentős társadalmi, gazdasági és politikai változások a 2011-ben elkezdődött, a térség több országát érintő fordulathoz, az úgynevezett arab tavaszhoz vezettek. Békésnek indult, alulról szerveződő demonstrációk következtében elűzték számos ország vezetőjét (Egyiptom, Tunézia, Líbia stb.), civil felkelések (Szíria, Bahrein), illetve jelentős tiltakozások törtek ki (például Algéria, Irak, Marokkó). 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, amelynek következtében százezrek kezdtek menekülni a térségből. Az Egyesült Államok mindeközben csökkentette katonai jelenlétét, ami hozzájárult az egyébként is bizonytalan politikai helyzet súlyosbodásához.

Az Európai Unió a 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, a menekültek helyzetére vonatkozó egyezmény (a továbbiakban: *Genfi Egyezmény*) is tartalmazza. Az Európai Unióban a menedékkjog eljárását az úgynevezett *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. Az uniós tagállamok azonban megosztottak a menekültválság megoldásának mikéntje tekintetében.

A bővítés tekintetében az új évezred második évtizede lassulást hozott. Bár 2013-ban Horvátország csatlakozását még végrehajtotta a közösség, 2014-ben Juncker bizottsági elnök kijelentette, hogy a 2019-ig tartó mandátuma végéig nem kerülhet sor további bővítésre, amely a még tagságra váró nyugat-balkáni országok csalódottságát és Európától történő elfordulását eredményezte. Azóta a bizottsági álláspont megváltozott, és egy 2025-ös cél dátumot is kijelöltek Montenegró és Szerbia számára, de a politikai közösség határainak gyors kiterjesztésére ezzel együtt nem kell számítani.

7. Az EU jelene és jövőképei

A közelmúlt integrációs történései és a jelenkori EU sem a megnyugvás, inkább a politikai turbulenciák és a többszintű válság irányába mutatnak. Bár 2017 tavaszán lett volna alkalom ünnepelni, hiszen február 7-én volt a Maastrichti Szerződés 25., március 25-én pedig a Római Szerződés 60. évfordulója. Európának azonban nem sok oka volt az önfeledt örömmre. 2017. március 29-én *Theresa May* brit kormányfő – a 2016-os Brexit népszavazás után – beindította az Egyesült Királyság kilépését az Unióból, aminek következtében az Unió

második legnagyobb gazdasági erejét képviselő tagállama hagyja el várhatóan 2019-ben az Európai Uniót.

Sokan tartották a 2017-es tagállami választások eredményeitől, hiszen az euroszkeptikus, valamint a szélsőjobb és szélsőbal politikai irányok is egyre népszerűbbé váltak az európai választók körében. Végül is 2017-ben az alapító tagállamokban, Hollandiában, Franciaországban és Németországban elkerülték az ezirányú politikai fordulatot *Mark Rutte*, *Emmanuel Macron*, valamint *Angela Merkel* megválasztásával – utóbbi azonban sokat veszített népszerűségéből, és meggyengülve térhetett csak vissza a kancellári pozícióba. A tagállami politikai turbulenciák közepette az EU jövőjével kapcsolatos elképzelések, tervek is megszorodtak az uniós döntéshozók és tagállami állam- és kormányfők körében egyaránt. Ezek között kiemelhető az Európai Bizottság 2017. március 1-jén nyilvánosságra hozott fehér könyve (*Fehér könyv Európa jövőjéről: Öt forgatókönyv*, a továbbiakban: Fehér Könyv), amelyben *Jean-Claude Juncker* öt lehetséges forgatókönyvet vázolt fel. Az első szerint marad az eddigi uniós menetrend, amelyben az egységes piac lehetőségeinek kiaknázása, a terrorizmus elleni küzdelem, a tagállamok által megvalósított külső határvédelem és egy mélyebb kül- és biztonságpolitikai együttműködés szerepel (1). A második verzióban az Európai Uniónak szelektálnia kell az integrációs vívmányok közül, és megtalálni azt az együttműködési irányt, amellyel valamennyi tagállam azonosulni tud. Ebben a második scenárióban az EU csak az egységes piac megvalósítására koncentrál majd, és nem fog bele olyan kezdeményezésekbe, amelyek túlzott szuverenitásházást kívánnának meg a tagállamoktól (2). A harmadik scenárióban a tagállamok maguk dönthetnek arról, hogy melyik integrációs együttműködésbe szállnak be. *Az aki többet akar, többet tesz* szlogenrel jelzett irány a többsebességű, differenciált integrációt erősítené (3). Ugyanígy alternatíva lehet az integrációs vívmányok közül csak bizonyos területekre, így az innovációra, a kereskedelempolitikára, a határellenőrzésre vagy a biztonságpolitikára történő fókuszálás, míg a más területeken történő együttműködés háttérbe szorulna (4). És végül, de nem utolsósorban egy föderalista jövőkép is szerepel a bizottsági elnök által felvázolt lehetőségek között. Ebben a tagállamok valamennyi eddigi uniós szakpolitikai területen szorosabbra fűzik az együttműködésüket. Ha megvalósul, akkor elképzelhető a közös védelmi unió létrehozása és az EU külső hangjának egységesítése is (5). Juncker a felvázolt irányok közül szándékosan nem választott, a tagállamokra helyezve ezzel a felelősséget. Szeptemberben az Európai Parlamentben elhangzott *Az Unió helyzete 2017* című beszédében azonban már a saját, hatodik forgatókönyvéről beszél, amely eltér a Fehér Könyvben bemutatott irányoktól, s amelyben egy egységes integrációs modell mellett teszi le a voksát. A „szabadságra, egyenlőségre és jogállamiságra építő” Unió egységes, a tagok egyenlőek, nincsenek másodrendű polgárok, másodrendű fogyasztók, Európa a „keleti és nyugati tüdejével” egyaránt lélegzik, éppen ezért elő kell segíteni, hogy mind az eurózónához, mind a schengeni övezetbe valamennyi uniós tagállam csatlakozhasson.

Európa jövőjének egyik kulcskérdése, hogy a német–francia tengely, amely az európai integráció történetében oly sokszor hajtóműként funkcionált a szorosabb integráció megvalósításában, vajon képes lesz-e erre a jövőben is. Az Elysée-szerződés 55. évfordulóját megelőzően, 2018. január 19-én *Angela Merkel* kancellár és *Emmanuel Macron* francia elnök találkozáján mindketten az EU közös megerősítésének szándékát fejezték ki. Az elkötelezettség tehát megvan bennük az Unió megerősítésére, de az oda vezető útról már eltérő elképzelésekkel rendelkeznek. Az ambiciózus s az Unió jövőjéről széles körű konzultációt

folytatni kívánó francia elnök a 19 tagú eurózónának külön költségvetést szeretne. Javaslatot tett továbbá az uniós pénzügyminiszteri pozíció és egy *európai IMF*, úgynevezett Európai Monetáris Alap létrehozására is, amely azonban a politikailag meggyengült német kancellár számára jelenleg nem prioritás. Mindenesetre az eurózóna reformja és a valódi gazdasági és monetáris unió megteremtése az EU egyik legfontosabb szakpolitikai és egyben politikai célkitűzése is, amely megvalósításának francia receptje a differenciált integráció logikája szerint hajtható csak végre, jelentős német politikai és pénzügyi támogatással. Kérdés, hogy vajon a német kormány beáll-e Macron elképzelése mögé, és persze az, hogy meddig tart ki Macron (hajában jelenleg csökkenő) támogatottsága, valamint az is, hogy a többi tagállam hogyan viszonyul a francia–német elképzelésekhez.

Európa jövőjének alakulására nemcsak az alapító tagországok, hanem az új évezredben érkezett tagállamok, így a kelet-közép-európaiak is egyre erősebb hatást gyakorolnak. Valószínűsíthető, hogy az elmúlt két évben – főleg a menekültválságra adott, az alapító tagállamoktól alapjaiban eltérő válasz miatt – egységesedő Visegrádi Négyek eltérő álláspontjával is számolni kell. Mindenesetre a különböző tagállami koalíciók a közös költségvetés 2020 utáni hétéves időszakára vonatkozó európai szintű vitájában is kirajzolódnak. Az Unió mint értékalapú politikai közösség állandó téma a jelenkori uniós politikában, különös tekintettel a Lengyelország és Magyarország vonatkozásában megfogalmazott jogállamisági hiányosságokra.

A jövőképek időhorizontját tekintve azonban kijelenthető, hogy nincs túl sok ideje az Unió jelenlegi vezetésének, hogy valamelyik – a Fehér Könyvben is szereplő – szenáriót kiválasztva valódi teljesítményt tudjon felmutatni a tagállamainak és a polgárainak. Az Európai Bizottság mandátuma 2019 októberében lejár, májusban európai parlamenti választásokat tartottak, az Európai Tanács elnökének megbízatása is csak 2019 novemberéig szól. Az, hogy milyen irányt vesz az egységfolyamat, még nem tudható. Az azonban bizonyos, hogy jelentős hatással lesz rá a tagállami belpolitikák alakulása.

Fogalmak

- európai egység gondolat
- alapító atyák
- integráció
- gazdasági integráció
- vámunió
- közös piac
- belső piac
- gazdasági és monetáris unió
- politikai unió
- föderáció
- szupranacionalizmus
- kormányköziség
- bővítés
- mélyítés
- euroszepticismus

Ellenőrző kérdések

- Milyen politikai, gazdasági és védelmi szempontok vezettek az európai integrációs intézményrendszer kialakulásához?
- Milyen hullámokban csatlakoztak új tagállamok az európai integrációs intézményekhez?
- Mely politikusok játszottak jelentős szerepet az EU kialakításában és fejlesztésében?
- Milyen szakaszokra osztható az Európai Unió eddigi története?
- Milyen kihívásokkal néz szembe az Európai Unió napjainkban?

Vákát oldal

II. A sui generis politikai rendszer

Arató Krisztina – Koller Boglárka

Bevezető

Jacques Delors, az Európai Bizottság akkori elnöke, 1985. szeptember 9-én Luxembourgban, egy előadásában a tizenkét európai tagállam egyre szorosabbá váló kölcsönös függősége, valamint a gazdasági, politikai és szociális ügyekben elmélyített együttműködése alapján az Európai Unió létrehozása mellett érvelt, amelyet ő akkor a további szuverenitásátruházás, a közösségi módszer kiterjesztése, valamint az egységesülés alapjain képzel el. Delors előadásában azonban figyelmeztette is a résztvevő tagállamokat, hogy amennyiben ez nem sikerülne, úgy „szembe kell néznünk azzal a ténnyel, hogy 30 vagy 40 év múlva Európa egyfajta azonosítatlan politikai tárgyat, úgynevezett UPO-t (Unidentified Political Object) fog jelenteni, hacsak nem hegesztjük most olyan entitássá, amely lehetővé teszi minden résztvevő ország számára, hogy az európai dimenzióból profitáljon és virágozzon belsőleg is és a külső politikai térben egyaránt”.¹ Jelenleg valahol félúton járunk a megjósolt időben a 30 és 40 év között. Vajon az Európai Unió egy azonosítatlan politikai tárgyat jelent ma számunkra, vagy beilleszthető valamely nemzeti vagy nemzetközi politikai fogalmi keretbe? E fejezetben arra vállalkozunk, hogy elemzésünk tárgyát, az Európai Uniót a politikatudomány felől közelítve, a lehető legpontosabban és legérthetőbben meghatározzuk. E ponton természetesen meg kell jegyezni, hogy – már az 1990-es években elterjedt becslések szerint is – az Európai Unióval kapcsolatos jelenségek legalább 40%-a írható le a jogtudomány (közösségi jog) eszközeivel, 40%-a a gazdaságtudomány eszközeivel és csak a „maradék” 20%-a a politikatudomány eszközeivel. Mivel azonban jelen kötet fókuszában az Európai Unió mint politikai rendszer értelmezésének kérdése áll, ezért most a politikatudomány eszközszerkezetét és megközelítését hívjuk segítségül a meghatározáshoz. Tényleg különleges politikai rendszer az Európai Unió? És ha igen, akkor miért olyan különleges? Miért mondjuk, hogy az Európai Unió egy állandóan újraszabott politikai közösség? És hogyan értelmezhető a kormányzás ebben az unikális közösségben? Ezekre a kérdésekre keressük a válaszokat a következő oldalakon.

¹ DELORS 1985.

1. Se állam, se nemzetközi szervezet²

Az Európai Unió államokat tömörítő szervezet, s ilyen módon természetesen a nemzetközi politika fogalmai felől (is) érdemes megközelíteni. A nemzetközi politika ma ismert világa (szuverén államok, illetve különböző nemzetközi szereplők közötti, diplomáciai kapcsolatokon, valamint szerződéses alapon történő együttműködés) a harmincéves háborút lezáró vesztfáliai béke (1648) óta létező jelenség. A különböző területeken és célokkal létrejött, állandó kapcsolatokat biztosító nemzetközi szervezetek a 19. század óta léteznek.³ Az első világháborút követően – amikor a nemzetközi kapcsolatok bonyolult rendszere a már ismert tudományokkal (jogtudomány, diplomáciatörténet, politikatudomány) nem bizonyult leírhatónak – a nemzetközi kapcsolatok tudománya önálló tudományterületté vált. Az Európai Unió szuverén államok között, nemzetközi szerződéssel létrehozott konstrukció, így megértéséhez elengedhetetlen a nemzetközi szervezet fogalmának megismerése. A *nemzetközi szervezetek* olyan szervezetek, amelyeket általában államok hoznak létre,⁴ korlátozott jogalanyisággal rendelkeznek (vagyis az alapító okiratban lefektetett jogokkal bírnak, és nincs területi joghatóságuk), a tagállamok (tagok) által felruházott jogosítványokkal rendelkeznek, valamint vannak intézményeik (az összes tagállam részvételét biztosító döntéshozó szerv, titkárság stb., ezek köre sokféle lehet az alapítók szándékainak megfelelően).

A nemzetközi szervezetek száma igen nagy, s tevékenységi körük, szerkezetük, a tagok száma, regionális kiterjedésük sokféle. Csoportosításuk lehetséges a résztvevők természetére szerint – államok (ENSZ, Európa Tanács stb.), illetve nem kormányzati szervezetek (Greenpeace, European Social Platform stb.). A résztvevők regionális elhelyezkedése szerint lehetnek univerzális (például ENSZ, ITU), regionális (ASEAN, Benelux Unió stb.), valamint partikuláris (például OECD) jellegűek. Tevékenységük típusa szerint a nemzetközi szervezetek foglalkozhatnak általános vagy sok területre kiterjedő problémakörrel (ENSZ), illetve szektorális, egy bizonyos ágazatot érintő kérdésekkel (ITU).⁵

A fenti definíció szerint az Európai Unió nemzetközi szervezet, hiszen magáénak mondhatja a nemzetközi szervezetek fentiekben felsorolt sajátosságait. Ugyanakkor jóval több 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 részt vevő tagállamok szuverenitásukat teljes mértékben megőrzik. Úgy fogadhatnak csak el a szervezet tagjaira nézve kötelező döntéseket, amennyiben a tagállamoknak lehetőségük van azokat utólag megerősíteni, magukra nézve kötelező jelleggel vállalni, vagyis ratifikálni, s megtehetik, 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 működő szervezetek a nemzetközi jog alapján tevékenykednek,

² ARATÓ–KOLLER 2015a, 15–18.

³ Az első ilyen szervezet a Rajna-bizottság (Central Commission for Navigation on the Rhine, CCNR) volt, amely 1815-ben, a napóleoni háborúkat lezáró Bécsi Kongresszus keretében alakult meg.

⁴ Ma már gyakori az olyan nemzetközi szervezetek létrejötte, amelyeket nem államok, hanem civil szervezetek (NGO-k) hoznak létre.

⁵ Lásd PÁL 2003, 159–174.

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 nemzetek feletti együttműködésnek *hét fontos jellemzője* van.⁶ 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 tisztségviselőik kinevezésük vagy megválasztásuk után nem visszahívhatók. Az ilyen szervezetnek jogában áll az egyéneket (vagyis a tagállamok állampolgárait) közvetlenül érintő, rájuk kötelező jogszabályokat alkotni. 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 feloszlata 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 intézményrendszer, mert a szupranacionalizmus és a kormányköziség jegyeit egyaránt 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 *Európai Alkotmányt létrehozó Szerződés* (a továbbiakban: Alkotmányszerződés) 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. Ahogy azt már előző fejezetben bemutattuk, a Montánunió alapvetően szupranacionális működési elvek alapján kezdett dolgozni, de a gyakorlat azt mutatta, hogy a tagállami ellenállás sokkal nagyobb ez ellen, mint ahogy azt az alapítók feltételezték. Ennek megfelelően az EGK-szerződés a kormányközi elvek javára visszaszorította a nemzetek feletti jelleget, de *De Gaulle* számára nem eléggé: az 1966-ban megszületett úgynevezett *luxemburgi kompromisszum* tovább erősítette a kormányköziséget. Ennek a gyakorlatnak csak az 1980-as években éppen Jacques Delors Bizottsága (lásd I. fejezet) és az akkori tagállami kormányok vetettek véget, s kezdett újra teret nyerni a szupranacionális módszer. Amennyiben tehát számszerűsíteni tudnánk a szupranacionalizmus és a kormányköziség *mértékét*, képzeletben rajzolhatnánk egy görbét, amely mutatná a két módszer megerősödését, illetve visszaszorulását.

A jelen kötet kulcsfogalma az integráció. Voltaképpen egyszerű meghatározni: egységfolyamatot jelent, olyan folyamatot, amely „két vagy több politikai egység – különböző társulási mechanizmusok révén – egy tágabb entitásba történő fúzióját jelöli”.⁷ Más definíciók szerint az integráció folyamat és végállapot egyben: egyszerre jelenti azt a folyamatot,

⁶ Schermers idevonatkozó megállapításait idézi BOGDANOR 2001, 409–411.

⁷ BADIE–SMOUTS 1998, 190.

amelynek során egy politikai közösség létrejön, s azt az intézményrendszert, amely a politikai közösséget működteti.⁸

A történelemben kisebb egységekből sokszor alakult ki nagyobb, akár birodalom is, ezeknek többsége ugyanakkor nem integrációs folyamatként értelmezendő. Az integráció fogalmának alapvető jellegzetessége ugyanis az önkéntesség: a birodalomépítés pedig hódításon, erőszakon, alávetettségén alapul.

A nemzetközi politika fogalmainak tárgyalásakor érdemes még azt feltárni, milyen konstrukció kialakítása felé halad az Európai Unió, milyen az a végállapot, amely felé közelít. Az Európai Unió esetében itt, a *finalité politique* kérdésében a konföderáció és a föderáció fogalma szokott felmerülni. A két fogalom az 1870-es évekig nem vált el egymástól, gyakorlatilag egy szó két változataként használták, a különbségtétel az Egyesült Államok alkotmányozási folyamatához, a Föderalista Iratokhoz kötődik.⁹ Ma már a különbség egyértelmű. A konföderáció olyan laza államszövetség, amelyben több autonóm állam bizonyos meghatározott és korlátozott funkcióját kollektív módon látja el, de emellett megtartja önálló identitását és szuverenitását.¹⁰ A szakirodalom általában hangsúlyozza, hogy a konföderáció mint együttműködési forma általában bomlékony: vagy tovább lépnek a tagállamok egy szorosabb együttműködés felé, vagy felbomlik. Példaként említhető az észak-amerikai államok együttműködése az USA alkotmányának aláírásáig (1781–1788), vagy jelenleg a Független Államok Közössége (FÁK), amely a Szovjetunió felbomlását követően, 1991-ben alakult.

A föderáció ezzel szemben olyan területi politikai szerveződés, amely egy politikai rendszerben ötvözi az egységet és a regionális különbözőséget. A hatalmat megosztja a központi kormányzat és a regionális kormányzatok között. A föderációban a két centrum kölcsönösen ellenőrzi egymást.¹¹

Az Európai Unió egészen bizonyosan nem konföderáció, hiszen a tagállami szuverenitás jelentős részét az Európai Unió intézményei gyakorolják – illetve a tagállamok közösen működtetik. Bár a második világháború előtt és alatt keletkezett integrációs koncepciók általában az európai föderáció (Európai Egyesült Államok) megteremtését szorgalmazták, az EU ma sem föderáció, sőt, ma a tagállamok politikai vezetőinek nagy többsége erről a fejlődési irányról hallani sem akar.

Az Európai Unió tehát Európai Unió – a nemzetközi kapcsolatok hagyományos fogalmi apparátusával meg lehet közelíteni, de pontosan leírni nem. Az Unió valahol az állam és a nemzetközi szervezet között helyezkedik el, egyes tulajdonságaiban az államhoz, másokban inkább a nemzetközi szervezethez hasonlít jobban.

2. A mindig újraszabott politikai közösség

Az Európai Unió *sui generis* jellegének egyik fontos forrása a folyamatos változás. Mint az előbbiekben láthattuk, az Európai Unió olyan sajátos politikai rendszer, amely a nemzetközi szervezet és az állam fogalma között helyezhető el. Azt is hozzá kell tennünk azonban – ha egy képzeletbeli egyenes két végpontjaként értjük a nemzetközi szerveze-

⁸ EVANS–NEUNHAM 1992, 145.

⁹ BOGDANOR 2001, 297–298.

¹⁰ ROBERTS–EDWARDS 1991, 25.

¹¹ BOGDANOR 2001, 184–186.

tet és az államot –, hogy az EU nem helyezhető el egyszerűen egy köztes ponton, hanem a helyzete folyamatosan változik. Ez a változás pontosan nyomon követhető az európai integráció történetében. Anélkül azonban, hogy ebben a fejezetben elmondanánk a teljes EU-sztorit¹² – amelyet röviden az előző fejezetben bemutattunk –, kiemelünk néhány elemet, amelyek rámutatnak arra, hogy a folyamatos változás szempontjából miért különleges képződmény az Európai Unió.

Előljáróban érdemes megjegyezni, hogy a változás természetesen sem az államok, sem pedig a nemzetközi szervezetek esetében nem ismeretlen jelenség. A nemzetközi szervezetek változásai (megalakulás, megszűnés, tagállamok be- és kilépése stb.) azonban a tagállamok számára sokkal kevésbé jelentősek, mint a közös jogrenddel, jelentős költségvetéssel, kiterjedt szakpolitika rendszerrel bíró Európai Unió esetében. Az államok esetében pedig alapvető változások (határok megváltozása, alkotmányos berendezkedés változása stb.) jóval ritkábban fordulnak elő, mint az Európai Unió esetében. Nézzük tehát, hogy milyen szempontokból változik folyamatosan az Európai Unió!

Az első és talán leginkább feltűnő változás a *határok változása*. A 6 tagállammal indult Közösség 1973-ra 9, 1986-ra 12, 1995-re 15, 2004-re 25 taggal működött, ma pedig 28 tagot számlál. A brexit folyamatának elindulásával azonban valószínűsíthető, hogy hamarosan 27 tagállamra esik vissza a taglétszám. Ha a dátumokra rátekintünk, feltűnő, hogy nagyjából 10 évente megváltozik a tagállamok köre. Egy – formálódó – politikai rendszer és annak működése, legitimitása szempontjából ez a változás komoly probléma forrása lehet: az Európai Unió állampolgárai ugyanis nehezen tudják meghatározni, mondhatni átélni, hogy kiből is áll az a közösség, amelyhez tartoznak.

A Közösség *mi* problémájához még az is hozzátartozik, hogy az EU-tagság önmagában nem mond el mindent egy tagállam és polgárai státusáról. Az Európai Unióban *klubtagságok* vannak¹³ – a tagállamok jelentős része tagja az eurózónának (például Németország, Franciaország vagy Szlovákia), mások nem (például Dánia, Magyarország stb.), egyes tagállamok részesei a schengeni övezetnek (például Magyarország, Olaszország), ami lehetővé teszi a határellenőrzés nélküli határátlépést, mások nem (például Románia). Mi több, egyes államok úgy részei a schengeni övezetnek, hogy nem is tagjai az Európai Uniónak (például Norvégia). Az EU-tagság (belépés) mellett tehát még a tagság jellege (eurózóna-csatlakozás, Schengen-csatlakozás) is változásokon mehet keresztül, ami még inkább megnehezíti a közösség öndefinícióját, a *mi* körének meghatározását.

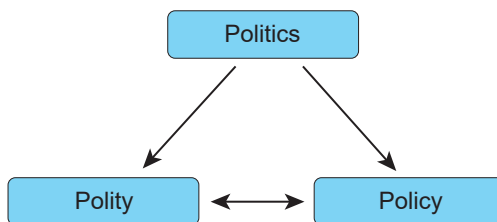
A földrajzi változások mellett az EU *sui generis* jellegének fontos összetevője a politikai változások folyamata. Mielőtt ebbe a témába belekezdénénk, kis kitérőt kell tennünk – meg kell határoznunk ugyanis, hogy mit is értünk politika alatt. Nem szeretnénk azonban a politikatudomány Arisztotelésztől napjainkig terjedő vitájában elmerülni – hívjuk inkább segítségül az angol nyelvet, hogy segítsen nekünk elhelyezni a politika fogalmát, majd nézzük meg, mindez mit jelent a folyamatosan változó Európai Unió esetében!

A politika kifejezést angolra legalább három módon fordíthatjuk le – ezért ezt a megközelítést nevezik *politológiai háromszögnek* is. A legáltalánosabb értelemben politika alatt *politícst* értünk, a politika folyamatának konfliktusos, érték- és érdekalapú, vitatkozó, elsősorban politikai pártok által megjelenített világát. Lefordíthatjuk azonban a politika

¹² ARATÓ–KOLLER 2015a.

¹³ KOLLER 2012.

kifejezést *policyként*; ebben az esetben szakpolitikát, ágazati vagy közpolitikát jelent – mint a szociálpolitika, költségvetési politika vagy éppen sportpolitika stb. A háromszög harmadik szöge a *polity* – a politikai intézmények világa.¹⁴ Értelmezzük ezeket a politikafogalmakat és változásait az Európai Unió esetében!



1. ábra

A politológiai háromszög

Forrás: a szerzők szerkesztése

Az Európai Unió intézményei adják a szervezet gerincét, a jelen kötet III., IV. és V. fejezetei éppen ezek működésének bemutatására fókuszálnak. Maga az intézményrendszer is különleges, önmagában értelmezhető és semmihez sem hasonlatos, erre ebben a fejezetben az EU kormányzásának vizsgálatánál kitérünk. Az intézményrendszer *sui generis* jellegéhez azonban sokat tesz hozzá a hatáskörökben és a döntési módokban bekövetkezett és folyamatos változás. Az Európai Parlamentről szóló V. fejezet leírja az EP szerepének módosulásait – az intézmény ugyanis konzultatív intézményből mára társjogalkotóvá alakult. A Római Szerződésben eredetileg meghatározott gyenge szerepből (amely lehetővé tette a Bizottság előterjesztéseiről való véleménynyilvánítást, de a döntéshozó nem volt köteles ezt a véleményt figyelembe venni) kinőve ma már nincs közösségi jogszabály az EP jóváhagyása nélkül. A tagállami kormányokat megjelenítő Tanács esetében, amely eredetileg egyedüli döntéshozó volt, a kezdeti konszenzusos döntéshozatali kötelezettséget fokozatosan felváltotta a minősített többség egyre növekvő számú szakpolitikai területen. Az intézményrendszer változásai nemcsak a nagy intézmények változásában, hatáskörük és döntéshozatali metódusaik módosulásában érhető tetten, hanem az egyéb – kisebb jelentőségű – intézmények emelkedő számában is. A jelen kötet *egyéb intézményekről* szóló (VII.) fejezetében látható, hogy az EU létrejöttével kiegészült a konzultatív intézmények köre a Régiók Bizottságával, s az is, hogy az újabb uniós szakpolitikák megjelenése magával hozta az ügynökség típusú intézmények megszorodását. Ezeket a változásokat a tagállamok teljes egyetértésével elfogadott alapítószerződés-módosítások rögzítették – de ez nem jelenti azt, hogy a polgárok számára a folyamat követhető. Érdekes módon az Európai Parlament választásain való részvétel magasabb volt akkor, amikor kevesebb volt a hatásköre, mint napjainkban, amikor társjogalkotó.

A szakpolitikák (*policy*) világát szintén leginkább a változás jellemzi. A Római Szerződésekben meghatározott, kezdeti szakpolitikák (közös agrárpolitika, versenypolitika, közös kereskedelempolitika stb.) folyamatos bevezetése után napirendre került az egységes

¹⁴ LANGE et al. 2012.

piac (Egységes Európai Okmány, 1987) bevezetése, amely magában foglalta a munkaerő szabad áramlásának szabályozását, illetve egyes munkajogi kérdések közösségi szintre való emelését is. Az egységes piac bevezetése generálta továbbá a belső határok megszüntetésére és a közös külső határok létrehozását célzó schengeni egyezmény, majd a közös határon felbukkanó menekültekkel kapcsolatos eljárásokat szabályozó dublini egyezmények aláírását is. A Maastrichti Szerződés elindította a közös pénz, az eurózóna kialakítását, magában foglalta a foglalkoztatáspolitikai részleteit, s még folytathatnánk a sort a további szerződésmódosításokkal. Látszik tehát, hogy a változás iránya a növekedés, vagyis a szakpolitikák számának növekedése – amelyet az integrációelmélet-fejezetben (X.) bemutatott neofunkcionalista iskola *spillovernek*, hólabdaeffektusnak nevez. Ez a folyamatos átalakuláson alapuló szakpolitikai kompetencia úgy utal az EU *sui generis* jellegére, hogy ez sem a nemzetközi szervezetek, sem pedig az államok esetében nem így szokott lenni. A nemzetközi szervezetek közül az egy-egy ágazatra koncentrálók (például a FAO, az ENSZ Élelmezésügyi Szervezete) küldetése nem szokott változni, s az univerzális, több szektorra kiterjedő szervezetek kompetenciája sem szokott gyakran módosulni. Az államok esetében felesleges lenne az általuk kezelt szakpolitikák körét vizsgálni, hiszen a modern államok mindegyike folytat szociálpolitikát, költségvetési politikát, van regionális támogatási rendszere stb. – ezek jellegével kapcsolatban vannak változások időről időre, esetleg kormányról kormányra, de a szakpolitikák köre általában nem változik. Az EU *sui generis* jellegét tehát a szakpolitikák (policy) esetében azok körének folyamatos és jelentős mértékű változása is adja.

Végül a politológiai háromszög talán legizgalmasabb csúcsa, a *politics* kérdéséről kell szólnunk. A második világháború utáni európai integrációs folyamat alapfogolata éppen a technokrata megközelítés volt, amely a *politics jelleg* szöges ellentéte. Jean Monnet és az alapító atyák abból indultak ki, hogy a második világháborúig az európai országok közötti politikai és diplomáciai kapcsolatok nem garantálták a megbízható, békés együttműködést, ennek bizonyítéka a számtalan háború és a megannyi emberáldozat. Ezért fordultak a gazdasági kapcsolatok erősítése felé,¹⁵ s azokat úgy konstruálták, hogy az együttműködés témái nem *politics*-, hanem *policy jellegűek* (agrárpolitika, kereskedelempolitika stb.) legyenek, valamint a döntéshozatalt erősen megosztották a szakemberek (technokraták, Főhatóság), az állampolgárok képviselői (Európai Parlament) és a tagállami politikusok (Tanács) képviselői között. Mindez az európai állampolgárok számára kevésbé volt érdekes – míg hazájukban el tudták helyezni magukat a politikai értékek és az azokat képviselő pártok (baloldali, keresztény-konzervatív, liberális stb.) között, az európai integrációról nem alakultak ki sarkos vélemények, hiszen a *politics jelleg* hiányzott. Ahogy a IX. fejezetben részletesen kifejthetjük, az állampolgári *érdektelenség* miatt ez az úgynevezett megengedő konszenzus (*permissive consensus*) időszaka volt. Ebben hozott változást az 1990-es években a Maastrichti Szerződés, valamint a 2000-es évek végének többretegű válsága. Egyre inkább megjelennek a politikai értékek az európai integráció esetében is, pártok és választói csoportok más és más Európai Uniót képzelnek el, és egyre jelentősebb politikai viták zajlanak (például menekültpolitika). A viták alapvetően változtatták meg az Európai Uniót – erősödött a *politics jelleg*, ami azonban azzal is együtt járt, hogy a korábbi

¹⁵ A gazdasági integráció fokozatainak leírását lásd ARATÓ–KOLLER 2015a, 19–23.

megengedő konszenzust felváltotta a *korlátozó vita* (*constraining dissensus*).¹⁶ A *vita korlátozó* minősítése arra utal, hogy a nyilvánosság, bár az EU demokratikus jellegének fejlődése szempontjából nélkülözhetetlen, ugyanakkor nehezebbé is teszi a döntéshozatalt; érvelni kell a nyilvánosság előtt a javaslatok alátámasztása érdekében; és a korábban kizárólag a technokrata érvekkel dolgozó technokrata világnak nyitnia kell a *politics típusú* érvelés felé. Ennek a folyamatnak előnye és hátránya egyaránt látható: a polgárokat talán már jobban érdekli az Európai Unió, ami a legitimitás megerősödéséhez vezethet, de megnyitotta a lehetőséget az euroszeptikus érvek és az EU-ellenes populista retorika terjedése előtt is. A politikai diskurzust, vitákat, a politikai identitás kiterjedését az Európai Unió politikai és szakpolitikai rendszerére és működésére *politizálódásnak* (*politicization*) nevezi a szakirodalom.¹⁷ A politizálódási folyamat számos politikatudós szerint már látható a politikai törésvonalakban. A törésvonal-elmélet alapvető állítása szerint a társadalomban (és ezért a politikai pártokban is) megfigyelhetők bizonyos, az adott politikai rendszer történetében gyökerező alapvető ellentétek (város-vidék, vallásosság-vallástalanság, centrum-periféria, munkaadó-munkavállaló).¹⁸ Az elmúlt évtizedben egyre többen írtak arról, hogy ezen alapvető törésvonalak mellett megjelent az európai társadalmakban a *transznacionális* törésvonal, amely egyszerűen azt jelenti, hogy az EU-t támogató, illetve az azzal kritikus vagy az Európai Uniót jelen formájában elutasító társadalmi csoportok egyre pontosabban beazonosíthatók.¹⁹

3. Az EU politikai rendszerének természete

A változás, amelyet a fenti alfejezetben áttekintettünk, a *sui generis* Európai Unió talán egyik leginkább szembetűnő tulajdonsága. Érdekes azonban más szempontokból is vizsgálni az EU politikai rendszerének természetét. Mivel az Európai Unió (kialakulóban lévő) politikai rendszer, ezért ebben a részben a (demokratikus) politikai rendszerek általános jellemzői szerint tekintünk rá intézményeire és működésére. Elemezzük a hatalommegosztás jellegét, a politikai versengés és együttműködés jellemzőit, az Európai Unió hatásköreinek (szakpolitikáinak) általános sajátosságait és azok következményeit, valamint a szakpolitikai ciklus egyedi természetét. Mindezzel továbbra is azt keressük, hogy mitől olyan különleges, ha úgy tetszik, furá az Európai Unió.

A politikai rendszerek alapvető sajátossága – a háromosztatú *hatalommegosztás* – a politikatudomány klasszikus tétele. Már Arisztotelész *Politika* című művében felosztotta az állami feladatokat a közügyekről tanácskozó testület, a magisztrátusok és az igazságszolgáltatás között.²⁰ Más gondolkodók mellett talán Montesquieu tételei a legismertebbek, aki a törvényhozó, végrehajtó és bírói hatalom elválasztásáról szóló hatalmi triász tézisént lefektette.²¹ Gondolatai gyakorlati hatással voltak egyes politikai rendszerek alapító atyáinak gondolkodására (például James Madison az Amerikai Egyesült Államokban), és a mai napig

¹⁶ HOOGHE–MARKS 2008.

¹⁷ Lásd például DE WILDE – LEUPOLD–SCHMIDTKE 2018.

¹⁸ RÓNA 2008.

¹⁹ HOOGHE–MARKS 2018.

²⁰ ARISZTOTELÉSZ 1969, 228.

²¹ MONTESQUIEU 2000, 245.

foglalkoztat a kérdés politológusokat és alkotmányjogászokat egyaránt.²² Bár a hatalommegosztás tiszta formában egyetlen politikai rendszerben sem valósul meg – hiszen az elmélet mindig egy ideális helyzetet ír le, ami a gyakorlatban aligha létezhet tökéletesen – de az Európai Unió intézményrendszerében még a szokásosnál is bonyolultabb a helyzet.²³ Ha a törvényhozó hatalomról van szó, először természetesen az Európai Parlament jut eszünkbe: közvetlenül választott testület, az Európai Unió állampolgárait képviseli, közvetlen legitimációval bír – a parlamentet mint intézményt egyébként is jogalkotónak véljük, hiszen a tagállamok politikai rendszereiben is az. Az Európai Parlament azonban több szempontból is korlátozottan tekinthető csak a törvényhozó hatalmi ág képviselőjének. Egyrészt a jogszabályokat – amint erre már utaltunk – a tagállami miniszterek által alkotott Tanáccsal együtt alkotja. Sok szakértő érvel úgy, hogy ez önmagában még nem különleges: a német szövetségi rendszerben az állampolgárokat képviselő Bundestag és a Landokat képviselő Bundesrat szintén együttes jogalkotó.²⁴ Kiemelendő azonban az EU és a Német Szövetségi Köztársaság közötti alkotmányos különbségek mellett az az elem, hogy a német „felsőházban” az EU Tanácsához képes elsősorban pártpolitikai, és kevésbé nemzeti érdekek mentén döntenek. Az Európai Parlament törvényhozó hatalmát erősen korlátozza továbbá, hogy jogalkotást csak az Európai Bizottság kezdeményezhet, míg a tagállamokban ezt a parlament, sőt, egyes parlamenti képviselők is megtehetik.

A végrehajtó hatalom ránézésre az Európai Bizottságé. A köznyelvben sokan hívják a Bizottságot az *EU kormányának*, ahogy az a III. fejezetből kiderül. A Bizottság azonban több és kevesebb is, mint egy kormány. Mint láthattuk, a jogszabály-előterjesztés szempontjából kizárólagosságot élvez, a nemzeti kormányok pedig nem. Ugyanakkor egy kormány a törvényhozó döntéseinek legfőbb végrehajtója, valamint a szakpolitikai (*policy*) területek működtetője is. Ebben a tekintetben az Európai Bizottság sokkal kevesebb, mint egy kormány – különösen az olyan komoly végrehajtó adminisztrációt igénylő szakpolitikák esetében, mint az agrárpolitika vagy a kohéziós politika, nem tud a tagállami kormányok (a Tanács tagjai) nélkül működni. A sokszor *brüsszeli vízfejnek* nevezett apparátus tehát a közbeszédben elterjedt tévhittel ellentétben inkább túl kicsi, mint túl nagy, ha a feladatok mennyiségét is végiggondoljuk. A hatalommegosztás *sui generis* jellemzőinek egyik legfontosabb eleme, hogy – ahogy fentebb láthattuk – a Tanácsot, vagyis a tagállamok képviselőit biztosító uniós intézményt két kategóriába is besoroltuk: a törvényhozó és – a nemzeti kormányok adminisztrációjának működtetése okán – a végrehajtó szerepébe is.

A bírói hatalom egyértelműen az Európai Unió Bíróságához köthető. Ahogy a VI. fejezetben láthatjuk, olyan sajátos szupranacionális bíróságról van szó, amely ötvözi a tagállami alkotmánybíróságok, illetve felsőbíróságok jellemzőit. Határozatai nemcsak azokat kötik, akikre nézve rendelkezést tartalmaznak, hanem azokat kötelező jelleggel kell figyelembe venniük az uniós intézményeknek, valamint a tagállamoknak, beleértve azok bíróságait is. Így az Európai Bíróság meghatározó befolyást gyakorol nemcsak az uniós jogra, hanem a tagállami jogra is.

A *politikai versengés* (konfliktus) és együttműködés is egészen más képet mutat az Európai Unióban, mint a tagállamokban. A korábbiakban utaltunk arra, hogy az EU

²² CSINK 2014.

²³ CONWAY 2011.

²⁴ JAKAB 2010.

szakpolitikai-technokrata (*policy*) jellegű együttműködésként indult, és lassan, az elmúlt két évtizedben jelentkezett a politizálódás (*politicization*) jelensége, ami *politics típusú* értékvitákat hozott a felszínre egyes szakpolitikai és válságterületeken. A viták többsége azonban még mindig szakpolitikai jellegű (például milyen legyen a cukorrendtartás reformja), ahol persze megjelennek érdekviták az adott szektor szereplői, lobbicsoportjai, érintett tagállamok eltérő érdekei, valamint az egyes uniós intézmények álláspontjai között, de ezek a konfliktusok alacsonyabb intenzitásúak, mint a tagállamokban tapasztalható politikai viták. Az alacsony intenzitás egyrészt abból adódik, hogy az adott kérdésben általában nem elkerülhetetlen a döntéshozatal (mint mondjuk egy tagállami minimálbér-meghatározás esetében, ahol egy adott határidőig meg kell állapodni), számos esetben előfordult, hogy egy kérdésben sikertelen egyeztetések, vagyis feloldhatatlan szakpolitikai konfliktusok esetén egyszerűen nem született közösségi jog. Az alacsony intenzitás másik ismérve, hogy ezek a viták a nyilvánosság számára – bár a közösségi jogalkotás minden fázisa követhető az EU-portálon – érdektelenek, a média csak a legnagyobb érdeklődésre számot tartó ügyeket tárgyalja.

A tagállamok és az Európai Unió politikai rendszere közötti különösen feltűnő, legjelentősebb különbség a kormány és ellenzék hiánya. Erre a kérdéskörre a következő alfejezetben visszatérünk, itt annyit jegyzünk meg, hogy bár az utóbbi években jelentős *politics típusú* viták növekedése (például menekültpolitika), ezekben a szereplők azonosítása a polgárok számára meglehetősen nehéz. Míg a tagállamokban követhető az aktuális kormányok és ellenzékük álláspontja egy-egy témában, jól láthatók azok az értékek, amelyeket képviselnek, az Európai Unió esetében ez sokkal nehezebb. Az Európai Bizottság elsősorban jogi-szakpolitikai kérdésként kezeli a felmerült témákat, az Európai Parlamentben vannak értékviták, de ezek jóval távolabb vannak a polgároktól a nemzeti politikai rendszerek szereplőihöz képest, és a kormány-ellenzék megoszlás hiánya következtében nehezebben azonosíthatók a szereplők és a politikai oldalak egyaránt.

Mindezek következtében válság idején – és az Európai Unió folyamatos reformja, az állandó változás miatt – mások a szereplők reakciói, a válságra adott válaszok, mint a tagállamokban. Míg a tagállamokban válság vagy a döntéshozókkal szembeni elégedetlenség esetén a szereplők változnak meg először (új politikai többség alakul, leváltják a kormányt stb.), és csak nagyon komoly változtatási igény esetén nyúlnak alkotmányos, vagyis a teljes politikai rendszert érintő módosítás, a *teljes újratervezés* eszközehez (mint például 1958-ban Franciaországban), addig az Európai Unióban az intézményrendszer szerkezetével és a szakpolitikák helyével és kezelésével kapcsolatos módosítás merül fel elsőként. A folyamatos változás így oka és következménye az EU *sui generis* jellegének.

Többször említettük, hogy az Európai Unió szakpolitikai-technokrata oldala a leg-erősebb – ezzel indult el eredetileg a hat állam közötti együttműködés, és ma is ez a legjellemzőbb oldala. A *sui generis* jelleg azonban erre is kiterjed: mind a szakpolitikák köre, mind pedig a szakpolitikai ciklus jellege különbözik az államokban megszokottól. Nézzük először a szakpolitikák körét! A tagállamok konszenzusos döntésén alapuló, mindenkori hatályos alapszerződés határozza meg az Európai Unió hatásköreit. Ezek áttekintése nem mindig volt könnyű, de nagyban segíti az eligazodást, hogy a Lisszaboni Szerződés világos kategóriákat állít fel az EU szakpolitikái besorolására.

Az Unió *hatásköreinek* típusai és területei a Lisszaboni Szerződés szerint az alábbiak.²⁵

1. Kizárólagos hatáskörök:

- vámunió;
- a belső piac működéséhez szükséges versenyszabályok megállapítása;
- monetáris politika azon tagállamok tekintetében, amelyek pénzneme az euró;
- a tengeri biológiai erőforrások megőrzése a közös halászati politika keretében;
- közös kereskedelempolitika;
- nemzetközi megállapodások, ha annak megkötését valamely uniós jogalkotási aktus írja elő.

2. Megosztott hatáskörök:

- belső piac;
- a szociálpolitika meghatározott vonatkozásai;
- gazdasági, társadalmi és területi kohézió;
- mezőgazdaság és halászat, kivéve a tengeri biológiai erőforrások megőrzését;
- környezetvédelem;
- fogyasztóvédelem;
- közlekedés;
- transzeurópai hálózatok;
- energiaügy;
- a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség;
- a közegészségügy terén jelentkező közös biztonsági kockázatok meghatározott vonatkozásai.

3. Támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések:

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

Speciális területek:

- gazdaság- és foglalkoztatáspolitikai;
- kül- és biztonságpolitika, valamint védelempolitika;
- kutatás, technológiafejlesztés és úrkutatás;
- fejlesztési együttműködés és humanitárius segítségnyújtás.

Eszerint az Európai Unió rendelkezik kizárólagos, megosztott és a tagállamok intézkedéseit támogató, összehangoló vagy kiegészítő hatáskörökkel. Kizárólagos hatáskörnek tekintjük azokat a területeket, amelyek esetében a tagállamok konszenzusán alapuló alapszerződések

²⁵ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés, 2–6. cikk.

felhatalmazzák az uniós intézményeket, hogy kizárólag ők fogadjanak el jogszabályokat az adott szakpolitika vonatkozásában. A megosztott hatáskör azt jelenti, hogy az adott szakpolitika területén mind az EU-intézmények, mind pedig a tagállamok alkothatnak jogszabályt. A támogató-összehangoló-kiegészítő intézkedések általában azt jelentik, hogy a szakpolitikák tagállami kompetenciák, és az Európai Unió kötelező jogszabályokat nem hozhat, de támogató programokat, ajánlásokat, együttműködési lehetőségeket biztosíthat az adott területen.

Látható tehát, hogy az Európai Uniónak van egy jól körülhatárolt szakpolitikai felhatalmazása – ez azonban szükségképpen részleges a tagállami politikai rendszerekhez képest, ahol sokkal szélesebb a feladatok köre. A polgárok és néha az intézményrendszer számára is nehéz eldönteni, hogy milyen ügyekben járhat el az Európai Unió és hogyan. A szociálpolitika például önálló cím a Lisszaboni Szerződésben,²⁶ de pontosan tudjuk, hogy az EU-nak voltaképpen a szociálpolitika egyes területeinek a (keret)szabályozására van lehetősége, annak finanszírozására, valamint a finanszírozás szabályainak kialakítására (például ki, hogyan és mennyi anyasági támogatást kapjon) nincsen. Még bonyolultabb a helyzet abból a korábban már tárgyalt szempontból is, hogy a szerződésmódosításokkal a szakpolitikai területek és azok szabályai változhatnak, valamint azért, mert a differenciált együttműködés következtében többféle szakpolitikai (klub-)tagságok is megfigyelhetők az Európai Unióban.

4. Az európai kormányzás

Ahogy azt már az előző alfejezetben is említettük, az Európai Uniónak nincsen kormánya (*government*). A Bizottság rendelkezik a javaslattevés monopóliumával, és felügyel bizonyos szakpolitikákat, és ezért sokan az Unió kvázi kormányaként tekintenek rá. A Tanács is fontos szereplő az európai kormányzásban, hiszen az Európai Parlament melletti társ-jogalkotó szerepe mellett – mivel a tagállamok miniszterei, vagyis kormányzati képviselők alkotják, ezért – az uniós jog végrehajtójának is tekinthető. Az európai kormányzás sajátossága az is, hogy nem létezik az Uniónak olyan kormánya, amely a parlamenti többségre támaszkodna, így az európai kormányzási folyamatnak a modern demokratikus államokkal ellentétben nem része az ellenzék.²⁷ Európai kormányzásról tehát (*governance*) az Európai Unió vonatkozásában az intézményi háromszög, vagyis a Bizottság, Tanács, Parlament együttműködése és versengése révén megvalósuló interakciók és a közpolitikai ciklusok révén beszélhetünk. Az Európai Unióban kormány nélküli, sajátos kormányzásról van szó (*governance without government*). Az *európai kormányzás* kifejezés az Európai Unió saját meghatározása szerint is a hatáskörök gyakorlásához kapcsolódó szabályokat, eljárásokat és gyakorlatokat jelöli, vagyis mindazon folyamatokat, amelyek egy-egy megjelölt szakpolitikai célkitűzés megvalósításához kapcsolódnak.²⁸ Míg azonban a demokratikus politikai rendszerekben a kormányok azok, akik a törvényeket végrehajtják, addig az EU politikai rendszerében a kormányzás egy többszintű struktúrában valósul meg, ahol az Unió intéz-

²⁶ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés X. cím, 151–164. cikk.

²⁷ SIMON 2013, 29–30.

²⁸ Lásd European Governance 2001.

ményein túl a tagállamok, de a regionális és helyi szereplők, az érdekvédelmi és lobbicsoportok, valamint egyének is szerephez juthatnak. E szereplők a szakpolitikai ciklusok egyes állomásait – a napirendképzéstől a közpolitika-formálás, a döntéshozatal, a megvalósítás és a visszacsatolás egyes stációjáig – kiemelten befolyásolhatják.²⁹ A sokszínűség ellenére azonban az európai kormányzás jelenlegi struktúrájában az uniós intézmények és a tagállamok töltik be a főszerepet.

Ahogy arra a fentiekben is utaltunk, a Lisszaboni Szerződés határozta meg azokat a szakpolitikai területeket, ahol az EU-nak egyedül, a tagállamoknak és az Uniónak együtt, valamint azokat, ahol az Uniónak csak a tagállam hatásköre melletti kiegészítő/támogató hatásköre van. Ebből adódik az is, hogy európai kormányzásról nem lehet általánosságban beszélni, ugyanis a szakpolitikai területtől és az azon a területen érvényesülő döntéshozatali módtól függ az, hogy milyen kormányzás valósul meg. Börzel éppen ezért amellet érvel, hogy európai kormányzásról a különböző kormányzási formák elegyeként, vagyis mixeként lehet csak beszélni.³⁰ Érvélese szerint az európai kormányzási mix egyik végpontja a hierarchikus, szupranacionális centralizáció, a másik végpontja pedig az úgynevezett nyílt koordinációs mechanizmus (*open method coordination, OMC*).



2. ábra

Az európai kormányzási mix

Forrás: BÖRZEL 2010 elmélete alapján a szerzők szerkesztése

Hierarchikus szupranacionális centralizációról beszélhetünk például akkor, amikor az Európai Központi Bank határozza meg az eurózóna tagjainak monetáris politikáját; vagy versenykorlátozó magatartás esetén az Európai Bizottság szankciókat kezdeményezhet a tagállam vagy egy gazdasági szereplője ellen; az Európai Bíróság is kötelezheti a tagállamokat akarattuk ellenére az európai jog betartására. Ez utóbbi esetében a végrehajtásért maguk a tagállamok a felelősek, nem teljesítés esetén azonban jogi szankciókra számíthatnak. Az intervallum másik végén elhelyezkedő nyílt koordinációs mechanizmus olyan kormányközi koordinációt jelent, ahol a tagállamok közös célkitűzések megvalósítása érdekében összehangolják tevékenységeiket, azonban mindezt önkéntes módon, közös teljesítményindikátorok meghatározásával teszik. OMC esetében a nem teljesítés semmilyen szankcióval nem jár. Főleg a kizárólagos tagállami hatáskörbe tartozó területeken alkalmazott módszer, mint például az oktatás vagy kulturális politika körében.

Az európai kormányzás másik fontos jellemzője, hogy bár az EU tevékenysége az elosztó (lásd agrár- és regionális) politikákban is mérhető, az Unió leginkább a szabályozási rezsimek kialakításában és fenntartásában aktív. Egyet lehet érteni tehát Majone tézisével,

²⁹ SIMON 2013, 26.

³⁰ BÖRZEL 2010.

aki szerint az Európai Unió szabályozó, regulatív jellege a domináns, ami azt jelenti, hogy az Unióban a politikai problémák alapvető megközelítése a szabályozás.³¹ Újraelosztó politikák megvalósításában az EU lehetőségei meglehetősen korlátozottak, ami érthető, hiszen a tagállamok által megtermelt bruttó nemzeti jövedelemnek csak mintegy 1,2%-ával rendelkeznek, ez – összehasonlítva például a jóléti államok 40–50%-os redistribúciós kapacitásával – igen alacsony szintnek tekinthető.

Végül érdemes szót ejteni az európai kormányzás másik fontos jellemzőjéről, a *hatalmi központ hiányáról*. Míg a modern demokratikus politikai rendszerekben a kormányfő, valamint a kormány (prezidenciális berendezkedés esetén az elnök) jelenti a legfőbb hatalmi központot, addig ilyenről az Európai Unió sajátos politikai rendszerében nem beszélhetünk. Egyetlen uniós intézmény, ügynökség vagy személy sincs ebben a pozícióban. A hatalmi központ hiánya általában belső és külső sokkok, válsághatások idején mutatkozik meg leginkább. Ilyenkor ugyanis a *vezetési deficit* következtében nem egyértelmű, hogy a válságmenedzsment egyes lépéseit kinek, mikor és kivel egyeztetve kell megtennie. Az Unióba is begyűrűző 2008-as globális gazdasági és pénzügyi válság idején például a vezetők, intézményi szereplők tucatja (Európai Tanács, Euróacsoport, Európai Központi Bank, Ecofin stb.) volt valamilyen mértékben a hatalmi központ részének tekinthető, nem is beszélve a legbefolyásosabb tagállamokról, mint Németország vagy Franciaország.³² Az eredmény pedig a kevésbé hatékony és összehangolt, valamint megkésett válságkezelés, amely során a gazdasági és monetáris unió létrehozásakor felállított egy-két alapvető szabályt és a demokratikus működés átláthatósági szabályát is számos esetben figyelmen kívül kellett hagyni (lásd az előző részben tárgyalt válságkezelést).

Összegzés

Ebben a fejezetben arra a kérdésre kerestük a választ, hogy vajon tényleg olyan különleges politikai rendszer-e az Európai Unió, ahogy azt Delors 1985-ben állította. Elsőként megnéztük, hogy beilleszthető-e a nemzeti vagy nemzetközi politikát leíró fogalmi apparátusba, és kiderült, hogy ez nem tehető meg teljeskörűen. Az Európai Unió olyan sajátos politikai rendszer, amely a nemzetközi szervezet és az állam fogalma között helyezhető el. E politikai rendszer legjellemzőbb tulajdonsága a folyamatos változás. A változás érzékeltetéséhez a politológiai háromszöget (*polity, policy, politics*) segítségül hívva bemutattuk, hogy az EU politikai rendszere sajátos, mert a határai, a résztvevők köre, az intézményrendszere, a megvalósított szakpolitikák is folyamatosan változnak, és ami talán a legizgalmasabb, változó természetű politikai konfliktusok és versengés jellemzi. Ez utóbbi tekintetében megállapítottuk, hogy elmozdulás tapasztalható az alapítást és az integráció kezdeti évtizedeit jellemző úgynevezett megengedő konszenzustól (*permissive consensus*) az úgynevezett korlátozó vita (*constraining dissensus*) felé. Az uniós politikai rendszerben az elmúlt két évtizedben a politizálódás (*politicization*) jelensége figyelhető meg. Végül elemeztük, hogy az Európai Unióban kormány nélküli, sajátos kormányzásról lehet csak beszélni, amely a szupranacionális hierarchikus centralizáció és a nyílt koordinációs mechanizmus mint

³¹ MAJONE 1994.

³² NUGENT 2017, 10.

két végpont közötti, többféle kormányzási mix megvalósulását teszi lehetővé. Mindezek alapján megállapítható, hogy az Európai Unió valóban egy különleges *sui generis* politikai rendszer, amelynek intézményei, szakpolitikai és politikájának hatalmi dimenziói is sajátos elméleti és gyakorlati magyarázatokat kívánnak meg.

Fogalmak

- *sui generis* politikai rendszer
- kormányköziség
- szupranacionalizmus
- konföderáció
- föderáció
- brexit
- bővítés
- politológiai háromszög
- *spillover*
- megengedő konszenzus
- politizálódás (*politicization*)
- hatalommegosztás
- az EU hatáskörei
- európai kormányzás
- szupranacionális, hierarchikus centralizáció
- nyílt koordinációs mechanizmus (*OMC*)
- szabályozó állam

Ellenőrző kérdések

- Mit jelent a szupranacionalizmus?
- Mit jelent a kormányköziség?
- Mi a konföderáció?
- Mi a föderáció?
- Mit jelent a folyamatos változás területi/földrajzi értelemben az Európai Unióban?
- Mi a politológiai háromszög?
- Hogyan értelmezhető a politológiai háromszög az Európai Unióban?
- Mitől különleges a hatalommegosztás az EU intézményrendszerében?
- Miért különleges az együttműködés és konfliktus kérdésköre az Európai Unióban?
- Milyen típusú hatáskörökkel rendelkezik az Európai Unió?
- Milyen sajátosságai vannak az európai kormányzásnak?

Vákát oldal

III. Az Európai Bizottság

*Simon Zoltán*¹

Bevezető

Az Európai Bizottság az Unió politikai rendszerében a közösségi szempontok legfontosabb képviselője. Kéttarcú intézmény: a közbeszédben használt Bizottság megnevezés egyszerre jelenti az európai biztosok politikai testületét, a Biztosok Kollégiumát, valamint a bizottsági tisztviselőkből álló adminisztrációt. Sokszor az integrációs közösség kormányának is nevezik, ám ez több vonatkozásban megkérdőjelezhető. Bár a Biztosok Kollégiuma a nemzeti kormányok minisztereihez hasonló európai biztosokból áll, és a Bizottság továbbra is az uniós jogalkotás kiemelt javaslattevője, ám összetételét és politikai mandátumát tekintve nem támaszkodik állandó kormányzati többségre az Európai Parlamentben, míg a megszülető uniós jogszabályok és egyéb döntések gyakorlati megvalósítását leginkább a tagállamok nemzeti igazgatási szervei biztosítják.

1. Kialakulása és fejlődése

Az Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK) Főhatóságának feladata a tagállamok nemzeti szint feletti közös érdekeinek előmozdítása volt. Ezért a Párizsi Szerződés (*Szerződés az Európai Szén- és Acélközösség létrehozásáról*; aláírták 1951-ben, hatályba lépett 1952-ben) kimondta, hogy a testület hat évre választott kilenc tagja feladatait a teljes függetlenség szellemében végzi, és nem fogadhat el utasítást egyetlen kormánytól vagy más szervezettől sem. Ez a mai napig az európai biztosok tevékenységének meghatározó alapelve. Az Európai Gazdasági Közösséget (EGK) létrehozó Római Szerződés (1957/1958) nyomán az intézmény jelentős részben a kormányközi Tanács befolyása alá került, ám jogalkotási előterjesztési monopóliumot kapott, és – az Európai Közösségek Bíróságával együtt – a szerződések őrévé vált. Első elnöke, a német *Walter Hallstein* (1958–1967) idején több olyan kezdeményezést tett, amelyek később az integrációs együttműködés pilléreivé váltak.² Az Egyesítési Szerződést (1965/1967) követően a három integrációs közösség (ESZAK, EGK, Európai

¹ A fejezetben közölt megállapítások és vélemények a szerző egyéni kutatási és publikációs tevékenységének részét képezik, így semmilyen módon és mértékben nem képviselik az őt foglalkoztató intézmény álláspontját.

² Ide sorolható például a közös mezőgazdasági politika kialakítása, az 1968-ban megvalósult vámunió, valamint a közösség egészének eredményes képviselete az Általános Vámtarifá- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT, *General Agreement on Tariffs and Trade*) Kennedy-fordulójának (1964–67) tárgyalásain a közös kereskedelempolitika terén.

Atomenergia Közösség, Euratom) az addig különálló intézményeik összevonása nyomán immár egyetlen döntés-előkészítő és végrehajtó szervvel, az egységes Európai Bizottsággal működtek tovább.

Az intézmény fénykorát a francia *Jacques Delors* 1985 és 1995 közötti elnöki időszaka jelentette. Delors jelentős szerepet játszott két, az integrációs folyamatban mérföldkövet jelentő szerződés, az Egységes Európai Okmány (1986/1987), valamint az Európai Uniót megteremtő Maastrichti Szerződés (1992/1993) létrehozásában, és alig akad olyan uniós politika, amelyet a reformjai ne érintettek volna (lásd még az I. fejezetben). Ám mindezek nyomán előtérbe került két, a Bizottságot ma is terhelő kihívás: a demokratikus deficit és a menedzsmentdeficit problémái. Előbbi az uniós döntéshozók és az európai polgárok közti valós vagy vélt nagy távolságra; míg utóbbi az uniós hatáskörök folyamatos bővülése nyomán az intézményben állandósult kapacitás- és információhiányra utal.

Alig három évvel Delors távozását követően a Bizottság történetének legmélyebb válságába süllyedt. 1998-ban az Európai Számvevőszék jelentős mértékű uniós források rendellenes felhasználását jelezte. A luxemburgi *Jacques Santer* által vezetett testülettel szemben az Európai Parlamentben kezdeményezett bizalmatlansági indítvány ugyan – 293 szavazattal 232 ellenében – elbukott, ám az elnök beleegyezésével felállított szakértői bizottság két jelentése megrázta a közvéleményt. Ahogyan az első jelentés gyakran idézett záró bekezdése fogalmazott: az intézményben „nehéz egyetlen olyan személyt találni, akinek a legcsekélyebb felelősségérzete lenne”.³ Santer már az első jelentés nyomán – bár annak hangvételét teljes mértékben elutasította – a Biztosok Kollégiumának lemondása mellett döntött.

Az olasz *Romano Prodi* (1999–2004) elnöki időszakának legfontosabb kihívása így a Bizottság iránti bizalom helyreállítása volt. A széles körű intézményi reform megalapozta az intézmény mai szervezetét és működését. Őt a portugál *José Manuel Barroso* (2004–2014), majd a luxemburgi *Jean-Claude Juncker* (2014–2019) követte. Noha utóbbi jelölését az Európai Tanácsban a brit és a magyar miniszterelnök is ellenezte,⁴ kinevezését az Európai Parlament végül nagy többséggel támogatta. 2019-ben a német *Ursula von der Leyen* esetében fordított helyzet állt elő: személyét a tagállamok állam- és kormányfői lényegében egyhangúan elfogadták,⁵ a Parlament – a csúcsjelölti (*Spitzenkandidat*) rendszert övező heves viták közepette – mégis csupán hajszálnyi többséggel szavazta meg.⁶

³ CIE 1999.

⁴ A Bizottság elnökének személyére az Európai Tanács minősített többséggel tesz javaslatot.

⁵ Von der Leyen kapcsán az a furcsa helyzet állt elő az Európai Tanácsban, hogy a német jelöltreől hozott döntés során egyedül *Angela Merkel* német kancellár tartózkodott, holott egyébként von der Leyen az egyetlen olyan politikus, aki korábban Merkel valamennyi kormányában miniszteri tisztséget viselt. Ennek oka, hogy a németországi nagykoalíciós megállapodás értelmében a német európai biztosra vonatkozó javaslatot mindkét koalíciós partnernek támogatnia kellett volna, ám a szociáldemokraták nem értettek egyet von der Leyen jelölésével.

⁶ A Bizottság elnökét az Európai Parlament tagjainak többségével választja meg, ami 2019 júliusában 374 szavazatot kívánt. Von der Leyen kinevezésére 383 igen, 327 nem, valamint 22 tartózkodás és érvénytelen szavazat mellett került sor (lásd még a 19. lábjegyzetet).

Brüsszelből nézve – Egy ország egy biztos

Az EU-reformokkal egyidős az a kérdés, vajon egészséges dolog-e, ha a Bizottság létszáma mindenkor arányosan követi a taglétszám bővülését. Régen, amikor még csak 6 tag volt, a *nagyok* kaptak két biztost, a *kicsik* egyet-egyet. Akkoriban még egyáltalán nem tűnt kérdésesnek, hogy minden ország jelen van a testületben legalább egy biztossal. Az 1970-es években a britek, az 1980-as években a spanyolok újabb két biztost jelölhettek, míg a gyarapodó kicsikkel az 1990-es évek végére a biztosok száma már meghaladta a húszat. Mindenki azt kérdezte, mi lesz itt, ha további 10-12 ország csatlakozik az Unióhoz? Már 20 főnél is látható volt, hogy nehéz a bizottsági teendőket 20 egyforma súlyú önálló területre bontani.

Az EU-intézmények radikálisabb reformja először az 1997-es Amszterdami Szerződés tárgyalásakor került formálisan is napirendre (hatályba lépett 1999-ben). A szerződést előkészítő 1997-es noordwijki informális csúcstalálkozón vetette fel Jacques Chirac francia elnök, hogy a bővítés után a Bizottság létszáma ne kövesse a tagság növekedését, sőt, a testület mérete csökkenjen le radikálisan (ő 10 főt javasolt).

Ez végül nem kapott támogatást, de a *kis bizottság* ötlete azóta is minden reform idején asztalra kerül. Ennek jegyében szüntette meg a Nizzai Szerződés a *nagyok* kettős bizottsági tagságát, majd vetette fel – először az utóbb megbukott Alkotmányos Szerződés (2002-ben), majd a helyére lépő Lisszaboni Szerződés (véglegesítve 2007-ben, hatályos 2009 óta) –, hogy amennyiben a tagországok egyhangúlag nem döntenek másként, úgy 2014-től a Bizottság létszáma legalább harmadával legyen kisebb a tagországok számánál. Azaz egyharmadnyi ország mindig *rotáljon* a tekintetben, hogy éppen van-e biztosja, vagy nincs. A tagországok azonban azóta is minden ciklus előtt úgy döntenek, hogy maradjon fenn valamennyi EU-tag számára a biztosküldés lehetősége.

Az elmúlt két évtizedben alig volt olyan bizottsági ciklus, hogy egy vagy több új tagállam ne csatlakozott volna az Unióhoz. A biztosok ülésén többnyire nem egyes tagállami ügyekről van szó, ám kívülről érkező a *saját biztos* egyfajta presztízst is jelent. Úgyhogy egyetlen új ország sem akarta eddig kockáztatni, hogy egy-két évvel a taggá válás után 5, esetleg 10 évre elveszítsék a biztosküldési lehetőségüket. „Előbb mindenki tapasztalja meg, hogy neki is volt már egy-két biztosja, mielőtt intézményesülhet, hogy aztán egy időre esetleg elesik ettől” – fejtette ki a tipikus keleti álláspontot a térség egyik külügyminisztere. Így aztán egyelőre mindig marad az egy ország – egy biztos elv.

(Szerző: Fóris György)

2. Szerepe⁷

2.1. Jogalkotási előterjesztő

Az Unió politikai rendszerében a Bizottság minden bizonnyal legfontosabb jogosítványa a rendes jogalkotási eljárásban (*ordinary legislative procedure*) – az integrációs együttműködés főszabály szerint alkalmazott jogalkotási eljárásában – érvényesülő *előterjesztési monopóliuma*. Az *Európai Unió működéséről szóló szerződés* (a továbbiakban röviden:

⁷ A Biztosok Kollégiumát és a Bizottság szerepét bemutató, az intézmény által közzétett rövidfilmet lásd: www.youtube.com/watch?v=nWpgOIEPO_Y (A letöltés időpontja: 2019. 07. 15.)

EUMSZ) 294. cikkében leírt eljárás a Bizottság, az Európai Parlament és a Tanács között folyamatos együttműködést kíván. Ennek során az első lépést a Bizottság teszi meg az Európai Unió Hivatalos Lapjában is közzétett jogalkotási javaslat kibocsátásával. Mi több, az eljárás első olvasatának nagy részében ura marad az általa tett előterjesztésnek: azt módosíthatja vagy akár vissza is vonhatja egészen addig, amíg arról a Tanács véleményt nem nyilvánít. A jogalkotási javaslatok születésének útjára a későbbiekben – a bizottsági döntés-előkészítés és döntéshozatal kapcsán – még részletesebben visszatérünk. Ez azért is fontos, mert a megszülető uniós jogi normák az elfogadásukat követően rendszerint hosszú ideig nagyrészt változatlan formában hatályban maradnak, és akár évtizedekre meghatározzák az érintett szektor fejlődésének fő irányait, ami felértékeli a gondos előkészítést és a kiterjedt konzultációt azok kialakítása során. Egyúttal felhívja a figyelmet arra, hogy a sikeres uniós tagság, illetve a sikeres uniós működés minden bizonnyal legfontosabb követelménye – a tagállamok, valamint az érintett gazdasági és társadalmi szereplők számára egyaránt – az uniós jogszabályok tartalmának eredményes alakítása a közösségi döntéshozatalban hozzáférhető érdekérvényesítési eszközök hatékony alkalmazásával.

Brüsszelből nézve – A javaslatok ura

Különösen „kezdő brüsszeliként” eleinte nem evidens, miért olyan fontos a Bizottság kezdeményezési/visszavonási joga. Mindenki főként a döntéshozási jogra figyel...

Egy példa az előbbiekre is. A 2000-es évek elején a Prodi-bizottság tett bizonyos lépéseket azért, hogy Európa-szerte teremtsenek egységes autópályadíj-rendszert. Az elképzelés az volt, hogy az ebből befolyó pénz meghatározó hányadát úthálózat-fejlesztésre kellett volna fordítani. Kiderült, a legnagyobb nehézséget nem az általános matricarendszer elfogadtatása, nem is a díjtétel majdani megtárgyalása ígérte, hanem az, hogy egyes tagországok – a skandinávok, valamint az angolszászok – elvi kérdésnek tekintették, hogy EU-szintű jogszabály ne írja elő a számukra, mire költik adóbevételeiket.

Bár ők is úthálózat-fejlesztésre használnák a befolyó tételeket, ám ennek az ő olvasatukban nem lehet alapja egy szupranacionális szabályozás. Adóról, e felfogás szerint, csak nemzeti törvény rendelkezhet (ezért az adózás nagy részénél mindmáig vétőjoga van minden tagországnak). Egy pillanatra felmerült, hogy ez esetben a majdani jogszabály kötelező előírás helyett határozott ajánlasként javasolja az adóbevételek útfelújítás érdekében történő hasznosítását. A Bizottság azonban ezen a ponton már a visszavonást választotta. Mint az akkori indoklás fogalmazott, a testület nem azért kezdeményezte az új egységes díjat, hogy a nemzeti büdzsék újabb bevételhez jussanak – már ahol nem létezett addig is ilyen rezsím –, hanem újabb forrásokat akartak generálni az úthálózat finanszírozására. Ha ez jogilag nem garantálható, akkor elvben az sem zárható ki, hogy egyik-másik uniós ország kormánya például a következő parlamenti választásra fordítsa az összeget. A Bizottság – úgy érezvén, ilyen formán nem volna szavatolható a kezdeményezés eredeti szándéka – az egész csomag visszavonása mellett döntött.

(Szerző: Fóris György)

2.2. Végrehajtó hatáskörök

Az uniós jogszabályok és egyéb döntések végrehajtása túlnyomó részben a tagállamok igazgatási (és igazságszolgáltatási) szerveinek közreműködésével történik, a Bizottság ellenőrzése mellett. Míg a nemzeti politikai rendszerekben a kormányzat központi szerepet játszik a parlament által hozott törvények, valamint az egyéb közpolitikai döntések gyakorlati megvalósításában, a Bizottság mozgásterét szűkebb téren, hiszen az uniós jog és politikák érvényesülése a tagállamok aktív cselekvését igényli és feltételezi. Mindazonáltal a Bizottság is rendelkezik közvetlen végrehajtó hatáskörökkel. Ezeket érintjük a továbbiakban a komitológia, a közvetlen végrehajtó funkciók, valamint a költségvetés vonatkozásában.

A francia *comité* (bizottság) szóból képzett *komitológia* kifejezés eredetileg azon, a tagállamok képviselőiből álló testületekre utalt, amelyek feladata a Bizottság végrehajtó jellegű jogalkotó tevékenységének ellenőrzése volt egy adott témakörben vagy területen. A Lisszaboni Szerződés nyomán ez ma már csupán részben igaz: a komitológiai eljárások egy részében manapság nem vesznek részt ilyen bizottságok. A mindennapi gyakorlatban azonban továbbra is a komitológia keretében születik az uniós jogi normák jelentős többsége. Az EUMSZ 290. cikke kimondja, hogy a Bizottságnak uniós jogszabályban felhatalmazás adható olyan jogi aktusok elfogadására, amelyek az érintett jogszabály egyes nem alapvető rendelkezéseit kiegészítik vagy akár módosítják (felhatalmazáson alapuló jogi aktusok). A társjogalkotó Parlament és Tanács azonban adott határidőn belül kifogást emelhet a tervezett jogi aktus ellen, vagy akár a Bizottságnak adott felhatalmazás visszavonásáról is határozhat. A 291. cikk pedig lehetőséget ad arra, hogy amennyiben valamely uniós jogszabály megvalósítása egységes feltételeket kíván, a Bizottság – és egyes esetekben a Tanács – ezek kialakítása végett végrehajtói hatásköröket gyakoroljon, ami leginkább alacsonyabb szintű, végrehajtó jellegű jogi aktusok elfogadását jelenti (végrehajtási jogi aktusok). Ezek tervezeteit azonban – a komitológia eredeti funkciójának szellemében – előzetesen be kell mutatnia a tagállamok képviselőiből álló komitológiai bizottságoknak, amelyek egyetértése szükséges ahhoz, hogy a javasolt jogi normák hatályba léphessenek.

A Bizottság ugyanakkor nem csupán alacsonyabb szintű jogalkotóként, de végrehajtó hatóságként is szerepet kap az uniós jogszabályok érvényesítésében. Például a versenypolitika terén, ahol az egységes belső piac *versenyhatóságaként* működik. E minőségében a figyelme négy fő területre összpontosul: a monopóliumok és a kartellek elleni fellépésre, a piaci erőfölénnyel való visszaélés eseteire, a vállalati összeolvadásokra, valamint a tiltott állami támogatásokra.⁸ Ezek körében maga dönti el, hogy mely ügyeket vizsgál, illetve széles körű eszközökkel rendelkezik a jogellenes cselekmények feltárására, beleértve a helyszíni vizsgálatokat vagy akár magánlakások és gépkocsik átvizsgálását. Amennyiben megállapítja az uniós versenyszabályok megsértését, bírságot szabhat ki. A Bizottság által e téren hozott egyik-másik döntés jelentős közfigyelmet váltott ki, és nem csak Európában. Ilyen

⁸ A tiltott állami támogatások körébe tartozó ismertebb esetek között említhető a Bizottság 2010-ben hozott határozata, amelyben megállapította, hogy egy a magyar kormány és a Magyar Olaj- és Gázipari Nyrt. (MOL) között 2005-ben kötött megállapodás, valamint a hazai bányászati törvény 2008. évi, a MOL számára kedvező módosítása ellentétes a belső piaci szabályozással. A MOL keresete nyomán azonban 2013-ban a Törvényszék, majd 2015-ben az Európai Unió Bírósága kimondta, hogy a szóban forgó megállapodás nem tekinthető szelektív jellegűnek és nem áll összefüggésben a későbbi törvényt módosítással. A bírósági határozatok nyomán a Bizottság 2015 októberében ennek megfelelően módosította a határozatát.

volt például a Microsoft elleni elmarasztaló határozata 2004-ben, ami piaci erőfölénnyel való visszaélésre hivatkozva csaknem félmilliárd eurós büntetést rótt a társaságra. A közel-múlt nagyobb visszhangot kiváltó döntései közé tartozott a 2016-ban négy kamiongyártó cégre (DAF, Daimler, Iveco, Volvo/Renault) kiszabott 3 milliárd eurós büntetés (a kartell bejelentő ötödik társaság, a MAN mentesült a szankciók alól), vagy a Google-ra 2017-ben és 2018-ban kirótt bírságok, valamint a Gazprommal szemben 2011-ben, illetve az Amazonnal szemben 2019-ben indított vizsgálatok.

A tiltott állami támogatások körében a Bizottság 2015-ben 20 millió, illetve 30 millió euró befizetésére kötelezte a Fiatot és a Starbucksot a luxemburgi és a holland nemzeti költségvetésekbe, mert a két cég által az említett országokban élvezett adókedvezményeket a piaci versenytársakra nézve hátrányosnak minősítette. 2016-ban hasonló döntést hozott az Apple esetében, aminek nyomán az amerikai társaságnak 13 milliárd eurót kellett befizetnie az ír állami költségvetésbe. Az elutasított vállalati összeolvadások körében emlékezetes a Volvo és a Scania (2000), a General Electric és a Honeywell (2001), valamint a Ryanair és az Aer Lingus (2007) egyesüléseinek megakadályozása. A General Electric és a Honeywell esete azért is különösen érdekes, mert a Bizottság úgy tiltotta meg a két amerikai vállalat összeolvadását, hogy azt korábban az Amerikai Egyesült Államok versenyhatósága már jóváhagyta. Persze mindezekhez érdemes hozzátenni, hogy a Bizottság versenyjogi eljárásainak túlnyomó része elmarasztalás nélkül, illetve a bejelentett vállalati egyesülések engedélyezésével zárul.

Az intézmény végrehajtó hatásköreit illetően végül szükséges utalni annak *költségvetési szerepére*. A Bizottság felelős ugyanis az Unió többéves pénzügyi kereteinek és éves költségvetéseinek előkészítéséért, valamint az elfogadott éves költségvetések végrehajtásáért. Bár, amint arról már szó esett, az uniós politikák megvalósítását és annak során a kapcsolódó költségvetési források kezelését túlnyomó részben tagállami igazgatási szervek végzik, ezek tevékenységét e tekintetben a Bizottság ellenőrzi, és végső soron az intézmény felelős a felhasznált uniós pénzügyi források szabályszerű elköltéséért.⁹ Ez különös hangsúlyt kap az uniós költségvetés jelentős részét – a 2014–2020 közötti időszak többéves pénzügyi keretének közel 70%-át – kitevő kohéziós politika és közös mezőgazdasági politika területein. A Bizottság mindezek kapcsán beszámolási kötelezettséggel és felelősséggel tartozik az Európai Parlament mint az Unió zárszámadási hatósága felé.¹⁰

2.3. A szerződések óre

A Bizottság – mint a közösségi érdekek és szempontok letéteményese az Unió politikai rendszerében – kitüntetett szerepet kap a szerződésekben rögzített kötelezettségek érvényesítése terén. A *szerződések óre* szerepének kapcsán az EUMSZ kimondja, hogy „ha a Bizottság megítélése szerint egy tagállam a szerződésekből eredő valamely kötelezettségét nem teljesítette, az ügyről indokolással ellátott véleményt ad, miután az érintett államnak lehetőséget

⁹ Bizonyos programokat és költségvetési forrásokat közvetlenül a Bizottság kezel, egyes esetekben pedig harmadik országok – azaz nem uniós tagállam országok – kormányaival vagy nemzetközi szervezetekkel működik együtt e téren, különösen a nemzetközi fejlesztési együttműködés és a humanitárius segítségnyújtás keretében.

¹⁰ Az uniós költségvetési források szabályszerű elköltésének szavatolása terén fontos szerepet játszik a Bizottság részét képező, ám függetlenül működő Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF, *European Anti-Fraud Office*).

biztosított észrevételei megtételére. Ha az érintett állam a Bizottság által meghatározott határidőn belül nem tesz eleget a véleményben foglaltaknak, a Bizottság az Európai Unió Bíróságához fordulhat.¹¹ Amennyiben pedig a Bíróság elmarasztaló ítéletet hoz, ám az érintett tagállam nem teljesíti az abban foglaltakat, a Bizottság szintén a Bíróságnál kezdeményezheti bírság kiszabását. A gyakorlatban azonban tagállami jogsértés esetén – amelyek száma évente több ezerre rúg – a Bizottság igyekszik az uniós jog érvényesülését bírósági eljárás nélkül biztosítani. Különös figyelmet fordít továbbá az ilyen esetek megelőzésére a tagállamokkal fenntartott folyamatos párbeszéd révén.

A *kötelezettségsegzési eljárások* alapját rendszerint állampolgárok, gazdasági szereplők vagy egyéb szervezetek által tett bejelentések, a bizottsági apparátus által érzékelt hiányosságok, avagy egy tagállam értesítési kötelezettségének elmulasztása (például egy uniós irányelv nemzeti jogba történő átültetésének megtörténtét illetően) jelenti. Ilyen esetekben a Bizottság először informális, majd szükség esetén hivatalos értesítést küld az érintett tagállamnak, és felkéri az észrevételei közlésére. A kézhez kapott válasz tükrében vagy annak hiányában úgynevezett indokolt véleményt bocsát ki, amelyben feltárja az okokat, amelyek alapján úgy véli, hogy uniós jogsértés áll fenn, és felhívja a tagállamot ezek orvoslására a megjelölt határidőn belül. Mindezek rendszerint eredménnyel járnak: a szóban forgó esetek csaknem háromnegyede már a hivatalos értesítés szakaszában lezárul, és kevesebb mint tizedük végződik bírósági ítélettel. Ez azonban némi időt vesz igénybe. Márpedig, amint arra *Manuel Szapiro* is utal a Bizottságot bemutató ismert kézikönyvében: a tagállamok tudatosan használják ezt az időt stratégiai érdekeik előmozdítására.¹² Az uniós jogi kötelezettségeknek való megfelelés késleltetése ugyanis akár döntőnek bizonyulhat egyes hazai gazdasági szektorok és szereplők versenyképességének megőrzését illetően az egységes belső piacon. Ezért a Bizottság az elmúlt évtizedben komoly erőfeszítéseket tett az eljárások felgyorsítása érdekében, ami azonban csak részleges eredményeket hozott.

A szerződések tagállamokkal szembeni kikényszerítésének sajátos esetét jelenti az EUSZ 2. cikkében foglalt alapértékek megsértésének veszélye vagy megtörténte. Az uniós szintű fellépés lehetőségét ilyen esetekben az Amszterdami Szerződés (1997/1999) teremtette meg. Az EUSZ 7. cikke szerinti többlépcsős eljárásban a Bizottság szintén fontos szereplő, különösen kezdeményezési jogosítványai révén. Ezen eljárás alkalmazására azonban – a tagállamok egymással szembeni óvatossága nyomán – komoly szándék a közelmúltig nem mutatkozott. Ezt érzékelve a Bizottság 2014-ben új kezdeményezést jelentett be. Az intézmény által létrehozott és működtetett úgynevezett *jogállamiság-mechanizmus* – ami nem igényli a tagállamok képviselőiből álló Európai Tanács és a Tanács, valamint az Európai Parlament közreműködését – három szakaszból áll. Az eljárás első szakaszában a Bizottság saját elhatározása nyomán előzetes értékelést készít, és amennyiben arra a megállapításra jut, hogy egy tagállamban fennáll a jogállamiság sérülésének rendszerszerű veszélye, párbeszédet kezdeményez. Ennek eszköze az úgynevezett jogállamiság-vélemény megküldése, valamint a tagállam válasza. Mindez a felek között, a nyilvánosság kizárásával zajlik. Amennyiben ez nem hoz eredményt, és a Bizottság bizonyítottan véli a veszélyt, valamint azt tapasztalja, hogy a tagállam nem teszi meg a szükséges intézkedéseket, akkor immár nyilvános, úgynevezett jogállamiság-ajánlást küld a részére, amire az szintén válaszol. A harmadik

¹¹ EUMSZ 258. cikk.

¹² SZAPIRO 2013, 230.

szakasz pedig mindezek nyomán azt eredményezheti, hogy a Tanácshoz fordul az EUSZ 7. cikkének aktiválása végett. A Bizottság 2016 januárjában első alkalommal jelentette be a jogállamiság-mechanizmus alkalmazását Lengyelországgal szemben. Ezt 2016-ban két, majd 2017-ben egy további jogállamiság-ajánlás kibocsátása követte a tagállam felé. Mivel ezek nem hoztak érdemi változást, 2017 decemberében kezdeményezte a 7. cikk szerinti eljárás megindítását a Tanácsnál.

2.4. Az Unió nemzetközi képviselete

A Bizottság fontos szerepet kap az Unió külkapcsolataiban és az integrációs közösség nevében folytatott nemzetközi tárgyalásokon, különösen a közösségi elvű külkapcsolati politikák körében.¹³ Az intézmény „a közös kül- és biztonságpolitika, valamint a Szerződések által meghatározott más esetek kivételével ellátja az Unió külső képviseletét”.¹⁴ Ezzel szemben csekély szerepet játszik a szűkebb értelemben vett uniós kül- és biztonságpolitika alakításában, ami elsősorban az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) feladata. Az integrációs közösség külső cselekvésének összehangolását illetően ezért is fontos a Lisszaboni Szerződés azon újítása, miszerint az Unió mindenkori külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője – akinek munkáját e minőségében az EKSZ segíti – egyben a Biztosok Kollégiumának alelnöke is. A Bizottság nemzetközi feladatainak ellátásában az elnök, a külkapcsolatokért felelős alelnök, valamint a közösségi elvű külkapcsolati politikákért, illetve a külkapcsolati vonatkozásokkal rendelkező belső politikákért felelős európai biztosok egyaránt részt vesznek. Az intézmény tisztviselői pedig jelen vannak a főképviseelő és az EKSZ irányítása alatt álló, a világ több mint száznegyven országában működő európai uniós külképviseleteken (EU-delegációk).

A Bizottság fontos szerepet kap az Unió *bővítéspolitikájában*. Az EUSZ 49. cikke ugyan csupán közbevetőleg említi, hogy a Tanács konzultációt folytat a Bizottsággal, mielőtt – az Európai Parlament egyetértésével – határoz a csatlakozási kérelmekről, ám a csatlakozási folyamat jelentős része valójában a bizottsági adminisztráció közreműködésével zajlik. Az Európai Tanács és a Tanács által hozott politikai döntések háttérében álló szakmai munka koordinálására ugyanis egyedül a Bizottságnak a szomszédsággal és a bővítési tárgyalásokkal foglalkozó főigazgatósága (DG NEAR) rendelkezik kapacitással és szakértelmel. Ez a főigazgatóság az, amely többek között elvégzi a csatlakozni kívánó ország teljes jogrendszerének átvilágítását, ami egyáltalán lehetővé teszi a tárgyalásokat; illetve a csatlakozási folyamatban évente kibocsátja a tagjelölt teljesítményét értékelő és számára elérendő célokat meghatározó úgynevezett országjelentéseket.

¹³ Az Unió mindmáig kormányközi keretek között működő közös kül- és biztonságpolitikája (CFSP, *Common Foreign and Security Policy*), illetve annak részeként a közös biztonság- és védelempolitika (CSDP, *Common Security and Defence Policy*) mellett az integrációs közösség közösségi elvű külkapcsolati politikái közé tartozik mindenképp a közös kereskedelempolitika, a nemzetközi fejlesztési együttműködés, valamint a humanitárius segítségnyújtás.

¹⁴ EUSZ 17. cikk (1) bekezdés. Itt érdemes utalni az akkori Európai Közösségek Bírósága egyik 1970. évi ítéletében megfogalmazott alapelvre, miszerint az Unió minden olyan területen külkapcsolati hatáskörrel bír, és ennek birtokában nemzetközi szerződéseket köthet, ahol belső politikai hatáskörrel rendelkezik, és azt ténylegesen gyakorolta (ERTA-elv). Az ERTA-elv részletesebb kifejtését lásd: VOOREN–WESSEL 2014, 80–88.

Ennél is fontosabb azonban a Bizottság szerepe az egyetlen kizárólagos uniós hatáskörbe tartozó külkapcsolati politika, a *közös kereskedelempolitika* terén. Az 1960-as évek közepe óta a Bizottság képviseli a tagállamokat nemzetközi multilaterális kereskedelmi fórumokon, valamint tárgyal az integrációs közösség egésze nevében külső kereskedelmi megállapodásokról.¹⁵ Nem csupán az uniós tagállamok, de maga az Unió is teljes jogú alapító tagja a Kereskedelmi Világszervezetnek (WTO, *World Trade Organisation*). Ez utóbbi keretében a Bizottság képviselője szólal fel a tagállamok nevében, és valamennyi tagállam nevében szavaz, az uniós országok számának megfelelő számú egységes szavazatot képviselve. Nemzetközi kereskedelmi szerződések esetében újdonság, hogy a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése óta az Európai Parlamentnek az integrációs közösség valamennyi ilyen megállapodásához előzetes egyetértését kell adnia. Ennek során a parlamenti testület a Bizottság által megtárgyalt egyezményt vagy teljes egészében jóváhagyja, vagy teljes egészében elutasítja (egyetértési eljárás). Ez felértékel néhány korábban sokszor háttérbe szorult szempontot e téren, különösen az emberi jogok és a jogállamiság, a környezetvédelem vagy éppen a megfelelő munkaügyi szabályok és sztenderdek érvényesülését illetően az adott partnerországban. Ezekre manapság a Bizottság is érezhetően nagyobb figyelmet fordít a nemzetközi kereskedelmi tárgyalásokon.

2.5. Közvetítés és koordináció a tagállamok között

Végül, de nem utolsósorban a Bizottság fontos szerepet játszik a tagállamok közti közvetítésben az integrációs közösség szintjén. Ennek egyik eszköze a *nyitott (nyílt) koordinációs módszer* (*Open Method of Coordination, OMC*). Ez az 1990-es évek második felében jelent meg az integrációs együttműködés eszköztárában, eredetileg a gazdasági és monetáris politikában, ám idővel használatossá vált egyéb területeken is, mint a foglalkoztatáspolitikában, a szociálpolitika, az oktatáspolitikában vagy a környezetvédelem. Olyan mechanizmusról van szó, amely a tagállami politikák közelítését szolgálja egy adott témakörben közös célok kitűzése, a teljesítmény egymáshoz is mért értékelése, valamint az ezeket kísérő közpolitikai tanulási folyamat révén. Főként akkor alkalmazzák, ha az uniós szabályozás szükségesnek tűnik ugyan, ám azt a tagállamok közti eltérések és viták mégsem teszik lehetővé. Lényege, hogy a Tanácsban a tagállamok a Bizottság közreműködésével közpolitikai célokat és az azok elérését szolgáló útmutatást határoznak meg, ám ezek nem válnak jogi kötelezettséggé, ezért a megvalósításuk mindvégig önkéntes marad, és nem kikényszeríthetők. A célok elérését szolgáló eszközöket valamennyi tagállam maga választja meg. A Bizottság hozzájárulása azonban a közpolitikai tanulási folyamat magja: az intézmény szervezi a tagállami gyakorlatok megvitatásának fórumait, a tagállami beszámolókat összeveti a rögzített mutatókkal és más tagállamok eredményeivel, közzéteszi a jó gyakorlatokra vonatkozó tapasztalatokat, valamint szükség szerint ajánlásokat fogalmaz meg. Bár a nyitott (nyílt) koordinációs módszer gyenge pontja sokak szerint az együttműködés önkéntessége és a szankciók hiánya, gyakran éppen a rugalmasság és a tagállamok egymás közötti párbeszéde az, ami megfelelően kedvező eredményeket hoz.

¹⁵ Az Unió által kötött nemzetközi megállapodások létrehozásának eljárását, valamint a Bizottság szerepét illetően lásd még az EUMSZ 218. cikkét.

3. A Biztosok Kollégiuma és a biztosi kabinetek

Amint arról már szó esett, a Bizottság kétarcú intézmény. Megnevezése egyszerre utal egy politikai testületre, a Biztosok Kollégiumára, valamint a kiterjedt, főként uniós tisztviselőkből álló bizottsági adminisztrációra. E két szint között helyezkednek el és azok között közvetítenek, illetve az európai biztosok számára fontos információs szűrőt jelentenek a közvetlen munkatársaikból álló biztosi kabinetek. A *Biztosok Kollégiuma* – az ESZAK főhatóságaként – eredetileg kilenctagú testület volt, amelybe az alapító tagállamok közül Franciaország, a Német Szövetségi Köztársaság és Olaszország két-két, míg a Benelux országok egy-egy tagot jelöltek. Létrehozásának célja az integrációs közösség azon, tagállami érdekektől és pártpolitikai csatározásoktól mentes intézményének kialakítása volt, amely a közösség egészének szempontjait szem előtt tartva biztosítja annak működését, illetve az integrációs folyamat további fejlődését. Ezt tükrözi mind a mai napig az EUSZ azon előírása, miszerint a Bizottság feladatainak ellátása során teljes mértékben független, és annak tagjai nem kérhetnek és nem fogadhatnak el utasításokat semmilyen kormánytól, intézménytől, szervtől vagy más szervezettől.¹⁶ Egy további érdekes megnyilvánulása az a szimbolikus gyakorlat, miszerint az európai biztosok a Biztosok Kollégiumának ülésein nem említik országuk nevét, amikor annak sajátos szempontjaira hivatkoznak, hanem *az ország, amelyet a legjobban ismerek (the country I know the best)* fordulattal élnek. Ezzel is jelzik, hogy az integrációs közösség egészének érdekében végzik munkájukat.

Brüsszelből nézve – Az ország, amelyet legjobban ismerek

A Biztosok Kollégiumával – az országonkénti egy-egy biztossal – kapcsolatban gyakori vélekedés, hogy tanácskozásuk voltaképpen nem egyéb, mint a tagállami érdekérvényesítés egy másik, bizottsági köntösbe csomagolt formája, és hogy minden biztost úgymond otthonról vezérelnek.

Ez utóbbi jogi szempontból biztosan nincs így: a már kinevezett biztos kizárólag a testület elnökének, illetve – kollégáival együtt – az Európai Parlamentnek tartozik felelősséggel, és tagországi kormány ugyanúgy nem adhat neki utasítást, miként nem vonhatja kérdőre, illetve – a legfontosabb – nem hívhatja őt vissza. Informálisan azonban mindez nem is feltétlenül kizárható. Ami mégis ellene szól, az leginkább két tényező. Egyrészt nem ritka, hogy egy biztost kiküldő kormány az előbbi mandátumának félidejében elveszti a választást, és az új kormány távolról sem ápol szoros kapcsolatot a megörökölt biztosaival. *Másrészt, a súlyosabb ok, hogy a biztos napi munkája, a munkájához kötődő sikerélménye olyan projektekhez kapcsolódik, amelyek hatótávolsága nem egy országra, hanem egy kontinensre, futamideje pedig nem a következő választásokig, hanem esetleg évtizedekre szól.*

¹⁶ EUSZ 17. cikk (3) bekezdés. Itt érdemes megjegyezni, hogy az EUMSZ 245. cikke a tagállamok számára szintén kötelezettségként fogalmazza meg az európai biztosokkal kapcsolatban, hogy „a tagállamok tiszteletben tartják a függetlenségüket, és nem kísérik meg befolyásolásukat feladatuk ellátása során”.

Egy példa: 1995-ben a frissen megválasztott francia elnök, Jacques Chirac elérte, hogy az akkor megalakuló új Bizottságban a francia biztos megkapja a pénzügyi területet. Chirac számára logikus volt, hogy leendő pénzügyi EU-biztosnak az addigi francia pénzügyminisztert, Yves-Thibault de Silguy-t javasolja. Silguy, ha a mai – nemzeti frontos – értelemben nem is volt túlzóan nacionalista, de nem is volt européer. A Franciaország először elvet képviselő politikai iskolához tartozott. Pénzügyi biztosként azonban a fő feladata a leendő közös pénz, az euró bevezetésének előkészítése volt. Öt éven át erről szólt minden fontosabb munkája, nyilatkozata, dokumentuma. Cserébe az öt év végére Yves-Thibault de Silguy az egyik leginkább proeurópai francia lett Brüsszelben. A munkája európaivá tette.

(Szerző: Fóris György)

Mindazonáltal a Biztosok Kollégiuma korántsem mentes a tagállami szempontoktól. Ez az egyik oka annak, hogy bár a Lisszaboni Szerződés nyomán az EUSZ 17. cikke kimondja, hogy „2014. november 1-jétől a Bizottság – az elnökével és az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjével együtt – a tagállamok számának kétharmadával megegyező számú tagból áll, kivéve, ha az Európai Tanács egyhangúlag eljárva e szám megváltoztatásáról határoz”, az európai biztosok száma ma is megegyezik a tagállamok számával. Azaz továbbra is érvényesül az *egy ország, egy biztos* elve. A Lisszaboni Szerződés ratifikálásáról tartott sikertelen első írországi népszavazást követően ugyanis az Európai Tanács 2008. decemberi ülésén az állam- és kormányfők egyetértettek abban, hogy „a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése esetén a szükséges jogi eljárásoknak megfelelően határozatot hozznak arra vonatkozóan, hogy a Bizottság továbbra is a tagállamok egy-egy állampolgárából álljon”.¹⁷ Bár e döntés közvetlenül a szerződés ratifikációjának elősegítését szolgálta, azt számos tagállam örömmel fogadta. Az európai biztosok ugyanis, bár valóban óvakodnak attól, hogy hazájuk érdekkijáróiként tűnjenek fel, tagállami kormányzatuk számára mégis fontos pozíciót birtokolnak. Különösen, ha az adott biztos az országát kormányzó párthoz vagy koalícióhoz kötődő politikus. E pozíció értéke nem is elsősorban a döntések befolyásolásában, inkább az információkhoz való korai hozzáférésben ragadható meg. Mivel ez utóbbi az eredményes érdekérvényesítés fontos feltétele az Unió politikai rendszerében is – ahogyan azt az érdekérvényesítők gyakran említik: nem azt kell ismerni, aki a levelet aláírja, hanem azt, aki megfogalmazza –, a korai információk sokszor igen értékesek a tagállamok számára.

A Biztosok Kollégiumának kinevezése többlépcsős eljárás. A testület a mindenkori európai parlamenti választások évének novemberében kezdi meg ötéves mandátumát. A Lisszaboni Szerződés nyomán az Európai Tanács „az európai parlamenti választások eredményének figyelembevételével” tesz javaslatot a jövőendő elnök személyére a Parlamentnek,¹⁸ míg a parlamenti testület – az Amszterdami Szerződés óta – az elnököt immár nem

¹⁷ Európai Tanács 2008.

¹⁸ EUSZ 17. cikk (7) bekezdés. A szerződési cikk nyomán azonban nem egyértelmű, hogy az a választásokon győztes európai politikai párt (europárt) jelöltjére utal, avagy teret enged többségi koalíciós tárgyalásoknak a Parlamentben a választásokat követően.

csupán jóváhagyja, hanem tagjainak többségével megválasztja.¹⁹ Az európai parlamenti választások eredményére való utalás a Lisszaboni Szerződésben fontos politikai újítás, ám számottevő intézményi feszültségek forrása is. A háttérben álló szándék kettős. Egyrészt az uniós közélet – sokak által szorgalmazott, mások által ellenzett – politizálását szolgálja az európai polgárok integrációs közösség iránti érdeklődésének és elkötelezettségének növelése, illetve a demokratikus deficit csökkentése végett. A másik ok, részben ezzel összefüggésben, a Biztosok Kollégiuma és az Európai Parlament közti kapcsolatok szorosabbra fűzése, és ezen keresztül az előbbi kormányjellegének, valamint az utóbbi parlamentjellegének erősítése a mind szorosabb – azaz egyre inkább föderális jellegű – integrációs együttműködés szellemében.

A Bizottság elnökének megválasztását követően kerül sor a Biztosok Kollégiumának összeállítására. A biztosok személyére a tagállamok politikai vezetői, azaz az Európai Tanácsot alkotó állam- és kormányfők tesznek javaslatot. Így érthető, hogy a biztosjelöltek az adott ország kormánypártjának vagy kormányzati koalíciójának soraiból érkeznek. Ez az oka annak, hogy a Biztosok Kollégiumának összetétele nem az európai parlamenti választások eredményét, hanem a tagállami kormányok politikai térképét tükrözi, ami minden esetben egy politikailag vegyes testületet eredményez. Ennek egyik következménye, hogy az Európai Parlamentben nem létezik a Bizottság mögött álló politikai többség, és nem beszélhetünk ellenzékről sem. A Bizottság elnökének befolyása ugyanakkor sokat erősödött e téren. Ezt jelzi, hogy ma már vétőjoggal rendelkezik a tagállami politikai vezetők által javasolt biztosjelölteket illetően, illetve hogy a Biztosok Kollégiumának tagjai – beleértve a főképviselőt annak alelnöki minőségében – kötelesek lemondani, amennyiben az elnök arra felhívja őket.

A biztosjelöltek a kinevezésüket megelőzően meghallgatáson vesznek részt a szakpolitikai területük (portfóliójuk) szerint illetékes európai parlamenti állandó bizottság vagy bizottságok előtt, ami jellemzően politikai csatározások tárgyává válik. Ezt követően kerül sor a Biztosok Kollégiuma egészének parlamenti jóváhagyására. Az eljárás záró mozzanata az Európai Tanács minősített többséget kívánó kinevezési döntése. Az európai biztosok az Unió Luxembourgban székelő bírósága előtt tesznek esküt, majd megkezdik munkájukat. Itt érdemes azonban megjegyezni, hogy a Biztosok Kollégiuma hivatali ideje alatt mindvégig az Európai Parlamentnek tartozik felelősséggel. A parlamenti testület bármikor bizalmatlansági indítványt fogadhat el vele szemben. A leadott szavazatok kétharmados többségét és a megválasztott európai parlamenti képviselők többségének támogatását kívánó bizalmatlansági állásfoglalás esetén a Biztosok Kollégiuma köteles testületileg lemondani,

¹⁹ A Lisszaboni Szerződés újítását követően az integrációs közösség történetében első alkalommal került sor európai szintű választási kampányra a 2014. évi európai parlamenti voksolást megelőzően. Ennek során a különféle politikai családokat képviselő európai szintű politikai pártok (európártok) szintén első alkalommal állítottak jelölteket a Bizottság elnöki tisztségére (csúcsjelöltek, *Spitzenkandidaten*), arcot adva ezzel a versengésnek. Az Európai Tanács elnöke azonban a választásokat követően jelezte: az állam- és kormányfők nem feltétlenül közülük javasolnak majd, amire válaszul az Európai Parlament egyértelművé tette, hogy csakis a csúcsjelöltek köréből lesz hajlandó bizottsági elnököt választani. Az Európai Tanács végül a parlamenti testületben a legnagyobb frakciót alakító Európai Néppárt jelöltjére, a luxemburgi *Jean-Claude Junckerre* tett javaslatot, akit a Parlament nagy többséggel meg is választott. Öt évvel később az európártok ismét a csúcsjelölti rendszerben futottak neki az EP-választásoknak. 2019-ben azonban az Európai Tanács – háromnapos maratoni tanácskozást és a választásokon győztes Európai Néppárt jelöltje, a német *Manfred Weber* visszalépését követően – ezúttal nem a csúcsjelöltek közül választott, hanem a szintén német *Ursula von der Leyent* jelölte a posztra, akit a Parlament végül, ha csak hajszálnyi többséggel is, de a Bizottság elnökévé választott.

beleértve a főképviselőt annak bizottsági alelnöki minőségében. Ilyen esetre ugyan mindaddig nem került sor, ám – amint arról már szó esett – 1999-ben a Santer-bizottság a parlamenti bizalmatlansági szavazás fenyegetésének árnyékában, azt megelőzendő döntött a kollektív lemondás mellett.

A Biztosok Kollégiumán belül a brüsszeli Schuman körtéren (*Rond Point Schuman*) található csillag alakú *Berlaymont-épületben* dolgozó európai biztosok különféle szakpolitikai területekért felelnek.²⁰ A Bizottság belső szervezetének meghatározására, az alelnökök kinevezésére, az intézményre háruló feladatok csoportosítására, valamint azoknak az európai biztosok közti elosztására – azaz a biztosi portfóliók kijelölésére – az elnök jogosult. Ezt akár a Biztosok Kollégiumának hivatali ideje alatt is módosíthatja, ám erre ritkán kerül sor (bár például a brit *Jonathan Hill* lemondása 2016-ban a brexitnépszavazást követően ilyen átalakítást tett szükségessé). A portfóliók elosztása a gyakorlatban a tagállamok és esetenként a biztosjelöltek befolyásolási kísérletei mellett történik. Ezek eredményességét éppúgy meghatározza az adott tagállam, mint az érintett európai biztos súlya a testületen belül.

Érdeemes külön is szólni az Unió *külső és biztonságpolitikai főképviselőjének szerepéről* a Biztosok Kollégiumában. A mindenkori főképviselő ugyanis egyúttal a Bizottság egyik alelnöke, aki biztosítja az Unió külső tevékenységének összhangját. Ennek szellemében elnöklí a Külügyek Tanácsának miniszteri formációját is a Tanácsban. E három funkció összevonása a korábbiaknál nagyobb lehetőséget teremt az integrációs közösség külkapcsolati politikáinak harmonizálására, erősítve ezzel az Unió egységes hangját a világban. A Biztosok Kollégiumában azonban továbbra is több európai biztos foglalkozik közvetlenül vagy közvetetten uniós külkapcsolatokat érintő témakörökkel. 2014 és 2019 között ilyenek voltak az európai szomszédságpolitikáért és a bővítéspolitikáért, a közös kereskedelempolitikáért, a nemzetközi fejlesztési együttműködésért, valamint a humanitárius segítségnyújtásért és a válságkezelésért felelős biztosok, mint ahogyan nyilván érdemi külső tevékenységet folytattak például az éghajlatváltozásért és az energiapolitikáért vagy éppen a környezetvédelemért és a halászati politikáért felelős európai biztosok is. Az Unió továbbra is kormányközi jellegű, a tagállamok külpolitikai szándékai által meghatározott közös kül- és biztonságpolitikájának gondozása ezzel szemben ma már egy másik intézmény, a 2011-ben kialakított Európai Külügyi Szolgálat feladata, ami további koordinációt igényel. Ennek fontosságát hangsúlyozza az Unió *Federica Mogherini* főképviselő által 2016-ban közzétett új globális stratégiája is.²¹

A Bizottság politikai szintje kapcsán nem feledkezhetünk meg az európai biztosok személyes irodájaként és titkárságaként működő *biztosi kabinetekről*. Ezek a múltban jellemzően az adott biztossal azonos állampolgárságú munkatársakat foglaltak magukban, aminek nyomán egyes tagállamok bizonyos időszakokban érdemi befolyásuk alá vonták egy-egy közösségi politika irányítását az intézményen belül. A Santer-bizottság lemondását követően Prodi elnök által kezdeményezett reformok e téren is változásokat hoztak. Az új szabályok értelmében minden kabinet munkatársainak legalább három eltérő tagállamból

²⁰ A Bizottság központi épülete a korábban a *Dames de Berlaymont* zárda tulajdonában álló, a belga állam által 1960-ban megvásárolt területen áll, ahonnan az elnevezését kapta. Érdekességként említhető, hogy az épületet 1991-ben ki kellett üríteni a szigeteléséhez használt, ám az egészségre káros asbeszt eltávolítása végett. A munkálatok csupán 2004-ben fejeződtek be, amikor a Bizottság ismét teljes egészében birtokba vehette az immár az intézmény által megvásárolt épület irodáit.

²¹ *EEAS* (s. a.).

kell érkezniük, valamint elvárás, hogy a kabinetfőnök vagy helyettese más állampolgárságú legyen, mint az európai biztos. A kabinetet a kabinetfőnök vezeti, aki irányítja és felügyeli annak működését, biztosítja az európai biztos politikai prioritásainak érvényesülését, valamint képviseli őt a legfontosabb megbeszéléseken és tárgyalásokon. Helyettese részben az ő munkáját segíti, részben önálló felelősséggel bír meghatározott területeken. A tanácsadók egyaránt foglalkoznak az adott biztos portfóliójába tartozó, valamint más biztosok hatáskörébe eső témakörökkel. Ennek oka, hogy a kollegialitás elve jegyében valamennyi biztos beleszólással rendelkezik a Biztosok Kollégiuma elé kerülő valamennyi döntésbe, és azokért testületi felelősséget vállal.²²

Az elnöki kabinet természetesen kitüntetett szerepet játszik az intézményen belüli koordinációt illetően. Minden kabinet fontos szerepet kap ugyanakkor a biztosok közti információáramlás, az adott biztos irányítása alá tartozó főigazgatósággal való kapcsolat-tartás, a bizottsági adminisztráció felől érkező információk szűrése, valamint a külső szakértői ismeretek és információk bevonása terén. A biztosi kabinetek működésének fokozott ritmusa egyszerre kíván tapasztalatot az adott szakpolitikai területen, valamint a Bizottság működését illetően, illetve a munkájuk iránti elkötelezettséget és a munkaidőt illető nagyfokú rugalmasságot a munkatársak részéről. Utóbbiak rendszerint a harmincöt és ötven év közötti korosztályt képviselő, a kinevezését követően az európai biztossal együtt érkező bizalmi munkatársak vagy általa a bizottsági adminisztrációból választott ambiciózus tisztviselők. Előbbiek megbízatása a biztos mandátumának megszűnésével szintén lejár. Utóbbiak az új biztos érkezésével általában visszatérnek az adminisztrációba, ám a kabinetben töltött évek tapasztalatai és a kialakított kapcsolatrendszer gyakran felgyorsítják az intézményen belüli szakmai előmenetelüket.

4. A bizottsági adminisztráció és tisztviselői

A Bizottság mindennapi működésének magját az európai biztosok által irányított adminisztráció és annak tisztviselői jelentik. 2019 júliusában az intézmény közel 21 ezer uniós tisztviselőt, valamint 11 és fél ezer egyéb státuszú munkatársat, összesen mintegy 32 és fél ezer főt foglalkoztatott. Az állandó tisztviselők, illetve az ideiglenes és szerződéses alkalmazottak körében 766 magyar munkatársat találunk, ami a teljes létszám közel két és fél százaléka. Ez nagyjából megfelel a magyar állampolgárok arányának az uniós népesség egészen belül. A bizottsági alkalmazottak túlnyomó része Brüsszelben végzi munkáját, a már említett Berlaymont-épületen túl közel félszáz egyéb épületben a város európai negyedében, és azon kívül is. Több mint 4 ezren dolgoznak közülük az uniós külképviseleteken szerte a világban; több mint 3 ezer bizottsági munkatársat találunk Luxemburgban, ahol az intézmény fordítószolgálat is működik; valamint több mint másfél ezret Olaszországban,

²² Az ismert uniós lobbiszakértő, *Daniel Guéguen* azonban arra hívja fel a figyelmet, hogy a Biztosok Kollégiuma egyre kevésbé működik ténylegesen testületként. Az egyes biztosok önállóságának növekedésével előtérbe kerülnek a tagállami megfontolások, különösen a biztosi kabinetek vonatkozásában, aminek nyomán a kabinetfőnökök heti találkozói is inkább egyfajta *COREPER III testület* képét mutatják. Mindezek Guéguen véleménye szerint csökkentik az intézményen belüli szakmai konzultáció hatékonyságát, miközben felértékelik az adott előterjesztésért felelős főigazgatóság (a bürokrácia) befolyását a megszülető döntésre. Bővebben lásd GUÉGUEN 2013, 16–17, 31.

ahol a Közös Kutatóközpont, azaz a Bizottság tudományos szolgálatának központja található (Iszrában).²³

A bizottsági adminisztráció mérete kapcsán gyakran idézett összevetés, hogy míg a tagállamok nemzeti igazgatási rendszereiben 10 ezer állampolgárra átlagosan 300 közszolgálat jut, addig az uniós intézményekben – aminek túlnyomó részét a bizottsági alkalmazottak jelentik – 10 ezer európai polgárra vetítve 0,8 uniós tisztviselő dolgozik. Itt érdemes azonban rögtön jelezni – ahogyan azt *Neill Nugent* is teszi ismert kézikönyvében –, hogy az uniós intézmények nem nyújtanak olyan infrastrukturális, egészségügyi, oktatási, szociális stb. szolgáltatásokat, amelyek nemzeti szinten a közszférában foglalkoztatottak túlnyomó részét igénylik.²⁴ Mások ezzel szemben arra hívják fel a figyelmet, hogy a működésük során az 500 millió uniós polgár életének szinte minden vonatkozását érintő intézmények tisztviselői létszáma kisebb, mint egy-egy európai nagyváros igazgatásáé, ami megint csak más megvilágításba helyezi a bizottsági adminisztráció méretét, és kétségbe vonja az azt bürokratikus vízfejként értékelő véleményeket.

A Bizottság jelenleg (2019 júliusában) 31 főigazgatóságban, 16 egyéb szervezeti egységben és 6 végrehajtó ügynökségben végzi munkáját. A *főigazgatóságok* egyes szakpolitikai területekért (például Energiaügyi Főigazgatóság, Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság stb.) vagy bizonyos szolgáltatásokért és működési funkciókért (például Eurostat, Fordítási Főigazgatóság, Informatikai Főigazgatóság stb.) felelnek. Az *egyéb szervezeti egységek* körében éppúgy találunk az intézmény működésében központi szerepet játszó elemeket – mint amilyen a Főtitkárság vagy a Jogi Szolgálat –, mint az annak mindennapi tevékenységét segítő hivatalokat (például a brüsszeli és luxembourgi infrastrukturális és logisztikai hivatalok, az Európai Személyzeti Felvételi Hivatal stb.); a Bizottság közelébe tartozó, ám feladataiban független Európai Csalás Elleni Hivatal; a Kiadóhivatal; vagy éppen az Egyesült Királysággal az EUSZ 50. cikke szerint folytatandó tárgyalások előkészítéséért és lefolytatásáért felelős, időleges funkciót ellátó munkacsoportot. A Bizottság által kezelt uniós programok koordinációját végzik az intézmény szervezetébe illeszkedő, brüsszeli székhelyű *végrehajtó ügynökségek*, mint amilyen például a Fogyasztó-, Egészség-, Élelmiszerügyi és Mezőgazdasági Végrehajtó Ügynökség vagy az Oktatási, Audiovizuális és Kulturális Végrehajtó Ügynökség. Érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy ezek nem azonosak az integrációs közösség különféle európai városokba telepített uniós ügynökségeivel, amelyekről egy másik fejezetben még szó esik majd.²⁵

A Bizottság gerincét alkotó *főigazgatóságok* az adott közpolitikai területért felelős európai biztos irányítása és felügyelete alatt végzik munkájukat a főigazgató vezetésével. A főigazgatókat a Biztosok Kollégiuma nevezi ki, amiben rendszerint politikai szempontok – azaz egy adott politikai pártcsaládhoz tartozás – és a jelöltek tagállamainak támogatása is szerepet játszanak. Munkájukat rendszerint egy vagy két közvetlen tanácsadó, valamint főigazgatóhelyettesek segítik, akik több igazgatóság tevékenységét felügyelik. Ezek élén állnak az igazgatók, akik az adott igazgatósághoz tartozó osztályok munkáját fogják össze. Ez utóbbiak körében egyaránt találunk szakpolitikai tevékenységet végző, valamint horizontális feladatokat ellátó (intézményközi kapcsolatokért felelős, kommunikációs stb.),

²³ European Commission 2019.

²⁴ NUGENT 2017, 140.

²⁵ Ilyen uniós ügynökségek például a budapesti székhelyű Európai Innovációs és Technológiai Intézet, a koppenhágai Európai Környezetvédelmi Ügynökség, vagy a varsói Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség.

illetve az igazgatóság működését támogató (humán erőforrás menedzsment, informatikai, pénzügyi stb.) egységeket. Bár a bizottsági adminisztráció bonyolult szervezet, munkájában – a Biztosok Kollégiuma kapcsán említett kollegialitás elvével összhangban – kiemelt figyelmet kap az adminisztratív koherencia követelménye. Azaz valamennyi szervezeti egység egyetlen egységes rendszer részét képezi, amelynek feladata, hogy a Főtitkárság felügyelete mellett előkészítse a Biztosok Kollégiumának döntéseit. Az intézmény mindennapi működésében ugyanakkor lépten-nyomon tetten érhetők az egyes főigazgatóságok közti hatásköri és szakmai viták, valamint a nagyobb közpolitikai területek határai mentén kialakuló érdekellentétek és választóvonalak (a szakzsargonban: közpolitikai silók).

A Bizottság alkalmazottai különféle munkatársi státuszokat képviselnek. A státusz-hierarchia csúcán a közel kétharmadukat jelentő *uniós tisztviselők (official)* állnak. Ezek az Európai Személyzeti Felvételi Hivatal (EPSO, *European Personnel Selection Office*) által minden évben megszervezett nyílt versenyvizsgán eredményesen szereplő jelentkezők közül kerülnek ki. A versenyvizsgákat a Hivatal honlapján hirdetik meg. A kiválasztási folyamat többfordulós. Az első fordulóban a pályázók az általuk választott helyszínen – rendszerint a saját országukban – számítógépes teszten vesznek részt, amely logikai, szövegértési és szituációs feladatokat tartalmaz a jelölt anyanyelvén, valamint egy, az intézmények hivatalos nyelvei (angol, francia, német) közül választott második nyelven. Az első forduló sikeres jelöltjei a második fordulóban szintén írásbeli feladatot oldanak meg, ami dokumentumok feldolgozása útján főként a szintetizáló képességüket vizsgálja. Ezt a harmadik fordulóban egy Brüsszelben tartott egész napos szóbeli vizsga követi, ahol egyéni interjúk és kiscsoportos gyakorlatok keretében az együttműködési, kommunikációs, problémamegoldó, szervező- és egyéb készségeiket értékelik. A többnapos folyamat végén a legmagasabb pontszámokat elérő jelöltek tartaléklistára kerülnek, azaz a versenyvizsga sikeres teljesítése önmagában nem szavatol tényleges foglalkoztatást az uniós intézményekben. Ám üresedés esetén a tartaléklistákon szereplő személyeket hívják be állásinterjúra, akik maguk is jogosultak arra, hogy a meghirdetett álláshelyekre jelentkezzenek, és sikeres interjú esetén alkalmazzzák őket. Az általános versenyvizsgák tartaléklistái rendszerint egy évig érvényesek. A jelöltek bármely uniós intézményben megkezdhetik tisztviselői pályafutásukat.

Munkába lépésüket követően az uniós tisztviselőkre szintén vonatkozik a függetlenség követelménye. A személyzeti szabályzat értelmében „a tisztviselő feladatainak ellátása során és magatartásának meghatározásakor kizárólag az Unió érdekeit tartja szem előtt. A tisztviselő az intézményen kívül egyetlen kormánytól, hatóságtól, szervezettől vagy személytől sem kérhet vagy fogadhat el utasításokat. A rábízott feladatokat tárgyilagosan, pártatlanul és az Unióhoz való hűsége vonatkozó kötelezettsége betartásával végzi.”²⁶ Bár a Bizottság munkatársai e kötelezettségeikre jelentős figyelmet fordítanak, amit az intézmény szigorúan megkövetel, azok gyakorlata mégis árnyaltabb képet mutat. Az emberi tényező ez esetben sem hagyható figyelmen kívül. Az uniós tisztviselőktől sem várható el ugyanis – elképzelt, ám nagyon is életszerű példaként –, hogy ugyanúgy viszonyuljanak azon információkhoz, amelyeket egy azonos tagállambeli volt kollégájuk közvetít feléjük, akivel adott esetben hosszú éveket töltöttek közös irodában a pályafutásuk egy korábbi szakaszában saját országuk szakminisztériumában, mint azokhoz, amelyeket egy másik tagállambeli, csupán néhány felszínes találkozásból és beszélgetésből ismert minisztériumi tisztviselőtől kapnak.

²⁶ *Az Európai Unió tisztviselőinek személyzeti szabályzata* 1962, 11. cikk.

Ráadásul az előbbivel saját anyanyelvükön kommunikálnak a jól ismert hazai viszonyok problémáit érintve, míg az utóbbival minden bizonnyal idegen nyelven kell megvitatniuk egy kevésbé ismert közeg nehézségeit. Mindezeket túl számos tagállam az uniós állandó képviselőjén – azaz a közösségi intézményekkel folyamatos kapcsolatot biztosító brüsszeli uniós külképviseleti szervén (uniós nagykövetségén) – keresztül számottevő figyelmet fordít a Bizottságban és más uniós intézményekben dolgozó állampolgáraival való kapcsolattartásra, és rendszeresen eljuttatja hozzájuk kormánya nemzeti álláspontjait. Így nem meglepő az sem, hogy egyes számukra fontos bizottsági vezetői pozíciók megüresedésekor az érdekelt tagállamok érdemi befolyást igyekeznek gyakorolni az új vezető kiválasztására.

Az uniós intézmények állandó tisztviselői lehetnek *tanácsosok* (az uniós terminológiában: adminisztrátorok) – azaz érdemi ügyintézők, valamint tolmácsok és fordítók –, avagy adminisztratív és technikai jellegű feladatokat ellátó *asszisztensek*. Előbbiek szakmai profilja rendkívül sokrétű: jogásztól közgazdászokon át kommunikációs szakembereket, egyes közpolitikai területek szakértőit és tolmácsokat egyaránt találunk közöttük, hogy csupán néhány jellemző példát említsünk. Az állandó tisztviselők mellett azonban más munkatársak is dolgoznak az intézményekben. Ilyenek az *ideiglenes alkalmazottak (temporary agent)*, akik kiválasztását rendszerint az őket foglalkoztató intézmény vagy ügynökség maga végzi. Határozott idejű alkalmazásuk célja jellemzően – különösen kutatási tevékenység esetében – a különleges szakértelem iránti igények kielégítése, avagy egy politikai vezető munkájának közvetlen támogatása, például a már megismert biztosi kabinetekben. A Bizottság 2019 júliusában több mint ezer ideiglenes munkatárssal rendelkezett, közülük sokan valamely biztosi kabinet tagjai voltak. Szintén határozott időre foglalkoztatott munkatársak a *szerződéses alkalmazottak (contract agent)*, akik sokszor kisegítő tevékenységet végeznek.

Az uniós munkatársak egy további kategóriáját jelentik a *kirendelt nemzeti szakértők (seconded national expert)*. Ők olyan tagállami tisztviselők vagy közalkalmazottak, akik főszabály szerint hat hónaptól négy évig terjedő időszakban úgy végeznek munkát valamely uniós intézményben, hogy ez idő alatt nemzeti igazgatási szervük munkavállalói maradnak, és onnan kapják a fizetésüket. A Bizottság munkájába időlegesen bekapcsolódó, majd a brüsszeli tapasztalatszerzést követően a tagállami igazgatásba visszatérő nemzeti szakértők fontos szerepet játszanak az uniós közigazgatási szféra európaizációjában.

Végül említést érdemelnek a Bizottság és más uniós intézmények *gyakornoki programjai*. A Bizottság manapság évente közel 1300 fiatalnak nyújt lehetőséget a gyakornoki tapasztalatszerzésre (az 1960-as évek óta több mint 40 ezer gyakornok fordult meg az intézményben). Az évente kétszer – március és július, valamint október és február között – szervezett gyakornoki turnusokba az uniós tagállamok, valamint a tagjelölt országok fiataljai kapcsolódhatnak be. Gyakornoki programjaikat az uniós intézmények és ügynökségek – így a Bizottság is – maguk bonyolítják, és azokra az adott intézmény honlapján lehet jelentkezni. A legalább felsőfokú alapidiplomával rendelkező jelöltek közül a beküldött dokumentumok alapján leginkább alkalmasnak ítélt jelentkezők egy kék könyvnek (*Blue Book*) nevezett elektronikus adatbázisba kerülnek, amihez az intézményen belüli szervezeti egységek rendelkeznek hozzáféréssel. Amint egy jelöltet ennek nyomán kiválasztanak, elektronikus levélben kap értesítést és ajánlatot a gyakornoki foglalkoztatásra. Ennek elfogadása esetén rendszerint öt hónapot tölt Brüsszelben vagy Luxembourgban, és a pályakezdő tanácsokéhoz hasonló feladatokat lát el, amiért díjazásban részesül. A gyakornoki programban való részvétel sokszor életre szóló szakmai élménynek bizonyul.

5. A bizottsági döntés-előkészítés és döntéshozatal

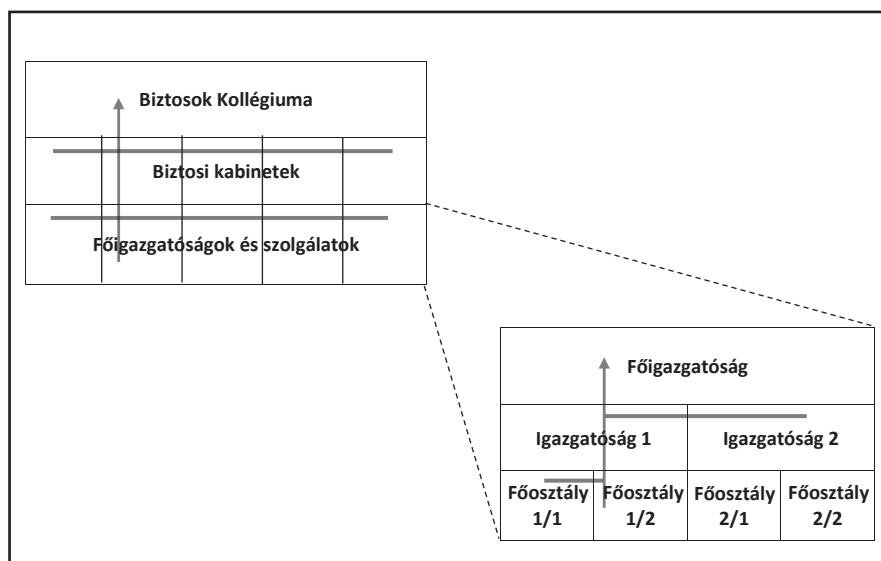
A Bizottság meghatározó szerepet játszik az uniós döntéshozatalban, különösen az integrációs közösség főszabály szerinti, az uniós jogalkotás mintegy kilencvenöt százalékában alkalmazott rendes jogalkotási eljárásban. Ennek keretében – ismét csak főszabály szerint – a Bizottság előterjesztési monopóliummal rendelkezik, azaz a tőle származó javaslat hozza mozgásba a jogalkotási gépezetet. Ezt azonban megelőzi az előterjesztés intézményen belüli előkészítése. A jogalkotási szándék rendszerint három forrásból származhat. Esetenként a már létező uniós jogszabály rögzít *felülvizsgálati kötelezettséget* meghatározott idő elteltével, ami nagyobb léptékű szabályozásoknál általánosan alkalmazott megoldás. Más esetekben a Bizottság *magá észleli* a jogalkotás szükségességét vagy az arra irányuló igényt; ám ennél gyakoribb, hogy az az érintett külső szereplők *megkeresése* nyomán jut a tudomására. Az intézmény számára ezért sem teher, sokkal inkább a mindennapi működés nélkülözhetetlen feltétele a döntéshozatali folyamatok nyitottsága, amit a szerződések az uniós jogalkotás egyik alapelveként fogalmaznak meg.²⁷

Mindezekon túl a bizottsági előterjesztések további forrását jelentik az Európai Tanácstól, valamint a Tanács soros elnökségi triójától érkező *politikai megrendelések*. A Tanács egyszerű többséggel felhívhatja a Bizottságot, hogy terjesszen be hozzá a közös célkitűzések eléréséhez szükséges javaslatot, míg az Európai Parlament tagjainak többségével szintén felkérheti olyan előterjesztés kibocsátására, ami a szerződések végrehajtásához szükséges. Itt említendő továbbá a még gyerekcipőben járó *európai polgári kezdeményezés (European Citizens' Initiative)*. A Lisszaboni Szerződés által bevezetett eljárás keretében egymillió uniós polgár, akik egyben a tagállamok egy jelentős számának (hét tagállamnak) az állampolgárai, kezdeményezhetik, hogy a Bizottság a hatáskörén belül megfelelő javaslatot terjesszen elő olyan ügyben, amiben a szerződések végrehajtásához megítélésük szerint uniós jogi aktusra van szükség.²⁸ Sikeres kezdeményezés esetén a Bizottság képviselői személyesen találkoznak a szervezőkkel, akiknek lehetőségük nyílik felvetésüket egy, az Európai Parlamentben tartott meghallgatáson ismertetni. Mindezek nyomán a Biztosok Kollégiuma közleményt bocsát ki, amelyben jelzi, hogy milyen lépéseket kíván tenni az adott ügyben, és megindokolja, ha nem javasol ilyen lépést. Azaz a jelenlegi szabályozás értelmében a sikeres európai polgári kezdeményezések sem hátrítanak jogalkotási előterjesztési kötelezettséget a Bizottságra (lásd még a IX. fejezetben).²⁹

²⁷ Lásd az EUSZ 11. cikkét és az EUMSZ 15. cikkét.

²⁸ Az Európai Polgári Kezdeményezés bizottsági honlapját lásd: <https://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/?lg=hu>

²⁹ Az eljárás részletes szabályait az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU számú rendelete rögzíti.



1. ábra

A bizottsági döntés-előkészítés és döntéshozatal

Forrás: a szerző szerkesztése

A bizottsági döntés-előkészítés és döntéshozatal háttérében álló politikai dokumentum az elnök által a Biztosok Kollégiuma öt éves mandátumának kezdetén kibocsátott politikai program. 2010 óta a politikai tervezésnek szintén fontos iránymutatói a Bizottság mindenkori elnöke által az Európai Parlament szeptemberi strasbourgi plenáris ülésén elmondott *Az Unió helyzete* beszédek. Ezt követi az intézmény következő évre szóló munkaprogramjának közzététele október végéig, ami már részletesebb áttekintést nyújt a tervezett jogalkotási munkálatokról és előterjesztésekről. A Bizottság a munkaprogramot havonta frissíti, amit megküld a többi uniós intézménynek és közzétesz a Főtitkárság honlapján.³⁰ Annak célkitűzéseit az egyes főigazgatóságok éves menedzsmenttervei ültetik át a gyakorlatba, amelyek szinten elérhetők a honlapon.

A bizottsági munkaprogramban szereplő jogalkotási előterjesztések kidolgozása az illetékes főigazgatóság felelős igazgatóságának érintett főosztályán veszi kezdetét. Ez a főosztály végzi a szövegtervezet megfogalmazását, a hatásvizsgálat lebonyolítását, az érintett külső szereplőkkel folytatott konzultációt, valamint a Bizottságon belüli véleményezés megszervezését. Az előterjesztésért felelős bizottsági tisztviselő elsőként a *jogi alap* problémájával szembesül. Csupán abban az esetben kezdheti meg a tervezet kidolgozását, ha talál olyan cikket a szerződésekben (EUSZ, EUMSZ), ami az uniós intézményeket kifejezetten

³⁰ A Bizottság éves munkaprogramjait lásd: https://ec.europa.eu/info/publications/european-commission-work-programme_en

felhatalmazza a jogalkotásra az adott témakörben (hatáskör-átruházás elve).³¹ Ezek mozgástere azonban akkor sem korlátlan, ha rendelkeznek ilyen hatáskörrel. Azt ugyanis a szubszidiaritás elvének megfelelően kell gyakorolniuk: „azokon a területeken, amelyek nem tartoznak 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 megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók” (lásd még az I. fejezetben).³² Mi több, az uniós intézmények jogalkotási hatáskörüket még e feltételek teljesülése esetén is csupán a szerződésekben rögzített célkitűzések megvalósítása érdekében gyakorolhatják (célhoz kötöttség elve), míg „az Unió intézkedése sem tartalmilag, sem formailag nem terjedhet túl azon, ami a Szerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges” (arányosság elve).³³ A bizottsági előterjesztésnek és az annak nyomán születő uniós jogszabálynak minden esetben meg kell felelnie eme négy követelménynek. Ellenkező esetben az Európai Unió Bírósága az előtte indított eljárásban megsemmisíti azt.

A jogi alap rögzítését követően az előterjesztés kidolgozásának következő lépéseit a külső és belső *konzultációk* jelentik. A külső konzultáció formája sokféle lehet. Idetartoznak a nyilvános meghallgatások, az online kérdőívek, az intézmény által mérlegelt szabályozási alternatívákat bemutató zöld könyvek (*Green Paper*), valamint a javasolt megoldást ismertető fehér könyvek (*White Paper*). Ezek az érintett főigazgatóság honlapján hozzáférhetők az Unió valamennyi hivatalos nyelvén. Közzétételüket követően bárki a Bizottság tudomására hozhatja a véleményét, jellemzően online hozzászólás formájában.³⁴ Mindezeket túl az intézmény fontosabb témakörökben szakértői és konzultatív bizottságokat működtet. A szakértői bizottságok (*expert committee*) a tagállami kormányzatok által jelölt tagokból állnak, míg a konzultatív bizottságok (*consultative committee*) az érintett szektor szereplőit, valamint az akadémiai szféra képviselőit vonják be a folyamatba. A bizottsági tisztviselők ugyanakkor a külvilág számára láthatatlan informális találkozók és megbeszélések sokaságát bonyolítják le külső partnerekkel. E téren nem érvényesülnek egységes követelmények, ezért az egyes szervezeti egységek gyakorlata jelentősen eltérő. Az uniós döntéshozatalba és jogalkotásba bekapcsolódni kívánó külső szereplők számára ezért is fontos a tevékenységük által érintett bizottsági tisztviselőkkel való közvetlen kapcsolatfelvétel és folyamatos kapcsolattartás.

A Bizottság belső konzultációs eszközét jelentik a fontosabb előterjesztéseket kísérő *hatásvizsgálatok*. Ezek célja, hogy szintén a jogalkotási folyamat korai szakaszában feltárják az adott tervezet várható gazdasági, társadalmi és környezeti hatásait. Ezt követi az előterjesztésnek az illetékes főigazgatóságon belüli, majd úgynevezett *szolgálatközi*

³¹ Az uniós jogalkotás sarokkövének tekinthető hatáskör-átruházás elvét az EUSZ 5. cikke rögzíti: „A hatáskör-átruházás elvének megfelelően az Unió kizárólag a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül jár el a Szerződésekben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében” [EUSZ 5. cikk (2) bekezdés]. Itt érdemes emlékeztetni arra, hogy a Szerződések tartalmát – így az uniós intézmények hatásköreit is – a tagállamok kormányközi eljárás keretében, egyhangú egyetértésüket kívánó döntésekkel határozzák meg.

³² EUSZ 5. cikk (3) bekezdés.

³³ EUSZ 5. cikk (4) bekezdés.

³⁴ Az aktuális konzultációk nyomon követhetők a www.ec.europa.eu/yourvoice/index_en.htm honlapon.

egyeztetése. Naponta mintegy félszáz ilyen egyeztetés indul az intézményben. Ezek azért is fontosak, mert a tervezetbe ekkor csatornázódnak be más főigazgatóságok gyakran ütköző szempontokat képviselő észrevételei, amelyek számottevő szakmai vitákhoz (és feszültségekhez) vezethetnek – például az ipari és a környezetvédelmi területek között, hogy csupán egyetlen jellemző esetet említsünk.

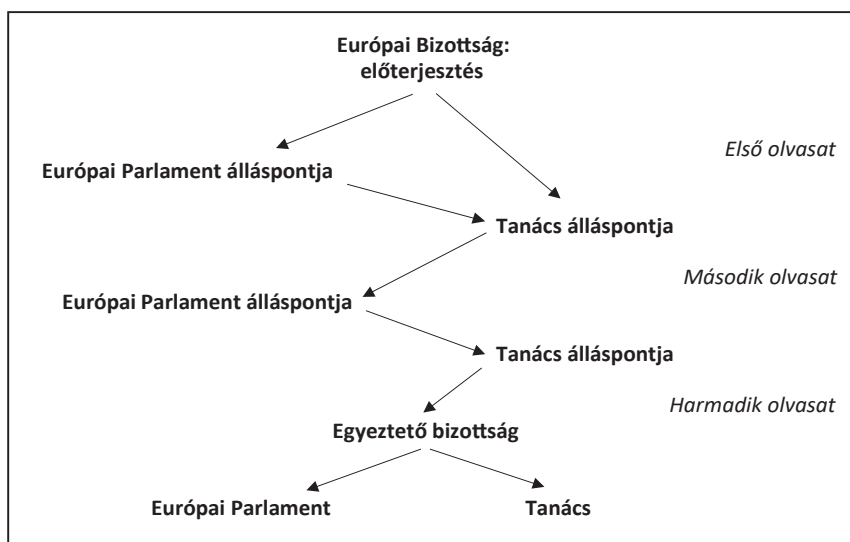
A szolgálatközi egyeztetést követően a felelős főigazgató, valamint a felügyeletet ellátó európai biztos jóváhagyásával kerül a tervezet a Biztosok Kollégiuma elé *döntéshozatalra*. Az európai biztosok csupán a legfontosabb előterjesztéseket tárgyalják meg ténylegesen a Kollégium heti ülésén.³⁵ Ezeket a biztosi kabinetek munkatársainak közreműködésével készítik elő, aminek utolsó állomását a kabinetfőnökök hétfői találkozója (*Hebdo meeting*) jelentik.³⁶ A Biztosok Kollégiuma szerdai – az Európai Parlament strasbourgji plenáris üléshezin keddi – üléseinek napirendje mindezek nyomán eltérő típusú napirendi pontokat tartalmaz. Az *A* pontok az intézményen belüli teljes egyetértés nyomán nem igényelnek további vitát. A *B* pontokat ezzel szemben, mivel a kabinetfőnökök sem jutottak megállapodásra, ténylegesen megtárgyalják. Előfordulhat továbbá, hogy ugyan már megszületett a megegyezés az intézményen belül, ám egy vagy több európai biztos valamely okból mégis igényt tart az érdemi vitára (hamis *B* pont). Végül a Biztosok Kollégiuma nagyobb horderejű témakörökben rendszeres stratégiai jellegű orientációs véleménycserét tart (*C* pont). Az ülést az elnök vezeti. A biztosok először az *A* napirendi pontok előterjesztéseit fogadják el, vita nélkül. Majd megvitatják a *B* pontokat, aminek nyomán vagy megállapodásra jutnak és döntést hoznak, vagy visszaküldik az előterjesztést átdolgozásra.

A Biztosok Kollégiuma döntéseit egyszerű többséggel hozza. Tényleges szavazásra azonban ritkán kerül sor. A testület konszenzusos állásfoglalásokra törekszik, lehetőleg valamennyi tagjának egyetértésével és támogatásával. Ennek egyik oka a működésének sarokpontját jelentő, már említett *kollegialitás elve*. A Kollégium ülésein születő elhatározások ugyanis valamennyi európai biztos nevében megfogalmazott testületi döntések. Ezért azokat – a zárt ajtók mögött tartott tanácskozáson kifejtett véleményétől függetlenül – a nyilvánosság előtt valamennyi biztos támogatni köteles. Bár a jogalkotási és egyéb előterjesztéseknek alig 5–10 százalékát vitatják meg ténylegesen az európai biztosok,³⁷ kizárólag a Biztosok Kollégiuma jogosult formális döntést hozni az intézmény nevében. A Kollégium által jóváhagyott jogalkotási előterjesztéseket ezután közzéteszik az Európai Unió Hivatalos Lapjában, valamint megküldik a társjogalkotó Európai Parlamentnek és Tanácsnak, illetve a tagállamok nemzeti parlamentjeinek, valamint indokolt esetben az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának is. Ezzel működésbe lép a rendes jogalkotási eljárás intézményközi mechanizmusa.

³⁵ A döntéshozatal lehetséges írásbeli eljárás keretében, avagy az európai biztosok részére adott állandó vagy eseti felhatalmazás, illetve főigazgatói szintre delegált adminisztratív vagy menedzsmentjellegű döntések útján is. Az írásbeli, felhatalmazási és delegált eljárások keretében születő döntések azonban szintén a Biztosok Kollégiuma nevében születnek, és számukat tekintve sokszorosan felülmúlják az európai biztosok által személyesen megtárgyalt előterjesztéseket.

³⁶ Az elnevezés a francia *hebdomadaire* (heti) szóból ered és a kabinetfőnökök tanácskozásainak hetenkénti rendszerességére utal.

³⁷ SZAPIRO 2013, 197.



2. ábra

A rendes jogalkotási eljárás egyszerűsített ábrája

Forrás: a szerző szerkesztése

Összegzés

A Bizottság jelentős figyelmet kap az integrációs folyamat és közösség természetéről és jövőjéről szóló vitákban. Ez nem meglepő, hiszen az intézmény a közösségi érdekek és szempontok legfontosabb képviselője az Unió politikai rendszerében. Ezért a mindenkori státusza és befolyása sokat elárul az integrációs folyamat egészének aktuális állapotáról és kilátásairól. A Bizottság egyúttal a legtöbbit támadott uniós intézmény az integrációs közösség demokratikus deficitje kapcsán (lásd még a XI. fejezetben). Az európai polgárok által közvetlenül választott Európai Parlament, valamint a nemzeti parlamenti többség által támogatott tagállami kormányok képviselőiből álló Tanács demokratikus felhatalmazása nehezen lenne megkérdőjelezhető. Ezzel szemben a kinevezett uniós tisztviselőkből álló Bizottság előterjesztési monopóliuma a rendes jogalkotási eljárásban olyan erős jogosítvány, ami sokakban fenntartásokat kelt az intézmény demokratikus felhatalmazását illetően. Ez utóbbi kapcsán persze nem hagyhatók figyelmen kívül az Európai Parlament és a Tanács döntései a Bizottság elnökének és a Biztosok Kollégiumának kinevezését illetően, valamint a Parlament ellenőrzési jogosítványai a testülettel szemben. Az integrációs folyamat egészét érintő kritikák felerősödésével a Bizottság is sok esetben támadások kereszttüzébe került az elmúlt években. Ezek részben jogos észrevételeknek bizonyultak, ám sokszor politikailag motivált nyilatkozatoknak minősültek. Nagyrészt ez az oka annak, hogy az intézmény gyakran tartózkodik az ezekre való reagálástól, távol tartva magát a pártpolitikai csatározásoktól és esetenként a tagállamok közti politikai vitáktól. Mindazonáltal a Bizottság továbbra is az integrációs folyamat és közösség motorja, amelynek tevékenysége az Unió hatékony működésének kulcsa.

Fogalmak

- *Az Unió helyzete* beszéd
- Berlaymont
- biztosi kabinet
- Biztosok Kollégiuma
- csúcsjelölt
- *egy ország, egy biztos* elve
- EPSO-versenyvizsga
- európai biztos
- fehér könyv
- jogállamiság-mechanizmus
- kollegialitás
- komitológia
- kötelezettségszegési eljárás
- nyitott (nyílt) koordinációs módszer
- zöld könyv

Ellenőrző kérdések

- Melyek voltak a Bizottság történetének fontosabb állomásai az integrációs közösség alapításától napjainkig?
- Melyek a Bizottság legfontosabb feladatai az Unió politikai rendszerében?
- Milyen szerepet játszik a Bizottság az uniós jogalkotásban?
- Milyen módon segíti a Bizottság az uniós jogszabályok, politikák és költségvetés végrehajtását?
- Miért nevezzük a Bizottságot a szerződések őrének?
- Milyen feladatok hárulnak a Bizottságra az uniós külkapcsolatok terén?
- Milyen módon járul hozzá a Bizottság az integrációs közösség egységének erősítéséhez?
- Kik a tagjai, és hogyan hozza döntéseit a Biztosok Kollégiuma?
- Mi a szerepe a biztosi kabineteknek a Bizottság működésében?
- Hogyan épül fel a bizottsági adminisztráció?
- Kik dolgoznak a Bizottságban?
- Hogyan születnek a Bizottság által kibocsátott jogalkotási előterjesztések?

Vákát oldal

IV. Az Európai Tanács és a Tanács

*Simon Zoltán*¹

Bevezető

Az Európai Tanács az Unió legmagasabb szintű, a tagállamok állam- és kormányfőiből álló politikai tanácskozó és döntéshozó testülete. Minden tagállam maga dönti el, hogy az országot saját alkotmányos berendezkedésének megfelelően az államfő vagy a kormányfő képviseli az üléseken. Az Európai Tanács ugyan uniós jogot nem alkot, ám az integrációs együttműködés legfontosabb politikai döntései itt születnek. Amennyiben szükséges, ezeket később a Tanács vagy a Tanács és az Európai Parlament közösen alakítják uniós jogszabályokká. A Tanács (az Európai Unió Tanácsa²) az integrációs közösség többszintű, kormányközi elvű jogalkotó intézménye. Működési logikája minden szintjén azonos: az ülésteremben az asztal körül a tagállamok kormányzati képviselői foglalnak helyet saját országuk névtáblája mögött, és annak nevében, a nemzeti álláspontot képviselve szólnak fel és szavaznak. A Tanács hagyományosan az integrációs közösség legfontosabb jogalkotó szerve. Ezt a szerepét azonban a Maastrichti Szerződés (1992/1993) óta megosztja a vele egyenrangú társjogalkotó Európai Parlamenttel.

1. Az Európai Tanács

1.1. Kialakulása és fejlődése

Az Európai Tanács nem volt része az Európai Közösségek alapító szerződéseinek. A nyugat-európai politika megújítására törekvő integrációs kezdeményezés hosszú ideig mellőzte a tagállamok elsősorú politikai vezetőinek rendszeres találkozóit. Az 1961-ben tartott első informális megbeszéléstől az állam- és kormányfők tanácskozásait rendszeresítő 1974. decemberi párizsi döntésig csupán nyolc csúcstalálkozóra került sor. Az állam- és kormányfők azonban – *Valérie Giscard d'Estaing* francia köztársasági elnök és *Helmuth Schmidt* német kancellár vezetésével – ekkor elhatározták a találkozók rendszeresé tételét, aminek az Európai Tanács nevet adták. A testület működésének első éveit erőteljes várakozások övezték, holott az nem vált a közösség hivatalos intézményévé, és egészen az 1980-as évek közepéig

¹ A fejezetben közölt megállapítások és vélemények a szerző egyéni kutatási és publikációs tevékenységének részét képezik, így semmilyen módon és mértékben nem képviselik az őt foglalkoztató intézmény álláspontját.

² Az Unió alapszerződése a rövidebb *Tanács* megnevezést alkalmazza, ám az intézmény használja a hosszabb *Európai Unió Tanácsa* megjelölést is.

nem jelent meg az integrációs szerződésekben sem, azaz a közösségi együttműködés szűkebb keretein kívül maradt. Hatalmi státuszát a részt vevő állam- és kormányfők politikai súlya biztosította. Bár az Európai Tanács 1975 óta rendszeresen ülésezik, a tanácskozások további intézményesítését hosszú ideig maguk a politikai vezetők sem szorgalmazták, hiszen az szükségszerűen a politikai mozgásterük korlátozását eredményezte volna.

E téren az első változást az Egységes Európai Okmány (1986/1987) hozta, amely az Európai Tanács szerepére vonatkozó legfontosabb rendelkezéseket beemelte az integrációs közösség szerződési rendszerébe. Az Európai Uniót létrehozó Maastrichti Szerződés, majd az Amszterdami Szerződés (1997/1999) tovább erősítették a testület stratégiai iránymutató szerepét. A Nizzai Szerződés (2001/2003) pedig – a Tanács mindenkori soros elnökséget ellátó tagállamának fővárosával szemben – Brüsszelt jelölte meg állandó székhelyeként. A 2002-ben Sevillában tartott tanácskozáson az Európai Tanács elfogadta első működési szabályzatát, amellyel egy többé-kevésbé meghatározott hatáskörrel, rendszeres ülésekkel, állandó székhellyel és saját eljárási szabályzattal rendelkező *de facto* uniós intézmény született, anélkül azonban, hogy ez megjelent volna az integrációs szerződésekben. Ez utóbbi lépést a Lisszaboni Szerződés (2007/2009) tette meg, aminek nyomán az Európai Tanács közjogi értelemben is uniós intézménnyé vált.

1.2. Az állandó elnök

Szintén a Lisszaboni Szerződés adott két és fél évre választott, egyszer újraválasztható állandó elnököt a testületnek. Ezt megelőzően az Európai Tanács üléseit is a tanácsi soros elnökséget ellátó tagállam állam- vagy kormányfője vezette. Ennek megfelelően az ülések tartalmi előkészítését, valamint a tagállamok közti közvetítést is a soros elnök végezte. Ez az adott ország iránti megnövekedett figyelem, az Európai Tanács napirendjére és döntéseire gyakorolt befolyás, valamint az elért eredmények nyilvános kommunikálásának lehetősége révén gyakran fontos politikai értéket hordozott az érintett tagállam és annak politikai vezetője számára. A félévente változó elnökség azonban a prioritások hullámmását, a különféle kezdeményezések szakadozottságát, valamint a soros elnök teljesítményétől való túlzott függést, illetve a kisebb tagállamok számára gyakran számottevő terhet is jelentett. Ezek a szempontok a 2004. évi nagykörös bővítést megelőzően különösen előtérbe kerültek. Ezért már a 2002–2003-ban ülésező uniós alkotmányozó konvent is az állandó elnök tisztségének létrehozása mellett foglalt állást.³ Feladatai mindenekelőtt az Európai Tanács üléseinek elnöklése, a Bizottság elnökének és az Általános Ügyek Tanácsának részvételével az intézmény munkájának előmozdítása és folyamatosságának biztosítása, a testületen belüli konszenzus és egység elősegítése, valamint az üléseket követően az Európai Parlamentnek történő beszámolás.

A 2009-ben megválasztott első állandó elnök, a korábbi belga miniszterelnök, *Herman Van Rompuy* több, az új tisztség természetéből fakadó nehézséggel szembesült. A megelőző

³ Az Európa Jövőjéről szóló Konvent 2002 februárja és 2003 júliusa között tartotta üléseit, amelyek gyümölcse volt a tagállamok által 2004 októberében aláírt, ám 2005-ben Franciaországban és Hollandiában népszavazáson elutasított Alkotmányos Szerződés tervezete, aminek ratifikációja az említett népszavazásokat követően megszakadt. Az Alkotmányos Szerződés tervezetének I-22. cikke már megfogalmazta az Európai Tanács elnökének mai státuszát.

soros elnökséget ellátó állam- és kormányfőkkel szemben nem támaszkodhatott országának tisztviselőire az ülések előkészítése, valamint a Tanáccsal való kapcsolattartás terén, holott az korábban sokszor fontos szerepet játszott a kényesebb döntésekben, valamint az Európai Tanácsban született politikai döntések uniós jogszabályokká alakításában. Az állandó elnök nem számíthat továbbá a tagállamok politikai vezetőinek informális szolidaritására sem, hiszen már nem tartozik az állam- és kormányfők köréhez. E hátrányokat ellensúlyozza a két és fél évre szóló mandátum, ami elősegíti a legalább középtávú tervezést és a megfogalmazott kezdeményezések folytonosságát; a főállású státusz, ami biztosítja, hogy az elnök teljes idejét és figyelmét az európai szintű kihívásokra összpontosítsa; valamint a tisztség önálló természetéből fakadó határozottabb törekvés a megszülető döntések gyakorlati érvényesítésére.

Mivel az Európai Tanács állandó elnökének feladatait az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) csupán nagy általánosságban fogalmazza meg, tényleges politikai teljesítményét sokkal inkább a személyisége és ambíciói, a tagállamok vezetőivel kialakított kapcsolata, valamint az európai és a világpolitika eseményei határozzák meg. Munkáját közvetlenül alig több mint tucatnyi munkatárs segíti, ám számíthat a Tanács főtitkárságának támogatására is. Van Rompuy hivatali idejében nagyrészt a tagállamok közti közvetítésre helyezte a hangsúlyt. Ahogyan egyik visszatekintésében írja: „az Európai Tanács elnöke mindenekelőtt a bizalom őre: felelőssége a vezetők közti bizalom megőrzése és erősítése annak érdekében, hogy azok képesek legyenek együtt dolgozni és elősegíteni az emberek bizalmának helyreállítását Európában.”⁴ Ehhez mérten az integrációs közösség külkapcsolatainak ápolásában korlátozott szerepet vállalt, amihez persze érdemes hozzátenni, hogy elnökségi időszakának fő kihívása az európai pénzügyi és gazdasági válság kezelése volt. Az őt 2014-ben váltó *Donald Tusk* korábbi lengyel kormányfő ezzel szemben mind a belső politikák, mind az Unió nemzetközi kapcsolata terén kezdeményezőbb magatartást tanúsított, anélkül azonban, hogy ezzel veszélybe sodorta volna a tagállami állam- és kormányfőkkel kialakított együttműködését. 2019 decemberétől az Európai Tanács új elnöke a korábban szintén belga miniszterelnök *Charles Michel*.

1.3. Szerepe

Az Európai Tanács feladatai négy nagyobb csomópont, a testület politikai-stratégiai, alkotmányos-intézményi, közpolitikai és külkapcsolati szerepei köré szerveződnek. Mindezekben belül nagy szabadságot élvez tevékenységének alakítása terén. Ez természetesen az európai és a világpolitika hullámváltozása nyomán időben is változó. Míg az 1970-es években az állam- és kormányfők tanácskozásai mindenekelőtt gazdasági és monetáris kérdésekre összpontosítottak, az 1980-as években figyelmük jelentős részben az egységes belső piacra és az uniós költségvetés elosztási problémáira irányult. Az 1990-es években találkozójukat nagyrészt az integrációs közösség jövőjének és bővítésének témakörei uralták, míg az elmúlt években a pénzügyi és gazdasági válság, majd az Európára irányuló megnövekedett migrációs nyomás, valamint a klímaváltozás kerültek előtérbe.

⁴ VAN ROMPUY 2015, xii. (A szerző fordítása.)

Az EUSZ az állam- és kormányfők testületének *politikai vezető szerepét* meglehetősen tágan fogalmazza meg: „Az Európai Tanács adja az Uniónak a fejlődéséhez szükséges ösztönzést, és meghatározza annak általános politikai irányait és prioritásait.”⁵ Ezzel együtt nyilvánvaló, hogy a tagállamok elsőszámú politikai vezetőinek egyetértése nélkülözhetetlen az Unió legfontosabb stratégiai döntéseihez, illetve ilyen döntés bizonyosan nem születik a szándékukkal szemben. E politikai vezető szerep különösen fontossá válik az Unión belül vagy az Unió közvetlen környezetében fellépő válságok idején. A közelmúltban ilyen volt a már említett európai pénzügyi és gazdasági válság, amikor az Európai Tanács rendes és rendkívüli ülésein meghatározó döntések sorát hozta az eurózóna védelmében. Az uniós külkapcsolatok terén pedig példaként említhetjük a 2008-as grúziai konfliktust, a 2011-ben indult arab tavaszt vagy a 2014-től kibontakozott ukrajnai válságot. Bár az Európai Tanács reagálási hatékonyságát is csökkenti az Unió széttagolt hatalmi és döntéshozatali rendszere – a hatalmi központ hiánya –, az elmúlt két évtized tapasztalatai mégis azt mutatták, hogy az állam- és kormányfők szintjén hozott döntések fontos szerepet játszottak a különféle válsághelyzetek kezelésében. Ezzel szemben a testület hosszabb távú stratégiai tervei gyakran nem váltották be a hozzájuk fűzött reményeket. Ennek talán legismertebb példáit a 2000-ben elfogadott Lisszaboni Stratégia, majd az annak folytatásaként hasonló célokkal – és részben hasonló hiányosságokkal – kialakított EU2020 program jelentették.⁶

Az Európai Tanács *alkotmányos-intézményi szerepét* illetően érdemes kiemelni az állam- és kormányfők meghatározó befolyását az integrációs közösség jogi alapját jelentő Szerződés (EUSZ; Európai Unió Működéséről szóló Szerződés, EUMSZ) tartalmának alakítása terén. Ők döntenek arról, hogy a Szerződés módosítására – bármely tagállam kormánya, az Európai Parlament vagy a Bizottság által – benyújtott javaslatokat egyáltalán megvitatásra érdemesnek tartják-e, és ha igen, akkor szintén ők határoznak a módosításokat előkészítő konvent, majd a kormányközi konferencia (*Intergovernmental Conference*, IGC) összehívásáról.⁷ Később az állam- és kormányfők azok, akik – a kormányközi konferencia által – a végső politikai döntéseket meghozzák a szerződésmódosítás tartalmát illetően, ami valamennyiük aláírását és a tagállamok általi ratifikációt kíván. Amennyiben pedig a ratifikációs folyamat megakadna, az Európai Tanácsban szintén ők igyekeznek megoldást találni a felmerült nehézségekre.

Az integrációs közösség életében szintén fontosak a testület intézményi döntései. Ilyen például az Európai Parlament létszámának meghatározása – a parlamenti testülettel egyetértésben –, a féléves tanácsi soros elnökségek sorrendjének rögzítése, új miniszteri formáció kialakítása a Tanácsban, vagy éppen egy újonnan létrehozandó uniós ügynökség székhelyének kijelölése. Mindezeket túl az Európai Tanács széles körű kinevezési jogosítványokkal bír. Maga választja saját elnökét, javaslatot tesz az Európai Parlamentnek a Bizottság elnökének személyére, és a Parlament egyetértésének birtokában kinevezi a Biztosok

⁵ EUSZ 15. cikk (1) bekezdés.

⁶ Az állam- és kormányfők által 2000 márciusában elfogadott Lisszaboni Stratégia célul tűzte ki, hogy az Unió gazdasága 2010-re a világ legversenyképesebb tudásalapú gazdaságává váljon, ám ezt a célt a közösségnek és tagállamainak nem sikerült teljesíteniük.

⁷ Az Európai Unió alapszerződéseinek módosítására irányuló rendes felülvizsgálati eljárásban a nemzeti parlamentek, a tagállamok állam- és kormányfői, valamint az Európai Parlament és a Bizottság képviselőiből álló konvent ajánlásokat fogalmaz meg a javasolt módosításokhoz, amelyekről a tagállami kormányok képviselőinek kormányközi konferenciája közös megegyezéssel határoz [EUSZ 48. cikk (3) és (4) bekezdések].

Kollégiumát. Megválasztja továbbá az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjét. Kisebb közfigyelmet kapnak, ám szintén fontos személyi döntései az Európai Központi Bank elnökének, alelnökének és végrehajtó tanácsi tagjainak kinevezése.

Közpolitikai szerepét illetően fontos elhatározások az Unió bővítéséhez kapcsolódó állásfoglalásai. Az állam- és kormányfők hoznak ugyanis politikai döntéseket a csatlakozni kívánó országok számára a tagjelölti státusz megadásáról, a tárgyalások megindításáról, valamint az egyes tárgyalási fejezetek megnyitására és lezárására. Mi több, amint arra az EUSZ 49. cikke közvetlenül utal: a csatlakozási folyamatban „az Európai Tanács által megállapított feltételeket figyelembe kell venni”. Ez napjainkban mindenekelőtt az állam- és kormányfők 1993. júniusi tanácskozásán rögzített hármas követelményrendszert: a *koppenhágai kritériumokat* jelenti. Ezek magukban foglalják a stabil demokráciát, beleértve a kisebbségi jogok védelmét; a versenyképes piacgazdaságot, amely képes megállni a helyét az egységes belső piacon; valamint az uniós *acquis* – azaz a teljes uniós joganyag – átvételét, ami lehetővé teszi a tagállam számára az uniós jogból fakadó jogai érvényesítését és kötelezettségei teljesítését.⁸ Végül – bár a formális döntés a Tanácsban születik – a csatlakozási szerződés megkötése, valamint annak valamennyi tagállam általi ratifikálása szintén a politikai vezetők egyhangú egyetértését tükrözi.

Fontos szerepet játszik az Európai Tanács az integrációs közösség *költségvetését* illetően is. Az Unió kétszintű költségvetési rendszere a hosszabb időre – hétéves időszakokra – elfogadott többéves pénzügyi keretekre (*Multiannual Financial Framework*, MFF), valamint az ezek nyomán kialakított éves költségvetésekre épül. A többéves pénzügyi keretről szóló megállapodás az integrációs együttműködés talán legfontosabb politikai döntése, ami szükségszerűen az állam- és kormányfők közreműködését kívánja. Az általuk az Európai Tanácsban – rendszerint maratoni hosszúságú ülésen vagy akár több egymást követő ülés eredményeként – kialakított politikai megállapodást a Tanács által az Európai Parlament egyetértésével elfogadott rendelet teszi az uniós jog részévé. Ennek oka, hogy az Európai Tanács – ahogyan azt az EUSZ kifejezetten rögzíti – nem lát el jogalkotási feladatokat, azaz soha nem alkot közvetlenül uniós jogot.

A testületben zajló tárgyalásokat elősegíti a tagállamok közös meggyőződése, miszerint bizonyos kihívások csupán európai szinten kezelhetők, illetve európai szinten jobban kezelhetők: azaz hogy az Unióban megtestesülő integrációs együttműködés többletlehetőségeket teremt. Ezek keretein belül azonban valamennyi tagállam saját érdekeinek előmozdítására törekszik – anélkül, hogy ezzel veszélybe sodorná a közösségi együttműködés egészét –, ami szükségszerűen versenyt, ütközéseket és vitákat eredményez. Ennek jellemző esete az Európai Tanácsban, amikor a résztvevők tudják, hogy a megjelölt határidőig várhatóan nem születik megállapodás, mert egyes tagállamok igyekeznek majd a végsőkig kitarítani érdekeik mellett; ám azt is, hogy végül minden bizonnyal lesz megegyezés, hiszen a résztvevőknek nem érdekük a közösség szétzilálása. Több esetben ennek szimbolikus megnyilvánulása volt, amikor az állam- és kormányfők a megállapodás határidejének lejártát megelőzően megállították az órát az üléssteremben, mintegy felfüggesztve az idő múlását. Ez lehetőséget

⁸ Ezekhez később egyéb feltételek is csatlakoztak. Különösen, hogy a tagjelöltnek ne legyenek területi vitái a szomszédokkal, illetve hogy maga az Unió képes legyen az új tag vagy tagok befogadására anélkül, hogy az veszélyt jelentene az integrációs folyamat jövőjére és az integrációs közösség működésére nézve (abszorpációs kapacitás).

adott a további tárgyalásokra, ám abban a biztos tudatban, hogy a résztvevők szándéka a megegyezés.

Mindezekon túl a Szerződések kiemelt szerepet szánnak az Európai Tanácsnak néhány nevesített területen, különösen a *gazdasági és monetáris politika*, valamint a *bel- és igazságügyi együttműködés* vonatkozásában. Ezek részletes ismertetésétől itt eltekintünk. Röviden utalunk azonban a testület szerepére az uniós külkapcsolatok körében. Az állam- és kormányfők meghatározzák az Unió stratégiai érdekeit és célkitűzéseit mind a közösségi elvű *külkapcsolati politikák* – azaz mindenekelőtt a közös kereskedelempolitika, a nemzetközi fejlesztési együttműködés és a humanitárius segítségnyújtás –, mind a kormányközi elvű közös kül- és biztonságpolitika (CFSP, *Common Foreign and Security Policy*) vonatkozásában. Az EUSZ egyúttal kimondja, hogy a testület elnöke „a saját szintjén és e minőségében, valamint az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője hatáskörének sérelme nélkül” jogosult az integrációs közösség nemzetközi képviseletére a közös kül- és biztonságpolitika terén.⁹ E nagyvonalúan megfogalmazott rendelkezés magában hordozza az állandó elnök és a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő közti hatásköri ütközések és viták veszélyét, amit azonban Van Rompuy elnöknek és *Catherine Ashton* főképviselőnek, majd Tusk elnöknek és *Federica Mogherini* főképviselőnek sikerült elkerülniük.

Szakértők ugyanakkor felhívják a figyelmet az Európai Tanács növekvő befolyására az uniós külkapcsolatok, és azon belül is a közös kül- és biztonságpolitika terén. *Stefan Lehne*, a Carnegie Europe elemzője szerint a globalizáció és napjaink globális kihívásai (éghajlatváltozás, energiabiztonság, migráció, nemzetközi terrorizmus elleni küzdelem stb.) jórészt eltörölték a belső és külső politikák közti határvonalakat, míg a tartós nyugat-európai béke leértékelte a korábban háborúról és békéről döntő hagyományos külpolitikát. Ráadásul a nemzetközi kapcsolatok is egyre mélyebb szektorális ismereteket igényelnek, ami háttérbe szorítja a diplomatákat, míg a modern kommunikációs technológiák leértékelik a külügyminisztériumok és a diplomáciai hálózatok korábban kitüntetett szerepét a nemzetközi információáramlás terén. Ezzel szemben a végrehajtó hatalmi ág feje gyakran a külpolitikai cselekvés elsősorú irányítójává válik, ami az Európai Tanács erősödő befolyását eredményezi az uniós külpolitikában. Ez azonban hátrányos következményekkel is jár. Az állam- és kormányfők a nemzetközi politikában hajlamosak belpolitikai megfontolásokat követni, ami sok esetben rövid távú szempontokat, partikuláris érdekeket, valamint a hazai közvélemény és média valós vagy vélt elvárásait helyezi előtérbe. Persze itt is érdemes különbséget tenni az uniós országok között, különösen a nagyobb és kisebb tagállamok vonatkozásában: amíg az előbbieket vezetői elsősorban a nemzeti külpolitikát kiegészítő eszközként tekintenek az uniós külkapcsolatokra, utóbbiak számára azok nagyobb nemzetközi mozgásteret kínálnak.¹⁰

1.4. Tagjai, ülései és döntései

Az Európai Tanács üléseit sokáig az improvizáció jellemezte. Hivatalos napirend hiányában nagyrészt a soros elnökséget ellátó tagállamon és annak politikai vezetőjén múltott a ta-

⁹ EUSZ 15. cikk (6) bekezdés.

¹⁰ LEHNE 2015.

nácskozás eredményessége. Állandó székhely hiányában az állam- és kormányfők a soros elnökséget ellátó tagállamban találkoztak, ami ugyan növelte az adott országra irányuló közfigyelmet, ám esetenként jelentős terhet hárított a rendező városra, különösen kisebb tagállamok esetében. A csúcstalálkozókra kezdetben történelmi épületekben, várakban és kastélyokban került sor, amit aztán a népes küldöttségek és a fokozott médiaérdeklődés okán felváltottak a konferenciaközpontok. E téren végül a Nizzai Szerződést előkészítő tárgyalások hoztak változást, amelyek a brüsszeli európai uniós negyedben a Bizottság épületével szemben található, a 16. századi flamand humanistáról elnevezett Justus Lipsius-épületet jelölték ki a testület székhelyeként. Az épület 2003 második felétől a tanácskozások állandó helyszínévé vált, amit az Európai Tanács eljárási szabályzatának 2009-es módosítása is megerősített. 2017 óta az ehhez az épülethez csatlakozó *Európa-épület* ad helyet az állam- és kormányfők üléseinek az átláthatóságot szimbolizálni hivatott, újrahaznosított üvegből készült homlokzata mögött.

Korábban az Európai Tanács évente kétszer, a féléves soros elnöki időszakok lezárásakor, júniusban és decemberben ülésezett. Az 1990-es évek második felétől azonban egyre gyakoribbá vált, hogy a testület évi három vagy négy tanácskozást tartott. Ezt a gyakorlatot a 2002-ben Sevillában tartott találkozó intézményesítette, rögzítve, hogy az állam- és kormányfők főszabály szerint félévente kétszer találkoznak. Két ülésre továbbra is júniusban és decemberben kerül sor, míg a másik két ülést rendszerint márciusban és októberben tartják.¹¹ A Lisszaboni Szerződés nyomán „az Európai Tanács, elnökének összehívására, félévente kétszer ülésezik”.¹² Amennyiben azonban az integrációs közösségen belül vagy azon kívül felmerülő valamely kérdés úgy kívánja, az állandó elnök a testületet rendkívüli ülésre hívhatja össze. Ennek lehetőségével az elmúlt évtizedben mind Van Rompuy, mind Tusk elnök többször éltek, különösen az eurózóna kihívásai és a görög pénzügyi válság, a Krím-félsziget orosz megszállása és a kelet-ukrajnai konfliktus, a migrációs hullám, valamint a brexit kapcsán.

Brüsszelből nézve – A ceremóniáktól a drámákig

Az Európai Tanács – a tagállamok vezetőinek tanácskozó testülete – intézményesítetten a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése (2009. december) óta létezik, de persze EU-csúcsok voltak a megelőző évtizedekben is. Ami az érdekes, az leginkább ez utóbbiak státuszának fokozatos átalakulása, illetve az átalakulás oka.

Évtizedeken át valamennyi tagországot felölelő ceremóniális csúcstalálkozókat alaphelyzetben félévente tartottak csak, többnyire egy-egy soros elnökség lezárásaként, és általában mérsékelt médiafigyelem közepette. Kivételek persze voltak: például a brit rebate körüli drámai viták idején, vagy a kelet-európai rendszerváltásokat megelőző dél-európai demokratizálódás és a nyomukba lépő közös piaci tagsági perspektívák okán.

¹¹ A tavaszi üléseken az állam- és kormányfők hagyományosan az Unió gazdasági helyzetét, míg ősszel a monetáris politika és a bővítéspolitikai aktuális kérdéseit vitatták meg. Ez a gyakorlat azonban mára nagyrészt érvényét veszítette.

¹² EUSZ 15. cikk (3) bekezdés.

A közös piac ekkoriban – az 1970-es, 1980-as években – még inkább számított valami elvont, nem sokakat érdeklő technikai jellegű ügynek (kvóták, tarifák és hasonlók), mint izgalmas politikai show-nak. A változást az egyre radikálisabb külső, valamint az erre reagáló belső kihívások egymást követő hullámai idézték elő.

Már a címszavak is sokat mondanak: rendszerváltozások hulláma Kelet- és Közép-Európában. A német újraegyesítés. A Szovjetunió megszűnte. A Varsói Szerződés és a KGST megszűnte. Társulási, majd csatlakozási folyamat kezdete az EK/EU és a volt szocialista országok között. Bővítés az EFTA-országokkal – ezzel már tizenötre növelve a tagországok számát –, majd a mind közelebb nyomakodó keleti bővítés kilátásai. A változó környezet kezelésére alkalmas belső működési feltételek folyamatos reformja: Maastrihti Szerződés, Amszterdami Szerződés, Nizzai Szerződés, Alkotmányos Szerződés, Lisszaboni Szerződés, a tizek felvételéről intézkedő koppenhágai csatlakozási szerződés. Megannyi jelentős politikai téma, nagy horderejű változás.

S a következmény: a csúcstalálkozók gyakorisága, drámaisága, időtartama megnő (a 2000. decemberi nizzai csúcs két nap helyett több mint négy napon át tartott, és péntek délután helyett hétfőn hajnalban ért véget). Az Európai Tanács intézményesül, első elnöke – Herman Van Rompuy, 2009–2014 között – bevezeti a szinte havi gyakoriságú tematizált csúcstalálkozók gyakorlatát, amit utóbb a görög pénzügyi válság elhúzódása, majd a migrációs válság kirobbanása tesz önmagában is elkerülhetetlenné.

(Szerző: Fóris György)

Az állam- és kormányfők tanácskozásai rendszerint kétnaposak. Az első nap délutánján kezdődnek, és a második napon délben vagy kora délután érnek véget. Az eddigi leghosszabb ülést 2000 decemberében Nizzában tartották, ahol a Nizzai Szerződés tartalmát érintő nézetkülönbségek ötnapos tanácskozást eredményeztek. A találkozó elhúzódását azonban igyekeznek elkerülni, hiszen a politikai vezetők sűrű programja azt nem teszi lehetővé. Tusk elnök az elmúlt években különösen törekedett arra, hogy a tanácskozásokat lehetőleg egynaposra rövidítse. Az elnök által összehívott rendkívüli ülések pedig rendszerint csupán néhány óra időtartamúak – bár például 2019 júliusában a vezető uniós tisztségek elosztásáról hozott döntés végül három napot vett igénybe. Mindez természetesen felértékeli a találkozó megfelelő előkészítését. Ezt a feladatot korábban a soros elnökséget ellátó tagállam végezte, ma már az állandó elnök felelőssége. A soros elnöki feladatokat ellátó tagállam politikai vezetője a fontosabb tanácskozásokat megelőzően körutat tett a többi uniós tagállam fővárosaiba, ám az állandó elnökök ezzel a gyakorlattal felhagytak.

A biztonsági és technikai személyzetet leszámítva legfeljebb húsztagú tagállami delegációk gyakran az Európai Tanács ülést megelőző napon érkeznek Brüsszelbe, és a hivatalos ülést megelőzően két- és többoldalú megbeszélések sorát bonyolítják. Szokásos, hogy az azonos politikai családhoz tartozó állam- és kormányfők informális megbeszélést folytatnak az adott politikai család európai pártjának (európártjának) és európai parlamenti képviselőcsoportjának vezetőivel. Az ülés reggelén szintén két- és többoldalú munkareggelikekre, illetve egyéb megbeszélésekre kerül sor, amelyek egy részét az állandó elnök kezdeményezi egyes tagállamokkal vagy a tagállamok egy csoportjával. Ilyen informális egyeztetések például a visegrádi (V4-) országok találkozóí is.

Az Európai Tanács rendes üléseinek résztvevőit illetően a Lisszaboni Szerződés szintén újítást hozott. Korábban a tanácskozásokon – a Bizottság elnökén és egy további tagján

túl – a tagállamok állam- és kormányfői, valamint a kíséretükben a külügyminiszterek egyaránt megjelentek. Az 1990-es évek végétől egyre gyakoribbá vált egyéb miniszterek – különösen a gazdasági és a pénzügyminiszterek – részvétele egyes találkozókon. Az ülésteremben megjelenő egyéb személyek körét ugyanakkor igyekeztek a lehető legszűkebbre vonni. Ennek ellenére, különösen a 2000-es évek bővítési fordulót követően, ez gyakran közel száz főt jelentett, ami ellehetlenítette az eredeti szándékok szerinti családias légkört és rugalmas tanácskozást. A Lisszaboni Szerződés ezért a tagállamok képviseletét főszabály szerint az állam- és kormányfőkre szűkítette.¹³ A testületben a tagállamok túlnyomó többségét a kormányfő képviseli, ám néhány tagállamból az államfő jelenik meg.¹⁴ Rajtuk kívül az Európai Tanács üléseinek rendszeres, ám szavazati jog nélküli résztvevői még a testület állandó elnöke, a Bizottság elnöke és a Tanács főtitkára. A teremben tartózkodik továbbá az elnök kabinetfőnöke, a Bizottság főtitkára és két főtisztviselője, a soros elnökséget betöltő tagállam uniós állandó képviselője, két jegyzőkönyvvezető és egy teremszolga, valamint a tolmácsok. A külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő immár csupán az uniós külkapcsolatokat érintő napirendi pontokra kap meghívást, ám nem tagja a testületnek.

A találkozók nem nyilvánosak. A rendes ülések 1987 óta az Európai Parlament elnökének beszédével kezdődnek, amit nem kísér vita. A parlamenti elnök ezt követően távozik. Az állam- és kormányfők tanácskozásával párhuzamosan a nemzeti delegációk között különféle szintű egyeztetések zajlanak. Az ülés szünetei pedig lehetőséget adnak a politikai vezetők informális tárgyalásaira, illetve a nemzeti delegációjuk szakértőivel folytatott konzultációra. Az első nap délutánjának plenáris ülését rendszerint informális vacsorák követik, amelyeket külön-külön tartanak az állam- és kormányfők és a Bizottság elnöke, valamint az előbbieket kísérő más miniszterek részére. Gyakran éppen e vacsorákon zajlanak a politikailag legérzékenyebb beszélgetések és születnek a legfontosabb döntések. Ezt igyekszik elősegíteni, hogy 2012 óta a tolmácsok nem a vacsorateremben, hanem az épület egy másik részén helyezkednek el, és onnan biztosítják a folyamatos tolmácsolást. A vacsora utáni program az elért előrelépés függvénye. Esetenként újabb plenáris ülésre, gyakrabban két- és többoldalú megbeszélésekre és minden esetben intenzív munkára kerül sor a második napon kibocsátandó európai tanácsi következtetések (*European Council conclusions*) megszövegezése végett.

Az ülés eredményeiről a közvélemény e következtetésekből értesül. Tusk elnök az elmúlt években törekedett arra, hogy a konklúziókat a lehető legegyszerűbb formára szűkítse, a megtárgyalt témakörök és a meghozott döntések felsorolására és szikár ismertetésére szorítkozva. A második napon a tanácskozás rendszerint a kora délutáni órákban ér véget. A következtetések közzétételével párhuzamosan az Európai Tanács és a Bizottság elnökei közös sajtótájékoztatót tartanak. A tagállami delegációk vezetői szintén az ülés helyszínén

¹³ Ez természetesen felveti a politikai vezető és az őt kísérő nemzeti delegáció közti információáramlás problémáját az ülések alatt. Ennek áthidalására 1977 óta a tagállamok uniós állandó képviselőinek – azaz uniós nagyköveteinek – személyes munkatársai, az úgynevezett *Antici-tanácsadók* biztosítják a kommunikációt az ülésterem és a tagállam egy közeli teremben várakozó delegációja között. A Tanács főtitkárságának egy az ülésteremben tartózkodó munkatársa időről időre egy szomszédos teremben tájékoztatja az Antici-tanácsadókat a tárgyalások menetéről, akik értesítéseiket eljuttatják a nemzeti delegációhoz.

¹⁴ Államfő képviseli Ciprust, Franciaországot, Litvániát és Romániát, míg a többi tagállam részéről a kormányfő vesz részt az üléseken. Az Európai Tanács aktuális tagjait lásd: www.consilium.europa.eu/en/european-council/members (A letöltés időpontja: 2019. 07. 15.)

tartott nemzeti sajtótájékoztatókon ismertetik az elért eredményeket, és igyekeznek a találkozón játszott szerepüket a hazai közvélemény előtt a lehető legkedvezőbb színben feltüntetni. Ez esetenként oda vezet, hogy egy-egy politikai vezető jelentősen eltérő hangot üt meg a testület ülésén és a hazai újságíróknak adott beszámolójában.¹⁵ Mindezekon túl az Európai Tanács elnöke az Európai Parlament soron következő, Strasbourgban tartott plenáris ülésén beszámol a tanácskozásról és a főbb döntésekről.

Végül itt érdemes ismét felhívni a figyelmet arra, hogy bár a testület a legmagasabb szintű politikai tanácskozó és döntéshozó fórum az Unióban, és itt születnek az integrációs közösség jelenét és jövőjét meghatározó legfontosabb stratégiai elhatározások, az állam- és kormányfők uniós jogot közvetlenül soha nem alkotnak. Ennek kapcsán az EUSZ egyértelműen kimondja: „Az Európai Tanács nem lát el jogalkotási feladatokat.”¹⁶ A testület döntéseit főszabály szerint konszenzussal hozza. Az állam- és kormányfők a lehető legritkább esetben szavaznak, bár erre is akad példa. Elhatározásaikat rendszerint kompromisszumok útján, egyhangú akaratnyilvánítással alakítják ki. Van Rompuy korábbi elnök beszámolója szerint ennek során valójában sokkal kevesebb konfliktusra kerül sor, mint azt a közvélemény gondolja. Ahogyan írja: „az Unió vezetői megértéssel viseltetnek egymás politikai kihívásai iránt, ami abból fakad, hogy ugyanahhoz az egyedi klubhoz tartoznak; az ütközések nagyon ritkák.”¹⁷

2. A Tanács

2.1. Szerepe

A Tanács – hosszabb nevén az Európai Unió Tanácsa – az integrációs folyamat kezdete óta *jogalkotó* szerv. A közösség eredeti jogalkotási eljárása, a konzultációs eljárás jogalkotási monopóliumot biztosított a tagállamok képviselőiből álló intézménynek. Az ugyan köteles volt felkérni a közgyűlést – 1962-től használatos nevén az Európai Parlamentet – állásfoglalás kifejtésére, és parlamenti állásfoglalás hiányában nem hozhatott döntést, ám a Parlament által tett észrevételek semmilyen módon és mértékben nem kötelezték.¹⁸ A *konzultációs eljárás* ma már csupán néhány esetben használatos. A Maastrichti Szerződés ugyanis

¹⁵ Erre utalt *José Manuel Barroso* bizottsági elnök a 2012 szeptemberében az Európai Parlamentben tartott *Az Unió helyzete* beszédében, amikor helytelenítette, hogy „először nagyon fontos döntések születnek közös jövőnkéről az európai csúcstalálkozókon. Ám másnapra már ugyanezen döntéshozók közül néhányan hiteltelenítik a szóban forgó döntéseket.” Majd hozzátette: „elfogadhatatlan, hogy ezeket az európai találkozókat egyesek mintegy bokszmérkőzésként tálalják, saját kiütéses győzelmüket hangoztatva ellenfeleikkel szemben. Nem lehetünk egyszerre ugyanazon Unió tagjai, miközben úgy viselkedünk, mintha nem is lennénk azok.” Lásd: BARROSO 2012.

¹⁶ EUSZ 15. cikk (1) bekezdés.

¹⁷ VAN ROMPUY 2015, xi. (A szerző fordítása.)

¹⁸ A két intézmény között kialakult nézetkülönbség esetén a parlamenti testület fegyvere a véleménye kibocsátásának késleltetése, azaz a jogalkotási folyamat hátráltatása volt. Ennek kapcsán az Európai Közösségek Bírósága 1980-ban az úgynevezett izoglüköz-ügyben kimondta, hogy a Tanács által parlamenti állásfoglalás kézhezvétele nélkül alkotott közösségi jog semmis, valamint hogy a konzultációs kötelezettség teljesítéséhez a parlamenti állásfoglalás tényleges beszerzése szükséges, az a véleménykéréssel önmagában nem teljesül. Lásd: Európai Közösségek Bírósága, C138/79. sz. ügy (SA Roquette Frères v. Európai Közösségek Tanácsa) és C/139/79. sz. ügy (Maizena GmbH v. Európai Közösségek Tanácsa), 1980. október 29.

a Tanácsot és a Parlamentet egyenrangú társjogalkotókká tette, amelyeknek közösen kell megállapodniuk az uniós jogszabályok szövegéről. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a kormányközi Tanács és az európai polgárok által közvetlenül választott Parlament kölcsönösen vétőjoggal rendelkeznek a különféle előterjesztések kapcsán, ami tükrözi az Unió politikai rendszerének a kormányközi és a közösségi szempontok egyensúlyára épülő természetét. A Lisszaboni Szerződés az együttlétezt az uniós jogalkotás főszabályként alkalmazott módszerévé tette, és azt ennek kifejezésére – az eljárás tartalmi módosítása nélkül – *rendes jogalkotási eljárás* (*ordinary legislative procedure*) nevezte át.

A Bizottság korábban említett előterjesztési monopóliuma a rendes jogalkotási eljárásban nem jelenti azt, hogy a Tanács ne rendelkezne *kezdeményezési jogosultsággal*. Felkérheti ugyanis a Bizottságot, hogy egy adott témakörben végezze el a közös célkitűzések eléréséhez szükséges vizsgálatokat, és azok nyomán terjesszen be hozzá megfelelő javaslatokat. Amennyiben a Bizottság a felkérésnek nem tesz eleget, döntésének okairól tájékoztatnia kell a Tanácsot. Ezen túl a Tanács kibocsáthat *ajánlásokat* és *véleményeket*, amelyek ugyan jogi kötelezettséget nem hárítanak más uniós intézményekre, a tagállamokra vagy az európai polgárokra, ám a Bizottság figyelembe veszi őket a tevékenysége során, mint ahogyan az Európai Unió Bírósága is ítélkezési gyakorlatában. Szintén fontosak a Miniszterek Tanácsa – azaz a Tanács miniszteri szintje – üléseit követően kibocsátott úgynevezett *következtetések* (*council conclusions*), amelyek a tagállamok által az adott témakörben kialakított közös álláspontot rögzítik. Ezek ugyan jogi értelemben szintén nem kötelező erejű döntések, ám politikailag gyakran meghatározó jelentőségűek. Így például az Unió 2020 utáni kohéziós politikájának néhány sarokpontját az Általános Ügyek Tanácsának 2017 novemberében és 2018 áprilisában elfogadott,¹⁹ míg a Fenntartható Fejlesztési Célokra (*Sustainable Development Goals*, SDGs) adott uniós választ a 2017 júniusában kibocsátott következtetései rögzítették.²⁰

Fontos közpolitikai és jogalkotási szerepet játszik a Tanács az integrációs közösség költségvetésének vonatkozásában is. Az Unió kétszintű költségvetési rendszerében a többéves pénzügyi keretről szóló politikai megállapodás ugyan az Európai Tanácsban születik az állam- és kormányfők közreműködésével, ám annak jogi formát – amint arról már szó esett – a Tanács által alkotott rendelet ad. Az integrációs közösség ez utóbbira épülő éves költségvetéseit pedig az Európai Parlament és a Tanács közösen tárgyalják meg és fogadják el. Szintén fontos szerepet játszik az intézmény – az Unió és a tagállamok viszonyát illetően – a csatlakozási és a kilépési, valamint az uniós alapértékek megsértése vagy annak veszélye esetén az EUSZ 7. cikke alapján indított eljárásokban. A csatlakozási eljárás keretében a csatlakozási kérelmet a Tanácshoz szükséges benyújtani, és arról – az Európai Parlament egyetértésével és az Európai Tanács által megállapított feltételek (koppenhágai kritériumok) figyelembevételével – a Tanács hoz egyhangú döntést. A kilépési folyamatban az Unió és a kilépő tagállam közti megállapodást (kilépési szerződés) – a Parlament egyetértésének birtokában – szintén a Tanács köti meg minősített többségű döntéssel. A másutt részletesebben tárgyalt 7. cikk szerinti eljárásban pedig hasonlóan fontos jogosultságokkal rendelkezik.

¹⁹ Lásd: Az Európai Unió Tanácsa 2017a; Az Európai Unió Tanácsa 2018.

²⁰ Lásd: Az Európai Unió Tanácsa 2017b. Az ENSZ 2015. szeptemberi csúcstalálkozóján a 2030-ig terjedő időszakra elfogadott Fenntartható Fejlesztési Célok (Agenda 2030) a nemzetközi fejlesztéspolitika globális stratégiáját rögzítik a 2030-ig terjedő időszakra. Lásd: UN 2015.

Végül korántsem elhanyagolhatók a tanácsi munka európaizációs hatásai. A különféle munkacsoportokban és a Coreper-testületekben megjelenő minisztériumi tisztviselők és diplomaták napi kapcsolattartása az integrációs együttműködést erősítő hálózatokat alakít ki valamennyi közpolitikai területen. Hasonló jelenségek figyelhetők meg a Tanács legfelső politikai szintjén, a miniszterek körében. Utóbbiak ugyan szintén tagállamuk érdekeit és szempontjait képviselik és érvényesítik az üléseken, ám az egyes miniszteri tanácsi formációkban szükségszerűen kialakul egy, az adott szakpolitikai terület közös uniós szempontjait a tagállami kormányok tevékenységébe visszacsatoló szemlélet is. E formációk – az Európai Parlamenthez hasonlóan – a tagállami politikusok uniós szocializációjának fontos fórumai. Különösen junior miniszterek esetében, akik politikai pályafutásuk egy későbbi szakaszában fontosabb tárcák vagy akár országuk kormányának vezetőivé válhatnak. Ilyenkor a korábban megszerzett európai tapasztalatok és személyes ismeretségek különösen értékesek lehetnek.

2.2. Szervezete

A Tanács többszintű szervezete a tagállamok kormányzati képviselőinek részvételével működő, rétegesen egymásra épülő testületekből áll, amelyek munkáját – a kül- és biztonságpolitika kivételével – a soros elnökséget ellátó tagállam vezeti és szervezi, valamint az intézmény főtitkársága segíti. E többretegű rendszer alsó szintjén helyezkednek el a *tanácsi munkacsoportok* és *különleges bizottságok*. A tematikus, illetve a közös kül- és biztonságpolitika terén földrajzi relációk mentén is kialakított munkacsoportok száma állandóan változó. Jelenleg közel 160 munkacsoport működik a Tanácsban, legnagyobb számban a mezőgazdasági politika területén. Ezek eltérő gyakorisággal üléseznek. A legfontosabb munkacsoportok egy féléves időszakban akár tíznél is több ülést tartanak, és érzékeny jogalkotási előterjesztések esetében nem ritka, hogy akár hetente, vagy akár hetente többször is üléseznek. Természetesen a munkacsoportok tagjai két ülés között is rendszeres kapcsolatban állnak egymással a megfelelő információáramlás biztosítása, valamint a kompromisszumok kialakítása végett. A *Justus Lipsius-épületben* tartott napi tizenöt-húsz munkacsoportülés résztvevői tagállami tisztviselők és diplomaták, valamint a Bizottság képviselői. Egyes munkacsoportok ülésein akár több mint száz nemzeti és uniós tisztviselő is megjelenhet, ami kihívást jelent a tanácskozáskor hatékonyságát illetően. Ezek célja, hogy a tagállamok képviselői a Bizottság jogalkotási előterjesztéseit és az egyéb döntéshozatali javaslatokat első körben megvitassák, és lehetőség szerint már ezen a szinten megegyezésre jussanak.²¹

²¹ A munkacsoportokhoz hasonló szerepet játszanak a különleges bizottságok. Ezek igen sokfélék a jogi hátterüket, a feladataikat, az elnök személyét, az összetételüket, a Miniszterek Tanácsához való kapcsolódásukat (közvetlenül vagy a Coreper-szinten keresztül), valamint a találkozók gyakoriságát illetően. A belső politikák terén említést érdemel a hetente legalább egyszer ülésező Mezőgazdasági Különbizottság, ami a Coreper I testülettel azonos szinten készíti elő a mezőgazdasági miniszterek üléseit. Hasonlóan befolyásos a tagállamok, a Bizottság és az Európai Központi Bank képviselőiből álló Gazdasági és Pénzügyi Bizottság, amely a tagállamok politikáinak a belső piac működéséhez szükséges összehangolását segíti elő, és ennek során véleményekkel, jelentésekkel és tanácsokkal támogatja a miniszterek Gazdasági és Pénzügyi Tanácsát. Az uniós külkapcsolati politikák körében fontos szerepet kap a Kereskedelmi Bizottság. Ez utóbbi készíti elő a Külügyek Tanácsában az illetékes miniszterek által jóváhagyandó, majd a Bizottság által nemzetközi kereskedelmi tárgyalásokon képviselendő mandátumokat, illetve tanácsadó szervként szolgál a Tanács

A Tanács többretegű szervezetének középső szintjét az *Állandó Képviselők Bizottsága* (Coreper, *Comité des représentants permanents*) jelenti. A Coreper valójában maga is egy kétszintű intézményi réteg, aminek alacsonyabb szintjén (Coreper I) a tagállamok Brüsszelben működő uniós állandó képviselőknek nagykövetségi szintű helyettes vezetői – az úgynevezett Coreper-nagykövetek –, míg a magasabb szintjén (Coreper II) a tagállamok uniós állandó képviselői, azaz uniós nagykövetségi jelennek meg. Az EUSZ értelmében „a tagállamok kormányai állandó képviselőinek bizottsága felel a Tanács munkájának előkészítéséért”.²² A Coreper-testületek rendszerint hetente üléseznek, általában szerdai napokon, ám – különösen a Coreper I esetében – megszokottak a szerdán megkezdett tárgyalások lezárására összehívott pénteki találkozók is. A tanácskozások rendszerint a délelőtti órákban kezdődnek és gyakran az éjszakába nyúlnak. A két testület között hatékony munkamegosztás alakult ki: az állandó képviselők (Coreper II) foglalkoznak a legfontosabb miniszteri tanácsi formációk – az Általános Ügyek Tanácsa, a Külügyek Tanácsa egyes vetületei, a Gazdasági és Pénzügyi Tanács, valamint a Bel- és Igazságügyi Tanács – üléseinek előkészítésével, illetve a politikailag érzékeny jogalkotási előterjesztések és egyéb javaslatok megtárgyalásával. A Coreper-nagykövetekre (Coreper I) marad minden egyéb ügy, kivéve a kül- és biztonságpolitikai témaköröket, amelyeket a *Politikai és Biztonsági Bizottság* (*Political and Security Committee*, PSC) gondoz. Ez a Coreper I testületet minden bizonnyal az egész uniós döntéshozatali rendszer legnagyobb munkaterhelése alatt álló fórumává teszi.

Brüsszelből nézve – A támogatások cseréje

Szimuláljuk végig a tanácsi munka logikáját három ország – Magyarország, Svédország és Spanyolország – ad hoc esetre feltételezett együttműködésén.

Tételezzük fel, hogy az adott időszakban a spanyol politika számára kiemelt jelentőséggel bír a halászati kvóták növelése. Harcolt is ezért a halászati szakbizottságban, de nem kapott akkora mértékű növelésre támogatást, amekkorát otthon, Madridban elvártak volna.

Tételezzük fel, hogy a magyar politika számára a következő hétéves közösségi költségvetés vitáira készülve a keretösszegegen belül a kohéziós pénzek arányának a növelése a prioritás. A költségvetési szakbizottságban egyelőre langyos volt a fogadtatás, de plusz két támogatóval előre lehetne lépni.

Tételezzük fel végül, hogy Svédország, a változó iparpolitika részeként a megújuló energián alapuló légitömegközlekedési eszközök gyártásához akar közösségi támogatást kapni. Az iparpolitikai és az energiapolitikai szakbizottság szimpatizált a törekvéseivel, de két voks még hiányzik a neki legjobban megfelelő forgatókönyv elfogadásához.

Van tehát három ország, mindnek van egy kiemelt témája, ami minden esetben eltér a másik kettőtől. Az adott szaktémát az abban illetékes szakbizottságban nem tudták a többieknél a maguk szájá ize szerint formálni. Ezek után érkezik el a nagykövetek heti tanácsulése.

és a Bizottság számára az ilyen tárgyalásokon felmerülő nehézségek esetén. Végül említést érdemel a közös kül- és biztonságpolitika területén működő Politikai és Biztonsági Bizottság. A tagállamok uniós állandó képviselőknek nagykövetségi rangú képviselőiből (PSC-nagykövetek) álló, ám az Európai Külügyi Szolgálat által elnökölt testület a külügyminiszterek munkáját támogatja a Külügyek Tanácsában.

²² EUSZ 16. cikk (7) bekezdés.

Egy-egy nagykövetin – EU-intézményi szakzsargonban a COREPER-en – általában több tucat napirendi pont is követi egymást, az ülések nem ritkán késő éjszakába nyúlnak. A három ország most abban bízunk, hogy itt majd a maga témájában áttörést érhet el. Mire alapozzák ezt? Arra, hogy míg a szakma szerinti munkacsoportban kizárólag azzal az egy kérdéssel foglalkozó szakdiplomata gyűlnek össze – akiket köt az adott konkrét témában számukra otthon megfogalmazott tárgyalási mandátum –, addig a nagykövek egyetlen ülésnapon témák tucatjait látják át. Az ő mandátumuk már nem egy szűk technikai témára vonatkozik, hanem általában az ország érdekeinek képviselésére.

Ebben az esetben Magyarország, amelyik semmilyen formában nem érintett a tengeri halászatban, szavazatával teljes egészében felsorakozik a spanyolok mellé, miközben a számára szintén közömbös légiközlekedési eszközgyártásban pedig a svédek támogatójává lép elő. A spanyolok sem gyártanak légi eszközöket, és immár a kohéziós pénzek sorsa sem érinti őket, tehát a halászati kvóta növeléséért cserébe készek felkarolni a magyarok kohéziós igényeit és a svédek iparpolitikai törekvéseit. A svédek felhasználóként a kohéziós politika nem érinti, bár a halászati kvóta nem feltétlenül közömbös számukra, de mivel iparpolitikai korszakváltást akarnak végrehajtani a megújulóknak alapján, ezért a spanyol és a magyar támogatás fejében készek e két ország fő törekvéseit segíteni. (Figyelem! Ez a köregyeztetés természetesen nem az ülésen zajlik, nyíltan megbeszéltek csereberéléssel. Valószínűleg megelőzte színfalak mögötti szakdiplomáciai puhatolózás, a frontok alakulása az egyes napirendi pontok vitáiból is kiderül.)

(Szerző: Fóris György)

Az állandó képviselők munkáját segíti és tanácskozási előkészítést végzi a képviselővezetők személyes munkatársaként működő úgynevezett Antici-tanácsadók csoportja (*Antici-csoport*).²³ Hasonló feladatot lát el a Coreper I vonatkozásában a Coreper-nagykövek közvetlen munkatársaiból álló *Mertens-csoport*.²⁴ Az Antici- és a Mertens-tanácsadók főszabály szerint az általuk előkészített ülést megelőző napon találkoznak a napirenden szereplő témakörök megvitatása végett. *Neil Nugent* szerint a Coreper-testületek befolyása valamelyest csökkent az elmúlt években. Ennek oka egyrészt a gazdasági és pénzügyi, valamint a kül- és biztonságpolitikai témakörök előtérbe kerülése az uniós döntéshozatalban, ami megerősítette a különleges bizottságokat, és többüket lényegében a Coreper-szinttel azonos rangra emelte. Egy másik ok az integrációs közösség folyamatos bővülése, ami módosította az Állandó Képviselők Bizottsága működésének rendjét és gyakorlatát is, szűkítve az informális terét és ezzel a testület előkészítő szerepének hatékonyságát.²⁵ Mindazonáltal a Coreper-testületek mindennapi működésében továbbra is fontos szerepet játszik a hetenkénti többszöri találkozások nyomán természetes módon kialakuló informális kapcsolatrendszer.

²³ Az 1975-ben létrehozott csoport elnevezését *Paolo Antici* olasz diplomatáról kapta, aki elsőként elnökölt a csoport munkáját.

²⁴ A Mertens-tanácsadók csoportja *Vincent Mertens de Vilmars* belga diplomatáról kapta elnevezését, aki 1993-ban a belga soros elnöki félévben először elnökölt a csoport munkáját.

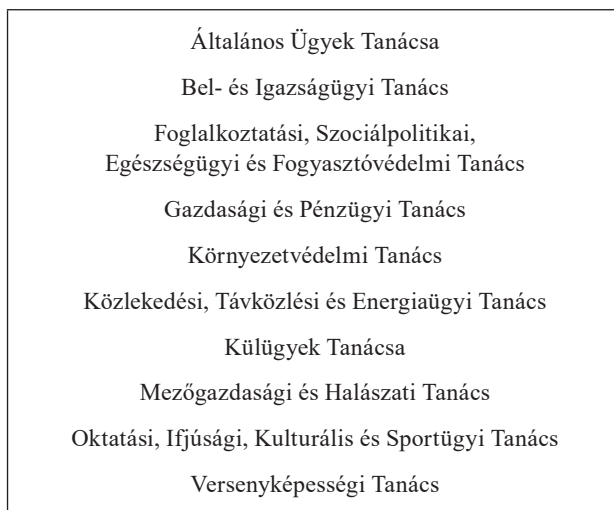
²⁵ NUGENT 2017, 168.

A Tanács legfelső tanácskozó és kizárólagos döntéshozó szintjét a *Miniszterek Tanácsa* jelenti. Ennek keretében a tagállamok szakminiszterei közpolitikai területek szerinti úgynevezett formációkban üléseznek. Ezek a tagállamok egy-egy olyan, miniszteri szintű képviselőiből állnak, akik országuk kormánya nevében kötelezettséget vállalhatnak és szavazhatnak. E képviselet azonban tagállamonként eltérő képet mutat. Ennek oka lehet egyes országok – mint Belgium, Németország vagy Spanyolország – szövetségi jellegű vagy legalábbis számottevően decentralizált alkotmányos berendezkedése, illetve a hazai kormányzati rendszerük sajátosságai. Ez akár több miniszteri szintű képviselő részvételét is indokolhatja egy adott ülésen – ahogyan például *Navracsics Tibor* közigazgatási és igazságügyi miniszter és *Pintér Sándor* belügyminiszter egyaránt megjelentek a Bel- és Igazságügyi Tanács 2012. decemberi, a Stockholmi Program félidős tapasztalatait értékelő tanácskozásán²⁶ –, avagy kivételesen a miniszterinél alacsonyabb szintű képviseletet eredményezhet, miként az a hazai gyakorlatban a szerteágazó területeket felügyelő Emberi Erőforrások Minisztériuma esetében többször is előfordult.

Jelenleg tíz miniszteri formáció működik a Tanácsban, amelyek közül az EUSZ ketőt nevesít.²⁷ Az *Általános Ügyek Tanácsa* – a tagállamok külügyminisztereinek, európai uniós ügyekért felelős minisztereinek és miniszterelnöki hivatali államtitkárainak részvételével – gondoskodik a Miniszterek Tanácsa különböző formációiban folyó munka összehangolásáról, valamint az Európai Tanács elnökével és a Bizottsággal együttműködésben az állam- és kormányfők üléseinek előkészítéséről és utánkövetéséről. A másik nevesített formáció a *Külgügyek Tanácsa*, amely az Európai Tanács stratégiai iránymutatásai alapján meghatározza az Unió külkapcsolatait, és gondoskodik az integrációs közösség külső cselekvésének összehangjáról. A többi formációról az Európai Tanács dönt. Ezek közül jelentőségét tekintve kiemelkedik a *Gazdasági és Pénzügyi Tanács*, valamint a *Mezőgazdasági és Halászati Tanács*. Előbbi kapcsán érdemes felhívni a figyelmet az attól különálló *Euró-csoportra* (*Euro Group*), amelynek 1998 óta tartott informális tanácskozásain az eurózóna tagállamainak pénzügyekért felelős miniszterei vitatják meg a közös valutával összefüggő aktuális kérdéseket. Ez általában havonta egyszer ülésezik, és válságidőszakokban – az Európai Központi Bankkal együtt – különösen fontos szerepet kap az euró stabilitásának szavatolásában. 2004-ben a csoport tagjai elhatározták, hogy a soraikból elnököt választanak, akit két és fél évre szóló mandátummal ruháztak fel a tanácskozások folytonosságának előmozdítása végett. Az első elnökké választott *Jean-Claude Juncker* luxemburgi miniszterelnök és pénzügyminiszter – később az Európai Bizottság elnöke – csaknem egy évtizeden (2004–2013) át maradt a csoport élén.

²⁶ A Stockholmi Program az integrációs együttműködés bel- és igazságügyi vonatkozásainak 2010 és 2014 közti cselekvési terve volt.

²⁷ EUSZ 16. cikk (6) bekezdés.



1. ábra

A Miniszterek Tanácsa formációi (2019)

Forrás: a szerző szerkesztése

Az egyes miniszteri tanácsi formációk eltérő gyakorisággal tartják találkozóikat. Az Általános Ügyek Tanácsa és a Külügyek Tanácsa legalább havonta egyszer tanácskozik. A Gazdasági és Pénzügyi Tanács, a Mezőgazdasági és Halászati Tanács, valamint a Bel- és Igazságügyi Tanács általában szintén havonta ülésezik. A többi formáció miniszterei ritkábban, jellemzően évente négyszer találkoznak. Fontos ugyanakkor jelezni, hogy a különféle formációk tanácskozásai a Tanács mint egységes intézmény folyamatos ülésezésének részét képezik. Ez teszi lehetővé, hogy az egyes formációk ne csupán a saját szakpolitikai területükre eső kérdésekben határozzanak. Az ilyen helyzeteket természetesen az apparátus készíti elő, ám csak a miniszterek – mint a Tanács kizárólagos döntéshozó szintje – hozhatnak formális döntést.

Az ülésekre főszabály szerint Brüsszelben kerül sor, ám az áprilisi, júniusi és októberi tanácskozásokat Luxemburgban tartják. A rendes üléseken megjelenő delegációk létszáma tagállamonként eltérő, ám az adott országot képviselő miniszter munkáját az ülésteremben rendszerint négy-öt kormányzati tisztviselő segíti. A tárgyalóasztalnál a delegációvezető mellett rendszerint az uniós állandó képviselő vezetője foglal helyet – kivéve a Gazdasági és Pénzügyi Tanácsot, ahol csupán a miniszterek számára tartanak fenn székeket –, míg a delegáció többi tagja mögöttük helyezkedik el. A soros elnökséget ellátó tagállamot nagyobb delegáció képviseli, míg a Bizottság részéről az illetékes európai biztos, valamint néhány egyéb tisztviselő jelenik meg. Természetesen a Tanács főtitkárságának munkatársai is jelen vannak a teremben.

A legtöbb tanácskozás nem hosszabb egyetlen munkanapnál, bár a Külügyek Tanácsa és a Gazdasági és Pénzügyi Tanács esetében gyakoribbak a kétnapos találkozók. Az EUSZ értelmében „a Tanács ülései, amikor azokon jogalkotási aktus tervezetéről tanácskoznak

vagy szavaznak, nyilvánosak”.²⁸ Ezért a napirend a gyakorlatban két részre tagolódik: egy nyilvános, az interneten bárki által valós időben követhető jogalkotási, valamint egy nem nyilvános, egyéb napirendi pontokat tárgyaló szakaszra. A rendes üléseket informális találkozók egészítik ki. Mivel ezeken nem születnek hivatalos döntések, a Tanács eljárási szabályzatához sem kell igazodniuk. Ezért gyakran kedvezőbb alkalmat jelentenek hosszabb távú stratégiai kérdések megvitatására, valamint kényes ellentétek feloldására. A megszülető informális megállapodásokat aztán az adott miniszteri formáció rendes ülése alakítja formális döntéssé. Az informális tanácskozások körében rendszerint kiemelt figyelmet kap a külügyminiszterek 1974 óta minden félévben megtartott, kifejezetten kül- és biztonságpolitikai kérdésekre összpontosító úgynevezett *Gymnich-találkozója*.²⁹ Ezek a formájukat tekintve szintén kötetlenebb, ezért gyakran eredményesebb eszmecserék minden szemeszterben az uniós külpolitika kiemelt eseményét jelentik.

A Tanács üléseit annak minden szintjén – a munkacsoportoktól a Miniszterek Tanácsáig – a *soros elnökséget* betöltő tagállam képviselője elnöklí. E feladat magját nem a tanácskozás levezetése jelenti az ülésteremben, sokkal inkább a napirend és a döntések előkészítése, valamint a tagállamok közötti kompromisszumok kimunkálása. Ez a soros elnök számára egyúttal kitüntetett lehetőséget jelent saját prioritásainak előtérbe helyezésére. Ez még akkor is igaz, ha a tagállamok óvakodnak attól, hogy az elnökségi félévüket túlterheljék számukra fontos témakörökkel. Ennek oka, hogy ezek előmozdítása mellett legalább annyira fontos az elnökségi időszak egészének eredményes lebonyolítása, ami különösen a közepes és kisebb méretű, valamint az újonnan csatlakozott országok számára lehet lényeges, később akár kézzelfogható sikerekre váltható politikai tőke forrása. *Sabina Kajně Lange* mindezek nyomán három elnökségi stílust különböztet meg: a hatékonyságra összpontosító, feladatorientált *szervező elnökséget*; a méltányosságot előtérbe helyező, csoportorientált *közvetítő elnökséget*; valamint a hosszú távú célokat előtérbe helyező, átalakító *politikai vezető elnökséget*.³⁰ Érdemes ugyanakkor jelezni, hogy a Lisszaboni Szerződés által bevezetett újítás nyomán 2007 óta a Tanács soros elnöki feladatait a tagállamok nem önállóan, hanem *elnökségi triók* keretében látják el. Az adott másfél éves időszak elnökségi hármasa tizenhét hónapra szóló közös programot készít, amelyben együtt meghatározzák azokat a közpolitikai témaköröket és területeket, amelyekre a csoportos elnöki időszakukban összpontosítani kívánnak.

²⁸ EUSZ 16. cikk (8) bekezdés.

²⁹ A találkozók elnevezése az első ilyen tanácskozás helyszínéül szolgáló, a németországi Erfstadtban található Gymnich-kastély nevéből ered.

³⁰ LANGE 2015, 65.

1. táblázat

A soros elnökséget ellátó tagállamok a Tanácsban (2019–2030)

Románia	2019. január–június
Finnország	2019. július–december
Horvátország	2020. január–június
Németország	2020. július–december
Portugália	2021. január–június
Szlovénia	2021. július–december
Franciaország	2022. január–június
Cseh Köztársaság	2022. július–december
Svédország	2023. január–június
Spanyolország	2023. július–december
Belgium	2024. január–június
Magyarország	2024. július–december
Lengyelország	2025. január–június
Dánia	2025. július–december
Ciprus	2026. január–június
Írország	2026. július–december
Litvánia	2027. január–június
Görögország	2027. július–december
Olaszország	2028. január–június
Lettország	2028. július–december
Luxemburg	2029. január–június
Hollandia	2029. július–december
Szlovákia	2030. január–június
Málta	2030. július–december

Forrás: a szerző szerkesztése

Ezen elnöklési rendtől számottevően eltér a kül- és biztonságpolitikai terület gyakorlata. A Külügyek Tanácsának üléseit ugyanis nem a soros elnökséget betöltő tagállam külügyminisztere, hanem az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője elnöklí, illetve készíti elő az Európai Külügyi Szolgálat közreműködésével. Ez alól kivételt jelent, amikor a Külügyek Tanácsa az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó közös kereskedelempolitikát vagy az integrációs közösség nemzetközi fejlesztéspolitikáját érintő témaköröket tárgyal, mert ez esetben a tanácskozást a soros elnökséget ellátó tagállam illetékes minisztere vezeti.

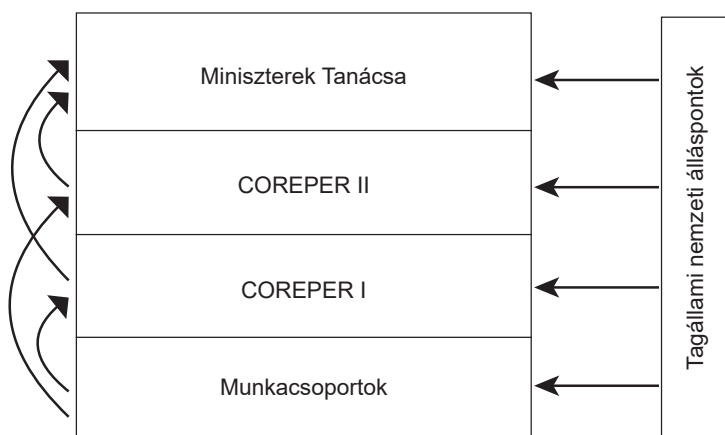
Végül a Tanács szervezeti felépítése kapcsán nem feledkezhetünk meg az intézmény *főtitkárságáról*. Ennek feje a hagyományosan hosszú ideig hivatalban maradó főtitkár, elsődleges feladata pedig a soros elnökség munkájának támogatása. Ezt az érintett tagállamok eltérő mértékben veszik igénybe: általánosságban elmondható, hogy a nagyobb országok kevésbé, míg a közepes és kisebb méretű tagállamok nagyobb mértékben támaszkodnak

a főtítkárságra. Ez utóbbi az Európai Tanács állandó elnöki tisztségének létrehozása óta a mindenkori elnök és kabinetje tevékenységét is segíti.

2.3. A tanácsi döntés-előkészítés és döntéshozatal

A tanácsi döntéshozatal, amint arra már utaltunk, jogalkotási és egyéb (nem jogalkotási) természetű témaköröket egyaránt érint. A napirendet az elnökségi triók által kibocsátott, 18 hónapra szóló programok; a soros elnökséget ellátó tagállam – nem kötelező, ám szokásos – féléves munkaterve; a Bizottságtól kézhez kapott jogalkotási és egyéb előterjesztések; valamint a korábbi európai tanácsi és tanácsi döntésekből eredő feladatok határozzák meg. A Bizottságtól érkező előterjesztéseket első lépésben kiutalják az illetékes tanácsi munkacsoporthoz, amit a soros elnökség erősít meg. A tagállamok ekkorra már az uniós állandó képviselők közreműködésével, valamint az Európai Unió Hivatalos Lapjából is értesülnek a javaslat tartalmáról, amit kézhez kapnak a Tanács főtítkársága által a munkacsoport ülését megelőzően kiküldött meghívóhoz és napirendhez csatoltan is.

Ekkor kerül sor a tárgyalások első körében képviselendő *nemzeti álláspont* kialakítására. A tagállamok képviselői – a hazai szakminisztérium vagy az uniós állandó képviselő munkatársaként – a nemzeti álláspont birtokában és azt képviselve vesznek részt a munkacsoport ülésén. A mindenkori soros elnökség igyekszik az adott előterjesztést a tanácsi munkacsoportban legfeljebb három alkalommal megtárgyalni. Mivel a tanácsi hierarchia alsó szintjén a tagállami tisztviselők saját elhatározásukból nem térhetnek el a rögzített nemzeti állásponttól, talán meglepő, hogy az előterjesztések mintegy 70-75%-a esetében már ezen a szinten megállapodás születik. Ennek hátterében éppen az érintett tisztviselők között fennálló mindennapi munkakapcsolat és folyamatos kommunikáció áll. Ez elősegíti azt is, hogy az illetékes szakminisztérium a nemzeti álláspontra már a hazai uniós egyeztetés során is más, főként a vezető tagállamok várható véleményére tekintettel tegyen javaslatot. Ez a későbbiekben nagyban megkönnyíti a tárgyalásokat a Tanácsban.



2. ábra

A tanácsi döntés-előkészítés és döntéshozatal

Forrás: a szerző szerkesztése

A munkacsoport ülését a soros elnök nyitja meg, majd rendszerint szót ad az előterjesztőként megjelenő Bizottságnak a javaslat ismertetésére. Ezt a tagállami tisztviselők hozzászólásai követik, akik országuk nevében és álláspontját ismertetve csatlakoznak a vitához. A hozzászólásokat követően az elnök összegzi az elhangzottakat, és jelzi a lehetséges kompromisszumok irányait. Ez utóbbiak kidolgozása a két ülés közti időszak legfontosabb feladata. A munkacsoportokban a döntések minden esetben konszenzussal születnek, a nemzeti tisztviselők soha nem szavaznak. Egyes tagállamok esetleges fenntartásait lábjegyzetben vagy szögletes zárójelben jelzik a továbbított szövegben. Ezt követően az előterjesztések a Coreper-testületek elé kerülnek. A javaslatot az adott témakör súlyától és természetétől függően a tagállamok uniós állandó képviselői (Coreper II) vagy Coreper-nagykövetei (Coreper I) viszik tovább. Amennyiben az illetékes munkacsoportban a tagállamok között megállapodás születik, az előterjesztés további tárgyalást nem igénylő, ellenkező esetben érdemi vitát kívánó napirendi pontként kerül a nagykövetek asztalára. Az ülések lefolyása hasonló a munkacsoportok esetében megismert forgatókönyvhöz.

Az egyes intézményi szintek között természetesen minden alkalommal áttekintik, szükség esetén módosítják a tagállamok nemzeti álláspontjait. Ebben a tárgyalási folyamat előrehaladtával a hazai szakminisztériumok mellett a brüsszeli uniós állandó képviselet is mind nagyobb szerepet játszik. A fennmaradó ügyek további 15-20%-át sikerül a Coreper-testületek szintjén rendezni. Ezt elősegíti, hogy a tagállamok nagyköveti rangú képviselői már valamivel nagyobb mozgástérrel rendelkeznek az írásban rögzített nemzeti állásponttól való elmozdulásra, amennyiben az elfogadható kompromisszumot eredményez. Előfordul, hogy egy nagykövet az ülés közben közvetlen kapcsolatban áll az illetékes hazai miniszterrel, aki akár telefonon is jóváhagyását adhatja a nemzeti álláspont módosításához. A munkacsoportokhoz hasonlóan szavazásra ezen a szinten sem kerül sor.

Amennyiben megszületik a tagállamok közti egyezség, az előterjesztés további tárgyalást nem igénylő napirendi pontként kerül a Miniszterek Tanácsa elé (*A* napirendi pont). Ez történik a jogalkotási előterjesztések közel 90%-a esetében. A fennmaradó 10% kapcsán a Coreper-testületek előtt két lehetőség áll: visszautalják az ügyet alacsonyabb szintre, az illetékes tanácsi munkacsoporthoz, vagy további tárgyalást és miniszteri szintű megállapodást igénylő napirendi pontként továbbítják azt (*B* napirendi pont). A miniszteri ülések napirendje két részre tagolódik: a jogalkotási előterjesztések, majd a nem jogalkotási témakörök megvitatására. A jogalkotási pontokat kísérő viták és esetleges szavazások élöben követhetők a Tanács honlapján, és a kapcsolódó dokumentumok szintén nyilvánosan hozzáférhetők. A miniszterek azonban saját elhatározásukból vagy a Coreper-testületek javaslatára dönthetnek más témakörök nyilvános megvitatásáról is. Az *A* napirendi pontokat érdemi vita nélkül, egyesével vagy tömbben hagyják jóvá. Ezek közül néhány úgynevezett *hamis B* napirendi ponttá válhat abban az esetben, ha már megszületett ugyan a megállapodás, ám a részt vevő miniszterek körében vannak, akik – rendszerint belpolitikai okokból – ragaszkodnak a vitához. A *B* napirendi pontokat mindig érdemi vita kíséri.

A Tanácsban a tagállamok képviselői az uniós döntéshozatal egészét jellemző *konszenzus kultúrája* – azaz a lehető legnagyobb többség által támogatott, lehetőség szerint egyhangú elhatározásra törekvés – szellemében igyekeznek kompromisszumok útján az elérhető legteljesebb egyetértésre jutni, elkerülve ezzel a tényleges szavazást. Lange szerint a Miniszterek

Tanácsa igen ritkán szavaz.³¹ Amikor ez mégis szükségessé válik – amit az elnök, a Tanács bármely tagja vagy a Bizottság képviselője is kezdeményezhet –, akkor az adott miniszteri formáció főszabály szerint minősített többséggel dönt. 2014 óta minden tagállam egyetlen, azonos értékű szavazattal rendelkezik. A minősített többséghez a Tanács tagjainak legalább 55%-át és az Unió népességének legalább 65%-át képviselő szavazat szükséges (*kettős többség rendszere*). A döntéshozatalt megakadályozó és további tárgyalásokat szükségessé tevő úgynevezett *blokkoló kisebbségnek* legalább négy, az uniós népesség több mint 35%-át képviselő tagállamból kell állnia. Ennek hiányában az említett feltételek teljesülése esetén a minősített többséget elértnek kell tekinteni, ami az azzal egyet nem értő tagállamokra nézve is kötelező erejű döntést eredményez, és ami a rendes jogalkotási eljárás keretében becsatornázódik az Európai Parlamenttel folytatott párbeszédbe.

Brüsszelből nézve – 55/65%

Fontos vonása a tanácsi munkának, hogy ritkán szavaznak. A vitát vezető soros elnökségi diplomata (és/vagy a főtítkárság képviselője) a hozzászólásokból mindig tudja, hogy valamely napirendi pont kapcsán egy álláspont többségi támogatása felé halad-e a vita, vagy ellenkezőleg. A felszólalások tartalmából kiderül, mely országok diplomatái (miniszterei) értenek egyet és melyeké nem. Azt mindenki tudja, hogy valamely kezdeményezés tanácsi támogatásához a tagállamok 55%-ának egyetértése kell, méghozzá olyan 55%-é, amely mögött az uniós népesség legalább 65%-a áll (kettős többség).

A hozzászólók mögött álló országokról (kezdetben mellékelt táblázatokból, utóbb már rutintól is) mindenki tudhatja, hogy mekkora népességet képviselnek, és az egy irányba húzó hozzászólások gyengítik vagy erősítik-e a szükséges többség elérését. A levezető elnök az esetek többségében az elhangzottak alapján meg tudja állapítani, adott-e a szükséges mértékű támogatás, vagy sem, és ennek megfelelően zárja le a vitát.

(Szerző: Fóris György)

A tanácsi döntéshozatal kapcsán végül ismét érdemes felhívni a figyelmet a közös kül- és biztonságpolitikát érintő eltérésekre. E téren a tanácsi határozatokat és egyéb döntéseket a Külügyek Tanácsa főszabály szerint egyhangúlag fogadja el. Ez alól csupán néhány kivétel van, amelyek azonban nem érinthetnek katonai vagy védelmi vonatkozású kérdéseket. A döntéshozatalt ugyanakkor elősegítheti a *konstruktív tartózkodás* intézménye. A szavazástól való tartózkodása esetén ugyanis a Tanács bármely tagja nyilatkozatot tehet, amelyben elfogadja, hogy a megszülető határozat köti az Uniót, ám annak alkalmazására önmaga nem köteles. Ugyanakkor vállalja, hogy tartózkodik minden olyan cselekedettől, ami ellentétes azzal, vagy annak végrehajtását hátráltatja.³² A minősített többségű döntések esetében a tagállamok számára további garanciát jelent, hogy amennyiben a Tanács bármely tagja kijelenti, hogy az adott határozat alapvető nemzeti érdekét sértené, akkor szavazásra nem kerül sor. Ez esetben a külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő feladata a megfelelő megoldás kialakítása, aminek hiányában a Tanács az ügyet az Európai Tanács elé utalhatja.

³¹ LANGE 2015, 81.

³² Amennyiben a tagállamok legalább egyharmada, amelyek az uniós népesség legalább egyharmadát képviselik, ilyen nyilatkozatot tesz, a határozat nem fogadható el.

Összegzés

Az Európai Tanács az Unió legmagasabb szintű politikai tanácskozó és döntéshozó testülete, amely meghozza az integrációs közösség jövőjét és politikáit érintő legfontosabb stratégiai döntéseket. Mivel azonban uniós jogot közvetlenül nem alkot, jelentős mértékben ráutalt a Bizottságra mint a rendes jogalkotási eljárásban előterjesztési monopóliummal rendelkező intézményre, valamint az Európai Parlamentre és a Tanácsra mint társjogalkotókra. Az Európai Tanács és a Bizottság – mint az integrációs közösség kormányközi és közösségi pólusainak legmarkánsabb képviselői – az adott időszak körülményeitől függően egymás legfontosabb ellensúlyai, de legfontosabb szövetségesei is lehetnek. Az Európai Tanács és a Tanács együttműködését megkönnyíti, hogy utóbbiban az állam- és kormányfők politikai irányítása alatt álló tagállami miniszterek hoznak döntéseket, amelyek háttérben a felügyeletük alatt álló nemzeti tisztviselők és diplomaták által kialakított kompromisszumok állnak. Összességében megállapítható, hogy az Európai Tanács politikai értelemben az uniós intézményi és döntéshozatali rendszer vezető testülete, amely az integrációs folyamat politikai jellegének erősödésével mindinkább előtérbe kerül, ám amelynek mozgástere korántsem korlátlan.

A Tanács az integrációs közösség kezdetektől legfontosabb jogalkotó szerve. Többrétegű intézmény, amelyet annak minden szintjén azonos logika működtet: munkájában a tagállamok kormányzati képviselői vesznek részt, akik a kormányközi jellegű – ám természetesen közösségi szempontokat is mérlegelő – tárgyalásokon országuk nevében szólalnak fel és szavaznak. A Tanács ennek megfelelően az uniós jogalkotás kormányközi pólusa, a tanácsi döntéshozatal pedig a folyamatosan változó szövetségek világa. Ez utóbbi a *támogatások cseréjére* épül, amelyben a legfontosabb fizetőeszköz a tagállami álláspont és szavazat.³³ Ezért is fontos, hogy egy tagállam az uniós döntéshozatalban felmerülő témakörök lehető legszélesebb körében határozott állásponttal rendelkezzen. Minden olyan eset ugyanis, amikor elmulasztja nemzeti álláspont kialakítását, egyúttal elszalasztott lehetőséget jelent a támogatások cseréjében való részvétellel. Eme szinte témakörönként változó környezetben természetesen vannak vezető tagállamok – ezek körében szokás említeni Németországot, Franciaországot és Olaszországot, valamint Spanyolországot és Lengyelországot is –, közepes méretű és befolyású tagállamok, illetve kisebb, alkalmazkodó tagállamok. Magyarország az Unió közepes méretű tagja. Ezért is áll érdekében más, hasonló adottságokkal és érdekekkel rendelkező tagállamokkal tartósabb koalíciók kialakítása, aminek legismertebb példáját a visegrádi (V4-) együttműködés jelenti.

Fogalmak

- állandó képviselő
- Állandó Képviselők Bizottsága (Coreper)
- blokkoló kisebbség
- Coreper-nagykövet

³³ A támogatások cseréjének gyakorlatában *A* tagállam támogatása *B* tagállam álláspontját illetően egy adott ügyben *B* tagállam támogatását eredményezi *A* tagállam álláspontját illetően egy másik ügyben.

- Eurócsoport
- európai tanácsi következtetések
- soros elnökség
- Gymnich-találkozó
- kettős többség
- konstruktív tartózkodás
- konszenzus kultúrája
- Miniszterek Tanácsa
- miniszteri tanácsi formáció
- nemzeti álláspont
- Politikai és Biztonsági Bizottság
- PSC-nagykövet
- tanácsi következtetések
- támogatások cseréje
- társjogalkotók

Ellenőrző kérdések

- Hogyan alakult ki és formálódott az Európai Tanács az integrációs folyamat kezdetétől napjainkig?
- Mi a szerepe az Európai Tanács állandó elnökének?
- Melyek az Európai Tanács legfontosabb feladatai az Unió politikai rendszerében?
- Kik vesznek részt az Európai Tanács ülésein, és hogyan hozzák a döntéseiket?
- Hogyan értesül a közvélemény az Európai Tanácsban és a Tanácsban folyó vitákról és születő döntésekről?
- Melyek a Tanács főbb feladatai az Unió politikai rendszerében?
- Hogyan változott a Tanács szerepe az integrációs közösség jogalkotási eljárásaiban az 1950-es évektől napjainkig?
- Miért nevezhetjük a Tanácsot többretegű tanácskozó és döntéshozó intézménynek?
- Mit nevezünk uniós állandó képviselőnek? Kik a tagállamok uniós állandó képviselői, Coreper-nagykövetei és PSC-nagykövetei?
- Mit jelent a féléves soros elnökség rendszere a Tanácsban?
- Melyek a tanácsi döntés-előkészítés és döntéshozatal főbb állomásai a munkacsoportoktól a Miniszterek Tanácsáig?
- Milyen főbb eltéréseket tapasztalunk a Tanács működésében a közös kül- és biztonságpolitika területén más közpolitikai területekhez képest?

Vákát oldal

V. Az Európai Parlament

Bíró-Nagy András

Bevezető

Az Európai Unió politikai rendszerében kétségkívül az Európai Parlament (EP) erősödött a legnagyobb mértékben az elmúlt évtizedekben.¹ Az EP jelentős intézményi fejlődésen ment keresztül az első, 1979-es közvetlen választás óta: demokratikus „fügefalevélből” társjogalkotó lett, és míg a Tanács a tagállami kormányok érdekeinek megjelenítője, addig az Európai Parlament az állampolgárok ötvenkénti politikai preferenciáinak leképeződése az EU intézményi mátrixában. Az Európa-szerte megrendezett közvetlen választás adja az Európai Parlament legitimitációjának és jogalkotási szerepe erősödésének legfontosabb alapját. E fejezetben áttekintjük az Európai Parlament funkcióit és jogalkotási szerepének változásait, az európai parlamenti választások sajátosságait és az uniós szintű pártverseny dinamikáit. Mivel egyetlen intézmény működése sem érthető meg anélkül, hogy a vizsgálat középpontjába helyeznénk azokat a szereplőket, akik megtöltik tartalommal az intézményi kereteket, bemutatjuk a képviselői aktivitás formáit és a jellegzetes politikusi szerepfelfogásokat is az Európai Parlamentben.

1. Az Európai Parlament helye az uniós intézményrendszerben

1.1. Az Európai Parlament funkciói és jogalkotási szerepének változása

Az európai politikában az elmúlt évtizedek egyik legfigyelemreméltóbb folyamata az Európai Parlament megerősödése volt. Az Európai Szén- és Acélközösség Közgyűlése – amely az Európai Parlament elődjének tekinthető – kétségkívül igen kis befolyású, véleményezési hatáskörrel bíró, végső soron könnyen ignorálható, „fogatlan” intézmény volt.² A gyenge intézmény imázsa olyan erősen tapadt rá az 1962-től Európai Parlament nevet viselő szervezetre, hogy az a mai napig elkíséri, holott az már messze nincs összhangban a jogalkotói realitással. Az EP konzultatív testületből mára a Tanáccsal egyenrangú társjogalkotó szervvé vált. A jogalkotásban a *társ* kitétel kiemelten fontos: az EP a Lisszaboni Szerződés 2009-es életbelépése után sem rendelkezik önálló jogalkotási hatáskörrel, azt a Tanáccsal

¹ E fejezetet a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj és az ITM ÚNKP-19-4-BCE-70 számú Új Nemzeti Kiválóság Program Bolyai+ ösztöndíjának támogatásával készült.

² HIX–HOYLAND 2013, 172.

közösen gyakorolja. Ez is jelzi, hogy az Európai Parlament erejét nem önmagában, hanem kizárólag egy intézményi mátrix részeként lehet megítélni. Az uniós intézményi reformok eredményeként az EP képes módosítani és elutasítani jogszabályi javaslatokat, amellyel *Michael Mezey* klasszikusnak számító tipológiája alapján az „erős szakpolitikai döntéshozatali hatalommal” (*strong policy-making power*) rendelkező törvényhozások közé sorolható.³

Ezt az utat nem járhatta volna be az EP a közvetlen választás bevezetése nélkül. Képviselőit – akik a 2019–2024-es ciklust 751-en kezdték el, majd a brexit megvalósulását követően számuk 705-re csökkent⁴ – 1979 óta a tagállamok polgárai választják öt évre. Nem ez a demokratikus legitimitáció egyetlen forrása az EU-ban, mivel a tagállamok demokratikusan választott kormányai alkotják a Tanácsot és jelölik a Bizottság tagjait, de a közvetlen választásokból fakadó erő egyedülálló pozíciót biztosít a Parlamentnek. A választóktól eredő közvetlen felhatalmazás ugyan nem változtatta meg egyből az uniós intézmények közötti erőviszonyokat, és nem is jelentette az EP-képviselők nagyobb bevonását az uniós döntéshozatalba, de beindított egy fontos folyamatot. Erősödni kezdett a nyomás – döntően a közvetlenül választott képviselők tevékenységének hatására is – olyan intézményi reformok után, amelyek több hatalmat adnának az EP-nek. Az egymást követő szerződésmódosítások (ezeket részletesebben lásd jelen kötet integrációtörténeti fejezetében) során jól kivehető volt a trend: ha legitimitációs problémákról van szó az Európai Unióban, elsőként rendre az EU politikai folyamatainak parlamentarizálása, az egyetlen közvetlenül választott intézmény szerepének erősítése merült fel.

Az Európai Parlament hatáskörének növekedését jól végig lehet követni az Európai Unió jogalkotási eljárásainak változásain. Az Egységes Európai Okmány 1987-es elfogadásáig lényegében a *konzultációs eljárás* (*consultation procedure*) volt az egyetlen jogalkotási mód. Ennek keretén belül az Európai Bizottság jogszabályi javaslata alapján a Tanács szuverén döntéshozóként cselekedhetett, annyi megkötéssel, hogy ki kellett kérnie a Parlament véleményét (ezt az Európai Bíróság egy 1980-as döntése is megerősítette). A Tanácsnak azonban semmilyen kötelezettsége nem volt arra, hogy a Parlament álláspontját, módosító javaslatait figyelembe vegye. Ezen eljárás alatt a Parlament ereje igen korlátozottnak volt tekinthető, egyetlen fegyverének lényegében a folyamat késleltetése számított. Az időhúzással tehetett kísérletet a Tanács meggyőzésére, hogy észrevételeit vagy azok egy részét beépítse a jogszabályba. Annak ellenére, hogy teljesen nem szűnt meg, a konzultációs eljárás hatálya a szerződésmódosítások következtében rendkívül lecsökkent, a Lisszaboni Szerződést követően úgynevezett különleges jogalkotási eljárásnak (*special legislative procedure*) számít.

Az Egységes Európai Okmány újítása volt az *együttműködési eljárás* (*co-operation procedure*) bevezetése. Az EP számára ez komolyabb beleszólási lehetőséget jelentett, mint a konzultációs eljárás, de továbbra sem vált jogalkotóvá. A Tanácsnak a Parlament véleménye alapján kellett kialakítania a *közös álláspontot* (*common position*), amiről aztán az EP szavazhatott. Ha a Parlament elutasította a közös álláspontot, a Tanács egyhangúan még keresztülvihette a saját verzióját. Amennyiben a Parlament támogatta a közös álláspontot, akkor csak minősített többséggel meg kellett azt erősíteni a Tanácsban. A Tanács számára így az EP módosító javaslatainak befogadására az egyhangú szavazás elkerülése lehetett a fő ösztönző. Döntési vagy vétőjogot ez az eljárás azonban nem jelentett az EP-nek. Jelen-

³ MEZEY 1979.

⁴ BAUME 2018.

tősége az 1997-es Amszterdami Szerződés után radikálisan csökkent, mivel a hatálya alá tartozó kérdések többsége az együttdöntési eljárás hatálya alá került. Az együttműködési eljárást végül a Lisszaboni Szerződés eltörölte.

Az együttműködési eljárás megszűnését követően a konzultációs eljárás mellett egy további eljárási gyakorlat van, amely a különleges jogalkotási eljárások közé tartozik: az *egyetértési eljárás (consent procedure)*. Ezt az integráció szempontjából kivételes esetekben, meglehetősen ritkán alkalmazott eljárást eredetileg *hozzájárulási eljárásnak (assent procedure)* nevezték, és szintén az Egységes Európai Okmány vezette be. A hozzájárulási, majd később az egyetértési eljárás alá tartozó ügyekben a Parlamentnek vétőjoga van, a Tanács döntésének szentesítéséhez szükséges a Parlament egyetértése. Olyan jelentős ügyekben alkalmazzák, mint az új tagállamok csatlakozási szerződéseinek és bizonyos nemzetközi szerződések jóváhagyása, az EP-választás szabályainak alakítása vagy a strukturális alapok működése. A vétőjog komoly politikai felelősséggel jár, ezért az egyetértési eljárás alá tartozó ügyekben az intézményközi egyeztetések, módosítási kérések már jóval a Tanács döntése – és az egyetértési eljárás megkezdése – előtt megtörténnek, hogy a végül a Tanács által előterjesztett dokumentum már olyan verzió legyen, amelyet az Európai Parlament is el tud fogadni. A gondosan előkészített döntések és a potenciális intézményközi nézeteltérések korai beazonosítása és kezelése azért is szükséges, mert az Európai Parlament az egyetértési eljárásban nem módosíthatja a Tanács álláspontját. Nincs formális vitarendezési fórum, az EP csak arról dönthet, hogy elfogadja a Tanács döntését vagy sem.

Az Európai Parlamentet a Maastrichti Szerződéssel bevezetett *együttdöntési eljárás (co-decision procedure)* tette társjogalkotó intézménnyé. Az első években 15 közösségi területen alkalmazták, majd többkörös szerződésmódosítás eredményeként, a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után már 85 területre terjedt ki (ehhez a Lisszaboni Szerződés 40 új esetet adott hozzá), amivel az együttdöntési eljárás vált a legszélesebb körben alkalmazott jogalkotási eljárássá. Ezt a trendet a Lisszaboni Szerződés az eljárás nevében is elismeri: az együttdöntési eljárás 2009 óta *rendes jogalkotási eljárás (ordinary legislative procedure)* elnevezéssel működik tovább.

A rendes jogalkotási eljárás rendkívül bonyolult folyamat, amelyben az érintett intézmények csak egymással egyezkedve juthatnak el a végső döntésig.⁵ Ebből logikusan következik, hogy a jogszabályok általában kompromisszum eredményeként születnek meg. Első lépésben az Európai Bizottság javaslatáról az Európai Parlament kiadja álláspontját (ezt első olvasatnak hívják), amelyet ha a Tanács jóváhagy, a jogszabályt elfogadják. Amennyiben a Tanács elutasítja a Parlament módosító javaslatát, a Tanács minősített többséggel saját álláspontot foglal el, amely visszakerül a Parlament elé – ez a második olvasat. Ha az EP elfogadja a Tanács álláspontját, a jogszabály elfogadottnak minősül, amennyiben a képviselők abszolút többsége elutasítja azt, a jogszabályt nem fogadják el, a folyamat véget ér. Harmadik lehetőségként az EP módosító javaslatokat is tehet, amelyek ezután a Bizottsághoz és a Tanácshoz kerülnek. Amennyiben a Bizottság támogatja az EP módosításait, a Tanács minősített többséggel szentesítheti a jogszabályt. Ha a Bizottság nem támogatja, a Tanács csak egyhangúlag fogadhatja el az EP módosításait. A lényeg azonban, hogy bármi is a Bizottság álláspontja, ha a Tanács nem fogadja el a Parlament második olvasatban

⁵ Az Európai Parlament honlapján elérhető a folyamat látványos folyamatábrája. Lásd: *Rendes jogalkotási eljárás* (s. a.).

megfogalmazott módosításait, *egyeztetőbizottság (conciliation committee)* összehívására kerül sor. Az egyeztetőbizottságban hat hét áll a Tanács és a Parlament képviselőinek rendelkezésére, hogy véglegesítsék szövegjavaslatukat. Ha a két intézmény nem jut megállapodásra, a jogszabály nem születik meg. Ha a közösen elfogadható szövegről sikerül megállapodni, a Tanács minősített többséggel, az EP-képviselők a leadott szavazatok többségével fogadhatják el. A jogalkotási folyamat kapcsán érdemes megjegyezni, hogy az Európai Bizottság menet közben akár vissza is vonhatja a javaslatot, amennyiben úgy ítéli meg, hogy az egyeztetések közepette jelentősen sérül vagy elvész az eredeti jogalkotói szándék.

Összességében elmondható a rendes jogalkotási eljárásról, hogy az Európai Parlamentnek elegendő eszköze van ahhoz, hogy a többi uniós intézmény ne hozhasson egyoldalúan, az EP akarata ellenére döntéseket. Ha az Európai Parlament úgy véli, hogy számára elfogadhatatlan tartalmú egy jogszabályi javaslat, és a módosító javaslatait sem veszik kellő módon figyelembe, akkor elérheti, hogy az adott jogszabály ne szülessen meg. Ezzel megvalósul tehát, hogy az EP módosítani és elutasítani is képes a neki megküldött szövegeket.

Bár vannak olyan szerzők,⁶ akik úgy vélik, hogy elméletben az együtdöntési eljárás akár az EP erejének csökkenésével is járhat, a szerzők nagy többsége⁷ azonban kutatási eredményekkel igazolja, hogy a Parlament befolyása, a jogalkotási folyamatra tett hatása a gyakorlatban nőtt. Thomson és társai⁸ igazolták, hogy az EP növelni tudta jogalkotási erejét az együtdöntési eljárás alkalmazásával. König és társai⁹ azt mutatták be, szintén szakértői interjúkat követően, hogy az együtdöntési eljárásban az egyeztetőbizottság elé kerülő ügyekben a végső szövegek 56%-a volt közelebb az EP pozíciójához, 26%-a a Tanácséhoz, és 18%-a a két álláspont között. Az együtdöntési eljárás térnyerése miatt a képviselői aktivitás erősödése is tetten érhető a számokban. A Votewatch négy teljes ciklust, húsz évet átfogó elemzése megállapította, hogy az együtdöntési eljárás bevezetése után az érintett szakterületeken folytatott szavazásokon nőtt a képviselők részvételi aránya, és a jogalkotási tét növekedésével erősödött a frakciófegyelem is.¹⁰

Az Európai Parlament felértékelődéséhez jelentősen hozzájárult az intézmény szerepének erősítése az Európai Bizottság megválasztásának folyamatában. A Maastrichti Szerződés után vált gyakorlattá, hogy az uniós biztosjelöltek meghallgatásokon vesznek részt az Európai Parlament releváns szakbizottságaiban. Erre először 1995-ben, a Santer-bizottság megalakulásakor került sor. Az EP szakbizottságainak több célja is van az általában három óráig tartó meghallgatásokkal. Fontos lehetőség ez ahhoz, hogy az új biztosok még hivatalba lépésük előtt kialakíthassanak munkakapcsolatot az EP adott területre szakosodott képviselőivel. A képviselők átfogó képet kaphatnak a jelöltek személyiségéről, nézeteiről, tudásáról és közpolitikai prioritásairól. A meghallgatáson elhangzottak fontos viszonyítási alapot jelentenek továbbá a biztosok későbbi teljesítményének értékeléséhez. A későbbi számonkérés alapvető eszköze visszautalni azokra a kijelentésekre, esetenként vállalásokra, amelyeket a jelölt ott tett.

A meghallgatások 1999-től kezdve kiegészültek egy – a szakterülethez kapcsolódó kérdéseket tartalmazó – előzetes kérdőívvel is, amelyet a biztosjelölteknek a meghallgatás

⁶ TSEBELIS–GARRETT 2001; illetve CROMBEZ 2000.

⁷ Érdemes megemlíteni többek között: CORBETT 2000; KÖNIG et al. 2007.

⁸ THOMSON et al. 2006.

⁹ KÖNIG et al. 2007.

¹⁰ Votewatch 2013.

előtt kell kitölteniük. A meghallgatások után a szakbizottság értékelést ad ki minden jelölt-ről, és bár az Európai Parlamentnek formálisan nincs arra lehetősége, hogy biztosjelölteket egyenként visszautasítson – csak a teljes testületet hagyhatja jóvá vagy utasíthatja el –, egy erősen negatív szakvélemény olyan politikai nyomás alá helyezi a Bizottság elnökét, hogy annak sok esetben kézzelfogható következményei voltak.¹¹

A Lisszaboni Szerződés azon kitétele, miszerint a Bizottság elnökét jelölő Tanácsnak figyelembe kell vennie az európai parlamenti választások eredményét, egy újabb lehetőséget teremtett az EP-nek arra, hogy növelje befolyását az *Európai Bizottság felállításának* folyamatában. A 2014-es EP-kampány fejleményei alapján kijelenthető, hogy az Európai Parlament maximálisan kihasználta ezt a kiskaput. Az EP pártcsaládjai úgy értelmezték, hogy annak a pártnak kell adnia az Európai Bizottság új jelöltjét, amely a választás eredményeként a legnagyobb frakcióval rendelkezik a következő ciklus Parlamentjében.¹² Azal, hogy az európai pártcsaládok felállították a *csúcstelölti rendszert (Spitzenkandidaten)*, a konkrét személyeket tekintve az Európai Tanács választási lehetőségét érdemben tovább szűkítették. A választás az EP szemében a néppárti (*Jean-Claude Juncker*), a szocialista (*Martin Schulz*), a liberális (*Guy Verhofstadt*), a zöld (*Ska Keller* és *José Bové*) és a radikális baloldali (*Alekszisz Ciprasz*) jelöltek között zajlott. A televíziós vitákkal is megszemélyesített verseny gyakorlatilag kész helyzet elé állította a csúcstelölti versenyt sokáig ignoráló tagállami vezetőket. Erre az is ráerősített, hogy az EP vezetői bejelentették, senkit nem fognak megszavazni, aki nem az európai pártcsaládok hivatalos jelöltjei közül érkezik. Az Európai Tanács végül minősített többséggel döntött a 2014-es EP-választást megnyerő Európai Néppárt jelöltje, a volt luxemburgi miniszterelnök Juncker jelölése mellett – akit értelemszerűen az EP is elfogadott. A 2019-es EP-választás előtti folyamatok ismét azt mutatták, hogy az EP a jövőben is kulcsszerepet szán a csúcstelölti rendszernek. A választásokat követően a Tanácsban azonban a győztes Európai Néppárt csúcstelöltje (*Manfred Weber*) és a második helyen végző szocialisták jelöltje (*Frans Timmermans*) sem tudott elegendő támogatást szerezni ahhoz, hogy az Európai Bizottság elnökének jelöljék. A csúcstelölti rendszer 2019-es bukása erősen kérdésessé tette, hogy a jövőben élhet-e még ezzel az eszközzel az Európai Parlament.

Az EP a Bizottság felállítása mellett annak *lemondására* is rendelkezik eszközzel. Abban az esetben, ha a plenáris ülés elé terjesztett bizalmatlansági indítvány kétharmados támogatást kap (és ez az összes képviselő több mint felét fedi), az EP lemondathatja az Európai

¹¹ 2004-ben az olasz biztosjelölt *Rocco Buttiglione* helyzete néhány nagy visszatetszést kiváltó kijelentése miatt vált tarthatatlanná és vezetett jelöltcseréhez. Az akkori magyar jelölt, *Kovács László* nem tudta meggyőzni az EP-képviselőket energiaügyi felkészültségéről, amit *José Manuel Barroso* elnök tárcacserével oldott fel: az adóügyi portfólió került a korábbi magyar külügyminiszterhez. 2009-ben, a második Barroso-bizottság felállása sem volt zökkenőmentes, *Rumjana Zseleva* bolgár biztosjelölt kényszerült visszalépni azok után, hogy meghallgatása összeférhetlenségi ügyei miatt botrányba fulladt. Az EP-meghallgatásoknak 2014-ben is volt áldozata. Ekkor az Energiaunióért felelős alelnöki posztra szánt korábbi szlovén miniszterelnök, *Alenka Bratusek* vérzett el, miután a szakbizottság elsöprő többséggel alkalmatlannak találta. A negatív kimenetelű bizottsági szavazás után Bratusek visszalépett a feladattól. Szintén nehézségekbe ütközött az EP szakbizottságában *Navracscics Tibor*, aki végül a Juncker-bizottság tagjává válhatott, de oktatási, ifjúsági és kulturális portfóliójából a meghallgatást követően elvették az állampolgársági ügyeket.

¹² 2012. november 22-én az Európai Parlament állásfoglalást fogadott el, amelyben arra sürgette az európai politikai pártokat, hogy a Parlament és a Bizottság politikai legitimációjának megerősítése érdekében állítsanak jelölteket a Bizottság elnöki posztjára.

Bizottságot. Ez egy igazi *nukleáris fegyver* az EP kezében, amit azonban még soha nem alkalmazott. Az eddigi bizalmatlansági indítványok (legutóbb 2014 novemberében a luxemburgi adóelkerülési botrány miatt a Juncker-bizottság ellen terjesztettek be íyet)¹³ egyike sem kapott elegendő támogatást. A bizalmatlansági indítvány komoly fenyegetésként csak extrém esetekben (ilyen volt például a Santer-bizottság 1999-es lemondása előtti helyzet)¹⁴ merül fel. Ez észszerűnek is mondható egy olyan helyzetben, ahol a jogalkotási folyamatban az állandó konfliktus nem lenne járható út. Az új uniós jogszabályok kimunkálása csak az egyes intézmények közötti konstruktív párbeszéddel lehetséges.

Az EP *felügyeleti jogkörrel* is rendelkezik. Ennek keretében az Európai Tanács elnöke jelentést készít minden csúcstalálkozóról; a főképviselő évente kétszer számol be az Unió külpolitikájáról; a Bizottság elnöke évente elemzi a képviselők előtt az EU helyzetét; az Európai Központi Bank és a Számvevőszék elnökei is ismertetik jelentéseiket a plenáris üléseken.

A jogalkotási és az ellenőrzési funkció mellett ki kell emelni az Európai Parlament szerepét az Európai Unió költségvetése elfogadásának és végrehajtásának folyamatában. Az a tény, hogy a Lisszaboni Szerződés értelmében az Európai Parlament az Európai Unió Tanácsával együtt dönt az Unió teljes éves költségvetéséről, a végső szót pedig a Parlament mondja ki, igen jelentős hatalmat helyez a Parlament kezébe, a költségvetési prioritások és az azokhoz kapcsolt összegek meghatározása, illetve módosítása terén is. Az EP tehát nemcsak jóváhagyja az EU hosszú távra szóló költségvetését, az úgynevezett *többéves pénzügyi keretet* (*multiannual financial framework*), hanem az éves költségvetési folyamatban is meghatározó szereppel bír.

Fontos megemlíteni, hogy az uniós költségvetés végrehajtásáért annak elfogadása után az Európai Bizottság felel (a többi intézmény a saját igazgatási költségvetéséért felelős). Az Európai Parlament azonban demokratikus felügyeletet gyakorol annak biztosítása érdekében, hogy a Bizottság és a többi intézmény megfelelően bánjon az uniós forrásokkal. Az EP határoz arról, hogy megadja-e a *költségvetési mentesítést* (*discharge*) az Európai Bizottságnak, azaz a végleges jóváhagyást azzal kapcsolatban, hogy az adott évre vonatkozó költségvetést hogyan hajtották végre. A folyamat vége a mentesítés megadása, elhalasztása vagy elutasítása. A Parlament hasonlóképpen jár el a többi uniós intézmény költségvetésének zárszámadásával is, beleértve saját igazgatási költségvetését is. E döntésnek kielevezett politikai helyzetben fontos súlya is lehet: 1999-ben az 1996-os költségvetés zárszámadásával kapcsolatos parlamenti elutasítás is hozzájárult a Santer-bizottság lemondásához.¹⁵

1.2. Európai Parlament: három székhely, 24 nyelv

Az Európai Parlament hatásköreinek bővülése is illusztrálja, hogy az EP olyan, folyamatosan változásban lévő szervezet, amelynek állandó feladata az intézményközi komplexitás menedzselése. Az EP-re azonban nemcsak az igaz, hogy nem egyedüli jogalkotó, de belső szervezeti kihívások elé állítja az is, hogy nem egy székhelye és munkanyelve van. A francia–német megbékélést szimbolizáló Strasbourg ad otthont a plenáris üléseknek, évente

¹³ Juncker: Ha előbb kibukik a Lux-leaks, akkor is az EB elnöke lennék (2014). *Index.hu*.

¹⁴ Lemondott az Európai Bizottság – brüsszeli lavinaveszély (1999). *24.hu*.

¹⁵ CORBETT–JACOBS–SHACKLETON 2011, 287–288.

12 alkalommal. A szakbizottsági és a parlamenti frakciók üléseinek kijelölt heteire és a kiegészítő plenáris ülésekre Brüsszelben kerül sor. Az EP Főtitkársága pedig luxemburgi székhellyel működik.

A döbbenetes költségek, az utazással töltött idő, a környezeti terhek miatt a háromlakosság állandó kritika tárgya, és messze nemcsak a külsős, euroszkeptikus bírálók, de maguk az EP-képviselők között is. Több házon belüli kezdeményezés is volt arra az utóbbi években, hogy az Európai Parlament csak egy székhellyel rendelkezzen, és az – a többi uniós intézménnyel fennálló szoros kapcsolat okán – Brüsszel legyen. 2006-ban a svéd liberális EP-képviselő, későbbi uniós biztos *Cecilia Malmström* vezetésével zajlott online aláírásgyűjtés, amely 1,2 millió támogatót tudott felsorakoztatni a kezdeményezés mögé.¹⁶ Szintén érdemes kiemelni a brit konzervatív *Ashley Fox* és a német zöld *Gerald Häfner* jelentését, amelyet 2013 novemberében az Európai Parlament 73%-os többséggel támogattott, és amely azt célozta, hogy szerződés módosítás által az Európai Parlament kapja meg annak jogát, hogy maga dönthessen székhelyéről.¹⁷ Az „utazócirkusz” kritikussai kiemelik, hogy a strasbourgi épület évente 317 napot üresen áll (a plenáris hetek péntekjén sincs ülés), évente 180 millió euróra becsülik az ingázás költségeit, és évi több mint 13 ezer munkanap vész el a hivatali munkatársak és a tolmácsok utaztatásával.¹⁸ Mindez igen nagy támadási felületet ad a nyilvánosságban az EP-vel szemben, a többlakosság a pazarlás és az irracionálisan működő bürokrácia jelképe lett. E negatív imázslemtől még jó ideig aligha fog tudni megszabadulni az EP, mivel változtatni csak a Tanács tudna, egyhangú szavazással – márpedig Franciaország számára az EP strasbourgi székhelye nem vitaalap, nemcsak azért, mert a helyi gazdaságnak kedvező az uniós intézmény jelenléte, hanem szimbolikus okok miatt is: Strasbourg a német–francia megbékélés jelképe.

Saját döntési jogkör nélkül a többlakosság az EP számára adottság, a többnyelvűség viszont az intézmény működésében mélyen gyökerező, gyakorlatilag kőbe vésett szabály. A nyelvek közötti egyenlőséget az uniós bővítés különböző hullámai sem számolták fel, sőt az új tagok egyenjogúsága szimbólumának tekinthető. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy minden képviselő az EU 24 hivatalos nyelvének bármelyikén felszólalhat, a hivatalos dokumentumokat valamennyi nyelvre lefordítják. A nyelvi sokszínűség hatalmas stábot igényel: az EP alkalmazottainak nagyjából harmada fordítási vagy tolmácsolási feladatot végez. 2005-ben, a legnagyobb bővítési hullámot követő első teljes évben a nyelvi szolgáltatásokat végző szakemberek összesen 85 340 munkanapot dolgoztak és 1,08 millió oldalt fordítottak le.¹⁹ A plenáris üléstermen és a bizottsági üléseken kívül jóval kevésbé merev a rendszer, a hétköznapi ügyintézésben de facto az angol és a francia számít a két legelterjedtebb munkanyelvnek. A soknyelvűség természetesen hatással van a plenáris viták jellegére is: a vita éle, a retorika értéke sokat veszít azzal, hogy a vitapartnereknek sok esetben a szimultán fordítást kell figyelniük, az eredeti nyelven elhangzott beszédek sokszor pedig csak egy korlátozott kör érti.

¹⁶ Heated Parliament debate on 'one-seat' campaign (2008). *Euractiv.com*.

¹⁷ MEPs push to leave Strasbourg site with treaty change (2013). *BBC*.

¹⁸ SINGLESEAT 2018.

¹⁹ JUDGE-EARNSHAW 2008, 157.

1.3. A parlamenti jogalkotási munka központjai: a szakbizottságok

Az Európai Parlamentben a szakmai munka a kezdetektől fogva a bizottságokban zajlott. A jellemzően Brüsszelben ülésező bizottságok a parlamenti jogalkotási munka gyakorlati központjai. Akárcsak a nemzeti parlamentekben, az EP-ben is a bizottsági munka fő célja, hogy részletesen kidolgozza azokat a javaslatokat, amelyeket aztán a plenáris üléseken megvitatnak és amelyekről szavaznak. A bizottságok rendszerint jelentéseket dolgoznak ki, amelyekért minden esetben egy képviselő, a *raportőr* felel. A bizottsági munka során konstruktív hozzászólásokkal és módosító indítványokkal is lehet bizonyítani a hozzáértést és az aktív szerepvállalásra való hajlandóságot, de a plenáris ülés és az EP történéseit figyelők felé igazán kitűnni egy jól sikerült raportőri munkával lehet.

Az első közvetlenül választott EP 16 szakbizottsággal dolgozott, ami a bizottsági struktúra 1999-es reformjáig 20 bizottságra nőtt. Az 1999–2004-es ciklusban 17 bizottság működött, majd a 10 új tagállam képviselőit is már befogadó EP 2004-et követően ismét a 20 állandó bizottságos struktúrára tért vissza. A képviselők számára a bizottsági tagság nem szabadon választható dolog, minden képviselő kötelezően valamely bizottság tagja (és póttag is egy másik bizottságban). Sok tényező befolyásolhatja, hogy egy képviselő melyik bizottságban kap helyet.²⁰ A személyes célok, egyéni karrierpreferenciák természetesen fontosak e tekintetben is, ahogy a korábbi tapasztalat az adott területen szintén segíthet bejutni a célként kitűzött bizottságba. *McElroy* arra is rámutat, hogy a szenioritás elve is működik.²¹ A korábbi tagság egy bizottságban nagyban javítja az intézményen belüli újraválasztás esélyeit. Fontos azonban leszögezni, hogy a bizottságok összetétele a pártok közötti erőviszonyoktól függ. Erős a törekvés arra, hogy a szakbizottsági tagok frakciók közötti arányai a teljes parlamenti összetételt idézzék. Az egyes frakciók rendelkezésére álló bizottsági helyek száma a pártcsoport erejétől függ, a párton belüli beosztásnál a lehetőségekhez mérten pedig a nemzeti delegációk közötti arányosság leképezése is cél lehet. A bizottsági elnököket – hasonlóan az EP más vezető tisztségviselőihez, így többek között az EP elnökéhez és alelnökeihez – a ciklus felére, két és fél évre jelölik, és újraválaszthatók.

2. Az európai parlamenti választások – közös alapelvek és nemzeti sajátosságok

Az egyetlen közvetlenül választott uniós intézményként az Európai Parlament legfőbb politikai erejét az ötévente megrendezett választások adják. Időről időre felmerül ugyan a szabályok egységesítése, de ennek ellenére az eddig lezajlott valamennyi választáson megmaradtak a különbségek az egyes tagállami lebonyolítási módok között. Az Európai Parlament és a Tanács között létrejött 2002-es megállapodás is mindössze annyit rögzít, hogy *közös alapelvek (common principles)* alapján kell megrendezni az EP-választást

²⁰ CORBETT–JACOBS–SHACKLETON 2011, 145–147.

²¹ McELROY 2006.

minden tagállamban, de a végrehajtás részleteiről minden ország maga határozhat.²² A fő alapelv az *arányos választási rendszer*. Ennek különböző listás (zárt vagy preferenciaszavazást lehetővé tevő) verziói léteznek, de Máltán, Írországból és az Egyesült Királyságból belül Észak-Írországból az úgynevezett *egyéni átruházható szavazat* (*single transferable vote, STV*) módszerét is alkalmazzák. Fontos továbbá, hogy valamennyi uniós országban közel egyidőben rendezik a szavazást: egy adott héten belül csütörtöktől vasárnapig, főként azonban vasárnap. Mivel az Egyesült Királyság a 2019-es EP-választásokig nem lépett ki az EU-ból, még a 2019–2024-es ciklus kezdetén is 751 képviselővel indult el a munka, a brexit megvalósulása esetén azonban a képviselők száma lecsökken 705-re. Ez a fejlemény egyben lehetőséget teremt az EU számára, hogy az egyes országoknak jutó mandátumok számában érvényesíteni tudja az utóbbi évek népességarányos változásait (lásd: 1. táblázat).

1. táblázat

Az Európai Parlament összetételének változása tagállamok szerint a 2019–2024-es EP-ciklusban a brexit megvalósulása esetén

Tagállam	Mandátumok száma a 2019–2024-es ciklus kezdetén	Mandátumok száma a brexit után
Németország	96	96
Franciaország	74	79
Olaszország	73	76
Egyesült Királyság	73	–
Spanyolország	54	59
Lengyelország	51	52
Románia	32	33
Hollandia	26	29
Belgium	21	21
Csehország	21	21
Görögország	21	21
Magyarország	21	21
Portugália	21	21
Svédország	20	21
Ausztria	18	19
Bulgária	17	17
Dánia	13	14
Szlovákia	13	14
Finnország	13	14
Írország	11	13
Horvátország	11	12
Litvánia	11	11
Lettország	8	8
Szlovénia	8	8

²² Council Decision 2002/772/EC.

Tagállam	Mandátumok száma a 2019–2024-es ciklus kezdetén	Mandátumok száma a brexit után
Észtország	6	7
Ciprus	6	6
Luxemburg	6	6
Málta	6	6
Összesen	751	705

Forrás: Európai Parlament alapján a szerző szerkesztése; az adatok elérhetők: www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/eu-affairs/20180126STO94114/eu-elections-how-many-meps-will-each-country-get-in-2019
(A letöltés időpontja: 2019. 10. 22.)

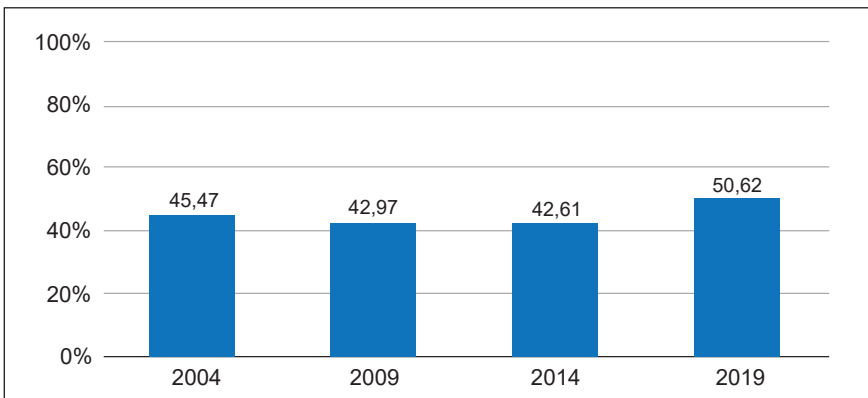
Ami az egyes választási rendszerek közötti különbségeket illeti: a zárt listás arányos rendszer, amikor a választók csak pártra szavazhatnak, de a listán szereplő képviselők sorrendjén nem változtathatnak, kisebbségben van. Összesen 9 ország választja ezt a megoldást: Észtország, Franciaország, Görögország, Magyarország, Nagy-Britannia, Németország, Portugália, Románia és Spanyolország. Ezzel szemben 19 országban olyan rendszer szerint tartották az EP-választást, amely lehetővé teszi, hogy a választók a képviselők kiválasztásába is beleszólhassanak. Ezek a preferenzaszavazást lehetővé tevő tagállamok tehát megadják azt az esélyt is, hogy olyan politikusokból is EP-képviselő lehessen, akik a pártjuk által eredetileg felállított erőssorrend szerint nem lennének bejutó helyen. A közép-európai országok között Magyarországon kívül mind a négy további tagállamban ilyen rendszer van érvényben. Csehországban, Lengyelországban, Szlovákiában és Szlovéniában sem elegendő tehát kizárólag a pártvezetéssel „jóban lenni”, és megfelelő párton belüli helyezkedéssel befutó helyet kiharcolni a listán, hanem a választók szimpátiáját is el kell nyerni. Ezekben az országokban elviekben jobban ösztönzi a rendszer azt, hogy ne csak a nemzeti párt befolyásos embereivel, hanem a választókkal és az otthoni médiával is szorosabb kapcsolatot alakítson ki a jelölt. A megválasztásuk, újraválasztásuk ugyanis nagyrészt azon múlhat, hogy mennyire ismertek és népszerűek a választók körében, ez pedig jelentős előzetes energiabefektetést feltételez.

Tovább bonyolítja a választási rendszerek közötti különbségeket az, hogy egy országban mi számít választókerületnek. Belgium, Franciaország, Írország, Lengyelország, az Egyesült Királyság és Olaszország régiókra osztotta fel az országot a szavazásnál, addig a többi 22 tagállamban az egész ország egy választókerületnek számít. Így van ez tehát Magyarországon is: a szavazatokat országosan összesítik, és az alapján osztják szét a pártok között a mandátumokat.

A közös alapelvek közül érdemes kiemelni a bejutási küszöbre vonatkozó szabályt. Az előírások szerint a bejutási küszöb bevezetése tagállamok opcionális döntése, a küszöb azonban semmiképpen sem lehet magasabb 5%-nál. A maximális küszöböt 9 ország (köztük Csehország, Magyarország, Lengyelország és Szlovákia) alkalmazza, 11 országban pedig egyáltalán nincs hivatalos bejutási küszöb. Effektív bejutási küszöb persze ezekben az országokban is van, és minél kevesebb mandátuma van egy tagállamnak, ez annál nagyobb. Jó példa erre Szlovénia, amelynek 2004-ben és 2009-ben 7 mandátuma volt, 2014-ben 8, és utóbbi esetben, amikor több mandátuma volt az országnak, akkor is minimum 8%-ot kellett elérnie egy pártnak az első mandátumhoz. Két olyan párt is volt a 2014-es EP-választáson

Szlovéniában, amely 5% feletti eredményt ért el, mandátumhoz azonban nem jutott. A bejutási küszöb körüli polémia miatt meg kell említeni a németországi fejleményeket: egy 2014. februári alkotmánybírósági döntés értelmében el kellett törölni a korábban érvényben lévő 3%-os küszöböt.²³ Ez hatalmas politikai vitákat váltott ki a 96 mandátummal rendelkező Németországban, mivel egy sor 1% körüli vagy az alatti politikai erő EP-képviselőhöz juthatott, köztük a szélsőjobboldali Német Nemzeti Demokrata Párt (NPD). 2024-től azonban ez módosul, mivel a 2018. július 13-i 2018/994. tanácsi határozat értelmében az egységesítés érdekében további lépések történtek: a 35 helynél több mandátummal rendelkező államokban kötelező bevezetni a 2–5% közötti minimális szavazatküszöböt.

Az elmúlt tíz év EP-választási részvételi adatai azt jelzik, hogy a választási rendszer relatív nyitottsága, a képviselők sorrendjébe való beleszólás lehetősége önmagában sem feltétlenül eredményez nagyobb részvételi hajlandóságot a választók részéről. A közép-európai országok közül csak Magyarországon nincs meg a preferenciaszavazás lehetősége, mégis a csatlakozás utáni első három EP-választáson a magyar részvételi adat volt a legmagasabb a régióban. A csatlakozás utáni első választáson a magyar részvételi adat (38,5%) 10 százalékponttal haladta meg az utána következő legmagasabb részvételi mutatót (Csehországban és Szlovéniában is 28% körüli volt). 2009-ben 8, öt évvel később 5 ponttal volt magasabb a magyar részvételi arány, mint az utána következő legjobb adat. A magyarországi választási részvétel (43,4%) 2019-ben is jóval magasabb volt a cseh és a szlovák aránynál (28,7% és 22,7%), de a lengyel részvételi arány (45,7%) megelőzte a magyart. Mindez nem jelenti azt, hogy Magyarországon magas lett volna a választási részvétel az utóbbi 15 évben (igaz, a 2019-es részvétel rekordmagasságúnak számított a hazai EP-választások történetében). A magyar adat mind a négy alkalommal jócskán elmaradt az EU-s átlagtól (1. ábra). Összességében jól látszik, hogy a közép-európai részvételi adatok eddig mindig lefelé húzták az uniós átlagot, és ez így volt a korábbinál nagyobb érdeklődés mellett zajlott 2019-es EP-választásokon is.



1. ábra

A választási részvétel alakulása az európai parlamenti választásokon, 2004–2019

Forrás: Európai Parlament alapján a szerző szerkesztése; az adatok elérhetők: <https://election-results.eu/tournout> (A letöltés időpontja: 2019. 10. 22.)

²³ Germany's top court annuls 3% threshold for EU election (2014). *Euractiv.com*.

Nemcsak a választási szabályok kialakítása, de a kampányok lebonyolítása is nemzeti szinten marad: a nemzeti pártok küzdenek a szavazatokért, az európai pártcsaládok minden erőfeszítésük ellenére alárendelt szerepet játszanak az EP-választási kampányban. A jelöltállítás, a kampány minősége és általában véve a siker és a kudarc a nemzeti párton múlik. Az európai pártok készítének ugyan pártprogramot, de ezek jellemzően általános dokumentumok, ami a pártcsaládot alkotó pártok közötti kompromisszumnak tekinthető. Ez kevésbé teszi alkalmassá arra, hogy a nemzeti kampányokban karakteres kampányanyagként hasznosulhassanak. Mindezekből fakadóan azok, akik szavaznak az EP-választáson, továbbra sem elsősorban európai választásként élik meg, hanem *másodrangú nemzeti választásként*.²⁴ Az EP-választás másodrangúsága elsősorban abból az állampolgárok által is észlelt tényből fakad, hogy a nemzeti parlamenti választásokhoz képest kisebb a tét, mivel nem a nemzeti főhatalomról szól. *Reif* és *Schmitt* ezenfelül három jellegzetességét emelte ki a másodrangú nemzeti választásoknak. Egyrészt a választási részvétel elmarad a nemzeti parlamenti választásokétól, másrészt a kormányon lévő pártok veszteségeket szenvednek el a megelőző parlamenti választáshoz képest, harmadrészt a kis pártok jobban szerepelnek, mivel a szavazók a kisebb téttel bíró EP-választáson inkább a „szívükre hallgatnak”.

A közép-európai országokról általánosságban elmondható, hogy a másodrangú nemzeti választások három fő tankönyvszerű tulajdonsága közül kettőt teljes mértékben teljesítenek: alacsony (a nemzeti választásoknál jóval alacsonyabb) választási részvétel és a kisebb pártok jó szereplése jellemzi az EP-választásokat ezekben az országokban. A kormánypártokat büntető esetekre is sok régióbeli példa akad, de csak Szlovéniában fordult elő eddig, hogy minden esetben rosszul jött ki a kormánypárt az EP-választásból. Magyarországon a Fidesznek, Csehországban a Polgári Demokrata Pártnak (ODS), Lengyelországban a Polgári Platformnak (PO), valamint a Jog és Igazságosságnak (PiS), Szlovákiában a Szlovák Demokratikus és Keresztény Uniónak (SDKÚ) és az Irány-Szociáldemokráciának (SMER) is sikerült kormányról jó eredményt elérni.

3. Pártcsaládok az Európai Parlamentben

3.1. Képviselőcsoportok az Európai Parlamentben

A politikai életet az Európai Parlamentben alapvetően a pártcsoportok strukturálják (2. táblázat). A csoportokba tömörülést az EP belső szabályai kifejezetten ösztönzik is: pénzügyi háttér, bizottsági helyek, felszólalási lehetőségek, a szakértői stáb mérete múlik többek között azon, hogy a képviselők tagjai-e valamelyik pártcsoportnak, illetve azon is, hogy mekkora a frakció mérete. E transznacionális pártföderációk osztják el egymás között az EP vezető pozícióit, az elnöki, alelnöki és a bizottsági elnöki posztokat, de döntenek arról is, hogy milyen ügyek kerülhetnek fel a napirendre, és mely pártcsoport legyen egy-egy szakpolitikai témában az írandó jelentés felelőse (raportőre).

A frakcióalapítás szabályai 1999 óta kifejezetten abba az irányba mutatnak, hogy soknemzetiségű pártcsaládok jöjjenek létre. Még 1994-ben is lehetséges volt, hogy egy párt saját frakciót alapítson (*Berlusconi* Forza Itáliája Forza Europa néven hozott létre saját formációt),

²⁴ REIF–SCHMITT 1980; illetve SCHMITT 2005.

amennyiben képviselői száma meghaladta az előírt minimumot, az 1999–2004-es ciklusban már a többnemzetiségi feltételnek is meg kellett felelni. Két országból érkező képviselők esetén 23 volt a frakcióalapítás minimuma, három ország esetén 18, négy vagy több ország esetén 14 képviselőre volt legalább szükség. Ezt követően további szigorításnak számított az időszak, amikor minimálisan 20 képviselőt kellett toborozni a tagállamok ötödéből, majd még nehezebb frakcióalapítási kritérium lépett életbe 2009-től: legalább hét országból érkező 25 képviselő kell, hogy egy pártcsoport az EP-ben fel tudjon állni.

Az utóbbi évek története azt mutatja, hogy e szabályoknak megfelelni – ha nem a hagyományos pártcsaládok valamelyikéről van szó – nem egyszerű feladat. 2007-ben a feltételeket nagy nehezen teljesítő, szélsőjobboldali Identitás, Tradíció, Szuverenitás elnevezésű tömörülés némi belháborút követően azért szűnt meg, mert a Nagy-Románia Párthoz tartozó képviselői kiléptek a frakcióból, és attól kezdve nem feleltek meg a minimális előírásoknak. 2014-ben a francia *Marine Le Pen* és a holland *Geert Wilders* a nagy fogadkozásokat követően kezdetben nem tudta teljesíteni, hogy hét országból is legyenek képviselői egy új szélsőjobboldali frakciónak, ez csak egy évvel később jött össze.²⁵ A brit Függetlenségi Párt (UKIP) vezetésével egy másik jobboldali populista frakció (Európai Szabadság és Közvetlen Demokrácia) meg tudott alakulni a ciklus kezdetén, de a helyzet törekenységét mutatja, hogy 2014 októberében egy lett képviselő távozása miatt a frakciót feloszlatták, és csak azután alakulhatott újra, hogy egy lengyel képviselőt sikerült leigazolni.²⁶

Az erőviszonyok ugyan változnak, de az EP-ben a legnagyobb befolyással bíró két pártcsalád stabilnak számít. 1999-től kezdve egymást követő öt választáson került ki győztesként az Európai Néppárt (EPP), aminek köszönhetően azóta a legnagyobb frakciót alkotja az EP-ben. A cikluskezdő EPP-frakciók közül az 1999-es választás utáni csoport volt arányában a legnagyobb, a képviselők 37%-át adta. Az ezt követő két választás (2004, 2009) után is 36%-os volt a néppártiak aránya. A 2009-es szereplést felértékeli, hogy úgy sikerült az EPP-nek szinten tartani mandátumainak arányát, hogy közben a brit *toryk* vezetésével egy új konzervatív frakció alakult (Európai Konzervatívok és Reformerek, ECR), jelentős részben szakadár néppártiakból. A Néppárt stabil pozíciója a 2014-es és a 2019-es választáson megingott (29%-ra esett vissza az EP-n belül a Néppárt 2014-ben, majd 24,2%-ra 2019-ben), de a kereszténydemokrata pártcsalád viszonylag rosszabb szereplése ellenére is a legnagyobb maradt. Ennek fő oka, hogy a jobbközép pártok visszaeséséből a szociáldemokrata pártok (S&D) kevésbé tudtak profitálni. A szocialisták 2009-ben és 2014-ben az európai parlamenti helyek 25%-át tudták megszerezni, majd 2019-ben csak 20,5%-át. Ezek az eredmények egy folyamatos visszaesés részei: rosszabbak, mint amilyen arányt el tudtak érni az 1999-es (29%) és a 2004-es (27%) választás után, és főleg elmarad attól az időszaktól, amikor még a szocialista frakció nem az örök másodiknak, hanem az örök elsőnek számított. 1979 és 1999 között folyamatosan a szocialisták adták a legnagyobb frakciót, a csúcsot számukra az 1989-es és az 1994-es választások után megszerzett 35%-nyi mandátum jelentette. Egyben a 2019–2024-es ciklusban fordul elő először, hogy az EPP és az S&D együtt nem rendelkezik az EP-mandátumok legalább felével.

²⁵ NIELSEN 2014.

²⁶ CRISP 2014.

2. táblázat

Az Európai Parlament képviselőcsoportjai a 2019–2024-es ciklus kezdetén

Képviselőcsoport	Képviselőcsoport angol rövidítése	Mandátumok száma	Mandátumok aránya
Európai Néppárt	EPP	182	24,23%
Szocialisták és Demokraták Progresszív Szövetsége	S&D	154	20,51%
Európa Megújul	RE	108	14,38%
Zöldek/Európai Szabad Szövetség	Greens/EFA	74	9,85%
Identitás és Demokrácia	ID	73	9,72%
Európai Konzervatívok és Reformerek	ECR	62	8,26%
Egységes Európai Baloldal/Északi Zöld Baloldal	GUE/NGL	41	5,46%
Független képviselők	NI	57	7,59%

Forrás: Európai Parlament alapján a szerző szerkesztése; az adatok elérhetők: <https://election-results.eu> (A letöltés időpontja: 2019. 10. 22.)

Rendszerint egyetlen pártcsalád sem rendelkezik annyi képviselővel, amennyivel egyedül dominálhatná az Európai Parlament jogalkotási munkáját. Ezért, bár az EP kormányt nem alakít, az egyes javaslatok elfogadásának érdekében a pártcsaládok/frakciók közötti megegyezési kényszer állandó. A 2004–2009 és 2009–2014-es ciklusokat vizsgálva *Hix* és *Høyland*²⁷ azt mutatta ki, hogy a szavazásokkor kialakuló *győztes koalíciók* 70%-ában nagykoalíció alakul. Ekkor a néppártiak és a szocialisták együtt szavaztak, és a nagykoalíciós voksolások túlnyomó többségében a liberális képviselőket is sikerül megnyerni. A parlamenti erőviszonyok ezekben a ciklusokban azt is lehetségessé tették, hogy baloldali vagy jobboldali koalíció is sikerre vihessen ügyeket. *Kreppel* és *Hix*²⁸ egy korábbi tanulmányban arra mutat rá, hogy valószínűbb a nagykoalíciós összeállítás azon témákban, amelyekben jogalkotási tétje van a szavazásnak. Ilyenkor a minél szélesebb körű támogatás felmutatása erődemonstrációs célokat is szolgál: jelzést küld az EP a Bizottságnak és a Tanácsnak arról, hogy ideológiai irányoktól függetlenül ezekben a kérdésekben egység van, javaslatait komolyan kell venni.

Az állandó koalícióépítési feladat egyrészt az erőviszonyokból fakad, másrészt azonban érdemes figyelembe venni az EP-t körülvevő intézményi háló hatását is. *Kreppel*²⁹ meggyőzően érvel amellett, hogy az intézményközi tárgyalás normája hat az intézményen belüli működési módokra is. A Bizottság és a Tanács – belső működésükben is – alapvetően kompromisszumkereső intézmények, amelyekkel eredményeket elérni nem konfrontációval, hanem a konstruktív párbeszéd útján lehet. Az állandó egyeztetések, a kompromisszumos, sokszor nagykoalíciós megoldások az EP működésének alapjaivá váltak, ami érdekérvé-

²⁷ HIX–HÖYLAND 2013, 179.

²⁸ KREPPPEL–HIX 2003.

²⁹ KREPPPEL 2000.

nyesítési szempontból is logikus: a konszenzusos, nagy támogatottságú javaslatokkal tudja a Parlament maximalizálni a hatását az uniós politikai és közpolitikai folyamatokra.

Az EP-n belüli koalíciós felállások bizonyítják, hogy az EP világára alkalmazható a bal-jobb felosztás. Az európai pártcsaládok pozíciói a hagyományos bal-jobb kategóriák alapján értelmezhetők, az EP-n belüli pártstruktúra hajtómotorjai pedig az európai politikából régóta ismert hagyományos pártcsaládok. A bal-jobb skála balszélén a radikális baloldali GUE/NGL helyezkedik el. A centrumhoz közelebb, de egyértelműen baloldali pozíciót vesznek fel a zöldek (Greens/EFA), majd következik balközép pozícióban a szociáldemokrata pártokat tömörítő Szocialisták és Demokraták Progresszív Szövetsége (S&D). A liberális képviselők – 2019-ig ALDE, majd a 2019–2024-es ciklustól kezdve *Renew Europe* (*Európa Megújul*) néven – található az EP ideológiai centrumában, az 1999 óta legnagyobb pártcsalád, az Európai Néppárt (EPP) pedig a centrumhoz legközelebbi jobboldali pozíciót foglalja el. Az Európai Konzervatívok és Reformerek (ECR) állnak az Európai Néppárt és az euroszeptikus, jobboldali populista pártokat tömörítő Identitás és Demokrácia (ID) frakciója között. A 2019-es EP-választásokat követően létrejött ID elődje, a szélsőjobboldali pártokat tömörítő Nemzetek és Szabadság Európája képviselőcsoportja (ENF) hosszas próbálkozások után csak 2015 nyarán tudott megalakulni.

Az látható tehát, hogy az Európai Parlamenten belül valóban működik egy európai pártrendszer, de ez nem jelenti azt, hogy az EP-n kívül is beszélhetnénk egy kompetitív európai pártrendszerről. Az európai pártföderációk jelentősége az EP-n kívül igen korlátozott. A választók nem ezekre az európai szervezetekre, elért eredményeikre gondolnak, amikor leadják szavazatukat. Az európai parlamenti frakciók pedig a nemzeti tagpártok összeadott mandátumaival kezdenek meg munkájukat (az Európai Parlamentben a 2014–2019-es ciklusban összesen 226 nemzeti párt képviseltette magát).³⁰ *Raunio*³¹ szerint ahogy az EP hatáskörei bővültek, és az intézmény jelentősége emelkedett, kimutathatóan erősödött az európai parlamenti képviselők és az otthoni pártvezetők közötti kapcsolat. Ideális esetben a Brüsszelben és Strasbourgban dolgozó képviselők információs csatornaként is funkcionálnak hazafelé: segíthetik pártjukat – adott esetben kormányukat – megérteni, hogy mi történik az európai politikában.

3.2. Pártkohézió-trendek az Európai Parlamentben

Demokratikus berendezkedésű országokban nem ritka, hogy egyes képviselők a pártjuk által képviselt irányhoz nem mindig lojálisak. Mivel ez egy széles körben megfigyelhető jelenség nemzeti pártok esetében, így akár arra is számíthatnánk, hogy az Európai Parlamentben ez még inkább jelen van, még sokkal gyakoribb – hiszen ebben az esetben transznacionális pártokról van szó. Egy transznacionális párt esetében a kohéziót potenciálisan alááshatja az, hogy nemcsak ideológiai, szellemi irányzatok alkotják, hanem egyben saját jogukon létező, eredményeket elérő és egymástól függetlenül működő nemzeti pártok is. Elméletileg szintén a pártcsoportokon belüli kohézió ellen hathatna az EP szerepének erősödése. Ennek oka a már említett feltevés, miszerint az EP megnövekedett döntéshozatalbeli jelentősége

³⁰ A nemzeti pártok listája a Votewatch.eu oldalon megtalálható.

³¹ RAUNIO 2000.

miatt immáron a nemzeti kormányoknak és küldő pártoknak is érdekesebb, fontosabb lehet befolyásolni az EP-képviselőket. Ennek fényében tehát akár arra is lehetne számítani, hogy a nemzeti pártok nagyobb kontrollra törekednek és ez a képviselők szavazói magatartásában is meglátszik: ha az otthoni érdek úgy kívánja, akár az EP-beli pártcsoport ellen is szavazhatnak a képviselők.

A témában már az 1990-es években is születtek komoly tanulmányok,³² a téma kutatása igazából mégis a *European Parliamentary Research Group (EPRG)* 1998-as felállása után, már a 2000-es években lendült fel. Az EPRG-ben és a votewatch.eu oldalon publikált, az EP-beli pártkohézióról szóló kutatások arra mutatnak rá, hogy az a feltevés, miszerint az EP felértékelődésével a nemzeti alapú befolyás erősödése miatt az EP-beli pártkohézió csökken, kevésbé állja meg a helyét. *Hix, Noury* és *Roland*³³ vizsgálata szerint 1979 óta folyamatosan az európai pártcsoportokon belüli kohézió nagyobb, mint az egy nemzeten belüli kohézió, ráadásul ez a folyamat az idő előrehaladtával csak erősödött. Míg a legerősebb három párt (a Néppárt, a Szocialisták és a Liberálisok) az első, 1979–1984-es ciklusban a pártkohéziót 0 és 1 közötti értékkel mérő *Agreement Index* szerint (ahol 0 a pártcsoport teljes szétszavazása, 1 a teljes egység) 0,814-es értéket értek el, addig ez a mutató a 2004–2009-es ciklus első felében már 0,889 volt. Ugyanez a skála az egy nemzetből bekerült pártok esetében ellentétes tendenciát mutat. Míg az első ciklusban 0,667 volt a nemzeti kohézió mértéke a három hagyományosan legnagyobb pártcsoport esetében, addig a 25 évvel később kezdődött ciklusban ez az érték már csak 0,589 volt. Ha az egész EP pártcsoport szerinti kohéziós indexét nézzük meg, akkor azt találjuk, hogy az első parlamentben 0,823 volt ez az érték, míg az ötödik ciklusban valamelyest magasabb, 0,842. Ezek az eredmények több mindent mutatnak. Egyrészt azt, hogy az európai pártcsoport szerinti szavazás 1979 óta mindig magasabb volt, mint a nemzeti hovatartozás szerinti. Másrészt azt, hogy a nagy európai pártcsaládok kohéziója az idő előrehaladtával jelentősen erősödött. Összességében megállapítható, hogy a szavazás az EP-ben egyre *pártosabb* lett, és kevésbé *nacionalista*.

Az európai pártcsoportok erejének természetes háttere az, hogy az Európai Parlamentben ideológiai és nem nemzeti alapon szerveződnek a pártok. Ezenfelül azonban az érdekérvényesítési logika sem támogatja azt, hogy a nemzeti pártok kötött mandátummal bocsássák útra képviselőiket az uniós intézménybe. Egy kötött mandátum ugyanis nem érne semmit, egyetlen nemzet sem képvisel olyan súlyt az Európai Parlamentben, amellyel önmagában érdemi eredményt tudnának elérni. Ennélfogva a nemzeti együttműködés önmagában nem jelent garanciát semmire, hiszen a más nemzethez tartozó képviselők könnyedén leszavazhatják még a legnagyobb létszámmal jelen lévő nemzetek képviselőit is. Így egy kötött mandátum csak megakadályozná az EP-képviselőket abban, hogy az intézmény belső hatalmi játszmáiban lavírozva a győztes oldalra kerülhessenek.

A 2004–2009-es ciklusban az euroszeptikus pártcsoportokon kívül minden parlamenti csoportban magas (0,85 vagy a fölötti) volt az általános kohézió szintje. A legmagasabb indexszel a Szocialista (PES) és a Zöld (G/EFA) frakció rendelkezett (0,91), de náluk alig gyengébb kohézió volt megfigyelhető a Liberálisok (ALDE, 0,89), a Néppárt (EPP, 0,88) vagy az Egységes Baloldal (GUE/NGL, 0,85) frakciói esetében. Az Európai Nemzetek Uniója (UEN, 0,76) még valamelyest összetartó csoportosulásnak volt tekinthető, ez azonban

³² Többek között ATTINÁ 1990; illetve QUANJEL–WOLTERS 1993.

³³ HIX–NOURY–ROLAND 2007.

a Függetlenség és Demokrácia (IND/DEM, 0,47) elnevezésű, radikális jobboldali pártokat tömörítő csoport esetében már nem volt elmondható: alig valamivel jobb aggregált index jött ki e pártcsoportnál, mint ami a még csak nem is szervezett körülmények között helyet foglaló független képviselők szavazásai kapcsán megfigyelhető volt.

A 2009–2014-es ciklusban a pártcsoportok még a korábinál is egységesebbek lettek. Még inkább a transznacionális pártcsoportok határozták meg a szavazói magatartást, mint a megelőző ciklusban.³⁴ A hét frakció közül három 0,90 feletti kohéziós indexszel rendelkezett az öt év egészét nézve is. 2009–2014 között szinte minden kérdésben egységesen szavazott a Zöldek csoportja (0,95), de nem sokkal kevésbé volt összetartó a Néppárt (0,94) és a Szocialisták és Demokraták (0,94) képviselőcsoportja sem. A Liberálisok (0,88) és az euroszeptikus Európai Konzervatívok és Reformerek (0,87) szintén viszonylag összetartóan voksoltak ebben a ciklusban.

4. Mit csinálnak az EP-képviselők?

4.1. A képviselői aktivitás formái az Európai Parlamentben

Az eddigiekből jól látható, hogy az Európai Parlamentben folyó munka az ideológiai-értékrendi alapon szerveződő pártcsoportok és a bizottsági munka köré szerveződik. Az intézményi adottságokból következően tehát a politikai (*politics*) és a szakpolitikai (*policy*) feladatokhoz való hozzáállás kiemelt jelentőségű. A bizottsági munka központi szerepe miatt a viszonyulás a policy-kérdésekhez minden képviselő számára egy eldöntendő stratégiai kérdéssé válik. Az alábbiakban azokat a tipikus tevékenységi formákat tekintem át, amelyeket az Európai Parlament működése lehetővé tesz a képviselők számára. A riportéri, a véleménykészítői feladatok és a módosító indítványok készítése *közpolitikai* (*policy*), míg a parlamenti felszólalások, az állásfoglalási indítványok, a parlamenti kérdések és az írásbeli nyilatkozatok *politikai* (*politics*) eszköznek tekinthetők. Ezenfelül a képviselőknek természetesen még számos más típusú hivatalos elfoglaltsága lehet (sőt, előfordul, hogy egyes képviselők csak nagyon korlátozottan élnek a hagyományos EP-beli aktivitásokkal), a választókkal való kapcsolattartástól a sajtó kiszolgálásán át a más uniós intézményekkel, a hazai politikai szereplőkkel vagy a különböző érdekszervezetekkel, lobbistákkal való egyeztetésekig. Ezek egy EP-képviselő életéhez tartoznak, de nem a szűken vett, hivatalosan dokumentált parlamenti munka elemei.

Raportéri/jelentéstevői feladat (rapporteurship)

Egy jelentés riportőrének lenni a legnagyobb megtiszteltetést jelentő szakpolitikai feladat. A riportéri megbízás azt jelenti, hogy az EP-képviselő egy szakpolitikai dosszié felelőssévé válik, feladata a témafelelős szakbizottság álláspontjának kidolgozása és megfogalmazása, illetve annak képviselete az EP plenáris ülésén. A riportéri szerep nemcsak a politikai csoportok alkuját jelzi, de azt is, hogy a képviselőt szakmailag alkalmasnak látják arra, hogy

³⁴ A részletes adatokat lásd BÍRÓ-NAGY 2018, 109–112.

az adott bizottság számára kidolgozza a tervezetet, majd a módosító javaslatok beérkezése után elkészítse azt a végleges szöveget, amely a plenáris ülés elé kerül.

Véleményezői tevékenység (opinion)

Amennyiben egy európai parlamenti jelentésnek több szakpolitikai területet érintő hatása van, akkor a *főfelelős* jelentéstevő mellett kijelölik az úgynevezett véleményezőket is. Ezen véleményezők a saját szakbizottságuk módosító javaslatait gyűjtik össze, egyeztetik és szövegezik meg. Az ilyen véleményezői megbízás ezért szakmailag igen jelentős, hiszen az elkészített véleményben javasolt módosítások sok esetben a végső joganyag részévé válnak.

Módosító indítvány (amendment)

A módosító indítványok elsődleges szerepe az uniós jogszabályok és nem jogalkotási dokumentumok tartalmának megváltoztatása és befolyásolása. Ezzel az eszközzel az EP-képviselők érvényre juttathatják választóik akarátát, saját vagy pártcsoportjuk közpolitikai preferenciáját. A jelentéstevői és véleményezői feladatkör mellett a módosító indítványok útján tudják az EP-képviselők leginkább befolyásolni egy-egy jogszabálytervezet tartalmát. Az európai parlamenti munka során a módosító indítványok is alkalmasak arra, hogy egy képviselő bizonyítsa hozzáértését az adott szakterülethez.

Parlamenti felszólalás (plenary speech)

Az Európai Parlament plenáris ülésein folytatják le a politikai vitákat és a szavazásokat. A plenáris ülésen való felszólalások jelentős része leginkább a választóknak szóló politikai üzenet, hiszen az egyes jogszabálytervezetek szakmai vitáit a szakbizottságokban már a plenáris ülés előtt lefolytatták a képviselők. Ugyanakkor nem szabad lebecsülni sem a felszólalások politikai súlyát, hiszen később ezeket a beszédeket idézi a sajtó, és ez az egyetlen lehetősége a képviselőknek, hogy a teljes európai parlamenti plénum előtt kifejtsék álláspontjukat. A plenáris üléseken elhangzott jobban vagy rosszabbul sikerült beszédek azok, amelyekkel még a nemzeti média ingerküszöbét is át lehet ütni.

Állásfoglalási indítvány (motion for resolution)

Egy szakbizottság, valamelyik képviselőcsoport vagy legalább 40 képviselő nyújthat be állásfoglalási indítványt az Európai Parlament plenáris ülése elé. Az állásfoglalási indítványok sok esetben szimbolikus nyilatkozatok, a Parlament napirendjén szereplő valamely kérdéstről kiadott deklaráció. Az elfogadott indítványnak csak politikai következménye van, jogi nincsen. Egy képviselő szerepe az állásfoglalási indítvány elindításában sokféle lehet: a legkomolyabb munkát az a képviselő végzi, aki a kitalálója, megszövegezője az indítványnak, míg a másik véglet az, ha egy politikus csak egyszerűen a nevét adja a dokumentumhoz.

Írásbeli nyilatkozat (written declaration)

Az írásbeli nyilatkozat olyan – legfeljebb 200 szóból álló – szöveg, amelynek benyújtásához legalább 3 képviselőcsoportból összesen legalább 10 képviselőre van szükség. A benyújtott nyilatkozathoz a többi képviselő aláírással csatlakozhat. A nyilatkozatok nem tekinthetők parlamenti aktusoknak, amelyek az intézmény álláspontját jelenítik meg, hanem kizárólag a szerzők és az aláírók nézeteit tükrözik. Ha a nyilatkozatot a nyilvántartásba vételétől számított háromhónapos időszak lejártáig a parlamenti képviselők többsége aláírja, a nyilatkozatot felveszik a jegyzőkönyvbe, és az aláírók névsorával együtt továbbítják a szövegben megnevezett uniós intézmények számára. Azok a nyilatkozatok, amelyeket a háromhónapos időszak lejártáig nem írja alá a parlamenti képviselők legalább fele, tárgytalanná válnak. A műfaj egyértelműen politikai jellegű, szakpolitikai érdekérvényesítésre nem alkalmas.

Parlamenti kérdés (parliamentary question)

Az európai parlamenti képviselőknek joguk van szóbeli és/vagy írásbeli kérdéseket intézni az Európai Bizottsághoz és a Tanácshoz. A kérdések egyrészt ezen két szerv ellenőrzését szolgálják, másrészt a képviselők a kérdések révén hívhatják fel a Bizottság és a Tanács figyelmét fontos politikai ügyekre. A kérdések – amelyekből évente több ezer készül – arra szolgálnak, hogy írásban kapjanak a politikusok hivatalos nyilatkozatot a szakterületüket érintő európai álláspontról. A parlamenti kérdés inkább politikai eszköznek tekinthető, a képviselő dönthet arról, hogy felhasználja-e a kapott választ valamilyen formában, és ha igen, miként. Szakpolitikai súlya azonban nem jelentős, a jogalkotási folyamat befolyásolására nem alkalmas eszköz.

4.2. Az EP-képviselők mint két megbízó ügynökei

Az EP-képviselőket nemzeti pártjaik választják ki és jelölik a brüsszeli és strasbourg-i munkára. Saját országukban méretik meg magukat, és nyernek mandátumot az ötéves parlamenti ciklusra (bár volt már arra példa, hogy más ország listájáról került be EP-képviselőnek a jelölt, lásd például *Daniel Cohn-Bendit* esetét, aki a francia és a német zöldek színeiben is politizált). Az EP-be való delegálás módjából adódóan a nemzeti környezethez való kapcsolódás adottság, egy EP-képviselő számára megkerülhetetlenül fontos tényező. A küldő párttal való folyamatos és jó kapcsolat így nemcsak lelkiismereti kérdés az EP-képviselőnek, hanem az újbóli kiválasztás (jelöltté válás), a hosszú távú karrier építésének kulcsfontosságú eszköze. Ebből adódóan a küldő párt vezetése olyan hatalmi pozíció birtokában van, amelylyel – ha akar – befolyást tud gyakorolni az EP-be delegált képviselőinek magatartására.

Egyrészt tehát folyamatosan megvan az esélye annak, hogy az EP-képviselők kéréseket, iránymutatást kapjanak otthonról. Másrészt egy EP-képviselő szavazói magatartását nagyban befolyásolhatják a *brüsszeli hatások*, elsősorban a saját pártcsoporton belüli állásponthoz való igazodás érdekében gyakorolt nyomás. A pártcsoport befolyásolási képessége mögött másfajta tényezők állnak, mint a nemzeti pártok esetében. Az Európai Parlament szerepe valóban különbözik a nemzeti parlamentekétől, az EU intézményi struktúrájában elfoglalt

helye miatt az EP-ben nem találkozhatunk a hagyományos kormány-ellenzék felállással: a jogalkotó tevékenység középpontjában nem az áll, hogy a kormány meg tudja teremteni közpolitikai kezdeményezéséhez a többséget a mindenkori ellenzékkel szemben. Az is hiányzik továbbá, hogy az EP pártcsoportjai kezükben tartsák a jelöltállítás jogát, így nem tudják a jövőbeli politikai pályafutásra vonatkozó legegységesebb fenyegetési eszközzel sakkban tartani képviselőiket.

Állnak azonban rendelkezésükre szofisztikáltabb eszközök. Ilyen az Európai Parlamenten belüli vagy a pártcsoporton belüli fontos pozíciókra való jelölés vagy a kiemelten fontos bizottsági posztok és feladatok (például a riportéri megbízások) kiosztásának lehetősége.³⁵ Annak a politikusnak, aki nem csak a hazai politikai pályafutása lezárásának, politikai karrierje levezetésének, „elfekvőnek” tekinti az uniós éveket, komoly karrierépítési lehetőségei is vannak az EP-ben.³⁶ Egy EP-képviselőnek számos eszköze van az EP-n belüli építkezésre, egy karakteres politikusi/szakpolitikusi profil felépítésére, amellyel nemcsak szakmai presztízst szerezhet, de újabb, a pártfrakción vagy az EP intézményi struktúráján belüli pozíciók is elérhetővé válhatnak. Továbbá azt is érdemes hangsúlyozni, hogy az EP-képviselői lét lehetőséget ad arra, hogy a politikus az európai porondon való helyállásával és a nemzeti ügyek védelmével otthon is elismerést váltson ki. Az EP-beli felszólalások hazazüzenésre, az otthoni politikai folyamatok befolyásolására is felhasználhatók, illetve az EP-ben felépített politikusi profil ugródeszkaként is használható a hazai politikába való (újbóli) belépéshez. Jól látszik tehát, hogy a saját pártcsoporton belüli megfelelés is fontos szempont lehet az európai parlamenti képviselők számára, mivel az jól megfogható előnyökkel járhat saját politikai előmenetelük szempontjából, az európai és a nemzeti politika szintjén egyaránt.

Az EP megerősödő jogalkotói szerepe az, ami egyre érdekesebbé teheti az intézményt a nemzeti kormányok és a küldő pártok számára is: manapság már jobban megéri befolyásolni a kinti képviselőket, hiszen nagyobb a tétje annak, ami ott történik. A megnövekedett súly az EU döntéshozatali mechanizmusában az, ami miatt az EP-beli pártcsoportoknak is egyre fontosabb, hogy a győztes oldalra kerüljenek, stabil szavazói blokkként (*voting blocks*) lépjenek fel és biztosítsák a többséget közpolitikai javaslatuk mögé.

Az európai és a nemzeti pártokról írt gondolatok szorosan kapcsolódnak *Simon Hix* és szerzőtársai³⁷ *megbízó-ügynök (principal-agent)* megközelítéséhez. A kutatók az Európai Parlamentre olyan intézményként tekintenek, amelyben az ott szolgáló politikusoknak két megbízója is van: a nemzeti párt és az európai parlamenti képviselőcsoport. Hix és társai ezzel arra mutatnak rá, hogy az EP-képviselők adott esetben két tűz közé kerülhetnek. Tevékenységük során egyaránt fontolóra kell venniük a nemzeti és az uniós politikai dimenziót. Egyszerre kell megfelelniük nemzeti küldő pártjaik politikai elvárásainak, illetve a brüsszeli pártcsoportjuk által kívánatosnak tartott politikai irányoknak.

³⁵ YORDANOVA 2009.

³⁶ A képviselői karrierutakról lásd például VERZICHELLI–EDINGER 2005 és BÍRÓ-NAGY 2016.

³⁷ HIX–NOURY–ROLAND 2007, 133–136.

4.3. Politikusi szerepek és az Európai Parlament

A politikusok szerepválasztásai mindig erősen kontextusfüggőek. Az Európai Parlament is egyedi politikai környezet, ahol a nemzeti szinten zajló választások eredményeként megválasztott képviselők európai pártcsoportokba és parlamenti szakbizottságokba szerveződve próbálnak hatást gyakorolni egy bonyolult, uniós intézményi mátrixon belül. Az alábbiakban azokat a tényezőket tekintem át, amelyek az Európai Parlament különleges intézményi pozíciójából és belső szervezeti jellemzőiből fakadóan nagy hatással lehetnek arra, hogy a politikusok milyen viselkedési stratégiákat alakítanak ki.

- Az Európai Unió olyan intézményi hibrid, amelyben keverednek a szupranacionális és a kormányközi elemek. Ha csak a szupranacionális logika érvényesülne, akkor a képviselet tartalma kizárólag az *európai érdek* körül forogna. Ha az Európai Unió a mai napig is egy szigorúan kormányközi alapon működő politikai kísérlet lenne, az európai politikai szint nem lenne több a nemzeti kormányok által az asztalra helyezett nemzeti érdekek összességénél. *Thomassen és Schmitt*³⁸ klasszikus munkájukban értelmezték a képviselet fogalmát az európai intézményrendszerben, és arra hívták fel a figyelmet, hogy az Európai Parlament megtestesíti az EU esszenciáját, mivel egy intézményen belül csapnak össze a szupranacionális és a *nemzetek Európája* típusú megközelítések. Rendkívül sok múlik így azon, hogy egy EP-képviselő mit gondol ezekről a kérdésekről és arról, hogy kit és mit képvisel, amikor Brüsszelben és Strasbourgban dolgozik. Az Európai Parlament intézményi meghatározottságai nem szolgálnak egyértelmű sorvezetővel e dilemma eldöntéséhez, teljes mértékben lehetővé teszik mindkét irányt. Ha egy képviselő szempontjából a két végpontra egyszerűsíthetjük a dilemmát: minden európai és általában véve az egész EU érdekét nézi, vagy azt az országot és annak érdekeit képviseli, ahonnan jött? Az EP-képviselőség természetesen nem ilyen fekete-fehér, de az, hogy ebben a kérdésben – a képviselet fókuszáról – mi az alapállása egy politikusnak, nagyban befolyásolhatja azt, hogy milyen politikusi szerepfelfogást alakít ki magának.
- Igaz ugyan, hogy a pártcsoportok adják a fő igazodási pontot a politikusok számára az EP-ben, de az, hogy a képviselők az EP-n belül mit tesznek, milyen szerepet töltenek be európai pártcsaládjukon belül, és a politikai csoport milyen eredményeket tud felmutatni az EP-ben, nincs szoros kapcsolatban azzal, hogy a képviselőt újrjelölik és újraválasztják vagy sem. A *választási kapcsolat (electoral connection)* hiánya³⁹ – tehát az, hogy az EP-n belüli teljesítmény, pozíció és megbecsültség szinte egyáltalán nem vagy csak nagyon áttételesen van hatással az újraválasztásra – megkerülhetetlenné teszi, hogy ne csak az EP-n belüli, hanem a nemzeti politikával (és párttal) való kapcsolatot is figyelembe vegyünk, amikor a képviselők viselkedési stratégiáját vizsgáljuk.

³⁸ THOMASSEN–SCHMITT 1999, 19.

³⁹ HIX–HØYLAND 2013, 184–185.

- Aki tehát az otthoni vezetők támogatását egyáltalán nem bírja, bármilyen lenyűgöző teljesítmény is produkálhat európai szinten, egy újabb ciklusra aligha lesz esélye. Ebből fakadóan az Európai Parlamenten belüli profilépítést biztosan nem magyarázhatja az újraválasztás motívuma – mivel nem azon múlik. Joggal feltételezhetjük, hogy más tényezőknek, így például az egyéni politikai vagy közpolitikai céloknak, az európai és a nemzeti politikához való viszonyulásnak, az EP-nek a karrierutakban elfoglalt stratégiai szerepének és a pártkötődéseknek ennél jóval meghatározóbb szerepe lehet a viselkedési stratégiák kialakításában.
- Szintén nagy különbség, hogy az EP-ben nem találkozunk a nemzeti parlamentekben megszokott pártkormányzással. Az EP-ben helyet foglaló politikai csoportosulások nem a kormányzásért küzdenek, a képviselők az intézményen belül mozogva nem tűzhetik ki célul miniszteri tárcák megszerzését. Nemcsak kormány nincs, nincs állandó kampánykényszer sem, mivel a kampányt nemzeti szinten a nemzeti pártok vívják – ráadásul túlnyomó többségében nemzeti ügyekre fókuszálva. A hatalomért, befolyásért folytatott küzdelem tehát más értelmet nyer az EP-ben, mint a nemzeti parlamentekben. Kormányzati pozíciók híján felértékelődnek a frakción belüli és az EP vezetésében pártmunkával elérhető pozíciók, illetve a szakpolitikai munkának köszönhetően megszerezhető szakbizottsági vezetői posztok.
- A pártkormányzás hiányának és a kiegyensúlyozott európai parlamenti választási eredményeknek köszönhetően az EP-ben nincs olyan, hogy egy kiemelt, domináns helyzetben lévő párt programjához és jogszabályi javaslataihoz kellene mérnie a többi politikai erőnek a saját munkáját. Nem találkozunk tehát azzal a nemzeti parlamentekben szokványos jelenséggel, miszerint a kormánypárt(ok) támogatása vagy ellenzése a fő viszonyítási pontja a többi parlamenti erőnek. Előtérbe kerül a koalícióépítés és a konszenzuseresés, aminek több járható útja (nagykoalíció, baloldali koalíció, jobboldali koalíció) is van.
- További fontos eltérés a nemzeti törvényhozásokhoz képest, hogy az Európai Parlament egy többszintű kormányzás (*multi-level governance*) rendszerén belül működik, meg kell találnia a közös hangot az Európai Bizottsággal és a tagállamok kormányait képviselő Tanáccsal is. Amennyiben egy politikus európai ambíciókkal bír, és szeretne érdemi hatással lenni európai politikai vagy közpolitikai folyamatokra, akkor az intézményen kívüli kapcsolatépítésre is energiát kell szánnia.
- A nemzeti törvényhozásokhoz képest ugyancsak differencia, hogy az egyes ciklusok teljesítményét igen nehéz összehasonlítani, mivel az intézmény befolyása is nőtt, és a korábbi ciklusokban egyedi intézményi jellemzőnek számított, hogy az EP bizonyos szakpolitikai területeken befolyásosabb, mint más témákban. A hatáskörváltásoknak köszönhetően előfordulhatott, hogy az egyik ciklusban még kevesebb, később már több mozgástere lehetett az adott területtel foglalkozó politikusoknak.
- Az Európai Parlament a sikeres politikai karrierépítés tekintetében számos lehetséges utat kínál. Lehetnek eltérések abban, hogy egy EP-képviselő milyen fórumon képzeli el a későbbi politikai pályafutását, karrierútján belül milyen szerepet szán az uniós képviselőségének. Elképzelhetőek olyan karrierutak,

amelyek kizárólag az EP-n belüli előmenetelt célozzák. Létezhetnek olyan forgatókönyvek, amelyek más uniós intézménybe való átlépéshez használnák ugródeszkának a parlamenti munkát. Van, aki egy nemzeti parlamenti pályafutás utáni – de még a nyugdíj előtti – jutalomként tekint az EP-képviselőségre. Továbbá annak is megvan a lehetősége, hogy a politikus a nemzeti politikába való belépéshez/visszatéréshez használja fel a brüsszeli és strasbourg-i éveket. Nem mindegy tehát a lehetséges politikusi szerepeket tekintve, hogy hosszú távon vagy átmeneti jelleggel tekint valaki az uniós szerepvállalására. A döntés itt ismét azt igényli, hogy az EP-képviselő hosszú távra is elhelyezze magát – és karrierjét – az európai és a nemzeti politika dimenzióiban.

Empirikus kutatás bizonyítja, hogy a politikai-szakpolitikai és az európai-nemzeti tengelyek alkalmasak arra, hogy ezek mentén besoroljuk az EP-képviselőket.⁴⁰ Az EP különleges intézményi pozíciójából és belső működéséből fakadóan ez a két dimenzió ugyanis minden EP-képviselő életében létező dilemmát fed le. Arra a kérdésre igényel ugyanis stratégiai választ, hogy a képviselő fókuszja és műfaji iránya tekintetében mire fordítsa a politikus a szűkös erőforrásait: idejét és energiáját. E két tengely pólusai mentén négy ideáltípus rajzolódik ki. Ebből következően az EP-képviselők egy lehetséges szereptipológiáját a nemzeti politikusok, az uniós politikusok, a nemzeti szakpolitikusok és az uniós szakpolitikusok alkotják.

Az *uniós szakpolitikusok* kategóriájába azon képviselők tartoznak, akik szakmai munkájuk fókuszába európai szintű szakpolitikai javaslatok kidolgozását, általában véve az EU közpolitikai hatékonyságának javítását helyezik. A felkarolt ügyek kiválasztásakor nem meghatározó igazodási pont az, hogy a nemzeti érdekvédelemre nyílik lehetőség vagy sem. Az uniós szakpolitikusok közpolitikai témákban aktívabbak, a *politics-irányultság* kevésbé jellemző.

A *nemzeti szakpolitikusok* eszköztára teljes mértékben megegyezik az uniós szakpolitikusokkal, a munkájuk fókuszja azonban teljesen más. Az EP-ben nemzeti szakpolitikusnak tekinthető az, aki fő céljának a küldő országnak kedvező közpolitikai változások elérését tekinti. Esetükben is a *policy* irányultság dominál, de a siker kritériuma az, hogy a saját országuk számára valamilyen kézzelfogható előnnyel járó közpolitikai eredményt elért-e.

Uniós politikusnak az tekinthető, aki tevékenysége középpontjába az Európai Uniót mint politikai egységet érintő kihívások megoldását tekinti. Az érdekvédelem esetében nem nemzetállami, hanem általános világnézeti, értékrendbeli alapokon nyugszik. Politikusi profiljához a *politics típusú* ügyek illenek, szemben a közpolitikai témákkal.

A *nemzeti politikus* azon témákat helyezi prioritásai közé, amelyek a saját országa számára valamilyen oknál fogva kiemelkedő fontosságú politikai üggyé váltak. A nemzeti érdekvédelem első számú feladatnak tekintők azokat a *politics típusú* témákat kezelik hangsúlyosan, amelyekben hazájuknak stratégiai politikai célja, hogy érdekei érvényesüljenek.

Szociodemográfiai, értékrendbeli és politikai intézményi szocializációs tényezők egyaránt befolyásolják a képviselői szerepfelfogások formálódását. Az intézményi környezet és az egyéni preferenciák egyaránt fontosnak bizonyulnak. Az EP-ben eltöltött idő, az életkor, a korábbi politikai tapasztalat jellege, az európai pártcsalád színezete, a bal-jobb

⁴⁰ BÍRÓ-NAGY 2015.

öndefiníció és a jövőre vonatkozó karrierambíciók olyan paraméterek, amelyek ismeretében jó eséllyel meg lehet becsülni a politikus viselkedési stratégiáját. Fontos kiemelni, hogy a politikai-szakpolitikai és az európai-nemzeti tengelyeknek más a gyökere, eltérő változók magyarázzák őket. Előbbi esetében a korábbi politikai tapasztalat és a karrierambíció bír a legnagyobb magyarázó erővel. Utóbbi tengelyen pedig az életkor, a pártcsalád és a bal-jobb önmeghatározás jelzik legpontosabban előre a politikus pozícióját. Az egyetlen tényező, amely mindkét dimenzióban segíti a képviselői szerepfelfogás előrejelzését, az Európai Parlamentben eltöltött idő.

Összegzés

Az Európai Parlament az egyetlen közvetlenül választott uniós intézményként az elmúlt negyven évben komoly kompetenciabővülésen ment keresztül, aminek köszönhetően mára megkerülhetetlen szereplő az uniós jogalkotásban, az intézményrendszeren belüli demokratikus ellenőrző funkciókban, illetve a költségvetési tervezési és elszámoltatási folyamatokban. A pártkormányzás hiányának, az arányos választási rendszer szerint lebonyolított EP-választásoknak és a kiegyensúlyozott európai parlamenti választási eredményeknek köszönhetően az intézményen belül előtérbe kerül a koalícióépítés és a konszenzuseresés kultúrája. Ez a nagyrészt fegyelmezett képviselőcsoportok állandó egyeztetési és együttműködési kényszerével jár együtt, aminek gyakori eredménye a nagykoalíciós szavazás is. A brüsszeli és strasbourgi teljesítmény és az újraválasztás közötti kapcsolat hiánya miatt az EP-képviselők nemcsak két megbízó (az európai parlamenti képviselőcsoport és a nemzeti párt) ügynökeiként dolgoznak, hanem folyamatosan az uniós és a nemzeti politika közötti egyensúlyozásra kényszerülnek. Amennyiben az EP-képviselők szeretnék több cikluson át az EP-ben dolgozni, egyik szemüket folyamatosan a nemzeti politikán kell tartaniuk, és jó kapcsolatot kell ápolniuk az őket a listájukra helyező nemzeti pártjuk vezetőivel. A nemzeti és az uniós politikai szintek összecsiszolásából fakadóan az EP végső soron megtestesíti az EU esszenciáját, mivel egy intézményen belül csapnak össze a szupranacionális és a *nemzetek Európája* típusú megközelítések.

Fogalmak

- rendes jogalkotási eljárás
- másodrangú nemzeti választás
- EP-képviselő
- az EP bizottságai
- raportőr
- képviselőcsoportok
- pártkohézió
- plenáris ülés

Ellenőrző kérdések

- Mit jelent az Európai Parlament társjogalkotói szerepe?
- Miért mondhatjuk azt, hogy az Európai Parlament erős szakpolitikai döntéshozatali hatalommal rendelkezik?
- Milyen közös alapelvek és nemzeti sajátosságok jellemzik az EP-választásokat?
- Milyen tipikus jellemzőkkel jár együtt, hogy az európai parlamenti választást számos tagállamban a választók másodrangú nemzeti választásnak tekintik?
- Milyen feltételei vannak a frakcióalakításnak?
- Miért gyakoriak a nagykoalíciós szavazások az Európai Parlamentben?
- Milyen képviselőcsoportok vannak az Európai Parlamentben?
- Mi jellemző az EP képviselőcsoportjainak pártkohézió-trendjeire?
- Egy EP-képviselőnek mely aktivitásai sorolhatók a politikai (politics) és a szakpolitikai (policy) kategóriákba?
- Mit jelent az, hogy az EP-képviselők két megbízó ügynökei?
- Milyen tényezők teszik egyedi politikai környezetté az Európai Parlamentet, és miben különbözik az EP a nemzeti parlamentektől?

Vákát oldal

VI. Az Európai Bíróság

Somssich Réka

Bevezető

Az Európai Unió Bírósága (továbbiakban: Európai Bíróság) az Európai Unió igazságszolgáltatási fóruma, amely az Unió felépítéséből és működéséből adódóan nemcsak az uniós intézmények és a tagállamok viszonylatában felmerült jogvitákat dönti el, hanem egyúttal az uniós jog tagállami alkalmazása során a nemzeti bíróságokkal együttműködve értelmezi az uniós jogot, illetve szűk, jól körülhatárolt körben magánszemélyek által benyújtott kereseteket is elbírál. Sajátos eljárásai és funkciója okán szerepe meghatározó az uniós jog és általában véve az európai integráció alakításában és fejlesztésében.

1. Az Európai Bíróság helye és szerepe az uniós intézményi struktúrában

Az Európai Unióról szóló szerződés az Európai Bíróságot az Unió hét intézményének egyikéként sorolja fel. Feladata, hogy biztosítsa a jog tiszteletben tartását a Szerződések értelmezése és alkalmazása során.¹ Ez a széles körű felhatalmazás, amely valójában garanciális, ellenőrző szerepében a többi intézmény fölé helyezi az Európai Bíróságot, lehetővé teszi számára, hogy az uniós intézmények és szervek által elfogadott jogi aktusokat érvénytelennek nyilvánítson; megállapítsa, hogy egy tagállam az uniós jog megsértésével megszegte a Szerződésből eredő kötelezettségét; véleményt nyilvánítson egy, az Európai Unió által megkötni kívánt nemzetközi egyezménynek a Szerződésekkel való összhangjáról; vagy kötelező erővel értelmezze az uniós jogot.

Az Európai Bíróság nem nemzetközi bíróság, hanem egy sajátos szupranacionális bíróság,² amely funkcióit tekintve ötvözi a tagállami alkotmánybíróságok, illetve felsőbb bíróságok működésének jellemzőit. Határozatai nemcsak azokat kötik, akikre nézve rendelkezést tartalmaznak, hanem azokat kötelező jelleggel kell figyelembe venniük az uniós intézményeknek, valamint a tagállamoknak, beleértve bíróságaikat is. Ezáltal az Európai Bíróság meghatározó befolyást gyakorol nemcsak az uniós jogra, hanem a tagállami jogra is.

¹ Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 19. cikkének (1) bekezdése.

² TAMM 2013, 14.

2. Az Európai Bíróság felépítése

Az Európai Bíróság egy kétszintű bírói fórum, amely a Bíróságból és a Törvényszékből áll, amelyek egyfajta hatáskörmegosztás alapján járnak el. A Törvényszék határozatával szemben fellebbezéssel lehet élni a Bírósághoz, a Bíróság hatáskörébe tartozó ügyekben hozott ítéletekkel, végzésekkel szemben ugyanakkor nincs lehetőség jogorvoslatra.

A Bíróság és a Törvényszék bíráit olyan személyek közül választják, akik saját országukban rendelkeznek a legmagasabb bírói kinevezéshez szükséges kvalitásokkal vagy egyébként elismert jogtudósok. Így a bírók alapvetően tagállami felsőbbbírósági, alkotmánybírósági háttérrel bírnak vagy az akadémiai szférából kerülnek ki. Kinevezésükről a tagállami kormányok javaslatára a Tanács dönt. A bírák mandátuma 6 évre szól, de újraválaszthatók. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta alkalmasságukat előzetesen egy volt európai bírósági bírakból, valamint tagállami felsőbbbírósági bírakból álló bizottság (a 255. cikk szerinti bizottság) vizsgálja és véleményezi. Elutasító vélemény esetén a jelöltek kormányaik általában már nem terjesztik a Tanács elé.³

Az Európai Bíróságon sajátos nyelvhasználati rend érvényesül, amelyben minden eljárásnak az eljárás fajtájától függően van egy hiteles nyelve, ugyanakkor az eljárás során minden szereplő saját tagállamának hivatalos nyelvét használja.

2.1. A Bíróság

A Bíróság tagállamonként egy bíróból áll, így jelenleg 28 tagja van, elnökét a bírák maguk közül választják egy 3 éves időszakra. A bírák 3, illetve 5 fős tanácsokban, esetenként nagytanácsban vagy teljes ülés keretében járnak el. Az általános eljárási forma az 5 fős tanács, 3 fős tanácsban általában akkor ülésezik, ha az ügy egyszerűbb megítélésű. A nagytanács 15 főből áll és akkor jár el, ha az ügy komplex jogi megítélésű vagy nagy jelentőségű kérdéseket vet fel. A teljes ülés rendkívül ritka, olyan speciális eljárásokban alkalmazzák, mint például egy uniós biztos, európai ombudsman felmentése vagy az Európai Számvevőszék tagjának hivatalából való elmozdítása.

A Bíróság 11 főtanácsnok is tevékenykedik. Kinevezésük feltételei azonosak a bírakéval. Funkciójuk speciális: egyfajta javaslattevőként járnak el az eljárás írásbeli és szóbeli szakaszának lezárultát követően, a Bíróság határozatának meghozatala előtt. Egyértelmű megítélésű ügyekben a Bíróság főtanácsnok közreműködése nélkül jár el. A főtanácsnoki intézmény jelentősége abban áll, hogy a Bíróság döntésének meghozatala előtt egyfajta független jogi szakvéleményt kapjon.⁴ A főtanácsnokok indítványa nem köti a Bíróságot, de ítéletét befolyásolhatja: érvelését alátámaszthatja a főtanácsnok következtetéseivel, de el is térhet attól, sőt reflektálnia sem kell azokra. A főtanácsnokok sok esetben mint az uniós jog mozgatórugói jelennek meg, amikor adott esetben a korábbi joggyakorlatot felülíró,

³ 2014 óta a bizottság 80 meghallgatott jelölt esetében (ezek közül 41 új jelölt) 7 esetben bocsátott ki negatív véleményyt. Esetükben általában a megfelelő jogászai képességek hiánya, az uniós jog, illetve az Európai Bíróság működéséről való ismeretek hiánya húzódott meg. A bizottság értékelése során egyébként a jogászai attitűd és az uniós jogi ismeretek mellett vizsgálja még a jelölt szakmai tapasztalatait, nyelvismeretét, valamint az arra való képességet, hogy tud-e nemzetközi környezetben dolgozni. Lásd: Európai Bíróság 2018.

⁴ KENDE–SZÚCS–JENEY 2017, 368.

újszerű értelmezést javasolnak a Bíróságnak. Szerepük, az uniós jogra gyakorolt hatásuk ezért meghatározó lehet.

A főtanácsnokok

A főtanácsnokok száma sokáig – egészen 2016-ig – nyolc volt úgy, hogy az öt nagy tagállam (Németország, Franciaország, Olaszország, Spanyolország, Egyesült Királyság) állandó hellyel rendelkezett, míg a maradék három helyet a többi tagállam rotációs rendben töltötte be. A 2004-es bővítés a belépő tíz tagállam általi várható jelentős ügynövekedés ellenére sem változtatott a főtanácsnokok számán. Ennek egyik oka az volt, hogy Lengyelország a nagy tagállamokhoz hasonlóan állandó főtanácsnoki helyet igényelt magának. Végül a Lisszaboni Szerződéshez fűzött 38. számú nyilatkozat erre ígéretet tett. 2016-ban a főtanácsnokok száma tizenegyre nőtt, hat állandó taggal, köztük a Lengyelország által jelölt főtanácsnokkal.

2.2. A Törvényszék

A Törvényszéket 1989-ben hozták létre – akkor még Elsőfokú Bíróság néven – azzal a céllal, hogy a megnövekedett ügyszámra tekintettel tehermentesítse a Bíróságot. Neve a Lisszaboni Szerződéssel változott meg. Hatáskörébe eredendően a semmisség megállapítása iránti eljárások és a mulasztási eljárások egy része, az Unió intézményei és szervei, valamint alkalmazottai által okozott kár megtérítése iránti eljárások, az Európai Unió Szellemi Tulajdoni Hivatala, illetve a Növényfajta-hivatal határozataival szembeni keresetek, valamint az uniós intézmények és azok alkalmazottai közötti munkajogi jogviták tartoztak. Idővel a Törvényszék ügyterhe is jelentősen növekedett, ezért 2005-ben, hosszas előkészítés után egy harmadik szint is beékelődött az Európai Bíróságba, a Közzolgálati Törvényszék, amelynek hét tagját nem a tagállamok kormányainak jelölésére, hanem elismert munkajogászok közül választották közvetlen pályáztatás útján úgy, hogy valamennyi jogrendszer és földrajzi régió arányosan képviselve legyen a megválasztott tagok személyében. A Közzolgálati Törvényszék azonban egy sikertelen reformkísérletnek bizonyult: a Törvényszék ügyterhei nem csökkentek jelentős mértékben, ezért a 2015-ös bírósági reform keretében az a döntés született, hogy a Törvényszék bíráinak számát 2019-ig fokozatosan a tagállamok számának kétszeresére emelik úgy, hogy egyúttal megszüntetik a Közzolgálati Törvényszéket, beolvasztva azt a Törvényszékbe. A Törvényszéknek jelenleg 46 tagja van. Elnökét a bírák maguk közül választják egy hároméves időszakra. Főszabály szerint három- vagy ötfős tanácsokban, esetenként egyesbíróként jár el. A bonyolultabb megítélésű ügyeket a 15 fős nagytanács tárgyalja.

3. Az Európai Bíróság funkcionális sokarcúsága

Az Európai Bíróságot olyan hatáskörökkel ruházták fel, amelyek lényegüket tekintve hasonlatosak a tagállami alkotmánybíróságok, illetve felsőbbbíróságok, valamint egyes hagyományos nemzetközi bíróságok feladataihoz. Azáltal, hogy ezek a funkciók egy szupranacionális

struktúrában jelennek meg, sajátos színezetet ad ezeknek az Unió és a tagállamok, valamint azok állampolgárai, vállalkozásai vonatkozásában. Pontosan erre visszavezethetően e kategóriák nem alkalmazhatók tisztán az Európai Bíróság esetében, csupán illusztratív jelleggel a funkcionális párhuzamosságok szemléltetésére.

3.1. Az Európai Bíróság mint kvázi alkotmánybíróság

Az Európai Bíróság több olyan funkcióval bír, amit nemzeti viszonylatban hagyományosan az alkotmánybíróságok gyakorolnak, sőt bizonyos értelemben egyik legfontosabb jellemzője, hogy az Európai Unió alkotmányos kereteit a Szerződések értelmezésével hiánypótló jelleggel maga alakítja, fejleszti. Elsősorban azért teszi ezt, hogy a Szerződések által hagyott űrt, nyitott kérdéseket olyan tartalommal tölti meg, ami az alapítók eredeti szándéka szerint létrehozni kívánt európai együttműködés eszméjét követi. Így vált bizonyos értelemben – alkotmány hiányában is – az Európai Unió alkotmányozó hatalmává, amely jelenséget az Európai Unió bírói alkotmányozásának (*judicial constitutionalization*)⁵ is nevezik. Bár ez a törekvés a mai napig megjelenik egyes ítéleteiben, a legjellemzőbb mégis működésének korai szakaszában, az 1960-as években volt, amikor lefektette azokat a doktrínákat, amelyek az uniós jog működésének a legmeghatározóbb jellemzőit adják és a tagállami joghoz való viszonyát alapvetően meghatározták. Ilyenek az uniós jog tagállami jogok feletti elsőbbsége, a közvetlen hatály tétele (annak lehetősége, hogy magánszemélyek megfelelő feltételek fennállása esetén közvetlenül hivatkozhatnak az uniós jogra a tagállami bíróságok előtt), valamint a nemzeti bíróságok kötelezettsége arra nézve, hogy nemzeti jogukat az uniós jog fényében értelmezzék. Néhány évtizeddel később hasonló horderejű volt annak kimondása, hogy a tagállam az uniós jog megsértéséért magánszemélyekkel szemben kárfelelősséggel tartozik. Ezek a tételek – amelyek a Szerződésből nem voltak közvetlenül kiolvashatók, csupán annak szellemiségéből, valamint az európai integráció lényegi célkitűzéséből – elvitathatatlanul az uniós jogrend autonóm alkotmányos alapjává váltak.

Kifejezetten kvázi alkotmánybíróságként működik az Európai Bíróság továbbá, amikor az erre irányuló eljárás keretében megsemmisít egy uniós jogi aktust, amennyiben az valamilyen érvénytelenségi hibában szenved.

Szintén alkotmánybíróságokra jellemző hatáskör, hogy az erre vonatkozó kérelemre megvizsgálja az Unió által megkötni kívánt nemzetközi egyezményeknek a Szerződésekkel való összeegyeztethetőségét.

3.2. Az Európai Bíróság mint kvázi felsőbíróság

Az a tény, hogy az Európai Bíróság az Unió saját bírói fóruma, eleve felsőbírósági rangot ad annak. Felsőbírósági jellegének egyik meghatározó vonása, hogy biztosítja az uniós jog egységes értelmezését. Az egységes értelmezést biztosító funkciója leginkább az előzetes döntéshozatali eljárásban mutatkozik meg.

⁵ MANCINI 2000, 4. Lásd még különösen: WEILER–WIND 2003.

3.3. Az Európai Bíróság mint nemzetközi bírói fórum

Az Európai Bíróság a hagyományos értelemben vett nemzetközi fórumok jellemzőit hordozza, amikor a kötelezettségszegési eljárás keretében lehetővé teszi az uniós jogot vélhetően megsértő tagállam felelősségre vonását, ekként pedig a Szerződésekből mint nemzetközi megállapodásokból fakadó kötelezettségszegésének megállapítását.

Ezen túl az Unió által kötött nemzetközi egyezmény is kikötheti, hogy az egyezményből fakadó jogvitákat az Európai Bíróság előtt kell rendezni. Az Európai Bíróság ilyen esetben is a nemzetközi vitarendezési fórumokhoz hasonló funkcióban jár el.

4. Az Európai Bíróság főbb eljárásai

4.1. A kötelezettségszegési eljárás⁶

A kötelezettségszegési eljárásokban kizárólag a Bíróság járhat el. Ennek keretében megállapíthatja, hogy valamely tagállam megszegte a Szerződésből eredő kötelezettségét. A kötelezettségszegés többféle formát ölthet: jelentheti a Szerződések egy konkrét rendelkezésének megsértését, egy uniós irányelv átültetésének elmulasztását vagy helytelen átültetését, egy uniós rendelettel ellentétes előírás fenntartását vagy a rendelet egyébként helytelen alkalmazását. Az eljárást a Bizottság vagy egy tagállam kezdeményezheti azzal, hogy ez utóbbi köteles az ügyet előbb a Bizottságnak megküldeni, amely – amennyiben valószínűsíti a jogsértést – átveszi azt, és maga fordul a Bírósághoz. A tagállam csak ennek hiányában jogosult önállóan keresettel élni. Ez is magyarázza azt a tényt, hogy rendkívül alacsony a tagállamok közötti jogviták száma, összesen négy ilyen eljárás indult eddig: 1978-ban Franciaország indított eljárást az Egyesült Királysággal szemben, 1995-ben Belgium Spanyolországgal, míg 2004-ben Spanyolország az Egyesült Királysággal szemben. 2010-ben Magyarország nyújtott be keresetet Szlovákiával szemben, míg legutóbb 2017-ben Ausztria Németországgal szemben. Az ilyen ügyek viszonylag nehezen nyerhetők, hiszen azokat a Bizottság alaposan megvizsgálja, mielőtt úgy dönt, hogy nem indít maga eljárást, hiszen aláásná a *Szerződések őre* funkcióját, amennyiben utóbb mégis bebizonyosodna, hogy a Bíróság szerint jogsértés történt. Ennek ellenére az érintett tagállam számára általában politikai, gazdasági vagy kulturális kérdés, hogy ügyét a Bíróság elé vigye. A fenti ügyek alól ilyen szempontból kivételt képez a C-592/17. sz. *Ausztria kontra Németország* ügy, amelyet Ausztria a németországi autópálya-használati díjak uniós jogba ütközése miatt indított, és amelyben a Bíróság megállapította a jogsértést.

A C-364/10. sz. *Magyar Köztársaság kontra Szlovákia* ügyben a jogvita lényegét az képezte, hogy Sólyom László akkori köztársasági elnöknek, aki augusztus 20-a alkalmából egy szoboravató rendezvényre érkezett volna Szlovákiába, a szlovák külügyminisztérium közbiztonsági okokból megtiltotta a belépést Szlovákia területére. A magyar

⁶ EUMSZ 258–260. cikkei.

kormány azt követően fordult a Bírósághoz, hogy a Bizottság nem valószínűsített jogsértést, így maga nem indított eljárást. Magyarország arra hivatkozott, hogy a köztársasági elnök uniós polgár, szabad mozgása ekként nem korlátozható, így Szlovákia megsértette a Szerződésből eredő kötelezettségeit. Az Európai Bíróság a kérdést nem tartotta az uniós jog hatálya alá tartozónak, hanem a diplomáciai jog területére esőnek sorolta, így a keresetet elutasította.

Magánszemélyek nem indíthatnak kötelezettségszegési eljárást, de az uniós jog megsértésének észlelése esetén panasszal fordulhatnak a Bizottsághoz, amely köteles a panasz megvizsgálására, és kötelezettségszegés feltételezése esetén megindítja az eljárást. A panasz a kötelezettségszegések azonosításának meghatározó forrását jelenti a Bizottság számára.⁷

A Bizottság által indított kötelezettségszegési eljárásokat minden esetben megelőzi egy, a Bizottság és a tagállam két ízben történő levélváltásán alapuló adminisztratív szakasz, mielőtt a Bizottság a Bírósághoz fordulna. A Bizottság elsőként egy úgynevezett hivatalos felszólítást bocsát ki, amelyre a tagállamnak általában két hónap áll rendelkezésére reagálni. Amennyiben a Bizottság a választ nem tartja kielégítőnek, indokolással ellátott véleményt ad, amelyre a tagállam újból reagálhat. Az ügyek legnagyobb része ebben a fázisban le is zárul, így a Bizottság által indított több száz eljárás közül⁸ viszonylag kevés ügy éri el a Bíróság szintjét, ahova évente 25–50 közötti ügy kerül. Egy tagállam általában akkor vállalja a bírósági eljárást, ha az ügy egy számára érzékeny kérdést érint, aminek belpolitikai vagy gazdasági szempontból jelentősége van, ezért az érintett szabályozást csak a Bíróság ítélete fényében kívánja felszámolni, vagy valóban úgy véli, hogy a Bizottság jogértelmezése helytelen.

A Bizottság mint felperes a keresetét ítélethozatalig bármikor visszavonhatja. Erre tipikusan olyan esetben kerül sor, amikor a tagállam időközben megszünteti a jogsértést, és a Bizottság nem kívánja a tagállam szimbolikus elítélését.

1. táblázat

A 2014–2018 között indított kötelezettségszegési eljárások tagállamok szerinti megoszlása

	2014	2015	2016	2017	2018	Összesen
Belgium	6	1		3	2	12
Bulgária	2	1		2	2	7
Cseh Köztársaság	1	2	2	2		7
Dánia	2		1			3
Németország	2	4	7	2	2	17
Észtország	1					1
Írország	3	1		3	2	9
Görögország	7	4	7	2	2	22
Spanyolország	2	3	1	4	6	16
Franciaország	3	1		2	1	7

⁷ 2016-ban 3783 panasz érkezett a Bizottsághoz. Lásd: European Commission 2017, 18.

⁸ 2016-ban 986 esetben bocsátott ki hivatalos felszólítást a Bizottság. Lásd: European Commission 2017, 23.

	2014	2015	2016	2017	2018	Összesen
Horvátország				2	3	5
Olaszország	3	1		3	7	14
Ciprus	1					1
Lettország	1				2	3
Litvánia						0
Luxemburg	2	2	3		4	11
Magyarország	1	1		3	5	10
Málta	1	1				2
Hollandia	1	1		1		3
Ausztria	2	2	1		6	11
Lengyelország	4	2	4	3	3	16
Portugália	5	4		3	1	13
Románia		3	1	1	3	8
Szlovénia	1	1	1	2	4	9
Szlovákia			1	1	1	3
Finnország	2		1			3
Svédország	1					1
Egyesült Királyság	3	2	1	2	1	9

Forrás: Az Európai Unió Bíróságának éves jelentése 2018, 132. alapján a szerző szerkesztése

2. táblázat

A Magyarországgal szemben a csatlakozástól 2018 decemberéig a Bírósághoz benyújtott, kötelezettségzegés megállapítására irányuló keresetek

C-808/18	A menekültügyi eljárás végrehajtásával kapcsolatos kifogások	folyamatban
C-771/18	A villamos energia belső piacára vonatkozó szabályok megsértése	folyamatban
C-637/18	A PM10-koncentrációra vonatkozó napi határérték megsértése a környezeti levegő minősége tekintetében	folyamatban
C-78/18	A magyarországi civil szervezeteknek nyújtott külföldi adományok bejelentésének, nyilvántartásba vételének kötelezettsége	folyamatban
C-66/18	Nemzetközi szerződés, valamint a származási országban felsőoktatási tevékenység folytatásának előírása magyarországi felsőoktatási tevékenység végzéséhez (Lex CEU)	folyamatban
C-718/17	Magyarország területére rövid időn belül áthelyezhető kérelmezők megfelelő számának rendszeres időközönként és legalább háromhavonta történő jelzésének elmaradása (kvótarendelet végrehajtása)	folyamatban

C-235/17	A termőföld hasznélvezetere vonatkozó szabályozás	kötelezettségszegés megállapítva
C-171/17	A Nemzeti Mobilfizetési Zrt. részére biztosított kizárólagos jogok révén monopóliumot létrehozó nemzeti mobilfizetési rendszer	kötelezettségszegés megállapítva
C-392/15	A közjegyzői hivatás gyakorlásának állampolgársági feltételhez kötése	kötelezettségszegés megállapítva
C-179/14	A Széchenyi Pihenőkártya kibocsátásának feltételei, valamint az Erzsébet-utalványok tekintetében fennálló monopólium	kötelezettségszegés megállapítva
C-115/13	Az etilalkohol 0%-os jövedékiadó-mértéke szeszfőzdeben történő bérfőzés esetén, illetve jövedékiadó-mentessége magánszemélyek általi előállítás esetén (pálinkaügy)	kötelezettségszegés megállapítva
C-288/12	A személyes adatok védelmét felügyelő hatóság megbízásának idő előtti megszüntetése (adatvédelmi ombudsman-ügy)	kötelezettségszegés megállapítva
C-286/12	A bírák, ügyészek és közjegyzők szolgálati jogviszonyának 62 éves korban történő megszüntetését előíró nemzeti szabályozás (bírák nyugdíjazásának ügye)	kötelezettségszegés megállapítva
C-473/10	A közösségi vasutak fejlesztéséről szóló irányelvek hiányos átültetése	kötelezettségszegés részben megállapítva, kereset részben elutasítva
C-274/10	Hozzáadott értékadó különbözetének visszatérítését korlátozó szabály	kötelezettségszegés megállapítva
C-253/09	Nem belföldön található lakóingatlanok kizárása ingatlanátruházás esetén fizetendő illetékfizetési kedvezmény alól	kereset elutasítva
	8 ügyben a Bizottság a Magyarországgal szemben a Bírósághoz benyújtott keresetét visszavonta	

Forrás: a szerző szerkesztése

A Bíróság vagy helyt ad a Bizottság keresetének és megállapítja a kötelezettségszegést, vagy elutasítja a keresetet. Mivel a Bíróság elé került ügyeket az adminisztratív szakaszban a Bizottság jogi szempontból már igen alaposan körbejárja, a tagállamoknak viszonylag nehéz pert nyerniük, így a kereset elutasítása jóval ritkább a kötelezettségszegés megállapításához képest. A kötelezettségszegést megállapító ítélet főszabály szerint nem ír elő szankciót a tagállammal szemben. Ez kizárólag akkor lehetséges, ha a kötelezettségszegés tárgya egy irányelv átültetésének elmaradása. Minden más esetben az ítélet nem teljesítése egy újabb eljárás megindításához vezet a Bizottság részéről, amelynek tárgya már kifejezetten az ítélet végrehajtásának elmulasztása, és amelyben a Bíróság immár pénzügyi szankciókat is kiszabhat a tagállammal szemben. A Bíróság kétféle bírságot írhat elő, vagy akár ezek együttes alkalmazását is. Az általános összeg egyösszegű bírság, amit általában a jogsértés

súlya, jelentősége, fennállásának ideje indokol, míg a kényszerítő bírság olyan időszakos pénzügyi fizetési kötelezettség, amit a tagállam addig fizet, amíg a jogsértést nem szünteti meg. Bírság kiszabására 1993 óta, a Maastrichti Szerződés hatálybalépése óta van lehetőség.⁹

Bírságok

A Bíróság 2017 végéig 25 esetben írta elő átalánybírság vagy kényszerítő bírság megfizetésének kötelezettségét, illetve ezek kombinációját. A legérintettebb tagállam Görögország, amellyel szemben tíz esetben alkalmazott a Bíróság szankciót, ezen felül Spanyolországgal, illetve Olaszországgal szemben öt, illetve négy, Portugáliával szemben három ízben, Svédországgal, Írországgal, illetve Franciaországgal szemben két alkalommal, míg Csehországgal szemben egyszer írt elő fizetési kötelezettséget.

4.2. Semmisség megállapítása iránti eljárás¹⁰

Az Európai Bírósághoz keresetet lehet benyújtani, hogy megvizsgálja az uniós intézmények és szervek által elfogadott jogi aktusok jogszerűségét, és adott esetben semmisnek nyilvánítsa azokat. Az ilyen keresetek egy része a Bírósághoz, más része a Törvényszékhez tartozik, függően attól, hogy ki a kereset benyújtója, illetve mely intézmény vagy szerv aktusának felülvizsgálatát kéri. Jellemzően a magánszemélyek által benyújtott keresetek, a Bizottság vagy uniós szervek aktusaival szemben indított eljárások a Törvényszékhez tartoznak, míg az ügynevezett jogalkotási aktusokkal szembeni keresetek a Bírósághoz.

Azokat az okokat, amelyekre a megsemmisítés iránti eljárásban *hivatkozni* lehet, kimerítő jelleggel felsorolja a Szerződés. Ilyen, ha az érintett intézménynek, szervnek valójában nem volt hatásköre az aktus elfogadására, hatáskörével visszaélt, lényeges eljárási szabálytalanság történt, illetve ha a Szerződések vagy azok alkalmazására vonatkozó szabály sérült. Ez utóbbi a legtágabb mozgásteret biztosító érvénytelenítési ok, amelynek keretében az uniós jog általános jogelvei is hivatkozhatók (jogbiztonság elve, jogos várakozások elve, arányosság elve).

A megsemmisítés iránti eljárás megindításának szigorú *határideje* van, ami alapvetően azzal függ össze, hogy az elfogadott, alkalmazott jogi előírások érvényességében kiszámíthatóan bízni lehessen. A kereset benyújtására az érintett aktus kihirdetésétől, illetve a címmel való közlésétől számított két hónap áll rendelkezésre.

Az eljárás sajátossága még, hogy a megindítására *jogosultak* köre igencsak korlátozott. E tekintetben három csoport különböztethető meg. Az első csoportba tartoznak az ügynevezett *privilegizált kérelmezők*, vagyis azok, akik sajátos státuszuknál fogva jogosultak az eljárás megindítására, és nem szükséges a megsemmisítéshez fűződő érdekeltységük bizonyítása. Ide tartoznak a tagállamok, az Európai Bizottság, a Tanács, valamint az Európai Parlament. Ezek tehát az uniós aktusok megsemmisítését a nyitva álló határidőn belül minden további nélkül kezdeményezhetik. A második csoportba azok tartoznak, akik csak bizonyos feltételek fennállása esetén támadhatnak meg egy uniós aktust. Az Európai Központi Bank, a Régiók

⁹ EUMSZ 260. cikk (1)–(2) bekezdés.

¹⁰ EUMSZ 263–264. cikkek.

Bizottsága, valamint az Európai Számvevőszék csak olyan aktusok megsemmisítését kezdeményezhetik, amelyek az *előjogaikat érintik*. A harmadik csoportot *nem privilegizált kérelmezők* alkotják, akik olyan magánszemélyek (természetes személyek vagy jogi személyek), akiket az aktus valamilyen módon érint. Az érintettséghez azonban szigorú feltételeknek kell megfelelniük. Három módon tudnak ezeknek a feltételeknek eleget tenni. Minden további nélkül megtámadhat egy aktust az, akinek címezték. Az ilyen *címzett aktusok* elsősorban bizottsági határozatok, különösen tipikusak a versenyfelügyeleti eljárásban a Bizottság által a vállalkozásokkal szemben kiszabott bírságok. A magánszemélyek második körébe azok tartoznak, akik ugyan nem címzettjei az aktusnak, de az őket *személyükben és közvetlenül érinti*. A személyes érintettség kritériumát ugyanakkor az Európai Bíróság kezdetektől fogva rendkívül megszorítóan értelmezte, ami miatt számos kritika érte, hiszen ezzel gyakorlatilag elzárta a magánszemélyeket az uniós bírói úttól olyan esetekben is, amikor egyébként azok helyzetét az érintett aktus közvetlenül befolyásolta. A Bíróság értelmezésében ugyanis a személyes érintettség azt jelenti, hogy az illető egy jól azonosítható, zárt, potenciálisan sem bővülő csoport része. A rendkívül korlátozott jogosultság viszonylagos feloldását célozta a Lisszaboni Szerződés, amikor egy újabb lehetőséget teremtett a magánszemélyek számára olyan aktusok megtámadására, amelyek őket közvetlenül érintik, rendeleti jellegűek (rendeletek, határozatok) és nem igényelnek további végrehajtást (nem jogalkotási eljárásban elfogadott aktusok, hanem tipikusan bizottsági rendeletek, határozatok vagy uniós ügynökségek által elfogadott határozatok). E harmadik esetben tehát hiányzik a személyes érintettség szigorú kritériuma, ugyanakkor a megtámadható aktus jellege igen behatárolt.

Személyes érintettség

Az Észak-Amerikában élő inuit eszkimók sikertelenül hivatkoztak a Lisszaboni Szerződés ezen új rendelkezésére, amikor megtámadták az Európai Parlament és a Tanács 2009-ben elfogadott azon rendeletét, amely alapvetően megtiltotta a főtermékek európai kereskedelmét. Mivel az inuitok fő bevételi forrása az ilyen termékek exportjából származott, a rendeletet abban bízva támadták meg, hogy az új előírás értelmében nem kell a személyes érintettség szigorú tesztjének eleget tenniük. Az pedig, hogy a szabályozás közvetlen hatást gyakorol rájuk, egyértelmű volt. A Törvényszék ebben az ítéletben (T-18/10. sz. ügy) mondta ki, és a Bíróság fellebbezési eljárásban megerősítette (C-583/11. sz. ügy), hogy jogalkotási eljárásban elfogadott aktusok megtámadására az újonnan beiktatott rendelkezés nem ad lehetőséget, mert azok még általában minden esetben igényelnek végrehajtási intézkedéseket. Ezért az inuitok képviselői csak a bizottsági rendeletet támadhatták volna meg úgy, hogy a személyes érintettségüket nem kell vizsgálni. Az európai parlamenti és tanácsi rendelet esetében tehát továbbra is fennállt a személyes érintettség vizsgálatának kötelezettsége, amelyet a zárt csoporthoz tartozás szigorú elvárása fényében nem teljesítettek, mivel körük potenciálisan bővíthetett.

A megtámadásnak sokrétű *okai* lehetnek. A legjellemzőbb, amikor az érintett uniós jogi aktus valamilyen oknál fogva érzékenyen érinti a felperes gazdasági helyzetét, vagy azért, mert tagállam esetében egy ágazata hátrányos helyzetbe kerül, vagy azért, mert annak akár tagállam, akár magánszemély esetében egyébként jelentős pénzügyi vonzatai vannak, akár visszafizetési kötelezettség, akár megromlott kereskedelmi helyzet miatt. A tagállamok sok-

szor megtámadás útján próbálják érdekeiket érvényesíteni akkor, amikor egy jogalkotási aktus elfogadását a tanácsi döntéshozatalban nem tudták megakadályozni. A megtámadásnak tagállamok esetében lehetnek komoly politikai okai is, vagyis a tagállam azért kezdeményezi az uniós aktus megsemmisítését, mert az ellentétes egy általa markánsan képviselt állásponttal. Az ilyen pereknek általában komoly belpolitikai üzenete is van. Magyarország és Szlovákia esetében ilyen az úgynevezett *kvótaper*, ami a menedékkérők önkéntes elosztási mechanizmusát létrehozó határozat megsemmisítését célozta.¹¹ Ezen túl az eljárások szolgálhatják az érintett tagállam identitása bizonyos elemeinek védelmét. Spanyolország és Olaszország például hosszú ideig vétózta az egységes szabadalom létrehozására irányuló rendelet elfogadását, amely egyhangú döntéshozatalt igényelt a Tanácsban azon az alapon, hogy a hivatalos nyelveik nem kerülnének az egységes szabadalom eljárási nyelvei közé, amelyek csak az angol, német és francia nyelvre korlátozódtak. A rendeletet végül – e két ország részvételének hiányában – csak megerősített együttműködés keretében lehetett elfogadni. A két tagállam ezt követően kezdeményezte a megerősített együttműködésre felhatalmazást adó tanácsi határozat megsemmisítését.¹²

Mivel a semmisség megállapítására irányuló eljárásnak egy tagállam számára gyakran szimbolikus jelentősége van, nem minden esetben szempont annak mérlegelése, hogy az ügy reálisan mennyire nyerhető. Fellépésével a tagállam általában üzen az Uniónak vagy a belpolitikai közegnek. Ebből következően a benyújtott keresetek számához képest viszonylag alacsony a tényleges megsemmisítések aránya.

Az intézmények egymás közötti jogvitái mára kevésbé jellemzőek. Abban az időszakban voltak gyakoriak, amikor az Európai Parlament az uniós jogalkotásban még viszonylag sok kérdésben csak konzultatív jogkörrel vagy együttműködési lehetőséggel rendelkezett, és olyan kérdésekben, amelyek akár több jogalaphoz is kapcsolódhattak, a Tanács nem az együttdöntést igénylő jogalap, hanem a Parlamentnek kisebb beleszólást biztosító jogalap alapján fogadta el a jogszabályt. Az ilyen kereseteket általában nem a Parlament, hanem a Bizottság nyújtotta be a Tanáccsal szemben, és a Parlament mint a Bizottság támogatója jelent meg. Az Európai Parlament jogköreinek bővülésével ezen ügyek száma és jelentősége csökkent.

4.3. Mulasztási eljárás¹³

A mulasztási eljárás rendkívül ritka, abban az esetben indítható egy intézménnyel szemben, ha az nem fogadott el egy jogi aktust, aminek az elfogadására köteles lett volna. Az eljárás megindítására ugyanazok jogosultak, akik a semmisség megállapítására irányuló eljárás megindítására azzal, hogy magánszemélyek akkor indíthatnak ilyen eljárást, ha az ahhoz fűződő érdeküket valószínűsítik. A kereset benyújtására akkor kerülhet sor, ha az érintett intézményt, szervet vagy hivatalt előzetesen felkérték, hogy járjon el.

¹¹ C-643/15. és C-647/15. sz. egyesített ügyek (*Szlovák Köztársaság és Magyarország kontra Tanács*).

¹² C-274/11. és C-295/11. sz. egyesített ügyek (*Spanyol Királyság és Olaszország kontra Tanács*).

¹³ EUMSZ 265. cikk.

4.4. Az előzetes döntéshozatali eljárás¹⁴

Az előzetes döntéshozatali eljárás az Európai Bíróság legsajátosabb és leggyakoribb eljárása, a Bíróság kizárólagos hatáskörébe tartozik. Lényege, hogy az uniós jog tagállami bíróság általi alkalmazása során az uniós jog értelmezésének vagy érvényességének kérdésében az Európai Bíróság a tagállami bíróság kezdeményezésére az érintett uniós jogi előírást kötelező erővel értelmezi, illetve dönt annak érvényességéről.

Az előzetes döntéshozatali eljárást a tagállami bíróságok kezdeményezhetik, amennyiben előttük olyan ügy van folyamatban, amelyben szükséges az uniós jog értelmezése, és a helyes értelmezést illetően bizonytalanok, vagy amennyiben kétségeik vannak az alkalmazandó uniós jogi aktus érvényességét illetően. Ez utóbbi lehetőség azt mutatja, hogy a semmisség megállapítására irányuló eljáráson kívül ennek az eljárásnak a keretében is vitatható egy uniós aktus érvényessége, amennyiben az adott ügyben releváns. Így valójában magánszemélyek számára sokkal egyszerűbb lehetőség a nemzeti bíró által előzetes döntéshozatali eljárás útján vitatni egy uniós jogi aktus érvényességét, hiszen nem lesz szükség személyes és közvetlen érintettségük bizonyítására. Ehhez azonban szükség van nemzeti bírósági jogvitára, amit gyakran pontosan ezért mesterségesen idéznek elő.

Barangolás

A Vodafone-ügyben (C-58/08. sz. ügy) a jelentősebb mobilszolgáltatók például az angol High Court előtti eljárásban vetették fel a számukra egyébként sérelmes azon uniós rendelet érvényességével kapcsolatos aggályaikat, ami a barangolási díjak fokozatos csökkentését, majd megszüntetését írta elő. Az angol bíróság előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett. A rendeletet a mobilszolgáltatók közvetlenül a Bíróság előtt feltehetően nem tudták volna megtámadni, mivel nem tudták volna teljesíteni a zárt csoporthoz tartozást mint a személyes érintettség kritériumát.

Az uniós jogi aktusok érvényességére vonatkozó kérdések azonban az előzetes döntéshozatali eljárásoknak csupán minimális részét teszik ki, a kérdések zöme *értelmezésre* vonatkozik. Az értelmezési kérdések feltételének lehetősége azt a célt szolgálja, hogy az egységes uniós jogi előírások a tagállamokban valóban egységes értelmezést nyerjenek. A Bíróság értelmezése ugyanis minden tagállamban kötelező erővel bír, ami azt jelenti, hogy az értelmezéssel ellentétben álló tagállami előírásokat módosítani szükséges, az ilyen hatósági gyakorlatot meg kell szüntetni, a nemzeti bíróságnak pedig ennek fényében kell eljárnia, adott esetben a nemzeti jognak a Bíróság ítéletének megfelelő átértelmezése vagy annak felfetetele útján.

A tagállami bíróságok maguk is jogosultak az uniós jog értelmezésére. Akkor fognak kérdéssel az Európai Bírósághoz fordulni, ha úgy ítélik meg, hogy nem bizonyosak a helyes értelmezésben. Ez alól azok a bíróságok jelentenek kivételt, amelyeknek határozataival szemben már nem lehet további jogorvoslattal élni, tehát jellemzően a tagállami felsőbbbíróságok.¹⁵ Ezek a fórumok – bizonyos körülhatárolt kivételeket leszámítva – kötelesek az Európai Bírósághoz fordulni az értelmezési kérdéssel. Ennek a szabálynak a lényege, hogy azok

¹⁴ EUMSZ 267. cikk.

¹⁵ EUMSZ 267. cikk (3) bekezdés.

a magánszemélyek, akik esetleg sikertelenül hivatkoznak az uniós jogra az alsóbb bíróságok előtt, és erre tekintettel elviszik az ügyüket egészen a legfelsőbb bírósági szintig, ezen a ponton jogvédelmet kapjanak, vagy legalábbis az uniós jogi értelmezési ügyük eljusson az Európai Bírósághoz. A legfelsőbb bírói fórum csak akkor mentesül az előzetes döntéshozatali utalási kötelezettség alól, ha az érintett kérdést már rendezti egy európai bírósági ítélet (*acte éclairé* helyzet), ha az érintett uniós előírás helyes értelmezése minden kétséget kizáróan egyértelmű (*acte claire* helyzet) vagy ha valójában a kérdésnek semmilyen uniós vonatkozású relevanciája nincs. Bár ezek a mentesülési lehetőségek – különösen a második – viszonylag széles mozgásteret adnak a felsőbíróságnak, logikus védelmi mechanizmust jelentenek a felesleges kérdések feltételével szemben.

Az értelmezési kérdéseknek az uniós jog értelmezésére kell vonatkozniuk. A tagállami bíró közvetlenül nem kérdezhet rá a nemzeti jognak az uniós joggal való összeegyeztethetőségére. Ennek ellenére látható a gyakorlatból, hogy az előzetes döntéshozatali eljárások jelentős része valójában a tagállami jog uniós jogi megfelelőségével kapcsolatos, ezek azonban formálisan értelmezési kérdésként kerülnek a Bíróság elé, vagyis akként, hogy úgy kell-e az uniós jogot értelmezni, hogy azzal ellentétes-e bizonyos jellemzőket magán viselő tagállami szabály. A Bíróság válasza – a kérdéssel érintett uniós előírás értelmezésével – valójában eldönti a nemzeti jogszabály konformitását, kivéve, ha ítéletében bizonyos szempontok rögzítése mellett jelentős mérlegelési jogkört biztosít az eljáró tagállami bírónak, figyelemmel a tagállami szabályozás komplexitására, az eset körülményeire.

Az előzetes döntéshozatali eljárások azonban nem csupán a tagállami jogok megfelelőségére mutatnak rá, de az uniós jog alakításának legerőteljesebb eszközei, hiszen ezek keretében alakultak ki és alakulnak a mai napig folyamatosan az Unió alkotmányos keretei és az uniós jog jellemzői.

Az előzetes döntéshozatali eljárások a Bíróság eljárásainak legnagyobb százalékát teszik ki, ez a 2018. évi adatok szerint az összes érkezett ügy 66,9%-át jelentette, összesen 568 kérelmet,¹⁶ ami egyébként a Bíróság történetében az eddigi legmagasabb számú kérelemnek számít.¹⁷ Az emelkedő szám egyértelműen azt jelzi, hogy az uniós jog tagállami bíróságokon való alkalmazása gyakori, a tagállami bíróságok pedig aktívan élnek az Európai Bírósággal való együttműködés lehetőségével; vagy azért, mert nem feltétlenül kívánják az uniós jog értelmezésének felelősségét vállalni, vagy azért, mert olyan komplex értelmezési kérdéssel szembesülnek, amelyet maguk nem tudnak megoldani, vagy pedig azért, mert felsőbírósággént erre kötelesek. A különböző tagállamok bíróságainak aktivitása változó, az azonban megfigyelhető, hogy bizonyos tagállamok igazságszolgáltatási fórumai jellemzően, évekre visszamenően aktívabbak, mint mások. Kiemelkednek ezek közül a német bíróságok, amelyek 2017-ben az összes kérelem 28%-át (149 ügy) terjesztették elő, és a korábbi évek statisztikáit tekintve is megkereséseik állandó jelleggel 79–97 között voltak. Összevetve a hasonló méretű Franciaország bíróságainak aktivitásával, szembeötlő a különbség. A francia bíróságok 2017-ben 25 eljárást kezdeményeztek, utalásaik száma az elmúlt évek átlagában is 15–33 között mozog. Nehéz azonosítani annak okait, hogy egyes tagállami bíróságok jellemzően miért aktívabbak, mint mások. Ez az ország

¹⁶ Európai Bíróság 2019, 128.

¹⁷ A korábbi évek adatait tekintve 2017-ben 533, 2016-ban 470, 2015-ben 436, 2014-ben 428, 2013-ban 450 előzetes döntéshozatali eljárás indult a Bíróság előtt. A tendencia egyértelműen növekvő, már a 2016-os, 2017-es érték is kiugróan magas volt, az addigi legmagasabbak. Lásd: Európai Bíróság 2019, 128.

méretén és a bíróságok számán kívül feltehetően összefügg az uniós vonatkozású jogviták előfordulásának gyakoriságával (aktív árumozgással vagy munkavállalói mobilitással erősen érintett tagállamokban több ilyen jogvita keletkezik), de minden bizonnyal függ az adott tagállamban jellemző bírói attitűdtől.¹⁸

A magyar bíróságok kifejezetten aktívak mind az ország méretét tekintve, mind pedig a 2004-ben csatlakozott országok viszonylatában általában. 2018 végéig összesen 187 ügy került a Bíróság elé, ami összevetve például a cseh bíróságok által kezdeményezett eljárások számával (69), meghatározó különbség.¹⁹

4.5. Vélemény iránti eljárás

A Bíróság jogosult véleményt adni az Unió által megkötni tervezett nemzetközi megállapodásnak a Szerződéssel való összhangjáról, amennyiben erre vonatkozóan a Bizottságtól, az Európai Parlamenttől, a Tanácstól vagy egy tagállamtól kérés érkezik.²⁰ A véleménynek különös jelentősége van, ugyanis amennyiben az negatív, a megállapodás megfelelő újratárgyalás vagy a Szerződés módosítása hiányában nem köthető meg. Összesen eddig 20 ilyen vélemény született. Ezek egy része azt tisztázta, hogy a nemzetközi megállapodással érintett kérdésben az Uniónak kizárólagos vagy a tagállamokkal megosztott hatásköre van, van-e hatásköre egyáltalán; más részükben pedig azt vizsgálta, hogy a megállapodás egyes előírásai sértik-e a Szerződés konkrét rendelkezéseit. A véleményeknek jelentős szerepe van az uniós hatáskörök alakításában, az Unió külső fellépési határainak kijelölésében.

Az EU és az Emberi Jogok Európai Egyezménye

Az Európai Közösségnek/Uniónak az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez (a továbbiakban röviden: EJEE) való csatlakozásról két ízben is véleményt mondott a Bíróság, mindkét esetben – ugyan eltérő okokból – megghiúsítva azt. Első alkalommal 1994-ben került erre sor. Ebben a véleményében (2/1994. sz. vélemény) a Bíróság kimondta, hogy nincs a Szerződésekben olyan hatáskör, amely a Közösség számára az EJEE-hez való csatlakozást biztosítaná. Ezt a hiányosságot a Lisszaboni Szerződés pótolta, amely az EUSZ 6. cikkébe iktatta, hogy az Unió *csatlakozik* az Egyezményhez. Ezt követően a hatáskör már nem volt kérdéses, csupán az, hogy a kitérőt csatlakozási megállapodás összeegyeztethető-e a Szerződéssel. A Bíróság e tekintetben meghozott második, 2/13. sz. véleménye meglepő módon szintén negatív volt, ezúttal a Bíróság elsősorban az uniós jog érvényességének megállapítására és értelmezésére vonatkozó saját hatásköreinek sérelmét állapította meg az Emberi Jogok Európai Bíróságának eljárásával összefüggésben, ekként bizonyos szempontból saját presztízsét is védve. A 2014. decemberi véleményt követően a megállapodás újratárgyalása nem kapott lendületet, alapvetően leállt, a csatlakozás lehetősége reális távlatokat tekintve nem tűnik valószínűnek.

¹⁸ Erre nézve lásd VÁRNAY 2014, 51–67.

¹⁹ Európai Bíróság 2019, 149.

²⁰ EUMSZ 218. cikk (11) bekezdése.

5. Az Európai Bíróság előtti eljárások szereplői, az eljárás szakaszai

5.1. A felek

Egy bírósági eljárás felei, vagyis felperesek, alperesek az úgynevezett *közvetlen eljárásokban* jelennek meg, amelyekben tényleges kereset benyújtására kerül sor a Bíróságon. Ilyenek például a kötelezettségzegési eljárás, a megsemmisítés iránti eljárás, a mulasztási eljárás. Az eljárás szükségszerű része az úgynevezett írásbeli szakasz, ami a keresetlevél benyújtásával és az alperes számára történő kézbesítésével kezdődik. Erre az alperes a Bíróság által megadott határidőn belül terjesztheti elő ellenkérelmét. A felperes az ellenkérelemre válasz formájában reagálhat, de ez csupán lehetőség számára. Amennyiben él a válasz lehetőségével, az alperes viszonválaszra jogosult. Ezt követi a szóbeli szakasz, ami nem szükségszerű, arra a bírói tanács döntésének fényében kerül sor, jöllehet a felek ezt kérelmezhetik. Általában abban esetben kerül sor tárgyalásra, amennyiben az ügy egyes elemeinek tisztázásához a bírák kérdéseket kívánnak intézni a felekhez. Amennyiben az ügyben a Bíróság – és nem a Törvényszék – jár el, a tárgyalást követő néhány hónap elteltével a főtanácsnok ismerteti indítványát, a Bíróság pedig szintén néhány hónap elteltével határozatával lezárja az ügyet.

5.2. A beavatkozók

Az Európai Bíróság előtti közvetlen eljárásokba lehetőség van beavatkozni az egyik vagy másik fél támogatására. Intézmények egymás közötti, illetve tagállamok és intézmények közötti eljárásba magánszemélyek nem avatkozhatnak be, magánszemélyek által indított eljárásba pedig csak akkor, ha az eljárás kimeneteléhez fűződő jogi érdeküket valószínűsítik. A beavatkozók így főképpen tagállamok vagy uniós intézmények. A beavatkozásnak elsősorban szimbolikus jelentősége van olyan ügyekben, amelyekben fontos tagállami vagy uniós érdekek forognak kockán. A beavatkozók motivációi eltérőek lehetnek: kötelezettségzegési eljárásban például érdekelt lehet az alperes tagállam támogatására beavatkozni az a tagállam, amely hasonló szabályozással rendelkezik, és érveivel segíteni kívánja az eljárásban érintett tagállamot a szabályozás uniós jogi megfelelését illetően, ezáltal közvetetten a saját szabályozásának védelmét is szolgálva. Hasonlóképpen megjelennek jellemzően felperesi támogatóként tagállamok egy másik tagállam által indított megsemmisítés iránti eljárásban, amennyiben az érintett aktus jogszerűségét ezek is vitatják, vagy az érdekeiket egyébként sérti vagy érzékenyen érinti. Amennyiben egy tagállamnak éppen a megtámadott aktus fenntartása az érdeke, akkor az alperes intézmény mellett fog beavatkozni.

5.3. Az észrevételt tevők

Az előzetes döntéshozatali eljárás nem közvetlen eljárás, a Bíróság előtt nincsenek felek, hiszen azok a kérdést felterjesztő nemzeti bíróság előtt vannak, de az nem jelenti azt, hogy az eljárásban ne lehessen érdemben részt venni. A Bíróság Alapokmánya²¹ egyértelműen

²¹ Alapokmány 23. cikk.

felsorolja azokat, akik írásbeli észrevételeket terjeszthetnek a Bírósághoz: uniós intézmények, tagállami kormányok, valamint a kérdést felterjesztő nemzeti bíróság előtti felek. Ők az előzetes döntéshozatali eljárásról értesítést kapnak, és ettől az értesítéstől számított 2 hónap áll rendelkezésükre írásbeli beadványaik megtételére. Ez az eljárási lehetőség fontos, mivel ezen keresztül tudják kifejezni az uniós jog egyes rendelkezéseinek – álláspontjuk szerint megfelelő – értelmezésével kapcsolatos álláspontjukat. Az alapügy felei ezért gyakran élnek ezzel a lehetőséggel, az Európai Bizottság pedig kivétel nélkül minden előzetes döntéshozatali eljárásban nyújt be észrevételeket, ami elsősorban a *Szerződések őre* funkciójának tényleges megélése, vagyis fontos számára, hogy az uniós jog értelmezése esetén minden ügyben hallassa a hangját, kifejtse az álláspontját. Általában megjelenik észrevételtevéként annak a tagállamnak a kormánya is, amelyből az előzetes döntéshozatali eljárás indult. Ennek egyértelmű oka, hogy az előzetes döntéshozatali kérdések közvetlen gyakran a tagállami jog uniós jogi kompatibilitását vitatják, ezért a tagállami kormány alapvetően érdekelt az olyan irányú értelmezésben, ami állama jogszabályainak megfelelőségét támasztja alá. Más tagállami kormányok akkor tesznek észrevételt, ha az érintett nemzeti szabályozáshoz hasonló szabályozásuk van, vagy a felvetett értelmezési kérdés egyébként az uniós jog fejlődése, fejlesztése szempontjából érdekes számukra. Az eljárás szakaszai az észrevételek beérkezése után, az írásbeli szakasz lezárását követően azonosak a közvetlen eljárásokéval.

Összegzés

Az Európai Bíróság sajátos eljárásain keresztül jelentős szerepet játszik az európai integráció alakításában. Nem csupán az uniós jogi kötelezettségek kikényszerítésének fóruma, hanem az uniós jog érvényessége vizsgálatának letéteményese, valamint biztosítja az uniós jog valamennyi tagállamra kiterjedő egységes értelmezését, egyúttal pedig a tagállamok és intézmények számára is az érdekérvényesítés egyik színtere. Ítéletei jelentős mértékben meghatározzák az Unióról alkotott víziót, az uniós értékrendet.

Fogalmak

- Bíróság
- Törvényszék
- főtanácsnok
- kötelezettségzegési eljárás
- hivatalos felszólítás
- indokolással ellátott vélemény
- semmisségi eljárás
- privilegizált kérelmezők
- nem privilegizált kérelmezők
- előzetes döntéshozatali eljárás
- beavatkozás
- írásbeli észrevételek

Ellenőrző kérdések

- Hogyan épül fel az Európai Bíróság?
- Mi a főtanácsnokok szerepe?
- Mit jelent a bírói alkotmányozás fogalma az uniós jog rendszerében?
- Ki jogosult kötelezettségszegési eljárás megindítására?
- Melyek a kötelezettségszegési eljárás fázisai?
- Kiszabható-e pénzügyi szankció kötelezettségszegési eljárásban?
- Milyen feltételek mellett kezdeményezheti egy magánszemély egy uniós aktus érvénytelenségének megállapítását?
- Milyen indokok motiválhatnak egy tagállamot semmisség megállapítása iránti eljárás megindítására?
- Mi a célja az előzetes döntéshozatali eljárásnak?
- Kik és hogyan kapcsolódhatnak be egy előzetes döntéshozatali eljárásba a Bíróság előtt?
- Kik és milyen minőségben vehetnek részt az Európai Bíróság előtti eljárásban?

Vákát oldal

VII. Az Európai Unió egyéb intézményei

Arató Krisztina

Bevezető

Robert Schuman 1950. május 9-én elmondott beszédében, amely útjára indította az európai integrációs folyamatot és a Montánunió megalakításához vezető tárgyalásokat, „csupán” egy főhatóság kialakítását javasolta, amely ellenőrizni volt hivatott a francia és német szén- és acéltermelést.¹ Mint az előző fejezetekben bemutattuk, nem csupán főhatóság alakult meg az elmúlt évtizedekben, hanem egy sokrétű intézményrendszer, amely megjeleníti a közösségi, tagállami és állampolgári érdekeket egyaránt. A részletesen bemutatott kulcsfontosságú intézményeken kívül azonban az Európai Unióban számos olyan további intézmény működik, amely speciális feladatot lát el, vagy kisebb csoportérdekeket jelenít meg. Ezen *kiegészítő* intézmények rengetegében próbálunk eligazodni ebben a fejezetben; szó lesz konzultatív intézményekről, pénzügyi, illetve költségvetési feladatokat ellátó intézményekről, valamint az Európai Unió ügynökségeiről. Ezek teljes körű leírása csaknem lehetetlen – a jelen fejezetben arra teszünk kísérletet, hogy csoportosítva bemutassuk helyüket az Európai Unió politikai rendszerében, illetve kiemeljük a legfontosabbakat.

Mindehhez érdemes hozzátenni, hogy az Európai Unió jelen fejezetben bemutatott rengeteg intézménye mellett vannak olyan, szintén európai, de az Európai Uniótól szervezetenként független szervezetek, mint az Európa Tanács,² annak a Velencei Bizottsága, bírósága (Emberi Jogok Európai Bírósága, Strasbourg), illetve a nemzetközi bíróságok, amelyek szintén európai székhelyen működnek. Ezek az intézmények, bár esetenként együttműködnek az Európai Unióval, nem tartoznak kötetünk témájához.

1. A döntéshozatal támogatása – konzultatív intézmények

Az *Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSZB, Economic and Social Committee, ECSC)* 2018-ban ünnepelte első ülésének hatvanadik évfordulóját.³ 350 tagja, akiket a kormányok előterjesztése alapján az Európai Unió Tanácsa nevez ki, három csoportba szerveződik: a munkaadók (Group I), a munkavállalók (Group II) és az úgynevezett egyéb

¹ A Schuman-nyilatkozat – 1950. május 9. (s. a.).

² Az Európa Tanács és intézményeinek honlapja elérhető: www.coe.int/en/web/portal (A letöltés időpontja: 2018. 07. 29.)

³ Az EGSZB honlapja elérhető: www.eesc.europa.eu/en/about (A letöltés időpontja: 2018. 07. 29.)

érdekeket képviselők (Group III, jelenlegi elnevezése Sokféleség Európája – *Diversity Europe Group* –, a szervezett civil társadalom érdekképviselői) csoportjaiba.

Az EGSZB létrehozását négy tényező indokolta. Egyrészt a Római Szerződések megalkotásának idején, az 1950-es években a neokorporatív struktúrák virágkorukat élték – Nyugat-Németország kivételével minden alapító tagállamban léteztek olyan intézmények, amelyek lehetőséget adtak a szakszervezeteknek és a munkaadói szervezeteknek a szakpolitikai döntéshozatal érdemi befolyásolására. Másodsor, az Európai Közösség kezdettől fogva számos olyan szakpolitikai területet szabályoz, amelyek közvetlenül érintik ezen érdekcsoportok működési területeit. Harmadszor, az alapítók nem bíztak abban, hogy a Közgyűlés (később Európai Parlament) hatékonyan meg tudná jeleníteni az ágazati (szakszervezeti, munkaadói) érdekeket. Negyedszer, az EGK elődjének tekinthető, 1951-ben alapított Montánunió intézményrendszere is rendelkezett hasonló szervezettel.⁴

A háromszatú EGSZB-be a tagokat tehát formálisan a kormányok delegálják, de ezt a jelölést megelőzheti az érintett tagállami szervezetekkel történő konzultáció, esetleg hasonló hazai intézmények bevonása a jelölés folyamatába. Magyarországon 2010 előtt a munkaadók és a szakszervezetek jelöltjeit az Országos Érdekegyeztető Tanács javasolta, a civil oldal képviselőit pedig nyílt pályáztatással választották ki.⁵ 2010 után a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács (NGTT) lenne hivatott a tagok kijelölési folyamatában való részvételre, de honlapján ezzel kapcsolatos információ nem szerepel.⁶ A legutóbbi jelölésről kormányhatározat rendelkezett.⁷

A tagok kinevezése az EGSZB működésnek ötéves ciklusára szól és megújítható. A kinevezés személyüket, és nem szervezetüket illeti, de a tagok természetesen a hazai szervezetük – ahol dolgoznak vagy ahol tisztségviselők – által képviselt érdekeket és értékeket jelenítik meg. Az EP-képviselőkkel összehasonlítva jelentős különbség – azok közvetlen megválasztása mellett –, hogy itt nem fizetett tisztségről van szó, és nem is főállásról. Az EGSZB tagjai évente többször utaznak plenáris és bizottsági ülésekre, költségtérítésben részesülnek, de az EGSZB-ben betöltött tisztségük mellett hazai munkájukat megtartják. Tevékenységüket Brüsszelben adminisztratív stáb támogatja, amely egyben a Régiók Bizottságának adminisztrációját is ellátja.

Az EGSZB vezetését a két és fél évente választott elnök, két alelnök és a 36 tagból álló elnökség (*Bureau*) vezeti, akiket az EGSZB-tagok közül saját maguk választanak. Ők felelősek az intézményben zajló munka koordinálásáért és a más EU-intézményekkel való kapcsolattartásért. Az EGSZB fő tevékenységének a véleményalkotás (*issue opinion*) tekinthető, előkészítése jelenleg 10 tematikus szekcióban zajlik (gazdasági és pénzügyek, közlekedés, infrastruktúra és energia, munkaerőpiac stb.).⁸ Ezekben az egyes dossziékért – az Európai Parlamenthez hasonlóan – *raportőrök* felelnek. Az állandó szekciók és ezekhez kapcsolódó ad hoc bizottságok évente több száz ülésen készítik elő az adott ügy EGSZB-véleményét, amelyeket évente 9-10 plenáris ülésen fogadnak el.⁹

⁴ NUGENT 2017, 247.

⁵ SASVÁRI 2010, 125.

⁶ Lásd: *A tagok és a csoportok* (s. a.).

⁷ 1655/2015. (IX. 14.) Korm. határozat.

⁸ Lásd részletesen: *Organisational Chart 2018–2020* (s. a.).

⁹ NUGENT 2017, 249.

A hatályos szabályozás szerint az EGSZB-vel történő konzultáció a jogalkotási folyamat során kötelező a mezőgazdaság, a munkavállalók szabad mozgása, a belső piac, a gazdasági és szociális kohézió, a szociálpolitika, az Európai Szociális Alap, a regionális politika és az Európai Regionális Fejlesztési Alap, a környezetvédelem és a kutatás-fejlesztés területein. Ezekon kívül az Euratom-szerződés is előírja a kötelező konzultációt egyes kapcsolódó képzési, egészségügyi és biztonsági kérdésekben. Mindezek mellett a Bizottság, a Parlament és a Tanács is felkérheti az EGSZB-t konzultációra a kötelezően előírt témakörökön kívüli előterjesztések esetében is, s maga az EGSZB saját hatáskörben is kiadhat véleményt. Becslések szerint az EGSZB a közösségi jogszabályok mintegy 50%-a esetében bocsát ki véleményt, ezek száma évente mintegy 160–190.¹⁰ Az EGSZB figyelmet fordít arra, hogy nyomon kövesse véleményezési tevékenysége sorsát – havonta vagy kéthavonta jelentést közöl arról, hogy mi lett az általuk kiadott dokumentumok sorsa, megjelentek-e szempontjaik, javaslataik a végleges jogszabályban.¹¹

Kutatások bizonyítják, hogy a Gazdasági és Szociális Bizottság hatása a közösségi jogalkotásra és általában az Európai Unió működésére rendkívül korlátozott.¹² Úgy tűnik, a Bizottság és a többi intézmény az esetek többségében csupán rögzíti az EGSZB-velemény beérkezését, de érdemben nem veszi figyelembe. Ennek a jelenségnek több oka van. Először is, az EGSZB nem az egyetlen, sőt, nem is a legfontosabb fórum egyes ágazati vagy munkavállalói-munkaadói érdekek becsatornázására: ahogy a bizottsági fejezetben láthattuk, a jogszabályok előkészítése során az Európai Bizottság széles körben konzultál az adott ügyben érdekelt csoportokkal, s ahogy a lobbizásról szóló fejezetben olvashatjuk, maguk az érdekcsoportok is megtalálják a releváns fórumokat érdekeik érvényesítésére akár a bizottsági szakaszban, akár később, például az Európai Parlamentben. Másodszor, az EGSZB felhatalmazása rendkívül gyenge: kiadott véleményeit nem kötelező figyelembe venni, és informális „zsarolási potenciálja” is alacsony. Nem hivatkozhat legitimitására, mint a Parlament, hiszen nem választott testület, és sokszor nagyon kevés idő áll rendelkezésre a véleményalkotásra – amennyiben a határidőt túllépi, elesik a véleményezés lehetőségétől. Harmadszor, sokszor akkor jut el hozzá egy-egy előterjesztés, amikor már az erős intézményi szereplők (a Bizottság, a Parlament és a Tanács) jórészt megállapodtak az adott jogszabály főbb jellemzőinek tekintetében. Végül, nem segíti az EGSZB munkáját az sem, hogy tagjai nem főállásúak: ez eleve korlátozza az előterjesztésekkel, a velük kapcsolatos tájékozódással tölthető időt, ami nem ritkán szakmailag meglehetősen gyenge minőségű dokumentumok születéséhez vezet.¹³

A *Régiók Bizottsága (Committee of the Regions, CoR)*, az Európai Unió másik konzultatív intézménye az 1994-ben hatályba lépett Maastrichti Szerződés alapján kezdte meg tevékenységét. Létrejöttét az 1980-as évek végén a regionális politika megerősödése és a szubszidiaritás elve kiterjesztésének igénye alapozta meg. Mint a történeti fejezetben láthattuk, az 1980-as években a Delors-bizottság költségvetési szempontból megerősítette és szervezeti szempontból működőképessé tette a regionális fejlesztési politikát. Ennek támogatására a Bizottság 1988-ban létrehozta a Regionális és Helyi Önkormányzatok

¹⁰ Lásd: *Tevékenységeink* (s. a.).

¹¹ Lásd: *Follow-up Opinions* (s. a.).

¹² PANKE-HÖNNIGE-GOLLUB 2015.

¹³ Lásd részletesen: NUGENT 2017, 250.

Konzultatív Tanácsát (Consultative Council of Regional and Local Authorities).¹⁴ Ezzel a folyamattal párhuzamosan elkezdődött a szerződések teljes körű felülvizsgálata a maastrichti kormányközi konferencián (1990–1991), ahol a szubszidiaritás elvének rögzítése az egyes döntéshozatali szintek, így nemcsak a szupranacionális és a tagállami, hanem a szubnacionális szint világos meghatározását, közösségi (immár uniós) döntéshozatalba történő bekapcsolásának igényét is felvetette. A regionális és helyi érdekek uniós szintű megjelenését nem csak a Maastrichti Szerződés jelezte: azóta számos európai nagyváros és régió nyitott képviseleti irodát Brüsszelben az információkhoz való közvetlen hozzáférés és az érdekvérvényesítés hatékonyságának növelése érdekében.¹⁵

A Régiók Bizottságának tagjai helyi és/vagy regionális választott önkormányzati képviselők, illetve választott testületnek való elszámolással tartozó személyek. Kinevezésüket (az EGSZB-hez hasonlóan) a kormányok javaslatára a Tanács döntése szentesíti. A testület az EGSZB-hez hasonlóan szintén 350 tagú – Magyarország mindkét testületben 12-12 hellyel rendelkezik. A Régiók Bizottságát két és fél évre választott elnök, egy első alelnök, 28 másik alelnök és 28 választott tag vezeti. Adminisztratív háttérén, ahogy korábban említettük, a Gazdasági és Szociális Bizottsággal osztozik. Munkájának jelentős része az EGSZB-hez hasonlóan tematikus bizottságokban zajlik (területi kohézió, költségvetés, gazdaságpolitika, klímaváltozás, szociálpolitika stb.). A tagok belső szervezeteinek jellege eltér az EGSZB-től, és a Parlamenthez hasonló; mivel jelen esetben választott politikusokról van szó, az EP-hez hasonló politikai csoportokba szerveződnek, amelyeket a parlamenti fejezetben bemutatunk.

A konzultatív jogkör a Régiók Bizottsága esetében szűkebb, mint az EGSZB esetében – kevesebb területen kötelező velük konzultálni (például gazdasági és szociális kohézió, energia és infrastruktúra, közegészségügy, bővítés, határon túli együttműködések stb.), bár a Bizottság részéről önként bármilyen témában lehetséges, és a Régiók Bizottsága is bármely témáról nyilváníthat véleményt. A korlátozott konzultációs lehetőség az adatokban is látszik: az EGSZB-nél kevesebb, mintegy 50 véleményt ad ki évente, és 6 plenáris ülést tart.¹⁶ A Régiók Bizottságának talán még az EGSZB-nél is gyengébb a döntéshozatalra kiterjedő befolyása, ennek okait fentebb felsoroltuk.

2. Pénzügyi intézmények

Az Európai Unió történetének egyik legnagyobb jelentőségű fejleménye a közös pénznem, az euró bevezetése volt, amelynek irányító intézménye az *Európai Központi Bank (EKB, European Central Bank, ECB)*. Létrehozását az 1994-ben hatályba lépett Maastrichti Szerződés irányozta elő, működését 1998-ban kezdte meg. Az Európai Központi Bank független intézmény, a hatályos alapszerződés szerint nem fogadhat el utasításokat az Európai Unió többi intézményétől, tagállami jegybankoktól vagy tagállami kormányoktól (EUMSZ 127–130. cikk). Legfontosabb célja az árstabilitás megőrzése, vagyis az infláció alacsonyan tartása. Eredeti feladatai közé tartozik a jegybanki alapkamat megállapítása,

¹⁴ *Committee of the Regions* 2009.

¹⁵ FIEVET 2017.

¹⁶ NUGENT 2017, 251–252.

az eurózóna valutatartalékainak kezelése, szükség esetén valutapiaci beavatkozások eszközése, az euróbankjegyek és -pénzermék ellátásának biztosítása, a pénzügyi rendszer működőképességének fenntartása, a pénzügyi folyamatok folyamatos elemzése. A szerződés szerinti konstrukciója két alapvető különbséget mutatott egy átlagos jegybanktól. Először is, függetlensége a politikai-kormányzati döntéshozataltól nagyobb, hiszen amíg egy nemzeti jegybank függetlensége voltaképpen egy kormánytól/politikai döntéshozótól függ, addig az EKB státusának megváltoztatásához számos politikai szereplő (az Európai Parlament és a tagállami kormányokat tömörítő Tanács) konszenzusa szükséges. Másodszor, számos jegybanki feladat ellátása mellett egy alapvető funkció azonban hiányzik az EKB portfóliójából: a végső hitelezői (*lender of last resort*) feladatkör.¹⁷ Ez azt jelenti, hogy egy „átlagos” jegybank (az USA-ban a *Federal Reserve*, Magyarországon a *Magyar Nemzeti Bank*) felhatalmazott arra, hogy súlyos esetekben, a pénzügyi összeomlás megelőzése érdekében pénzügyi intézeteknek likviditási segítséget nyújtson; mivel ezzel az EKB eredetileg nem rendelkezett, a 2008-ban kitört válság különösen komoly kihívást jelentett.

Az Európai Központi Bank része a *Központi Bankok Európai Rendszerének (European System of Central Banks, ESCB)*, amelynek tagja rajta kívül az EU tagállamok összes jegybankja, függetlenül az eurózóna-tagságtól; valamint az *Eurosystemnek*, amely csak az EKB-t és az eurózóna-tagállamok jegybankjait (jelenleg 19) foglalja magában. Intézményi felépítése tekintetében kiemelt szerepet játszik a *Kormányzótanács (Governing Council)*, amelynek tagjai az eurózóna jegybankjainak elnökei és a *Végrehajtó Bizottság (Executive Board)* tagjai. A Kormányzótanács felelős az EKB monetáris politikájának alakításáért, a középtávú monetáris célok kijelöléséért és az alapkamat meghatározásáért. Kéthavonta ülésezik. A Végrehajtó Bizottság tagjai az elnök, az alelnök és négy további tag – őket az Európai Tanács nevezi ki, minősített többségi szavazással. Az Európai Központi Bank elnöke 2019-ig *Mario Draghi*.¹⁸

Mario Draghi (1947–)

Mario Draghi az Európai Központi Bank harmadik elnöke. Rómában született, PhD-fokozatát a Massachusetts Institute of Technology-n szerezte közgazdaságtanból, majd évekig a Firenzei Egyetemen tanított politikatudományt. Számos bank és nagyvállalat vezetésében kapott szerepet, dolgozott a Goldman Sachs-nál is, később az olasz jegybank elnöke lett. Olyan jól kiismeri az egyébként igen bonyolult olasz politikai rendszert, hogy elnyerte a *Super Mario*¹⁹ becenevet. 2011-ben, a pénzügyi válság kellős közepén kezdte meg elnöki tevékenységét az EKB-ban. Leghíresebb nyilatkozata a válság során 2012 júliusában hangzott el, amelyben leszögezte, az Európai Központi Bank bármit megtesz (“whatever it takes”) annak érdekében, hogy megmentse az eurót.²⁰ Ez az elhíresült nyilatkozat önmagában hozzájárult a piacok megnyugtatásához, s előkészítette a válságkezelés további lépéseit.

¹⁷ McCORMICK 2015, 226–228.

¹⁸ Az Európai Központi Bank szervezeti felépítését lásd: *Organisation* (s. a.). Az EKB honlapján jól használható angol nyelvű szöveges magyarázatokat és videókat is találhatunk az EKB működésnek számos aspektusáról: *Explainers by Topic* (s. a.).

¹⁹ Az 1990-es évek legnépszerűbb videójátéka.

²⁰ ECB Mario Draghi: *Whatever it takes* (2016).

Henry Kissinger, az amerikai diplomácia nagy öregje a legenda szerint feltette az a kérdést, hogy voltaképpen kit is kell felhívni, ha az ember Európa vezetőjével akar beszélni. A Bruegel Intézet megtalálta a választ a kérdésre. Megvizsgálták az USA pénzügyminiszterének 2010 és 2012 közötti telefonhívásait és találkozáit, és azt találták, hogy az Európai Unió vezetői közül az EKB elnökével egyeztettek legtöbbször.²¹

A 2008-ban kezdődött pénzügyi válság különleges kihívások elé állította az EKB-t: látható volt, különösen Görögország esetében, hogy pénzügyi segítségre van szükség az összeomlás elkerülése érdekében; világos volt, hogy az EKB-nak nincsenek erre eszközei, sőt, az Európai Uniónak korlátozott lehetőségei voltak a tagállami költségvetési politikák ellenőrzésére. A válság rámutatott arra is, hogy a bankok prudens gazdálkodásának biztosítására sincsen az Európai Uniónak ráhatása. Mindez azt eredményezte, hogy az Európai Központi Bank, s személyesen Mario Draghi a válságkezelés során többször túllépett a hatáskörén,²² de azt is, hogy az akut válság elmúlását követően intézményi változásokat kellett eszközölni a közös valuta intézményrendszerén. Bár az EKB továbbra sem lett végső hitelező, létrejött az *Európai Stabilitási Mechanizmus* (*European Stability Mechanism, ESM*), amely képes ideiglenesen kisegíteni a bajbajutott tagállamokat.²³ Ezen kívül 2011-től számos új intézmény (*ügynökség*) kezdte meg működését, amelyek a pénzügyi piacok stabilitásáért, illetve egyes szegmenseinek felügyeletéért felelősek, így az Európai Bankhatóság (*European Banking Authority*),²⁴ az Európai Értékpapír-piaci Felügyeleti Hatóság (*European Securities and Markets Authority*),²⁵ az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatónyugdíj-hatóság (*European Insurance and Occupational Pensions Authority*)²⁶ és az Európai Kockázati Hatóság (*European Systemic Risk Board*).²⁷ A válság tehát komoly intézményi változásokat (is) eredményezett.

Az Európai Unió pénzügyi szervezetei között két befektetési bank is található: az Európai Beruházási Bank és az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank. Az 1958 óta működő *Európai Beruházási Bank* (*European Investment Bank, EIB*) a világ legnagyobb multilaterális fejlesztési bankja, amely az Európai Unió szakpolitikáinak érvényesülése érdekében tevékenykedik – jelenleg az EU 2020 program megvalósítását szolgáló projekteket támogatja elsősorban. Forrásai a tagállamok befizetéseiből és a nemzetközi tőkepiacokról származnak, s ezeket nagy (általában 25 millió euró vagy annál nagyobb értékű) projektek finanszírozására fordítja, 90%-ban Európában, 10%-ban a környező országokban, illetve a világ más részein.²⁸ A projekteket az EIB kizárólag társfinanszírozza (a beruházás maximum 50%-át biztosítja), de mivel nonprofit alapon működik, a hitelek költségei rendkívül alacsonyak, tehát a hitelfelvevők számára kedvezőek.²⁹ Az EIB négy nagy témakörben helyezi ki hiteleit, ezek az innováció, a kis- és közepes méretű vállalkozások támogatása, az infrastruktúra

²¹ *Megvan, kit kell hívni Európában* (2012). *Hvg.hu*.

²² Lásd: VARGA 2018.

²³ *About Us* (s. a.).

²⁴ Az Európai Bankhatóság eredeti székhelye London, a brexit miatt hamarosan Párizsba költözik. Lásd: [EBA](#) (s. a.).

²⁵ Az ESMA székhelye Párizs. Lásd: [ESMA](#) (s. a.).

²⁶ Az EIOPA székhelye Frankfurt. Lásd: [EIOPA](#) (s. a.).

²⁷ Az ESRB székhelye Frankfurt. Lásd: [ESRB](#) (s. a.).

²⁸ Lásd: [EIB](#) (s. a.). Az EIB székhelye Luxembourg.

²⁹ NUGENT 2017, 255–257.

és a környezetvédelem. Finanszírozta például a Nagy-Britanniát és Franciaországot összekötő Eurotunnelt, a brüsszeli szennyvízhálózat felújítását, illetve Magyarországon számos vasútvonal felújítását és a Szegedi Lézerközpont kialakítását.³⁰

Az *Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank (European Bank for Reconstruction and Development, EBRD)* bár nem az Európai Unió intézménye, két okból mégis érdemes röviden szólni róla ebben a fejezetben: egyrészt, az Európai Unió is rendelkezik jegyzett tőkével az intézményben, másrészt, éppen a kelet-közép-európai rendszerváltások hívták életre, tehát Magyarország szempontjából nemcsak gazdasági, hanem történelmi jelentőséggel is bír. Az 1991-ben alapított, londoni székhelyű pénzügyintézet az EIB-hez hasonlóan elsősorban fejlesztéspolitikai célok mentén működik, nagy projektekhez ad nagyon kedvező hiteleket. Létrehozásakor tevékenysége fókuszában Kelet-Közép-Európa és a posztsovjet térség állt, mára globálissá bővült. Az EBRD Magyarországon az elmúlt több mint negyedszázad során mintegy 180 projektet finanszírozott, többek között az M6 autópálya építését, hazai bankok infrastruktúra-fejlesztését stb.³¹

3. Ügynökségek (agencies)

Az Európai Unió ügynökségei olyan, önálló jogi személyiséggel rendelkező szervezetek, amelyeket az Európai Unió döntéshozatali intézményei meghatározott feladatok elvégzése céljából hoztak létre. Számuk napjainkban mintegy 40-re tehető, ezért számosságuk miatt az Európai Unió portálján már keresőmotor segítségével lehet őket megtalálni.³² Az Európai Bizottság már 2008-ban előirányozta, hogy szükség lenne némi rendet tenni közöttük, és fejlesztésüket tudatosabban végig kellene gondolni.³³ Bár az első két ügynökség megalapítására már 1975-ben sor került (Európai Szakképzésfejlesztési Központ, European Centre for the Development of Vocational Training, CEDEFOP³⁴ és az Európai Alapítvány az Élet- és Munkakörülmények Javítására, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Eurofound³⁵), számuk különösen az 1990-es évektől indult növekedésnek. Giandomenico Majone szerint az ügynökségek elterjedésének okai elsősorban a szakpolitikai döntéshozatal politikailag nem felelős intézményekhez való rendelésének igénye (a nagy, politikai döntéshozatalban részt vevő intézmények esetében rengeteg a szereplő, ezáltal lassú az előkészítés), az ügynökségek működésének rugalmassága, valamint a szakértők ügynökségek általi bevonásának könnyebbége, a Bizottság tehermentesítése és a szakértői előkészítés hitelessége.³⁶ Neill Nugent szerint azonban ez az álláspont kissé eltúlozza az EU ügynökségeinek jelentőségét: szerinte az intézményrendszer és a tagállamok nagyon vigyáznak arra, hogy az ügynökségek hatáskörét korlátozzák, és arra, hogy a politikai döntéshozatalt ne kerülhessék meg.³⁷

³⁰ *ELI-ALPS Kutatóintézet* (s. a.).

³¹ *Project Summary Documents* (s. a.).

³² *Az EU ügynökségei és más szervei* (s. a.).

³³ European Commission 2008.

³⁴ *Who We Are* (s. a.).

³⁵ Eurofound (s. a.).

³⁶ MAJONE 2006, 190–209.

³⁷ NUGENT 2017, 254.

Magyarországi székhelyen működő EU-ügynökségek

Az Európai Innovációs és Technológiai Intézet (*European Institute of Innovation and Technology, EIT*) gondozza a vállalkozói tehetséget és támogatja az új elképzeléseket. Összeköti a vezető vállalatokat, felsőoktatási intézményeket és kutatóközpontokat tömörítő *tudásháromszöget*. Ezek az intézmények alkotják az úgynevezett innovációs társulást (TIT – tudományos és innovációs társulás), amely egy dinamikusan fejlődő nemzetközi partnerségi hálózat. A *Horizont 2020* programmal összhangban támogatja a fenti modellben gondolkozó innovációs ötleteket.³⁸

Az Európai Unió Bűnüldözési Képzési Ügynöksége (*European Union Agency for Law Enforcement Training, Cepol*) bűnüldözési szakemberek számára dolgoz ki, valósít meg és koordinál képzési programokat. A Cepol az uniós tagállamok bűnüldözési tisztviselők képzésére szakosodott intézményeivel dolgozik együtt, és támogatja őket a biztonsági prioritásokkal, bűnüldözési együttműködéssel és információcserével kapcsolatos képzések segítségével. A Cepol uniós szervekkel, nemzetközi szervezetekkel és harmadik államokkal is együttműködik, hogy a legsúlyosabb biztonsági fenyegetésekkel szemben közösen lehessen fellépni. A CEPOL osztálytermi tanfolyamokat, online tanulási lehetőségeket (például webináriumokat, online modulokat, online kurzusokat stb.), csereprogramokat, közös tananyagokat, kutatást és tudományos ismereteket kínál.³⁹

Az EU ügynökségei két nagy csoportba oszthatók: a végrehajtó és a decentralizált ügynökségek csoportjába. A *végrehajtó ügynökségek* (*executive agencies*, számuk jelenleg 6) munkája szorosan kapcsolódik az Európai Bizottsághoz (legtöbbjük székhelye is ott található). Nem ritka, hogy egy-egy rövidebb időszakra hozzák őket létre – ilyen volt például az EU Szerbia, Koszovó, Montenegró és Macedónia számára folyósított támogatás lebonyolításával megbízott ügynökség (*European Agency for Reconstruction, EAR*), amely 2000 és 2008 között működött. Minden végrehajtó ügynökség egy-egy főigazgatósághoz (DG) tartozik, annak egyik kiemelt feladatát támogatja – például a Kutatási Végrehajtó Ügynökség (*Research Executive Agency, REA*) bonyolítja a Horizont 2020, a Marie Curie stb. kutatási programok végrehajtását, s ezzel a Kutatási és Innovációs Főigazgatóság munkáját segíti.⁴⁰

A *decentralizált ügynökségek* (amelyeket azért hívnak így, mert minden tagállamban van belőlük egy-kettő, nem kapcsolódnak földrajzilag Brüsszelhez, de korábban szabályozó – *regulatory* – ügynökségeknek is nevezeték őket) száma napjainkban 36. Nagy számuk miatt érdemes őket csoportosítani – az Európai Bizottság közleménye szerint⁴¹ vannak köztük szabályozó, tanácsadó, operatív, információs és szolgáltató jellegű ügynökségek. A *szabályozó* jellegű ügynökségek esetében természetesen nem arról van szó, hogy az uniós szabályozás feladatát elvonnák a Bizottság-Tanács-Parlament hármastól, hanem arról, hogy egyes szakmai-technikai kérdésekben rendelkeznek szabályozási kompetenciákkal. Ilyen többek között az Európai Repülésbiztonsági Ügynökség⁴² vagy az Európai Unió Szellemi

³⁸ EIT (s. a.).

³⁹ CEPOL: *Tevékenység, jövőkép és értékek* (s. a.).

⁴⁰ *Kutatási Végrehajtó Ügynökség* (s. a.).

⁴¹ European Commission 2008, 7.

⁴² EASA (s. a.).

Tulajdoni Hivatala.⁴³ A tanácsadó jellegű ügynökségek az Európai Bizottság (esetenként a tagállamok) számára adnak szakmai, szakpolitikai tanácsokat. Részt vesznek a szakpolitika-formálás folyamatában, de nem hozhatnak döntéseket. Például az Európai Élelmiszerbiztonsági Ügynökség⁴⁴ felméri az élelmiszeripari termékek, adalékanyagok, génmanipulált élelmiszerek egészségügyi hatásait, de az adott termékek szabályozása már a normál uniós döntéshozatal hatáskörébe tartozik. Hozzá kell tenni azonban, hogy sokszor olyan szakmai kérdésekről is szó lehet, amelyekhez a döntéshozók nem értenek, nem bírálják felül, így *de facto* az egyébként döntéshozatalra nem jogosult ügynökség álláspontja érvényesül a szabályozás során.⁴⁵ Az *operatív* ügynökségek általában a Maastrichti Szerződés által a második (közös kül- és biztonságpolitika), illetve harmadik pillérhez (belügyek, igazságügy) kapcsolódó területeken működnek. Ilyen ügynökség például az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol),⁴⁶ amely támogatja a tagállamokat a bűnözés és terrorizmus elleni küzdelemben, de ilyen a budapesti székhelyű Európai Unió Bűnüldözési Képzési Ügynöksége (Cepol, lásd fentebb). Az *információs* ügynökségek leginkább egy-egy témában működő think tankekhez hasonlítanak – feladatuk az adott terület kutatása, tagállami szakemberek bevonása egy-egy téma feldolgozásába, jelentések készítése. Ilyen például a már említett Cedefop vagy az Európai Környezetvédelmi Ügynökség.⁴⁷ Végül, a *szolgáltató* jellegű ügynökség típusából mindössze egy van: ez az Európai Unió Szerveinek Fordítóközpontja,⁴⁸ amely évente 750 ezer (!) oldalnyi szöveg fordítását végzi el.

Az ügynökségek tehát a politikai döntéshozatalt – a *nagy* intézményeket – támogatják, munkájukat kiegészítik. Számuk megnövekedése tükrözi az Európai Unió kiterjedt hatáskörét, ezek köre egyre hasonlatosabbá teszi őket a tagállamok működéséhez, ahol ilyen jellegű kormányzati intézmények sokasága található.

4. Egyéb intézmények

Az Európai Unió egyéb intézményei annyira sokszínűek, hogy még ebben a fejezetben is szükséges egy alfejezetet nyitni azoknak, amelyek nem sorolhatók be a fenti kategóriákba, de jelentőségük miatt megemlítendőek.

Az *Európai Számvevőszék (European Court of Auditors)* az Európai Unió „pénzügyi lelkiismerete”⁴⁹ – a luxembourgi székhelyű intézmény évente auditálja az Európai Unió összes intézményét, és arra kíváncsi, hogy a bevételek beérkeztek-e és a kiadásokat az Európai Unió szabályai szerint költötték-e el. Tagjainak száma megegyezik a tagállamok számával, a jelenlegi auditorok között 2017 óta Pelczné Gáll Ildikó, volt EP-képviselő a magyar tag. A tagállami jelölést követően az Európai Parlament meghallgatja a jelölteket (csakúgy, mint a biztosok esetében), és a Tanács nevezi ki őket hat évre; a mandátum megújítható. A jelöltektől vagy a tagállam hasonló hatóságánál végzett korábbi munka, vagy legalább

⁴³ EUIPO (s. a.).

⁴⁴ EFSA (s. a.).

⁴⁵ NUGENT 2017, 254–255.

⁴⁶ Europol (s. a.).

⁴⁷ EEA (s. a.).

⁴⁸ *Történetünk* (s. a.).

⁴⁹ McCORMICK 2015, 237.

megfelelő képesítés az elvárás. A Számvevőszék tagjai maguk közül választanak elnököt. Feladatai közé tartozik az uniós költségvetés zárszámadásának ellenőrzése – mivel az ezzel kapcsolatos munkát elsősorban az Európai Bizottság végzi, elsősorban az ő munkájukat ellenőrzi, majd beszámol róla a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek. Jelentéseit közzéteszi honlapján, vizsgálati eredményei elérhetők a döntéshozók és az állampolgárok számára egyaránt. Mivel az Európai Unió költségvetésének 80%-át a tagállamokkal közösen költik el, az Európai Számvevőszék szorosan együttműködik a tagállami számvevőszékekkel.⁵⁰

Az Európai Számvevőszék természetesen mindig talál hibát, illetve azonosít pénzügyi *rossz gyakorlatokat*. Emlékeztet, hogy 1999-ben a *Jacques Santer* vezette Európai Bizottság éppen korrupciós esetek miatt kényszerült lemondásra – ezért a számvevők különösen figyelnek a pénzügyi fegyelem javítására. A Számvevőszék számításai szerint jelenleg az EU költségvetésének 4-5%-át érintően találnak szabálytalanságot. Bár ez még mindig magas arány, a Santer-időszak 10%-ához képest javulást mutat.⁵¹

Az *Európai Űrkutatói Ügynökség (European Space Agency, ESA)* kormányközi szervezet, nem az Európai Unió intézményrendszerének része, mégis szorosan együttműködik azzal. Jelenlegi formájában 1975 óta létezik; 22 tagállamának nem mindegyike EU-tag, és a számból kiderül, hogy nem minden EU-tagállam vesz részt a munkájában. Székhelye Párizsban van, de számos intézménye működik Európa-szerte (például űrhajóskiképző központja a németországi Kölnben található). Rakétakilövő-állomással rendelkezik Francia Guyana területén. Az Európai Unióval közösen felelősek a Copernicus- és a Galileo-programért,⁵² kutatásait részben az Európai Unió K+F költségvetéséből finanszírozza. Az Európai Unióval közös, “Towards a United Space in Europe” jelmondatának megfelelően a 2016-ban kötött megállapodás alapján célja világszínvonalú űrkutatói tevékenység megvalósítása, ami hozzájárul az innovációhoz és a gazdasági növekedéshez.⁵³

Az *Európai Külügyi Szolgálat (European External Action Service, EEAS)* az Európai Unió diplomáciai testülete. 2011 óta működik, az akkori kül- és biztonságpolitikai főképviselő, *Catherine Ashton* sokat tett a szolgálat megszervezéséért, ma *Federica Mogherini* irányítja. Az Európai Külügyi Szolgálat Angolától Zimbabwéig szerte a világon biztosítja az Európai Unió diplomáciai képviseletét, s ellátja ezt a feladatot nemzetközi szervezeteknél (WTO, OECD, ENSZ stb.) is. Munkáját az Európai Unió Globális Stratégiájának alapján végzi, tevékenységének fókuszában a migrációs helyzet feltárása, a válságövezetek biztonsági vonatkozásainak azonosítása, az EU bővítési és szomszédságpolitikájának támogatása, a humanitárius segítségnyújtás előkészítése, a fejlesztéspolitika támogatása, az emberi jogok és a demokrácia fejlesztése, a többoldalú kapcsolatok fejlesztése, a klíma- és energiapolitika támogatása, a kulturális és gazdasági kapcsolatok elmélyítése áll.⁵⁴

Az *európai ombudsman* intézményét a Maastrichti Szerződés alapította meg, feladata az Európai Unió intézményeinek adminisztratív hibáival kapcsolatos állampolgári panaszok kezelése. Ilyen hibák lehetnek adminisztratív szabálytalanságok, diszkrimináció, hatalommal való visszaélés, információs kötelezettséggel kapcsolatos mulasztások, szükségtelen

⁵⁰ ECA (s. a.).

⁵¹ NUGENT 2017, 263.

⁵² A Copernicus-program a Föld megfigyelését szolgálja, a Galileo pedig – az *európai GPS* – fejlesztés alatt álló, szatellit alapú navigációs rendszer. Lásd részletesen: Copernicus (s. a.) és Galileo (s. a.).

⁵³ ESA and the EU 2017.

⁵⁴ A Külügyi Szolgálat tevékenységét és az Európai Unió Globális Stratégiáját lásd: *What We Do* (s. a.).

késedelem stb. Az európai ombudsman kizárólag az Európai Unió intézményeivel kapcsolatos panaszok esetében jár el, nincs hatásköre tagállami, regionális vagy helyi közigazgatási panaszok esetében. Panasszal élhet az európai ombudsman hivatalánál bármely uniós állampolgár. A pozíciót az Európai Parlament elnöke hirdeti meg, jelölt lehet az a személy, akit legalább 40 EP-képviselő (minimum 2 tagállamból) támogat, és a parlamenti többség megválasztja. Tevékenységéről évente számol be az Európai Parlamentnek.⁵⁵

Az új intézmények közül az utóbbi években a legtöbb vitát az *Európai Ügyészség* (*European Public Prosecutor's Office, EPPO*) létrehozása váltotta ki. Az intézmény létrehozását két fő tényező támasztja alá: egyrészt, az Európai Unió tagállamai között átívelő áfacsalási hálózatok mintegy 50 milliárd euró kárt okoznak a tagállami költségvetéseknek,⁵⁶ másrészt pedig az Európai Unió saját költségvetéséből finanszírozott szakpolitikák esetleges pénzügyi sérelmeit az uniós intézményrendszer nem tudja hatékonyan kezelni. A korábban rendelkezésre álló közösségi intézményrendszer (a Bizottság intézményrendszerében működő Európai Csalás Elleni Hivatal – az OLAF,⁵⁷ valamint az ügyészségek közötti együttműködés – az Eurojust,⁵⁸ valamint a már említett Europol) nem kezdeményezhet eljárást a tagállamokban. Bár már 1997-ben felmerült az Európai Ügyészség létrehozásának szükségessége, végül a Lisszaboni Szerződés 86. cikke alapján (amely kimondja, hogy a Tanács különleges jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Eurojustból Európai Ügyészséget hozhat létre) tudott csak a Bizottság az intézmény létrehozására vonatkozó előterjesztést tenni 2013-ban.⁵⁹ Az Európai Ügyészség felállítását azonban jelentős politikai vita övezte – ez a lépés ugyanis a nemzeti szuverenitás egy újabb darabjának közösségi szintre helyezését jelenti, amivel egyes tagállamok nem értenek egyet. A magyar országgyűlés alig fél évvel a bizottsági előterjesztést követően, 2013 októberében úgynevezett indokolt véleményt fogadott el a kezdeményezés megállítása érdekében, s így tett még a ciprusi képviselőház, a cseh szenátus, a francia szenátus, az ír parlament, a máltai képviselőház, a román képviselőház, a szlovén nemzetgyűlés, a svéd parlament, a holland képviselőház és szenátus, a brit alsóház és a Lordok Háza is.⁶⁰ Ezzel a fenti parlamentek sikeresen megállították az előterjesztést. Az Európai Bizottság azonban – kihasználva a szerződés, az úgynevezett *megerősített együttműködés* által biztosított eljárást, amely lehetővé teszi, hogy tagállamok egy csoportja a maguk számára kötelező közös szabályt alkosson – immár ennek alapján újra elindította az előterjesztést. Végül 2017 októberében 20 tagállam hozta létre az Európai Ügyészséget.⁶¹ A kimaradók közül Málta és Hollandia már jelezte csatla-

⁵⁵ Lásd: *Az európai ombudsman szerepe.* (s. a.).

⁵⁶ European Commission 2017b.

⁵⁷ Az OLAF-ot (amelynek rövidítése a francia elnevezésen alapul, Office européen de lutte antifraude), az Európai Bizottság által 1988-ban alapított intézmény, amely kifejezetten a közösségi pénzügyi alapok szabályos elköltését segíti elő, ellenőrzi a tagállami implementációt, és az Európai Bizottságban zajló folyamatokat is. Lásd: *OLAF: What We Do* (s. a.)

⁵⁸ Az Eurojust (The European Union's Judicial Cooperation Unit) 2002-ben jött létre. Feladata a nemzeti nyomozó hatóságok és ügyészségek hatékonyságának növelése a határokon átívelő, súlyos és szervezett bűncselekmények ügyeiben, és végső soron annak előmozdítása, hogy a bűncselekményt elkövetők felelősségre vonása gyorsan és eredményesen megtörténjék. Lásd: *Eurojust* (s. a.).

⁵⁹ ORIOLO 2018.

⁶⁰ A szubszidiaritás elve érvényesülésének uniós és hazai szabályozása. Lásd: *A szubszidiaritás elve érvényesülésének uniós és hazai szabályozása* 2018.

⁶¹ 2017/1939/EU.

kozási szándékát, Dánia nem is csatlakozhat, hiszen a *harmadik pilléres* együttműködésből számos területen kimarad, az Egyesült Királyság pedig valószínűleg kilép az Európai Unióból. Tartósan távol marad valószínűleg még Magyarország, Lengyelország, Svédország és Írország. Az EPPO székhelye Luxembourg. Hatásköre az EU pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményekre terjed ki, további szabályozási környezete és az intézmény felállítása kötetünk lezárásakor még zajlik.

Összegzés

Az Európai Unió egyéb intézményei, mint a fejezetben láthattuk, sokan vannak és sokfélék. Elmondható, hogy jelentőségük, szerepük a *nagy intézményekhez* képest (Bizottság, Parlament, Tanács) másodlagos, illetve egy-egy szakpolitikára korlátozódik. Esetenként azonban, egy-egy helyzetben kiemelt jelentőséggel bírhatnak – lásd az Európai Központi Bank szerepét a pénzügyi válság idején.

Ezekre az intézményekre az is jellemző, hogy rugalmasan reagálnak az Európai Uniót érő kihívásokra – amennyiben szükséges, az Európai Unió új intézményeket hoz létre (a pénzügyi válság idején négy ügynökség is alakult újonnan), vagy ha szükséges, módosítja a régieket. A legutóbb az egyéb intézményekkel kapcsolatos hírek a brexit kapcsán kerültek az újságok (hírportálok) címlapjára (nyitólapjára) – 2017 júliusában a Tanács döntése alapján az Egyesült Királyság kilépése miatt az Európai Gyógyszerügynökség Amszterdamba, az Európai Bankhatóság pedig Párizsba költözött.⁶²

Fogalmak

- európai ügynökség
- végrehajtó ügynökség
- decentralizált ügynökség
- Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
- Régiók Bizottsága
- Európai Központi Bank
- Európai Beruházási Bank
- Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank
- európai ombudsman
- Európai Számvevőszék
- Európai Külügyi Szolgálat
- Európai Ügyészség

⁶² *Az Egyesült Királyságban található uniós ügynökségek áthelyezése 2018.*

Ellenőrző kérdések

- Miért jött létre az EGSZB, és hogyan működik?
- Mi a Régiók Bizottsága?
- Miért gyenge az EGSZB és a Régiók Bizottsága hatása az uniós döntéshozatalra?
- Hogyan működik az Európai Központi Bank, és mi a feladata?
- Milyen intézményi változásokat indukált a pénzügyi válság az EU pénzügyi intézményrendszerében?
- Mi az Európai Beruházási Bank és az EBRD szerepe az Európai Unióban?
- Milyen típusú európai ügynökségeket ismerünk?
- Hogyan működik az Európai Számvevőszék?
- Miért és hogyan jött létre az Európai Ügyészség?

Vákát oldal

VIII. Lobbizás az Európai Unióban

Fóris György

Bevezető

Lobbizásról többnyire mindenki hallott már, magát a szót a közbeszédben is jóformán mindenhol használják. Létezik tehát egy elképzelés a kifejezés lehetséges tartalmáról, de csak kevesen tudnák felvázolni egy lobbista napi munkáját. Még kevesebben látják ennek gyakorlati értelmét, működését és illeszkedését egy olyan bonyolult nemzetközi szervezet-hez, mint az Európai Unió.

Amikor az alábbiakban áttekintjük az EU-közegben történő lobbizás célját, tartalmát, módszereit, szereplőit, illetve működésük környezetét és szabályait, olyan színes területtel találjuk szembe magunkat, ami távolról sem csak azért érdekes vagy fontos, mert megkerülhetetlen alkotórésze a tankönyvünkben tárgyalt uniós intézménylabirintus egészének. Hanem azért is, mert ez az alkotórész az EU-intézményrendszer szinte valamennyi ágát-bogát érintheti – sokszor alaposan át is járja némelyiket (például az Európai Parlamentet) –, az Unió napi működésének pedig szinte minden fázisában jelen lehet.

E fejezetben a lobbizás fogalmának meghatározása után áttekintjük e tevékenység szerepét a képviseleti demokráciákban, majd körbejárjuk az EU lobbizásszabályozását, az EU-lobbisták szerepét a közpolitikai folyamatokban, végül pedig érintjük az Unióban működő regisztrált lobbiszervezeteket is.

1. A lobbizás helye a képviseleti demokráciákban

A lobbizás a lényegét tekintve információközvetítés egy ügyfél és egy döntéshozó között, átugorva a képviseleti hivatalos csatornákat. Az információáramlás lehet egy- és kétirányú, célozhat tájékozódást vagy tájékoztatást, de gyakran áll mögötte döntéseket befolyásolni akaró szándék is. A legrövidebb útja, amikor az ügyfél maga lép kapcsolatba a döntéshozóval és *lobbizzik* ügye érdekében. Jellemzőbb, amikor külön *kijárót* fizet meg azért, hogy mindezt a nevében és számára megtegye.

1.1. Helye és szerepe a nemzeti döntéshozásban

Ez a fajta *hatalommegkönyékezés* voltaképpen nagyon régi, minden bizonnyal egyidős a hatalmi rendszerek kialakulásával. Hajdú Nóra szerint az angolszász kultúrkör egészen

I. (Földnélküli) János angol királyig vezeti vissza a lobbizás eredetét, lévén 1215-ben a Magna Charta kihirdetésével az uralkodó engedélyezte, hogy Anglia bárói tiltakozhassanak minden olyan esetben, ha úgy érzik, hogy jogaikat veszély fenyegeti.¹

Intézményesített önálló szakmává a lobbizás mindenestre a parlamenti demokráciákban vált. Maga a szó – előcsarnok, *előcsarnokozás* – Hajdú szerint legelőször a képviselőket a parlament előcsarnokában váró brit újságírók kapcsán merült fel a 19. század elején. Mai értelemben vett használatának először 1829-ben a New York elővárosának számító Albanyben volt nyoma, az ottani kijárótevékenységre alkalmazták.² Igazán átütő üzletággá az Amerikai Egyesült Államokban terebélyesedett: az ország mérete, föderatív kormányzati szerkezete az egyes polgár számára sokszor nehezen elérhetővé tette a szövetségi törvényhozást, vagy akár csak a tagállam szenátorát. Közvetítőre volt szükség.

Mindez érthetővé teszi, hogy itt született először, 1936-ban a kereskedelmi tengerészetre vonatkoztatva jogszabály a lobbizásról, amit 1946-ban az egész lobbiparagat lefedő szövetségi törvény követett. Érdekessége, hogy ez definiálta először a lobbizás *fogalmát*. Eszerint a lobbista olyan magán- vagy jogi személy, aki fizetségért törvények megszavazását vagy elutasítását kívánja befolyásolni a törvényhozásban.³

Európában a múlt század végére, a 2000-es évek elejére már a legtöbb tagországban létezett valamilyen nemzeti szabályozás a lobbizásról. Uniós szintű szabályozás kialakítása csak az elmúlt tíz évben kezdődött, elvezetve oda, hogy a 2019-ben hivatalba lépett új Európai Bizottság és új Európai Parlament mandátumuk alatt talán már megállapodhatnak a lobbisták valamennyi uniós intézményre kötelező egységes regisztrációjáról. De ez már átvezet a lobbizás EU-specifikumainak a területére.

1.2. A lobbizás sajátos helyzete az Európai Unióban

Aki EU-szinten lobbizik, az a *kijárás* szempontjából különleges terepre téved, az Unióban ugyanis – ahogy azt a II. fejezetben bemutattuk – sajátos kormányzás valósul meg. Az EU-nak nincs egyetlen, mindent kontrolláló kormánya, lévén önállóságukat megőrző tagállami kormányok önkéntes együttműködéséről van szó, és ebben az együttműködésben jogszabályi környezet „kormányoz”.

A jogszabályokról elvben a tagállamok döntenek a Tanácsban, de ehhez többnyire szükségeltetik az Európai Parlament valamilyen egyetértése is. Megint más – az Európai Bizottság – írja az asztalra került törvényjavaslatot, de ő nem dönthet róla, cserébe a jogalkotás folyamata során bármikor visszahívhatja a javaslatát.⁴

Mindebből következik, hogy aki EU-szinten akar tájékozódni, információt közvetíteni és/vagy döntéseket befolyásolni, annak – szemben mondjuk az alabamai lobbistával, akinek elég lehet az alabamai szenátor megdolgozása – sok szereplővel kell számolnia.

Szakértők ezt a rendszert írják le olyan többszintű kormányzati modellként, ami – szemben az egyközpontú kormányzati képlettel – nem koncentrálna, hanem szétterjed és szétteríti

¹ HAJDÚ 2002, 140.

² HAJDÚ 2002, 140.

³ HAJDÚ 2002, 142.

⁴ Lásd erről bővebben e kötet II. fejezetét.

a hatásköröket.⁵ Ennek meghatározó hozadéka, hogy a rendszer egészét képtelen egyetlen domináns érdek uralni – így az érdekérvényesítők sem tudnak egyetlen kitüntetett aktorra koncentrálni, mivel nincs ilyen.

Ezért az igazán profi lobbisták elsősorban nem intézményi szereplőben, hanem folyamatban gondolkodnak. A jó lobbista a neki fontos témában a számára mérvadó jogalkotási menetet igyekszik minden részletében átlátni, és *kijáráskor* a folyamat teljes ívét próbálja meg – annak mindenkor változó szereplőivel – követni. Ez egyúttal azt is jelenti, ahogyan az amerikai egyesült államokbeli lobbista – lásd az 1946-os fenti definíciót – az ottani törvények formálására lehet hatással, úgy az Európai Unióban a lobbizás valójában a közpolitika-formálási folyamat egyes lépéseihez kapcsolódik.

Az ügyfél szempontjából amúgy az érdekérvényesítés célja ugyanaz, mint az érdekképviselő nemzetiállami helyzeténél: szeretne többet tudni a témája szempontjából fontos szabályozási környezetről, esetleg befolyással is szeretne lenni rá. A szándék mögött állhat egyéni vagy akár egész ágazati üzleti érdek, fakadhat munkavédelmi, szociális megfontolásból, és még számtalan további motiváció mozgathatja.

A képviseleti demokráciában elvben megkísérelhetik bevinni ezeket a törvényhozásba, netán a sajtón keresztül próbálják meg felhívni rá a figyelmet. További lehetséges csatorna, ha nemzeti szinten létezik az adott témakörre szakosodott országos érdekvédelmi szerveződés, ott bemutatni a problémát, és rajtuk keresztül eljuttatni az ügyet a döntéshozókig.

Az EU-tagság következtében azonban a legtöbb nemzeti jogszabály csupán átültetése a korábban hozott uniós jogszabályoknak. „Egyes számítások szerint a kilencvenes évek eleje óta az Unió tagállamaiban érvényes szabályok ötven százaléka közösségi eredetű, s ez a szám – a gazdaságra vonatkozó szabályok esetében – a gazdasági és pénzügyi unió beteljesülésével nyolcvan százalékra ugrik majd fel”⁶ – írta Győri Enikő a magyar EU-tagság kezdetén, és számítása beigazolódt.

Az időben való tájékozódás, a jelzés és befolyásolás eszközeit tehát – ha ez az ügyfélnek annyira fontos – a nagyobb távolságra lévő, első körös döntéshozók felé is meg kell tudni teremteni. Meg kell próbálni – többnyire közvetítőkön keresztül – kivinni az ügyfél észrevételét, szándékát, kérdéseit, felvetéseit és igényeit közvetlenül az EU-intézményi döntéshozókhoz. Az ügyfél természetesen itt nemcsak a tagállamot, hanem egyes ágazati szereplőket, érdekképviselői és civil szervezeteket is jelenthet.

Ami az uniós szintű lobbizás intézményi fogadtatását illeti – és ez a folyamat további sajátos jellemzője –, itt a célzott oldalon, vagyis az uniós intézményekben szívesen látják a lobbistát. A jogszabálytervezeten dolgozó tisztviselőnek fontos jelzés, hogy a készülő törvényeknek mely részei számíthatnak kedvező fogadtatásra, vagy futhatnak akadályokba. Így a lobbista áthidalja a távolságot például a brüsszeli bürokrata és a győri kisiparos között.

A 2006-os európai bizottsági *Zöld könyv az európai átláthatósági kezdeményezésről* külön leszögezte: a lobbizás „a demokratikus rendszerek legitim része, függetlenül attól, hogy magánszemélyek vagy vállalatok, civil szervezetek és egyéb érdekképviselői csoportok, vagy harmadik félnek dolgozó cégek fejtik-e ki”. Továbbá, a lobbisták „segíthetnek felhívni az európai intézmények figyelmét a fontos témákra”.⁷ A Lisszaboni Szerződés 8b pontja

⁵ GREENWOOD 2011, 5. Lásd a X. fejezetet.

⁶ GYŐRI 2004, 11.

⁷ Európai Bizottság 2006, 7.

megerősítette azt az elvet, hogy: „(1) Az intézmények a megfelelő eszközökkel biztosítják, hogy a polgárok és az érdekképviselői szervezetek az Unió bármely tevékenységéről véleményt nyilváníthassanak, és azokat nyilvánosan megvitathassák. (2) Az intézmények az érdekképviselői szervezetekkel és a civil társadalommal nyílt, átlátható és rendszeres párbeszédet tartanak fenn. (3) Az Európai Bizottság annak érdekében, hogy biztosítsa az Unió fellépéseinek koherenciáját és átláthatóságát, az érintett felekkel széles körű előzetes konzultációkat folytat.”⁸

Erről írta azt Greenwood, a neves brit EU-intézményi szakértő, hogy az Unió alapvető gyengesége a képviselői demokrácia rá jutó részének hiányosságai. Az EU-polgárok többsége nem szavaz az EP-választásokon, nem vall közös identitást, nincs közös nyelv, amelyek híján viszont hiányosak a civil társadalom és az uniós politikai intézmények közötti kapcsolatok. A helyzetet nehezíti a földrajzi távolság és az EU bonyolultsága. E helyzetben az érdekcsoportok a demokratikus mechanizmusok kiegészítő eszközeiként is jelennek meg.⁹

2. EU-lobbisták és működésük szabályozása

Vannak tehát *EU-lobbisták*, de meddig terjed a mozgásterük? Amikor az EU-lobbizás jogszabályi, vagyis működési környezetét nézzük, mindenekelőtt tudnunk kell, hogy nem tervezőasztalon teremtették, hanem apránként, menet közben alakult ki. Ennek egyik oka, hogy a hajdani Közös Piac kezdeti időszakában alig folyt még lobbizás, így szabályozni sem nagyon volt mit. A lobbisták azzal arányosan aktivizálódtak az EU-intézmények körül, ahogy az integráció mélyült, és az intézmények kompetenciája egyre több kérdésre kiterjedt.

A döntő lökést ebben a folyamatban az egységes belső piacot megteremtő 1986-os Egységes Európai Okmány adta. E szerződésben célul tűzték ki a fizikai határellenőrzés megszüntetését a tagországok közötti áruforgalomban – immár fizikai térben is egyetlen közös piacba emelve az akkor már tizenkét tagország árumozgását. Mindez megkerülhetlenné tette addig kizárólag nemzetállami szinten szabályozott területek százainál a feltételek egységesítését. Ezzel hirtelen megugrott a közösségi szabályozás alá eső területek száma. Ennél is fontosabb, hogy ugyanezen váltás részeként a belső piaci szabályozás többségénél a Tanácsban az egyhangú szavazás helyett a minősített többségi döntéshozatal szabálya lépett életbe.

Különösen ez utóbbi hatott riasztóan az érdekképviselők körében. Azzal ugyanis, hogy a közösségi döntéshozatal rendszerében visszaszorult a vétőjog, egyre több kérdésben megszűnt a tagállami döntés kizárólagossága. Így már nem jelentett garanciát, ha egy üzleti vagy fogyasztóvédelmi törekvést az érdekvédők elfogadtattak a tagállamukban. Szükségessé vált az EU-szintű döntéshozatal befolyásolása is.

Az Egységes Európai Okmány elfogadása után a lobbisták száma hamarosan megsokszorozódott Brüsszelben, és az 1990-es évek végén fokozatosan elindult a szabályozás folyamata is.

⁸ Lásd: Lisszaboni Szerződés.

⁹ Lásd GREENWOOD 2011, 1. kötet 12. fejezetét.

2.1. A lobbizás európai uniós szabályozása

A lobbizás szabályozása jellemzően három célt szolgál: ne kerüljön sor visszaélésre az információk gyűjtése vagy a döntéshozók meggyőzése során, vagyis ki kell zárni a korrupciót. Legyen egyértelmű a döntéshozókhoz való hozzáférés feltételrendszere, illetve átlátható a közvélemény számára is a két fél közötti kapcsolatfelvétel és interakció. Értelemszerűen ugyanezen elvek érvényesítését szolgálják az Európai Unióban is apránként megjelenő szabályozási lépések. Először annak igénye merült fel, hogy hasznos lenne egy közös nyilvántartás az intézményeket megkereső lobbistákról. De kezdetben nem annyira a lobbisták vagy éppen az őket fogadók „megfegyelmzése” végett, hanem a bizottsági tisztviselők tájékoztatására, azért, hogy az utóbbiak tudják, hogy kivel állnak szemben.

Mindezek mögött hosszú időn át az a bizottsági törekvés állt, hogy meg akarták őrizni az EU-lobbizás spontán jellegét. Kerülték a szigorú szabályozási környezetet, mert úgy vélték, hogy ez riasztóan hathat rájuk. Az átláthatóság jegyében viszont – tudni és tudatni, hogy tulajdonképpen ki mindenki egyeztet kivel és miről az uniós intézményekben – kezdett valós igénnyé válni a nyilvántartás és az átfogóbb szabályozás formalizálása. Az átláthatóságot nem véletlenül említjük. Először ugyanis az 1999-ben hivatalba lépett *Romano Prodi* vezette Európai Bizottság tűzte kiemelt elszántsággal napirendre a nagyobb átláthatóság, valamint a civil társadalom felé nyitás egymással párhuzamos politikáját. Ennek előzménye az volt, hogy Prodiék elődje, a *Jacques Santer* vezette Bizottság 1999 márciusában egy általános bizalmi válság közepette lemondani kényszerült. Prodi teljes tisztulást, átláthatóságot és a nyitást hirdetve vette át funkcióját, és ennek egyik leglátványosabb megnyilvánulása a 2001-es *Fehér könyv az európai kormányzásról* volt. A fehér könyv alap gondolatai: „[e] rösebb együttműködésre van szükség a regionális és helyi hatóságokkal és a civil szervezetekkel...”; valamint: „[a] szakszervezetek és a munkaadói szövetségek fontos szerepet töltenek be...”; végül „[a]z EK szerződése megköveteli a Bizottságtól, hogy javaslatai előkészítésekor folytasson párbeszédet az üzleti élet vezetőivel és a munkavállalókkal...” – olvashatók egyebek között a dokumentumban.¹⁰ Ez sokak szerint meghívással is felért a lobbisták felé.

2001-ben felállt az első önkéntes regisztrációs felület, a CONNECS (*Consultation, the European Commission and Civil Society*). A CONNECS az Európai Bizottság által fenntartott és online regisztráción alapuló adatbázis volt az európai szinten működő és az európai ügyekbe beleszólni kívánó civil szervezetekről.¹¹ Mint látszik, még nem külön lobbinylvántartásról volt szó, hanem mindenkiről, aki az európai ügyekbe beleszólni kíván, értelemszerűen beletartoztak ebbe a lobbisták is.

A Prodi-bizottságot követő Barroso-bizottság 2005 novemberében bejelentette az úgynevezett Európai Átláthatósági Kezdeményezést, amit aztán 2006 májusában követett az ugyanezen címen kiadott bizottsági zöld könyv is.¹² Az utóbbi minden korábbinál átfogóbban definiálta az *EU-lobbista* fogalmát. Leszögezte, hogy „a lobbizás mindazon tevékenységekre értendő, amelyek célja az európai intézmények politikaalkotási és döntéshozatali folyamatainak befolyásolása. Ennek megfelelően a lobbista az ilyen tevékenységet kifejtő személy, aki a legkülönfélébb szervezetek keretében működhet, például közpolitikai

¹⁰ European Commission 2001, 1–3.

¹¹ ARATÓ 2005, 109.

¹² Európai Bizottság 2006, 9.

tanácsadóknál, jogi cégeknél, nem kormányzati intézményeknél, agytrösztöknél, elemző központoknál, vállalati lobbirészlegeknél vagy kereskedelmi szövetségeknél.”¹³

A zöld könyv azonban azt is leszögezte, hogy ha a lobbisták hozzá szeretnének járulni az EU politikájának javításához, akkor „a közvéleménynek tisztában kell lennie ezek európai intézményekre gyakorolt hatásával”.¹⁴ Más szóval: működésük átlátható kell hogy legyen. A Bizottság 2008. június 23-án elkezdte működtetni az önkéntes *európai átláthatósági nyilvántartást*, amibe alig több mint egy év alatt mintegy 3000-en regisztráltak. Az már csak fokozatosan derült ki, hogy ezek pontossága sokszor kérdéses volt. Akadt példa arra, hogy egy kisvállalkozás próbálta nagy cég benyomását kelteni, máskor fontos piaci szereplő hallgatott el érdemi információkat önmagáról. A 2009-től hivatalba lépett második Barroso-bizottság igyekezett több energiát fordítani a bejegyzések ellenőrzítésére. Egyúttal kiemelt célkitűzéssé vált a Bizottság és a Parlament lobbistaregisztereinek egységesítése. Az erőfeszítés nem maradt eredménytelen. 2011 óta az EP és a Bizottság közösen tart fenn egyetlen átláthatósági nyilvántartást, amelyhez 2014-től megfigyelőként a Tanács is csatlakozott. A Bizottság önként annyit szigorított, hogy EU-biztos, biztosi kabinettag vagy bizottsági főigazgató kizárólag a nyilvántartásban regisztrált lobbistát kész fogadni.

További törekvés volt a bizottsági munkatársak – különösen a vezetőik – lobbizáshoz való viszonyának a meghatározása. Ez rögtön a Prodi-bizottság hivatalba lépésekor téma volt, miután az előző bizottságban iparpolitikai biztosként dolgozó Martin Bangemann – alig negyedévvel a mandátuma megszűnte után – munkát vállalt a spanyol Telefónica igazgatótanácsában, ami hatalmas felhördülést váltott ki. Válaszul a Prodi-bizottság 18 hónapos kivárára kötelezett minden, funkcióját elhagyó biztost, mielőtt az üzleti szférában helyezkedne el. A Juncker-bizottság 2018 januárjában elfogadott új belső etikai kódexében mindezt két évre növelte a biztosok, háromra a Bizottság elnökei számára, azzal a megszorítással, hogy ha egy biztos a korábbi területéhez kapcsolódó területen kíván munkát vállalni, akkor két éven túl is ki kell kérnie az etikai bizottság véleményét.

Ami a lobbistákat illeti, a nagyobb brüsszeli szövetségek már jó ideje szigorú etikai kódexet íratnak alá tagjaikkal, amit ha megszegnek, elvesztik a jogot, hogy a szövetséget használják referenciaként. A Bizottság ehhez már 1992-ben – az Egységes Európai Okmányt követő *lobbistainvázió* láttán – megfogalmazott bizonyos elvárásokat. Eszerint a lobbistának őszintén kell eljárnia, és mindenkor nyilvánvalóvá kell tennie az általa képviselt érdeket, vagyis azt, hogy kinek dolgozik. Nem terjeszthet félrevezető információt, és információszerezés vagy kedvező elbánás elérése érdekében „nem ajánlhat fel ösztönzőket”.¹⁵

Ezek az elvárások – másokkal együtt – az 1990-es évektől kezdődően mindig megjelentek a nagyobb szövetségek kódexeiben. Az Európai Lobbisták Szövetsége (*EPACA*) például tizenkét pontban foglalta össze az etikai követelményeket, köztük olyan kitételekkel, mint hogy a lobbistának „tisztelőben kell tartania és diszkréten kell kezelnie a rábízott bizalmas információkat”, illetve „tilos az EU-intézményektől szerzett dokumentumok másolatait anyagi ellenszolgáltatás fejében másoknak átadni”.¹⁶ Mára tovább bővítették az etikai követelményeket, számuk most már huszonkettő.

¹³ Európai Bizottság 2006, 6.

¹⁴ Európai Bizottság 2006, 7.

¹⁵ Idézi az Európai Bizottság 2006, 9.

¹⁶ *EPACA Code of Conduct* (s. a.).

Problémát jelent azonban, hogy nagyon esetleges az EU-intézmények mellett dolgozó lobbisták csatlakozása bármelyik szövetséghez. Emellett nehéz szankcionálni azokat, akik vétenek a kódexben foglaltak ellen. A Juncker-bizottság ezért is szánta el magát arra, hogy szakít a spontán lobbizás prioritásával, és 2016 szeptemberében a testület EU-intézményközi (bizottsági, parlamenti, tanácsi) megállapodásra terjesztett elő javaslatot. Ebben már mindhárom intézmény vonatkozásában az európai átláthatósági nyilvántartásban történő regisztráláshoz kötötte a kívánt tisztviselők elérhetőségét.¹⁷ Hozzá tették továbbá, hogy a kódexsértés a nyilvántartásból való törlést is eredményezheti.

A bizottsági javaslat több szempontból érdekes. Részint ez az első átfogó, valamennyi uniós intézményre egységes ügykezelést indítványozó tervezet. Másrészt ad egy tovább részletezett meghatározást arról, hogy kiket lehet EU-lobbistának tekinteni. „A jelen megállapodás olyan tevékenységekre vonatkozik, amelyek bizonyos érdekek elősegítését szolgálják azáltal, hogy kapcsolatba lépnek a három uniós intézmény bármelyikével, annak tagjaival vagy tisztviselőivel azon célból, hogy befolyásolják valamely politika vagy jogalkotás alakítását vagy végrehajtását vagy az intézmények közötti döntéshozási folyamat egészét.”¹⁸ Harmadrészt a javaslat egy további pontja arról is tételes felsorolást ad, hogy kiket kíván a jövőben kizárni a lobbikategóriából, és egy sor olyan szervezetet, így egyházakat, államigazgatási szerveket, helyi önkormányzatot is megnevez, amelyeket korábban még a lobbisták közé soroltak.¹⁹ 2019 januárjában az Európai Parlament plenáris ülése támogatta a javaslatot. Az intézményközi megállapodás vitája azonban még mindig tart. A Bizottság szeretné elérni, hogy bizonyos hivatali beosztáson felül mindhárom intézménynél megkövetelhető legyen, hogy csak regisztrált lobbistával folytathatnak egyeztetést. Az EP oldalán attól tartanak, hogy egy ilyen szabályozás korlátozhatja a képviselők mandátumát, ami miatt itt esetleg csak önkéntes szabálykövetésről lehet szó.

2.2. Kik lobbiznak és miért?

Az Európai Közösség megalkotói kezdetben annyira nem számoltak alulról spontán szervező-dő külső – nem kormányzati és nem is pártpolitikai – érdekképviseléssel, hogy a munkaadói, munkavállalói, egyéb polgári öntevékeny észrevételek egyfajta becsatornázására a Római Szerződésben az EU-intézményi triász mellé külön érdekképviseleti szervezetet állítottak fel: az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságot (EGSZB).²⁰

Érdekes módon az EGSZB sohasem vált tényleges lobbiszervezetté, aminek oka döntően a korábban bemutatott tagállami kinevezés. Emiatt ugyanis a *bázis* szintjén kevesen vélik az EGSZB tagjait az ő érdekeiket közvetlenül képviselő *kijáróknak*.

Közösségi szintű érdekvédelmi szervezetek azonban megjelentek már az Európai Közösség megalakulásakor is. Ilyen a mezőgazdasági érdekek korai (1958-as) képviselőte – összhangban azzal, ahogy a közös agrárpolitika is hamar kezdett formát öltetni, amiből mára a COPA/COGECA (*Committee of Professional Agricultural Organisations, General Confederation of Agricultural Cooperatives*) alakult ki. 1962-ben indult a fogyasztók

¹⁷ European Commission 2016, 5. és 7. cikk.

¹⁸ European Commission 2016, 3. cikk 1. pont, 4.

¹⁹ European Commission 2016, 3. cikk 4. pont, 5.

²⁰ Lásd részletesen a kötet VII. fejezetében.

védelmét célzó civil szerveződés, a BEUC (*European Consumer Organisation*), ami ma is működik. Mellesleg mindkettőjük megalakulásában tevőleges segítséget nyújtott a Bizottság, aláhúзва azt a megállapítást, hogy itt a lobbistát nemcsak eltűrik, de többnyire szívesen is látják, és ha kell, segítik is.

Néhány, az évek során kialakult, befolyásos brüsszeli lobbiszervezet

ERT: Gyáriparosok Európai Kerekasztala (*European Round Table*). 45 tagja van, 1983-ban alakult. Minden tagállamból az ottani gazdasági élet meghatározóbb cégeinek a vezetőit hívják meg. Magyar tag: Hernádi Zsolt, a MOL vezérigazgatója. (www.ert.eu)

BusinessEurope: az európai uniós munkaadók szövetsége. Valamennyi EU-országból, plusz az Európai Gazdasági Térség 4 országából összesen 39 szervezet van jelen. Magyar tag: a Munkaadók és Gyáriparosok Országos Szövetsége. (www.busesseurope.eu)

EUROCHAMBRES: Az Európai Kereskedelmi és Ipari Kamarák Szövetsége, 46 nemzeti szövetség 1700 kereskedelmi kamara és 20 millió vállalkozás, 120 millió munkavállaló képviseletében. Magyar tag: Magyar Kereskedelmi és Iparkamara. (www.eurochambres.eu)

AMCHAM: európai érdekeltségekkel bíró, amerikai anyagcégekhez tartozó vállalatok – összesen 155 cég – érdekeit képviseli. (www.amchameu.eu)

COPA/COGECA: európai farmerek és szövetkezetek szövetsége. A COPA – Mezőgazdasági Szervezetek Bizottsága (*Committee of Professional Agricultural Organisations*) – 1958-ban alakult. Jelenleg 60 teljes jogú agár-érdekvédelmi tagszervezete van az EU-országokból, ami kiegészül 36 partnerszervezettel. Magyar tag: Nemzeti Agrárgazdasági Kamara. (www.copa-cogeca.be)

COGECA: A Mezőgazdasági Szövetkezetek Konföderációja (*General Confederation of Agricultural Cooperatives*) 1959-ben kezdte működését. Az EU-országokból 35 szervezet teljes jogú tag, és 36 partnerszervezetük van. Magyar tag: Nemzeti Agrárgazdasági Kamara. (www.copa-cogeca.be)

UEAPME: Kézművesek és Kis- és Közepes Vállalatok Európai Uniója (*Union Européenne de l'Artisanat et des Petites et Moyennes Entreprises*). A tagszervezetekből 67 szervezet a tagja, 12 millió vállalat és 55 millió munkavállaló érdekeit képviselve. (<https://ueapme.com>)

CEPLIS: Szabadúszók Európai Tanácsa (*European Council of the Liberal Professions*). (www.ceplis.org)

ETUC: Európai Szakszervezetek Konföderációja (*European Trade Union Confederation*). 1973-ban alapították, 39 országból 89 nemzeti szakszervezeti szövetség a tagja, 45 millió munkavállaló képviseletében. Magyar tag: Független Szakszervezetek Demokratikus Ligája, Munkástanácsok Országos Szövetsége, Magyar Szakszervezeti Szövetség, Szakszervezetek Együttműködési Fóruma, Értelmiségi Szakszervezeti Tömörülés. (www.etuc.org)

EUROCADRES: köztisztviselők és magáncégeknel dolgozó tisztviselők európai tanácsa (*Council of European Professional and Managerial Staff*). 1993-ban alakult, az ETUC társult szervezete, mintegy 6 millió tisztviselő képviseletében. (www.euocadres.eu)

CEC: Európai Tisztviselők Konferenciája (*Congres des Cadres Européens*). (www.cec-managers.org)

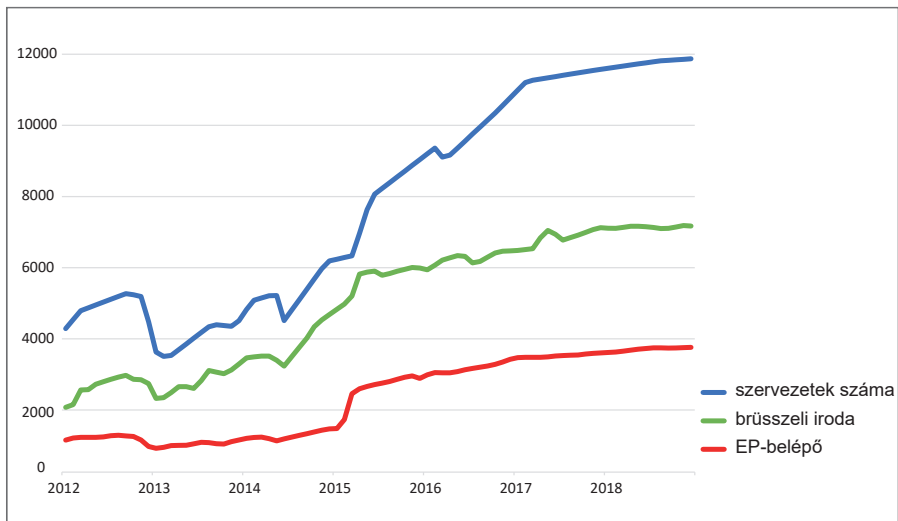
CEEC: Közszolgálatot ellátó vállalatok és munkavállalók európai központja (*European Centre of Employers and Enterprises Providing Public Services and Services of General Interest*). Az általuk képviselt terület egyebek között a központi és helyi közigazgatás, az egészségügy, az oktatás, a hulladékgazdálkodás, a vízellátás stb. (www.ceep.eu)

EEB: Európai Környezetvédelmi Iroda (European Environmental Bureau). 1974-ben alakult, 140 tagszervezete 33 országból és további 6 együttműködő országból származik. (<http://eeb.org>)

BEUC: Fogyasztói Szövetségek Európai Irodája (Bureau Européen des Unions de Consommateurs). 1962-ben alakult, 32 európai országból 43 szervezetet tagja. Magyar tag: Fogyasztóvédelmi Egyesületek Országos Szövetsége. (www.beuc.eu)

COFACE: Családok Európai Szervezetének Konföderációja (Confederation of Family Organisations in the European Community). Eredetileg a Családjogi Szervezetek Nemzetközi Uniójának európai akciócsoportjaként kezdte működését, majd 1979-ben önállósult.

A brüsszeli lobbistarobbanás tehát az 1986-os Egységes Okmány után indult be. A 2000-es évek közepén *Siim Kallas*, akkori EU-biztos több beszédében is 15 ezerre becsülte az EU-intézményi lobbisták tényleges számát,²¹ ezt utóbb sokan átvették, de sohasem bizonyították. Pontosabb mérésre adott módot a bizottsági és az európai parlamenti nyilvántartás egyetlen listába történő 2011-es összevonása. A mellékelt ábra mutatja, hogy csupán az itt regisztrált lobbisták száma 2012–2018 között mintegy megháromszorozódott, és közel jár a 12 ezerhez. Eközben a *Corporate Europe Observatory* 2014-ben már mintegy 30 ezerre becsülte a brüsszeli lobbisták számát.²²



1. ábra

Az EU-lobbizás növekedése 2012–2018 között

Megjegyzés: Kék: a szervezetek száma, zöld: akiknek van Brüsszelben irodája, piros: akiknek van parlamenti belépője is. Az EU-lobbistáknak csak mintegy 60%-a tart fenn irodát Belgiumban. 25%-uk Hollandiából, 15%-uk a szomszédos országokból dolgozik.

Forrás: Lobbyfacts.eu (s. a.) az Európai Bizottság EU Transparency Register alapján

²¹ GREENWOOD 2011, 11.

²² TRAYNOR 2014.

1. táblázat
A regisztrált lobbiszervezetek 2018-ban

Szervezet típusa	Száma (db)
Professzionális lobbicégek	1268
Üzleti érdekeket képviselő csoportok	4938
Munkavállalói érdekeket képviselők	882
Civil szervezetek	3123
Think tankek	920
Vallási érdekképviselők	50
Egyéb területi, regionális, önkormányzati érdekképviselők	594
Mindösszesen	11 775

Forrás: Lobbyfacts.eu (s. a.) az Európai Bizottság EU Transparency Register alapján, lásd: [Átláthatósági nyilvántartás](#)

A lobbiszervezetek valós száma akkor sejthető, ha figyelembe vesszük azt is, hogy az EU-intézményi lobbisták egy jelentős köre voltaképpen nemzeti lobbistaszövetségek európai szövetségese. Azaz többszörös halmozódásról van szó.

Még egy érdekességre hívjuk fel a figyelmet: az első önkéntes regisztrációk idején (a 2001-ben indult CONNECS-nél) az üzleti lobbiképviselők aránya még kétharmados volt. Ma már csak 50% körüli. Növekedésnek indult azonban a civil szervezetek száma, amelyek sokféle társadalmi érdekképviselést lefednek a fogyasztó- és környezetvédelemtől az állatbarátokon át a családvédelemig. Jelenleg ők a második legnépesebb érdekképviselői csoport, nyomukban a hivatásos lobbiirodák terjedésével. Ennek oka az, ahogy bővül az EU-tagság, mélyül az integráció, összetettebbé válik az EU-joganyag, úgy válik szakértelmet, kapacitást és tapasztalatot igénylő iparággá a brüsszeli lobbizás.

3. Az EU-lobbizás jellemző megjelenési formái

Mint láttuk, az EU-integráció mélyülése maga után vonta a közösségi kompetenciák bővülését és vele a tagállami szereplőknél azt az igényt, hogy részükről a tájékozódás, valamint a tájékoztatás ne álljon meg a nemzeti döntéshozók szintjén, hanem a kérdés és az üzenet jusson el uniós szintre is.

A lobbizás nemzetitől eltérő jellege a tevékenységi formák nemzetieket messze meghaladó sokféleségében is tetten érhető. Vannak, akik szerződést kötnek kinn lévő érdekképviselőkkel, hogy azok lássák el az ő ügyük gondozását is. Ez lehet a témára már korábban szakosodott EU-szintű ernyőszervezet, és lehet hivatásos, *bármivel* foglalkozó lobbiiroda, amely ezután felveszi közvetlen teendői közé az új ügyfél képviselőjét is. Ha az előbbi, akkor a lokális észrevételt még be is kell oda vinni úgy, hogy az ne vesszen el a többi alulról érkező felvetés között.

A professzionális irodák előnye a tájékozódásban van: a sokéves jelenlét, a kapcsolatrendszer, a rutinos eligazodás a bonyolult intézményi rendszerben, a folyamatok követéséből adódó *intézményi emlékezet* mind segítenek az újdonságok felismerésében, az információk

gyors megszerzésében. Hátránya – brüsszeli érdekvédelmi ernyőszervezetnek képest – a ráhatás viszonylagos gyengesége. Az utóbbi észrevételeire ugyanis uniós jogalkotói körökben jobban odafigyelnek, EU-szintű vélemények összegzését véelve fellépésük mögött.

Vannak nagy szakembergárdával működő, tekintélyes *vegyes* lobbiirodák is, amelyek méretük és közismerten nagyobb volumenű ügyfélkörük miatt valahol e kettő között helyezkednek el: nem profilérdekre szakosodott nagy ernyőszervezetek, intézményi oldalon méretük miatt mégis odafigyelnek rájuk. Ilyen például az Európában érdekeltiségekkel bíró amerikai cégeket képviselő brüsszeli *Amcham Europe*.

A fenti opció alternatívája, ha az ügyéért aggódó kliens maga telepít állandó érdekképviselőt az EU-intézmények közelébe. Ez történhet úgy, hogy egymaga teszi, vagy összeáll a témában érdekelt további potenciális kliensekkel.

Mindkét opciónak vannak gyengéi. Az elsőnél (a közvetlen egyéni – netán lobbiirodán keresztül történő – lobbizásnál) ha súlyt akar szerezni ügyének, akkor partnerlobbistákat kell találnia, hogy meghallják őket. Mindez nehézkes és sok koordinálást igényel. A másodikonál (az ernyőszervezeten át történő fellépésnél) az EU-szintű lobbiszervezeten belül kell tudni figyelmet és támogatást kiharcolni, hogy ott majd érdemben vigyék tovább az ügyét.

Brüsszelből nézve – Hogyan dolgozik egy brüsszeli lobbista?

A leggyakoribb módszer ma is a személyes találkozó kérése. Mint utaltunk rá, a lobbistának attól nem kell tartania, hogy nem állnak vele szóba: Brüsszelben fontos közreműködőnek tekintik a lobbistát, és ezért az ajtó többnyire nyitva áll előtte. De a szakmabeliek azért tudják, hogy nem árt előzetesen az általuk képviselt ügy fontosságát és a megcélzott döntéshozó elfoglaltságát figyelembe venni. Enélkül ugyanis megeshet, hogy egy, a döntéshozó szempontjából marginálisnak minősülő ügy (cég, szektor, érdekcsoport stb.) képviselője esetleg hosszabb időt kénytelen várni, mire időpontot kaphat, és esetleg akkor is csak pár percet.

Akad ellenkező példa is, amikor a jogalkotó érzi már-már megtisztelve magát a lobbista megkeresésétől. Őry Csaba például a 2009–2014 közötti európai parlamenti ciklusban a néppárti frakció magyar tagja volt, és jelentésteveője lett egy új – a munkahelyi fényártalmak kivédését célzó – munkavédelmi jogszabálynak. Még a szakbizottsági szintű egyeztetések idején történt, hogy asszisztense jelezte neki: telefonon keresték az Egyesült Államokból. Kiderült, hogy az egyik optikai eszközök és fényforrásokat forgalmazó amerikai óriáscég képviselője kért időpontot, hogy személyesen ismertethesse cége álláspontját a kérdésben. Mint minden lobbista, ő is kapott fél órát. Mr. X fel is ült egy New Yorkból induló repülőre, és a megadott napon kopogtatott Őry képviselő úr ajtaján, hogy 30 percen ismertesse a készülő EU-szabály kapcsán az általa képviselt szektor amerikai szempontjait.

Nem ritka – főként vezető beosztású intézményi tisztviselő esetében –, hogy nem a lobbista megy hozzá, hanem a szektor/ágazat/társadalmi csoport stb. valamely szervezete hívja meg egy témába vágó rendezvényre *vendégelőadónak*. Ez persze csak akkor működik, ha a meghívó szervezet (a felajánlott rendezvény jelentősége és a téma fontossága) valóban egybevág mondjuk egy bizottsági főigazgató, netán biztos érdeklődésével. De ha a *brüsszeli ember* elfogadja a meghívást – ami azért nem ritka, a biztosoknak például kötelességük is a gyakori személyes szereplés, hogy *levigyék* a bizottsági munkát és álláspontot a *valós élet szintjére* –, akkor jó eséllyel minimum azt a panelt végig fogja

ülni, amiben maga is szerepel. Mindez kiváló alkalom a meghívóknak, hogy nem fél órában, hanem esetleg másfél-két órán át adagolják a meggyőzni kívánt vendégnek az általuk preferált prioritásokat.

Az utóbbi lobbizási módszer egy sajátos válfaja, amikor a meghívók kiemelkedően figyelmes vendéglátásukkal mintegy megpróbálják lekenyerezni a fontos vendéget. Itt azonban nem árt szem előtt tartani ugyanazt a tanulságot, ami miatt a megvesztegetésnek sincs gyakorlati értelme az EU jogalkotási folyamata során. Az EU-intézményi döntéshozás sohasem egy-két kulcspozícióban lévő személytől függ, hanem szereplők sokaságától. Egy példa: 1995 és 2004 között az osztrák *Franz Fischler* volt az Európai Bizottság agrárbiztosa. Az 1998-ben kezdődött új csatlakozási tárgyalások fényében a kelet-európai gazdaszövetségek körében különösen nagy jelentőséget tulajdonítottak annak, hogy milyen feltételeket szabnak az új tagországoknak a taggá válás után. Az egyik keleti szakmai szövetség konferenciaebédre hívta az osztrák biztost. Elfogadta. Lezajlott a konferencia, majd a – helyi szemtanúk szerint – bizánci gazdagságú és ingyencsúgú étkezés, amelynek során a vendéglátók újra és újra igyekeztek emlékeztetni az osztrák EU-biztost igényeikre. Fischler meleg szavakkal köszönte meg a meghívást és a vendéglátást, majd a jelenlévők köréből származó legenda szerint sokatmondóan megjegyezte: „Azt ugye tudják, hogy nagyon sok ilyen ebédet kell még adniuk, ha azt akarják, hogy a döntéshozás valamennyi résztvevőjét – a bizottság tagjait, a tagállamok minisztereit, az EP képviselőinek többségét – a maguk érdekei felé hangolják [...]?”

Brüsszselből nézve – Mivel próbál hatni a jogalkotóra egy EU-intézményi lobbista?

Az érveivel. A közfelfogásban akad még olyan vélekedés, hogy – amiként régen az Egyesült Államokban, az Európai Unióban is – aki igazán biztosra akar menni, az végső eszközként személyes „ajándékot” is meglebegtet az uniós tisztviselő előtt. Ennek kapcsán hadd emlékeztessünk, hogy az elmúlt 25 évben egyetlen brüsszeli lobbista korrupciós botrány sem volt. Az egyetlen kivétel egy oknyomozó újságírók által fabrikált fiktív megvesztegetési ajánlat volt, aminek csapdájába bele is esett néhány román EP-képviselő, akik azóta már rács mögött vannak, és akiken akkor sem, azóta sem győz csodálkozni a szakma, hogy miként feledkezhetek meg arról, hogy profi lobbista sose tenne ilyet, mert ahhoz borítékok százaira lenne szüksége.

A kellő kapacitással rendelkező profi lobbiszervezet nem borítékot, hanem tanulmányt, elemzést visz magával, amiben igyekszik meggyőzni a döntéshozásban részt vevőket szempontjai igazáról. Attól nem kell tartani, hogy a jogalkotót kizárólag egyféle szempontok szerint behálózzák majd: fontos ügyekben mindig minden oldal mozgósít, például a gyártó is, meg a fogyasztóvédő is.

2018 nyarán az ilyen lobbiervek látványos összecsapásának vált ismert esetévé a szórakoztatóipari szerzői jogok 2001-es – utána az internet korában végletekig elavult – közösségi szabályozásának reformját célzó jogszabálytervezete. Az Európai Parlament elé került bizottsági előterjesztésben még érezhetően a szerzői jogaik maximális védelmében érdekelt neves szerzők befolyása érvényesült (még Paul McCartney is nyílt levélben fordult az uniós törvényhozókhoz), és ennek hullámai kezdetben az EP jelentéstevevőjének álláspontját is inkább meggyőzni látszottak. Az EP-képviselők egy kritikus

tömege azonban – akikre láthatóan inkább hatottak a szerzői jogi korlátozás lehetséges következményeitől tartó, például internetes nagy szolgáltatók figyelmeztetései – fellázadt, és a szükséges aláírást összegyűjtve plenáris ülés elé vitte a kérdést, hogy bírja-e még a jelentéstevő (*Axel Voss*, német néppárti képviselő) az EP felhatalmazását. A plenáris ülés pedig 318 szavazattal 278 ellenében úgy döntött, hogy nem az alkotókat pártoló Vossnak ad igazat, és emiatt az egész parlamenti vitát újra kellett kezdeni. Az érvek háborújából (amihez az utolsó hetekben lobbisták százainak mailjei, üzenetei szolgáltattak muníciót) az elektronikus média került ki győztesen. (Boríték nélkül is.)

3.1. Intézménycentrikus vagy folyamatkövető? – Az EU-lobbizás módszerei

Korábban már említettük, hogy egy-egy új európai uniós jogszabály megalkotásánál – például a kozmetikumok gyártásánál és tesztelésénél az állatkísérletek betiltásáról – nincs egyetlen „megdolgozandó” felelőse a kérdésnek. A tervezetet az Európai Bizottságnál írják, utána pedig 28 tagország kormányának, esetenként parlamentjének is eltérő álláspontja módosíthatja az eredeti javaslatot sokféle irányba, sokféle módon. Ugyanez történik a Tanáccsal párhuzamosan az Európai Parlament 751 képviselője között is. Többek között ezért is jellemző a korrupció sem a brüsszeli lobbizásra: a döntési folyamat túl sokszereplős ahhoz, hogy értelme legyen.

A kisebb lobbista cégek és irodák úgy próbálnak úrrá lenni a komplex helyzeten, hogy meg sem kísérik a rengeteg szereplőt feltételező folyamat egészét befolyásolni, hanem annak csak egyik fázisára koncentrálnak – például az Európai Parlamentre, ahol elvben még megállítható vagy legalábbis módosítható egy készülő jogszabály.

Ha egy lobbista regisztrált, akkor a Parlamentben állandó belépési engedélye és szabad mozgása van. Ha ügyes, kiépíthet kapcsolatokat az adott dosszié parlamenti felelőseivel, esélyt teremtve ahhoz, hogy a neki fontos módosítás bekerüljön az EP-álláspont tervezetébe. Ezzel azonban sok további tényező továbbra is nyitva marad. Arra például nincs garancia, hogy mindezt az EP szakbizottsága, még kevésbé, hogy plenáris ülése is meg fogja szavazni. Továbbá, ha az utóbbi el is fogadja, tanácsi (tagállami, kormányzati többségi) ellenkezés bármikor útját állhatja.

Mindezek alternatívája a folyamatszemléletű lobbizás. A brüsszeli jogalkotás várható menetrendje ismert a megelőző politikai vitákból, és a Bizottság által közzétett éves munkatervből is. Ha a lobbista kellően tájékozott, akkor a Bizottságnál még meg sem kezdték a vonatkozó tervezet elkészítését, amikor ő már az adott témában releváns felvetéssel, dossziéval vagy konferenciameghívással jelenik meg.

Mire a jogszabálytervezet megszületik, a jó lobbisták a fontosabb tagállami álláspontokat is ismerik. Tudják, hogy mikor lehet hasznos a német vagy a spanyol vagy más EU-képviselők környékén tájékozódni. A kevésbé befolyásos lobbisták a Tanácsot érdemben nem befolyásolhatják, inkább tájékozódni tudnak itt. Hiszen a tagállami álláspont a nemzeti kormány és a nemzeti parlament szintjén dől el. A nagyobb lobbiszervezetek csápjai már esetleg elérhetnek fontosabb nemzeti minisztériumokig is.

Az Európai Parlamentnél a folyamatszemlélet abban segít, hogy a jogalkotás ívét figyelő lobbista már az európai bizottsági előkészületi szakaszban felveszi a leendő EP-képviselőkkel a kapcsolatot, és előzetesen megágyaz a bizottsági javaslat parlamenti fogadtatásának.

A folyamatszemplélet elviekben egyetlen számítógép mögött ülve is értelmezhető. De ahhoz, hogy ebből a terepen is érzékelhető ráhatás legyen, sok felkészült munkatárs kell, akik könnyen mozgósítható ismeretségek sorával rendelkeznek. Utána indulhat a gépezet telefonon, levélben, valamint személyes találkozók útján. Mindez állandó jelenlétet és folyamatos kapcsolatkarbantartást feltételez, amit csak a nagy lobbierodák engedhetnek meg maguknak.

3.2. Néhány szó az intézményesített konzultációról

Korábban utaltunk rá, hogy az Európai Közösség létrehozásakor a civil érdekek becsatornázására a Római Szerződés felállított egy nem kormányzati érdekképviselői intézményt, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságot. Jeleztük azt is, hogy a testület tagjai egyfelől valóban a küldő ország munkaadói, szakszervezeti és – egyharmad részben – civil szféráját képviselik, ám a konkrét tagokat a kormány nevezi ki. Mindezek miatt – jóllehet, az EGSZB-nek érdemi megszólalási jogokat biztosít a szerződés – a kompetenciájába tartozó jogalkotási ügyeknél az Európai Bizottságnak kötelező kikérnie a véleményüket. Klasszikus értelemben vett lobbifunkciót az általuk képviselt társadalmi réteg többnyire mégsem tulajdonít neki. És valóban, mindez már nem a spontán, alulról jövő lobbizás, hanem az Európai Bizottság által menedzselte konzultációs mechanizmusok része.²³

1994-ben létrehozták az Európai Régiók Bizottságát is. Ennek is 350 tagja van, akik helyi és regionális szinten megválasztott képviselők. Helyzete hasonló az EGSZB-hez. Ennek is komoly lehetősége van a jogalkotási folyamat követésére: a *helyi és regionális önkormányzatokat* érintő témákkal kapcsolatos jogszabályok kidolgozásakor az EU-intézményi oldalnak konzultálnia kell vele. Brüsszelben ennek ellenére közel 300 régió vagy nagyvárosi önkormányzat saját irodával képviselteti magát. Ami arra utal, hogy a képviselni óhajtott bázis ennek is inkább tulajdonít politikai funkciót, mint tényleges *kijáró* szerepkört.

Még jellegzetesebb az intézményesített érdekképviselői egyeztetés, a szociális párbeszéd, ezen belül is a Nizzai Szerződés által bevezetett évenkénti, úgynevezett háromoldalú szociális csúcs. A szociális csúcst a márciusi EU-csúcs előtt tartják. Résztvevői az Európai Bizottság és az Európai Tanács elnökei, a soros EU-elnökségi ország legfelső vezetője, valamint az *európai szociális partnernek* minősített európai érdekképviselői szövetségek. Találkozóik témája a makrogazdaság helyzete, a foglalkoztatás kérdése, a szociálpolitikával összefüggő kérdések, valamint az oktatás-képzés témaköre.

A háromoldalú szociális csúcs sajátos elegye a gazdasági-szociális lobbizás bizonyos fajtájának és a politikai egyeztetésnek. Tény, hogy ezeken a találkozókon a legbefolyásosabb lobbiszövetségek legfelső vezetői kapnak alkalmat arra, hogy az EU-intézmények politikai szintű vezetőivel találkozzanak. Másfelől, az ilyen jellegű egyeztetés mégsem a klasszikus értelemben vett lobbizás, úgynevezett *kijárás*, hiszen politikai szinten, általános összefüggésekben esik szó amúgy fontos kérdésekről. Ezek inkább már a napi tényleges lobbitevékenység során felmerülő témák politikai szintű kereteit, feltételeit érintő egyeztetések. Összefügg a *napi lobbizással*, hat is rá, de nem azonos vele, hanem az intézményi konzultációs mechanizmus fontos eleme.

²³ Erről részletesebben lásd a kötet III. fejezetét.

Összegzés

Az EU-szintű lobbizás tartalmát tekintve nem különbözik a klasszikus, nemzeti lobbizástól, hiszen előbbihez hasonlóan magában foglalja az információközvetítés és a *kijárást* stációit. Formai oldalról azonban egyedi, mert a többszintű kormányzati rendszer számos intézményének többnyire nagyszámú felelőseivel érintkezve tekinthető csak biztosítottnak a képviselni óhajtott szempontok érvényesítése. További sajátossága, hogy a képviselt ügyfél és a megkeresett döntéshozó között fizikailag is nagy a távolság, emellett az esetek nagy részében az információ több csatornán és több szinten formálódik. Az EU-lobbizásnak különlegessége azonban, hogy a tevékenységet az Unió intézményeinek oldalán szívesen látják. Szabályok azért újabban már itt is készülnek, a legfrissebb várható fejlemény a kötelező regisztráció lehet.

Fogalmak

- lobbizás
- EU-lobbisták

Ellenőrző kérdések

- Voltaképpen mi a lobbizás?
- Miért mondhatjuk azt, hogy a lobbizás a közpolitikák alakulását befolyásoló tényező?
- Mi az alapvető különbség a nemzetállamon belüli és az EU-szintű lobbizás között?
- Melyek az EU-intézményi lobbizás sajátosságai?
- Mi a magyarázata annak, hogy az EU-intézményi lobbizás az egységes piac létrejötté óta kezdett terebélyesedni?
- Mi a különbség az intézménykövető és a folyamatkövető lobbizás között?
- Miért tud mentes maradni az EU-szintű lobbizás a korrupciótól?
- Miért érdeke az EU-intézményi oldalnak is a brüsszeli lobbitevékenység?
- Mi a különbség az EU-szintű lobbizás és az intézményi konzultációk mechanizmusai között?
- Milyen irányban fejlődik az EU-intézményi lobbizás EU-szintű szabályozása?

Vákát oldal

IX. Európai uniós polgárok mint a politikai rendszer szereplői

Koller Boglárka

Bevezető

Hasonlóan a demokratikus nemzetállamokhoz, ahol az állampolgárok jelentik a politikai közösség létezésének, legitimitásának legfőbb alapját, az Európai Unió politikai rendszerének is legfontosabb szereplői az egyének, vagyis az európai uniós polgárok. A második világháború után létrehozott európai integráció azonban sajátos építkezési módot választott magának. Nem a hat alapító tagállam polgárainak egységes és közös akarata révén, alulról jövő kezdeményezésekkel jött létre az ESZAK vagy az EGK. Éppen ellenkezőleg, az integráció az alapító atyák és az elitek által megálmodott, kitalált, felülről létrehozott struktúra. Az integráció születését nem kísérték népmozgalmak. A mára legendássá vált Római Szerződésekről közölt újsághíreket az olvasók hamar elfelejtették. Ezekről egyetlen tagállam sem akart népszavazást tartani. Európa újjászervezéséért nem szerveződtek tömegtüntetések és demonstrációk sem.¹ E gyakorlat az integráció aranykorát jelentő 1950-es, 1960-as években sem változott, az Európai Közösség vezetői és intézményei nem törekedtek arra, hogy az egyre több szakpolitikai területen megvalósuló integrációt a polgárok felől is megerősítsék. Az úgynevezett megengedő konszenzus (*permissive consensus*) gyakorlata, amely az integráció politikától elkülönített, technokrata építését jelentette egészen az 1990-es évekig, az egységfolyamat meghatározó logikája maradt. Ennek ellenére, az 1970-es években, amikor az olajválságok miatt a közösség a történetének addigi legjelentősebb gazdasági válságát megélte, ami a gazdasági növekedés megtorpanásához és társadalmi törésvonalak keletkezéséhez is vezetett,² az Európai Közösség napirendjére azonnal felkerült az európai identitás megteremtésének célkitűzése is. Az 1970-es évektől beszélhetünk tehát arról, hogy az egyének, az Európai Közösség polgárai fokozatosan a politikai rendszer fókuszába kerültek, és az integrációs intézmények, az EK döntéshozói és a tagállamok politikusai is az európai politikai élet szereplőiként kezdtek rájuk tekinteni. E fejezet az európai uniós polgárokról szól. Elsőként az európai identitás megteremtése érdekében tett integrációs lépéseket vesszük sorra, majd az uniós közvélemény bemutatásáról szövegünk. Ezt követően bemutatjuk azokat az intézményes és jogi lehetőségeket, amelyeken keresztül a polgárok a politikai akaratukat az EU-ban közvetlenül vagy közvetve kifejezhetik. Végül röviden szót

¹ ARATÓ–KOLLER 2013, 13.

² ARATÓ–KOLLER 2015a, 139.

ejtünk azokról az elképzelésekről, amelyek az Európai Unió jövőjének kialakítását és végső soron a fennmaradásának egyetlen útját egy újraértelmezett, immár a polgárok akaratára és aktív állampolgári részvételére építő Unióban látják.

1. Az európai (uniós) identitás

Európa történelmét, politikáját, társadalmi és filozófiai gondolkodásmódját, gazdasági és tudományos beállítottságát, művészetét és szimbolikáját a 19. századtól fogva a nemzeti keretekben való gondolkodásmód határozta meg, és a *nemzet* ma is megkülönböztetett szerepet tölt be az emberek kollektív identitásában. Európa nemzetei az idők során fokozatosan kialakult intézményes, politikai struktúrákkal, kulturális hagyományokkal és sajátos szimbólumrendszerrel rendelkeznek, amelyek biztosíthatják a nemzet egyben tartását, és az egyének azonosságtudata számára is fontos referenciapontokként szolgálnak.³ Az integráció ezzel szemben „csak” 60 éves múltra tekinthet vissza. Történelmi léptékkal nézve az Európai Unió egy fiatal konstrukció, amely intézményeit és politikáit tekintve a meglévő nemzeti struktúrára épült rá, egyes területeken megvalósítva a nemzetek felettség eszméjét. Működését a föderalizmus és a kormányköziség logikái együttesen hatják át.⁴ Vajon kialakulhatott-e e sajátos politikai közösségben – ahol mintegy félmilliárd, különböző etnikai és kulturális gyökerű egyén él együtt – kötődés az Európai Unió irányába is?

Amikor az európai integráció az 1950-es években hat tagállam részvételével megvalósult, még nem volt szó európai identitás kialakításának a szükségességéről. Ahogy azonban az integráció egyre magasabb szinten valósult meg, természetes legitimációs igényként jelentkezett a polgárok és a közösség közötti közvetlen kapcsolat megteremtése is. Az 1970-es években fogalmazódott meg a felismerés (először Leo Tindemans belga miniszterelnök jelentésében, lásd I. fejezet): az elitek által megálmodott és vezényelt közös Európa sokáig nem nélkülözheti polgárai támogatását és aktív részvételét. Az európai egység üzeneteinek el kell érnie az egyénekig, különben megmarad csupán az európai kormányok és távoli brüsszeli bürokraták teremtményének. Innentől kezdve az Európai Közösség számos erőfeszítést tett e kapcsolat kialakításának elősegítésére, ennek eredményeképpen az európai identitás eleme is megjelent a polgárok többes azonosságtudatában, még ugyan nem a nemzeti identitáshoz hasonló intenzitású kategóriaként, de mindenképpen jelentős azonosulási pontként.

Amikor az 1990-es években a Maastrichti Szerződés 8. cikke bevezette az *uniós polgárság* fogalmát, és kihirdette, hogy „[b]ármely tagállam állampolgára egyben az Unió polgára is”,⁵ a tagállamok polgárai a nemzeti állampolgárságuk mellé az Európai Unióhoz kötődő állampolgárságot is kaptak. Megteremtette a szabad mozgás és letelepedés jogát valamennyi tagállam területén. Ezenkívül limitált politikai jogokat is létrehozott. 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 élvezzi, valamint petíciót nyújthat be az Európai Parlamenthez, illetve panaszával az ombudsmanhoz fordulhat. Az uniós polgárok dekla-

³ KOLLER 2006, 11.

⁴ A föderalizmák és a kormányköziség vitáját lásd bővebben: HIX–HØYLAND 2011.

⁵ Maastrichti Szerződés 8. cikk.

rált jogai, illetve elvárt kötelezettségei csekély mértékűek ahhoz képest, amit egy nemzeti állampolgársági koncepció a polgári és politikai, továbbá gazdasági, kulturális és szociális jogok területén nyújthat a polgároknak, illetve amit kötelezettségekként elvárhat tőlük. Az uniós állampolgársági koncepció kihirdetése azonban így is mérföldkönek tekinthető az egyén és az EU közötti közvetlen kapcsolat megteremtésében.

Az Amszterdami Szerződés⁶ szintén kiemelt figyelmet szentelt az Unió polgárainak, azonban a jogok világos és rendszerezett deklarálásának hiánya az egyén és az Unió közötti közvetlen kapcsolat megteremtésének akadálya maradt. Az uniós polgároknak a bonyolult és szövevényes közösségi joganyagból, az *acquisból* nem volt könnyű kihámozniuk az őket megillető jogokat. A 2000 decemberében Nizzában deklarált Alapjogi Charta azonban jelentős előrelépést jelentett az állampolgársági koncepció tartalommal való megtöltésében. A Charta egyetlen közös dokumentumban foglalta össze az uniós polgárok már máshol is deklarált jogait. Sokáig úgy látszott, hogy a 2003. június 20-án beterjesztett és 2004 októberében elfogadott Alkotmányos Szerződés⁷ főszövegébe kerül be a Charta, de a holland és a francia népszavazások elutasító eredménye 2005-ben megállította az európai alkotmányozási folyamatot. A Lisszaboni Szerződés főszövegébe végül nem került be az Alapjogi Charta, de hatálybalépésével jogilag kötelező érvényűvé vált.

A fenti strukturális elemeken túl a szimbólumok is fontos részei az Európai Unióhoz kötődő kollektív identitásnak, hiszen ezek azok a mindennapi üzenethordozók, amelyeken keresztül az uniós polgárok nap mint nap átélhetik az Európai Unióhoz kötődő identitásukat. Az Unió megalkotta a jelképeit, amelyek sokáig csak formális kategóriák voltak, de mára, a felmérések szerint, megtöltődtek egyéni érzésekkel is. Az Unió legfontosabb *jelképe* az azúrkkék alapon tizenkét aranycsillagot ábrázoló zászló. Az európai himnusz 1974 óta létezik, az európai kultúra szinte mindenki által ismert szimbóluma, Ludwig van Beethoven *Őrömdája*. Az Európa-nap minden év május 9-én van, ugyanis 1950. május 9-én tárta Robert Schuman a nyilvánosság elé a Montánunió tervét. 2000. május 4. óta az Európai Uniónak jelmondata is van: „Egység a sokféleségben”. Végül a legfiatalabb szimbólum az euró, a közös európai pénz, amely 2002-ben váltotta fel a nemzeti valutákat a Gazdasági és Monetáris Unióban részt vevő tagállamokban. A közös pénz is erős identitásszimbólum az Unión belül, hiszen a mindennapi gazdasági folyamatok kézzelfogható eleme. Végül, bár nem hivatalos uniós szimbólum, sokak számára kézenfekvő szimbolikus elem a burgundi-vörös, közös külső jegyeket viselő útlevél, amely harmadik országból hazatérve biztosít sajátos előnyöket is.

Mária csillagkoronája?

Az Európai Unió szimbólumai közül a legismertebb a zászló, amely azonban nem az Unió saját alkotása, hanem az Európa Tanácstól átvett, s így nemcsak uniós, hanem összeurópai jelkép. Az 1949-ben létrehozott Európa Tanács döntéshozói úgy látták, hogy a második világháború után újjáépülő Európának szükséges az azonosulás legfőbb jelképét, a közös zászlót is létrehozni. Akkor többféle forma és szín is felmerült. Olyan vizuális

⁶ Amszterdami Szerződés.

⁷ Alkotmányos Szerződés.

formát kerestek, amely a tagállamok számára is ismerősnek tűnhet. Számos zászlóterv született, amelyek némelyike az arany, a piros, a kék és a zöld színek kombinációit is tartalmazták.⁸ 1955-ig, amikor az Európa Tanács elfogadta az azürkék alapon elhelyezkedő tizenkét aranycsillagot ábrázoló jelképet, sokféle verzió felmerült. Megemlíthető például a Páneurópa-mozgalom atyja, Coudenhove-Kalergi gróf ötlete, aki a Páneurópa-mozgalom zászlajában is szereplő és a kereszties háborúkra utaló piros keresztet szerette volna megjeleníteni az egységes Európa lobogóján is. Amikor az azürkék alapon megegyeztek, arról is vita kerekedett, hogy 8, 12, 14 vagy 15 csillag kerüljön rá. Végül is az alkotók közül a belga, katolikus hitre áttért, zsidó származású Paul Lévy emelkedett ki, aki ekkor az Európa Tanács tájékoztatói igazgatójaként dolgozott. Lévy egyes nyilatkozatai arra utalnak, hogy a Jelenések Könyvében szereplő Mária tizenkét csillagból álló koronája adta az ihletet, tehát a zászló vallásos szimbólumot jelenít meg. Lévy más nyilatkozatai azonban – ellentmondva ennek – inkább arra utalnak, hogy nem szerette volna a zászló vallásos jelentését túlhangsúlyozni, és inkább semleges szimbólumban gondolkodott.⁹ Néhány kutató Lévy szerepét is vitatja, és más személyeket neveznek meg a zászló megalkotóiként.¹⁰ Mindenesetre a biblikus hivatkozás ma már nem jelenik meg az Unió saját zászló-meghatározásában sem. Az Európai Unió honlapján a zászló szimbolikájának bemutatásakor az áll, hogy „[a] csillagok az európai népek közötti egység, szolidaritás és harmónia eszményét jelképezik”.¹¹

Az Európai Közösség 1985-ben a milánói csúcson döntött a zászló használatáról.

De vajon a strukturális és szimbolikus identitáselemek közelebb hozták-e az európai integrációt az egyénekhez? Az európai identitásról, létezésének dilemmáiról, valamint a nemzeti és az európai identitás kapcsolatrendszeréről számos elemzés született az angolszász és a nyugati, kontinentális szerzők tollából is.¹² Két fő elméleti megközelítés létezik. Az első az identitásformálás *konstruktivistá* megközelítése. Az európai nemzetek történetében is számos olyan példát találunk, amikor egy nemzeti szimbólum először úgy jött létre, hogy az elit kitalálta és létrehozta, a későbbi generációk azonban gazdag tartalommal töltötték meg, és így valódi nemzeti tradícióvá vált.¹³ E folyamatban kiemelt szerephez jutottak a döntéshozók és a véleményvezérek, akik jelentősen befolyásolták, hogy az egyének milyen képe alakult ki az adott közösségről.¹⁴ De vannak olyan tudósok, akik ezt másképp látják. Ők úgy vélik, hogy a konstruálásnak határai vannak, és ahhoz, hogy kialakuljon egy valódi közösségi érzés az egyének között, nem elég az identitáselemek felülről történő megteremtése.¹⁵ Szerintük az identitásformálás egy állandó *szocializációs* folyamat, amelyben

⁸ Proposal by *Camille Manné* (founder of the SICOP printing firm, Bischheim, Alsace, France), 23 August 1949. Lásd: *European Flag* (s. a.).

⁹ RÓNAY 2017.

¹⁰ Egyesek szerint *Arsène Heitz* vagy *Léon Marchal* is lehettek a zászló megalkotói. Erről bővebben lásd RÓNAY 2017.

¹¹ Lásd: *Az európai zászló* (s. a.).

¹² Lásd például SMITH 1997 vagy CHECKEL–KATZENSTEIN 2009.

¹³ Kevesen tudják, de például a franciák nemzeti ünnepe, július 14-e is egy konstruált nemzeti szimbólum. 1880-ban a köztársasági küldöttek választották ki számos más lehetőség közül, és döntöttek úgy, hogy a Bastille lerombolásának (1789. július 14.) a napja lesz a franciák új nemzeti ünnepe. Lásd KOLLER 2006, 106.

¹⁴ ANDERSON 1991, 6.

¹⁵ SMITH 1997.

az egyén a közösség értékeit és normáit folyamatosan internalizálja, és ezáltal új kötődéseket hoz létre.¹⁶ Egy új identitáselem akkor jelenik meg az egyén identitásstruktúrájában, ha azt saját társadalmi léte és mindennapi interakciói révén létrehozta.

Az európai identitás létezésének kérdésében kulcsfontosságú, hogy a fenti elméleti vitában milyen álláspontra helyezkedünk. Konstruktivistaként könnyen értelmezzük az EK/EU identitásformálási törekvéseit, ha azonban csupán az alulról létrehozott identitásstruktúrákat fogadjuk el, akkor kételyeink merülhetnek fel az európai identitás létezésével kapcsolatban. A kollektív identitással foglalkozó szerzők többsége abban azonban egyetért, hogy a kollektív identitást többszintű struktúrában érdemes értelmezni, amelyben a lokális, régiós, nemzeti, európai (itt értsd európai uniós) kötődések egymás mellett létező identitáselemeket jelölnek. Úgy kell elképzelni az egyént, mint aki egymástól esetenként elkülönülő vagy egymást átfedő halmazok része, mivel az egyén több közösség tagja egyszerre.¹⁷ Az európai identitás tehát az európai uniós egyének komplex, többszintű identitásstruktúrájában együtt létezik, alakul, formálódik a többi identitáselemmel együtt, következésképpen a nemzeti identitással is jól megfér egymás mellett, hasonlóan a regionális és lokális kötődésekhez.

Végezetül fontos azt is hangsúlyozni, hogy az Európai Unió politikai közössége speciális közösség, hiszen határai állandóan változnak. Az Európai Unió története a sorozatos bővítések története is, így az uniós polgárok számára is mindig újabb és újabb kihívásokat jelent a kívülről jövők befogadása, ami az eddigi bővítési hullámokat tekintve nem volt mindig konfliktusmentes folyamat. Egy új tagállam csatlakozásával az Európai Unióban *inklúziós kényszer* jön létre. A régi tagállamok állampolgárai olyan újonnan érkezett egyénekké azonosítják, vagy éppen ellenkezőleg, egy jó darabig nem azonosítják magukat, akiket korábban az *ők* kategóriájába soroltak. Nemcsak a befogadás, hanem a megérkezés is kihívásokat rejt magában, a teljes jogú tagság elnyerése nem szükségképpen jelenti az európai dimenzió megjelenését is az identitáselemek között. De az is előfordulhat, hogy a teljes jogú tagság elnyerése ellenére is kívülállónak, másnak tekintik magukat az újonnan európai polgárokká avanszált egyének.

2. Uniós közvélemény

Az uniós polgároknak az európai integrációval kapcsolatos véleményét rendszeres időközönként felméri uniós és tagállami szinten egyaránt. Az Európai Bizottság által finanszírozott, reprezentatív mintavételre alapozott, úgynevezett Standard Eurobarometer-felméréseket 1974 óta évente kétszer is elvégzik az összes tagállamban, egységesített formában.¹⁸ Ezekből a felmérésekből kiolvasható az Európai Unió támogatottsága, megítélése, az uniós és nemzeti intézményekbe vetett bizalom, a polgárok által legfontosabbnak tekintett szakpolitikai és politikai kérdések, valamint az uniós identitásra vonatkozó állampolgári visszajelzések is, mind a 28 tagállamra vonatkoztatva.

De hogyan látják a polgárok az Európai Uniót? Az uniós polgárok megosztottak e kérdésben. Jelenleg tízből több mint négy uniós polgár pozitív képet alkot az Európai Unióról.

¹⁶ RISSE 2005.

¹⁷ KOLLER 2003.

¹⁸ Léteznek úgynevezett *special* tematikus és úgynevezett *flash* tematikus gyorsfelmérések és kvalitatív felmérések is. Lásd *Public Opinion* (s. a.).

Ez azonban még mindig elmarad az EU 2008/2009-es válság előtti imázsától, akkor ugyanis a polgárok mintegy felének volt pozitív képe az EU-ról. Tíz uniós polgárból több, mint három semleges, kettő pedig negatív képet alkot az Unióról.¹⁹

Az intézmények iránti bizalom megítélése az uniós polgárok kötődéseinek vizsgálatakor jelentős összefüggésekre világíthat rá.²⁰ Az, hogy az uniós polgárok mennyire bíznak az őket körülvevő intézményes struktúra egyes szereplőiben, jól jelzi, hogy mennyire hiszik el, hogy az őket érintő ügyek intézése és a problémák orvoslása jó kezekben van. Az Eurobarometer-felmérések eredményei alapján az utóbbi tíz évben jelentős bizalomvesztés tapasztalható a EU irányában. A bizalmi válság több szinten is megnyilvánul.²¹ Egészen a 2009-es évig minden egyes évben többségben voltak azok az uniós polgárok, akik bíztak az Európai Parlamentben és az Európai Bizottságban azokhoz képest, akik nem.²² A nemzeti intézmények, így a nemzeti parlament és kormány esetében ennek éppen az ellenkezője volt igaz: többségben, legtöbbször abszolút többségben voltak azok, akik nem bíztak a nemzeti intézményekben.²³ Bár ez utóbbi negatív trend, vagyis a nemzeti intézmények iránti bizalmatlanság megmaradt, fordulat történt az európai polgárok Unióhoz való viszonyában. A korábbiakkal ellentétben, 2010 tavaszától folyamatosan többségbe kerültek azok, akik nem bíznak az Európai Unióban azokhoz képest, akik továbbra is bizalmat szavaznak a közös Európának.²⁴ A bizalom tekintetében a 2008/2009-es gazdasági és pénzügyi válság tehát trendfordulót hozott.²⁵ 2018-as mintavétel alapján az Európai Unió irányába mutató bizalmi indexek ugyan némi javulást mutatnak, összuniós szinten azonban azok vannak többen, akik nem bíznak az Unióban. A huszonnyolc tagállam közül tizenhétben kerültek többségbe az Unióban bizalmat szavazók. Közülük legtöbben Litvániában (65%), Dániában (60%) és Svédországban (59%) vannak, de Hollandiában (57%), Máltán (56%), Portugáliában is inkább bíznak az Unióban, mint bizalmatlanok vele szemben. A legkevésbé a görögök, a britek, a csehek bíznak az Unióban. A magyarok megosztottak a kérdésben. A lakosság 48%-a bízik, míg ugyancsak 48% bizalmatlan az Unióval.²⁶

Az európai polgárok identitására kérdező felmérések ennél pozitívabb képet festenek. Az Eurobarometer-felmérések adataiból, amelyeknek az identitásra kérdező fejezetei 1982 óta folyamatosan rendelkezésünkre állnak, világosan kiderül, hogy az európai dimenzió ma már jelen van az egyének kollektív azonosságtudatában, és nem csak felülről létrehozott strukturális és szimbolikus elemekben létezik. A közvéleménykutatási adatok alapján az európai polgárok többsége számára identitásuk részévé vált az európai azonosulás is: a nemzeti, régiós és lokális kötődések mellett az európai dimenzió is megjelent a kollektív identitáselemeik között.²⁷ A legutóbbi, 2018. őszi mintavételre alapozott felmérések adatai alapján összuniós átlagban 71%, vagyis tízből hét polgár nemzeti állampolgársága mellett európai uniós állampolgárnak is érzi magát. Az európai identitás intenzitásában azonban

¹⁹ *Eurobarometer 90* 2018.

²⁰ KOLLER 2011.

²¹ ARATÓ–KOLLER 2016.

²² KOLLER 2013, 164.

²³ *Eurobarometer 82* 2016.

²⁴ Bár 2012-től van némi pozitív változás: növekedett azon lakosok százalékos aránya, akik bíznak az EU-ban, de százalékos arányuk még mindig jelentősen elmarad a válság előtti időszakokban mértékhez képest.

²⁵ *Eurobarometer 82* 2016.

²⁶ *Eurobarometer 90* 2018.

²⁷ Az Eurobarometer-felméréseket lásd: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion>

még jelentős különbségek mutatkoznak a tagállamok között.²⁸ A legtöbben Luxemburgban (89%), Németországban (86%), Írországban (85%), Spanyolországban (83%), Svédországban és Máltán (mindkettő 82%), Finnországban, Észtországban (mindkettő 81%), Magyarországon (80%), Lengyelországban és Belgiumban (79%), Dániában és Portugáliában (mindkettő 78%), Szlovákiában és Litvániában (mindkettő 77%), valamint Lettországban, Hollandiában és Ausztriában (mindkettő 75%), valamint Szlovéniában (72%) érzik magukat az Unió polgárainak. Az uniós átlag alatt, de így is többségben vannak azok, akik uniós polgárnak is érzik magukat Romániában (68%), Horvátországban (66%), Cipruson (65%), Franciaországban (62%), Olaszországban (59%), az Egyesült Királyságban (58%), Csehországban (56%), Görögországban (52%) és Bulgáriában is (51%).²⁹

Az Unió polgárai szerint, a tagállami adatokat átlagolva, a legfontosabb szakpolitikai kihívások az Európai Unió számára fontossági sorrendben a bevándorlás, a terrorizmus, a tagállami pénzügyek, a gazdasági helyzet, a klímaváltozás és a munkanélküliség területein jelentkeznek. Nemzeti szinten azonban eltérő prioritási sorrendet állítottak fel a legfontosabb kihívások vonatkozásában. A polgárok a munkanélküliséget, az inflációt, a bevándorlást és az egészségügyet nevezték meg. Az Európai Unió többszintű kormányzási rendszerében a fenti és további más tagállami közvéleménykutatató cégek által végzett közvéleménykutatási adatok kiindulópontjai lehetnek a közpolitikai napirendeknek, a jogalkotási folyamatoknak, valamint a kormányzati döntések tekintetében visszajelzéseként is értékelhetők. Érdemes azonban megjegyezni, hogy nincs automatikus kapcsolat a közvéleménykutatási eredmények és a kormányzási cselekvés között uniós és tagállami szinten sem.³⁰ Továbbá az uniós polgár a számára fontos szakpolitikai kérdésekben nem minden esetben tudja pontosan, hogy az Unió, a tagállam vagy mindkettő kompetens-e egy adott területen, ezért az uniós és tagállami elvárásokat sem tudja mindig pontosan megfogalmazni. Az utóbbi idők egyik legjelentősebb válságában, a menekültválságban ez különösen szembetűnő volt. Míg a polgárok a bevándorlást az EU legfontosabb kihívásának tartják, és elvárják tőle a menekültválság hatékony kezelését, annak nem minden esetben vannak tudatában, hogy a menekültügy és a bevándorlás olyan szakpolitikai területek, ahol az Unió és a tagállamok hatásköre megosztott, vagyis az EU csak a tagállamokkal együtt tud cselekedni.

3. Közvetlen és közvetett demokrácia a polgárok szemszögéből

Joseph Weiler jogtudós az európai politikai rendszer polgárok általi megerősítésében és egy európai démosz létrejöttében látta az európai demokrácia hatékony működését. Az 1990-es években írt munkája szerint az európai jogi és alkotmányozási folyamatok afelé vezetnek, hogy létrejöjjön egy olyan európai konstrukció, amelyben kialakul egy polgári értékkel rendelkező európai démosz, amely ugyanakkor megőrzi a nemzetek különböző organikus kultúráit. Hangsúlyozta azt is, hogy ennek kulcsa a közös uniós polgárság megléte.³¹ *Richard Bellamy* politikai filozófus szintén az állampolgárság, a demokrácia és az identitás komplex kapcsolatában látja az európai demokrácia megerősítését. Ő nem egy európai démosz,

²⁸ KOLLER 2006.

²⁹ Eurobarometer 90 2018.

³⁰ NUGENT 2017, 294.

³¹ WEILER 1997.

hanem egy európai politikum (politikai közösség) megteremtődésének folyamatát látja, amelyben az alkotmányozásnak és egy európai alkotmány létrejöttének is kulcsfontosságú szerepet tulajdonít.³² Bellamy szerint az állampolgárság tartalma állandóan újraértékelődik, és a politikai közösség újradefiniálódik. Bellamy mellett érvel, hogy a jogok nem statikusak, a polgárok aktív részvétele folytán állandóan formálódnak, átértékelődnek. Így erősödhet az egyéneket körülvevő politikai közösség összetartása is.

De milyen módon vehetnek részt az európai uniós politikai közösség életében az európai uniós polgárok? Milyen lehetőségeik vannak egyénként a közpolitikai folyamatok befolyásolására?

Az európai uniós polgárok 1979 óta közvetlenül választhatják az európai parlamenti képviselőket. Bár egyetértés van abban, hogy az európai parlamenti választások úgynevezett *másodrendű választásoknak*³³ tekintendők, európai témák és ügyek is megjelennek a kampányban. Amint az az V. fejezetből kiderült, az ötévenként tartott EP-választások egészen a 2019. májusi választásokig fokozatosan csökkenő választási részvétellel zajlottak. Míg 1979-ben, az EP első közvetlen választásakor a polgárok 61,99%-a szavazott, addig az előző EP-választásokkor, 2014-ben már csak az uniós polgárok 42,61%-a. A 2019-es EP-választások trendváltozást hoztak: az európai uniós polgárok 50,62%-a ment el szavazni, vagyis növekvő választási részvétel volt tapasztalható a mintegy húszéves csökkenés után. Bár az EP-választásokon nemzeti politikusokra lehet szavazni, megválasztásuk esetén ők már európai pártcsaládokba tartoznak. A polgárok szempontjából a 2014-es EP-választásokkor, a III. és V. fejezetekben ismertetett úgynevezett *Spitzenkandidaten-rendszer* európai szintű nyilvános vita kialakításának első lépcsőfokát jelentette.³⁴ Egy darabig úgy tűnt, hogy a 2019-es EP-választások is ezt a gyakorlatot viszik tovább. A csúcsjelöltek azonban elvéreztek a kormányközi alkufolyamatokban. Az Európai Tanács nem a csúcsjelöltek közül választotta ki *Ursula von der Leyent* a bizottsági elnöki posztra, akit az Európai Parlament csekély többséggel, de végül az Európai Bizottság elnökévé választott.

A *népszavazások* jelentik a másik módját annak, hogy az európai uniós polgárok beleszóljanak az európai uniós ügyek alakulásába.³⁵ Az 1970-es évektől fogva számos népszavazást tartottak integrációs ügyekben tagállamokban és tagjelölt államokban egyaránt. A népszavazások egyik típusa az EK/EU-hoz történő csatlakozást megelőző referendum, ahol az uniós polgárok még a tényleges tagság elnyerését megelőzően véleményt nyilvánítanak arról, hogy kívának-e az integrációs közösség tagjaivá válni. A norvég és a svájci állampolgárok kétszer is elutasították ezt a lehetőséget. Az Egyesült Királyság az egyetlen olyan, immár távozóban lévő tagállam, amely kétszer is népszavazást tartott az Unióban történő bennmaradásról vagy kilépésről. Míg 1975-ben a bennmaradás mellett voksolók, 2016-ban a kilépéspártiak voltak többségben. A népszavazások másik típusa az uniós alapító és módosító szerződések ratifikációjához kötődik. 1992-ban a dánok mondtak nemet a Maastrichti Szerződésre, 1998-ban szintén ők az Amszterdami Szerződésre, 2001-ben az írek a Nizzai Szerződésre, 2005-ben a franciák és a hollandok is az Alkotmányos Szer-

³² Az alkotmányozási folyamat hatásának értékelésekor fontos megjegyezni, hogy az Európai Unió Alkotmányos Szerződése a francia és a holland referendum miatt 2005-ben megbukott.

³³ REIF-SCHMITT 1980.

³⁴ KOLLER 2017.

³⁵ NUGENT 2017, 290–291.

ződésre, míg 2009-ben az írek a Lisszaboni Szerződésre. Míg ezeken a néhány hónappal később megismételt népszavazásokon jóváhagyták a szerződésmódosítást, az Alkotmányos Szerződés volt az egyetlen olyan szerződés, amely – mivel két alapító tagállam állampolgárai is nemet mondtak rá – megbukott. Azokból a referendumokból van kevesebb, amelyeket valamilyen szakpolitikai kérdésben tartottak a tagállamok. Például az eurózónához történő csatlakozásról a dánok 2000-ben, a svédek 2003-ban tartottak népszavazást. Mindkettőn nemleges választ adtak a polgárok. Unikális népszavazásnak tekinthető a 2015-ös görög referendum az ország kimentéséhez kapcsolt megszorítási intézkedések elfogadásáról: bár a görög polgárok nem fogadták el a feltételeket, ennek ellenére a parlament jóváhagyta őket. Ezután a görög miniszterelnök és a trojka megállapodtak a harmadik mentőcsomag folyósításáról. Szintén ide sorolható a holland népszavazáson elutasított Ukrajna társulási megállapodása 2016-ban vagy a magyar kvótanépszavazás. Ez utóbbi azért érdekes, mert érvénytelen volt, hiszen a szavazásra jogosultaknak csak 44,08%-a szavazott, azonban a leadott szavazatok 98%-a elutasította a kvótarendszert.

A Lisszaboni Szerződés jelentős vívmányának tekinthető az úgynevezett *európai polgári kezdeményezés* (ECI – *European Citizens' Initiative*). A Szerződés 11. cikke szerint „legalább egymillió uniós polgár, akik egyben a tagállamok jelentős számának állampolgárai, kezdeményezhetik, hogy az Európai Bizottság – hatáskörén belül – terjesszen elő megfelelő javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség”.³⁶ Az ECI-vel tehát megnyílt a lehetőség arra, hogy uniós polgárok jogalkotást kezdeményezzenek. Sikeres ECI-hez számos feltételnek kell megfelelni: legalább 7 uniós tagállamban kell összegyűjteni a szükséges minimum 1 millió aláírást. Csak olyan ügyekben lehetséges európai polgári kezdeményezést benyújtani, ahol az Európai Bizottság jogalkotást kezdeményezhet. De még ekkor sem biztos, hogy a Bizottság továbbviszi a kezdeményezést, és uniós jog születik belőle. Valószínűleg ennek köszönhető, hogy a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta – annak ellenére, hogy számos kezdeményezést nyújtottak már be, és szintén számos olyan van, amelyet visszavontak vagy folyamatban vannak – eddig összesen négy bizonyult sikeresnek: a polgárok vízhez való jogáról, az élethez való jogról a fogantatás pillanatától kezdve, az állatkísérletek beszüntetéséről, valamint a mérgező növényvédők szerek betiltásáról szóló kezdeményezések.³⁷

*Az első sikeres európai polgári kezdeményezés: „A víz közjő, nem árucikk!” (Right2Water)*³⁸

2013. december 20-án nyújtották be a kezdeményezést a Bizottságnak, a 28 országból összesen 1 659 543 támogató aláírással. A polgárok sikeres mobilizációjához hozzájárult, hogy a kezdeményezést más nemzetközi szervezetekkel együtt az Európai Közszolgálati Szakszervezetek Szövetsége (EPSU) is támogatta, amely 275 szakszervezetet és több mint 8 millió munkavállalót képvisel Európa-szerte.

A szervezők az Európai Bizottságot arra kérték, kezdeményezzen olyan törvényalkotást, amely a víz- és szennyvízhálózatokhoz való hozzáférési jogot úgy ismeri el, ahogy azt az Egyesült Nemzetek Szövetsége is, vagyis alapvető emberi jogként.

³⁶ Lisszaboni Szerződés 11. cikk.

³⁷ A sikeres európai polgári kezdeményezésekről lásd: *Sikeres kezdeményezések* 2019.

³⁸ A *Right2Water* európai polgári kezdeményezéséről (2013) lásd: *Water and Sanitation Are a Human Right!* 2019.

Az európai polgári kezdeményezés szervezői 2014. február 17-én találkoztak *Maroš Šefčovič*sal, a Bizottság alelnökével. 2014. február 17-én nyilvános meghallgatásra került sor a kezdeményezés tárgyában az Európai Parlamentben.

Miután a Bizottság megvizsgálta a kezdeményezést, 2014. március 19-én közleményt fogadott el, amelyben felvázolta, milyen intézkedéseket szándékozik hozni a polgári kezdeményezésre válaszul.³⁹

- a hetedik környezetvédelmi cselekvési programban és a vízkészletmegőrzési tervben foglalt kötelezettségvállalásokra építve megerősíti a vízminőségre vonatkozó jogszabályainak végrehajtását;
- az egész Unióra kiterjedő nyilvános konzultációt indít az ivóvízről szóló irányelvről, aminek célja különösen a minőségi ivóvízhez való hozzáférés javítása az Európai Unióban;
- átláthatóbbá teszi a települési szennyvízkezelésre és ivóvízellátásra vonatkozó adatok kezelését, és megvizsgálja a vízminőség referenciaértékekhez viszonyított értékelésének lehetőségét;
- strukturáltabbá teszi az érdekelteknek a vízügyi ágazat átláthatóságáról folytatott párbeszédét;
- a meglévő kezdeményezésekkel együttműködve több és szerteágazóbb referenciaértéket határoz meg a vízszolgáltatások számára;
- ösztönzi a fejlesztési támogatások innovatív megközelítéseit (például a vízszolgáltatók közötti és a közszférán belüli partnerségek támogatását); előmozdítja a (többek között a szolidaritási eszközökkel kapcsolatos) bevált gyakorlatok tagállamok közötti megosztását, és új együttműködési lehetőségeket határoz meg;
- kiáll amellett, hogy a jövőbeni fenntartható fejlesztésre vonatkozó célok keretében a biztonságos ivóvízhez és a megfelelő higiénés körülményekhez való egyetemes hozzáférést prioritást élvező területként határozzák meg.

A döntést követően a Bizottság megkezdte a fenti vállalásait megvalósítani. Mivel a Right2Water európai polgári kezdeményezése több szakpolitikai területet is érint, ezért a vállalások végrehajtása több lépcsőben valósul meg. A Bizottság honlapján megtalálhatók azok a jogalkotási intézkedések, amelyek kifejezetten erre az ECI-re épülnek.

Fontos eredmény például, hogy a Bizottság 2018. február 1-jén elfogadta az ivóvízről szóló irányelv felülvizsgálatára vonatkozó javaslatát,⁴⁰ amely egyebek mellett kötelezi a tagállamokat, hogy javítsák az ivóvízhez való hozzáférést, és biztosítsák azt a hátrányos társadalmi helyzetű, marginalizált csoportok számára.⁴¹ 2018. október 23-án az Európai Parlament megszavazta az irányelv módosítását.

Végezetül fontos arról a mintegy 45 ezer *uniós tisztviselőről* is szólni, akik 28 különböző tagállam állampolgárai, és az Európai Unió különböző intézményeiben versenyvizsga révén vagy tagállami delegáltakként európai uniós ügyeken dolgoznak. Az egyedülállóan multinacionális munkakörnyezetben, az Unió 24 hivatalos nyelvén dolgozó európai uniós

³⁹ Európai Bizottság 2014.

⁴⁰ Európai Parlament és Tanács 2017.

⁴¹ Lásd: *A Bizottság válasza és egyéb válaszintézkedések* 2019.

tisztviselők kiterjedt bürokráciát működtetnek, amelyen keresztül szintén hatással lehetnek a közpolitikai folyamatok alakulására.

4. Az EU jövője a polgárok kezében?

Az utóbbi években az Európai Unió jövőjéről több olyan elképzelés is született, amely különböző forгатatókönyveket vázolt fel az európai integráció számára.⁴² E jövőképek között megtalálhatjuk azt a megközelítést is, amely nem a „több vagy kevesebb Európa”, az „integráció ambiciózus továbbépítése és a vissza-, esetleg szélsőséges esetben lebontása” mellett foglal állást, hanem az integrációnak alulról, a polgárok felől történő megerősítését azonosítja az Európai Unió jövője biztosítékaként. Az EU-nak a polgárok által (*input legitimitás*) és a polgárokért (*output legitimitás*) kell léteznie. A valódi kihívás ma az Unió számára az európai identitástudat *alulról* kezdeményezett megteremtése. Ehhez azonban nem csupán az intézményeket és jogi kereteket, hanem egymást átfedő, közös társadalmi tereket is létre kell hozni. Ez egy egyedülálló tanulási folyamat, amelynek során a különböző kulturális, nyelvi és etnikai közösségekhez tartozó egyének lépésről lépésre felismerik, hogy a másnak, maguktól különbözőnek tekintett népcsoportok individuumai hasonló beállítódásokkal és értékekkel rendelkeznek. Bár továbbra is más nyelvet beszélnek és más szokásokat űznek, ők is *európaiak*. Az Európában egyedülálló nyelvi, kulturális és etnikai diverzitás miatt nem várható, hogy az európai identitástudat valamely már meglévő kollektív identitáselem – esetleg a nemzeti azonosulás – helyébe lépjen, csupán az, hogy beépüljön az európai polgárok többi identitása közé. Az, hogy az európai azonosulás a többi kötődés között milyen helyet foglalhat el, még a jövő zenéje, de minél előkelőbb ez a hely, annál stabilabb lesz a közös Európa építménye is. Természetesen az Európai Unió is felismerte ezt, és *felülről* is erősen támogatja a folyamatot, például az Erasmus+ pályázatok lehetőségeivel is. A fiatalok mobilitása ugyanis kulcsszerepet játszhat a közös európai identitás formálódásában is.

Összegzés

E fejezetet az Európai Unió politikai rendszere legkisebb, ugyanakkor legszámosabb szereplőinek, a mintegy félmilliárd uniós polgárnak szenteltük. Az Európai Közösség az 1970-es években ismerte fel először, hogy az ő támogatásuk, részvételük nélkül az európai integráció továbbfejlődése is akadályokba ütközhet, ezért fokozatosan létrehozta az európai uniós identitás strukturális és szimbolikus elemeit. Az európai identitás létezéséről ugyan még mindig vitáznak a teoretikusok, az Eurobarometer-közvéleménykutatásokból azonban már az derül ki, hogy a polgárok többsége a nemzetállamán kívül az EU polgárának is tekinti magát. Az uniós polgárnak több lehetősége is van az uniós politikai rendszerben való részvételre és a közpolitikai folyamatok befolyásolására közvetlen és közvetett módon

⁴² Például Európai Bizottság 2017 vagy a European Policy Centre, a King Baudouin Foundation, a Bertelsmann Stiftung, a BMW Foundation és más think tankek partnerségével működő New Pact for Europe 2013 óta publikált három jelentése, lásd: *New Pact for Europe* (s. a.).

egyaránt, az európai parlamenti választásokon történő voksolástól kezdve a referendumokon át az európai polgári kezdeményezésekig. Bár európai démosz létrejöttéről még nem beszélhetünk, és számos jel utal arra is, hogy az utóbbi időben a polgárok egy részének bizalma is megrendült az uniós intézményekben, az egyének kollektív azonosságtudatában már jelen van az európai dimenzió. Úgy tűnik azonban, hogy az uniós polgárok és az Unió közötti közvetlen kapcsolat megerősítéséhez további erőfeszítésekre lesz szükség.

Fogalmak

- európai démosz
- európai identitás
- európai közvélemény
- EP-választások
- európai polgári kezdeményezés

Ellenőrző kérdések

- Milyen törekvéseket tett az Európai Közösség/Európai Unió az európai uniós identitás megteremtésére?
- Melyek az EU szimbólumai?
- Az Eurobarometer-felmérések alapján hogyan látják az uniós polgárok az EU-t?
- Hogyan vehetnek részt az uniós polgárok az Unió politikai rendszerében?
- Mi az európai polgári kezdeményezés?

X. Integrációelméletek (történelmi perspektívában)

Arató Krisztina

1. Az európai integráció elméleteiről általában

Az Európai Unió korábbi fejezetekben tárgyalt intézményrendszere különleges, sokszereplős és emiatt persze nagyon bonyolult. Sokan, akik ott dolgoznak, vagy akik egyetemeken tanulnak róla, csodálkoznak – talán bosszankodnak is – amiatt, hogy az EU gyakorlati működése mellett miért is kell (érdemes) annak elméleti vonatkozásairól beszélni, tanulni, gondolkodni. Hiszen az EU intézményrendszere maga a praxis – előterjesztések, eljárásrendek, politikai viták stb.

Ben Rosamond az európai integráció elméleteiről szóló kötetében az elméletek általános jelentőségét a következő példával világítja meg. Két megfigyelőt küldünk be egy terembe azzal a feladattal, hogy jegyezzék fel, amit látnak. Az egyik megfigyelő 5 dolgot ír fel: barna szőnyeg, fehér falak, lépcsők, süllyesztett spotlámpák, 61 ember. A második megfigyelő szintén 5 dolgot jegyez fel: egy személy áll a terem elején, és beszél. Ez a személy diákat vetít ki. 60 ember (különböző intenzitással) figyeli, amit az előbbi mond. A terem lépcsőzetes. Az esemény 50 percig tart. A két megfigyelő ugyanazt a jelenséget látta; míg azonban az első megfigyelő egy bizonyos fizikai tulajdonságokkal bíró termet látott, amelyben 61 ember tartózkodott, a második nyilvánvalóan egy előadásnak volt a tanúja.¹ Az első megfigyelőnek nem volt kerete a megfigyeléseihez: látott valamit, de azokat nem tudta rendezni, így értelmet sem nyertek, nem tudta azonosítani a megfigyelt jelenség lényegét. A második megfigyelő rendelkezett egy már a megfigyelés előtt ismert kategóriával, az előadás fogalmával, ez segített neki rendezni a látottakat. Anélkül tehát, hogy valamiféle elméleti-fogalmi háttérrel rendelkezni, a valóság szinte végtelen mennyiségű jelensége értelmezhetetlen lenne. Ez különösen vonatkozik az EU politikai rendszerére.

Ahogy a II. fejezetben leírtuk, az Európai Unió olyan *sui generis* politikai rendszer, amely félúton – és állandó mozgásban – van a nemzetközi szervezet és az állam között, különleges gazdasági és politikai együttműködés. A politológiai háromszög csúcsai – a *politics*, a *polity* és a *policy* – az Európai Unió esetében sajátos módon értelmezhetők, amely komplexitás a közösségi jogrend esetében is megjelenik. Mindezek következtében az európai integráció elméleti értelmezési kísérleteinek nehéz dolguk van – egyes szakértők szerint lehetetlen küldetést vállalnak. *Donald J. Puchala* szerint törekvésük, hogy a maga teljességében értelmezzék az Európai Uniót, kivitelezhetetlen. Szerinte az integrációelméletek olyan helyzetben vannak, mint a vak bölcsek, amikor a mesebeli király arra kéri őket, hogy

¹ ROSAMOND 2000, 4.

írják le, milyen egy elefánt. A mesében a bölcsek empirikus tapasztalataik – megérintik az elefánt fülét, lábát, ormányát – alapján próbálják meghatározni az állatot. Egyikük szerint az elefánt leginkább egy csőhöz hasonlít, a másik szerint lapos, nagy és hajlékony – leírásuk a megérintett testrésze szorítkozik, és egyikük sem képes a maga teljességében megragadni megfigyelése tárgyát.²

Az integrációelméleteknek *Thomas Diez* és *Antje Wiener* szerint három fő funkciójuk van.³ Ezek a funkciók egyesével is jellemezhetnek egy-egy elméleti megközelítést, de előfordul, hogy egy iskolát több kategóriába is besorolhatunk. Elsőként említjük azokat az integrációelméleteket, amelyek magyarázatot keresnek az integrációs folyamat elindulására, illetve létezésére, valamint megpróbálják megérteni az integráció működését – a miért és a hogyan kérdésére keresik tehát a választ. Ilyen például a föderalizmus vagy a funkcionálisizmus, amelyek a *miért* kérdésére hasonló választ adnak (föderáció kialakítása), de a *hogyan* kérdésére eltérőt (azonnali alkotmányos megoldás versus lépésről lépésre haladás, *spillover*). Másodsorban, a leíró-elemző jellegű elméletek elnevezésüknek megfelelően arra törekednek, hogy megfejtsék a *fenevad természetét* (*nature of the beast*), s választ adjanak a *milyen* kérdésére. Ez a definíciókban és fogalmakban leggazdagabb elméleti típus, hiszen az integrációs jelenségek leírásához ezekre nagy szükség van. Ehhez a kategóriához a kormányközi elméletek, a többszintű kormányzás (MLG) vagy éppen a differenciált integráció teóriái állnak a legközelebb. Harmadsorban, a kritikai és normatív elméletek *megmondják*, hogy az európai integrációnak hogyan kellene kinéznie, milyen célokat kellene kitűznie, hogyan kellene működtetnie szakpolitikáit. Rámutatnak egyúttal az integrációs folyamat általuk feltételezett hibáira is. Ezek az elméletek hasznosak egyes fejlődési tendenciák problémáinak feltárása szempontjából, akár gyakorlati alternatívák kidolgozását is eredményezhetik (például föderalizmus).

Az integrációelméletek további fontos jellemzője, hogy az európai integráció egy-egy fejlődési szakaszához kapcsolható.⁴ A második világháborút követően a föderalizmus elmélete uralkodott, amely annak a lehetőségét vázolta fel, hogy milyen esélyei vannak egy európai föderáció (Európai Egyesült Államok) kialakításának, és az hogyan valósítható meg. Az 1950-es évek a (neo)funkcionálisizmus térhódítását hozta: a föderáció azonnali megvalósítása helyett az integráció fokozatos, szakpolitikáról szakpolitikára terjedő lehetőségét vizsgálták, aminek példáját a nehéziparról az atomenergia-iparra, majd az általános gazdasági együttműködésre áttérjedő szupranacionális együttműködés nyugat-európai megvalósulásában látták. Az 1960-as évek válsága, amit elsősorban *De Gaulle* francia köztársasági elnök Európa-politikája váltott ki, megváltoztatta az európai együttműködés korábbi értelmezéseit: visszatért a nemzetállam mint az európai politika főszereplője, megszületett a kormányköziség elmélete. Az 1980-as évek, majd az Európai Unió megalakulása újabb paradigmaváltást hozott: úgy tűnt, hogy a korábbi, egymással versengő és egymásnak ellentmondó elméletek (neofunkcionálisizmus és kormányköziség) mégsem zárják ki egymást, eltérő szinteken, de egyszerre lehetnek jelen az Európai Unióban (többszintű kormányzás elmélete). Ezzel párhuzamosan nyert teret az institucionalizmus, amely az európai intézményrendszer aktivitását hangsúlyozta (és cáfolta követő, semleges szerep-

² PUCHALA 1972.

³ DIEZ–WIENER 2004, 17–18.

⁴ DIEZ–WIENER 2004, 19–21.

lőként való azonosítását), valamint a *policy network* elmélet, amely a szakpolitikai döntéshozatal sajátosságait azonosította. A 2000-es évek, különösen a 2008-as válság kitörése óta eltelt időszak az Európai Unió teoretikus újraértelmezésének igényét is hozta: megjelentek a differenciált integráció elméletei, és a válságok következményeként megkezdődött a dezintegrációról való elméleti gondolkodás.

Az alábbi fejezetben felvillantjuk ezeket a teóriákat. Bemutatásuk szükségképpen részleges és rövid – a hivatkozott szerzőkön és szövegeken kívül még sok-sok írás és gondolkodó próbálta megragadni az EU lényegét. Ez a fejezet alapot adhat a további vizsgálódásokhoz.

2. A háború után: föderalizmus és funkcionalizmus

A második világháborút követően a modern európai integrációt megalapozó első elmélet a *föderalizmus* lett. Az európai föderáció mint az európai béketörekvések alkotmányos záloga legalább Kant 1795-ben megjelent *Örök békéje* óta benne volt az európai politikai gondolkodásban,⁵ a 20. század közepén azonban kiemelkedő jelentőségű politikai programmá is vált. Elméleti értéke mellett ugyanis minden szerző esetében az európai integrációs folyamat kívánatos végállapotaként (*finalité politique*), voltaképpen ideológiaként is értelmezhető.⁶ A föderalizmus definíciója első közelítésre könnyű: olyan politikai rendszer kialakítását jelenti, amelynek lényege a kormányzati hatalom két vagy több szintre történő megosztása, amely modell alkalmas lehet az európai államok egyesítésére. Ha azonban mélyebbre ásunk, nagyon különböző értelmezéseket találhatunk: míg egyes magyarázatok szerint a föderáció erőteljes centralizációt sejtet (amennyiben több önálló politikai egység egyesítéséről van szó), mások számára éppen, hogy decentralizációt jelent (amennyiben egy monolit hatalom lebontását szolgálja). A fogalom sokszínűségének további ismerve az, hogy a föderációk alkotmányos berendezkedésének, az egyes szintek közötti hatalommegosztásnak számos változata létezik.⁷

Az európai integráció föderalista értelmezésének legismertebb alakja *Altiero Spinelli*, aki ideológusként és politikusként egyaránt nagy szerepet játszott az európai integráció történetében.⁸ Szerinte Európa föderális átalakítása megteremtheti a közös célok elérésének ideális módját, a szakpolitikák működtetésének megfelelő környezetét, a döntési szintek (tagállami-közösségi) közötti munkamegosztás világos megkülönböztetését, és minden döntési szinten a demokratikus működés záloga lehet.⁹ A föderalizmus támogatóinak további érvei a következők: megakadályozhatná a totalitarizmus kialakulását, Európa erősebb lehetne külső fenyegetések esetén, valamint az Európa államai között kialakuló konfliktusok kezelésének hatékony eszköze lehet.¹⁰ Az európai föderáció elérésének két módját vetítették elő: az azonnali alkotmányos és a fokozatos társadalmi-politikai megoldást. Az azonnali megoldás az európai alkotmány megalkotása lett volna, míg a fokozatosság stratégiája

⁵ KANT 1985. Az európai integrációs eszmék fejlődését lásd: BÓKA 2001.

⁶ Lásd részletesen: BURGESS 2006.

⁷ ROSAMOND 2000, 24–25.

⁸ ARATÓ–KOLLER 2015a, 54–56.

⁹ SPINELLI 1972.

¹⁰ ROSAMOND 2000, 26.

feltételezte a nemzeti politikai elitek, a gazdasági szereplők és a közvélemény fokozatos bevonását.¹¹ Ez utóbbi stratégia jelentette később a *Monnet-módszer* alapját.

A második világháborút követő időszak másik fontos, immár nemcsak az európai, hanem a világbékét megteremteni kívánó elmélete a *funkcionalizmus*. Legismertebb képviselője a román származású, egész felnőtt életét Angliában töltő *David Mitrany*, aki az 1930-as évektől kezdve számos írásában fejtette ki nézeteit, amelyek közül a legismertebb a *Working Peace Sytem*.¹² Szerinte a kormányzást világszerte technokrata, szándékosan *nem politikai* alapokra kellene helyezni, mivel a politikusok által irányított politikai rendszerek a hatalom megszerzésére és megtartására, nem pedig a közjó beteljesítésére koncentrálnak. A kormányzás ideális szinterei szerint a nemzetközi szervezetek: ezek egy-egy szakpolitikai területen irányítanak az adott ágazatot, amiből két előny is származhat: egyrészt sokkal hatékonyabb, mint az államok által felügyelt kis földrajzi területen történő szakpolitikai kormányzás, másrészt pedig minimálisra csökkenne a nemzetközi konfliktusok lehetősége. A Mitrany által – sokak szerint kissé naivan – felvázolt nemzetközi politikai rendszerből a későbbi értelmezésekkel szemben hiányzott a *végállapot*, a világállam képzete, kizárólag a közjó megvalósulásának ideális módja foglalkoztatta. Mindebből az is következik, hogy az 1950-es évektől formálódó európai integrációs folyamattal szemben alapvetően bizalmatlan volt: szerint az európai föderalista törekvések zsákutcába vezetnek, hiszen újratermelik az államot mint a háborúk potenciális főszereplőjét, csak egy nagyobb földrajzi-politikai egység formájában; ellenezte a Briand-tervet és Spinelli elképzeléseit egyaránt. A Montánuniót azonban támogatta – mivel az egy ágazati problémára kínált funkcionalista megoldást.¹³

3. Az európai integráció indulása: a neofunkcionalizmus hódítása

Ha valaki az európai integráció elméletei közül csak egyet ismer, az minden bizonnyal a neofunkcionalizmus – még akkor is, ha nem tudja, hogy így hívják. E megközelítés ismertsége mellett talán csak ellentmondásossága nagyobb: megalkotója, maga *Ernst B. Haas*, már az 1970-es években idejétmúltak minősítette,¹⁴ *Philippe Schmitter*, a politikatudomány *nagy öregje* ugyanakkor napjainkban is azt állítja, hogy él és virul.¹⁵

A neofunkcionalizmus – amely azért a funkcionalizmus új változata, mert ugyancsak szakpolitikai együttműködésen alapul – felveti azt a kérdést, hogy az elmélet vagy a gyakorlat volt-e előbb. A Haas által az 1950-es években leírt elmélet ugyanis nagymértékben hasonlít a Jean Monnet által megtervezett konkrét, a hat alapító tagállam között kialakított együttműködésre, amely a következő jellemzőkkel bír:¹⁶

- A politikai vezetőket, kormányokat az európai történelem során általában politikai (*high politics*) együttműködés (klasszikus diplomácia, tárgyalások, nemzetközi megállapodások megkötése stb.) jellemezte, aminek tragikus kudarcát jelentette a második világháború. Ehelyett a Monnet-módszer a *low politics*

¹¹ BURGESS 2004.

¹² MITRANY 1966.

¹³ ROSAMOND 2000, 31–36.

¹⁴ Haas eredeti téziseit lásd: HAAS 1958. Téziseinek megkérdőjelezését lásd HAAS 1976.

¹⁵ SCHMITTER 2004.

¹⁶ Lásd ROSAMOND 2000, 50–73.

stratégiáját javasolta, ami szakpolitikai együttműködést jelentett egyes kulcsfontosságú ágazatokban. Feltűnő, hogy ez a stratégia épít a funkcionalizmus (Mitrany) nem politikai, technokrata jellegű békerendszer-javaslatára.

- Főhatóság (*High Authority*, a későbbi Európai Bizottság), illetve stabil intézményrendszer irányítja az együttműködést, egyben felelős annak elmélyítéséért.
- Egy-egy gazdasági (szakpolitikai) területen indul az integráció, amely kiterjedhet más szakpolitikai területekre is, és kölcsönös függőséget alakít ki az együttműködő nemzetgazdaságok között – ez jelenti a fegyveres konfliktusok megelőzésének zálogát.
- Az integrációs folyamat elindulásával – mivel a döntéseket egyre több területen a közös intézményrendszeren belül hozzák meg –, a gazdasági szereplők, az érdekcsoportok, szakszervezetek, civil szervezetek *áthelyezik lojalitásukat*, azaz érdekvényesítő tevékenységüket a közösségi szintre, hiszen az őket érintő kérdésekről immár a közösségi intézményrendszerben születnek döntések.

A neofunkcionalista integrációelmélet központi fogalma a *spillover*, ami azt jelenti, hogy az integráció folyamatának indulásakor (voltaképpen indításakor) közösségi szintre emelt szakpolitika-területek működése automatikusan magával hozza más szakpolitikai területek közösségi szintre emelkedését. Így bővül a közösségi intézményrendszer kompetenciáinak sora, és a tagállamok, illetve a szakpolitikák egyéb szereplői egyre szorosabb kapcsolatot tartanak fent a mindennapi működés során is. A *spillover*-jelenségnek számos típusát ismerjük.¹⁷ A *funkcionális spillover* tulajdonképpen az *alaptípus*, az integrációs folyamat szakpolitikáról szakpolitikára való áttérjedésének jelenségére utal. Alapja, hogy az egyes ágazatok nem elszigetelten működnek, a közös cselekvés egyes területeken *húznak felfelé* más szakpolitikákat is. A *politikai spillover* fogalma azt takarja, hogy az egyre számosabb közösségi döntési terület miatt egyre több szereplő (érdekcsoportok, lobbicssoportok, szakszervezetek, szakpolitikások, politikai pártok) egyre inkább közösségi szinten tevékenykedik, egyre fontosabb és egyre *politics-jellegűbb* lesz a közösségi döntéshozatal. Ez a folyamat több neofunkcionalista gondolkodó szerint magában foglalja az integrációs folyamat végállapotaként a föderációt. Az *intézményi spillover* fogalma magában foglalja az intézményrendszer egyre kiterjedtebb voltát – hiszen egyre több szakpolitikát irányítanak –, valamint azt is, hogy az intézményrendszert működtető elitek egyre jobban azonosulnak közösségi szerepeikkel, európaizálódnak. A *földrajzi spillover* az integráció folyamatos bővülését, az egyre növekvő számú tagállamra való kiterjedését jelzi. Amellett, hogy a kezdeti 6 alapító tagállamról a 2010-es évekre 28-ra növekedett a tagállamok száma, meg kell említenünk egy sajátos *spillback-jelenséget*, az Egyesült Királyság 2019-ben esedékes kilépését. A *kulturális spillover* pedig azt jelzi, hogy az integrációs intézményrendszerben való együttműködés és a közösségi programok (például az Erasmus) következtében a tagállamok polgárai egyre jobban megismerik – és elfogadják – egymást, s a nemzeti identitás mellett megjelenik az európai identitás is.

Az európai integrációs folyamat neofunkcionalista magyarázata az 1960-as évek közepéig kizárólagos volt – az ezt követő De Gaulle-i válság azonban komolyan megkérdőjelezte létjogosultságát, s új integrációelmélet (kormányköziség, lásd a következő elméletet)

¹⁷ ARATÓ 2001, 42–45.

születéséhez vezetett. A spillover-jelenséghez kapcsolódó értelmezés azonban a későbbi évtizedekben visszatért: *Jacques Delors* tevékenysége az 1980-as évek közepén újra igazolni látszott ezt a megközelítést. Az egységes piac programja, ami a négy szabadság (árak, szolgáltatások, tőke, munkaerő) szabad áramlása, új szakpolitikák (schengeni együttműködés, közös vízumpolitika, Erasmus-program, eurózána stb.) kialakításához vezetett, amit nem nehéz spilloverként értelmezni. Ma a válságkezelés egyes területeit értelmezik egyes szakértők a neofunkcionalista tézisek segítségével, például az eurózána válságára született szakpolitikai válaszok a közösségi szint erősödésével jártak (nemzeti költségvetések fokozott ellenőrzése, a bankunió intézményesülése stb.).¹⁸

4. Mégis a tagállamok a főszereplők? A kormányköziség

Az 1960-as években *De Gaulle* francia köztársasági elnök két politikai válságot is okozott az Európai Közösségben (lásd az I. fejezetben részletesen): (kétszer is) megvétózta a britek belépését, valamint a már említett *üres székek politikájával* 1965-ben fél évre megbénította az intézményrendszer működését azzal, hogy távol tartotta a francia minisztereket a Tanácstól.¹⁹

Ez az eseménysor gyökeresen megváltoztatta az európai integrációs folyamatról való gondolkodást: ha egy tagállam egymagában megállíthat közösségi döntéseket, akkor hol a spillover? Hol van a neofunkcionalizmus által sejtetni vélt folyamatos előrehaladás, a közös érdekek, az egyre több szakpolitikai terület kvázi öngerjesztő jellegű közösségi szintre emelkedése? Ezekre a kérdésekre először *Stanley Hoffmann* francia–amerikai politológus adott szisztematikus választ, a kormányközi elmélet kialakításával. Azt állította, hogy a neofunkcionalisták eltúlozták a közösségi érdek szerepét: szerinte a nemzetállamok még mindig, a második világháború után is a nemzetközi kapcsolatok főszereplői. Hoffmann tézisei összhangban vannak a nemzetközi kapcsolatok realista iskolájának korabeli gondolkodóival, akik az államokat a biliárdgolyókhoz hasonlították: szerintük az államok a nemzetközi porondok önérdekeinek megfelelően cselekszenek, versengenek, ütköznek, ha szükséges, csakúgy, mint a biliárdgolyók az asztalon. Az államok célja a nemzetközi porondon hatalmuk megtartása vagy befolyásuk kiterjesztése.²⁰ Hoffmann tehát úgy gondolta, hogy a nemzetközi rendszer általános jellemzői alól az Európai Közösség sem kivétel: szerinte a neofunkcionalisták leírása a *low politics* integrációról nem helytelen, de eltúlzott; a szakpolitikák technikai működtetése szintjén valóban van együttműködés. A gyors sikereket az EK elsősorban a *negatív integrációnak*, vagyis a határok (vámok, nem vámjellegű korlátozások) lebontásának köszönheti. A *magas politika* szintjén azonban a Közösség ugyanúgy működik, mint a nemzetközi rendszer egésze, s amennyiben a tagállamok létérdekeiről van szó, megjelenik a nemzeti vétó, az egyéni/állami érdekérvényesítés. Hoffmann megkérdőjelezte a spillover fogalmát is: szerinte egyáltalán nem magától értetődő az integrációs folyamatok szakpolitikák közötti terjedése, a gazdasági és politikai alrendszer különálló volta miatt a politikai spillover pedig még kevésbé valószínű.²¹ Mindazonáltal,

¹⁸ SCHIMMELFENNIG 2018.

¹⁹ HOFFMANN 1966.

²⁰ MORGENTHAU 1960.

²¹ ROSAMOND 2000, 74–78.

az európai integráció Hoffmann szerint is egyedi és különleges: a tagállamok egészen sajátos együttműködési technikákat alkalmaznak, amelyeknek azonban nem célja a föderáció kialakítása – éppen ellenkezőleg: a bipoláris világrend keretében a nyugat-európai államok befolyásának megerősítése.²²

A kormányközi iskola legfontosabb kortárs képviselője *Andrew Moravcsik* amerikai politológus – a liberális kormányközi elmélet (*liberal intergovernmentalism, LI*) megalapítója. Továbbfejlesztette a korábbi, a biliárdgolyó-hasonlatot kidolgozó kormányközi elméletet, ami azt feltételezte, hogy az államok állandó külpolitikai érdekek szerint cselekszenek a nemzetközi térben. Szerinte a tagállamok önérdékkövető nemzetközi viselkedése racionális, a belpolitikában felmerülő politikai folyamatok dinamikus változásait követi. Ebben az értelemben a külpolitikai cselekvés követi a politika – általában a belpolitikai térben megfigyelt – belső logikáját (kormányon maradni versus ellenzékbe kerülni), és ez a viselkedés érvényes az Európai Unió tagállamaira is. A Tanácsban ugyanis – bár egyre nő a minősített többséggel eldönthető kérdések köre – a tagállamok mégis törekszenek az egyhangú szavazásra, tehát a nemzeti érdekérvényesítés maximálható. Mindez a tagállami cselekvés az intézményrendszer által biztosított közegben történik, ahol minden ügyről rengeteg információ áll rendelkezésre, és könnyű eldönteni, hogy egy tagállamnak mi áll érdekében. Ezenkívül amennyiben nem sikerül a tagállami érdekérvényesítés az adott témában, rendelkezésre áll több egyéb lehetőség: más ügyekben való sikeres érdekérvényesítés, későbbi időpontban való visszatérés adott kérdéskörre stb., tehát a *veszteség* minimalizálható.²³ Andrew Moravcsik számos tanulmányt és egy teljes – nagyon sikeres – könyvet szentelt ennek az integrációfelfogásnak.²⁴ A *The Choice for Europe* című kötetben megírta az európai integráció legfőbb eseményeinek, csomópontjainak a történetét liberális kormányközi nézőpontból. A könyvből az derül ki, hogy az európai integráció minden főbb eseménye annak köszönhető, hogy a vezető (főleg a nagy) tagállamok belpolitikai helyzete tette lehetővé és szükségessé az adott közös cselekvés (Római Szerződés aláírása, az egységes piac bevezetése, a Maastrichti Szerződés stb.) támogatását.

A liberális kormányköziség elmélete azonban számos kritikát váltott ki. Az elmélet cáfolataként gyakran hozzák fel azt az érvet, hogy Moravcsik csak a rendszerszintű döntéseket vizsgálja, azokkal támasztja alá állításait – ezek pedig az EU működéséből következően természetesen kormányköziak (hiszen az alapszerződés módosításához egyhangúság szükséges), figyelmen kívül hagyja ugyanakkor a mindennapi döntéshozatalt, az intézményrendszer működését, különösen az Európai Bíróság döntéseinek rendszerszintű hatásait.²⁵ Látható tehát, hogy sem a közösségi érdekek, sem pedig a tagállamok kizárólagos hatása nem tudta maradéktalanul értelmezni az európai integráció működését.

²² O'NEILL 1996, 54–70.

²³ MORAVCSIK 1993. Ebben a megközelítésben fellelhető Robert Putnam kétszintű játszmaelmélete is, lásd: PUTNAM 1988.

²⁴ MORAVCSIK 1998.

²⁵ SCHIMMELFENNIG 2004.

5. Az Európai Unió elméletei

A bipoláris világrend összeomlását követően, az 1990-es évek elején megalakult az Európai Unió, amely a régi intézményrendszer alapján és a korábbi szakpolitikák megőrzése mellett új célokkal, szakpolitikákkal és eljárásokkal gazdagodott. Már a korábbi intézményrendszer elméleti értelmezése is problémásnak mutatkozott, az új azonban még nehezebb feladvány lett. Az európai integrációt értelmező új elméletek kapcsolódtak a politikatudomány akkori vezető elméleteihez: a *governance-elméletekhez* (amelyek a kormányzás folyamatának vizsgálatára helyezték a hangsúlyt), az újjáéledő *institucionalizmushoz* (amely a politikai intézmények viselkedését és jelentőségét tárja fel), valamint az érdekcsoportok működéséhez kapcsolódó *policy network* elméletekhez.

A többszintű kormányzás elmélete (*multilevel governance, MLG*) szeretné elkerülni a korábbi elméleteknek azt a hibáját, hogy túlzott jelentőséget tulajdonítottak az intézményrendszer egyes jellemzőinek, míg más tulajdonságokat alulértékeltek vagy figyelmen kívül hagytak. Ez az elmélet nem ad programot, és nem határozza meg az integrációs folyamat végcélját, reflektál ugyanakkor az Európai Unió sokszínűségére és egyedülálló komplexitására. Azt állítja, hogy az Európai Uniót a kormányzás különböző, elkülönítendő szintjei és különböző politikai aktorok együttműködése jellemzi. A tagállami kormányok, bár az EU jelentős szereplői, nem egyedülként rendelkeznek befolyással az EU működésére, és nem egyedüli közvetítők a tagállam és az EU között.²⁶ Az alapító szerződések kivételével a másodlagos jogalkotás szinte összes területén rajtuk kívül jelentős tényező az intézményrendszer (főleg az előterjesztés jogával rendelkező Európai Bizottság), a közvetlenül választott EP-képviselők és más üzleti, szakmai és civil csoportok. Ez a sokszínűség különösen nyilvánvalóvá válik, ha megvizsgáljuk az EU döntési szintjeit. A rendszerszintű (alapító szerződés és módosításai) döntéseket valóban a tagállamok hozzák – de ezen kívül még legalább két döntési szintet ismerünk. Az EU jogalkotási folyamatában az úgynevezett Monnet-módszer szerint a jelen kötetben tárgyalt intézmények és érdekcsoportok a tagállamokhoz hasonló súlyú szereplők (2. szint). Az 1990-es évektől pedig a tagállami szint alatti, szubnacionális szereplők (régiók és más regionális szereplők, 3. szint) is intézményi befolyást szereztek a közösségi döntéshozatalra (lásd például Régiók Bizottsága).²⁷ Az EU döntési szintjei vonatkozásában kulcsfontosságú a Maastrichti Szerződés által rögzített szubszidiaritáselv, amely azzal, hogy kifejezi azt az igényt, hogy a döntéseket az állampolgárokhoz legközelebb álló döntési szinten kell meghozni, maga is elismeri a döntési szintek létezését.

Az intézményelvű megközelítés (*institucionalizmus*) pofonegyszerű kiindulópontja, hogy az intézmények igenis számítanak (*institutions matter*).²⁸ Ez az elmélet, amely legfeljebb az integrációelméletek között új (hiszen visszavezethető akár Montesquieu-ig), arra hívja fel a figyelmet, hogy az EU intézményei nem reaktív, végrehajtó szerepet játszanak csupán, hanem az integrációs folyamat aktív alakítói is. Az egységes piac programjának kialakításában például kiemelkedő szerepet játszott az intézményrendszer, különösen

²⁶ MARKS–HOOGHE–BLANK 1996.

²⁷ RISSE-KAPPEN 1996.

²⁸ ROSAMOND 2000, 113.

az Európai Bizottság és a Bíróság.²⁹ Az intézményrendszer (főleg a Bizottság) aktivitása azokban az esetekben is bizonyítható, amikor döntési opciókat dolgoznak ki, s így képesek a döntési alternatívák mindegyikét befolyásolni. Mindezen eszközökkel – és az elfogadott közösségi programokkal és jogszabályokkal – közvetetten a tagállami politikai rendszerekre is hatást gyakorolnak.

Az 1990-es években nemcsak a közösségi (immár uniós) intézményrendszer megerősödése, hanem a szakpolitikák sokasodása is elméleti magyarázatot igényelt. Ekkor került a szerződésbe a már korábban elindult együttműködés a környezetvédelem vagy a szociálpolitika területén, de ebben az időben zajlott már a gazdasági és pénzügyi unió (GMU, eurózóna) előkészítése is. Az úgynevezett *policy network elméletek* – a *governance-elméletek*hez hasonlóan – a kormányzás folyamatának elemzésére helyezték a hangsúlyt. A vizsgálatuk tárgya azonban nem a politikai rendszer egésze, hanem a szakpolitikák irányítása, amely három fontos jellemzővel bír. Egyrészt, ezek működése *governance-jellegű*, vagyis az állami (uniós) intézmények *csak* az egyik, fontos szereplői irányításuk, szabályozásuk folyamatában. Másodsorban, ezek jellege, működése szakpolitikaként eltérő lehet. Harmadsorban, a kormányzati (uniós) intézmények mellett az érdekcsoportok, az azokkal való együttműködés mintegy szakpolitikai hálózatot alkot, ahol a résztvevők közösen tevékenykednek, legyenek azok állami vagy nem állami szereplők.³⁰ Könnyű belátni, hogy miért hasznos ez a megközelítés az Európai Unió esetében: az Európai Unió számos és egymástól igen különböző szakpolitikát működtet, amelyek között találhatunk kiépült, finanszírozott, a közösségi és a tagállami szint, valamint ágazati érdekcsoportok által jelentősen befolyásolt szakpolitikát (például közös agrárpolitika) és elsősorban kormányközieteket (például közös kül- és biztonságpolitika) egyaránt. Hasznos továbbá a *policy network* megközelítés szakpolitikai elemzések, empirikus vizsgálatok, illetve az ezekből építkező szakpolitikai ajánlások készítésekor.³¹ Megemlítendő azonban, hogy a *policy network* megközelítés kritikusi szerint nem is integrációelmélet: nem sorolható be a fejezet elején említett három kategóriába (a „Miért?”, a „Hogyan?” és a „Hogyan kellene?” típusú kérdésekre nem ad az EU egészére vonatkozó választ), és nem vizsgálja az EU intézményeinek fontos kapcsolódásait sem.³²

Az 1990-es évek integrációelméleti megközelítései tehát kétarcú eredményt hoztak: megszületett egyrészt a máig leginkább teljes körűnek tekintett, leíró jellegű elmélet az európai integrációról (MLG), ugyanakkor az elméleti gondolkodás elindult a kimondottan részleges, tehát az EU egy-egy jellemzőjét (intézmények, szakpolitikák) feltáró teóriák irányába.³³

²⁹ BULMER 1998. Érdekes módon Andrew Moravcsik liberális kormányközi nézőpontból éppen a nagy tagállamok döntő szerepét látta bizonyítottnak az egységes piac programja és az Egységes Európai Okmány elfogadásának folyamatában. Lásd: MORAVCSIK 1991.

³⁰ PETERSON 2004, 119.

³¹ ROSAMOND 2000, 123–126.

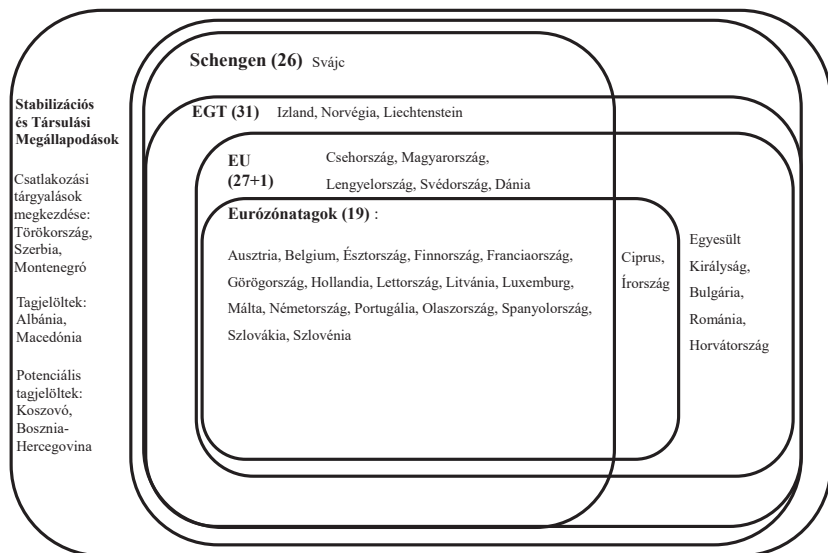
³² KASSIM 1994.

³³ Több ilyen, az EU egy-egy aspektusa esetében releváns elméleti-módszertani megközelítés is létezik, amelyek azonban nem adnak teljes körű elméleti magyarázatot az Európai Unió egészéről, de relevánsak az EU egy-egy aspektusa, szakpolitikájára vonatkozásában. Ilyen többek között a gendermegközelítés. Lásd: HOSKYNYS 2004.

6. Kísérletek: az Európai Unió kortárs elméletei

Míg a *tradicionális integrációelméletek* (neofunkcionalizmus, kormányköziség, MLG) a 2000-es években is széles körben tárgyaltak, alkalmazottak és persze vitatottak, a keleti bővítés óta, majd a 2008-ban kezdődött pénzügyi és gazdasági, intézményi és politikai válságok közepette *új elméleti iskolák* is terjedőben vannak. Ezek közül kettőt emelünk ki. A *differenciált integráció* megközelítése az EU sokszor már követhetetlen sokszínűségének kiismeréséhez kíván segítséget adni. Napjainkban kialakulóban van egy új elmélet, amely a válság sújtotta Európában a jövőképek között sokakban felmerül – a *dezintegráció* elmélete.

A differenciált integráció megközelítése abból az egyre nyilvánvalóbb tényből indul ki, hogy maga az EU-tagság immár sokféle lehet, különböző *klubokhoz* tartozást rejthet magában. Magyarország például teljes jogú tagja az Európai Uniónak és a Schengen-övezetnek, de nem eurózónatag, Norvégia nem tagja az EU-nak, de része az Európai Gazdasági Térségnek és a schengeni együttműködésnek, és még sorolhatnánk a példákat. Mindez azt jelenti, hogy az Európai Unió immár nem egy többé-kevésbé egységes, de mindenképpen sajátos politikai rendszer, amelynek az integrációelméletek különböző értelmezési keretet adhatnak. Talán több is annál – Puchala elefántos metaforájára utalva azt is mondhatnánk, hogy az ókori vak bölcseknek immár nemcsak egy elefántot, hanem még egy zsiráfot és egy kengurut is meg kellene érinteniük, hogy le tudják írni ezt a komplex jelenséget.³⁴ Mások az *állatos* helyett a *hagymametaforát* kedvelik a jelenség illusztrálására: *Jan Emmanuel de Neve* szerint az EU már nem is *European Union*, hanem *European Onion*, utalva a hagyma egymáshoz szorosan kapcsolódó, ugyanakkor tisztán elkülönülő rétegeire.³⁵



1. ábra

A differenciált integráció

Forrás: KOLLER 2019

³⁴ LERUTH–LORD 2015.

³⁵ DE NEVE 2007.

A *differenciált integráció* olyan együttműködést jelent, amelyben államok (tagállamok vagy külső államok) és/vagy helyi közösségek vesznek részt, s ez az Európai Unió belüli és kívül különböző politikai és jogi kötelezettségvállalások keletkezését és különböző politikai közösségek létrejöttét eredményezi.³⁶ A differenciált integráció kifejezése voltaképpen számos elnevezés összefoglaló neve: használatos a flexibilis integráció, az *á la carte* Európa, a többsebességű Európa, a megerősített együttműködés, a mag-Európa, a koncentrikus körök Európája, a gravitációs centrum, a változó geometriájú Európa, és még folytathatnánk.³⁷ A téma egyik legismertebb kutatója, *Alexander Stubb* – aki egyébként 2018-ban majdnem az Európai Néppárt *Spitzenkandidatja* lett – mintegy harminc, a differenciált integrációra utaló szakkifejezést gyűjtött össze. Szerinte ezek közül három igazán jelentős kategóriába érdemes sorolni a jelenséget: a többsebességű, az *á la carte* és a változó geometria típusába. A *többsebességű Európa* az időtényezőre utal – tagállamok egy csoportja elindít egy közös politikát, és a kezdeti kimaradók később csatlakozhatnak. Az *á la carte Európa* fogalma szerint a tagállamok, mint egy étlapról, válogatnak a kínálatból abban az értelemben, hogy melyik szakpolitikához csatlakozzanak – a fogalom alapja tehát az *issue*, a szakpolitikai terület. A *változó geometria* a földrajzi/tagállami körre utal – mely országcsoportok milyen szakpolitika részesei.³⁸ Erre a kategóriára rímel a mag-Európa fogalma is, amely a legtöbb szakpolitikában részes vezető, többségében alapító tagállamra utal. A differenciált integráció irodalma gyakran felteszi azt a normatívnak tekinthető kérdést, hogy jó-e ez így, vagyis a differenciált integráció az EU rugalmasságának a biztosítása, vagy éppen ellenkezőleg – a vég, a szétesés kezdete.

Ez utóbbi perspektíva kibontását a napjainkban születőben lévő dezintegrációelméletekben találhatjuk meg. Ezek központi kérdése – természetesen az Európai Unió válságai közepette – az, hogy az integrációs folyamat vajon visszafordíthatatlan-e, és ha nem, melyek lehetnek a dezintegráció okai, feltételei, következményei és végállapota. Az előző oldalakon bemutatott integrációelméletek – kimondva vagy kimondatlanul – jórészt az integrációs folyamat előrehaladását, mélyülését, az egyre szorosabb együttműködést feltételezték. Említettünk persze olyan elméleteket is, amelyek felvetették a folyamat részleges visszafordulásának lehetőségét – a neofunkcionalisták használják a *spillback* fogalmát, a kormányközi pedig a nemzetállami befolyás megmaradását – de ezek nem mutatják meg a lehetséges szétesés általános jellemzőit. A születőben lévő dezintegrációelméletek egyelőre jórészt a kérdésfeltevés fázisában vannak. Választ adnak-e a különböző integrációelméletek a dezintegrációs folyamatokra úgy, hogy a fejük tetejére állítjuk őket – vagyis magyarázzák-e a visszaforduló folyamatokat? Meg lehet-e általánosan fogalmazni azt, hogy milyen feltételek teljesülése mellett valósulna meg a dezintegráció? Voltaképpen mi a dezintegráció: az Európai Unió mint intézmény felszámolása és/vagy a visszatérés a kizárólagos kormányközi politikához, vagy már a közösségi politikák bármiféle részleges leépülése annak számít? Milyen módszerekkel vizsgálhatjuk a dezintegráció folyamatát, és hogyan állapítjuk meg, hogy a folyamat elkezdődött vagy sem?³⁹

³⁶ KOLLER 2012.

³⁷ KOLLER 2012, 42.

³⁸ STUBB 1996.

³⁹ VOLLAARD 2014; SCHMITTER–LEFKOFRIID 2016; JONES 2018.

Összegzés

Ebben a fejezetben bemutattuk az Európai Unió *sui generis* rendszerét magyarázni kívánó elméleteket. Láttuk, hogy ezek egyrészt koronként változnak, másrészt azt is, hogy ezek nem feltétlenül értenek egyet az EU természetét illetően. Az európai integráció elméletei tehát versengő elméletek: a szemlélő kiválaszthatja, melyik áll gondolkodásmódjához vagy elemzése témájához a legközelebb. A fejezetet olvasván azonban maga az olvasó is meggyőződhet arról, hogy még az elméletek ismeretében is nehéz választ adni arra a kérdésre, hogy voltaképpen mi is az Európai Unió.

Fogalmak

- föderáció
- föderalizmus
- funkcionalizmus
- neofunkcionalizmus
- *spillover*
- *high politics*
- *low politics*
- kormányköziség
- többszintű kormányzás
- institucionalizmus
- *policy network* elmélet
- differenciált integráció
- dezintegrációelmélet

Ellenőrző kérdések

- Melyek az integrációelméletek fő funkciói?
- Melyek a föderalizmus elméletének legfőbb tézisei?
- Hogyan fejleszti tovább a neofunkcionalizmus a funkcionalizmus téziseit?
- Milyen *spillover*-típusokat ismerünk?
- Miért jelent meg a kormányköziség elmélete az 1960-as években, és melyek a főbb állításai?
- Miért a legátfogóbb integrációelmélet a többszintű kormányzás elmélete?
- Miért részleges elmélet az institucionalizmus és a *policy network* elmélet az európai integráció szempontjából?
- Melyek az EU kortárs elméleti értelmezései?

XI. Mennyire demokratikus az Európai Unió?

Arató Krisztina – Koller Boglárka

Bevezető

Az Európai Unió intézményrendszerének demokratikus jellemzőivel kapcsolatos ellentmondást az alábbi közkeletű mondat jelzi: az Európai Uniót nem vennék fel az Európai Unió tagjai közé a jelen politikai berendezkedése alapján. Ez a mondat két tényezőre utal: egyrészt jelzi, hogy az Európai Unió politikai rendszere a demokratikus jellemzők vonatkozásában kívánnivalót hagy maga után, másrészt pedig utal arra is, hogy az EU a csatlakozni kívánó országok esetében feltételeket szab, amelyek között követelményként jelenik meg a demokrácia elveinek betartása.¹

Az Európai Unió a jelenlegi alapszerződése szerint olyan tagállamok egyesülése, amelyek a demokrácia és a jogállamiság elvei alapján működnek. Ez az elv, bár nem a modern integrációs folyamat kezdeteitől – az 1951-ben aláírt, az Európai Szén- és Acélközösség létrehozataláról szóló szerződéssel – rögzítették, de konszenzus uralkodott róla az alapítás óta. Az 1960-as és 1970-es években a demokrácia közös értéként való értelmezése abban is megnyilvánult, hogy autoriter politikai rendszerek nem csatlakozhattak az Európai Közösséghez, sőt, a görög társulási szerződést fel is függesztették 1967-ben, a katonai puccs következtében. Az 1990-es évektől a demokrácia és a jogállamiság elve az Európai Unió szerződésben rögzített alapértékei közé tartozik.

Ebben a fejezetben az Európai Unió és a demokrácia összefüggéseinek két aspektusát tekintjük át. Először az Európai Unió politikai rendszerének demokratikus jellemzőit, illetve annak hiányosságait vesszük górcső alá. Ez a kérdéskör az 1990-es évektől, vagyis az EU politikai rendszerré történő átalakulása óta foglalkoztat politikatudósokat, politikusokat és állampolgárokat egyaránt. Kitérünk arra is, hogy a 2008-ban kitört pénzügyi válság hogyan befolyásolta az EU működését a demokratikus jellemzők – jobban mondva hiányosságok – szempontjából. Másodszor szót kell ejtenünk arról az utóbbi 5-6 évben a napi hírekben is gyakran megjelenő problémáról, ami a tagállami demokrácia és az Európai Unió összefüggéseit érinti. Azokra a kérdésekre keresünk választ, hogy az Európai Unió milyen mértékben felelős, illetve cselekvőképes a tagállamok politikai rendszereinek demokratikus berendezkedése fenntartásának kérdésében.

¹ A bővítés általános követelményeit lásd: *European Union* (s. a.).

1. A demokratikus deficit

Bár a *demokratikus deficit*² fogalma az 1980-as években jött létre,³ az Európai Közösség ezirányú kritikája voltaképpen a Schuman-nyilatkozattal egyidős. A britek – a hagyományos kormányközi együttműködésen kívül minden más természetű nemzetközi kooperációval szemben gyanakvók lévén – hosszú vitákat folytattak a képviselőházban már a kezdet kezdetén, az 1950. május 9-ét követő hónapokban. A kimaradás mellett szóló érvek között felmerült többek között a tervezett együttműködés demokratikus jellegének hiánya.

John Strachey brit hadügyminiszter véleménye a Montánunióhoz való csatlakozásról

„A Schuman-terv a valódi hatalmat Európa alapvető iparágain keresztül minden demokratikus kontrolltól független, felelősség nélküli testület kezébe helyezné. [...] Olyan tervezetet látok magam előtt, amely a demokratikus kontrollnak gátat szab két alapvető iparág esetében; és ne feledjük, ezek azok az iparágak, amelyeken népünk megélhetése múlik. Országunk polgárai és kisebb mértékben Nyugat-Európa polgárai demokratikus ellenőrzést szereztek ezen iparágak felett. Nem tudtam és nem is tudok elfogadni egy olyan tervet, amely ezeket a demokratikus ellenőrzésen kívül helyezi.”⁴

Mint az európai integráció történetéből tudjuk, a Schuman-terv által javasolt Főhatóság (ma: Európai Bizottság) mellett egy bonyolult intézményrendszer jött létre, többek közt az Európai Parlament, amely többek közt az Európai Közösség, majd az Európai Unió demokratikus jellegét volt hivatott gazdagítani. (Zárójelben tegyük hozzá, hogy a külügyminiszteri érvelés sikeres volt: a britek nem léptek be az integrációs intézményrendszerbe azok alapításakor. Később meggondolták magukat. Majd ismét később megint.) A tagállamok ezzel a megoldással megelégedni látszottak – egészen az 1980-as évek végéig a politikai diskurzus kevésbé érintette a demokráciaproblémát. Ebben az időszakban, az úgynevezett megengedő konszenzus (*permissive consensus*) időszakában sem az európai polgárok, sem az őket képviselő politikai pártok nem foglalkoztak gyakran az EU demokráciával kapcsolatos hiányosságaival. Az Európai Közösség, annak elsősorban a gazdasági szereplőket érintő, szabályozó jellegű tevékenysége nem vetett fel komoly demokráciakérdéseket, illetve legitimációs problémákat. Az 1992-ben elfogadott Maastrichti Szerződés azonban, amely létrehozta az Európai Uniót, és politikai rendszerré alakította a korábbi Európai Közösséget, jelentős mértékben kibővítette a közös politikák körét. Így az Európai Unió egyre jelentősebb mértékben érintette a polgárok mindennapi életét, és a tagállamok a szuverenitásuk egyre nagyobb részét gyakorolták közösen.⁵ Az intézményrendszer érzékelte ezt a problémát: mind többször emlegették az EU tisztségviselői azt, hogy az EU-t „közelebb kell vinni a polgárokhoz”, s hogy mennyire igazuk volt, arra bizonyítékot szolgáltatott az Alkotmányos

² Ezen fogalom esetében a szóhasználat változó: van szerző, aki *demokratikus deficitnek*, mások *demokrácia-deficitnek* nevezik. Bár szemantikailag a második változat helyes – hiszen a deficit ritkán demokratikus, inkább a demokrácia hiányosságairól van szó –, mégis a demokratikus deficit kifejezést használjuk, mert az angol nyelvű szakirodalomban ez a változat (*democratic deficit*) elterjedtebb.

³ LECONTE 2010, 54.

⁴ STRACHEY 1950.

⁵ ROMANI-LIAKOPOULOS 2009.

Szerződés bukása a 2005-ben tartott francia és holland népszavazáson. *Margot Wallström*, az Európai Bizottság alelnöke (2004–2010) ezután hirdette meg a 3D- (*democracy, dialogue, debate*) kezdeményezést, amely az állampolgárok megszólítását, az Európai Unió döntéseibe történő fokozottabb beleszólásának elérését célozta.⁶ A problémát azonban láthatólag a mai napig sem sikerült megoldani: a 2008 óta velünk élő sokféle válság egyrészt kielezte a problémát (erre később visszatérünk), másrészt az Európai Unióról szóló kortárs diskurzus egyik vezető témájává emelkedett. A brexitkampányban például a kilépéspártiak egyik fő érve az volt, hogy az Európai Unió nem elég demokratikus,⁷ és az euroszeptikus pártok is előszeretettel kritizálják az EU intézményeit ezen érvek mentén.

A politikai viták mellett az 1990-es évek óta zajlik egy társadalomtudományi diskurzus is az EU és a demokrácia viszonyáról. Ennek a vitának a kulcsfogalma a demokratikus deficit, amely egyszerűen arra utal, hogy az Európai Unió nem eléggé demokratikus. A máig tartó vitában két iskola azonosítható. Az egyik azon tézis mentén érvel, hogy az Európai Unió mint alakulóban lévő politikai rendszer – mi több, kvázi föderáció – meg kell, hogy feleljen a demokrácia alapvető kritériumainak, hiszen napjainkban ez a politikai berendezkedés elfogadott, biztosítja a döntések legitimitását. A másik iskolában a demokratikus deficit létezését is helyenként megkérdőjelező, az EU demokratikus jellemzőivel elégedett szerzők abból indulnak ki, hogy az EU alapvetően mégiscsak egy nemzetközi szervezet, amelyen nem lehet számon kérni egy állam berendezkedésére jellemző tulajdonságokat. Az alábbiakban ennek a két iskolának az érveit foglaljuk össze.

A demokratikus deficit fogalmát megalkotó, az EU demokratikus jellemzőivel elégedetlen szerzők két téziséből indulnak ki. Egyrészt azt állítják, hogy az Európai Unió, amely az 1990-es évek óta számos és egyre növekvő számú szakpolitikája miatt az állampolgárok életét egyre jobban meghatározza, ugyanakkor egy demokratikus államhoz képest nekik mint választópolgároknak csekély mértékű beleszólást enged a döntéshozatal ellenőrzésébe. A másik kiindulópont pedig az, hogy az Európai Unió intézményi felépítése mennyire teszi lehetővé a demokratikus működést, ha úgy tetszik, a klasszikus törvényhozó hatalom – végrehajtó hatalom – bírói hatalom közötti munkamegosztást. A demokratikus jellemzők tehát elégtelenek mind az állampolgár és az intézményrendszer viszonyában, mind pedig az intézményi felépítés tekintetében.⁸

Mindezek alapján öt pontban foglalhatjuk össze a demokratikus deficit lényegét.⁹ Először, az Európai Unió döntéshozatalában *túlsúlyosak* a tagállami végrehajtó hatalom szereplői. Bár az Európai Parlament társjogalkotó, a *társas* a Tanács, ahol a tagállami kormányok képviselői ülnek, az ő döntéseiket a COREPER-ben és a Tanács munkacsoportjaiban a tagállamok köztisztviselői készítik elő. Az előterjesztési joggal rendelkező Európai Bizottság tagjait a kormányok delegálják, elnökét a tagállamok állam- és kormányfőiből álló Európai Tanács választja. Mindezek alapján mind az Európai Parlamentnek, mind pedig a tagállami parlamenteknek (mint a polgárok képviselőit ellátó testületeknek) csekélyebb a befolyása a döntéshozatalra, mint egy demokratikus állam esetében. A demokratikus deficit második eleme az előző probléma másik oldalát mutatja be: az Európai Parlamentet. Eszerint bár az EP a megalapítása óta jelentős határköroket *szerezett*, társjogalkotó volta a tagállami

⁶ European Commission 2005.

⁷ Lásd ARATÓ 2016b.

⁸ Lásd: VARGA 2018, 49–52.

⁹ Az öt pontot lásd: WEILER–HALTERN–MAYER 1995, 132–137.

parlamentek teljes körű jogalkotó hatásköréhez képest rendkívül gyenge. Ellenőrzési jogköre szintén részleges: bár az V. fejezetben bemutatott úgynevezett *Spitzenkandidat-rendszerrel* van hatása a Bizottság elnökének kiválasztására, és meghallgatja a többi biztosjelöltet is, a kormányok parlamenti ellenőrzéséhez képes gyenge ezen jogosultsága is. A bizalmatlansági indítvány eszközt sem alkalmazták még sikeresen. Harmadrészt, az európai választások mint a demokratikus működés egyik legnyilvánvalóbb záloga nem igazán európaiak, mint az V. fejezetben részletesen kifejtettük. A kampányok általában tagállami ügyek mentén zajlanak, a tagállami pártok vesznek bennük részt. Bár ezek a pártok jórészt tagjai egy-egy európai párcsaládnak, európai szintű pártrendszerrel nem beszélhetünk. Ennek következtében a választók nem érzékelik, hogy sok közülük lenne az európai politikai napirend befolyásolásához, még a Lisszaboni Szerződés óta létező európai állampolgári kezdeményezés ellenére sem, amelyről a IX. fejezetben írtunk. Az EP-választásokon továbbá általában meglehetősen alacsony a választói részvétel. A demokratikus deficit negyedik elemét egyszerűen úgy írhatjuk le, hogy az EU túl messze van a polgáraitól. Vezetőit nem ismerik olyan jól, mint a hazai politikusokat és pártjaikat, az intézményrendszer működése pedig a többség számára átláthatatlan. Végül, a demokratikus deficit ötödik ismérveként megemlítendő, hogy a sok közösségi döntést a tagállami kormányok otthon – választói ellenállástól tartva – talán nem hozták volna meg. Ezek a sokszor szükséges, de nem feltétlenül népszerű döntések vagy szakpolitikák éppen a választóktól való távolságuk miatt lehetségesek, éppen ezért *tolták fel* a kormányok közösségi szintre. Több esetben a kormányok még ki is használják ezt a távolságot és (a klasszikus bűnbakkeresési kommunikációs stratégia felhasználásával) a szavazás után a hazai közönség felé kritikus véleményt közvetítenek. Ez tovább növelheti a távolságot a polgárok és az Európai Unió között.

A másik oldal – a demokratikus deficit létezését többé-kevésbé elismerő, de azt problémának nem tartó iskolának – két ismert képviselője *Giandomenico Majone* és *Andrew Moravcsik*. Majone abból az előfeltevésből indul ki, hogy az Európai Unió egy úgynevezett szabályozó állam, amely a maga kategóriájának megfelelően demokratikus.¹⁰ Szabályozó államon a firenzei professzor azt értette, hogy a jóléti állammal összehasonlítva nem újraelosztó jellegű, nem kezel jelentős forrásokat (az EU költségvetése az EU nemzeti össztermékének mindössze 1%-át teszi ki), ezért döntéseinek az állampolgárok egyes csoportjai nem közvetlen kedvezményezettjei vagy éppen vesztesei. Mindezek következtében a polgárok nem kell, hogy erőteljesebben vagy közvetlenebb módokon vegyenek részt a döntéshozatalban, voltaképpen nem is érdekli őket sem az EU működése, sem pedig a döntései. Ez a szabályozó állam arra törekszik, hogy *helyes* döntéseket hozzon szakmai, szakpolitikai, mondhatnánk, technokrata értelemben. Majone azt állítja, hogyha tovább demokratizálnánk az EU döntéshozatali rendszerét, akkor ez a depolitizált jelleg elveszne, ami a döntések minőségének a kárára lenne. Nem állítja azonban, hogy az EU-nak ne lennének problémái – ezek azonban szerinte nem a demokratikus jelleggel kapcsolatosak, hanem az átláthatósággal.

A másik, a demokratikus deficit problémáját eltúlzottnak vélő szerző *Andrew Moravcsik*. Nevét az előző, integrációelmélet fejezetből ismerhetjük, hiszen a kormányközi iskola egyik oszlopa. Az EU demokratikus jellegével kapcsolatos tézisei éppen ebből indulnak ki: szerinte az Európai Unió elsősorban kormányközi jellegű, jobban hasonlít egy hagyományos nemzetközi szervezethez, mint egy államhoz, nemzetközi szervezeteken pedig nem szok-

¹⁰ Majone téziseinek legismertebb összefoglalását lásd: MAJONE 1998.

tuk a demokratikus jelleget számon kérni. Legitimitásukat demokratikusan megválasztott és megfelelő képviselőket adó kormányaik biztosítják. Mindezen alapokon Moravcsik több írásában tételesen cáfolja a demokratikus deficit előzőekben felsorolt elemeit.¹¹ Szerinte nem probléma, hogy az Európai Unió döntéshozatali rendszerében a tagállami kormányoknak a Tanácsban betöltött szerepük, illetve a Bizottság kinevezési szabályainak alapján döntő befolyásuk van, hiszen ők államukban demokratikusan elszámoltatható, legitim szereplők. Nem gyenge továbbá az Európai Parlament; az elmúlt húsz évben megerősödött, társjogalkotóvá vált, és szerepe a Bizottság kinevezési folyamatában egyre nagyobb. Végül, az Európai Unió bárki, így az állampolgár számára is megfelelően átlátható: a jogalkotási folyamat pontosan dokumentált, az EU internetes portálján a jogalkotási folyamat (előterjesztés, módosító indítványok stb.) minden fázisa megjelenik, és a Bizottság gondoskodik arról, hogy akár szakmai szervezetek, akár érdeklődő állampolgárok konzultációk során vehessenek részt egy-egy előterjesztés vitája során.

Látható tehát, hogy a demokratikus deficit léte és megítélése körül politikai és szakmai vita egyaránt zajlik. Ezeket a vitákat kiélezték a 2008 óta tartó válságok, különösen az eurózóna válsága és annak kezelése. Az eurózóna válságának idején a legfontosabb és mindenek feletti cél a közös valuta megmentése volt – mivel azonban erre új, korábban nem ismert eszközöket és módszereket kellett azonosítani, ebben a rendkívüli időszakban az EU általános működése és a demokratikus deficit kérdései, sőt új elemei is reflektorfénybe kerültek.¹² A demokratikus deficittel kapcsolatos új jelenségek egyike volt, amikor az eurózóna megmentése érdekében az EU egyes intézményei hatáskörüket túllépve, a válságban lévő tagállamok számára írtak elő olyan intézkedéseket, amelyek a válság kezelését szolgálták ugyan, de ezekre felhatalmazásuk nem volt. Ilyen eset volt, amikor az Európai Központi Bank elnöki pozíciójából éppen távozó *Jean-Claude Trichet* és a posztra érkező *Mario Draghi* közös levelet írtak a hivatalban lévő olasz miniszterelnöknek az elvárt válságkezelés elemeiről, olyan részletességgel, hogy még a javasolt jogi formulákat is megjelölték. A legsúlyosabb helyzetben lévő Görögország esetében 2009 és 2013 között EU-intézmények fogalmazták meg a tagállami kormány felé elvárásokat olyan területeken, amelyeken az alapszerződés nem vagy nem ilyen felhatalmazást ad nekik. 2013-ban Ciprus esetében a bankkonszolidációt a nagybetétesek egyszeri megadóztatásával hajtották végre, szintén az EU szereplőinek nyomására. Ezekben az esetekben a főszereplők az Európai Központi Bank, az Euróacsoport, valamint a hitelező tagállamok vezetői voltak, az Európai Parlament nem vett részt a válságkezelésben. A demokráciaprobléma nemcsak az EU egyetlen közvetlen legitimitációval rendelkező szervének kvázi kihagyásából adódik, hanem abból is, hogy az Európai Unió képviselői olyan lépéseket *írtak elő* egyes tagállamoknak, amelyre szerződéses felhatalmazásuk nem volt. A válságkezelés demokráciaszempontból aggályosnak tekinthető második csoportjába sorolhatók azok a megoldások, amelyek az EU jog- és intézményrendszerén kívül helyeztek közös hatásköröket. Ilyen például a 2011 márciusában aláírt Euró Plusz Paktum (*Euro-Plus Pact*), valamint a 2012 januárjában aláírt pénzügyi paktum (*EFP, European Fiscal Pact*). Ezek azért problémásak a demokrácia szempontjából, mert olyan uniós szakpolitika fenntartását szolgálják (eurózóna), amelyet a jelenlegi demokratikus jelleggel bíró intézményrendszer működtet, de rájuk *külső* szabályokat alkot, és ezekre a fenntartó

¹¹ MORAVCSIK 2002 és MORAVCSIK 2008.

¹² A témáról átfogó elemzést ad Varga András doktori értekezése: VARGA 2018.

és ellenőrző intézményrendszer nem rendelkezik rálátással. A válságkezelés intézkedéseinek harmadik, a demokratikus deficitet fokozó eleme az eurózóna hosszú távú fenntarthatóságát biztosítani kívánó intézkedéscsomagja. Az európai szemeszter például, amelynek keretében az Európai Unió intézményei előzetesen ellenőrzik az eurózóna tagállamainak költségvetési tervezeit, de facto átveszi a tagállami költségvetés előkészítésének egy nem jelentéktelen részét. Mindez a hatáskör-átruházás azonban nem járt együtt az érintett polgárok képviselőjének uniós szintű megerősítésével. Ennek következtében még a demokratikus deficit létezését korábban megkérdőjelező, illetve az EU demokratikus jellegét elfogadhatónak tartó szerzők is felülvizsgálták álláspontjukat – Giandomenico Majone például elismerte, hogy a demokratikus deficit létét nem lehet többé megkérdőjelezni.¹³

Az eurózóna válságának kezelését szolgáló intézkedések mind az Euróacsoport, mind pedig az ezen kívüli EU-tagállamok érdekeit, gazdasági és pénzügyi stabilitását szolgálják. A demokratikus deficit előbb bemutatott erősödése szempontjából azonban legalábbis aggályosak – ez pedig nem csupán elméleti, néhány társadalomtudóst foglalkoztató probléma. Ezek a folyamatok hozzájárulhatnak az Európai Unió legitimitásának sérüléséhez és az euroszkepticizmus további erősödéséhez.

2. Tagállami demokrácia és az Európai Unió intézményei¹⁴

A tagállamok, illetve tagjelölt országok demokratikus berendezkedésének követelménye végigkíséri az európai integráció modern történetét. Bár az eredeti Római Szerződés 237. cikke (amely a tagfelvételtől szól) nem említ más felvételi követelményt, mint azt, hogy a szóban forgó tagjelölt ország európai legyen, az Európai Bíróság a fogalmat kiterjesztően értelmezte. A *Mattheus vs. Doego* ügyben (1978) megállapította, hogy a tagjelölt európai ország alkotmányának garantálnia kell a plurális demokrácia folyamatos meglétét és az emberi jogok hatékony védelmezését.¹⁵ Ugyanígy, amikor Görögországban a katonai államcsíny történt 1967-ben, a Bizottság kijelentette, hogy a társulási megállapodást napi kapcsolattartásra (vagyis a vámcsökkentés technikai lebonyolítására) korlátozzák, és az Európai Közösség Görögországnak folyósítandó támogatásait felfüggesztik.¹⁶

A hidegháború végével megkezdődött a kelet-közép-európai országok közeledése az Európai Unióhoz. A csatlakozási folyamat nyitánya – amely a *kondicionalitás* elve alapján szerveződött¹⁷ – az úgynevezett koppenhágai kritériumok nyilvánosságra hozatala volt.¹⁸ A csatlakozási feltételek számos olyan elemet tartalmaztak, amelyekre vonatkozó közös szabály az akkori tagállamok esetében nem létezett.¹⁹ A tagállami demokráciák védelmének

¹³ MAJONE 2014.

¹⁴ Az alfejezet az alábbi szövegek felhasználásával készült: ARATÓ–VARGA 2015, 42–68. és ARATÓ 2016a.

¹⁵ Case 93/78 *Mattheus vs. Doego*.

¹⁶ Greece and the European Community 1978.

¹⁷ GRABBE 2006.

¹⁸ European Council 1993, 12.

¹⁹ WILLIAMS 2000.

elvé tehát egy sajátos paradoxon közepette született: követelmény a csatlakozni kívánók számára, tagállami szabályok nélkül.²⁰

A kritériumok, amelyeket számos elemzés idézett és sorolt fel már, rendkívül szűkszavúak, és nem pontosították a csatlakozási folyamat során sem. Voltaképpen fordítva következtethetünk tartalmukra: az Európai Bizottság a tagjelölt országokról kiadott éves országjelentéseiben részletesen vizsgálta a kritériumok gyakorlati érvényesülésének egyes elemeit: a választásokat; a parlament működését s abban az ellenzék részvételét; a jogalkotás szakaszait és átláthatóságát; a kormány működését; a közigazgatás függetlenségét; a bíróságok függetlenségét; a korrupció elleni küzdelmet; valamint az emberi jogok (polgári és politikai jogok, gazdasági, szociális és kulturális jogok, kisebbségi jogok) érvényesülését.²¹ Az Európai Bizottság tehát minden korábbihoz képest részletesebben elemezte a politikai rendszereket a keleti bővítés során. Ennek eredményeként késleltették például Szlovákia csatlakozásának megkezdését – éppen a csatlakozás politikai követelményeinek problémás teljesítése miatt –, tehát az országjelentések megállapításainak következményei is lettek.²²

Felmerült azonban a kérdés, hogy mi történik a csatlakozást követően – amennyiben egy tagjelölt ország megsérti a demokráciakritériumokat, erős szankciót jelent a csatlakozási folyamat késleltetése – de mi a helyzet a teljes jogú tagság megvalósulása után? Hogyan biztosíthatja az Európai Unió a tagállamokban a demokratikus berendezkedést? A kérdésre az Amszterdami Szerződés adott választ, amelybe beépültek a kisebbségi jogok kivételével voltaképpen a koppenhágai kritériumok teljes, a politikai rendszerre vonatkozó előírásai azon alapelvekként, amelyekre az Európai Unió épül (szabadság, demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok tisztelete és a jogállamiság, amelyek közösek a tagállamokban, 6. cikk). A 7. cikk szerint a fenti alelvek súlyos sérelme esetén a tagállamok állam- és kormányfői egyhangúlag, a tagállamok egyharmada vagy az Európai Bizottság előterjesztése alapján, az Európai Parlament egyetértésével felfüggesztheti a szóban forgó tagállam szavazati jogát a Tanácsban, amellet, hogy a tagállam kötelezettségei továbbra is fennállnak. (Részletesen a III. fejezetben írtunk már erről.)

Paradox módon – bár hivatalosan természetesen nem a posztszocialista országok belépésével indokolták ezt az új rendelkezést – nem a kelet-közép-európai országokkal kapcsolatban merült fel először a 7. cikk szerinti szankció alkalmazása, hanem Ausztria esetében. A szerződés hatálybalépésekor kirobbanó Haider-ügy miatt kapta az eljárás a *Lex Austria* elnevezést a köznyelvben. Történt ugyanis, hogy 1999-ben Ausztriában a parlamenti választásokon nyertes Osztrák Néppárt (ÖVP) koalíciós megállapodást kötött a radikális jobboldali Osztrák Szabadságpárttal (FPÖ). A koalíciót az akkor tizenöt tagú Európai Unió tizennégy tagállama nyilatkozatokban ítélte el, mert úgy vélték, hogy az ÖVP–FPÖ-koalíció veszélyt jelent majd a demokráciára; és bár nem indult eljárás a 7. cikk alapján, a tagállamok bilaterális

²⁰ A koppenhágai kritériumok közül a *politikai kritérium* szerint a tagjelölt ország olyan stabil intézményrendszerrel rendelkezik, ami képes garantálni a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok és a kisebbségi jogok érvényesülését. A *gazdasági kritérium* szerint működőképes piacgazdasággal kell rendelkezni, ami képes az Európai Unióban működő verseny és piaci erők közepette funkcionálni. A tagjelölt országnak továbbá alkalmazkodni kell a kialakulóban lévő politikai, gazdasági és pénzügyi unióhoz. Mindezek mellett az Európai Uniónak is képesnek kell lennie az új tagok befogadására (European Council 1993).

²¹ MARKTLER 2006.

²² PRIDHAM 2002.

és diplomáciai eszközökkel éreztették Ausztriával nemtetszésüket.²³ A demokratikus és jogállami elvek megsértésének gyanúja ugyanakkor nem igazolódott be: 2000-ben háromtagú, *Martti Ahtisaari* volt finn miniszterelnök vezetésével működő bizottság megállapította, hogy Ausztriában a fenti elvek nem sérültek az ÖVP–FPÖ-koalíció kormányzásának első éve alatt.²⁴ A tagállamok tehát elhamarkodottan ítéleztek, ami tanulságként szolgált később, amikor hasonló problémák merültek fel más tagállamokban.

Az Európai Unió alapelveit jelenleg szabályozó Lisszaboni Szerződés vonatkozó rendelkezései a 2., a 4. és a 7. cikkben találhatók. A 2. cikk az Amszterdami Szerződés által felsorolt alapelveket értékekké nevezi át (az emberi méltóság, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság és az emberi jogok és a kisebbségi jogok tiszteletben tartása, valamint a pluralizmus, a diszkriminációmentesség, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás és a nők és férfiak közötti egyenlőség), amelyeket kiegészít az Alapjogi Charta. A 2. cikk rendelkezéseit árnyalja a szerződés 4. cikke, amely szerint az Európai Unió tiszteletben tartja a tagállamok identitását és alapvető politikai és alkotmányos berendezkedését.

A 7. cikk részletes leírást ad arról, mi történik akkor, ha egy tagállam esetében a közös értékek megsértésének nyilvánvaló veszélye áll fenn, vagy – az eljárás második fázisában – a közös értékek megsértéséről van szó. Az első esetben a Bizottság, a Parlament, illetve a tagállamok egyharmada tehet javaslatot a Tanácsnak az eset megtárgyalására. A testület – a szóban forgó tagállam meghallgatása mellett – az ügyet megtárgyalja, és megállapíthatja az alapjogok megsértésének veszélyét (ajánlásokat is tehet). Az alapjogok megsértésének esetében a tagállamok egyharmada vagy a Bizottság kezdeményezheti az eljárást (nem a Parlament, amely hozzájárulását adhatja), és a Tanács (a jogsértés megállapítására vonatkozó egyhangú szavazást követően) minősített többséggel – szintén az adott tagállam meghallgatását követően – felfüggesztheti a szóban forgó tagállam szavazati jogát.

7. cikk

„(1) A Tanács a tagállamok egyharmada, az Európai Parlament vagy az Európai Bizottság indokolással ellátott javaslata alapján, tagjainak négyötödös többségével és az Európai Parlament egyetértésének elnyerését követően megállapíthatja, hogy fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti a 2. cikkben említett értékeket. Mielőtt ilyen megállapítást tenne, a Tanács meghallgatja a kérdéses tagállamot, és ugyanezen eljárásnak megfelelően ajánlásokat tehet neki.

A Tanács rendszeresen ellenőrzi, hogy azok az okok, amelyek alapján ilyen megállapítást tett, továbbra is fennállnak-e.

(2) A tagállamok egyharmada vagy az Európai Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértésének elnyerését követően az Európai Tanács, miután a kérdéses tagállamot felkérte észrevételei benyújtására, egyhangúlag megállapíthatja, hogy a tagállam súlyosan és tartósan megsérti a 2. cikkben említett értékeket.

(3) A Tanács, amennyiben a (2) bekezdés szerinti megállapításra jutott, minősített többséggel úgy határozhat, hogy a kérdéses tagállamnak a Szerződések alkalmazásából származó egyes jogait felfüggeszti, beleértve az e tagállam kormányának képviselőjét a Tanácsban megillető szavazati jogokat. Ebben az esetben a Tanács figyelembe veszi

²³ Lásd például FALKNER 2001.

²⁴ AHTISAARI–FROWEIN–OREHA 2000.

az ilyen felfüggesztésnek a természetes és jogi személyek jogait és kötelezettségeit érintő lehetséges következményeit.

A kérdéses tagállamnak a Szerződések szerinti kötelezettségei minden esetben továbbra is kötik ezt az államot.

(4) A Tanács a későbbiekben minősített többséggel úgy határozhat, hogy a (3) bekezdés alapján hozott intézkedéseket megváltoztatja vagy visszavonja, amennyiben az elrendelésükhöz vezető körülményekben változás következett be.

(5) Az e cikk tekintetében az Európai Parlamentre, az Európai Tanácsra és a Tanácsra alkalmazandó szavazási szabályokat az Európai Unió működéséről szóló szerződés 354. cikke állapítja meg.”

Ez a szankció az általános vélekedés szerint (bár még soha nem került sor az alkalmazására, eddig a 7(1) cikk értelmében az Európai Bizottság kezdeményezte az eljárás megindítását Lengyelország ellen, majd ugyanezen eljárás elindítását kezdeményezte az Európai Parlament Magyarország ellen)²⁵ az érintett tagállam számára rendkívül megalázó lehet. Túl erős, és potenciálisan a szándékolttal ellentétes hatást is kelthet: ahelyett, hogy visszatérítené az adott tagállamot az Európai Unió közös értékeinek elveihez és gyakorlatához, lehet, hogy az érintett kormányt és az állampolgárokat még inkább elidegeníti az Európai Uniótól.

Mivel a híres-hírhedt 7. cikk, az úgynevezett nukleáris fegyver meglehetősen erős szankciónak tűnik, érdemes áttekinteni, hogy alkalmazása előtt, illetve azon kívül milyen eszközök állnak az EU intézményrendszere számára rendelkezésre a tagállami demokráciák védelmében. Négy lehetséges eszközt tekintünk át: a kötelezettségszegési eljárást, a Bizottság 7. cikk előtti lehetőségeit, az EU Alapjogi Ügynökségének (*EU Fundamental Rights Agency, FRA*) tevékenységét, valamint egy másik európai nemzetközi szervezet, az Európa Tanács (*Council of Europe*) mint emberi jogokkal foglalkozó európai szervezet lehetséges közreműködését az EU tagállamainak demokráciavédelmében.

A *kötelezettségszegési eljárás* – ahogy azt a VI. fejezetben láthattuk – egyértelműen szabályozott és széles körben alkalmazott szankció az Európai Unióban. Amennyiben az Európai Bizottság azonosít egy a közösségi jog érvényesülésének megszegését jelentő esetet, az érintett tagállammal történő kapcsolatfelvételt követően, amennyiben a konfliktust nem sikerült a felek számára megnyugtatóan tisztázni, a Szerződés 258. cikke alapján hivatalosan kötelezettségszegési eljárást indít. Ha az Európai Bizottság az eljárás során nem tudja rendezni a problémát, az Európai Bírósághoz fordulhat az ügyben. Ugyanakkor hozzá kell tennünk, hogy az eljárás egyértelmű jogsértés esetén alkalmazható – az olyan politikai/elvi természetű kérdésekben, mint hogy mely állam tételesen hogyan sértette meg a közösségi jogot, nem. Ez a probléma jelentkezett például a Magyarországgal kapcsolatos ügyekben, amikor is például a Tavares-jelentés²⁶ számos, a demokráciát és a jogállamiságot érintő kérdéskört azonosított, kizárólag azokban az esetekben került sor kötelezettségszegési eljárásra, ahol az uniós joggal történő egyértelmű ütközés volt megállapítható.²⁷

Az Európai Bizottság másik eszköze – amely a Tavares-jelentés ajánlásaival összhangban született – a Bizottság 2014-ben nyilvánosságra hozott közleménye által létrehozott

²⁵ Európai Parlament 2018.

²⁶ European Parliament 2013.

²⁷ European Commission 2012.

keretrendszer, amely arra hivatott, hogy megerősítse a jogállamiság elvét a tagállamokban.²⁸ A közlemény elismeri, hogy a 7. cikkben leírt eljárást megelőzően szükség van egy előzetes fázisra, amely hozzájárulhat ahhoz, hogy esetleg a *nukleáris fegyver* bevetése előtt feloldják a tagállami demokráciával és jogállamisággal kapcsolatos konfliktusokat. Az eljárás (keretrendszer) – amelynek részleteit a III. fejezetben részletesen ismertettük – szerint a tagállamok, az Európai Parlament vagy más érintettek felhívhatják tagállami demokrácia-problémákra a Bizottság figyelmét, amely véleményt nyilváníthat, illetve ajánlásokat tehet az adott tagállamnak. Amennyiben az ajánlásokat az érintett tagállam elfogadja, és azokkal összhangban cselekszik, elkerülhető a 7. cikk alkalmazása. A keretrendszerrel kapcsolatban azonban két jelentős probléma említhető meg. Először is, szűkíti a Szerződés 2. cikkében lefektetett értékeket, és már címében is csak a jogállamiság elvére utal; figyelmen kívül hagyja például az emberi méltóság, a szabadság, a demokrácia és az egyenlőség kérdéskörét. Így a keretrendszer által vizsgált témák (a jogérvényesítés, a jogbiztonság, a független bíróság, a hatékony bírósági felülvizsgálat, a törvény előtti egyenlőség, az alapvető jogok tiszteletben tartása) bár a jogállamiság elvének kiterjesztő értelmezését tükrözik, a 2. cikk által felsorolt értékeknek csak egy részét fedik le. Másodszor, a keretrendszer kulcsszereplője a Bizottság. Míg a Bizottság rendelkezik azokkal az intézményi kapacitásokkal, amelyek lehetővé teszik a vizsgálat lefolytatását, nem rendelkezik olyan tulajdonsággal, amely elengedhetetlen egy ilyen kiemelkedően érzékeny, politikai jellegű témában: az input legitimitációval. Ezzel az EU intézményrendszerében csak az Európai Parlament bír, amelynek a közlemény szerint egyedüli szerepe ebben az eljárásban az, hogy figyelmeztetheti a Bizottságot, ha valamely tagállamban problémát érzékel. Ezeket a fenntartásokat jelzi, hogy bár a Bizottság Lengyelország esetében több ízben felvette a kapcsolatot a keretrendszer értelmében, a címzett ország elmulasztotta a válaszadást, így elindult a 7. cikk szerinti eljárás.

A harmadik eszköz, amely bevethető tagállami demokráciaproblémák esetén a 7. cikkben kívül, az *EU Alapjogi Ügynöksége*.²⁹ Az intézményt a Tanács 168/2007. rendelete hozta létre, székhelye Bécs. A rendelet alapján azonban megállapítható, hogy hatásköre témánk szempontjából erősen korlátozott. Az ügynökséget létrehozó rendelet 2. cikke ugyanis kijelenti, hogy az ügynökség célja az Európai Közösség és a tagállamok intézményeinek, testületeinek, hivatalainak és ügynökségeinek tájékoztatása a közösségi jog érvényesüléséről az alapjogok érvényesülésének területén. Az Alapjogi Ügynökség tehát a közösségi jog érvényesülésén túl nem rendelkezik hatáskörrel. *Cesare Pinelli* ki is jelenti, hogy az Alapjogi Ügynökség „elvesztett lehetőség” (*opportunity lost*) a tagállami demokrácia fenntartása szempontjából³⁰ – nincs is joga egyes tagállamokról jelentést készíteni, s az alapító rendelet nem is utal a Szerződés 7. cikkére.

A negyedik lehetséges eszköz a tagállami demokráciák fenntartására egy az Európai Unió intézményein kívül eső másik európai szervezet: az *Európa Tanács*. Az 1949-ben alapított ET, amely legfőbb küldetésének az emberi jogok összes generációjának érvényesítését tekinti, egyezményeinek érvényesítéséhez kapcsolódóan megfelelő követő mechanizmusokkal is rendelkezik. Statútuma tartalmaz egy, az EU Szerződés 7. cikkéhez hasonlatos eljárást (amennyiben egy tagállam megsérti az ET alapelveit, képviselőtételfüggeszthetik, és fel-

²⁸ European Commission 2014, 158.

²⁹ Lásd: *Bemutakozik az FRA* (s. a.).

³⁰ PINELLI 2012.

kérhetik, hogy a Miniszterek Tanácsában ne képviseltesse magát) – ezt a cikket egyébként alkalmazták Görögország esetében 1967-ben. Az Európa Tanács rendelkezik egyéb eszközökkel is a jogállamiság és az alapvető szabadságjogok megsértésének *ex ante* kezelésére: az 1990-ben alapított *European Commission for Democracy through Law* (a továbbiakban: Velencei Bizottság) a demokráciába történő átmenet támogatása érdekében jött létre, és például 2011 óta a magyar Alaptörvény kialakításának és módosításainak folyamatában is több alkalommal kikérték a véleményét.³¹ A Velencei Bizottságot megemlíti az Európai Bizottság keretrendszere is, lehetséges együttműködő partnerként.

A fenti rövid elemzésből szembetűnő a probléma fogalmi tisztázatlansága. Mi is az a demokrácia, amelynek elveit és gyakorlatát a tagállamokban az Európai Unió és az érintett tagállamok ellenzéki csoportjai érvényesíteni kívánják? *A fogalmak csúszkálnak* a kérdéskörre vonatkozó közösségi eljárásokban és dokumentumokban; hol az EU szerződésben lefektetett alapelveinek összessége a vizsgálat tárgya (az EUSZ 7. cikke esetében), hol pedig a jogállamiság elve egyedül (például a Bizottság 2014-es keretrendszerében). Egyértelmű meghatározás nélkül nehéz eljárásrendet alkotni.

A tagállami demokráciával kapcsolatos konfliktusok pártpolitikai térben zajlanak. Az Európai Parlamentben lefolytatott viták során nyilvánvalóvá vált, hogy – bár az európai pártok meglehetősen heterogének, és egy EP-frakcióhoz hasonló alapértékkel rendelkező, de igen különböző pártok tartoznak – a vitatott minőségű demokratikus berendezkedést kialakító kormányokat saját pártcsaládjuk védi, más pártcsaládok pedig támadják. Az így kialakuló politikai diskurzusban a vizsgált kormányok a felvetett problémákat politikai térbe helyezik, és hártják az alkotmányossággal kapcsolatos kritikákat. Ezt a tendenciát az is erősíti, hogy az EU értékeinek vizsgálata nem folyamatos az Európai Unióban – akkor kerül egy tagállam az Európai Bizottság látókörébe és/vagy az Európai Parlament napirendjére, ha az intézményrendszer valamelyik szereplője problémát érzékel. A vizsgálatok és eljárások ezen *ad hoc* jellege hozzájárul a diskurzus pártpolitikai jellegéhez.

Mindezek következtében a tagállami demokráciák minőségének fenntartásával kapcsolatos szabályozás korántsem lezárt; újabb és újabb javaslatok és eszközök merülnek fel a 2. cikkben meghatározott értékek tagállami megőrzésének támogatására. Az Európai Parlament például 2015-ben kezdeményezte az Európai Bizottságnál egy olyan intézményközi megállapodás megkötését, amely biztosítaná a demokrácia, a jogállamiság és az alapvető jogok (*democracy, rule of law, fundamental rights; DRF*) ellenőrzését minden tagállamban, egységes módszertan alapján.³² Az Európai Bizottság ezt a javaslatot egyelőre nem fogadta el. Az Európai Bizottság 2018 májusában terjesztette elő azt a rendelettervezetet, amely szerint a következő többéves pénzügyi időszaktól a jogállamiság elveinek betartása feltétele lenne a Strukturális Alapok felhasználásának.³³ A jogalkotási folyamat a kötet lezárásának idején még zajlik. Az Európai Parlament javaslata alapján pedig – szintén a 2021–2027-es időszakban – erőteljesebben kell támogatni a civil szervezeteket, amelyek kulcsfontosságúak az európai értékek tiszteletben tartása és az aktív polgári szerepvállalás előmozdítása szempontjából.³⁴

³¹ A Velencei Bizottság Magyarországgal kapcsolatos állásfoglalásait lásd: *Opinions for "Hungary"* (s. a.).

³² Az Európai Parlament honlapján nyomon követhető az előterjesztés története: *Establishing an EU Mechanism on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights* 2016.

³³ Európai Bizottság 2018.

³⁴ European Parliament 2018.

Összegzés

Ebben a fejezetben áttekintettük az Európai Unió demokráciaproblémáinak két szintjét. Láttuk, hogy maga az intézményrendszer nem teljesíti a tagállamokban értelmezett demokrácia kritériumait, és bemutattuk azt a vitát, ami ezzel kapcsolatban a szakirodalomban kibontakozott. Ennek lényege egyetlen alapvető kérdés köré csoportosítható: az EU politikai rendszer vagy nemzetközi szervezet? Ha előbbi, akkor a demokrácia elvárható az intézményrendszerétől, ha utóbbi, akkor nem.

A tagállami demokrácia állapotával kapcsolatban felvetettük a probléma eredetét és jellemzőit. Láttuk, hogy a kérdéskört politikai viták és jogalkotási nehézségek kísérik. Mindkét terület értelmezési kerete folyamatosan változik – ez lehetőséget ad az Olvasónak arra, hogy egyrészt a fejezet alapján nyomon kövesse és értelmezze a változásokat, másrészt pedig kialakítsa a saját álláspontját.

Fogalmak

- demokratikus deficit
- megengedő konszenzus
- szabályozó állam
- európai szemeszter
- kondicionalitás
- 7. cikk szerinti eljárás
- az EU alapértékei
- jogállamiság-keretrendszer

Ellenőrző kérdések

- Mi a demokratikus deficit?
- Mit jelent és milyen időszakra jellemző a megengedő konszenzus?
- Melyek a demokratikus deficit legfőbb elemei?
- Hogyan érvelnek a demokratikus deficit jelenségét eltúlzottnak értékelő szerzők?
- Hogyan hatott az eurózóna válsága a demokratikus deficit jelenségére?
- Hogyan merült fel a tagállami demokrácia szabályozásának igénye az Európai Unió történetében?
- Mi a 7. cikk, és mely tagállamok esetében indult el?
- Milyen egyéb eszközök állnak rendelkezésre a tagállami demokráciák fenntartására az Európai Unióban?

XII. Magyarország az Európai Unió intézményeiben – az Európai Unió Magyarországon¹

Arató Krisztina – Koller Boglárka

Bevezető

Az Európai Unió sajátos, sui generis politikai rendszerében az uniós intézmények mellett a tagállamok a legfontosabb politikai szereplők. Az európai egységfolyamat és a közös Európa is a résztvevő tagállamok szabad akaratából jött létre, és azért maradhatott fenn, hogy a tagállamok gazdasági, szakpolitikai, hatalmi-politikai és egyéb belső és külső érdekeinek érvényesülését segítse. Természetesen ezek az érdekek különbözőek, és az is különböző, hogy egy-egy tagállam hogyan képes az érdekérvényesítésre. Amikor egy tagállam az EU teljes jogú tagja lesz, kitágul számára a politikai tér: egyrészt a választott és delegált tagságok révén „beköltözik az uniós intézményrendszerbe”, másrészt az uniós intézményrendszer, a közös normák és játékszabályok is „beköltöznek” a tagállami struktúrákba. Másképpen fogalmazva, a belpolitikai színtér egyfajta „külső belpolitikává” alakul, az Európai Unióval és tagállamaival való kapcsolatrendszer pedig a világ más térségeivel való kapcsolattartástól jellegében elkülönül, sajátos, „belső külpolitikává” lényegül.² Ebben a fejezetben Magyarország példáján azt mutatjuk be, hogyan történt és történik mindez. Milyen hatással volt az uniós csatlakozás a politikai szereplőkre? Mi a szerepe a hazai kormányzatnak, az Országgyűlésnek, a bíróságoknak az uniós politikai rendszerben? Miként vagyunk jelen mi, magyarok az uniós intézményrendszerben? Milyen hatással van az uniós tagság a politikai pártokra, valamint a lakosságra? Ezekre a kérdésekre keressük a válaszokat.

1. Vissza Európába – Magyarország EU-csatlakozása

1989/90-ben Kelet-Közép-Európában elindult a rendszerváltozás, amely a világtörténelemben egyedülálló módon a politikai rendszer és a gazdaság teljes szerkezeti átalakulásával, s ezekkel 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

¹ E fejezet a szerzők korábbi tanulmányára épül: ARATÓ–KOLLER 2015b, 377–398.

² GAZDAG 2014, 218–229.

elő magyar kisebbség támogatása³ kormányokon átívelő folytonosságot mutatott, 2010-ig legfeljebb hangsúlybéli változásokon ment keresztül.

Az Európai Közösséghez való politikai közeledés a szocializmus idején *de facto* gazdasági kapcsolatrendszeren nyugodott: az 1960-as években kötött technikai megállapodások, az 1973-ban bekövetkezett magyar IMF-csatlakozás, valamint az 1980-as évek ágazati megállapodásai megalapozták az 1988-ban bekövetkezett *de jure* kapcsolatfelvételt és a kereskedelmi megállapodást.⁴ Az 1991 decemberében aláírt társulási szerződés (a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai közötti társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás, a továbbiakban: Európai Megállapodás)⁵ bár az Európai Közösség részéről nem tartalmazott kötelezettségvállalást a teljes jogú tagság vonatkozásában, a gazdasági mellett a politikai kapcsolatrendszert is intézményesítette. Magyarország 1994. április 1-jén kérte hivatalosan felvételét immár az Európai Unióba.

Az Európai Unióhoz történő magyar csatlakozás gazdasági motivációját az jelentette, hogy a külkereskedelem iránya a korábbi KGST⁶-orientációt felváltva az EU tagállamai felé mozdult el, valamint a külföldi közvetlen tőkeberuházásokat is elsősorban onnan, a világ-gazdaság egyik, hozzánk legközelebb eső centrumától 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. Az Európai Unió mindezen túl a modernizáció üzenetét hordozta, valamint a friss demokratikus berendezkedés stabilizáló erejeként is tételeződött.⁷

Az európai integráció ugyanakkor maga is megújult: az Európai Közösség továbbfejlesztéséről és az egységes valuta bevezetéséről szóló szerződés és az első társulási megállapodások véglegesítése párhuzamosan zajlott. Napirenden volt az újabb bővítés – Ausztria, Svédország és Finnország 1995-ben csatlakozott. Az 1990-es években az Európai Unió új világpolitikai szerepének kialakításával és az euró bevezetésével foglalkozott elsősorban – a keleti bővítés nem volt prioritás.⁸ Emellett az Európai 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.⁹

A keleti bővítés folyamata mintegy tizenöt évig tartott. A társulási megállapodások megkötését követően az Európai Tanács meghatározta a csatlakozás feltételeit, az úgynevezett koppenhágai kritériumokat, amelyeket az előző fejezetben részletesen bemutattunk. A csatlakozó országoknak stabil, demokratikus intézményrendszerrel, működő piacgazdasággal kellett bírnia, valamint képesnek kellett lennie eleget tenni a tagságból adódó követelmé-

³ DUNAY 2006, 381–413.

⁴ BALÁZS 2005, 321–334.

⁵ 1994. évi I. tv.

⁶ Kölsönös Gazdasági Segítség Tanácsa. 1949-től 1991-ben történt megszűnéséig a Szovjetunió vezetésével a keleti blokk országaiban koordinálta a gazdasági együttműködést.

⁷ ARATÓ 2009, 97–117.

⁸ ÁGH 2006, 11.

⁹ DELORS 2013, 123–142.

nyeknek.¹⁰ 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 – ami három kormány (a Horn-kormány, az első Orbán-kormány, valamint a Medgyessy-kormány) időszakán ívelt át – 1998 márciusától 2002 decemberéig tartott. A csatlakozás stratégiájának tézisondata a következő volt: „Magyarország az első lehetséges időpontban és az elérhető legkedvezőbb feltételekkel az Európai Unió teljes jogú tagjává váljon.”¹¹ Ennek megfelelően Magyarország számára nem volt elfogadható a teljes jogú tagságnál alacsonyabb rendű jogviszony, amely lehetőség – főleg az 1990-es évek közepén – többször felvetődött. A tárgyalások 31 fejezet áttekintését, voltaképpen a közösségi joganyag átvételének menetrendjét jelentették. Mindkét fél kérhetett úgynevezett *derogációt*, átmeneti mentességet olyan szabályok alól, amelyeket komoly zavarok árán lehetett volna azonnal alkalmazni. Magyar részről ilyenek voltak bizonyos hatalmas 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 ülésén zárták le. A 2003. április 12-én az EU-tagságról rendezett hazai népszavazáson a résztvevők 83,76%-a igennel szavazott – a választásra jogosultak 45,62%-ának részvétele mellett.¹² A 2003. április 16-i athéni csúcsertekezleten Medgyessy Péter miniszterelnök kilenc másik csatlakozó ország vezetőjével együtt aláírta a csatlakozási szerződést, amely 2004. május 1-jén lépett életbe.

Az Európai Unió – a keleti bővítést megelőző bővítési körökhöz hasonlóan – Kelet-Közép-Európát egy, bár nem differenciálatlan tömbként kezelte. Mivel Magyarország 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, ám 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 teljes jogú tagságot, a tagjelöltek között érezhető volt egyfajta versengés a befutó helyekért. 2001-ben született meg a döntés a *big bangról* – 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, amelyhez 2007-ben Románia és Bulgária, 2013-ban pedig Horvátország is csatlakozott.

2. Európaizáció

Az európai integráció kutatása az 1990-es évekig jórészt az Európai Közösségek/Európai Unió közösségi/szupranacionális szintjének elméleti értelmezésére, folyamataira, szereplőire koncentrált (ahogy a X. fejezetben az integrációelméletek elemzésekor leírtuk). Az 1990-es

¹⁰ European Council 1993, 13.

¹¹ Györkös 2006, 416–420.

¹² 2003. évi népszavazás 2003.

évektől azonban a kutatók számára egyre érdekesebbé vált, hogy a tagállami politikai rendszerekre hogyan hat az európai integráció folyamata. Ennek a kutatási irányynak az elterjedt elnevezése *Europeanisation*, amely magyarul kissé furcsa fordítással *európaizációként* használatos a szakirodalomban.¹³ A magyar EU-tagság elemzésére ezt az elméleti keretet alkalmazzuk.

Az európaizáció többretegű fogalom, számos definíciója létezik. Leginkább elfogadottnak *Claudio Radaelli* meghatározása tűnik, aki 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 módszerei határoztak meg és terjesztettek el, és amelyek később átültetődtek a hazai (nemzeti és szubnacionális) politikai diskurzusba, struktúrákba és intézményekbe.¹⁴ Az európaizáció fogalmának meghatározásánál külön ágat képviselnek azok az írások, amelyek az európai integrációs folyamat külső, azaz nem tagállamokra vonatkozó hatását vizsgálják, tipologizálják.¹⁵ Amellett érvelve, hogy az Európai Unió több szempontból is úgynevezett normatív hatalomnak tekinthető (*NPE, normative power Europe*), hiszen egy többszintű eszközrendszeren keresztül képes az európai normák, minták, modellek Unión kívüli elterjesztésére. A csatlakozási folyamat önmaga az NPE érvényesítésének eszközeként értelmezhető, így ezek az elméletek a fejezet elméleti keretének szempontjából relevánsak.

Az európaizáció fogalmánál szokásosan legalább két típusát különböztethetjük meg. Az úgynevezett *top-down* európaizáció arra utal, hogy bizonyos intézményi és szakpolitikai normák a közösségi szinttől terjednek lefelé, a tagállami politikai rendszerek felé. A *bottom-up* európaizáció fogalma pedig azt jelenti, hogy egyes tagállami politikai rendszerek befolyásolhatják és befolyásolják is a közösségi döntéseket, és nem csak a szokásos, tanácsai döntéshozatalon keresztül.

A keleti bővítés az európaizáció fogalmának különös jelentőséget adott: a poszt szocialista átmenetben a kelet-közép-európai térség országaiban a csatlakozás folyamatában a jelenség sajátos formát öltött. Minden korábbi csatlakozási folyamatnál erősebben érvényesült ugyanis a kondicionalitás jelensége, amely hangsúlyozza, hogy a csatlakozás csakis az Európai Unió által támasztott (nem is mindig pontosan definiált) feltételrendszer teljesülése esetén lehetséges.¹⁶ Mindez arra utal, hogy a kelet-közép-európai országok csatlakozási folyamataiban különösen erősen jelen volt a *top-down* európaizáció. Ahogy azonban a továbbiakban Magyarország példáján látni fogjuk, a csatlakozás óta eltelt mintegy tizenöt esztendőben a *top-down* folyamatok mellett jellemzővé vált a *bottom-up* európaizáció is.

¹³ A magyar nyelvű szakirodalomban az *europánizáció*, *európanizáció* és az *európaizáció* egyaránt használatosak az angol *Europeanisation* fogalom fordításaként. A tanulmányunkban mi az *európaizáció* fogalmat használjuk.

¹⁴ RADAELLI 2003, 27–56.

¹⁵ MANNERS 2008.

¹⁶ GRABBE 2006.

3. Az Unió a hazai politikai intézményekben

3.1. A kormányzat

A tagállami politikai szereplők közül egyértelműen a kormányzat képes a leginkább befolyásolni az uniós közpolitikai folyamatokat.¹⁷ Tagállamként az EU-hoz csatlakozó Magyarországnak új kormányzati koordinációs rendszert kellett kialakítania EU-politikájának zökkenőmentes bonyolítása érdekében. Ahogy Györkös Péter írja: „egy tagállam kettős szintű kormányzásban vesz részt: nemzeti és közösségi szinten”.¹⁸ A kormányzati álláspont kialakítása, a koordináció, a szakmai előkészítő munka és egyeztetés, valamint a végrehajtás ellenőrzése több szinten is zajlik. 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 kialakításának érdekében, másrészt pedig szabályozottak a döntési szintek (egyeztető fórumok, államtitkári szintű egyeztetés, kormányülés stb).¹⁹

Az európai kormányzás hazai központja az *Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság* (a továbbiakban: EKTB), amely 2004 óta biztosítja Magyarország részvételét az Európai Unió kormányzásában.²⁰ 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. (Lásd később.) Ezeken kívül a testület 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 előterjesztéseket²¹ stb. Az EKTB üléseit 52 szakértői csoport készíti elő, amelyeket az adott területért felelős tárcák vezetnek.²² Az EKTB elnöke a Miniszterelnökség illetékes államtitkára. Az EKTB tagjai a Miniszterelnökség és a minisztériumok helyettes államtitkárai. Az EKTB heti rendszerességgel ülészik. Az EKTB döntési javaslatait a Miniszterelnökséget vezető miniszter benyújtja a kormány részére – rendkívüli sürgősség esetében az EKTB napirendjén szereplő vitás európai integrációs kérdésekben a kormány egyidejű írásbeli tájékoztatása mellett a Miniszterelnökséget vezető miniszter önállóan dönthet.²³ Az Európai Unió tanácsi formációi előkészítésének meghatározott felelősségi rendje van: például a Külgazdasági és Külügyminisztérium a felelőse a Külügyek Tanácsára, míg a Földművelésügyi Minisztérium a Mezőgazdasági és Halászati Tanácsra történő előkészítésért.²⁴ Az EKTB és a szakértői csoportok tagjai is folyamatos kapcsolatban állnak a brüsszeli Magyarország Európai Unió melletti Állandó Képvisletével (a továb-

¹⁷ NUGENT 2017, 283.

¹⁸ GYÖRKÖS 2006, 424.

¹⁹ GYÖRKÖS 2006.

²⁰ Jelenleg hatályos szabályozása: 1169/2010. (VIII. 18.) Korm. határozat.

²¹ 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).

²² Lásd: 1742/2014. (XII. 15.) Korm. határozat 2. számú melléklet.

²³ Lásd: 1742/2014. (XII. 15.) Korm. határozat.

²⁴ 1742/2014. (XII. 15.) Korm. határozat.

biakban: Állandó Képviselő vagy ÁK),²⁵ 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 úgynevezett 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. (Lásd részletesen a Tanácsról szóló IV. fejezetet.) 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 nagykövetségi szintet jelentő COREPER évente átlagosan 80–100 ülést tart. Egy COREPER-ülés napirendjén átlagosan 40–50 napirendi pont szerepel.²⁶

Az európai ügyek koordinációja a tagállamokban több megközelítés szerint szerveződhet: van példa önálló Európa-minisztérium fenntartására, de a Külügyminisztérium vagy a Miniszterelnökség is vezetheti 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 érdekvéonyesítő képességétől, valamint a kormányzati rendszer hagyományaitól. Magyarországon mindkét modellre volt már példa: a csatlakozást követően, 2004 és 2006 között²⁷ a Miniszterelnöki Hivatal keretében európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszter felügyelte a területet, a Nemzeti Fejlesztési Hivatal és az Európai Ügyek Hivatalának munkáját is. 2006–2014-ig a Külügyminisztériumban önálló államtitkárság koordinálta a hazai EU-politikát.²⁸ 2014-ben az európai integrációs ügyek koordinációja kikerült a Külgazdasági és Külügyminisztériumból, és a Miniszterelnökséget vezető miniszter irányítása alá került, aki felel az uniós források felhasználásáért, valamint ő jelöli ki a felelős minisztert az Unió Tanácsában is.²⁹ A brüsszeli Állandó Képviselő szervezetileg még egy ideig megmaradt a Külgazdasági és Külügyminisztérium alatt, de utána az is átkerült a Miniszterelnökség irányítása alá. 2018-ig egy, utána egészen 2019 júliusáig két államtitkár felelt az európai uniós ügyekért.³⁰ 2019 júliusától Magyarországon az európai uniós ügyek koordinációja a Miniszterelnökségtől ismét egy új helyre, az Igazságügyi Minisztériumba került, amihez hasonlóan az Európai Unióban nincsen másik példa.³¹

Az EKTB főszabályok 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

²⁵ Az Állandó Képviselő honlapja: <https://eu-brusszel.mfa.gov.hu/>

²⁶ *Interjú dr. Varga Krisztina főosztályvezetővel* 2014.

²⁷ 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].

²⁸ Lásd még BALÁZS 2006, 437–456.

²⁹ *Az uniós ügyek magyarországi kormányzati koordinációjáról* (s. a.).

³⁰ A Miniszterelnökséget vezető miniszter irányítása alá két, európai uniós témákért felelős államtitkár tartozott, különböző portfóliókkal. Az egyik az európai uniós kapcsolatokért felelt, a másik az európai uniós politikák kialakításáért és koordinációjáért.

³¹ A Miniszterelnökséget vezető miniszter irányítása alól az európai uniós államtitkárságok kikerültek. Az Igazságügyi Minisztériumban a már korábban is ott működő európai uniós és nemzetközi igazságügyi együttműködésért felelős államtitkárság mellett létrejött az európai ügyekért felelős államtitkárság.

viszonylag egyszerű a hazai kormányzati álláspont kialakítása, míg az olyan átfogó témák esetében, mint például a többéves pénzügyi keret kialakítása – ami 7 évre előre meghatározza az Európai Unió költségvetésének a sárokszámait – 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 Képviselőlet kulcsszerepet játszott a 2011 első félévében lezajlott magyar EU-elnökség lebonyolításában.

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 Képviselőletnek is. Az „Erős Európa” jelmondatot választó magyar elnökség legfontosabb feladatai közé tartozott a válságkezelést célzó, gazdasági kormányzásról szóló javaslatcsomag előkészítése, a növekedés és foglalkoztatásbővítés 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.³² Nem lehetett felkészülni az olyan helyzetekre, mint az arab tavasz vagy a japán atomerőmű-baleset – de kezelni kellett ezeket. A magyar elnökség jelentős eredményeket ért el – sikere volt többek között a horvát csatlakozási tárgyalások lezárása, valamint az éppen akkor tetőző euróválság kezelését szolgáló ügynevezett hatos csomagról szóló kompromisszum megkötése is.³³ Az elnökség időszakában 103 folyamatban lévő ügyet – ügynevezett dossziét – sikerült lezárni, ebből 43 volt az Európai Parlamenttel együttes, ügynevezett rendes, vagyis együttdöntési eljárás. Nem sikerült ugyanakkor a keletipartnerség-csúcstalálkozó időzítése, ez a magyart követő lengyel elnökség időszakára tolódot. 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.³⁴

A kormányzat szervezeti (*polity-vonatkozású*) EU-politikájának bemutatása után elengedhetetlen annak politikai elemzése. A csatlakozást követően az első Gyurcsány-kormány volt az első tagállami EU-politikát folytató kormány. Bár a teljes jogú tagság eléréséért dolgozott a rendszerváltást követő összes magyar kormány, a csatlakozás folyamatára koncentrálna a kormányok mintha elmulasztották volna meghatározni, hogy tagként egy 25 tagú, részlegesen szupranacionális intézményrendszerben hogyan kellene a magyar érdekeket képviselni, és pontosan melyek is azok.³⁵ A perspektívaaváltás nem ment egyik pillanatról a másikra: a csatlakozási folyamatban 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 életbelépése után hirtelen „mi”-ként kellett

³² A magyar elnökség prioritásai és programja 2011.

³³ A magyar elnökség eredményeinek rövid összefoglalója 2011.

³⁴ Lásd: GYÓRI 2011, 5–18.

³⁵ GAZDAG 2014, 176–177.

viselkedni ugyanazokkal a partnerekkel – a megérkezés pillanata tehát egy tanulási folyamat kezdete is volt. A brüsszeli érdekvényesítés elsajátítása mellett elkezdődött a pénzügyi szempontból legfontosabb közösségi politikák, így az agrártámogatások és a kohéziós politika forráskezelésének tanulása is. A teljes jogú tagság megszerzéséből adódó jogok és pénzügyi források mellett azonban az abból fakadó kötelezettségek számonkérése szintén megkezdődött. Taggá válásunk mintegy másnapján – 2004. május 12-én – az Európai Bizottság jelezte a magas költségvetési hiányból (4,9%) adódó problémát, ami a Stabilitási és Növekedési Egyezményben foglaltak és egyéb közösségi jogszabályok szerint indokolta a túlzottdeficit-eljárás kilátásba helyezését.³⁶

A második Gyurcsány-kormány, illetve a külpolitikai stratégiáját folytató utóda, 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 »politikaalakítóvá« válik, maga mögött hagyja a korábbi »politikaelfogadó« státusszal járó passzív, reagáló, taktikai kérdésekre koncentrált magatartást és gondolkodást, ha az ehhez szükséges költségvetési forrásokat és a megfelelően képzett szakértőket biztosítani tudja. Befolyása, érdekvényesítési képessége attól is függ, hogy miként járul hozzá a közös célok eléréséhez.”³⁷ A stratégia előkészítésének folyamatában készített tanulmányok 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 hallgatolagos konszenzus.”³⁸

A fentieknek megfelelően a kormány Európa-politikáját 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.³⁹ Emellett a kormányzati adminisztráció megkezdte a felkészülést a 2011-ben esedékes soros elnökségre. Magyarország már az elnökségi időszak megkezdése előtt egy évvel intenzíven bekapcsolódott az elnökségi tevékenység nyomán követésébe, hiszen a 2010-ben elnökségi feladatokat ellátó Spanyolországgal és Belgiummal a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően első alkalommal elnökségi triót alkotva dolgozott együtt.

A második Gyurcsány-kormány és a Bajnai-kormány idején vált pénzügyi szempontból is érezhetővé az EU-tagság. 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 for-

³⁶ European Commission 2004.

³⁷ 1012/2008. (III. 4.) Korm. határozat

³⁸ GAZDAG–RÁCZ 2007.

³⁹ BALLAI 2009.

rások egyenlege) elérte a GNI 3,1%-át.⁴⁰ Mindeközben azonban folytatódott a 2004-ben megkezdett túlzottdeficit-eljárás Magyarországgal szemben.⁴¹

A 2010-ben kétharmados többséggel kormányra került második Orbán-kormány a magyar EU-elnökség lezárulta után, 2011 decemberében tette közzé külpolitikai stratégiáját, ami új hármas prioritást határozott meg: a térségpolitikát, amely a közép- és dél-európai térség államaival folytatott kapcsolatokat takarja, az euroatlanti orientációt, valamint a globális nyitást.⁴²

Az Európai Unióval kapcsolatos prioritást 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.”⁴³ A kormány külpolitikáját ugyanakkor a nemzetállami szuverenitás és a gazdasági szuverenitás erősítésének igénye határozta meg.⁴⁴ A második Orbán-kormány Európa-politikája elválaszthatatlan a válságkezeléshez választott unortodox gazdaságpolitikától (ami 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) folyamatosan figyelemmel kísérték ezeket az intézkedéseket, amelyekből 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 keresetet a Bizottság visszavonta, a Nemzeti Bank ügyében a magyar kormány módosította a vonatkozó jogszabályokat, a maradék három ügyben az Európai Bíróság jogsértést állapított meg. 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.⁴⁵

A konfliktusok másik csoportja az Európai Parlamentben zajlott. Az Európai Parlament számos alkalommal foglalkozott kizárólag magyar ügyekkel, több határozatot fogadott el, amelyek közül a legismertebb a Tavares-jelentés, amely az alapvető jogok magyarországi helyzetéről szól.⁴⁶ Felsorolja az Alaptörvénnyel, a fékek és ellensúlyok rendszerével, a médiatörvénnyel, a választójogi reformmal és más demokratikus és alapjogi problémával kapcsolatos fejleményt, és javaslatokat tesz mind Magyarországra, mind pedig az Európai Unió intézményei és tagállamai számára. Orbán Viktor miniszterelnök többször részt vett

⁴⁰ Állami Számvevőszék 2011, 7.

⁴¹ *Hungary. Ongoing and Closed Procedures* (s. a.).

⁴² *Magyar külpolitika az uniós elnökség után* 2011.

⁴³ *Magyar külpolitika az uniós elnökség után* 2011, 9.

⁴⁴ GAZDAG 2014, 214.

⁴⁵ GAZDAG 2014, 225–228.

⁴⁶ *Jelentés az alapvető jogok helyzetéről: magyarországi normák és gyakorlatok (az Európai Parlament 2012. február 16-i állásfoglalása alapján)* 2013.

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 – belső viták ellenére – támogatólag nyilatkoztak.⁴⁷

A harmadik Orbán-kormány hivatalba lépése után tovább szaporodtak a konfliktusok az Európai Unió intézményeivel. A migrációs krízis megoldásaként adott visegrádi (és magyar) válasz élesen szembehelezkedett mind a német és francia, mind az uniós intézmények megoldási javaslatával. Magyarország a többi visegrádi országgal együtt elérte a nyugat-balkáni útvonal lezárását, részben az EU–török megállapodásnak köszönhetően, majd azt is, hogy a menekültek kötelező betelepítése lekerüljön az uniós napirendről. Ez utóbbiról 2016 októberében Magyarországon népszavazást is tartottak.⁴⁸

Az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke szabályozza azt az eljárást, miszerint a Tanács felfüggesztheti egy tagállam szerződésekből fakadó egyes jogait, amennyiben fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy az adott tagállam megsérti a szerződésekben rögzített alapértékeket. Ez a közbeszédben *nukleáris opcióként* emlegetett út rendkívül komoly következményekkel jár (lásd a XI. fejezetet). 2018. március 1-jén azonban az Európai Parlament megszavazta az Európai Bizottság által kezdeményezett eljárás elindítását Lengyelország esetében – ami mérföldkőnek tekinthető az európai integráció eddigi történetében, hiszen a 7. cikk szerinti eljárást korábban egy tagállam ellen sem alkalmazták. A nukleáris opció Magyarországgal szembeni beindítása a negyedik Orbán-kormány idején került napirendre. 2018. június 25-én az Európai Parlament (EP) belügyi, állampolgári jogi és igazságügyi bizottsága (LIBE) megszavazta *Judith Sargentini* EP-képviselő jelentését, amely szerint az uniós értékek súlyosan sérülnek Magyarországon.⁴⁹ A magyar kormány koholt vádaknak nevezte a jelentésben megfogalmazott kritikákat, és ellenkampányba kezdett.⁵⁰ 2018. szeptember 12-én az Európai Parlament képviselőinek többsége megszavazta a jelentést és ezzel a 7. cikk szerinti eljárás elindítását Magyarország esetében. A szavazást követően a magyar kormány vitatta a szavazatszámolás szabályait,⁵¹ valamint kommunikációs kampányt indított *Judith Sargentini* ellen.⁵²

A politikai konfliktusok ellenére a kormány szakpolitikai vonatkozásban jelentős eredményeket ért el. 2013. június 21-én a Tanács megszüntette a Magyarország ellen 2004 óta tartó túlzottdeficit-eljárást.⁵³ A 2014–2020-as időszakra vonatkozó megállapodásban a kormány forrásnövekedést ért el mind a kohéziós politika, mind pedig a mezőgazdasági támo-

⁴⁷ RANKIN–WALKER 2018. Az Európai Néppárton belül zajló vonatkozó vitákról lásd: EPP 2017.

⁴⁸ A 2016. október 2-án tartott népszavazás a 40,4%-os részvétel miatt érvénytelen lett. A leadott szavazatok 98%-a azonban a kötelező betelepítési kvóták elleni voks volt, ezért a kormány az érvénytelenség ellenére az Alaptörvény módosítását ígérte.

⁴⁹ European Parliament 2017.

⁵⁰ Cabinet Office of the Prime Minister – MTI 2018.

⁵¹ A vita arról szól, hogy a szavazás arányainak megállapításához be kell-e számítani a tartózkodó szavazatokat vagy sem.

⁵² A kormány konfliktusai mellett a Fidesz mint párt is komoly konfliktusokkal küzd az európai politikai szinten. Pártcsaládja, az Európai Néppárt 2019. március 20-án megszavazta a Fidesz pártcsaládon belüli felfüggesztését, ami az EPP és Fidesz közös javaslata volt. E döntést a Fidesz átmeneti és önként vállalt felfüggesztésként értelmezte.

⁵³ 2013/315/EU Council Decision.

gatások vonatkozásában. Az elnökség idején magyar kezdeményezésre született meg az EU Roma Stratégiája,⁵⁴ és öltött határozott alakot az Európai Duna Régió Stratégia (EDRS).⁵⁵

Az európaizáció elméleti keretében értelmezve a magyar kormányzati EU-politikában a tagság mintegy másfél évtizedében 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. A bottom-up európaizáció elsősorban a második Orbán-kormány hatalomra kerülésekor 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 bottom-up európaizáció ezután is folyamatosan erősödött. Mérföldkőnek tekinthető a menekültválság 2015-ös eszkalációja, amelyre a magyar kormány – együtt a V4-ekkel, szembehelyezkedve az uniós intézmények és egyes tagállamok álláspontjával – eltérő megoldást javasolt. Ebből a nézőpontból a demokráciavédelem Európai Unió általi szabályozásának igénye is (az Európai Bizottság jogállamiság-keretrendszerének létrehozását a Tavares-jelentés indítványozta) olyan jelenséggé értelmezhető, amelyet a magyar és a lengyel ügy generált. Ugyanakkor a szakirodalomban az is felmerül, hogy az együttműködés egyre konfliktusosabb jellege nem mutat-e túl a bottom-up európaizáción, és nem a deeurópaizációnál tartunk-e. Ez a kifejezés arra utal, hogy egy tagállam, illetve annak aktuális kormánya az Európai Uniót nem olyan közösséggé keretezi, amelyben más államokkal együttműködik, hanem amely veszélyforrás és ellenség inkább.⁵⁶

3.2. Országgyűlés

Elmondható, hogy a tagállami parlamenteknek a kormányzatokhoz képest sokkal kevesebb befolyása van az európai uniós politikára.⁵⁷ Az Országgyűlés szerepe az Európai Unió vonatkozásában két szempontból értelmezhető. Egyrészt hozzájárul a magyar, az Európai Unió döntéshozatali rendszere szerint alapvetően a kormány által meghatározott Európa-politika alakításához, mivel közreműködik a közösségi jogszabályokkal kapcsolatos kormányzati álláspont kialakításában (*egyvezetési 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.

A tagállami EU-politika alakítása szempontjából az EU nemzeti parlamentjei három csoportba oszthatók.⁵⁸ 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

⁵⁴ European Commission 2011.

⁵⁵ European Commission 2010.

⁵⁶ BURAS, 2017.

⁵⁷ NUGENT 2017, 287.

⁵⁸ A csoportosítást lásd GyÖRI 2004, 14–15.

előzetes kontrolljához (például Finnország, Hollandia). A harmadik csoportot azok a tagállamok alkotják, ahol a parlament minimális szerepet játszik a kormány EU-politikájának alakításában.⁵⁹ A következőkben azt vizsgáljuk, hogy a magyar Országgyűlés melyik típusba sorolható.

A magyar Országgyűlés és az Európai Parlament politikai csoportjai között az 1980-as évektől volt eseti kapcsolat, már akkor, amikor a KGST-tag Magyarország hivatalosan még el sem ismerte az Európai Közösségeket. Az 1988-ban aláírt kereskedelmi megállapodást (és a magyar–EK diplomáciai kapcsolatfelvételt) követően ezek a kapcsolatok hivatalossá váltak. Az 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás, amely az EK és Magyarország között társulási viszonyt létesített, politikai intézményeket is kialakított, a parlamentek között is. A hatékony kapcsolattartás érdekében a magyar Országgyűlés 1992 júniusában, a régióban először⁶⁰ különbizottságot alapított, a 15 fős Európai Közösségi Ügyek Bizottságát.⁶¹ Az Európai Ügyek Bizottsága 1994 óta a magyar Országgyűlés állandó bizottsága. Ekkor az Európai Parlament küldötteivel együtt alkották a társulási szerződés által alapított Társulási Parlamenti Bizottságot, amelynek feladata a megállapodás végrehajtásának figyelemmel kísérése, valamint a magyar–EU kapcsolatok fejlesztése volt. A csatlakozási tárgyalások időszakában ez a bizottság kiemelt figyelemmel kísérte a jogharmonizáció folyamatát. 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.⁶²

A csatlakozást követően megváltozott az Európai Ügyek Bizottságának feladatköre is.⁶³ Legfontosabb feladata az Országgyűlés és a kormány közötti egyeztetési eljárásban való közreműködés, amelynek 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 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 véleményének ismeretében, az eljárás során a bizottság is kialakítja álláspontját, amelynek képvisellete politikailag kötelezi a kormányt. Bizottsági észrevétel hiányában a kormány képviselheti álláspontját az Európai Unió testületeiben. Parlamenti ülésszakonként mintegy 10–15 egyeztetési eljárás zajlik.⁶⁴ 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.⁶⁵

⁵⁹ GYŐRI 2004, 14–15.

⁶⁰ *20 years of the Committee on European Affairs* 2012, 16.

⁶¹ 47/1992. (VI. 29.) OGY határozat.

⁶² *20 years of the Committee on European Affairs* 2012, 31.

⁶³ Jelenlegi szabályozását lásd a 2012. évi XXXVI. törvény VI. fejezetében.

⁶⁴ *20 years of the Committee on European Affairs* 2012, 38.

⁶⁵ 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.

Bár a bizottság 20 évét áttekintő kiadvány szerint a magyar parlamenti modell a középerős kategóriához tartozik,⁶⁶ 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, a parlamentek mennyire alapos vizsgálódásnak vetik ezeket alá, a parlamenteknek milyen jogosítványai vannak az előterjesztésekkel kapcsolatban, a parlamenti szakbizottságokat mennyire kapcsolják be az uniós szakkérdések tárgyalásába, illetve a parlamenti állásfoglalások kötelezőek-e a kormányra.⁶⁷ 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 ellenőrzési tevékenységében voltaképpen 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 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 háromszor fordult elő: 2012-ben a kollektív fellépéshez való jognak a letelepedés szabadságával és a szolgáltatásnyújtás szabadságával összefüggésben való gyakorlásáról szóló, úgynevezett *Monti II.*, 2013-ban az Európai Ügyészségről szóló javaslat esetében, valamint a kirendelt munkavállalókra vonatkozó szabályozás ügyében.⁶⁸ A magyar Országgyűlés az Európai Ügyészségről szóló tervezet sárgalapos eljárásában volt aktív.⁶⁹

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

3.3. Bíróság

2004. május 1-jét, 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. Hesslerlink egyenesen olyan új európai jogi kultúráról beszél, amit úgy sző át a közösségi jog, hogy az nem is elválasztható a nemzeti jogtól. Értelmezése szerint voltaképpen a magánjog európaizációjának lehetünk tanúi.⁷⁰ Éppen ezért fontos, hogy röviden kitérjünk a közösségi jog hazai érvényesülésére és annak szervezeti kereteire. A következőben három tényezőt vizsgálunk: az előzetes döntéshozatalt, az európai jog hazai bírósági ítéletek indokolásában való felbukkanását, valamint a bírósági szervezetben bekövetkezett változásokat.

⁶⁶ *20 years of the Committee on European Affairs* 2012, 39.

⁶⁷ GYŐRI 2004, 125–128.

⁶⁸ Lásd: *Subsidiarity control mechanism* (s. a.).

⁶⁹ JUHÁSZ-TÓTH 2014.

⁷⁰ HESSELINK 2001.

Az *előzetes döntéshozatal* a tagállami bíróságok azon lehetősége, hogy az Európai Bírósághoz forduljanak a közösségi jog érvényességével és értelmezésével kapcsolatos kérdésekben (lásd a VI. fejezetben). Ennek gyakorisága számos tényezőtől függ. Befolyásolják olyan strukturális tényezők, mint a lakosság szám, 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.⁷¹ 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 előbbi 862, utóbbi 1953 esetben alkalmazta.⁷² 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.⁷³ Ezzel – az európaizáció bottom-up modelljét tekintve 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 300 ezer jogerős ítéletet tartalmaz 1992 óta, az adatbázis az „európai” keresőszóra 6817 találatot ad ki, amelyből 6367 a 2004 utáni ítéletekből származik. A 2012 óta született mintegy 18 ezer kúriai ítéletből ezer hivatkozik a közösségi jogra.⁷⁴ Az Európai Unió jogára elsősorban adóügyi, versenyjogi, környezeti jogi, fogyasztóvédelmi ügyekben hivatkoznak, de erősödik a közösségi 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 indokolásának szövegében, hiszen nemcsak a hivatkozások száma, hanem azok minősége is vizsgálandó.⁷⁵

Bár a közösségi jog hatálybalépése egyetlen naphoz köthető, a magyar bíróságok évekkel a csatlakozás előtt megkezdték a felkészülést. Ebben jelentős szerepet játszott az 1990-es évek végén alakult Tréner Bírák Egyesülete és a Közigazgatási Bírák Egyesülete, amelyek már a csatlakozás időszakában kezdeményezték a bírák közösségi jogi felkészítését, képzését. Ezt a feladatot átvette a Magyar Igazságügyi Akadémia.⁷⁶ 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.⁷⁷ 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

⁷¹ *Az Európai Unió jogának alkalmazása: az előzetes döntéshozatali eljárások kezdeményezésének tapasztalatai elnevezésű joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye* (s. a.), 40–46.

⁷² Európai Bíróság 2013, 117–119.

⁷³ *Az Európai Unió jogának alkalmazása: az előzetes döntéshozatali eljárások kezdeményezésének tapasztalatai elnevezésű joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye* (s. a.), 26.

⁷⁴ KÁLMÁN 2014.

⁷⁵ Például az Emberi Jogok Európai Bírósága jogeseteinek hazai bírósági gyakorlatban való hivatkozásainak problémái vonatkozásában lásd D. TÓTH–ENYEDI–HALMAI–NÉMETH–POLGÁRI–SÓLYOM 2008.

⁷⁶ Forrás: <http://mia.birosag.hu/20140123/tortenet> (A letöltés időpontja: 2018. 07. 27.)

⁷⁷ *Az európai jog alkalmazása: az Európai Jogi Szaktanácsadói Hálózat működése* 2016.

megfelelően tájékozódik a közösségi jog világában, nem lesz szükség ilyen belső szakmai támogatói hálózatra). A magyar bírói kar tagjai számos európai együttműködésnek tagjai – ilyenek a tematikus hálózatok (például European Forum for Environmental Judges⁷⁸), valamint az intézményi együttműködések (például European Network for the Councils of the Judiciary, ENCJ⁷⁹).

4. Magyarok az európai politikai térben

2004. május 1-jétől az európai uniós intézményeken keresztül magyar állampolgárok is megjelenhetnek egy nemzetinél tágabb politikai térben. A magyar uniós tagság következtében a honfitársaink választott, delegált tagságok, valamint versenyvizsga és pályázatok révén is jelen vannak az uniós intézményekben. Az Európai Bíróság magyar bírója *Juhász Endre*, az Elsőfokú Bíróságban *Czúcz Ottó* vesz részt, *Fazakas Szabolcs* az Európai Számvevőszék magyar tagja, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak pedig 12 magyar tagja van.⁸⁰ Ezenkívül mintegy másfél ezer honfitársunk dolgozik tisztviselőként a különböző uniós intézményekben, ahová képességeik és teljesítményük alapján kerülhetnek be.⁸¹

4.1. Magyar EP-képviselők

A 2004-es európai parlamenti választásokon 24 magyar képviselő szerzett mandátumot az EP-ben, ami a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése után 2009-ben 22-re, 2014-ben pedig 21-re csökkent. Az alábbi táblázat a tagságunk óta eltelt időszakban, az eddig lejárt EP-választások eredményeinek megfelelően mutatja a magyar EP-képviselőket.

1. táblázat
Magyarország EP-képviselői 2004–2019

Magyar EP-képviselők 2004–2019			
2004–2009	2009–2014	2014–2019	2019-től
Barsiné Pataky Etelka (Fidesz)	Bagó Zoltán (Fidesz–KDNP)*	Balczó Zoltán (Jobbik)	Ara-Kovács Attila (DK)
Becsey Zsolt (Fidesz)	Bánki Erik (Fidesz–KDNP)*	Bocskor Andrea (Fidesz–KDNP)	Bocskor Andrea (Fidesz–KDNP)
De Blasio Antonio (Fidesz)*	Bokros Lajos (MDF)	Deli Andor (Fidesz–KDNP)	Cseh Katalin (Momentum)
Dobolyi Alexandra (MSZP)	Deutsch Tamás (Fidesz–KDNP)	Deutsch Tamás (Fidesz–KDNP)	Deli Andor (Fidesz–KDNP)
Fazakas Szabolcs (MSZP)	Gál Kinga (Fidesz–KDNP)	Erdős Norbert (Fidesz–KDNP)	Deutsch Tamás (Fidesz–KDNP)

⁷⁸ *Presentation* 2014.

⁷⁹ ENCJ (s. a.).

⁸⁰ A magyarokról az EU-ban lásd bővebben: *Magyarország az EU-ban* 2018.

⁸¹ CZETI 2014.

Magyar EP-képviselők 2004–2019			
2004–2009	2009–2014	2014–2019	2019-től
Gál Kinga (Fidesz)	Glattfelder Béla (Fidesz–KDNP)	Gál Kinga (Fidesz–KDNP)	Dobrev Klára (DK)
Glattfelder Béla (Fidesz)	Göncz Kinga (MSZP)	Gyürk András (Fidesz–KDNP)	Donáth Anna Júlia (Momentum)
Gurmai Zita (MSZP)	Gurmai Zita (MSZP)	Hölvényi György (Fidesz–KDNP)	Gál Kinga (Fidesz–KDNP)
Gyürk András (Fidesz)	Gyürk András (Fidesz–KDNP)	Jávor Benedek (Együtt–PM)	Gyöngyösi Márton (Jobbik)
Harangozó Gábor (MSZP)	Hankiss Ágnes (Fidesz–KDNP)	Kósa Ádám (Fidesz–KDNP)	Györi Enikő (Fidesz–KDNP)
Hegyí Gyula (MSZP)	Herczog Edit (MSZP)	Járóka Lívía (Fidesz–KDNP)*	Gyürk András (Fidesz–KDNP)
Herczog Edit (MSZP)	Járóka Lívía (Fidesz–KDNP)	Kovács Béla (Jobbik)	Hídvéghi Balázs (Fidesz–KDNP)
Járóka Lívía (Fidesz)	Kósa Ádám (Fidesz–KDNP)	Meszerics Tamás (LMP)	Hölvényi György (Fidesz–KDNP)
Kósáné Kovács Magda (MSZP)	Kovács Béla (Jobbik)*	Molnár Csaba (DK)	Járóka Lívía (Fidesz–KDNP)
Lévai Katalin (MSZP)	Morvai Krisztina (Jobbik)	Morvai Krisztina (Jobbik)	Kósa Ádám (Fidesz–KDNP)
Mohácsi Viktória (SZDSZ)*	Öry Csaba (Fidesz–KDNP)	Niedermüller Péter (DK)	Molnár Csaba (DK)
Olajos Péter (MDF)	Pelczné Gáll Ildikó (Fidesz–KDNP)*	Schöpflin György (Fidesz–KDNP)	Rónai Sándor (DK)
Öry Csaba (Fidesz)	Schöpflin György (Fidesz–KDNP)	Szanyi Tibor (MSZP)	Szájer József (Fidesz–KDNP)
Schmitt Pál (Fidesz)	Surján László (Fidesz–KDNP)	Szájer József (Fidesz–KDNP)	Tóth Bertalan (MSZP–Párbeszéd)
Schöpflin György (Fidesz)	Szájer József (Fidesz–KDNP)	Tőkés László (Fidesz–KDNP)	Tóth Edina (Fidesz–KDNP)
Surján László (Fidesz)	Szegedi Csanád (Jobbik)	Ujhelyi István (MSZP)	Trócsányi László (Fidesz–KDNP)
Szájer József (Fidesz)	Tabajdi Csaba (MSZP)		
Szent-Iványi István (SZDSZ)			
Tabajdi Csaba (MSZP)			

** A jelzett időszakban nem voltak végig képviselők, valaki más helyére jöttek. Példul Járóka Lívía 2017-ben Pelczné Gáll Ildikót váltotta, akinek helye azért üresedett meg, mert az Európai Számvevőszék tagjává választották.*

*** 2004–2009 időszakban Demszky Gábor és Pálfi István, 2009–2014-es időszakban Áder János, Balczó Zoltán, Györi Enikő, Schmitt Pál, a 2014–2019 időszakban Pelczné Gáll Ildikó nem töltötték ki a mandátumukat.*

4.2. Az Európai Bizottság magyar biztosai

2004. május 1-jei belépésüinktől a *José Manuel Barroso-bizottság* novemberi felállásáig terjedő átmeneti időszakban a magyar csatlakozási folyamatban is jelentős szerepet betöltő *Balázs Péter* úgynevezett társbiztosi pozíciót töltött be a regionális politikáért felelős francia biztos, *Michel Barnier* mellett. Új tagállamok esetében e gyakorlat lehetőséget teremtett a bizottsági munkába való betanulásba. 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 portfóliót azonban végül mégsem kapta meg. Az európai parlamenti meghallgatása során szakmai hozzáértését megkérdőjelezték, személyét a rendszerváltás előtti vezető pozíciója miatt kezdték ki. Végül Kovács egy uniós szinten hangsúlytalanabb területnek, az adóügyeknek lett a biztosja. Mivel az adózás legtöbb területe tagállami kompetencia, így Kovács biztosi munkássága sem kapott igazán nagy figyelmet.⁸² 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. Andor európai parlamenti meghallgatása sokkal csendesebb volt, mint elődjéé. Szakmai hozzáértését és személyét közel sem érte annyi kritika, mint Kovácsét.⁸³ Tevékenysége leginkább a globális gazdasági és pénzügyi válság okozta társadalmi instabilitás, ezen belül a szegénység és a munkanélküliség elleni harcra irányult. Munkájában végig képviselte azt a nézetét, hogy a válság gazdasági és pénzügyi negatív hatásai mellett legalább annyi figyelmet kell szentelni a szociális dimenzióknak. Ezzel az alapállásával a bizottság *legbaloldalibb tagja* státuszt is kiérdemelte. Bár Andor elődjéhez hasonlóan szintén olyan terület irányításáért volt felelős, amelynek megvalósítása a tagállami hatáskör miatt csak velük szoros együttműködésben lehetséges, tevékeny biztosnak bizonyult. Andor nevéhez köthető többek között az úgynevezett Ifjúsági Garancia Program⁸⁴ kidolgozása,⁸⁵ 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.⁸⁶

A 2014 őszén felállt, *Jean-Claude Juncker* által vezetett Európai Bizottságban *Navracsics Tibor* a kulturális, az oktatásügyi, az ifjúságpolitikai és a sportügyekért felelős biztos lett. Navracsics portfóliójának kialakítása azonban nem ment könnyen, ugyanis az európai parlamenti meghallgatása politikai okokból igen hangosra sikeredett – főként korábbi miniszterelnök-helyettesi pozíciója miatt. Szakmai hozzáértését nem vonták kétségbe.⁸⁷ Végül Juncker változtatott az eredeti portfólión: kivette belőle az eredetileg neki szánt

⁸² Az *Economist* című hetilap a biztosok munkáját értékelve Kovácsot a „kevésbé jó biztosok” közé sorolta, akik nem hagytak maguk után sok nyomot. Lásd: *A commission report-card* 2009.

⁸³ Andor 2005-től 2010-ig az EBRD igazgatósági tagja volt, ezen kívül akadémiai karrierrel és egyetemi oktatói tapasztalattal is rendelkezett.

⁸⁴ 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.

⁸⁵ Lásd: *Ifjúsági Garancia* 2018.

⁸⁶ Lásd: ANDOR 2014.

⁸⁷ Navracsics – Andorhoz hasonlóan – akadémia karrierrel és egyetemi oktatói tapasztalattal is rendelkezik.

uniós polgárság ügyét, és helyette a semlegesebb sportüggyekkel egészítette ki a kultúra, az oktatásügy és az ifjúsáspolitikai portfólióját.⁸⁸

Kötetünk lezárultáig még nem alakult meg az *Ursula von der Leyen* bizottsági elnök által vezetett Európai Bizottság, ahova a magyar kormány *Trócsányi László* volt igazságügyi minisztert jelöli biztosnak, aki a szomszédsáspolitikai és bővítés, valamint a nemzetközi együttműködések és fejlesztés portfólióit is szívesen irányítaná. A személyügyi és szakmai döntések meghozatala 2019 őszén várható.

5. Politikai szereplők európaizációja

5.1. Hazai politikai pártok európaizációja

Ahogy az első gyakorlati tapasztalatokat megszerezték az új tagállamok a kibővült európai politikai térben, úgy változott meg a politikai szereplők hozzáállása is az Unióhoz és jelent meg a szkepszis az EU irányába, páronként változó mértékben. A pártok Európához való viszonyát alapvetően meghatározza, hogy kormányzati vagy ellenzéki szerepben voltak-e. Egyetértünk azzal az általános megfigyeléssel, hogy az EP-választásokon az ellenzéki pártok szerepelnek sikeresebben, kivéve azokat az eseteket, amikor időben közel vannak a tagállami és az EP-választások.⁸⁹ Az alábbi összefoglalót a magyarországi parlamenti pártokra szűkítjük, de kitérünk a kelet-közép-európai folyamatokra is az összehasonlíthatóság kedvéért.

Ahogy az V. fejezetben láthattuk, bár az Európai Parlament nevével ellentétben nem tekinthető a szó hagyományos értelmében vett parlamentnek, az EP az uniós intézményrendszer legfontosabb szerve. Ma már társjogalkotó intézmény, amelynek képviselőit a polgárok 1979 óta közvetlenül választják. Bár több érv szól amellett, hogy az EP-választások úgynevezett *másodrendű* megmérettetésnek tekinthetők,⁹⁰ léteznek olyan magyarázatok is, amelyek szerint a speciálisan európai ügyek, kérdések megjelenítése befolyásolhatja a választói viselkedést.⁹¹ A big bang bővítéssel belépett tagok először 2004-ben szavazhattak EP-választáson. Az európai parlamenti választásokon a választói részvétel kelet-közép-európai összehasonlításban a következőképpen alakult eddigi uniós tagságunk alatt.

2. táblázat

Választói részvétel az EP-választásokon 2004–2019 (%)

Tagállamok	2004	2009	2014	2019
EU-összes	45,47	42,97	42,61	50,62
Magyarország	38,50	36,31	28,97	43,36
Bulgária	29,22*	38,99	35,84	32,64
Csehország	28,30	28,22	18,20	28,72
Észtország	26,83	43,90	36,52	37,60
Lettország	41,34	53,70	30,24	33,53

⁸⁸ Lásd: CARPENTIER 2014.

⁸⁹ UGHY 2010, 17.

⁹⁰ REIF-SCHMITT 1980.

⁹¹ HIX-MARSH 2006, 27.

Tagállamok	2004	2009	2014	2019
Litvánia	48,38	20,98	47,35	53,48
Lengyelország	20,87	24,53	23,83	45,68
Románia	29,47*	27,67	32,44	51,07
Szlovénia	28,35	28,37	24,55	28,89
Szlovákia	16,97	19,64	13,05	22,74

* Mivel e tagállamok csak 2007-ben váltak az EU teljes jogú tagjaivá, az ő esetükben 2007-es választói részvételi arány szerepel.

Forrás: Európai Parlament alapján a szerzők szerkesztése; az adatok elérhetők: <https://election-results.eu/> (A letöltés időpontja: 2019. 10. 17.)

A magyar részvétel mind a három választáson az uniós átlagérték alatt maradt, és egészen 2019-ig időben csökkenő tendenciát mutatott, amikor jelentős növekedés történt a 2014-es 28,97%-hoz képest: 2019-ben a magyar választók 43,36%-a adta le szavazatát az EP-választáson. Az elmúlt négy év választásaira visszatekintve, néhány kivételtől eltekintve, az egész kelet-közép-európai térségre alacsonyabb részvétel volt jellemző, mint a régi tagállamokban. A legutóbbi, 2019-es EP-választáson a magyar választási részvétel a litván, a román, a lengyel után a negyedik legmagasabb volt a térségben, amely jelentős változás 2014-hez képest.

A 2004-es európai parlamenti választások elsőként adtak lehetőséget a politikai pártoknak az európai szintű megmérettetésre és európai üzenetek megfogalmazására is. A hazai pártok európai kampánya szempontjából lényeges, hogy a 2004-es EP-választás éppen a kormányzati ciklus félidejére esett. A Magyar Szocialista Párt (MSZP) és a Szabad Demokraták Szövetsége (SZDSZ) koalíciójának népszerűsége már jelentősen csökkent. Ezért nem meglepő, hogy az ellenzék, élén a Fidesz – Magyar Polgári Párttal az európai parlamenti választásokat elsősorban a kormánnyal szembeni kritika megfogalmazása új terepeként értelmezte.⁹² A kormánypártok kemény kritikát kaptak az ellenzektől az EU irányába mutatott túlzottan adaptív hozzáállás, a többi kelet-közép-európai országgal – elsősorban Lengyelországgal – összehasonlítva gyengébb érdekérvényesítés miatt is. Bár a pártok pontokba szedve közölték a választókkal a kampányüzeneteiket, az uniós tartalom csak szórványosan jelent meg. Az első EP-választás kampánycsatait tehát inkább belpolitikai témákra fókuszáltak. Az MSZP ugyanakkor összefogást szorgalmazott. Medgyessy Péter miniszterelnök – esélyt látva az EP-választásokban pártja népszerűségének visszaszerzésére – közös EP-lista összeállítására tett javaslatot, amit az ellenzék mereven elutasított. Orbán Viktor így kommentálta: „A miniszterelnök és az MSZP javaslata szembeállította az országot Európával, Európa demokratikus hagyományaival.”⁹³ A 2004-es Fidesz-kampányban már euroszkeptikus elemek is megjelentek, utalva főként az uniós csatlakozás veszteségeire és a folyamat negatív hatásaira. A Fidesz-programban első ízben jelent meg az úgynevezett *emancipációs igény* Magyarország részéről, vagyis annak megfogalmazása, hogy az Unió felől Magyarországra érkező javaslatok, tervezetek kritikátlan elfogadása téves irány. A Szabad Demokraták Szövetsége (SZDSZ) és a Magyar Demokrata Fórum

⁹² BÁTORY–HUSZ 2006, 181–215.

⁹³ ORBÁN 2004.

(MDF) EP-kampányaikban igyekeztek különállóságukat hangsúlyozni a két nagy párttól.⁹⁴ Ha azonban a tartalmat vizsgáljuk, akkor elmondható, hogy 2004-ben egyedül az SZDSZ kampányában jelentek meg európai témák, így az európai munkavállalás szabadságának sürgetése, az uniós bürokrácia csökkentése, adócsökkentés uniós szinten és konstruktív szerepvállalás az európai alkotmányozási folyamatban. Az SZDSZ-kampány sajátossága volt az is, hogy közvetlen kommunikációt kezdeményeztek a választókkal, és egy kérdőív formájában a fenti témákról a véleményüket is kikérték. Megemlítendő, hogy 2004-ben a radikális euroszeptikus álláspontot az EP-be nem került, két parlamenten kívüli párt, a szélsőjobboldali Magyar Igazság és Élet Pártja (MIÉP) és az ultrabaloldali Munkáspárt képviselte. A 2004-es EP-választás a Fidesz győelmét hozta: a 24-ből 12 mandátumot szereztek. Az eredmény nem meglepő: az ellenzéki pártok általában sikeresebbek az EP-választásokon, hiszen az EP-választások megfelelő keretet biztosítanak arra, hogy a kormányzattal való elégedetlenségüket a választóiknak artikulálhassák. Az MSZP 9, az SZDSZ 2, az MDF 1 mandátumot szerzett.

A 2009-es európai parlamenti választások újfajta kampánnyal és üzenetekkel szolgáltak. Mivel időben közel volt az országgyűlési választáshoz, a hazai politikai pártok feltételezték, hogy szereplésük az EP-választásokon akár befolyásolhatja a hazai választási eredményeiket is. Az uniós tagság ötéves tapasztalata pedig már több európai témát is szolgáltatott a kampány számára. A 2009-es EP-választásokat Magyarországon alapvetően meghatározta a belpolitika. Az őszi beszéddel⁹⁵ kitört a belpolitikai válság, amely 2008-ban az SZDSZ kormánykoalícióból történő kilépéséhez, majd 2009 tavaszára Gyurcsány Ferenc miniszterelnök lemondásához vezetett. Ezzel egyidejűleg az Unió és gazdasági környezete is megváltozott, az USA-ból indult jelzálogpiaci válságból kibontakozó világgazdasági és pénzügyi válság elérte Európát. Ebben a helyzetben a Fidesz az EP-választásokat úgy értelmezte, mint a hazai politikában kétszer is vesztes pozíciójából való kitérés lehetőségét. Időben is közel voltak a hazai választások (2010). Ennek megfelelően a Fidesz részletes EP-kampánystratégiát dolgozott ki. Az *Igen, Magyarország többre képes!* program részletes elemzést tartalmazott a magyar tagságról a rossznak tartott koppenhágai alkutól kezdve a csatlakozás óta eltelt öt évről, a válság hatásairól, a magyarok kiábrándultságáról, minden esetben az MSZP–SZDSZ kormányt okolva Magyarország gyenge gazdasági teljesítményéért, túlzottan adaptív, gyenge érdekérvényesítő képességéért, kitérve például a túl nagy sietségért az Alkotmányos Szerződés ratifikációjakor. Ennek vizuális megjelenítéseként a plakátokon sokszor szerepelt az „Elég!” felirat. Az *emancipációs igény* a 2004-es választásokhoz képest hangsúlyosabban szerepelt a Fidesz-programban. Külön fejezetcím figyelmeztet azonban arra, hogy nemcsak az Európai Unió van hatással a tagállamokra, de a tagállamok is az Unióra, vagyis a kapcsolat kétirányú. A program hangsúlyozza, hogy „Brüsszel nem Moszkva” és az integrációs intézmények döntései nem „külső diktátumok”. Arra is találhatunk utalást, hogy a Fidesz Magyarország jövőjét „egy megerősödött Európában képzei el, amely értékközösséget képvisel”. A program továbbá kiemeli, hogy a közös elveket és értékeket védeni kell, ezért: „Fel kell tehát ruházni az Európai Uniót olyan eszközökkel, hogy tagjait folyamatosan az értékek képviseletére és az alapelvek betartására készítse; enélkül nincs

⁹⁴ BÁTORY–HUSZ 2006, 196–197.

⁹⁵ Lásd a balatonöszdi frakcióülésen 2006. szeptember 17-én megtartott miniszterelnöki felszólalást.

erős Európa.”⁹⁶ A Fidesz célkitűzései megvalósításához a kampánynak erősebb európai színezetet Orbán Viktor személyes európai megjelenései adtak.⁹⁷ Ezzel szemben az „Újult erővel” 2009-es MSZP-kampányszöveg azt sugallta, hogy az immár egyedül kormányzati szerepben⁹⁸ lévő párt maga is érzékeli, szüksége van lendületre ahhoz, hogy a választók ne az őszi beszéd és a Gyurcsány-kormány teljesítménye miatt érzett negatív attitűd-jeiket vetítsék ki az európai parlamenti választásokra is. Kampányuk hangsúlyozta, hogy az EP-választásoknak Európáról kell szólni, és nem a belpolitikáról. Ennek ellenére, ahogy arra az MSZP 2009-es EP-kampányát részleteiben elemzők rámutatnak, a kampány mégis inkább belpolitikai üzeneteket fogalmazott meg.⁹⁹ A 2009-es SZDSZ-kampány az öt évvel azelőttihez képest szerényebb ambíciókkal rendelkezett, és kevésbé világosan megfogalmazott üzenetekkel szolgált. Bár a párt vezetői elvi elkötelezettségüket sokszor hangoztatták az EU irányába, kampányüzeneteiket nem kötötték az európaiakat akkor leginkább sújtó gazdasági válságmenedzsmenthez. A plakátokon szereplő kérdés, miszerint „Van-e 200 001 szabad, demokrata szavazó?” is tükrözte az SZDSZ hazai meggyengült helyzetét. Csupán egy képviselői mandátumot szerettek volna megszerezni az EP-ben. Végül ez sem sikerült, és a párt hazai pozíciói végletesen meggyengültek. A másik, kisebb rendszerváltó párt, az MDF jövője szempontjából is kulcskérdés volt, hogy sikerül-e mandátumot szereznie az EP-ben. A pártot is megosztó döntés, hogy a hazai megszorító csomagjáról elhíresült, azonban nemzetközi ismertséggel rendelkező gazdasági szakember, *Bokros Lajos* legyen az EP-listavezető, végül bejött a pártnak, s így az egy mandátumot szerzett. 2009-es EP-választások igazi nyertese a Jobbik Magyarországért Mozgalom (Jobbik) volt, amely a radikális jobboldali pártideológiájába ágyazva euroszeptikus üzeneteket fogalmazott meg választási programjában, amelynek már címe – *Magyarország a magyaroké* – is sugallja a Jobbik negatív hozzáállását az EU-ban megvalósult nemzetekfelettséghez.¹⁰⁰ A program leszögezi: „Az uniós intézményekben, Brüsszelben és itthon, a jelenlegi besimulás helyett [...] egyetlen vezérlő elvet fogadnak el: a nemzet érdeke mindenek előtt!”¹⁰¹ Később a program az EU-t egy „Brüsszelnél irányított birodalomnak” írja le, aminek van alternatívája. A Jobbik programja szerint meghatározott ideológiai alapon (ami elutasítja a szupranacionalizmust és a neoliberalizmust) az Unió jövőjének alakításában a párt aktív szerepet kíván vállalni, azonban amikor a teendőket felsorolja, nyíltan szembe helyezkedik olyan uniós vívmányokkal, mint a termőföld szabad adásvétele vagy a Közös Agrárpolitika szabályai, amelyek mellett Magyarország már a belépésekor elköteleződött. 2009-ben az Európai Parlamentben négy párt szerzett mandátumot: a Fidesz–KDNP (14), az MSZP (4), a Jobbik (3) és az MDF (1).

A 2014-es EP-választásokra már egy átalakult magyar pártrendszer pártjai készültek. Az új pártrendszert a 2010-es hazai országgyűlési választás alakította ki, amelyet *Enyedi* találóan kritikusként definiál.¹⁰² A rendszerváltó pártok közül kettő, az SZDSZ és az MDF nem került be az országgyűlésbe, az MSZP kispárttá zsugorodott, míg a FIDESZ a KDNP-vel

⁹⁶ Igen, Magyarország többre képes! A Fidesz európai választási programja.

⁹⁷ MIHÁLYFFY–SZABÓ 2010, 50.

⁹⁸ 2008-ban az SZDSZ kilépett a koalícióból.

⁹⁹ UGHY 2010, 33.

¹⁰⁰ *Magyarország a magyaroké! A Jobbik programja...* 2009.

¹⁰¹ *Magyarország a magyaroké! A Jobbik programja...* 2009, 11.

¹⁰² ENYEDI–BENOIT 2011, 17–18.

együtt kétharmados többséget szerzett az országgyűlésben. 2010-ben két új párt is bekerült a magyar parlamentbe, a radikális jobboldali Jobbik, valamint egy zöldpárt: a Lehet Más a Politika (LMP). A 2014-es hazai választások tovább színesítették a képet azzal, hogy a baloldalon három új, kisebb párttal bővült a paletta: a Gyurcsány Ferenc által vezetett Demokratikus Koalíció, a Bajnai Gordon által vezetett Együtt – a Korszakváltók Pártja és az LMP-ből kilépett tagok által alapított Párbeszéd Magyarországért Párt. Utóbbi kettő közös választási szövetséget hozott létre Együtt–PM néven. A Fidesz hazai kétharmados győzelme 2014-ben is megismétlődött, ami az 1945 utáni parlamenti választások történetében is unikális jelenség.¹⁰³

A fenti erőviszonyokat a pártok fellelhető EP-programjai is tükrözik. A 2014-es EP-választás abból a szempontból sajátos, hogy időben igen közel voltak a hazai országgyűlési (2014. április 6.) és az EP-választások (2014. május 25.) A Fidesz–KDNP az országgyűlési választásokhoz hasonlóan az EP-választásokra sem publikált programot, csupán a listáját nevezte meg. Ez gyökeres változás 2009-hez képest, amikor – még ellenzékben – igen részletes dokumentummal állt elő, és nagy energiákat fektetett a kampányba. Az ellenzékben lévő Jobbik állította össze a hazai pártok közül a legrészletesebb programot, amely a 2009-eshez képest azonban már kevésbé radikális. Az MSZP nem készített részletes programot. A mindösszesen 9 pontból álló, EP-választásra készített dokumentumban keverednek a hazai és európai témák. Ez utóbbiból talán csak a munkahelyteremtést mint közös európai célkitűzést lehet kiemelni. A DK „Európa jobban teljesít”¹⁰⁴ szlogenű programja egyedi, mert a szupranacionális Európa megteremtése köré épül; javaslatot tesz az Európai Egyesült Államok létrehozására. Az LMP EP-programjában szerepel az uniós intézményrendszer és döntéshozatal reformja, egy egységes európai munkatörvénykönyv létrehozása, valamint az európai atomerőművek megszüntetése is. Az Együtt–PM programja az európai értékek védelmének prioritását helyezi előtérbe. A 2014-es európai parlamenti választásokon a 21 mandátumból a Fidesz–KDNP 12, a Jobbik 3, az MSZP és a DK 2-2, a LMP és az Együtt–PM 1-1 mandátumot szerzett. A Fidesz tehát program nélkül is aratott, az MSZP tovább zsugorodott, míg a baloldalon a DK 2 mandátuma sikert jelentett a Gyurcsány Ferenc vezette pártnak.

Magyarországon 2019. május 26-án, az európai uniós tagságunk történetében immár negyedszerre tartottak európai uniós választásokat, egy évvel az országgyűlési választások után. A választók fáradtságára ezúttal sem az európai uniós, sem a hazai politikai térben nem lehetett számítani. Az uniós elit és a tagállami politikusok is történelmi választásra számítottak. Számos európai téma (klímapolitika, migráció, jogállamiság, brexit stb.) szerepelt a tagállami pártok kampányaiban. Magyarországon sem volt ez másképp: a kormánypárt és az ellenzék is kiemelt figyelmet szentelt a 2019-es EP-választásnak, így kevésbé lehetett érezni, hogy a hazai pártok másodrendű választásokként tekintenek erre a megmérettetésre. Bár a magyar miniszterelnök kampánynyitó beszédében megjegyezte, hogy az EP-választások általában nem sorsdöntők, a 2019-es EP-választásokra mégis fontos versenyként kell tekinteni.¹⁰⁵ A kormánypárt 2014-hez hasonlóan most sem készített hivatalos programot. A Fidesz kampánynyitójára 2019. április 5-én került sor, ahol a miniszterelnök 7 pontban

¹⁰³ ENYEDI–BENOIT 2011, 22.

¹⁰⁴ Ezzel akart reagálni a Fidesz által hangoztatott „Magyarország jobban teljesít!” kormányzati kommunikációs szlogenre.

¹⁰⁵ Orbán Viktor programot hirdetett a bevándorlás megállításaért – HÍR TV 2019.

foglalta össze azokat az intézkedéseket, amelyeket meg kell tenni Európa jövőjéért, és ezáltal is felajánlotta a KDNP-nek a koalíciót: „1. A migráció kezelését el kell venni a brüsszeli bürokratától. 2. Egyetlen ország se legyen kötelezhető migránsok befogadására. 3. Senkit ne engedjenek be Európába érvényes dokumentumok nélkül. 4. Szüntessék meg a migránskártyát és a migránsvízumot. 5. Brüsszel ne adjon több pénzt Soros György migrációt támogató szervezeteinek. 6. Európában senkit ne érhesen hátrányos megkülönböztetés, mert kereszténynek vallja magát. 7. Bevándorlást ellenző vezetők álljanak az uniós intézmények élén.”¹⁰⁶ Mind a hét pont a migráció mint Európa legfőbb kihívása köré szerveződött a kereszténység védelmének civilizációs missziójával együtt, és a bevándorlás kérdését helyezte a kampány középpontjába. Az MSZP–Párbeszéd közös programmal és listával indult az EP-választáson. Az ellenzéki összefogást már önmagában fontos eredménynek tekintették a kampányfilmjükben. Programjuk központi szlogenje a „Haza, szeretet, Európa” volt. A kommunikációban számos szakpolitikai kérdésben ígértek európai megoldást: így a szociálpolitika, az oktatáspolitikai, a klímapolitika és fenntarthatóság, az egészségügy, a versenyképesség és hatékonyság növelése, az eurózóna-csatlakozás, az illegális migráció elutasítása, a határvédelem, a szomszédsáspolitikai és bővítés kérdéseiben.¹⁰⁷ A Demokratikus Koalíció (DK) programja leegyszerűsített választásként fogalmazta meg a 2019-es EP-választás tétjét: „Orbán vagy Európa?”, vagyis az ellenzékben lévő kis pártok azon megszokott stratégiáját követték, hogy a kormánypártot tették felelőssé a problémákért. Azzal a különbséggel, hogy a DK programjában az *európai* jelző szinte minden program-elemhez hozzákapcsolódott, így európai családi pótlék, európai minimálbér, egészségügyi ellátás, európai nyugdíj stb. szerepelt benne. Ahogy 2014-ben, úgy 2019-ben is programjuk központi eleme volt az Európai Egyesült Államok, vagyis egy föderális európai integrációs jövőkép hirdetése.¹⁰⁸ Ez utóbbi szintén gyökeresen szembehelyezkedett a kormánypárt által képviselt *nemzetek Európája* elképzeléssel. A korábban szélsőjobb, de 2019-ben magát már centripártként meghatározó Jobbik a 2019-es választásra a *Biztonságos Európát, szabad Magyarországot!* című programmal készült. Érdekesség, hogy a program az EU alapító atyái, Robert Schuman, Jean Monnet és Konrad Adenauer gondolataihoz történő visszatérést szorgalmazta, ami a párt korábbi ideológiai beállítottságától gyökeres elfordulást jelent.¹⁰⁹ A jobbik *új kiegyezést* ígért, és egy olyan jövőt, ahol ki kell lépni a föderális és a nemzetek Európája koncepciói között feszülő ellentmondásból. Programjuk további elemei a szolidaritás, a biztonság, a migráció európai összefogásra épülő megoldása, a versenyképesség növelése, a bérrendezés, a környezetvédelem, de megjelent benne a határon túli magyarok autonómiája és a médiaszabadság is. Az LMP a 2019-es EP-választásra valódi *zöldprogramot* készített: „Európa zöld lesz, vagy nem lesz!” szlogennel. Programjukban kiemelt szerepet kapott a fenntarthatóság, a biztonságos és igazságos Európa, az energiapolitika és a kisebbségvédelem is.¹¹⁰ Végül a magát új politikai erőként definiáló, 2017-ben létrejött Momentum Mozgalom számára a 2019-es EP-választás tétje volt, hogy új kispártként a hazai és az európai politikai porondra sikerül-e felkerülnie. A főként fiatalok által vezetett

¹⁰⁶ Orbán Viktor programot hirdetett a bevándorlás megállításáért - HÍR TV

¹⁰⁷ Az MSZP programja a 2019-es európai parlamenti választásra 2019.

¹⁰⁸ „Európa, maradunk!” A Demokratikus Koalíció európai parlamenti választási programja 2019.

¹⁰⁹ „Biztonságos Európát, szabad Magyarországot!” Jobbik 2019-es európai parlamenti választási programja 2019.

¹¹⁰ A Lehet Más a Politika európai parlamenti választási programja – 2019 2019.

párt, amelynek a 2018-as országgyűlési választásokon nem sikerült az 5%-os parlamenti küszöböt átugrania, szerény költségvetésű, de igen aktív kampányt folytatott. Egyszerű üzenetet fogalmaztak meg: „Momentum + Európa = Jövő”. A programjukban kiemelt szerephez jutott a fiatalság, a jövő, az innováció, az erős Európa, de ugyanúgy helyett kapott benne a hazaszeretet és a progresszív Közép-Európa gondolata is. A migráció kihívására a Momentum a kvótakereskedelmet javasolta megoldásként.¹¹¹ A választási eredményeket tekintve kormányoldalon nem született meglepetés: a FIDESZ–KDNP 13 mandátumot szerzett, ami plusz egy mandátumot jelentett 2014-hez képest. Ellenzéki oldalon viszont számos meglepetéssel szolgált a 2019-es EP-választás. A Jobbik és az MSZP csak 1-1 mandátumot tudott szerezni, a DK viszont megduplázta mandátumainak számát, és 4 képviselőt is küldhetett az új EP-be. Új pártként a Momentum debütálása is meglehetősen jól sikerült: két mandátumot is szereztek. A zöldek európai megerősödését az LMP szereplése azonban nem mutatta, nem sikerült mandátumot szerezniük.¹¹²

De vajon hogyan illeszkednek a hazai pártok az őket tömörítő, nemzeteken átívelő európai pártokba? Az európai integráció alapító atyáinak eredeti elképzelése szerint az úgynevezett *spillover* jelensége a politikai pártokat is eléri, és idővel közös európai pártok alakulnak ki. Ez részben be is következett, hiszen valóban vannak transznacionális, európai szintű pártok az Európai Parlamentben, ugyanakkor nem is, hiszen a tagállami politikai pártok tagjai ugyan az európai pártoknak, de változó mértékben illeszkednek hozzájuk. 2004 óta az európai pártok finanszírozásban részesülhetnek az Európai Parlamenttől, azonban szigorúan szabályozott, hogy mire költhetik a támogatást. Például nemzeti pártok és kampányok nem finanszírozhatók ebből.¹¹³ Vajon milyen hatással volt a keleti bővítés a már kialakult transznacionális európai pártokra? *Schmitt és Thomassen* arra a következtetésre jut, hogy a kelet-közép-európai belépése nem hozott jelentős változást az európai pártstruktúrában; a transznacionális európai pártok minden nehézség nélkül integrálták az újonnan érkező pártokat. Kiemelik továbbá, hogy a kelet-közép-európai államok csatlakozása a független parlamenti képviselők számát növelte az Európai Parlamentben, és az új tagokkal a konzervatívok pozíciói erősödtek.¹¹⁴ A szerzőpárosnak magyar nyelven is megjelent tanulmánya ugyanerre a következtetésre jut.¹¹⁵ A hazai politikai pártok tehát betagozódtak a transznacionális európai pártokba. A Fidesz és a KDNP az Európai Néppárt, az MSZP és a DK az Európai Szocialisták Pártja, az LMP és az Együtt–PM az Európai Zöld Párt tagja. A Jobbik nem tagja egyik európai pártnak sem. A Liberálisok és Demokraták Szövetsége Európáért Pártnak (ALDE) jelenleg a parlamenten kívüli Magyar Liberális Párt, valamint a Momentum Mozgalom (2018-tól) a tagja; korábban az SZDSZ ide tartozott. A parlamenten kívüli Magyarországi Munkáspárt az Európai Baloldal Pártjának tagja. A hazai és az európai pártok viszonyát kettős logika alakítja. Egyrészt a hazai pártoknak lényeges, hogy egy nagyobb európai politikai térben is meghatározzák önmagukat, és ehhez az európai pártok jelenthetik az utat. Másrészt az európai pártok annál erősebbek, tagjaik minél nagyobb szavazóbázissal rendelkeznek a tagállamokban. Így például előnyös, ha kormányzati pozícióval is bírnak. Ennek alapján nem meglepő, hogy az Európai Néppárt honlapján olyan

¹¹¹ „Ne adjuk a jövőnket!” A Momentum választási programja. Európai parlamenti választás 2019 2019.

¹¹² Lásd: *Európai parlamenti képviselők választása 2019 – mandátumok* 2019.

¹¹³ 2004/2003/EK rendelet.

¹¹⁴ SCHMITT–THOMASSEN 2005, 12.

¹¹⁵ SCHMITT–THOMASSEN 2006.

Európa-térképet közöl, ahol arany csillaggal jelzik azokat a tagállamokat – így a Fidesz miatt hazánkat is –, ahol a tagpártja kormányon van. Az újonnan létrehozott kisebb hazai pártok legitimitását pedig igazolja, ha felvételt nyernek egy transznacionális európai pártba. Így 2014-ben a DK sajtóközleményben fejezte ki örömét, hogy pártját felvették a szocialisták képviselőcsoportjába az EP-ben.¹¹⁶ Ugyanígy ünnepelte a Momentum azt, amikor 2018 novemberében felvételt nyert az ALDE-ba.¹¹⁷

5.2. A lakosság európaizációja¹¹⁸

Az uniós állampolgárok véleménye és attitűdjének vizsgálata az uniós tagság vonatkozásában rávilágíthat az európaizáció *alulról*, a polgárok felől érkező folyamataira. Vajon a tagság másfél évtizedes tapasztalatával a hátunk mögött hogyan viszonyulunk az Európai Unióhoz? Az alábbiakban az Eurobarometer közvélemény-kutatásainak adataira támaszkodva mutatjuk be a magyar lakosság véleményét az Európai Unióról, hazánkat mindig közvetlen környezete, a kelet-közép-európai térség jellemzőihez viszonyítva.

2004 tavaszán, közvetlenül a belépés előtt az európai uniós tagság támogatottsága az újonnan belépők lakossága körében átlagosan 43%, Magyarországon ennél valamivel magasabb, 45% volt. Ugyanekkor a magyarok 32%-a gondolta azt, hogy az uniós tagságunk „se nem jó, se nem rossz dolog”, és 15%-a negatív véleménnyel rendelkezett a tagságról.¹¹⁹ Egy új tagállam csatlakozásakor azonban azt sem szabad elfelejteni, hogy nemcsak a megérkezés, de a befogadás is kihívásokkal teli folyamat. Ezt mutatja, hogy 2004 tavaszán a régi tagállamok polgárai körében a bővítés csak gyenge támogatást kapott. A régi tagállamok lakosságának 42%-a támogatta, míg 39%-a ellenezte a bővítést. Tagországokra lebontva még színesebb kép tárulhat elénk: a németek, a britek, az osztrákok, a franciák, a luxemburgiak és a belgák nagyobb része ellenezte a bővítést közvetlenül annak bekövetkezése előtt, ami jelzi, hogy a befogadás tekintetében számos kétely volt a régi tagállamok lakossága körében is.¹²⁰

Közvetlenül a belépés után, 2004 őszén némi emelkedés mutatkozott az uniós tagság támogattságában mind a belépők, mind a régiek lakosságának körében (Eurobarometer 62). Ez a trend azonban idővel megváltozott. 2008-ban, az Amerikai Egyesült Államokból indult pénzügyi és gazdasági válság Európába történő begyűrűzésének kezdetén már más kép rajzolódott ki az uniós tagság megítéléséről. A tagság támogatottsága az Unióban a legalacsonyabb volt Lettországon (27%), ezt követte Magyarország (31%), az Egyesült Királyság (32%), de az új tagállamok között az uniós átlagérték alatt voltak még 2008 őszén

¹¹⁶ A Demokratikus Koalíció közleménye szerint a DK hivatalosan is az EP Szocialisták és Demokraták Progresszív Szövetsége tagja lett. (2014. június 18.)

¹¹⁷ *Csatlakoztunk az ALDE-hez* 2019.

¹¹⁸ E fejezet következtetései Koller Boglárka korábbi kutatásaira és publikációira építenek. Lásd: KOLLER 2011; KOLLER 2013; KOLLER 2014a; KOLLER 2014b.

¹¹⁹ Itt azonban meg kell azt is jegyezni, hogy a 2004-ben mért támogatottsági arány már egy jelentős csökkenés eredménye, hiszen 2002 őszén az új tagállamok lakosságának körében 52, míg Magyarországon 67%-os volt a támogatottság. Ezen időponttól kezdve azonban fokozatosan közeledvén a csatlakozás tényleges időpontjához a támogatottság mind a tízek (KKE és Málta, Ciprus), mind pedig hazánk lakosságának körében csökkent, ami alátámasztja azt a fenti érvelést, hogy az elhúzódo csatlakozási folyamat némi belefáradást és a lelkesedés csökkenését eredményezte mind a KKE térségben, mind hazánkban (*Eurobarometer 61* 2004).

¹²⁰ *Eurobarometer 61* 2004.

a csehek és a bolgárok is. Az összes többi kelet-közép-európai országban az uniós átlagnál többen gondolták úgy, hogy az európai uniós tagság jó dolog.¹²¹

Ahogy a válság hatásai egyre inkább érezhetővé váltak a tagállamokban és felszínre kerültek a válságkezelés anomáliái is, az EU-ról alkotott kép az Európai Unió összlakossága körében mélyrepülésbe kezdett. 2011 után az Uniót pozitív imázssal felruházók százalékos aránya a korábbi évek 40–50%-os értékeihez képest 30–31%-ra esett. 2014-ben azután emelkedni kezdett azok száma, akik pozitívan ítélték meg az Uniót, ez az arány 2015-ben elérte a 41%-ot. A 2015-ös és a 2016-os évben ismét visszaesés következett, majd 2017-ben és 2018-ban 40%-os szint körül¹²² stabilizálódott azok aránya, akik pozitívan vélekednek az Unióról, azonban a 2011 előtti arányt még azóta egyik évben sem érte el. Az Unió megítélése tekintetében a magyar érték az uniós átlagba illeszkedik. A magyarok 43%-a pozitív imázssal ruhazza fel az Uniót, 38%-a közömbös, és 19%-a negatív véleménnyel rendelkezik róla.¹²³

Európai uniós csatlakozásunk egyik legjelentősebb hozományaként nemzeti állampolgárságunk mellé uniós polgárrá is váltunk, ami számtalan jogot és lehetőséget jelent az egyén számára a mindennapokban. De vajon az eltelt tizenöt év alatt európai polgárrá váltunk? Mennyire tartjuk magunkat annak? A csatlakozás évében, 2004-ben végzett felmérés azt mutatta, hogy az uniós polgárok átlagosan 47%-a nemzeti és európai állampolgárnak is érezte magát, 7% európainak és nemzetinek, és 3% csak európainak (ez összesen a lakosság 57%-a), szemben azzal a 41%-kal, aki csak nemzeti állampolgárnak tartotta magát. Magyarországon végzett felmérés azonban a csatlakozás évében ettől eltérő eredményt hozott. Hazánkban 2004-ben a lakosság 67%-a csak nemzeti állampolgárnak tartotta magát, amely kiugróan magas érték összuniós és kelet-közép-európai szinten is.¹²⁴ Amikor tehát a nemzeti és európai dimenzió együttes jelenlétére kérdeznek rá a felmérések, a magyarok a nemzeti állampolgárságukat részesítik előnyben. Érdekes módon ugyanekkor az identitás érzelmi dimenziójára, vagyis az európai büszkeségre kérdező felmérések esetében a magyarok között voltak a legtöbben (87%) az Unióban, akik büszkéek voltak európaiságukra, szemben az uniós átlag 68%-kal. A magyarok tehát nagyon erős nemzeti kötődéssel rendelkeznek, de erős emocionális kötődéssel is Európához. A 2018. őszi adatfelvételt alapozott felmérés szerint Magyarországon az uniós átlagnál jóval többen érzik magukat európai állampolgárnak, nevezetesen a lakosság 80%-a. Az uniós tagság támogatottságára, valamint az EU imázsára egyértelműen negatív hatással volt az utóbbi évek válsága. Az európai polgárság érzete azonban Magyarországon mindvégig kiemelkedően magas maradt. Megjegyzendő azonban, hogy a magyarok esetében, hasonlóan más tagállamokhoz, az állampolgárok identitását a nemzethez és Európához történő kötődés együttesen határozza meg. A magyarok többsége, 64%-a elsősorban magyarnak és európainak vallja magát.¹²⁵

¹²¹ A trendváltás nálunk azonban már két évvel korábban bekövetkezett. Hazánkban 2006 őszén kerültek többségre a semleges nézetűek, a tagságról pozitív véleménnyel rendelkezőkhöz képest, miközben a tagságot negatív dolognak vélők százalékos aránya folyamatosan emelkedő tendenciát mutatott. (*Eurobarometer 70* 2009.) Következésképpen 2008-ra hazánk az uniós tagság támogatottságát tekintve (31%) sereghajtóvá vált.

¹²² *Eurobarometer 88* 2017; *Eurobarometer 89* 2018.

¹²³ *Eurobarometer 90* 2018.

¹²⁴ *Eurobarometer 62* 2004.

¹²⁵ *Eurobarometer 90* 2018.

Végül érdemes azt is megvizsgálni, hogy a lakosság hogyan viszonyul az integrációs intézményekhez. A közvélemény-kutatások rendszeresen vizsgálják az európai intézmények ismertségét. Az elmúlt tizenöt éves időszakról elmondható, hogy az uniós intézmények vonatkozásában ismertsége folyamatosan emelkedik. A magyar lakosság 94%-a hallott már az Európai Parlentről, 84%-a az Európai Bizottságról.¹²⁶ Mindkét érték magasabb az összuniós átlagnál.

Az intézmények iránti bizalom megítélése az uniós polgárok kötődéseinek vizsgálatakor további jelentős összefüggésekre világíthat rá. Az Unió polgárainak többsége már nem bízik az Európai Unióban.¹²⁷ Magyarországon kissé kedvezőbb ez a kép, de a lakosság megosztott a kérdésben. A 2018. őszi adatok alapján a válaszadók 48%-a bízik az Unióban, de 48% azok aránya is, akik nem bíznak benne. Az európai uniós intézmények mindegyike tekintetében azonban kijelenthető, hogy többen vannak Magyarországon azok, akik bizalmat szavaznak nekik, mint azok, akik nem. Az Európai Bizottságban a magyarok 52%-a bízik, míg 38%-uk nem, az Európai Tanács esetében ez 46% és 38%, az Európai Parlament esetében pedig 56% és 37%.¹²⁸ A nemzeti politikai intézmények tekintetében éppen ellenkező kép rajzolódik ki: megrendült bennük a magyarok bizalma. A legfrissebb adatok alapján a magyarok 48%-a bízik a hazai kormányban, szemben azzal a 49%-kal, aki nem bízik benne. Az Országgyűlésnek a magyarok 46%-a szavaz bizalmat, míg 52%-uk bizalmatlan vele szemben. A többi európai uniós polgárhoz hasonlóan a magyarok csupán 28%-a bízik a politikai pártokban, míg 68%-uk bizalmatlan az irányukban.¹²⁹

Összegzés

Európai uniós tagságunk tizenöt éve alatt a politikai intézményekre, a politikai szereplőire és a magyar lakosságra is jelentős hatással volt egy a nemzetinél tágabb politikai közös-ségben, az Európai Unióban megszerzett tagságunk. Lépésről lépésre megvalósuló tanulási folyamatként értelmezhető, ahogyan Magyarország mint újdonsült tagállam megvalósította az uniós normák, intézményi megoldások és gyakorlatok átvételét. Így alkalmazkodott a tagsághoz a parlament, a kormányzat és korlátozottan a tagállami bírósági rendszerek is. E folyamatban – ahogyan az előre várható volt – kezdetben igen hangsúlyosan érvényesült az európaizáció úgynevezett top-down hatása. A politikai intézmények és szereplők elemzése azonban megmutatta, hogy a tagság első tanulóéveit követően egyre inkább megfigyelhetők a bottom-up folyamatok is, vagyis a magyar érdekvégyesítés, a magyar megoldások is hatással lettek az összuniós történésekre, és végső soron az EU mai és jövőbeni arculatára is. Felmerül azonban a deeurópaizáció (az együttműködéssel szemben az Európai Unió mint eltérő entitás, sőt, ellenség tételezése) jelensége is.

A magyar lakosság Unióhoz való viszonya is sokat változott az elmúlt tíz év alatt. Amíg a magyarok csak vágyták az uniós tagságot, és kívülről szemlélték az Uniót, a polgárok mintegy kétharmada támogatta a tagságot. Amint közeledett a csatlakozás időpontja, valamint az első gyakorlati tapasztalatokat is megszereztük az uniós tagságról, egyre kevesebben

¹²⁶ *Eurobarometer 90* 2018.

¹²⁷ *Eurobarometer 90* 2018.

¹²⁸ *Eurobarometer 90* 2018.

¹²⁹ *Eurobarometer 90* 2018.

lettek azok, akik szerint az uniós tagság jó dolog. 2006-ra, még jóval a globális gazdasági és pénzügyi válság európai kirobbanása előtt, a magyarok nagy része már elbizonytalanodott az uniós tagság megítélésében, amely trend azonban az utóbbi időben pozitív irányba változott. Az uniós és nemzeti állampolgárságról végzett felmérés alapján pedig látszik, hogy a magyar lakosság nagy többsége európai polgárnak is érzi magát. A vizsgált intézményi bizalmi indexek alapján pedig kijelenthető, hogy ma már az uniós intézményi struktúra a polgárok számára is létező elem.

Fogalmak

- európaizáció
- koordináció
- tagállami érdekérvényesítés
- csatlakozási tárgyalások
- jogharmonizáció
- társulás
- csatlakozás
- tagjelölt
- derogáció
- EKTB

Ellenőrző kérdések

- Melyek voltak Magyarország európai uniós csatlakozási folyamatának mérföldkövei?
- Hogyan vesz részt a kormányzat az uniós közpolitikai folyamatokban?
- Melyik hazai intézménynek van a legjelentősebb hatása a magyar álláspont kialakítására?
- Mi a feladata az EKTB-nek?
- A magyar kormányzati struktúrában ki felelős az európai uniós ügyek koordinációjáért?
- Milyen eredményekkel zárult a 2011-es magyar elnökség?
- Mutassa be a csatlakozás utáni kormányok európai uniós politikáját!
- Mi a szerepe a magyar országgyűlésnek az európai uniós döntéshozatali struktúrában?
- Hogyan jelenik meg a közösségi jog alkalmazása a hazai bírósági gyakorlatban?
- Milyen hazai választói részvétellel zajlottak az eddigi EP-választások?
- Milyen státuszokban dolgoznak a magyarok az európai intézményekben?
- Hogyan viszonyulnak honfitársaink az EU-hoz a közvélemény-kutatási adatok alapján?

Zárszó

Arató Krisztina – Koller Boglárka

Az Európai Unió politikai rendszeréről szóló könyvet természetesen befejezni nem lehet, csak abbahagyni. Igaz ez bármilyen politikai rendszerről szóló leírásra, de különösen az Európai Unióra, amely, mint láthattuk, sajátos jellemzőkkel bíró, állandóan változó politikai rendszer. Az alábbiakban röviden összefoglaljuk azokat a kihívásokat, amelyek hatással lehetnek az Európai Unió politikai rendszerének további változására.

A 2008-ban kitört gazdasági és pénzügyi válság úgy tűnik, nyugvópontra jutott. Egyrészt a világ más részein, különösen az Amerikai Egyesült Államokban a gazdaság növekedésnek indult, korrigált, másrészt pedig az Európai Unió válságkezelési intézkedései stabilizálták a közös valutát. Ugyanakkor az eurózóna strukturális problémái fennmaradtak: továbbra is fennáll a közös monetáris politika és a tagállami fiskális politikák feszültsége, valamint az a tény, hogy a déli tagállamok és az északiak számára nem feltétlenül megfelelő az Európai Központi Bank egységes kamatpolitikája. Ebből a feszültségből további válság nőhet ki, amely az Európai Unió politikai rendszerére is hatással lehet.

Az Európai Unió tagállamaiban a világszerte tapasztalható populizmus térhódítása tapasztalható. A polgárok sokasága elégedetlen a politikai elittel, és szavaz bizalmat új, korábban ismeretlen pártoknak, amelyek közül több radikális, a jobb- vagy baloldali szélsőségekhez tartozik. Ezek a pártok többségükben bizalmatlanok az Európai Unió jelenlegi felépítésével és működésével kapcsolatban, jó néhány közülük euroszkeptikus. E pártok tagállamukban és az Európai Parlamentben is egyre nagyobb hatással lehetnek a döntéshozatalra, amely működési változásokat indíthat el az eddig ismert intézményrendszerben, és alapjaiban változtathatja meg az integráció folyamatát.

Az Európai Unió az Egyesült Királyság nélkül nem lesz ugyanaz. Amennyiben a brexit valóssággá válik, az EU elveszít egy nagy tagállamot, amely állandó tagja az ENSZ Biztonsági Tanácsának, nettó befizető az Európai Unióban, az EU második legnagyobb gazdasága, s az EU-tagállamok között a legjelentősebb hadsereggel is rendelkezik. Ez a folyamat hatással van az Egyesült Királyság és az Európai Unió politikai rendszerére is.

A változások sorát még folytathatnánk. A kihívásokat azonban nem tudjuk pontosan leírni, hatásaikat az Európai Unió politikai rendszerére nem tudjuk előre jelezni. Az utóbbi néhány évben több kutatóintézet és think tank is megkísérelte felvázolni a lehetőségeket.¹ Az egyik ilyen dokumentum² öt lehetséges forgatókönyvet vázol fel.³ Az első szerint le

¹ Meg kell említeni itt a Debating Europe kezdeményezést. Lásd www.debatingeurope.eu/

² A *New Pact for Europe* a European Policy Centre, a King Baudouin Foundation, a Bertelsmann Stiftung, a BMW Foundation és más think tankek partnerségével működik, és vezető testületében szakértők, politikusok, véleményvezérek foglalnak helyet. Lásd: EMMANOUILIDIS 2013.

³ EMMANOUILIDIS 2013.

kell mondani a túl ambiciózus tervekről és visszatérni a közös alapokhoz, megkeresni azt a minimumot, ami alapján még együtt tudnak működni a tagállamok. Ez a lehetőség az euró feladását, illetve egyes közösségi politikák újraneacionalizálását is jelentheti. A második forgatókönyv szerint az eddigi erőfeszítésekre és az elért vívmányok adta lehetőségekre építve kell megerősíteni az integrációt, anélkül, hogy a tagállamok további szuverenitásátruházást hajtanának végre. A harmadik lehetséges út szerint tovább kell építeni az integrációt, nemcsak a múltbéli vívmányokra alapozva, hanem tovább integrálva a tagállamokat. A negyedik forgatókönyv abból a feltételezésből indul ki, hogy az Unió jelenlegi intézményrendszere és struktúrája nem megfelelő a jövőbeni kihívások megválaszolására, ezért minőségi ugrásra van szükség: a monetáris unió mellett egy valódi gazdasági, fiskális, szociális és végül politikai unió megvalósítása felé kell venni az irányt. Aki nem akarja ezt, az kimarad a *mag-Európából*, tehát ebből egyenesen következik a többsebességes Európa megvalósulása is. És végül lehetséges az is, hogy újra kell gondolni az egész Európa-építmenyt a polgárokat a megújulás középpontjába helyezve. E forgatókönyv eltér a többtől abban, hogy nem a *több vagy kevesebb Európa* logikája mentén vázolja fel a lehetséges irányt, hanem alulról, a polgárok felől kíván életet lehelni az Európa-projektbe.⁴ Az Európai Bizottság elnöke, Jean-Claude Juncker 2017. március 1-jén nyilvánosságra hozott fehér könyvében is a fenti dokumentum logikáját fedezhetjük fel, némileg átalakított formában.⁵ A 2017. március 27-én kiadott és a tagállamok vezetői által aláírt Római Nyilatkozat szintén az Unió jövőbeli útjának kijelöléséről szól. Az egyes eshetőségek latolgatása azóta is zajlik a tagállami és az európai uniós szintéren egyaránt.

Reméljük, az Európai Unió sajátos politikai rendszerének bemutatása és az intézményrendszer jelen állapotának leírása, amelyről kötetünk szól, segíti majd az Olvasót e változások természetének értelmezésében.

A szerkesztők

⁴ EMMANOULIDIS 2013.

⁵ Európai Bizottság 2017.

Kislexikon

Arató Krisztina – Koller Boglárka

7. cikk szerinti eljárás: Az EUSZ 7. cikkének célja annak biztosítása, hogy valamennyi európai uniós tagállam tartsa tiszteletben az EU közös értékeit, köztük a jogállamiságot. Az EU közös értékeinek súlyos sérelme esetén a tagállamok állam- és kormányfői egyhangúlag, a tagállamok egyharmada vagy az Európai Bizottság előterjesztése alapján, az Európai Parlament egyetértésével felfüggesztheti a szóban forgó tagállam szavazati jogát a Tanácsban, amellet, hogy a tagállam kötelezettségei továbbra is fennállnak. Mivel 7. cikk szerinti eljárás a tagállamokkal szemben meglehetősen erős szankcióval járhat, ezért a 7. cikk szerinti eljárást az úgynevezett *nukleáris fegyvernek* is nevezik.

acquis communautaire: (Röviden: *acquis*.) Közösségi vívmányok, az Európai Unió teljes joganyaga.

alapító atyák: Az európai integráció alapító atyái azok a politikusok voltak (*Jean Monnet, Robert Schuman, Paul Henri Spaak, Alcide de Gasperi, Konrad Adenauer, Altiero Spinelli*), akik a második világháború után a francia–német megbékélésre alapozva, elutasítva a szélsőséges nacionalizmust és a háborút, nemzetek feletti megoldásokat javasoltak a nyugat-európai államok közötti együttműködésre. Végcéljuk az európai föderáció megteremtése volt, rövid távú megoldási javaslatuk pedig az Európai Szén- és Acéközösség, az Euratom, valamint az Európai Gazdasági Közösség.

Alapjogi Charta: Az Európai Tanács nizzai ülésén, 2000. december 7-én a Tanács, az Európai Parlament és az Európai Bizottság együttesen kihirdették az Európai Unió Alapjogainak Chartáját, amely az uniós állampolgárok már máshol is deklarált jogait tartalmazta. A dokumentum nem lépett hatályba, proklamálása szimbolikus aktusként értelmezhető. Az elbukott Alkotmányszerződés részét képezte. 2007. december 12-én, az EP jóváhagyása után az uniós intézmények vezetői aláírták a Chartát, és a Lisszaboni Szerződés tette kötelező érvényűvé.

Alkotmányszerződés: A Konvent munkájának eredményeképpen létrejött szerződés, amely a korábbi szerződések helyébe lépett volna. Az Alkotmányszerződést 2004. október 29-én, Rómában írták alá, de a 2005-ös francia és a holland népszavazások elutasítása miatt megbukott; nem lépett hatályba.

állandó elnök: A Lisszaboni Szerződés az Európai Unió csúcsszervének, az Európai Tanácsnak (ET) állandó elnöki tisztséget hozott létre (korábban a Tanács elnökségét ellátó

tagállam állam- vagy kormányfői töltötték be e tisztséget). Az állandó elnököt két és fél évre választják.

állandó képviselő: (*Permanent Representative*) A tagállamok Európai Unió melletti állandó képviselőinek, azaz az uniós intézményekkel folyamatos kapcsolattartást biztosító brüsszeli külképviseleti szerveinek (uniós nagykövetségeinek) nagyköveti rangú vezetője.

Állandó Képviselők Bizottsága: (*Comité des Représentants Permanents, Committee of Permanent Representatives, COREPER*) A Tanács többrétegű intézményi rendszerének középső, a tagállamok nagyköveti rangú képviselőiből álló, a Miniszterek Tanácsa üléseit előkészítő szintje. A tagállamok uniós állandó képviselői a COREPER II, míg helyetteseik (COREPER-nagykövetek) a COREPER I-testület munkájában vesznek részt.

Általános Ügyek Tanácsa: (*General Affairs Council*) A Lisszaboni Szerződés által létrehozott tanács (ezt megelőzően az *Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsa* létezett). Ezen a fórumon, ahol általában a tagállami külügyminiszterek és az európai ügyekért felelős miniszterek vesznek részt, általános, több szakpolitikát érintő, nagyobb stratégiai témákról tanácskoznak.

Amszterdami Szerződés: Alapszerződéseket módosító szerződés, amelyet 1997. október 2-án írtak alá, és 1999. május 1-jén lépett hatályba. Fő missziója az intézményrendszer reformja volt, de ezt nem sikerült rendeznie, legfőbb eredményei a közös kül- és biztonságpolitika, a bel- és igazságügyi együttműködés, foglalkoztatáspolitikai területein születtek.

az EU alapértékei: Az EUSZ 2. cikke rögzíti az EU alapértékeit, eszerint: az Unió az emberi méltóság, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közősek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.

Az Unió helyzete beszéd: (*State of the Union speech*) A Bizottság mindenkori elnökének az Európai Parlament szeptemberi, Strasbourgban tartott plenáris ülésén elmondott, az Unió aktuális állapotát és kihívásait értékelő beszéde.

beavatkozás: Az Európai Unió Bírósága előtti közvetlen eljárásokba lehetőség van beavatkozni az egyik vagy másik fél támogatására. Intézmények egymás közötti, illetve tagállamok és intézmények közötti eljárásba magánszemélyek nem avatkozhatnak be, magánszemélyek által indított eljárásba pedig csak akkor, ha az eljárás kimeneteléhez fűződő jogi érdeküket valószínűsítik. A beavatkozók így főképpen tagállamok vagy uniós intézmények. A beavatkozásnak elsősorban szimbolikus jelentősége van olyan ügyekben, amelyekben fontos tagállami vagy uniós érdekek forognak kockán.

bel- és igazságügyi együttműködés: (*Justice and Home Affairs, JHA*) A Maastrichti Szerződés által létrehozott harmadik pillér. Az Amszterdami Szerződés a JHA területei közül

a menekültügyi politikát, a bevándorláspolitikát, az együttműködést polgári jogi ügyekben, valamint a külső és belső határellenőrzést az első pillér alá rendelte. A harmadik pillér elnevezése innentől fogva: *rendőrségi és igazságügyi együttműködés büntetőügyekben*.

belső piac: (*Internal Market*) Az Európai Unió belső piaca olyan egységes piac, ahol biztósítva van az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a személyek szabad mozgása, és ahol az európai polgárok szabadon élhetnek, dolgozhatnak, tanulhatnak és vállalkozhatnak.

Berlaymont: A Bizottságnak a brüsszeli európai negyedben, a Schuman körtéren (Rond Point Schuman) található központi épülete.

big bang bővítés: Tíz tagjelölt ország (nyolc kelet-európai és a két mediterrán) egy grandiózus bővítési hullám keretében egyszerre csatlakozott az Európai Unióhoz (2004).

bizalmi válság: Az Európai Unió lakossága széles körében jelentkező bizalomvesztés az uniós intézményrendszer, politikák és döntéshozók irányába.

biztosi kabinet: Egy európai biztos személyes tanácsadóiból és munkatársaiból álló irodája és titkársága.

biztosok kollégiuma: Az Európai Bizottság legmagasabb szintű, politikai természetű, az európai biztosokból álló tanácskozó és döntéshozó testülete.

blokkoló kisebbség: A Tanács minősített többségre épülő döntéshozatali rendszerében legalább négy, az uniós népesség több mint 35%-át képviselő tagállam ellenkezése meggátolja a döntést, és további tárgyalásokat tesz szükségessé.

bővítés: Az EGK/EK/EU taglétszámának időszakonkénti új tagokkal történő növelését jelenti. A kezdetben *hatok közösségeként* működő EGK ma már huszonnyolcak Európai Uniója.

brexit: Az Egyesült Királyság Európai Unióból történő kilépésére használt mozaikszó (Britain's exit = brexit). Az Egyesült Királyság EU-ból történő kilépése a 2016. június 23-i referendum eredményének következtében a 2017. március 29-i notifikációval indult. Egy tagállam kilépését a Lisszaboni Szerződés 50. cikke szabályozza.

COREPER-nagykövet: A tagállamok Európai Unió melletti állandó képviselleteinek (uniós nagykövetségeinek) nagyköveti rangú helyettes vezetői, akik a COREPER I-testületben képviselik országukat.

csatlakozás: Egy külső államnak az Európai Unió teljes jogú tagjai sorába történő felvétele folyamatát jelenti.

csatlakozási tárgyalások: Kormányközi konferenciák keretében zajló tárgyalások a tagállamok és a tagjelölt ország között. E tárgyalásokon a felek tárgyalnak a csatlakozás feltételeiről, és áttekintik a jogharmonizáció állapotát. A közösségi vívmányokat több fejezetre

bontva tárgyalják, amelyek mindegyike külön szakpolitikai területet jelent. A tárgyalások felkészítik a tagjelölteket az EU-tagságból eredő kötelezettségeik teljesítésére. Lehetővé teszik továbbá azt is, hogy az Unió is felkészülhessen az új tagállam befogadására. Miután az összes fejezetet lezárták, a tárgyalások eredményeit beépítik a csatlakozási szerződés tervezetébe.

csúcjelölt vagy vezérjelölt (Spitzenkandidat) rendszere: Olyan, a 2014-es európai parlamenti választásokon kialakított gyakorlat, amely szerint az EP pártjai bizottsági elnökjelölteket neveznek meg – a tagállami választások miniszterelnök-jelöltjeihez hasonlóan – abban a reményben, hogy a választásokon győztes párt jelöltjét nevezi majd meg az Európai Tanács a Bizottság elnöki posztjára. (Ez a gyakorlat a Lisszaboni Szerződés 17(7) cikkének EP-értelmezésére hivatkozik, amely szerint az Európai Tanácsnak figyelembe kell vennie a Bizottság elnöki tisztére vonatkozó jelöléskor a választási eredményt.)

decentralizált ügynökség: (*decentralised agencies*) Az európai ügynökségek egyik típusa. Meghatározott szakmai, műszaki és tudományos feladatok elvégzése céljából hozták őket létre, azért, hogy segítsék a szakpolitikák végrehajtását és a döntéshozatalt. A decentralizált ügynökségek nem kapcsolódnak földrajzilag Brüsszelhez, Európa-szerte, különböző tagállamokban működnek. Jelenleg 36 ilyen ügynökség működik az EU-ban. Vannak közöttük szabályozó, tanácsadó, operatív, információs és szolgáltató jellegű ügynökségek is. Decentralizált ügynökség például az Európai Repülésbiztonsági Ügynökség (*European Aviation Safety Agency, EASA*), az Európai Betegségmegelőzési és Járványvédelmi Központ (*European Centre for Disease Prevention and Control, ECDC*), az Európai Unió Szellemi Tulajdoni Hivatala (*European Union Intellectual Property Office, EUIPO*), de a budapesti székhelyű, az Európai Unió Bűnüldözési Képzési Ügynöksége (*European Union Agency for Law Enforcement Training, CEPOL*) is.

demokratikus deficit: (*democratic deficit*) Annak a tézisnek a leírására használt komplex fogalom, amely szerint az Európai Unió politikai rendszere a demokratikus jellemzők vonatkozásában több szempontból is kívánnivalót hagy maga után. Ezek az alábbiak: (1) Az Európai Unió döntéshozatalában túlsúlyosak a tagállami végrehajtó hatalom szereplői. (2) Az EP társjogalkotó volta a tagállami parlamentek teljes körű jogalkotó hatásköréhez képest még mindig rendkívül gyenge. Ellenőrzési jogköre részleges. (3) Az EP-választások mint a demokratikus működés legnyilvánvalóbb zálogai, nem igazán *európaiak*. A kampányok a tagállami ügyek mentén zajlanak, a tagállami pártok vesznek bennük részt. Európai szintű pártrendszerrel nem beszélhetünk. A választók úgy érzékelik, hogy nem tudják befolyásolni az európai politikai napirendet, még az európai állampolgári kezdeményezés ellenére sem. Az EP-választásokon általában meglehetősen alacsony a választói részvétel. (4) Az EU túl messze van a polgáraitól. Vezetőit nem ismerik olyan jól, mint a hazai politikusokat és pártjaikat, az intézményrendszer működése a többség számára átláthatatlan. (5) Számos közösségi döntést a tagállami kormányok otthon – választói ellenállástól tartva – talán nem hozták volna meg. Ezek a sokszor szükséges, de nem feltétlenül népszerű döntések vagy szakpolitikák éppen a választóktól való távolságuk miatt lehetségesek, éppen ezért *tolták fel* a kormányok közösségi szintre.

derogáció: Az európai uniós szabályozás alóli átmeneti vagy tartós mentességet, könnyítést jelent egy-egy tagállam számára. Újonnan belépő tagállamok a csatlakozási tárgyalások során és később is gyakran kérnek átmeneti mentességet bizonyos szabályok alól.

dezintegrációelmélet: Az Európai Unió válságai közepette a dezintegrációelmélet központi kérdése, hogy az integrációs folyamat vajon visszafordíthatatlan-e, és ha nem, melyek lehetnek a dezintegráció okai, feltételei, következményei és végállapota.

differenciált integráció: (*DI, differentiated integration*) Olyan integrációt jelent, amelyben államok (tagállamok vagy külső államok) és/vagy regionális és helyi közösségek vesznek részt, ezért az Európai Unión belül és kívül különböző politikai és jogi kötelezettségvállalások keletkezését és különböző politikai közösségek létrejöttét eredményezi. Ennek eredményeképpen az európai integrációnak is különböző formái lehetségesek. Magyarország például teljes jogú tagja az Európai Uniónak és a Schengen-övezetnek, de nem eurózonatag, Norvégia nem tagja az EU-nak, de része az Európai Gazdasági Térségnek és a schengeni együttműködésnek is.

dublini rendelet(ek): Hivatalosan egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedéjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló 343/2003/EK tanácsi rendelet, amelyet Dublin II-rendeletnek is nevezünk. A dublini rendeletet 2003-ban fogadták el a dublini egyezmény (Dublin I) felváltásaként. 2013 júniusában fogadták el a Dublin III-rendeletet, amelynek hatálybalépésével a régi dublini rendelet (Dublin II) hatályát veszítette.

egy ország, egy biztos elve: Az EUSZ rendelkezésével szemben (miszerint 2014. november 1-jétől a Bizottság – az elnökével és az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjével együtt – a tagállamok számának kétharmadával megegyező számú tagból áll, kivéve, ha az Európai Tanács egyhangúlag eljárva e szám megváltoztatásáról határoz) az Európai Tanács döntése nyomán továbbra is minden uniós tagállam jogosult egy-egy európai biztost jelölni a Biztosok Kollégiumába.

Egyesülési Szerződés: 1965-ban aláírt és 1967-ben hatályba lépett szerződés (*Merger Treaty*), amely a három közösség (EGK, ESZAK, Euratom) addig egymás mellett működő intézményeit egyesítette. Innentől fogva egészen a Maastrichti Szerződés hatálybalépéséig használatos az *Európai Közösségek (EK)* elnevezés.

egyhangú (konszenzusos) döntéshozatal: A Tanácsban alkalmazott döntéshozatali mód, amely azt jelenti, hogy valamennyi tagállam beleegyezése szükséges a döntéshez. Az integrációban fokozatosan szorult háttérbe, és adta át helyet a minősített többségi döntéseknek. Ennek ellenére bizonyos ügyekben (adó, kül- és szociálpolitika stb.) ma is konszenzussal születnek a döntések.

Egységes Európai Okmány: (*Single European Act, SEA*) A Római Szerződés első átfogó módosítása, amely az egységes piac programjának megvalósításához kapcsolódott. 1986. február 28-án írták alá, hatálybalépésének időpontja 1987. július 1.

egységes piac: (*Single Market*) A vámunió megvalósításán alapul, magában foglalja az úgynevezett *négy szabadság* (*four freedoms*) szabad áramlását, beleértve a fizikai, technikai és fiskális akadályok lebontását. Megvalósítása az Európai Közösségben az egységes piac programjával az 1980-as években kezdődött, s elvileg 1992-re valósult meg.

előzetes döntéshozatali eljárás: Az előzetes döntéshozatali eljárás az Európai Bíróság legszajátosabb és leggyakoribb eljárása, a Bíróság kizárólagos hatáskörébe tartozik. Lényege, hogy az uniós jog tagállami bíróság általi alkalmazása során az uniós jog értelmezésének vagy érvényességének kérdésében az Európai Bíróság a tagállami bíróság kezdeményezésére az érintett uniós jogi előírást kötelező erővel értelmezi, illetve dönt annak érvényességéről.

EP bizottságai: Az EP-képviselők bizottságokban tevékenykednek. Az Európai Parlamentben húsz állandó szakbizottság, különbizottságok és vizsgálóbizottságok működnek, egyeztetésekhez egyeztetőbizottságokat állítanak fel. A parlamenti bizottságok Brüsszelben üléseznek, vitáik nyomon követhetők. A bizottságok elnökei a bizottságok munkáját a bizottsági elnökök értekezlete keretében hangolják össze.

EP elnöke: Az EP-képviselők maguk közül két és fél évre választják meg az EP elnökét. Felügyeli az Európai Parlament tevékenységét, biztosítja, hogy az eljárási szabályoknak megfelelően működjön, képviseli az intézményt a nemzetközi ügyekben, és végső hozzájárulását adja az EU költségvetéséhez.

EP elnöksége: Az Európai Parlament elnöksége az EP elnökéből, 14 alelnökéből és 5 quaestorból áll, ez a szerv felelős az EP szabályszerű működéséért. Annak ellenére, hogy a parlamenti ciklus 5 éves, az elnök, az alnökök és a quaestorok mandátuma is csak két és fél év.

EP plenáris ülése: A plenáris ülések a bizottságokban és a képviselőcsoportokban végzett munka csúcspontját jelentik. Az EP-képviselők a plenáris üléseken szavaznak az uniós jogszabályokról, és politikai kérdéseket is az EP plenáris ülése tárgyal. Strasbourg ad otthont a plenáris üléseknek, évente tizenkét alkalommal négynapos, hétfőtől csütörtökig tartó időtartamban. A plenáris ülések napirendjét online közzéteszik. Kétnapos, kiegészítő plenáris üléseket Brüsszelben is tartanak.

EP-választások: Az európai uniós polgárok 1979 óta közvetlenül választják az európai parlamenti képviselőket (lásd EP-képviselők) ötéves időtartamra. A képviselői helyeket az egyes tagállamok lakosságának száma alapján osztják el. A tagállamok meghatározhatják a választás formáját, de biztosítani kell a nemek közötti egyenlőséget és a szavazás titkosságát. Az uniós választások az arányos képviselet elve alapján zajlanak. Az európai parlamenti választásokat úgynevezett másodrendű választásoknak tekintik. Az EP-választások 1979 óta fokozatosan csökkenő választási részvétellel zajlottak.

EP-képviselő vagy EP-tag: (*MEP, Member of European Parliament*) 1979 óta az európai polgárok közvetlen és általános választójog alapján, ötéves időtartamra választják őket. Az EP-képviselők száma maximum 751, a tagállamok képviselői helyeit az uniós szerződések határozzák meg.

EPSO-versenyvizsga: (*European Personnel Selection Office, EPSO*) Az uniós tisztviselők alkalmassági és kiválasztási versenyvizsgálója.

EU hatáskörei: A Lisszaboni Szerződés (2009) 2–6. cikke határozta meg az Európai Unió hatásköreinek típusait és területeit. Léteznek az EU-nak kizárólagos (1), megosztott (2), támogató, összehangoló és kiegészítő intézkedésekre vonatkozó hatáskörei (3), valamint speciális hatáskörei is.

EU-lobbisták: Olyan önkéntes vagy hivatásos, érdekképviselőt ellátó személyek, akik a többszintű európai uniós kormányzás sokszereplős és sokcsatornás döntéshozatali folyamatára hatással vannak. Az EU-lobbisták személyes találkozókat szerveznek az EP-képviselőkkel, a bizottsági tisztviselőkkel, valamint tagállami politikusokkal. Állásfoglalásokat fogalmaznak meg és célzott kampányokat valósítanak meg, valamint egy-egy ügy érdekében koalíciókat is építenek.

eurócsoport: (*Eurogroup*) 1998 óta működik az eurózóna gazdasági és pénzügyminisztereit tömörítő fórum, amely általában az *ECOFIN-ülések* előtt tanácskozik az eurózóna tagállamainak gazdaságpolitikai koordinációjáról és az övezet stabilitását érintő kérdésekről. Korábban informális testület volt, de a Lisszaboni Szerződés (137. cikk 14. jegyzőkönyv) intézményesítette. 2005 óta két és fél évre választott állandó elnöke van, havonta egyszer ülésezik.

Európa 2020 Stratégia: *Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája*, amely tízéves időtávban (2010–2020) határozta meg az Unió stratégiai fejlesztési céljait öt területen: foglalkoztatás, kutatás és innováció, éghajlatváltozás és energia, oktatás, valamint a szegénység elleni küzdelem. (Előzményként lásd: Lisszaboni Stratégia.)

Európa Tanács: (*Council of Europe*) Az 1948 májusában megrendezett nagyszabású hágai kongresszuson előkészített, első európai integrációs szervezet, amely 1949. május 5-én Londonban alakult. Szerkezete a brit és a francia Európa-koncepció kompromisszumát tükrözően kormányközi jellegű. Később elsősorban kulturális és emberi jogi területen vált aktívvá. Ma 47 tagállama van. Magyarország 1990-ben csatlakozott.

Európai Atomenergia-közösség: (*European Atomic Energy Community, EURATOM*) 1957. március 25-én a Római Szerződések egyike által alapított szervezet, amelynek célja az atomenergia békés célú felhasználásával kapcsolatos tagállami tevékenységek koordinációja volt. Eredeti tagállamai Franciaország, a Német Szövetségi Köztársaság, Olaszország, Belgium, Hollandia és Luxemburg. Bővítései azonosak az Európai Gazdasági Közösséggel.

Európai Beruházási Bank: (*EBB, European Investment Bank, EIB*) 1958 óta működő, európai uniós célok megvalósítását szolgáló projekteket finanszírozó bank, amely tevékenységét az EU határain belül és kívül egyaránt kifejti. Forrásai a tagállamok befizetéseiből és a nemzetközi tőkepiacokról származnak, s ezeket nagy (általában 25 millió euró vagy annál nagyobb értékű) projektek finanszírozására fordítja, 90%-ban Európában, 10%-ban környező országokban, illetve a világ más részein. A projekteket az EIB kizárólag társfinanszírozza (a beruházás maximum 50%-át biztosítja), de mivel nonprofit alapon működik, a hitelek költségei rendkívül alacsonyak, tehát a hitelfelvevők számára kedvezőek. Az EIB négy nagy témakörben helyezi ki hiteleit, ezek az innováció, a kis- és közepes méretű vállalkozások támogatása, az infrastruktúra és a környezetvédelem. Kormányzótanácsa a tagállamok minisztereiből, igazgatótanácsa a tagállamok, valamint az Európai Bizottság delegáltjaiból áll. Székhelye Luxemburg.

Európai Bizottság: (*European Commission*) Az Európai Unió intézményrendszerének részeként olyan, a tagállamoktól független testület, amelynek feladata a közösségi érdekek képviselése. Legfőbb hatásköre az előterjesztés és a végrehajtás. Tagjai a tagállamok által delegált biztosok.

európai biztos: A biztosok kollégiumának tagjai, akik meghatározott uniós politikákért felelősek a testületben.

európai démosz: Az ókori demokráciák kiépítésében kulcsszerepet játszó társadalmi réteg (földművesek, kereskedők, kézművesek) analógiájára az európai demokrácia megerősítésének és hatékony működésének zálogát jelentő olyan, egyelőre még hiányzó transznacionális társadalmi réteg, *európai nép*, amely az európai politikai közösség hosszú távú legitimitációját biztosíthatja azzal, hogy az uniós intézményi, jogi és politikai struktúráknak aktív szereplőjévé válik. (Lásd: HABERMAS 2012.)

európai egység gondolat: A mai értelemben vett európai integráció előzményének tekinthető Európa-gondolatot jelenti, amely az ókortól napjainkig a történelem különböző időszakában művészek, filozófusok, politikusok műveiben visszatérő elem. Az európai egység gondolat központi kérdése, hogy milyen módon biztosítható a béke Európában.

Európai Gazdasági Együttműködés Szervezete: (*Organisation for European Economic Co-operation, OEEC*) 1948-ban a Marshall-segély elosztásának koordinációjára létrejött nyugat-európai szervezet. 1961-ben alakult át OECD néven a világ lefejlettebb gazdaságait tömörítő szervezetté, amelynek Magyarország 1996 óta tagja.

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság: (*EGSZB, Economic and Social Committee, ECSC*) 1957-ben alapított tanácsadó szerv az EU-ban. 350 tagja van, akiket a kormányok előterjesztése alapján a Tanács nevez ki. Tagjai a munkaadók, a munkavállalók és az úgynevezett egyéb érdekeket képviselők. Az EGSZB vezetését a két és fél évente választott elnök, két alelnök és a 36 tagból álló elnökség (*Bureau*) vezeti, akiket az EGSZB-tagok közül saját maguk választanak. Ők felelősek az intézményben zajló munka koordinálásáért és a más EU-intézményekkel való kapcsolattartásért. Az EGSZB fő tevékenysége

a véleményalkotás (*issue opinion*) előkészítése, ami jelenleg 10 tematikus szekcióban zajlik (gazdasági és pénzügyek, közlekedés, infrastruktúra és energia, munkaerőpiac stb.) Az EGSZB-vel történő konzultáció a jogalkotási folyamat során kötelező a mezőgazdaság, a munkavállalók szabad mozgása, a belső piac, a gazdasági és szociális kohézió, a szociálpolitika, az Európai Szociális Alap, a regionális politika és az Európai Regionális Fejlesztési Alap, a környezetvédelem és a kutatás-fejlesztés területein.

Európai Gazdasági Közösség: (*European Economic Community, EEC, EGK*) 1957. március 25-én Franciaország, a Német Szövetségi Köztársaság, Olaszország, Belgium, Hollandia és Luxemburg által aláírt szerződés, amelynek legfőbb célja a vámunió és a közös piac kialakítása volt. Ez a szervezet lett később az európai integrációs folyamat legfőbb intézményi alapja.

Európai Gazdasági Térség: 1992-ben az Európai Közösség és az EFTA által aláírt megállapodás, amely az egységes belső piac vívmányai jelentős részének a kiterjesztését jelentette az EFTA-ra, megmaradva a szabadkereskedelmi övezet integrációs szintjén. A megállapodás nem vonatkozott az EK intézményeiben és döntéshozatalában történő részvétellel.

európai identitás: Az európai polgárok többszintű, kollektív azonosságtudatában meglévő, tágabb értelemben Európához, szűkebb értelemben az Európai Unióhoz történő kötődést leíró, kollektív identitáselem. Az európai identitás megteremtése az Európai Közösségben, valamint az Európai Unióban az 1970-es évek óta van terítéken, és az EK/EU számos lépést tett az identitás strukturális és szimbolikus elemeinek létrehozására. Az európai identitás-tudat megteremtése ma is fontos célkitűzése az Uniónak, amihez nem csupán az intézményeket és jogi kereteket, hanem az egymást átfedő, közös társadalmi tereket is létre kell hozni a 28 tagú, egyedülálló etnikai, nyelvi és kulturális diverzitást mutató közösségben.

Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság: (*EKTB*) Az európai kormányzás hazai központja, amely 2004 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. Ezekon kívül a testület megtárgyal minden olyan releváns, a hazai EU-tagsággal és az EU kormányzásával kapcsolatos témát, amelyben magyar álláspont kialakítása szükséges. Az EKTB üléseit szakértői csoportok készítik elő, amelyeket 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 Képviselettel (ÁK), amely kiemelt szerepet játszik a magyar érdekek megjelenítésében. Az ÁK Szervezete alkalmazkodik mind az EU, mind pedig a magyar kormány szerkezeti felépítéséhez.

európai kormányzás: (*European governance*) Olyan kormány (government) nélküli, sajátos többszintű kormányzás (governance without government), amely az intézményi háromszög, vagyis a Bizottság, a Tanács és a Parlament együttműködése és versengése révén

megvalósuló interakció és a közpolitikai ciklusok révén érvényesül. Az európai kormányzás keretében az Unió intézményein túl a tagállamok, a regionális és helyi szereplők, az érdekvédelmi és lobbicsoportok, valamint egyének is szerephez juthatnak a napirendképzésben, a közpolitika-formálásban, a döntéshozatalban, a megvalósításban és a visszacsatolásban is.

Európai Közösségek: (*European Communities, EC, EK*) Az 1965-ban aláírt és 1967-ben hatályba lépett Egyesülési Szerződés (*Merger Treaty*) eredményeként létrejött intézményrendszer, amely a három közösség (EGK, ESZAK, Euratom) addig egymás mellett működő intézményeit egyesítette.

Európai Központi Bank: (*EKB, European Central Bank, ECB*) Az Európai Unió jegybankja, amelyet 1998-ban, a GMU harmadik szakaszának beindítására készülve hoztak létre. Székhelye Frankfurt. Az Európai Központi Bank független intézmény, nem fogadhat el utasításokat az Európai Unió többi intézményétől, a tagállami jegybankoktól vagy a tagállami kormányoktól (EUMSZ 127–130. cikk). Legfontosabb célja az árstabilitás megőrzése. Feladatai: a jegybanki alapkamat megállapítása, az eurózóna valutatartalékainak kezelése, szükség esetén valutapiaci beavatkozások eszközzése, az euróbankjegyek és -pénzérték ellátásának biztosítása, a pénzügyi rendszer működőképességének fenntartása, a pénzügyi folyamatok folyamatos elemzése. Egy alapvető funkció azonban hiányzik az EKB portfóliójából: a végső hitelezői (*lender of last resort*) feladatkör.

európai közvélemény: Az uniós polgároknak az európai integrációval kapcsolatos véleménye, amelyet rendszeres időközönként mérnek uniós és tagállami közvéleménykutatók. Az Európai Bizottság által finanszírozott, reprezentatív mintavételre alapozott, úgynevezett *Standard Eurobarometer* felméréseket 1974 óta évente kétszer is elvégzik az összes tagállamban, egységesített formában. Ezekből a felmérésekből kiolvasható az Európai Unió támogatottsága, megítélése, az uniós és nemzeti intézményekbe vetett bizalom, a polgárok által legfontosabbnak tekintett szakpolitikai és politikai kérdések, valamint az uniós identitásra vonatkozó állampolgári visszajelzések is mind a 28 tagállamra vonatkoztatva.

Európai Külügyi Szolgálat: (*EKSZ, European External Action Service, EEAS*) Az EU 2011-től működő diplomáciai testülete. A Lisszaboni Szerződés hozta létre, irányítását a *külügyi és biztonságpolitikai főképviselő* alá rendelte. Feladatai közé tartozik a nem uniós országokkal történő kapcsolatok ápolása és az uniós kül- és biztonságpolitika végrehajtása. Munkáját az Európai Unió Globális Stratégiája alapján végzi, tevékenységének fókuszában a migrációs helyzet feltárása, a válságövezetek biztonsági vonatkozásainak azonosítása, az EU bővítési és szomszédságpolitikájának támogatása, a humanitárius segítségnyújtás előkészítése, a fejlesztéspolitika támogatása, az emberi jogok és a demokrácia fejlesztése, a többoldalú kapcsolatok fejlesztése, a klíma- és energiapolitika támogatása, a kulturális és gazdasági kapcsolatok elmélyítése áll.

Európai Megállapodás: Az 1990-es évek elején a kelet-európai államokkal kötött aszimmetrikus társulási megállapodások, amelyek az ipari termékek szabad kereskedelmének megteremtését úgy valósították meg, hogy az Unió vállalta, hogy gyorsabban bontja le a kereskedelmi korlátokat, mint a társult országok. Az Európai Megállapodásban nagyon

csekély mértékben szerepelt a többi tényező (tőke, szolgáltatás, munka) szabad áramlásának fokozatos megvalósítása, s nem tartalmazta a csatlakozás konkrét ígérteit, valamint pénzügyi transfereket sem. Magyarországgal az Európai Közösség 1991-ben kötött Európai Megállapodást.

európai ombudsman: A Maastrichti Szerződés alapította meg. Feladata az Európai Unió intézményeinek adminisztratív hibáival kapcsolatos állampolgári panaszok kezelése. Ilyen hibák lehetnek adminisztratív szabálytalanságok, diszkrimináció, hatalommal való visszaélés, információs kötelezettséggel kapcsolatos mulasztások, szükségtelen késedelem stb. Az Európai Ombudsman hivatalánál bármely uniós állampolgár panasszal élhet.

Európai Parlament: (*European Parliament, EP*, korábban Közgyűlés) Az európai intézményrendszer közvetlen legitimáción alapuló intézménye, amelyet ötévente választások útján az Európai Unió polgárai állítanak össze. Az Európai Unióban a Tanács melletti társjogalkotó, amely dönt az EU bővítéséről, felügyeli az Európai Bizottságot, és ellenőrzi a többi uniós intézményt, megválasztja a Bizottság elnökét, és jóváhagyja a biztosi testületet. Bizalmatlansági indítványt fogadhat el a Bizottsággal szemben, a Tanáccsal együtt kialakítja az uniós költségvetést, és jóváhagyja az úgynevezett többéves pénzügyi keretet is.

európai polgári kezdeményezés: (*ECI, European Citizens' Initiative*) A Lisszaboni Szerződés 11. cikke deklarálta annak a lehetőségét, hogy legalább egymillió uniós polgár legalább hét tagállamból jogalkotást kezdeményezhet. Csak olyan ügyekben lehetséges európai polgári kezdeményezést benyújtani, ahol az Európai Bizottság jogalkotást kezdeményezhet. De még ekkor sem biztos, hogy a Bizottság továbbviszi a kezdeményezést, és uniós jog születik belőle. Eddig a benyújtott kezdeményezések csupán töredéke volt sikeres.

Európai Politikai Együttműködés: A Davignon-terv alapján 1970-ben létrehozott Európai Politikai Együttműködés (*European Political Cooperation, EPC*) egészen az 1990-es évek elejéig a tagállamok külpolitikai együttműködésének mechanizmusa volt, ami nem jelentett valódi közösségi politikát, csupán hatékonyabb multilaterális egyeztetést és közös állásfoglalásokat kialakítását.

Európai Politikai Közösség: (*European Political Community, EPC*) Az Európai Védelmi Közösséggel (EVK) párhuzamosan az 1950-es évek elején tervezett együttműködés, amelynek szövegtervezete elkészült, de az EVK bukásának következtében nem írták alá.

európai politikai pártok: (*Europarties*) Az európai politikai pártok vagy más néven *európai pártcsaládok* több uniós tagállam nemzeti politikai pártjaiból álló, nemzeteken átvívelő és parlamenteken kívüli szövetségek, amelyek politikai irányultság alapján szerveződnek. Ezek a szervezetek nem azonosak az Európai Parlament képviselőcsoportjaival, de szorosan együttműködnek egymással. A két legnagyobb és legismertebb európai politikai párt az Európai Néppárt (*European People's Party, EPP*) és az Európai Szocialisták Pártja (*Party of European Socialists, PES*).

Európai Regionális Fejlesztési Alap: 1975. január 1-jén létrehozott pénzügyi alap, a közösségi szinten működő regionális politika születésének mérföldköve.

Európai Szabadkereskedelmi Társulás: (*European Free Trade Association, EFTA*) 1960. január 4-én, Stockholmban hét európai állam: Nagy-Britannia, Ausztria, Dánia, Norvégia, Svédország, Portugália és Svájc részvételével létrejött szabadkereskedelmi társulás, amelyhez 1970-ben Izland, 1986-ban Finnország, 1991-ben Liechtenstein is csatlakozott. Azok a tagállamok, amelyek csatlakoztak az EK-hoz, az idők során elhagyták a szervezetet, így ma már csak Svájc, Norvégia, Izland és Liechtenstein a tagja.

Európai Számvevőszék: (*European Court of Auditors*) Az Európai Unió 1977 óta működő intézménye, az uniós *pénzügyek őre*, amely évente auditálja az Európai Unió összes intézményét, és arra kíváncsi, hogy a bevételek beérkeztek-e, a kiadásokat az Európai Unió szabályai szerint költötték-e el. Tagjainak száma megegyezik a tagállamok számával. Feladatai közé tartozik az uniós költségvetés zárszámadásának ellenőrzése is. Jelentéseit közzéteszi honlapján, vizsgálati eredményei elérhetők a döntéshozók és az állampolgárok számára egyaránt. Mivel az Európai Unió költségvetésének 80%-át a tagállamokkal közösen költik el, az Európai Számvevőszék szorosan együttműködik a tagállami számvevőszékekkel. Székhelye Luxemburg.

európai szemeszter: A tagállami költségvetések és gazdaságpolitikák szupranacionális koordinációjára létrehozott, minden évben egy hathónapos ciklust magában foglaló rendszer, amelyben az Európai Bizottság előzetes vizsgálata alapján az Európai Tanács még a tagállami költségvetések kialakítása előtt szakpolitikai, országspecifikus iránymutatásokat tesz. 2011-ben indult az első Európai Szemeszter.

Európai Szén- és Acélközösség: (*European Coal and Steel Community, ECSC, ESZAK, Montánunió*) A Schuman-terv alapján létrehozott európai integrációs szervezet, amelynek alapítói Franciaország, a Német Szövetségi Köztársaság, Olaszország, Belgium, Hollandia és Luxemburg voltak. Az alapító Párizsi Szerződést 1951. április 18-án írták alá, 1952. július 23-án lépett hatályba. Mivel a szerződést a tagállamok ötven évre kötötték, a szerződés 2002-ben megszűnt, feladatait a Római Szerződés módosított szövegébe helyezték át.

európai szomszédságpolitika: (*European Neighbourhood Policy, ENP*) A 2004-ben újtárra indított kezdeményezés az európai külpolitika egyik pillére olyan államokkal, amelyek fontosak az EU-nak, de a közeljövőben nem kínálhat fel nekik tagságot.

Európai Tanács: (*ET, European Council*) 1974-től informális fórum, később hivatalos intézmény (1992-től), az EU csúcsszerve, amelyben a tagállamok állam-, illetve kormányfői, valamint a Bizottság elnöke, a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő vesznek részt. Feladata az EU működéséhez, a jövőjéhez kapcsolódó stratégiák és irányvonalak meghatározása. A kormányközi egyeztetés legmagasabb szintű fóruma. Nem jogalkotó intézmény.

európai tanácsi következtetések: (*European Council conclusions*) Az Európai Tanács üléseit követően kibocsátott, az állam- és kormányfők által megtárgyalt témakörökben kialakított

közös uniós álláspontokat rögzítő nyilvános közlemény. Az Európai Tanács ezekben vázolja, hogy egyes területeken milyen intézkedéseket lát szükségesnek, és mely célok elérését tartja kívánatosnak. Az európai tanácsi következtetésekben határidőt is szabhat egy adott témával kapcsolatos megállapodásra vagy valamely jogalkotási javaslat benyújtására, így befolyásolva és irányítva az EU politikai menetrendjét.

Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank: (*European Bank for Reconstruction and Development, EBRD*) 1991-ben alapított pénzügyi intézmény, amelyet a kelet-közép-európai rendszerváltások hívtak életre. Nem az Európai Unió intézménye, de az Európai Unió is rendelkezik jegyzett tőkével ebben a bankban. Elsősorban fejlesztéspolitikai célok mentén működik, nagy projektekhez nyújt kedvező hiteleket. Létrehozásakor tevékenysége fókuszában Kelet-Közép-Európa és a posztszovjet térség volt, mára globálissá bővült. Székhelye London.

Európai Unió Bírósága: (*EUB, Court of Justice of the European Union, CJEU*) Az Európai Bíróság legfontosabb feladata a közösségi jog értelmezésének és alkalmazásának az alapító szerződésekkel való összhangjának biztosítása. Eredetileg a Montánuniót alapító Párizsi Szerződés hozta létre 1952-ben. A Bíróság tagállamonként egy bíróból áll, elnökét a bírák maguk közül választják hároméves időszakra. A bírák három-, illetve ötfős tanácsokban, esetenként nagytanácsban vagy teljes ülés keretében járnak el. Az általános eljárási forma az ötfős tanács, háromfős tanácsban általában akkor ülésezik, ha az ügy egyszerűbb megítélésű. A nagytanács 15 főből áll, és akkor jár el, ha az ügy komplex jogi megítélésű vagy nagy jelentőségű kérdéseket vet fel. A teljes ülés rendkívül ritka, olyan speciális eljárásokban alkalmazzák, mint például egy uniós biztos, európai ombudsman felmentése vagy a Számvéviszék tagjának hivatalból való elmozdítása. Székhelye Luxembourg.

Európai Unió: (*European Union, EU*) Az 1992-ben aláírt Maastrichti Szerződéssel alapított szervezet, amely magában foglalja az Európai Közösségekhez kapcsolódó intézményrendszer addigi történetét, intézményeit és feladatait, valamint újakkal is kiegészíti (például Gazdasági és Monetáris Unió).

Európai Ügyészség: (*European Public Prosecutor's Office, EPPO*) Az Európai Unió az úgynevezett *megerősített együttműködés (enhanced cooperation)* keretében újonnan létrehozandó intézménye. 2017-ben 16 tagállam kezdeményezte az EPPO létrehozását, mostanra 22 tagállam csatlakozott a kezdeményezéshez. Miután megkezdte működését, az Európai Ügyészség feladata lesz az uniós pénzügyi érdekeket sértő csalások kivizsgálása és az elkövetők elleni büntetőeljárás indítása. Az EPPO felállítását az indokolta, hogy a korábban rendelkezésre álló közösségi intézményrendszer – a Bizottság intézményrendszerében működő Európai Csalás Elleni Hivatal (*European Anti-Fraud Office, OLAF*), az ügyészségek közötti együttműködést koordináló *Eurojust* és az Unió bűnüldözési ügynöksége, az *Eurocol* – nem kezdeményezhet eljárást a tagállamokban. Az Európai Ügyészség felállítását jelentős politikai vita övezi, e lépés ugyanis a nemzeti szuverenitás egy újabb darabjának közösségi szintre helyezését jelenti, ami nem minden tagállam számára elfogadható. A kimaradók között van egyelőre Magyarország, Lengyelország, Írország, Svédország, Dánia és az Egyesült Királyság is. Az Európai Ügyészségnek két szintje lesz, egy startégiai és egy operatív szint. Működését várhatóan 2020-ban kezdi meg. Az EPPO székhelye Luxembourg.

európai ügynökség: Olyan, önálló jogi személyiséggel rendelkező szervek, amelyeket az Európai Unió döntéshozatali szervei meghatározott feladatok elvégzése céljából hoztak létre. Az első két ügynökség megalapítására 1975-ben került sor, számuk napjainkra több mint negyvenre tehető.

európai valutaegység: (*European Currency Unit, ECU*) Az 1979-ben létrehozott *Európai Monetáris Rendszer* keretében kialakított kosárvaluta, amelynek árfolyamát a tagállamok valutaárfolyamainak súlyozott átlagaként számolták ki. Az ECU 1999-ig az EK/EU közös valutája volt, amely készpénz formájában soha nem létezett, csupán elszámolási egységként működött.

Európai Védelmi Közösség: (*European Defence Community, EDC, EVK*) A koreai háborút követő fenyegetettség következtében francia kezdeményezésre, a Pleven-terv alapján létrejövő szerződés, amelyet a későbbi Európai Gazdasági Közösség alapítói írtak alá 1952-ben. Célja egy olyan európai hadsereg létrehozása volt, amelyben német hadosztályok is jelen vannak. 1954-ben végül Franciaország nem ratifikálta, ezért nem lépett életbe.

európaizáció: Az európaizáció olyan folyamat, amely magában foglalja formális és informális szabályok, folyamatok, közpolitikai modellek, stílusok, továbbá közös meggyőzések és normák megalkotását, elterjedését és intézményesülését, amelyeket először az Európai Unió döntéshozatali folyamatai határoztak meg és terjesztettek el. Ezeket később átültették a tagállami (nemzeti és szubnacionális) politikai diskurzusba, struktúrákba és intézményekbe. Az európaizáció fogalmának meghatározásánál külön ágat képviselnek azok az írárok, amelyek az európai integrációs folyamat külső, azaz nem tagállamokra vonatkozó hatását vizsgálják. Az európaizáció fogalmának szokás legalább két típusát megkülönböztetni. Az úgynevezett *top-down európaizáció* arra utal, hogy bizonyos intézményi és szakpolitikai normák a közösségi szinttől terjednek lefelé, a tagállami politikai rendszerek felé. Az úgynevezett *bottom-up európaizáció* fogalma pedig azt jelenti, hogy egyes tagállami politikai rendszerek befolyásolhatják és befolyásolják is a közösségi döntéseket.

euroszkepticizmus: Az egységfolyamat egészétől vagy annak csak bizonyos elemeitől történő elfordulás, szkepszis jelenségét leíró fogalom, amely az európai és a tagállami politikai pártoknál, de az uniós polgárok szintjén is megfigyelhető. Nincsen egységes definíciója a szakirodalomban: az úgynevezett kemény változata magában foglalhatja az integrációs folyamat elvi és az Európai Unió teljes elutasítását, míg az úgynevezett puha változata jelenlenti csupán az egyes szakpolitikák, együttműködési módok ellenzését is.

eurózóna (euróövezet): Azon országok köre, akik bevezették az eurót. Jelenleg a 28 tagállamból 19 tagja van.

fehér könyv: (*White Paper*) A Bizottság által fontosabb szabályozási témakörökben kibocsátott, a tervezett szabályozás fő irányait rögzítő, a külső konzultációt szolgáló nyilvános közlemények. Amennyiben a Tanács elfogadja, konkrét lépések, intézkedések, közösségi jogszabályok előterjesztése követheti. Első emlékeztető példája az 1985-ben Lord Cockfield által összeállított *fehér könyv az egységes belső piac bevezetéséről*.

Fiskális Paktum: Hivatalos nevén *Gazdasági és Monetáris Unió Stabilitási, Koordinációs és Kormányzati Szerződése*. 2012. március 2-án 25 uniós tagállam által (Nagy-Britannia és a Cseh Köztársaság a kimaradás mellett döntött) aláírt és 2013. január 1-jén hatályba lépett kormányközi szerződés, amely a nagyobb fokú költségvetési fegyelem megteremtését írja elő. Az eurózóna tagállamaira kötelező érvényű, a többiek számára az euróövezetbe történő belépéskor válik kötelezővé.

fiskális unió: A tagállami költségvetési politikák nemzetek feletti szinten történő irányítása, amely a tagállamoktól nagymértékű szuverenitásátruházást kívánna meg, hiszen az adóügyekben és a költségvetési kérdésekben szupranacionális intézmények kezébe kerülne a döntéshozatal.

fizikai akadályok: Az egységes piac megvalósítása érdekében az 1985-ös fehér könyvben felsorolt első felszámolandó akadálycsoport. Elsősorban a belső határokon a határellenőrzés felszámolását jelenti.

flexibilitás: az Amszterdami Szerződés által meghirdetett klauzula szerint a tagállamoknak lehetősége van egy adott területen mind az erősebb, mind a gyengébb együttműködésre. A flexibilitás ezzel a többsebességes Európa megvalósítását teszi lehetővé.

föderáció: Olyan területi politikai szerveződés, ami egy politikai rendszerben ötvözi az egységet és a regionális különbözőséget. A hatalmat megosztja a központi kormányzat és a regionális kormányzatok között. A föderációban a két centrum kölcsönösen ellenőrzi egymást.

föderalizmus: A második világháborút megelőzően született, de azután is hatásos első integrációelmélet. Alaptézise, hogy az európai államoknak egységes európai föderális államot kell létrehozniuk annak érdekében, hogy a tagállamok közötti háborút megelőzzék.

Főhatóság: (*High Authority*) A Montánunió legfőbb döntéshozó szerve. Tagjai a tagállamok küldöttei, későbbi utóda – csökkentett hatáskörrel – az Európai Bizottság.

főigazgatóság: (*Directorate General, DG*) Az Európai Bizottság egy szakpolitikai területért vagy bizonyos szolgáltatásokért és működési funkciókért felelős szervezeti egységei, amelynek vezetőjét, a főigazgatót a biztosok kollégiuma nevezi ki. A főigazgatóságok az adott közpolitikai területért felelős európai biztos irányítása és felügyelete alatt végzik a munkájukat.

főtanácsnok: (*advocates general*) A Bíróságon 11 főtanácsnok is tevékenykedik. Kinevezésük feltételei azonosak a bírákéval. Funkciójuk speciális: egyfajta javaslattevőként járnak el az eljárás írásbeli és szóbeli szakaszának lezárultát követően, a Bíróság határozatának meghozatala előtt. Egyértelmű megítélésű ügyekben a Bíróság főtanácsnok közreműködése nélkül jár el. A főtanácsnokok független jogi szakvéleményt fogalmazhatnak meg, újszerű értelmezést javasolhatnak, de a Bíróságot e vélemény nem köti, azonban az ítéletét befolyásolhatja: érvelését alátámaszthatja a főtanácsnok következtetéseivel, de el is térhet attól, sőt, reflektálnia sem kell azokra. A főtanácsnokok száma 2016-tól 11 fő – Németország,

Franciaország, Olaszország, Spanyolország, az Egyesült Királyság és Lengyelország állandó tagsággal rendelkezett, míg a maradék 5 helyet a többi tagállam között rotációs rendben töltik be.

funkcionalizmus: Az 1950-es években született elméleti iskola a nemzetközi kapcsolatok tudományában. Fő tézise, hogy a funkcionális, vagyis egy-egy szakpolitikai területtel foglalkozó nemzetközi szervezetek fokozatosan átveszik a nemzetállamok feladatait, s ezzel a konfrontáció a kooperációnak adja át a helyét.

gazdasági és monetáris unió: (*Economic and Monetary Union, EMU, GMU*) A gazdasági integráció legmagasabb szintje, ami azt jelenti, hogy közösségi szinten zajlik a gazdaságpolitikai koordináció és a monetáris politika is. A GMU szakaszokban történő létrehozását először *Pierre Werner* bizottsága javasolta az 1970-es években, majd az 1991-ben aláírt Maastrichti Szerződés rögzítette. A tagállamok gazdasági szuverenitásának jelentős megnyirbálását jelenti.

gazdasági integráció: Meghatározott gazdasági célkitűzések elérése érdekében államok együttműködését jelenti úgy, hogy az egymás közötti kereskedelmi és tényezőáramlási korlátozásokat csökkentik. A gazdasági integrációnak különböző fokozatai léteznek, kezdve a preferenciális megállapodásoktól a szabadkereskedelmi övezeteken és a vámunió keresztül a közös piacig, majd a belső piacon át a gazdasági és monetáris unióig. E típusokat *Balassa Béla* közgazdász határozta meg az 1960-as években.

gazdasági kormányzás: Mindazon uniós intézmények és mechanizmusok rendszere, amelyek egy magasabb fokú gazdaságpolitikai koordinációt tesznek lehetővé, az Unió gazdasági célkitűzéseinek elérése érdekében.

Gazdasági- és Pénzügyminiszterek Tanácsa: (*Council of Economics and Finance Ministers, ECOFIN*) Az EU egyik legfontosabb szakpolitikai tanácsa. Feladata az EU makrogazdasági helyzetének ellenőrzése és a gazdaságpolitikák koordinációja.

gazdaságpolitikai koordináció: Az Európai Unióban az egyes tagállamok által követett gazdaságpolitikák összehangolását jelenti.

globális pénzügyi és gazdasági válság: 2008-ban kirobbant, az 1929/33-as nagy gazdasági világválság óta legjelentősebb globális pénzügyi és gazdasági válság, amelynek előzménye 2006-ban az Amerikai Egyesült Államokban az ingatlanpiaci buborék kidurranása volt. A válság Európába is begyűrűzött, magával rántva a pénzügyi piac számos szereplőjét, és hosszú távú tartós recessziót okozott az uniós tagállamokban.

Gymnich-találkozó: Az uniós tagállamok külügyminisztereinek félévente tartott, kül- és biztonságpolitikai kérdésekkel foglalkozó informális találkozója. Az 1974 óta rendszeresen megszervezett tanácskozások elnevezése az első ilyen megbeszélés helyszínéül szolgáló, a németországi Erftstadtban található Gymnich-kastély nevéből ered. A Gymnich-találkozók az uniós külpolitika fontos eseményei.

hatalommegosztás: a politikatudomány klasszikus tétele, a politikai rendszerek alapvető sajátossága, a háromosztatú hatalommegosztás: a törvényhozó, a végrehajtó és bírói hatalom elválasztása.

high politics: A politikának az a területe, amely az európai történelem során az államok együttműködését leginkább jellemezte. Idetartozik a klasszikus diplomácia, a nemzetközi tárgyalások és megállapodások megkötése, de az államok közötti viták, feszültségek és végső soron a háborúk is.

hivatalos felszólítás: A Bizottság által indított kötelezettségszegési eljárások megelőző, úgynevezett adminisztratív szakaszában a Bizottság által kibocsátott felszólítás, amelyre a tagállamnak két hónap alatt kell reagálnia.

indokolással ellátott vélemény: A Bizottság által indított kötelezettségszegési eljárások megelőző, úgynevezett adminisztratív szakaszában amennyiben a hivatalos felszólításra adott választ a Bizottság nem tartja kielégítőnek, indokolással ellátott véleményt ad ki, amelyre a tagállam újból reagálhat. A kötelezettségszegési eljárásokat megelőző adminisztratív szakaszban az ügyek legnagyobb része ezzel le is zárul, amennyiben nem, úgy a Bizottság kezdeményezi a kötelezettségszegési eljárás indítását a Bíróságnál.

institucionalizmus: Az európai integráció úgynevezett intézményelvű megközelítése, amely szerint az EU intézményei nem reaktív, végrehajtó szerepet játszanak csupán, hanem az integrációs folyamat aktív alakítói is.

integráció: Egységfolyamat, amely „két vagy több politikai egység – különböző társulási mechanizmusok révén – egy tágabb entitásba történő fúzióját jelöli” (lásd: BADIE–SMOUTS 1998). 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.

írásbeli észrevételek: Az előzetes döntéshozatali eljárás esetén az uniós intézmények, a tagállami kormányok, valamint a kérdést felterjesztő nemzeti bíróság előtti felek az előzetes döntéshozatali eljárásról értesítést kapnak. Az értesítéstől számított két hónap áll rendelkezésükre írásbeli észrevételeik, beadványaik megtételére, s így a jogértelmezéshez kapcsolódóan az álláspontjuk kifejtésére.

jogállamiság mechanizmusa: A Bizottság által létrehozott és működtetett, a jogállamiság sérülésének rendszerszerű veszélye esetén az érintett uniós tagállammal kezdeményezett párbeszédre alapuló, úgynevezett új jogállamisági mechanizmus, amelyet a Bizottság 2014-ben alakított ki. A jogállamisági mechanizmus célkitűzése az, hogy még az EUSZ 7. cikkében előírt mechanizmusok aktiválására vonatkozó feltételek teljesülése előtt megoldja a tagállamokban a jogállamiságot érintő problémákat. Nem alternatívája az EUSZ 7. cikke szerinti mechanizmusoknak, hanem inkább megelőzi és kiegészíti azokat. A Bizottság azon jogkörét sem érinti, hogy az uniós jog hatáskörébe tartozó konkrét helyzeteket az Európai

Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 258. cikke szerinti kötelezettségzegési eljárások segítségével kezeljen.

jogharmonizáció: Jogharmonizáció alatt azt a folyamatot értjük, amely során a tagállami és az európai uniós jogrendszer összeegyeztethetővé válik. A csatlakozási tárgyalások időszakában a tagjelölt számára kiemelt munkaterhet jelent a jogharmonizáció, de e tevékenység a taggá válás után is folytatódik. Az Európai Unió tagállamaiban a jogharmonizáció állandó tevékenység, hiszen a tagállami jogrendszereknek illeszkednie kell az újonnan keletkező európai joghoz.

keleti partnerség: (*Eastern Partnership*) A 2009. május 7-i prágai csúcstalálkozón Ukrajnával, Grúziával, Moldovával, Azerbajdzsánnal, Fehéroroszországgal és Örményországgal megkötött politikai és gazdasági együttműködés az említett hat tagállam és az Európai Unió között. Az érintett tagállamok gazdaságfejlesztésre és demokráciatámogatásra pénzügyi segítséget kapnak.

képviselőcsoportok: Az EP-képviselők többsége képviselőcsoportok tagja, amelyek nem nemzeti, hanem ideológiai alapon szerveződnek. Az Európai Parlamentben jelenleg nyolc képviselőcsoport működik. Képviselőcsoport létrehozásához legalább 25 képviselő szükséges, akik legalább a tagállamok egynegyedében szereztek mandátumot, és közös ideológiai alapvetést el tudnak fogadni. Minden képviselő csak egy képviselőcsoporthoz tartozhat, de nem kötelező képviselőcsoporthoz tartozni. (A független képviselők egy képviselőcsoporthoz sem tartoznak.) A képviselőcsoportok elnevezései ciklusról ciklusra változhatnak.

kettes jogszabálycsomag: (*Two-pack*) Az eurózóna-tagállamok költségvetési és gazdasági felügyeletének megerősítésére elfogadott két jogszabályból álló csomag. 2013. május 30-án lépett hatályba.

kettős többség rendszere: A tanácsi döntéshozatalban főszabály szerint alkalmazott minősített többség eléréséhez a tagok (tagállamok) legalább 55%-át és az Unió népességének legalább 65%-át képviselő szavazat szükséges. 2014 óta minden tagállam egyetlen, azonos értékű szavazattal rendelkezik. (Korábban a tagállamok lakosságuk arányában eltérő számú szavazattal rendelkeztek.)

Kohéziós Alap: A kohéziós politika célkitűzéseinek megvalósítását biztosító alap. A Maastrichti Szerződés hozta létre 1993-ban.

kollegialitás elve: A biztosok kollégiumában az európai biztosok döntéseiket testületileg, a kollégium egészének nevében hozzák. Ennek szellemében e döntéseket a nyilvánosság előtt valamennyien képviselni és támogatni kötelesek.

komitológia: A Bizottság által alkotott, az Európai Parlament és a Tanács által elfogadott uniós jogszabályok végrehajtását szolgáló alacsonyabb szintű jogi normák létrehozásának eljárásai (felhatalmazáson alapuló jogi aktusok, végrehajtási jogi aktusok).

kompetencia-felülvizsgálat: Nagy-Britannia és az Európa Unió viszonya vonatkozásában felmerült, ugyanakkor az EU és más tagállam relációjában is értelmezhető, a tagállami és az uniós kompetenciák felülvizsgálatára vonatkozó fogalom, amely magában foglalhatja egyes szakpolitikai területeken a hatáskörök tagállami szintre történő visszajuttatását.

kondicionalitás: Az Európai Unióhoz történő csatlakozás feltételeként meghatározott kritériumok összessége. Az újonnan belépők számára a kondicionalitás jelentette és jelenti ma is a belépés keretrendszerét (lásd: *koppenhágai kritériumok*). Kiterjesztett értelemben a kondicionalitás fogalma értelmezhető az Unió teljes jogú tagállamaira vonatkozóan is, beleértve az EU alapértékeit és a jogállamiság-keretrendszert.

konföderáció: A konföderáció olyan laza államszövetség, amelyben több autonóm állam bizonyos meghatározott és korlátozott funkcióját kollektív módon látja el, de emellett megtartja önálló identitását és szuverenitását.

konstruktív tartózkodás: Az Unió közös kül- és biztonságpolitikája terén rendelkezésre álló döntéshozatali eszköz. A szavazás során tartózkodó tagállam elfogadja, hogy a megszülető határozat köti az Uniót, ám annak alkalmazására önmaga nem köteles. Ugyanakkor vállalja, hogy tartózkodik minden olyan cselekedettől, ami ellentétes azzal, vagy annak végrehajtását hátráltatja.

konszenzus kultúrája: Az Unió döntéshozatali és jogalkotási rendszerének sajátos jellemzője, amelynek lényege, hogy a résztvevők a lehető legnagyobb többség által támogatott, lehetőség szerint egyhangú elhatározásokra törekcsenek, és ennek szellemében igyekeznek kompromisszumok útján az elérhető legteljesebb egyetértésre jutni, egyúttal elkerülve a feszültségeket hordozó szavazási helyzeteket.

Konvent: Az Európai Unió jövőjét érintő legfőbb kérdések kidolgozására és megválaszolására, a 2001. decemberi laekeni deklarációval létrehozott intézmény, amely alakuló ülését 2002. február 28-án tartotta, elnöke *Valéry Giscard d'Estaing* volt.

konvergenciakritériumok: A Maastrichti Szerződés által meghatározott azon feltételek, amelyek alapján egy tagállam részt vehet a GMU harmadik szakaszában, vagyis csatlakozhat az eurózónához.

koordináció: Egy tagállamnak az európai kormányzásban való részvétele a hazai kormányzati szerkezetben horizontális és vertikális koordinációval valósul meg. Egyrészt biztosított a tárcák közötti egyeztetés az egységes tagállami álláspont kialakításának érdekében, másrészt szabályozottak a döntési szintek (egyeztető fórumok, államtitkári szintű egyeztetés, kormányülés stb). Az európai ügyek koordinációjára az uniós tagállamokban eltérő modellek léteznek: a Külügyi- és/vagy Európa-ügyi Minisztérium, esetleg más tárca/tárcák (például az Igazságügyi Minisztérium) vagy 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. 2004 óta Magyarországon is már többféle módon valósult meg az EU-koordináció.

koppenhágai kritériumok: 1993-ban, az Európai Tanács koppenhágai ülésén megfogalmazott feltételek, amelyeket a csatlakozásra váró országoknak teljesíteniük kell a tagsághoz.

korlátozó vita: (*constraining dissensus*) Az európai integráció folyamatában az utóbbi időben a politikai típusú viták megerősödésére használt fogalom. A vita korlátozó minősítése arra utal, hogy a nyilvánosság, bár az EU demokratikus jellegének fejlődése szempontjából nélkülözhetetlen, ugyanakkor nehezebbé is teszi a döntéshozatalt; a korábban kizárólag a technokrata érvekkel dolgozó technokrata világnak nyitnia kell a politika és a polgárok felé.

kormányközi elmélet: Az 1965-ös *üres székek válsága* következtében megjelent integráció-elméleti iskola, amely tagadja a spillover létezését, és az integrációs folyamat főszereplőjének kizárólag a tagállamokat tartja.

kormányközi konferencia: (*Intergovernmental Conference, IGC*) Olyan, az intézményrendszer támogatásával zajló, de kizárólag a tagállamok kompetenciájához tartozó tárgyalássorozat, amely megelőzi az alapító szerződések módosítását, valamint új tagállamok csatlakozását.

kormányköziség: A nemzetközi szervezetek hagyományos működési elve, aminek sajátja, hogy a résztvevő tagállamok szuverenitásukat teljes mértékben megőrzik. Az ilyen együttműködés feltételezi, hogy a döntéshozatal az összes résztvevő egyhangú szavazatával történik, tehát a többségi döntés kizárt. Ellentéte a szupranacionalizmus.

költségvetési perspektíva: A közösségi költségvetés több évre szóló, intézményközi megállapodás alapján (Tanács, Parlament, Bizottság) előre meghatározott elveinek rendszere, ami általában tartalmazza a bevételi és kiadási oldal arányait is. Ennek alapján születnek az adott időszakban az éves költségvetések.

kötelezettségszegési eljárás: Ha a Bizottság az EUMSZ rendelkezése alapján úgy ítéli meg, hogy valamely tagállam nem hajtja végre az uniós jogot, a vélelmezett jogsértés ügyét a Európai Unió Bírósága elé utalhatja. A kötelezettségszegés többféle formát ölthet: jelentheti a Szerződések egy konkrét rendelkezésének megsértését, egy uniós irányelv átültetésének elmulasztását vagy helytelen átültetését, egy uniós rendelettel ellentétes előírás fenntartását vagy a rendelet egyébként helytelen alkalmazását. A kötelezettségszegési eljárás egy tagállammal szemben – az uniós jogból eredő kötelezettségeinek megsértése esetén – az Európai Unió Bírósága előtt indított eljárás, ami szankciókhoz is vezethet.

közös költségvetés: Az Európai Unió költségvetése, ami szélesebb körű, mint a nemzetközi szervezetek költségvetése (hiszen ebből finanszírozza a közösségi politikákat), de sokkal szűkebb az államok költségvetésénél, hiszen az EU a GDP-jének alig több, mint 1%-át osztja újra. A Bizottság készíti elő, és a Tanács és az EP hagyja jóvá. Nem lehet hiánya.

közös kül- és biztonságpolitika: (*Common Foreign and Security Policy, CFSP*) Az Európai Unió kormányközi alapokon működő politikája, ami a Maastrichti Szerződésben az EU második pillére.

közös piac: (*Common Market*) A vámunió megvalósításán alapul, és feltételezi a termelési tényezők szabad mozgására irányuló intézkedések meghozatalát is. Magában foglalja az úgynevezett *négy szabadság* (*four freedoms*) szabad áramlását. Az egységes piac megteremtése felé vezető első lépcsőfok.

Külügyek Tanácsa: Tanácsi formáció, amely felel az EU külső tevékenységéért, beleértve a külpolitikát, a biztonság- és védelempolitikát, a kereskedelmet, a fejlesztési együttműködést és a humanitárius segítségnyújtást. A Külügyek Tanácsát a tagállamok külügyminiszterei alkotják, de esetenként részt vesznek az üléseken a tagállamok védelmi, fejlesztési és kereskedelmi miniszterei is. Elnöke az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselője.

külügyi és biztonságpolitikai főképviselő: Az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének tisztségét a Lisszaboni Szerződés hozta létre. Feladata az EU közös kül- és biztonságpolitikájának kialakítása, végrehajtása; a Külügyek Tanácsának elnöke az Európai Bizottság egyik alelnöke, felelős az Unió külső tevékenységeinek összehangolásáért, ő képviseli nemzetközi szervezetekben, irányítja az *Európai Külügyi Szolgálatot*.

lisszaboni stratégia: Az Európai Tanács lisszaboni ülésén, 2000 márciusában megfogalmazott fejlesztési terv, amelynek legfontosabb célkitűzése, hogy Európa 2010-re a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú gazdaságává váljon. A félidei felülvizsgálat után, 2005-ben *Barroso* Európai Bizottsága útjára indította a megújult Lisszaboni stratégiát, amely a növekedést és a foglalkoztatást állította a program középpontjába. (Folytatásaként lásd: *Európa 2020 Stratégia*.)

Lisszaboni Szerződés: (Korábbi nevén *Reformszerződés*.) 2007. december 13-án Lisszabonban aláírt, a korábbi szerződéseket módosító szerződés, amely 2009. december 1-jén lépett hatályba. A Lisszaboni Szerződés számos intézményi és jogi változást hozott, megszüntette a hárompilléres rendszert. Kiterjesztette a minősített többségi szavazást még több területre, az EP hatáskörét bővítette, kötelezővé tette az Alapjogi Chartát, elvileg csökkentette a biztosok számát, létrehozta az Európai Tanács állandó elnökének és az Európai Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének pozícióját.

lobbizás: A lobbizás a lényegét tekintve információközvetítés egy ügyfél és egy döntéshozó között, átugorva a képviseleti rendszereket és a hivatalos csatornákat. Az információáramlás lehet egy- és kétirányú, célozhat tájékozódást vagy tájékoztatást, de gyakran áll mögötte a döntéseket befolyásolni akaró szándék is. A legrövidebb útja, amikor az ügyfél maga lép kapcsolatba a döntéshozóval, és lobbizik ügye érdekében. Jellemzőbb, amikor külön *kijárót* fizet meg azért, hogy mindezt a nevében és számára megtegye. Az EU-szintű lobbizás hasonlóságot mutat a *klasszikus* nemzeti lobbizással, formáját tekintve azonban egyedi, hiszen az uniós kormányzás többszintű, sokszereplős és sokcsatornás rendszerében valósul meg. Az EU-lobbizás sajátossága, hogy a képviselt ügyfél és a megkeresett döntéshozó között

számos esetben fizikailag is nagy a távolság, emellett az esetek nagy részében az információ több csatornán és több szinten is átmegy. Az EU-lobbizásnak különlegessége, hogy a tevékenységet az EU intézményei szívesen látják. Az Európai Unióban a mintegy 12 ezer regisztrált lobbiszervezet között vannak professzionális lobbicégek, üzleti érdekeket képviselő csoportok, munkavállalói érdekeket képviselők, civil szervezetek, *think tankek*, vallási érdekképviselők és egyéb területi, regionális, valamint önkormányzati érdekképviselők.

low politics: A politikának az a területe, amelyhez a szakpolitikai együttműködés, a tudatosan nem politikai, hanem inkább technokrata jellegű kooperáció tartozik. *Jean Monnet a low politics stratégiája* alapján indította útjára az európai integrációt. (Lásd: funkcionalizmus.)

luxemburgi kompromisszum: 1966-ban létrejött egyezség, amely szerint a hatok megállapodtak abban, hogy a Tanácsban többségi döntések esetén egy tagállam alapvető nemzeti érdekére hivatkozva a vétó jogával élhet. A luxemburgi kompromisszum évtizedekig bevett gyakorlat maradt a döntéshozatalban.

Maastrichti Szerződés: Egyszerre a korábbi szerződéseket módosító dokumentum és egy új alapszerződés is. 1992. február 7-én írták alá, és 1993. november 1-jén lépett hatályba. A Maastrichti Szerződés vezette be a pilléres modellt és hozta létre az Európai Unió elnevezést.

Marshall-terv: Az Egyesült Államok által a Truman-doktrína jegyében Európa számára meghirdetett nagyszabású segélyprogram. A Szovjetunió és a befolyási övezetéhez tartozó országok ebből kimaradtak. Elosztására jött létre az Európai Gazdasági Együttműködés Szervezete (OEEC).

másodrangú nemzeti választás: Széles körben vallott elméleti megközelítés, ami az európai parlamenti választásokat másodrangú nemzeti választásoknak tekinti amiatt, hogy a nemzeti parlamenti választásokhoz képest kisebb a tét, így a választási részvétel elmarad a nemzeti parlamenti választásokétól.

megengedő konszenzus: (*permissive consensus*) Az európai integráció létrehozásának kezdeti technokrata megközelítése, ami azt jelenti, hogy az európai közvélemény az integráció építését passzívan jóváhagyta, vagy legalábbis aktívan nem utasította el. Egészen az 1990-es évekig az integráció építésének és fenntartásának meghatározó logikája.

megerősített együttműködés: (*enhanced cooperation*) Először az Amszterdami Szerződésben megjelenő formula, amely szerint a tagállamok egy csoportja a szerződések által nem szabályozott területen szorosabb integrációt valósíthat meg.

mélyítés: Az európai integráció fejlődésének dinamikus folyamatára utal, amely az egyre magasabb fokú gazdasági integrációs szintek elérését (vámunió, közös piac, gazdasági és monetáris unió), valamint a politikai unió megvalósítását jelenti.

Miniszterek Tanácsa: (*Council of Ministers*, más néven az Európai Unió Tanácsa vagy Tanács) Az Európai Unió legfőbb döntéshozó szerve, tagjai a tagállamok illetékes miniszterei

vagy miniszteri rangú képviselői. Összesen tíz különböző formációban működik: Általános Ügyek Tanácsa (*General Affairs Council, GAC*), Külügyek Tanácsa (*Foreign Affairs Council, FAC*), Bel- és Igazságügyi Tanács (*Justice and Home Affairs Council, JHA*), Közlekedési, Távközlési és Energiaügyi Tanács (*Transport, Telecommunications and Energy Council, TTE*), Mezőgazdasági és Halászati Tanács (*Agriculture and Fisheries Council, AGRIFISH*), Versenyképességi Tanács (*Competitiveness Council, COMPET*), Gazdasági és Pénzügyi Tanács (*Economic and Financial Affairs Council, ECOFIN*), Környezetvédelmi Tanács (*Environment Council, ENVI*), Foglalkoztatási, Szociálpolitikai, Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Tanács (*Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council, EPSCO*), Oktatási, Ifjúsági, Kulturális és Sportügyi Tanács (*Education, Youth, Culture and Sport Council, EYCS*). Az adott kérdéstől függően a döntéseket egyhangúlag, egyszerű vagy minősített többség módszerével hozza.

miniszteri tanácsi formáció: A Miniszterek Tanácsa szakpolitikai területek szerinti formációkban ülésezik. A tíz miniszteri formáció találkozási azonban a Tanács mint egységes intézmény folyamatos ülésezésének részét képezik. (Lásd: Miniszterek Tanácsa.)

minősített többségi döntéshozatal: (*Qualified Majority Voting, QMV*) A Tanácsban leginkább alkalmazott döntéshozatali mód. Minősített többséghez a tagok (tagállamok) legalább 55%-át és az Unió népességének legalább 65%-át képviselő szavazat szükséges. (Lásd: kettős többség rendszere.)

Montánunió: Lásd: Európai Szén- és Acélközösség.

nem privilegizált kérelmezők: Semmisségi eljárás megindítására jogosultak feltételes körébe tartozó olyan magánszemélyek (természetes személyek vagy jogi személyek), akiket az aktus valamilyen módon érint. A semmisségi eljárás megindításához szigorú feltételeknek kell megfelelniük.

nemzeti álláspont: A tagállamok képviselői által a Tanács különféle szintű testületeiben követett, a nemzeti kormányzaton belül meghatározott tárgyalási álláspont.

nemzetközi szervezet: Olyan szervezet, amelyet általában államok hoznak létre, korlátozott jogalanyisággal rendelkezik (vagyis az alapító okiratban lefektetett jogokkal bír, és nincs területi joghatósága), a tagállamok (tagok) által felruházott jogosítványokkal rendelkezik, valamint vannak intézményei (az összes tagállam részvételét biztosító döntéshozó szerv, titkárság stb.).

neofunkcionalizmus: A funkcionalizmus elméletéből kiindulva az 1950-es évek uralkodó integrációelmélete szerint az egységfolyamat egy területén megvalósított szupranacionális jellegű együttműködés automatikusan más területeken is együttműködéshez vezet, s így hosszú távon valósul meg az európai föderáció.

Nizzai Szerződés: Az EU alapszerződéseit módosító szerződés, amely az intézményi reformokat valósította meg, alkalmassá téve az Uniót a bővítésre. A Nizzai Szerződést 2001. február 26-án írták alá, és 2003. február 1-jén lépett hatályba.

nyitott vagy nyílt koordinációs módszer: (*open method coordination, OMC*) A kormányközi együttműködés egyik formája. A tagállami politikák közelítését szolgáló, közös célok kitűzésére, a teljesítmény egymáshoz is mért értékelésére, valamint az ezeket kísérő közpolitikai tanulási folyamatra épülő eljárások. A nyitott koordinációs módszer szerint a tagállamok a legeredményesebb gyakorlatukat megosztják a többiekkel, az eredmények összevetésére közös mércéket állítanak fel.

opt-out: Jelentése kimaradás, azt jelenti, hogy egyes tagállamoknak nemzeti döntésük alapján lehetőségük van bizonyos – a többiekre nézve akár kötelező – rendelkezések hatálya alól kimaradni. Az integrációtörténetben először a Maastrichti Szerződés engedélyezte az opt-outot Nagy-Britanniának és Dániának a GMU-ból.

pártkohézió: Az Európai Parlament esetében a pártkohézió az európai politikai pártok, illetve a képviselőcsoportokat alkotó pártok összetartásának, egységének leírására használt fogalom, amely kifejeződik például az EP-képviselők szavazási szokásaiban és egyes politikai és szakpolitikai területeken az együztavazásuk mértékében.

pénzügyi akadályok: Az egységes belső piac megvalósítása érdekében az 1985-ös fehér könyvben felsorolt felszámolandó akadálycsoport. Elsősorban a tőke szabad áramlása érdekében teendő intézkedéseket, valamint bizonyos tagállami adónevek (áfa) harmonizációját irányozta elő.

pénzügyi perspektíva: A tagállamok, az EP és az Európai Bizottság által hét évre meghatározott keret, amely a közös költségvetés előirányzott maximális kötelezettségvállalásait tartalmazza tételes bontásban.

pilléres modell: A Maastrichti Szerződés által létrehozott struktúra, amely a szakpolitikáknak megfelelően egyes területeken zöld utat nyitott a nemzetekfelettség megvalósulásának, máshol pedig a kormányközi döntéshozatalt kodifikálta. A három pillér: Európai Közösségek (1), közös kül- és biztonságpolitika (2), bel- és igazságügyi együttműködés (3).

policy network elmélet: Az (európai) kormányzás folyamatát vizsgáló elmélet, amely a szakpolitikák kapcsolódására és irányítására helyezi a hangsúlyt. Egyesek szerint nem sorolható be az integrációelméletek közé.

Politikai és Biztonsági Bizottság: (*PBB, Political and Security Committee, PSC*) A Tanács többretegű döntéshozatali rendszerében a kül- és biztonságpolitikai kérdéseket gondozó, a COREPER-testületekkel egyenrangú, a Külügyek Tanácsának üléseit e témakörök vonatkozásában előkészítő testület. A Politikai és Biztonsági Bizottság az EU közös kül- és biztonságpolitikájának (*KKBP, Common Foreign and Security Policy, CSFP*) és közös

biztonság- és védelempolitikájának (*KBVP, Common Security and Defence Policy, CSDP*) alakításáért felel.

politikai unió: A fogalom tartalma vitatott kérdés; a politikai unió általában egy egységes politikai entitást, az integráció elérhető legmagasabb szintjét jelenti, amelyben a tagállamok szuverenitásuk jelentős részét közös intézményekre ruházzák, és a törvényhozás, végrehajtás és igazságszolgáltatás is közösségi szinten valósul meg. Az EU esetében a politikai unió a közös kül- és biztonságpolitika létrehozását is magában foglalja.

politizálódás: (*politicization*) Politizálódásnak nevezzük azt a folyamatot, amikor a politikai diskurzus, a politikai viták és a politikai identitáskérdések egyre hangsúlyosabbá válnak az Európai Unióban, és hatással vannak az EU politikai és szakpolitikai rendszerére, működésére.

politológiai háromszög: A politika szó különböző aspektusainak leírására az angol nyelvben használt három különböző fogalmat jelenti, vagyis *politicsot*, a politika folyamatának konfliktusos, érték- és érdekalapú, vitatkozó, elsősorban politikai pártok által megjelenített világát; *policyt*: ebben az esetben szakpolitikát, ágazati vagy közpolitikát jelent; valamint a *polityt*, a politikai intézmények világát.

privilegizált kérelmezők: A semmisségi eljárás megindítására jogosultak elsődleges körébe tartozók. Ezek az intézmények sajátos státuszuknál fogva jogosultak az eljárás megindítására, így nem szükséges a megsemmisítéshez fűződő érdekeltységük bizonyítása. Ide tartoznak a tagállamok, az Európai Bizottság, a Tanács, valamint az Európai Parlament.

PSC-nagykövet: (*PBB-nagykövet*) A tagállamok Európai Unió melletti állandó képviseleteinek (uniós nagykövetségeinek) nagykövetségi rangú helyettes vezetői, akik a Politikai és Biztonsági Bizottságban képviselik országukat.

raportőr: (*jelentéstevő*) Az EP-képviselők egyik legfontosabb parlamenti szerepeikre. A raportőri megbízás azt jelenti, hogy az EP-képviselő egy szakpolitikai dosszié felelőssévé válik, feladata a témafelelős szakbizottság álláspontjának kidolgozása és megfogalmazása, illetve annak képviselete az EP plenáris ülésén. A raportőri szerep nemcsak a politikai csoportok alkuját jelzi, de azt is, hogy a képviselőt szakmailag alkalmasnak látják arra, hogy az adott bizottság számára kidolgozza a tervezetet, majd a módosító javaslatok beérkezése után elkészítse azt a végleges szöveget, amely a plenáris ülés elé kerül.

ratifikáció: Az arra meghatalmazott állami szerv (az úgynevezett illetékes hatóság) által kötött nemzetközi szerződés vagy kétoldalú megállapodás utólagos jóváhagyása a törvényhozás által. A ratifikációval az adott szerződést vagy megállapodást az ország jogszabályai közé iktatják, nemzeti nyelven a szövegét kihirdetik, és hatályba léptetik. Az Európai Unió alapító szerződéseinek módosítása – amelyeknek ratifikációja több tagállamban népszavazáshoz kötött – egyre többször ütközik ratifikációs problémákba.

Régiók Bizottsága: (*RB, Committee of the Regions, CoR*) Az Európai Unió tanácsadó intézménye, 1994 óta működik. Létrejöttét az 1980-as évek végén a regionális politika megerősödése és a szubszidiaritás elve kiterjesztésének igénye alapozta meg. A regionális és helyi érdekek uniós szintű bekapcsolódásának igényét nemcsak a Maastrichti Szerződés jelezte: azóta számos európai nagyváros és régió nyitott képviseleti irodát. A Régiók Bizottsága a helyi és regionális önkormányzatokat képviseli, és tanácsokat ad az új jogszabályokkal kapcsolatban. Az RB-nek 350 tagja van, akik helyi vagy regionális szinten megválasztott képviselők (például polgármesterek vagy régiók elnökei). Évente hat alkalommal jönnek el Brüsszelbe, hogy megvitassák a különféle jogszabályjavaslatokról kidolgozott véleményeiket, és az EU további fellépéseire vonatkozó állásfoglalásokat fogadjanak el.

rendes jogalkotási eljárás: (*ordinary legislative procedure*) Az uniós jogszabályok elfogadásához leggyakrabban alkalmazott döntéshozatali eljárás, amely 1992 óta együtdöntési eljárásként létezik, a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése óta rendes jogalkotási eljárás néven. A bonyolult eljárásban a Bizottság kezdeményezi a jogalkotást, a Tanács és az Európai Parlament több olvasatban tárgyalja a jogalkotási javaslatot, majd együttesen dönt annak sorsáról.

schengeni egyezmény: Az Európai Közösség jogi és intézményrendszeri keretén kívül öt tagállam (Belgium, Luxemburg, Hollandia, NSZK és Franciaország) 1985 júniusában aláírta a *schengeni egyezményt* az egymás közötti határellenőrzések teljes eltörléséről. A célkitűzéseket 1990-ig szerették volna megvalósítani, de a határidőt nem tudták tartani, így csak 1995-ben lépett hatályba, Portugália és Spanyolország csatlakozásával. Az Amszterdami Szerződés emelte be a schengeni *acquis*-t a közösségi vívmányok közé.

Schuman-terv: *Jean Monnet* elképzelései alapján *Robert Schuman* francia külügyminiszter által 1950. május 9-én előterjesztett javaslat, amely a szén- és az acélpár területén olyan főhatóság kialakítását javasolta, amely független a tagállami kormányoktól. Ez a terv volt a Montánunió és a mai értelemben vett európai integráció alapja.

semmisségi eljárás: Olyan eljárás, amelyben a Tanács, az Európai Bizottság vagy (egyes esetekben) az Európai Parlament, a tagállamok, valamint bizonyos feltételekkel az Európai Központi Bank, a Régiók Bizottsága, valamint a Számvevőszék és magánszemélyek is arra kérhetik az Európai Bíróságot, hogy vizsgálja meg az uniós intézmények és szervek által elfogadott jogi aktusok jogszerűségét, és adott esetben nyilvánítsa semmisnek azokat. Az ilyen keresetek egy része a Bírósághoz, más része a Törvényszékhez tartozik, függően attól, hogy ki a kereset benyújtója, illetve mely intézmény vagy szerv aktusának felülvizsgálatát kéri.

soros elnökség: A Tanács különféle testületeinek elnöki feladatait a tagállamok a féléves soros elnökségek rendszerében rotációs alapon látják el. A mindenkori soros elnökséget ellátó tagállam felelős az ülések előkészítéséért és levezetéséért, a tagállamok közti kompromisszumok előmozdításáért, valamint a megszülető döntések továbbviteléért az intézmény minden szintjén, a munkacsoportoktól a Miniszterek Tanácsáig. A Lisszaboni Szerződés 2009-ben vezette be az úgynevezett elnökségi triók rendszerét. Ezt azt jelenti, hogy a soros elnöki tisztelet betöltő tagállamok hármas csoportokban, úgynevezett elnökségi triókban

működnek együtt. A trió tagjai hosszú távú célokat jelölnek ki, és közös programot készítenek, amelyben meghatározzák azokat a területeket és lényeges kérdéseket, amelyekre a 18 hónapos időszak során kitüntetett figyelmet fordítanak.

spillover: (*átcsordulás*) A neofunkcionalista integrációelmélet központi tézise, hólabda-effektusként is szokták emlegetni. A spillover jelensége azt jelenti, hogy az integráció folyamatának indulásakor közösségi szintre emelt szakpolitikák működése automatikusan magával hozza majd más szakterületek közösségi szintre emelkedését. Így tehát a kezdeti lendület egyfajta automatizmussá teszi a közösségek kompetenciáinak bővülését, a tagállamok és azok szereplőinek egyre szorosabb kapcsolatát.

Stabilitási és Növekedési Paktum: 1997-ben létrehozott paktum, amelynek célja a tagállamok által folytatott költségvetési politikák szabályozása és a végrehajtás ellenőrzése. Túlzott deficit szankcionálható. 2004-ben megreformálták, rugalmasabbá tették a paktumot.

strukturális alapok: A regionális politika célkitűzéseinek a megvalósítását biztosító négy pénzügyi alap: Európai Regionális Fejlesztési Alap (*ERFA*), Európai Szociális Alap (*ESZA*), Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap Orientációs Szekciója, Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz. 2007-től csak az ERFA és az ESZA maradt meg, illetve a mezőgazdaság és a halászat finanszírozására létrejött az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap és az Európai Halászati Alap.

sui generis politikai rendszer: Egyedi, sajátos jellemzőkkel rendelkező politikai rendszer. Az Európai Unió politikai rendszere is ilyen.

szabadkereskedelmi övezet: Olyan nemzetközi gazdasági együttműködés, amelynek keretében a tagállamok egymás között felszámolják a vámokat és más kereskedelmi korlátozásokat, de az övezeten kívüli gazdasági egységekkel önálló kereskedelempolitikát folytatnak.

szabályozó állam: Amiatt, hogy az európai kormányzás fontos jellemzője a szabályozó, regulatív jellege, és az Európai Unió leginkább a szabályozási rezsimek kialakításában és fenntartásában aktív, ezért maga is egy szabályozó állam (lásd: MAJONE 2014).

szubszidiaritás: Először a Maastrichti Szerződésben deklarált formula szerint mindig a lehető legalacsonyabb szinteket illeti meg a döntéshozási jogkör. Így a szubszidiaritásnak megfelelően csak akkor kell közösségi szinten döntést hozni, ha nemzeti szinten nem lehetséges vagy kevésbé hatékony.

szupranacionális, hierarchikus centralizáció: Az európai kormányzás egyik típusa, ahol szupranacionális intézmények a tagállamokra nézve kötelező döntéseket hoznak.

szupranacionalizmus: Nemzetekfelettség; olyan nemzetközi együttműködés, amely során a részes államok szuverenitásuk egy részét közösen gyakorolják. Ilyen jellegű együttműködés során lehetséges a többségi döntés; a közös intézményrendszer a tagállamokra nézve kötelező döntéseket hozhat stb. A kormányköziség ellentéte.

szuverén adósságválság: Tagállamok egy része a gazdasági válság negatív hatásai következményeként (de már ezt megelőzően is a korábbi kedvezőtlen gazdasági helyzete miatt) az állam finanszírozása érdekében nagymértékű hitelfelvételre kényszerült, amely az állam-adósság exponenciális növekedésével járt.

tagállami érdekérvényesítés: A többszintű, európai kormányzási struktúrában a tagállam nemzeti érdekének megfogalmazását, artikulációját és érvényesítésének módját leíró fogalom.

tagjelölt: A csatlakozni kívánó országok különleges státusza, amelyet az Európai Tanácstól az Európai Bizottság véleménye alapján kaphat egy külső állam. A tagjelölt státusz nem biztosít automatikus jogot az európai uniós csatlakozásra.

támogatások cseréje: A Tanács (és az Európai Tanács) döntéshozatali rendszerét jellemző gyakorlat, amelynek keretében A tagállam támogatása B tagállam álláspontját illetően egy adott ügyben B tagállam támogatását eredményezi A tagállam álláspontját illetően egy másik ügyben.

tanácsi következtetések: (*Council conclusions*) A Miniszterek Tanácsa formációinak üléseit követően kibocsátott, az adott témakörben kialakított közös uniós álláspontot rögzítő nyilvános közlemény.

társjogalkotók: Az Unió közösségi és kormányközi szempontok egyensúlyára épülő döntéshozatali rendszerében az uniós jogszabályok elfogadása a társjogalkotó Európai Parlament és Tanács egyetértését kívánja.

társulás: Az Európai Unió olyan külső országgal kötött szerződésén alapuló kapcsolata, amely az EU és a társult ország között szorosabb együttműködést eredményez, és általában a teljes jogú tagság elérése irányába mutat. (Lásd: Európai Megállapodás)

technikai akadályok: Az egységes belső piac megvalósítása érdekében az 1985-ös fehér könyvben felsorolt felszámolandó akadálycsoport. Elsősorban azokat a szabályozási akadályokat értjük ide, amelyek a belső piac megvalósítása előtt eltérő voltak következtében megakadályozták az áruk szabad áramlását a tagállamok között.

Tindemans-jelentés: *Leo Tindemans* korábbi belga miniszterelnök nevéhez fűződő jelentés 1976-ban, amelynek feladata az Európai Közösség fejlesztési irányainak meghatározása volt. Ebben javaslatot tett a Bizottság és a Parlament átalakítására, új közösségi szakpolitikák elindítására, illetve régiók megerősítésére. Tindemans említést tett arról is, hogy a jövőben lehetővé kellene tenni, hogy ne minden tagállam vegyen részt minden közösségi politikában, amivel előrevetítette a többsebességű Európa forgatókönyvét.

többsebességű Európa: Azt jelenti, hogy a felkészültebb tagállamok csoportjai gyorsabban, mások lassabban haladhatnak az integráció továbbfejlődésének útján. (Lásd: differenciált integráció)

többszintű kormányzás: Úgynevezett *hibrid* integrációelmélet, amely szerint nem lehet kizárólagosnak tekinteni sem a tagállamok, sem pedig a közösségi érdekek szerepét az integráció fejlődésében. Központi tézise, hogy a tagállami szint két irányban ad át kompetenciákat: egyrészt *felad* politikaterületeket az Európai Közösségek szupranacionális szintjére, másrészt *lead* bizonyos feladatokat a tagállamok alatti, szubnacionális szereplőknek.

Törvényszék: (*General Court*) Eredetileg 1989-ben hozták létre – akkor még Elsőfokú Bíróság (*Court of First Instance*) néven – azzal a céllal, hogy a megnövekedett ügyszámra tekintettel tehermentesítse a Bíróságot. Neve a Lisszaboni Szerződéssel változott meg. Hatáskörébe eredendően a semmisség megállapítása iránti eljárások és a mulasztási eljárások egy része, az Unió intézményei és szervei, valamint alkalmazottai által okozott kár megtérítése iránti eljárások, az Európai Unió Szellemi Tulajdoni Hivatala, illetve a Növényfajta-hivatal határozataival szembeni keresetek, valamint az uniós intézmények és azok alkalmazottai közötti munkajogi jogviták tartoztak. Jelenleg a Törvényszéknek 47 tagja van, de ez fokozatosan 56-ra emelkedik majd. Elnökét a bírák maguk közül választják, hároméves időszakra.

Transzatlanti Kereskedelmi és Beruházási Partnerség: (*Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP*) Tervezett szabadkereskedelmi megállapodás az Amerikai Egyesült Államok és az Európai Unió között, amelyről 2013 óta tárgyalnak a résztvevő felek. Létrejött a világ legnagyobb szabadkereskedelmi övezetét hozná létre.

trojka: A gazdasági és pénzügyi válságkezelésben az Európai Bizottságból, Európai Központi Bankból és a Nemzetközi Valutaalaphól álló hármas fogatra használt elnevezés.

uniós állampolgárság: A Maastrichti Szerződés 8. cikke által bevezetett fogalom, amely az egyén és az Unió közötti közvetlen kapcsolatot teremtette meg az addicionális állampolgárság létrehozásával: az uniós állampolgárság a nemzeti állampolgárság mellett létező kategória.

valódi gazdasági és monetáris unió: (*valódi GMU*) A Maastrichti Szerződés alapján létrehozott gazdasági és monetáris unió (GMU) kiteljesítése, amely nemcsak az akkor létrehozott monetáris uniót, hanem az eurózonatagok gazdasági unióját is magában foglalja. Az EU egyik jelenlegi célkitűzése a valódi GMU megvalósítása, amelynek része a fiskális unió, a bankunió, a közös gazdasági kormányzás és végső soron a politikai unió megvalósítása is. Ez utóbbiak megvalósítása a tagállamok szuverenitásának nagymértékű átruházását kívánna meg.

vámunió: Olyan határokon átívelő gazdasági együttműködés, amely azon túl, hogy felszámolja a belső vámokat és más kereskedelmi korlátozásokat, külső országokkal szemben egységes vámhatárt alakít ki, tehát közös nemzetközi kereskedelempolitikát folytat.

végrehajtó ügynökség: (*executive agencies*) Az európai ügynökségek egyik típusa. Minden végrehajtó ügynökség egy-egy Főigazgatósághoz (DG) tartozik, annak egy-egy kiemelt feladatát támogatja. Jelenleg 6 ilyen ügynökség működik az EU-ban. Ilyen volt például a Szerbia, Koszovó, Montenegró és Macedónia számára folyósított támogatás lebonyolításával

megbízott ügynökség (*European Agency for Reconstruction, EAR*), amely 2000 és 2008 között működött. Végrehajtó ügynökség a Kutatási Végrehajtó Ügynökség (*Research Executive Agency, REA*) is, amely a *Horizont 2020* kutatási programok végrehajtását bonyolítja, s ezzel a Kutatási és Innovációs Főigazgatóság munkáját segíti.

ventotenei nyilatkozat: Az ellenállási mozgalmak Európa-koncepcióinak leghíresebbike, az olasz *Altiero Spinelli* (1907–1986) és *Ernesto Rossi* (1897–1967) írta Mussolini börtönében az olasz Ventotene börtönszigetén 1941-ben. Az európai föderáció létrehozását szorgalmazza a háború után.

vészfékmechanizmus: A Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével a tanácsi minősített többségű döntéshozatalban bevezetett lehetőség, amely szerint a tagállamoknak bizonyos területeken lehetőségük van arra, hogy a vétó jogával éljenek.

zöld könyv: A Bizottság által fontosabb szabályozási témakörökben kibocsátott, az intézmény által mérlegelt alternatív szabályozási megoldásokat bemutató, a külső konzultációt szolgáló nyilvános közlemények.

Felhasznált irodalom

2003. évi népszavazás (2003). Elérhető: www.valasztas.hu/nepszav03/hu/index.html (A letöltés időpontja: 2018. 07. 27.)
- 20 years of the Committee on European Affairs (2012). Editor in chief: JUHÁSZ, László. Editors: TAMÁS, Csaba Gergely – JÁRADI, Judit – DÓCZY, Zsuzsánna. (s. l.), Hungarian National Assembly. Elérhető: www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_szerv=&p_fome-nu=11&p_almenu=13&p_ckl=39&p_biz=A340&p_rec=&p_egys=&p_nyelv=EN (A letöltés időpontja: 2019. 10. 22.)
- A commission report-card (2009). *The Economist*, 24 September 2009. Elérhető: www.economist.com/node/14505501 (A letöltés időpontja: 2018. 07. 27.)
- ÁGH Attila (2006): *Magyarország az Európai Unióban. Az aktív Európa-politika kezdetei*. BKF-tan-könyvek. Budapest, Századvég.
- ÁGH, Attila – KAISER, Tamás – KOLLER, Boglárka eds. (2014): *10 Years After. Multilevel-Governance and Differentiated Integration in the EU*. Budapest, Blue Ribbon Research Centre, King Sigismund Business School.
- AHTISAARI, Martti – FROWEIN, Jochen – OREJA, Marcelino (2000): *Report*. Adopted in Paris on 8 September 2000.
- A Lehet Más a Politika! európai parlamenti választási programja* (2019). Elérhető: https://lehetmas.hu/wp-content/uploads/2019/03/Ep-program_2019.pdf (A letöltés időpontja: 2019. 07. 03.)
- Állami Számvevőszék (2011): *Tájékoztató az európai uniós támogatások 2010. évi felhasználásának ellenőrzéséről*. 1123 J/5029, 2011. november.
- A magyar elnökség eredményeinek rövid összefoglalója* (2011). Elérhető: <http://eu.kormany.hu/a-magyar-elnokseg-eredmenyeinek-rovid-osszefoglaloja> (A letöltés időpontja: 2018. 07. 27.)
- A magyar elnökség prioritásai és programja* (2011). Elérhető: www.eu2011.hu/hu/magyar-elnokseg-prioritasai (A letöltés időpontja: 2018. 07. 27.)
- ANDERSON, Benedict (1991): *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Revised edition. London – New York, Verso.
- ANDOR, László (2014): *Halftime Summary*. Brussels, European Commission. Elérhető: http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/andor/documents/halftime-summary-barrosoi_en.pdf (A letöltés időpontja: 2018. 07. 27.)
- ARATÓ Krisztina (2001): *Szociális párbeszéd az Európai Unióban*. Budapest, Rejtjel Kiadó.
- ARATÓ Krisztina (2005): A civil szervezetek és az Európai Unió. *Civil Szemle*, 2. évf. 4. sz. 102–131.
- ARATÓ, Krisztina (2009): Sobering After a „Grim Wedding” – A Realistic Evaluation of Hungary’s Accession to the European Union. In ARATÓ, Krisztina – KANIÓK, Petr eds.: *Euroscepticism and European Integration*. Zagreb, CPI. 97–117.
- ARATÓ Krisztina (2016a): Az Európai Unió és a tagállami demokráciák védelme. In SIPOS Balázs – SZATMÁRI Péter szerk.: *Sokszínű politikatudomány. Bayer József 70. születésnapjára*. Budapest, L’Harmattan Kiadó. 141–150.
- ARATÓ, Krisztina (2016b): Pros and Cons in the Brexit Campaign: What do They Tell Us About the European Union? *ELTE Law Journal*, 2016/1. 49–72.

- ARATÓ Krisztina – BÓKA János – KOLLER Boglárka – MOLNÁR Anna – NYIKOS Györgyi – RAFFAI Katalin – SZEGEDI László – VARGA András (2016): *Közigazgatási szakvizsga, általános közigazgatási ismeretek, V. modul: Az Európai Unió szervezete, működése és jogrendszere*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- ARATÓ Krisztina – KOLLER Boglárka (2013): *Képzelt Európa*. Budapest, Balassi Kiadó.
- ARATÓ Krisztina – KOLLER Boglárka (2015a): *Európa utazása. Integrációtörténet*. Budapest, Gondolat Kiadó.
- ARATÓ Krisztina – KOLLER Boglárka (2015b): Magyarország és az Európai Unió. In KÖRÖSÉNYI András szerk.: *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest, Osiris Kiadó. 377–399.
- ARATÓ Krisztina – KOLLER Boglárka (2016): EU: válságdiagnózis és lehetséges terápia. *Létünk*, 46. évf. 2. sz. 57–86.
- ARATÓ, Krisztina – VARGA, András (2015): An Obligation or an Opportunity? Safeguarding Democracy in the European Union. In TÓTH, Csaba – MIKECZ, Dániel eds.: *Member State Violation Against Democratic Principles – What Can the EU Do?* Brussels–Budapest, European Liberal Forum – Republikon Institute. 42–74.
- ARISZTOTELÉSZ (1969): *Politika*. Budapest, Gondolat Kiadó.
- A Schuman-nyilatkozat – 1950. május 9.* (s. a.). Elérhető: https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_hu (A letöltés időpontja: 2018. 07. 28.)
- A szubszidiaritás elve érvényesülésének uniós és hazai szabályozása* (2018). Budapest, Országgyűlés. Elérhető: www.parlament.hu/szubszidiaritassvizsgalat (A letöltés időpontja: 2018. 07. 31.)
- A tagok és a csoportok* (s. a.). Brüsszel, EGSZB. Elérhető: www.eesc.europa.eu/hu/members-groups (A letöltés időpontja: 2018. 07. 29.)
- Átláthatósági nyilvántartás* (s. a.). Brüsszel, Átláthatósági Nyilvántartás Közös Titkársága. Elérhető: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do> (A letöltés időpontja: 2018. 07. 31.)
- ATTINÁ, Fulvio (1990): The Voting Behaviour of the European Parliament Members and the Problem of Europarties. *European Journal of Political Research*, Vol. 18, No. 5. 557–579. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1990.tb00248.x>
- Az Egyesült Királyságban található uniós ügynökségek áthelyezése* (2018). Brüsszel, Európai Tanács. Elérhető: www.consilium.europa.eu/hu/policies/relocation-london-agencies-brexite/ (A letöltés időpontja: 2018. 07. 31.)
- Az európai jog alkalmazása: az Európai Jogi Szaktanácsadói Hálózat működése* (2016). Elérhető: <http://mia.birosag.hu/20140123/tortenet>. (A letöltés időpontja: 2018. 07. 27.)
- Az európai ombudsman szerepe.* (s. a.). Strasbourg, Európai Ombudsman Hivatala. Elérhető: www.ombudsman.europa.eu/hu/our-strategy/home/hu (A letöltés időpontja: 2019. 07. 24.)
- Az Európai Unió jogának alkalmazása: az előzetes döntéshozatali eljárások kezdeményezésének tapasztalatai elnevezésű joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye* (s. a.). Elérhető: http://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/az_europai_unio_joganak_alkalmazasa.pdf (A letöltés időpontja: 2018. 07. 27.)
- Az Európai Unió Tanácsa (2017a): *A 2020 utáni kohéziós politika területén alkalmazandó szinergiák és egyszerűsítés: a Tanács következtetéseket fogadott el*. Elérhető: www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2017/11/15/council-conclusions-on-synergies-and-simplification-for-cohesion-policy-post-2020/ (A letöltés időpontja: 2019. 07. 15.)
- Az Európai Unió Tanácsa (2017b): *Európa fenntartható jövője: Az EU lépései a 2030-ig tartó időszakra vonatkozó fenntartható fejlesztési menetrend nyomán*. Elérhető: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10370-2017-INIT/en/pdf> (A letöltés időpontja: 2019. 07. 15.)

- Az Európai Unió Tanácsa (2018): *A 2020 utáni kohéziós politika végrehajtása és alkalmazása: a Tanács következtetéseket fogadott el a témában*. Elérhető: www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2018/04/12/delivery-and-implementation-of-cohesion-policy-post-2020-council-adopts-conclusions/ (A letöltés időpontja: 2019. 07. 15.)
- Az Európai Unió tisztviselőinek személyzeti szabályzata (1962). Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:01962R0031-20140501&from=HU> (A letöltés időpontja: 2019. 07. 15.)
- Az európai zászló (s. a.). Elérhető: https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/flag_hu (A letöltés időpontja: 2018. 07. 31.)
- Az EU ügynökségei és más szervei (s. a.). Brüsszel, Európai Bizottság. Elérhető: https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies_hu (A letöltés időpontja: 2018. 07. 30.)
- Az MSZP programja a 2019-es európai parlamenti választásra (2019). Elérhető: <https://mszp.hu/dokumentumok> (A letöltés időpontja: 2019. 06. 18.)
- Az uniós ügyek magyarországi kormányzati koordinációjáról (s. a.). Elérhető: <http://eu.kormany.hu/az-unios-ugyek-magyarorszag-i-korm-koordinacioja> (A letöltés időpontja: 2018. 07. 28.)
- BADIE, Bertrand – SMOUTS, Marie-Claude (1998): *A visszájára forduló világ. A nemzetközi színtér szociológiája*. Budapest, Aula Kiadó.
- BALÁZS Péter (2005): *Az Európai Unió külpolitikája és a magyar–EU kapcsolatok áttekintése*. Budapest, Complex Kiadó.
- 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 Közhasznú Alapítvány – BCE Politikatudományi Intézet. 437–456.
- BALLAI Vince (2009): Feltámadhat Gyurcsány hamvába holt ötlete Brüsszelben. *Origo*, 2009. 03. 19. Elérhető: www.origo.hu/itthon/20090318-gyurcsany-valsagkezelesi-javaslatai-es-az-europa-tanacs-soros-ulese.html (A letöltés időpontja: 2018. 07. 28.)
- BARROSO, José Manuel (2012): *Az Unió helyzete*. 2012. évi beszéd. Elérhető: www.europa.eu/rapid/press-release/speech-12-596-hu.htm (A letöltés időpontja: 2019. 07. 15.)
- BÁTORY Ágnes – HUSZ Dóra (2006): Az első magyarországi európai parlamenti választások. In HEGEDŰS István szerk.: *A magyarok bemenetele. Tagállamként a bővülő Európai Unióban*. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány – Budapesti Corvinus Egyetem. 181–215.
- BAUME, Maïa de la (2018): MEPs vote to shrink European Parliament after Brexit. *Politico*, 23 Jan. 2018. Elérhető: www.politico.eu/article/meps-vote-to-shrink-european-parliament-after-brex-it/ (A letöltés időpontja: 2018. 05. 25.)
- Bemutakozik az FRA (s. a.). Bécs, Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (European Union Agency for Fundamental Rights). Elérhető: <https://fra.europa.eu/hu> (A letöltés időpontja: 2018. 01. 30.)
- BENCZES István (2011): Az európai gazdasági kormányzás előtt álló kihívások. A hármas tagadás lehetetlensége. *Közgazdasági Szemle*, 58. évf. 9. sz. 759–774.
- BÍRÓ-NAGY András (2015): Közép-európai EP-képviselők és szerepeik. Viselkedési stratégiák az Európai Parlamentben. *Politikatudományi Szemle*, 24. évf. 2. sz. 89–119.
- BÍRÓ-NAGY András (2016): Közép-európai EP-képviselők karrierútjai. Politikai tapasztalat és karrierambíciók az Európai Parlamentben. *Politikatudományi Szemle*, 25. évf. 1. sz. 101–120.
- BÍRÓ-NAGY András (2018): *Integráció Európába. Közép-európai képviselők az Európai Parlamentben*. Budapest, Gondolat Kiadó – MTA TK PTI.

- „Biztonságos Európát, szabad Magyarországot!” *A Jobbik 2019-es európai parlamenti választási programja* (2019). Elérhető: www.jobbik.hu/biztonsagos-europat-szabad-magyarorszagot-ep-valasztasi-program-2019 (A letöltés időpontja: 2019. 07. 03.)
- BOGDANOR, Vernon szerk. (2001): *Politikatudományi enciklopédia*. Budapest, Osiris Kiadó.
- BOISSIEU, Pierre – CLOOS, Jim – CHRISTOFFERSEN, Poul Skytte – MIDDELAAR, Luuk – KELLER-NOËLLET, Jacques – MILTON, Guy – ROGER, Christine – BLANCHET, Thérèse – GALLOWAY, David – GILLISSEN, André (2015): *National Leaders and the Making of Europe. Key Episodes in the Life of the European Council*. London, John Harper Publishing.
- BÓKA Éva (2001): *Az európai egység gondolat fejlődéstörténete*. Budapest, Napvilág Kiadó.
- BÖRZEL, Tanja (2010): European Governance: Negotiation and Competition in the Shadow of Hierarchy. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 48, No. 2. 191–219. DOI: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-5965.2009.02049.x>
- BULMER, Simon J. (1998): New Institutionalism and the Governance of the Single European Market. *Journal of European Public Policy*, Vol. 5, No. 3. 365–386. DOI: <https://doi.org/10.1080/135017698343875>
- BURAS, Piotr (2017): Europe and its Discontents: Poland’s Collision Course with the European Union. *European Council for Foreign Relations*, 7 September 2017. Elérhető: www.ecfr.eu/publications/summary/europe_and_its_discontents_polands_collision_course_with_the_eu_7220 (A letöltés időpontja: 2018. 07. 31.)
- BURGESS, Michael (2004): Federalism. In WIENER, Antje – DIEZ, Thomas eds.: *European Integration Theory*. Oxford – New York, Oxford University Press. 25–42.
- BURGESS, Michael (2006): *Comparative Federalism. Theory and Practice*. Abingdon – New York, Routledge.
- Cabinet Office of the Prime Minister – MTI (2018): *The Sargentini Report is a Soros Report*. Elérhető: www.kormany.hu/en/the-prime-minister/news/the-sargentini-report-is-a-soros-report (A letöltés időpontja: 2018. 07. 31.)
- CARPENTIER, Laurent (2014): Tibor Navracsics, non-commissaire européen à la culture. *Le Monde*, le 8 Déc 2014. Elérhető: www.lemonde.fr/culture/article/2014/12/08/tibor-navracsics-non-commissaire-europeen-a-la-culture_4536282_3246.html (A letöltés időpontja: 2018. 07. 27.)
- CEPOL: *Tevékenység, jövőkép és értékek* (s. a.). Budapest, Az Európai Unió Bűnüldözési Képzési Ügynöksége. Elérhető: www.cepol.europa.eu/hu (A letöltés időpontja: 2018. 07. 30.)
- CHECKEL, Jeffrey T. – KATZENSTEIN, Peter J. (2009): *European Identity*. New York, Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511806247>
- CIE (1999): *First Report on Allegations Regarding Fraud, Mismanagement and Nepotism in the European Commission*. Brussels, Committee of Independent Experts. Elérhető: www.ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/rep_sages_1_en.pdf (A letöltés időpontja: 2018. 07. 31.)
- CINI, Michelle – PÉREZ-SOLÓRZANO BORRAGÁN, Nieves (2016): *European Union Politics*. 5th edition. Oxford – New York, Oxford University Press.
- Committee of the Regions (2009). Luxembourg, CVCE. Elérhető: www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/d5906df5-4f83-4603-85f7-0cab24b9fe1/5a7eb176-2133-4e37-8258-a05080d9c277 (A letöltés időpontja: 2018. 07. 29.)
- CONWAY, Gerard (2011): Recovering a Separation of Powers in the European Union. *European Law Journal*, Vol. 17, No. 3. 304–322. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2011.00552.x>
- Copernicus (s. a.). Brussels, European Commission. Elérhető: www.copernicus.eu/en/about-copernicus (A letöltés időpontja: 2018. 07. 31.)

- CORBETT, Richard (2000): Academic Modelling of the Codecision Procedure: A Practitioner's Puzzled Reaction. *European Union Politics*, Vol. 1, No. 3. 373–381.
- CORBETT, Richard – JACOBS, Francis – SHACKLETON, Michael (2011): *The European Parliament*. 8th edition. London, John Harper Publishing.
- CRISP, James (2014): MEP from party led by racist could save Farage's EFDD. *Euractiv.com*, 2014. 10. 20. Elérhető: www.euractiv.com/sections/eu-priorities-2020/mep-party-led-racist-could-save-farages-efdd-309336 (A letöltés időpontja: 2018. 05. 25.)
- CROMBEZ, Christophe (2000): Institutional Reform and Co-Decision in the European Union. *Constitutional Political Economy*, Vol. 11, No. 1. 41–57.
- CZETI András (2014): Magyar jelenlét az Európai Unió intézményeiben. In MARJÁN Attila szerk.: *Magyarország első évtizede az Európai Unióban 2004–2014*. Budapest, Nemzeti Közszerzési Egyetem, Nemzetközi Intézet. 183–195.
- Csatlakoztunk az ALDE-hez (2019). Elérhető: www.facebook.com/momentum.mozgalom/videos/csatlakoztunk-az-alde-hoz/320608215189209/ (A letöltés időpontja: 2019. 07. 03.)
- CSINK Lóránt (2014): *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*. Budapest, Pázmány Press.
- DE NEVE, Jan-Emmanuel (2007): The European Union? How Differentiated Integration is Reshaping the EU? *Journal of European Integration*, Vol. 29, No. 4. 503–521. DOI: <https://doi.org/10.1080/07036330701502498>
- DE WILDE, Pieter – LEUPOLD, Anna – SCHMIDTKE, Henning eds. (2018): *The Differentiated Politicization of European Governance*. West European Politics Series. London, Routledge.
- DELORS, Jacques (1985): *Bulletin of the European Communities*. Speech in Luxembourg, 9 September 1985. Elérhető: www.cvce.eu/content/publication/2001/10/19/423d6913-b4e2-4395-9157-fe70b3ca8521/publishable_en.pdf (A letöltés időpontja: 2019. 07. 03.)
- DELORS, Jacques (2013): A Közösség és a nemzetközi kötelezettségei. Európai Parlament, Strasbourg, 1990. január 17. In DELORS, Jacques: *Az új európai összhang*. Budapest, L'Harmattan Kiadó.
- DIEZ, Thomas – WIENER, Antje (2004): Introducing the Mosaic of Integration Theory. In WIENER, Antje – DIEZ, Thomas eds.: *European Integration Theory*. Oxford – New York, Oxford University Press.
- DINAN, Desmond (2014): *Europe Recast: A History of European Union*. 2nd edition. London, Red Globe Press.
- D. TÓTH Balázs – ENYEDI Krisztián – HALMAI Gábor – NÉMETH Attila – POLGÁRI Eszter – SÓLYOM Péter (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 Kiadó.
- DUNAY Pál (2006): A külpolitika esélyei a hármas prioritás megvalósulása után. In HEGEDŰS István szerk.: *A magyarok bemenetele. Tagállamként a bővülő Európai Unióban*. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány – Budapesti Corvinus Egyetem. 381–411.
- EASA (s. a.). Köln, European Union Aviation Safety Agency. Elérhető: www.easa.europa.eu/ (A letöltés időpontja: 2018. 07. 31.)
- EBA (s. a.). London, European Banking Authority. Elérhető: www.eba.europa.eu/ (A letöltés időpontja: 2018. 06. 30.)
- ECA (s. a.). Luxembourg, European Court of Auditors. www.eca.europa.eu/en/Pages/ecadefault.aspx (A letöltés időpontja: 2018. 07. 31.)
- EEA (s. a.). Kopenhagen, Európai Környezetvédelmi Ügynökség. Elérhető: www.eea.europa.eu/hu (A letöltés időpontja: 2018. 07. 31.)

- EEAS (s. a.): *Közös jövőkép, közös fellépés: erősebb Európa. Globális stratégia az Európai Unió kül- és biztonságpolitikájára vonatkozóan*. Brussels, European External Action Service. Elérhető: www.europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_hu_version.pdf (A letöltés időpontja: 2019. 07. 15.)
- EFSA (s. a.). Parma, European Food Safety Authority. Elérhető: www.efsa.europa.eu/ (A letöltés időpontja: 2018. 07. 31.)
- EIB (s. a.). Luxembourg, European Investment Bank. Elérhető: www.eib.org/en/about/index.htm (A letöltés időpontja: 2018. 07. 30.)
- EIT (s. a.). Brussels, European Institute of Invention and Technology. Elérhető: <https://eit.europa.eu/> (A letöltés időpontja: 2018. 07. 30.)
- EIOPA (s. a.). Frankfurt am Main, European Insurance and Occupational Pensions Authority. Elérhető: <https://eiopa.europa.eu/> (A letöltés időpontja: 2018. 07. 30.)
- ELI-ALPS Kutatóintézet (s. a.). Szeged, Szegedi Tudományegyetem. Elérhető: www.u-szeged.hu/eli-alps (A letöltés időpontja: 2018. 07. 30.)
- EMMANOULIDIS, Janis A. (2013): *Strategic Options for Europe's Future*. New Pact for Europe: First report, December 2013. Brussels, The King Baudouin Foundation – The Bertelsmann Stiftung – The European Policy Centre. Elérhető: www.newpactforeurope.eu/documents/1st_report_new_pact_for_europe.pdf?m=1389892848 (A letöltés időpontja: 2018. 02. 10.)
- ENCJ (s. a.). Brussels, European Network of Councils for the Judiciary. Elérhető: www.encj.eu/ (A letöltés időpontja: 2018. 07. 27.)
- ENYEDI Zsolt – BENOIT, Kenneth (2011): Kritikus választás 2010. A magyar pártrendszer átrendeződése a bal–jobb dimenzióban. In ENYEDI Zsolt – SZABÓ Andrea – TARDOS Róbert szerk.: *Új képlet. A 2010-es választások Magyarországon*. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány. 17–42.
- EPACA. *Code of Conduct* (s. a.). Brussels, European Public Affairs Consultancies' Association. Elérhető: <https://epaca.org/code-of-conduct/> (A letöltés időpontja: 2018. 07. 27.)
- EPP (2017): *Prime Minister Orbán to Comply with EU Laws and EPP Values Following Meeting with EPP Presidency*. Brussels, European People's Party. Elérhető: www.epp.eu/press-releases/prime-minister-orban-to-comply-with-eu-laws-and-epp-values-following-meeting-with-epp-presidency/ (A letöltés időpontja: 2018. 07. 27.)
- ESA and the EU (2017). Paris, European Space Agency. Elérhető: www.esa.int/About_Us/Welcome_to_ESA/ESA_and_the_EU2 (A letöltés időpontja: 2018. 07. 31.)
- ESMA (s. a.). Paris, European Securities and Markets Authority. Elérhető: www.esma.europa.eu/ (A letöltés időpontja: 2018. 07. 30.)
- ESRB (s. a.). Frankfurt am Main, European Systemic Risk Board. Elérhető: www.esrb.europa.eu/home/html/index.en.html (A letöltés időpontja: 2018. 07. 30.)
- Establishing an EU Mechanism on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights (2016). *Legislative Train*, 2016/12. 1–4. Elérhető: www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-area-of-justice-and-fundamental-rights/file-eu-mechanism-on-democracy-the-rule-of-law-and-fundamental-rights/12-2016 (A letöltés időpontja: 2018. 01. 30.)
- EUIPO (s. a.). Alicante, Európai Unió Szellemi Tulajdoni Hivatala. Elérhető: <https://euiipo.europa.eu/ohimportal/hu> (A letöltés időpontja: 2018. 07. 31.)
- Eurobarometer 61* (2004). Strasbourg, European Parliament. Elérhető: www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/be-heard/eurobarometer (A letöltés időpontja: 2018. 07. 27.)

- Eurobarometer 62* (2004). Strasbourg, European Parliament. Elérhető: www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/be-heard/eurobarometer (A letöltés időpontja: 2018. 07. 27.)
- Eurobarometer 70* (2009). Strasbourg, European Parliament. Elérhető: www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/be-heard/eurobarometer (A letöltés időpontja: 2018. 07. 27.)
- Eurobarometer 82* (2016). Strasbourg, European Parliament. Elérhető: www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/be-heard/eurobarometer (A letöltés időpontja: 2018. 07. 27.)
- Eurobarometer 88* (2017). Strasbourg, European Parliament. Elérhető: www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/be-heard/eurobarometer (A letöltés időpontja: 2018. 07. 27.)
- Eurobarometer 89* (2018). Strasbourg, European Parliament. Elérhető: www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/be-heard/eurobarometer (A letöltés időpontja: 2018. 07. 27.)
- Eurobarometer 90* (2018). Strasbourg, European Parliament. Elérhető: www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/be-heard/eurobarometer (A letöltés időpontja: 2018. 07. 27.)
- Eurofound (s. a.). Dublin, Eurofound. Elérhető: www.eurofound.europa.eu/hu (A letöltés időpontja: 2018. 07. 30.)
- Eurojust (s. a.). Hága, Eurojust. Elérhető: <http://eurojust.europa.eu/pages/languages/hu.aspx> (A letöltés időpontja: 2018. 07. 31.)
- Európai Bíróság (2013): *Éves jelentés 2012*. Luxembourg, az Európai Unió Bírósága.
- Európai Bíróság (2018): *Fifth Activity Report of the panel provided for by Article 255 of the Treaty on the Functioning of the European Union*. Elérhető: https://curia.europa.eu/jcms/jcms/P_64268/en/ (A letöltés időpontja: 2018. 06. 24.)
- Európai Bíróság (2019): *Az Európai Unió Bíróságának 2018. évi éves jelentése*. Elérhető: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-06/_ra_2018_hu.pdf (A letöltés időpontja: 2019. 07. 15.)
- Európai Bizottság (2006): *Zöld Könyv az Európai Átláthatósági Kezdeményezésről*. Brüsszel, 2006. 05. 03. COM(2006) 194 végleges.
- Európai Bizottság (2014): *A Bizottság közleménye a „Minden embernek joga van a vízhez és a megfelelő higiénés körülményekhez! A víz közjő, nem árucikk!” európai polgári kezdeményezésről*. Brüsszel, 2014. 03. 19. COM(2014) 177 final. Elérhető: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/HU/1-2014-177-HU-F1-1.Pdf> (A letöltés időpontja: 2018. 07. 27.)
- Európai Bizottság (2017): *Fehér könyv Európa jövőjéről. A 27 tagú EU útja 2025-ig – Gondolatok és forgatókönyvek*. Brüsszel, 2017. 03. 01. COM(2017) 2025. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/feher_konyv_europa_jovojerol_hu.pdf (A letöltés időpontja: 2018. 07. 27.)
- Európai Bizottság (2018): *Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről*. Brüsszel, 2018. 05. 02. COM(2018) 324 final – 2018/0136 (COD).
- Európai Parlament (2018): *Jelentés a Tanácsot az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke (1) bekezdésének megfelelően az Unió alapértékeinek Magyarország általi súlyos megsértése egyértelmű veszélyének megállítására felszólító javaslatról*. Brüsszel, 2018. 07. 04. 2017/2131(INL) Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság. Előadó: Judith Sargentini.
- Európai parlamenti képviselők választása 2019 – mandátumok* (2019). Budapest, Nemzeti Választási Iroda. Elérhető: www.valasztas.hu/mandatumok_ep2019 (A letöltés időpontja: 2019. 07. 03.)
- Európai Tanács (2008): *Az Európai Tanács elnökségi következtetések, Brüsszel, 2008. december 12. 17271/1/08 REV 1, CONCL 5*. Elérhető: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/HU/ec/104711.pdf (A letöltés időpontja: 2019. 07. 15.)

- European Commission (2001): *European Governance. A White Paper*. COM(2001) 428 final. (2001/C 287/01.)
- European Commission (2004): *Report from the Commission. Hungary*. Report prepared in accordance with Article 104(3) of the Treaty. Brussels, 12 May 2004. SEC(2004) 578 final.
- European Commission (2005): *The Commission's contribution to the period of reflection and beyond: Plan-D for Democracy, Dialogue and Debate*. Brussels, 13 October 2005. COM(2005) 494 final.
- European Commission (2008): *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: European agencies – The way forward*. SEC(2008) 323.
- European Commission (2010): *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, 8 Dec 2010. COM(2010) 715.
- European Commission (2011): *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions an EU framework for national roma integration strategies up to 2020*. COM(2011) 0173 final.
- European Commission (2012): *European Commission launches accelerated infringement proceedings against Hungary over the independence of its central bank and data protection authorities as well as over measures affecting the judiciary*. Strasbourg, European Commission Press Release. Elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-24_en.htm (A letöltés időpontja: 2018. 01. 30.)
- European Commission (2014): *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: A new EU Framework to strengthen the Rule of Law*. COM(2014) 158.
- European Commission (2016): *Proposal for an Interinstitutional Agreement on a mandatory Transparency Register*. Brussels, 28. Sep 2016. COM(2016) 627 final.
- European Commission (2017a): *Report from the Commission, Monitoring the Application of European Union Law. 2016 Annual Report*. COM(2017) 370 final. Elérhető: https://ec.europa.eu/info/publications/2016-commission-report-monitoring-application-eu-law-34th_en (A letöltés időpontja: 2018. 06. 24.)
- European Commission (2017b): *Protection of the European Union's Financial Interests – Fight Against Fraud. Annual Report 2016*. Brussels, 7 Aug, 2017. COM(2017) 383 final. Elérhető: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/1_act_part1_v2_en.pdf (A letöltés időpontja: 2018. 06. 24.)
- European Commission (2019): *Statistical Bulletin – HR – July 2019*. Elérhető: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/organisational-structure/commission-staff_en#statistical-bulletin-with-more-figures-on-staff (A letöltés időpontja: 2019. 07. 15.)
- European Council (1993): *Conclusions of the Presidency*. Copenhagen, 21–22 June 1993. SN 180/1/93 REV 1.
- European Flag* (s. a.). Strasbourg, Council of Europe. Elérhető: www.coe.int/en/web/documents-records-archives-information/european-flag (A letöltés időpontja: 2018. 07. 27.)
- European Governance (2001): *White Paper*. Brussels, 25 July 2001. COM(2001) 428 final.
- Európai Parlament és Tanács (2017): *Javaslat: Az Európai Parlament és a Tanács irányelve az emberi fogyasztásra szánt víz minőségéről (átdolgozás)*. Brüsszel, 2018. 02. 01. COM(2017) 753 final. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1517933003799&uri=CELEX:52017PC0753> (A letöltés időpontja: 2018. 07. 27.)
- „Európa, maradjunk!” *A Demokratikus Koalíció európai parlamenti választási programja* (2019). Elérhető: <https://dkp.hu/uploads/docs/10/176/dk-ep-program-fuzet-web.pdf> (A letöltés időpontja: 2019. 07. 03.)

- European Parliament (2013): *REPORT 25 June 2013 PE 508.211v04-00 A7-0229/2013 on the situation of fundamental rights: standards and practices in Hungary (pursuant to the European Parliament resolution of 16 February 2012) [2012/2130(INI)]*. Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs. Rapporteur: Rui Tavares.
- European Parliament (2017): *Report on a proposal calling on the Council to determine, pursuant to Article 7(1) of the Treaty on European Union, the existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded [2017/2131(INL)]*.
- European Parliament (2018): *Állásfoglalási Indítvány 13.4.2018 B8-0189/2018 az Európai Értékek Eszköze létrehozásának szükségességéről az olyan civil társadalmi szervezetek támogatására, amelyek az Európai Unióban helyi és nemzeti szinten előmozdítják az alapvető értékeket [2018/2619(RSP)]*.
- European Union (s. a.). Elérhető: <https://europa.eu/> (A letöltés időpontja: 2018. 01. 05.)
- Europol (s. a.). The Hague, Europol. Elérhető: www.europol.europa.eu/ (A letöltés időpontja: 2018. 07. 31.)
- EVANS, Graham – NEWNHAM, Jeffrey (1992): *The Dictionary of World Politics. A Reference Guide to Concepts, Ideas and Institutions*. New York – London, Harvester Wheatsheaf.
- Explainers by Topic (s. a.). Frankfurt am Main, European Central Bank. Elérhető: www.ecb.europa.eu/explainers/topic/html/index.en.html (A letöltés időpontja: 2018. 07. 30.)
- FALKNER, Gerda (2001): The EU14's "Sanctions" Against Austria: Sense and Nonsense. *CSA Review (Journal of the European Union Studies Association [formerly the European Community Studies Association])*, Vol. 14, No. 1. 14–15.
- FIEVET, Théo (2017): *City Representation Offices in Brussels: Which Practices for Which Objectives? A Comparative Study Inside Influencing Strategies and Administrative Best Practices for Cities Acting Individually at the European Level*. Master thesis, manuscript. Utrecht–Brno, Utrecht University – Masaryk University.
- Follow-up Opinions (s. a.). Brussels, EESC. Elérhető: www.eesc.europa.eu/hu/our-work/opinions-information-reports/follow-opinions (A letöltés időpontja: 2018. 07. 29.)
- Galileo (s. a.). Brussels, European Commission. Elérhető: http://ec.europa.eu/growth/sectors/space/galileo_en (A letöltés időpontja: 2018. 07. 31.)
- 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 Közszerkesztési Intézet.
- Germany's top court annuls 3% threshold for EU election (2014). *Euractiv.com*, 2014. 02. 24. Elérhető: www.euractiv.com/sections/eu-elections-2014/germanys-top-court-annuls-3-threshold-eu-election-300927 (A letöltés időpontja: 2018. 05. 25.)
- GRABBE, Heather (2006): *The EU's Transformative Power: Europeanisation Through Conditionality in Central and Eastern Europe*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Greece and the European Community (1978). *Europe Information External Relations*, 14/78. Brussels, Commission of the European Communities.
- GREENWOOD, Justin (2011): *Interest Representation in the European Union*. London, Palgrave Macmillan.
- GUÉGUEN, Daniel (2013): *Reshaping European Lobbying. The Pulse of Change Enriched by 75 Leaders in European Affairs*. Brussels, Europolitics – PACT European Affairs.
- GYŐRI Enikő (2004): *A nemzeti parlamentek és az Európai Unió*. Budapest, Osiris Kiadó.
- GYŐRI Enikő (2011): Magyar szemeszter Európában. *Európai Tükör*, 16. évf. 7. sz. 5–18.

- 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 – Budapesti Corvinus Egyetem. 416–420.
- HAAS, Ernst B. (1958): *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950–1957*. London, Stevens.
- HAAS, Ernst B. (1976): Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration. *International Organization*, Vol. 30, No. 2. 173–212. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818300018245>
- HABERMAS, Jürgen (2012): *Esszé Európa alkotmányáról*. Budapest, Atlantisz Könyvkiadó.
- HAJDÚ Nóra (2002): Lobby és demokrácia az Egyesült Államokban. *Politikatudományi Szemle*, 11. évf. 3–4. sz. 139–150.
- Heated Parliament debate on ‘one-seat’ campaign (2008). *Euractiv.com*, 2008. 02. 26. Elérhető: www.euractiv.com/future-eu/heated-parliament-debate-seat-ca-news-219422 (A letöltés időpontja: 2018. 05. 25.)
- HESSELINK, Martijn W. (2001): *The New European Legal Culture*. Deventer, Kluwer Law International.
- HIX, Simon – HØYLAND, Bjorn (2011): *The Political System of the European Union*. 3rd edition. London, Palgrave Macmillan.
- HIX, Simon – HØYLAND, Bjorn (2013): Empowerment of the European Parliament. *Annual Review of Political Science*, Vol. 16. 171–189.
- HIX, Simon – MARSH, Michael (2006): Az európai parlamenti választások üzenetei: büntetés vagy tiltakozás? In TÓKA Gábor – BÁTORY Ágnes szerk.: *A 2004. évi európai parlamenti választások. Pártok és szavazói magatartás nemzetközi összehasonlításban*. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány – Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Intézet – Századvég Kiadó.
- HIX, Simon – NOURY, Abdul – ROLAND, Gérard (2007): *Democratic Politics in the European Parliament*. Cambridge, Cambridge University Press.
- HODGES, Michael ed. (1972): *European Integration. Selected Readings*. Harmondsworth, Penguin Books.
- HOFFMANN, Stanley (1966): Obstinate or Obsolete? The Fate of Nation-State and the Case of Western Europe. *Daedalus*, Vol. 95, No. 3. 862–915.
- HOOGHE, Liesbet – MARKS, Gary (2001): *Multi-level Governance and European Integration*. Oxford, Rowman and Littlefield Publishers.
- HOOGHE, Liesbet – MARKS, Gary (2008): A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. *British Journal of Political Science*, Vol. 39, No. 1. 1–23. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0007123408000409>
- HOOGHE, Liesbet – MARKS, Gary (2018): Cleavage Theory Meets Europe’s Crises: Lipset, Rokkan, and the Transnational Cleavage. *Journal of European Public Policy*, Vol. 25, No. 1. 109–135. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1310279>
- HOSKYNYS, Catherine (2004): Gender Perspectives. In WIENER, Antje – DIEZ, Thomas eds.: *European Integration Theory*. Oxford – New York, Oxford University Press. 217–236.
- Hungary. Ongoing and Closed Procedures* (s. a.). Brussels, European Commission. Elérhető: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/hungary_en.htm (A letöltés időpontja: 2018. 07. 28.)
- Ifjúsági Garancia* (2018). Brüsszel, Európai Bizottság. Elérhető: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1079&langId=hu>. (A letöltés időpontja: 2018. 07. 27.)

- Igen, Magyarország többre képes! (2009). A Fidesz európai választási programja. Elérhető: www.valasztas.2009.fidesz.hu (A letöltés időpontja: 2018. 07. 27.)
- Interjú dr. Varga Krisztina főosztályvezetővel (2014). Külügyminisztérium, 2014. november 20.
- JAKAB, András (2010): *Full Parliamentaryisation of the EU without Changing the Treaties. Why We Should Aim for It and How Easily It Can be Achieved*. Elérhető: <https://politicalscience.ceu.edu/sites/politicalscience.ceu.hu/files/attachment/basicpage/71/jakab-parliamentarisation-eu.pdf> (A letöltés időpontja: 2018. 02. 10.)
- Jelentés az alapvető jogok helyzetéről: magyarországi normák és gyakorlatok (az Európai Parlament 2012. február 16-i állásfoglalása alapján) (2013). [2012/2130(INI)] 2013. június 25.
- JONES, Erik (2018): Towards a Theory of Disintegration. *Journal of European Public Policy*, Vol. 25, No. 3. 440–451. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1411381>
- JUDGE, David – EARNSHAW, David (2008): *The European Parliament*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- JUHÁSZ-TÓTH Angéla (2014): *Meghallgatásra talál-e az EU tagállamok nemzeti parlamentjeinek véleménye az uniós döntéshozatali eljárásokban?* MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Lendület-HPOPs Kutatócsoport. 2014. november 11. Elérhető: <http://hpops.tk.mta.hu/blog/2014/11/az-eu-tagallamok-nemzeti-parlamentjeinek-velemenye-az-euban> (A letöltés időpontja: 2018. 05. 20.)
- Juncker: Ha előbb kibukik a Lux-leaks, akkor is az EB elnöke lennék (2014). *Index.hu*, 2014. 11. 12. Elérhető: https://index.hu/kulfold/eurologus/2014/11/12/juncker_lux_leaks/ (A letöltés időpontja: 2018. 05. 25.)
- KAISER Tamás (2007): Az európai régiók a többszintű kormányzás rendszerében. In GARACZI Imre szerk.: *Mi a Nyugat? Atlantizmus és integráció*. Veszprém, Veszprémi Humán Tudományokért Alapítvány. 71–87.
- KÁLMÁN Attila (2014): A bírói szervezetnek villámgyorsan kellett felnőnie egy teljesen új joganyaghoz. Interjú Darák Péterrel, a Kúria elnökével. *Ügyvédtvilág*, 2014. július–augusztus. 4–6.
- KANT, Immanuel (1985): *Az örök béke*. Budapest, Európa Kiadó.
- KASSIM, Hussein (1994): Policy Networks and European Union Policy-Making: A Sceptical View. *West European Politics*, Vol. 17, No. 4. 15–27. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402389408425041>
- KÉGLER Ádám (2004): Lobbizás az Európai Unióban. *Politikatudományi Szemle*, 13. évf. 1–2. sz. 181–202.
- KENDE Tamás – SZÜCS Tamás – JENEY Petra (2017): *Európai közjog és politika*. Budapest, Wolters Kluwer.
- KOLLER Boglárka (2003): *A poszt-nemzeti identitás-struktúra dinamikus modellje az európai uniós állampolgárok azonosságtudatának vizsgálata alapján*. PhD-értekezés. Budapest, Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem.
- KOLLER Boglárka (2006): *Nemzet, identitás és politika Európában*. Budapest, L'Harmattan Kiadó – Zsigmond Király Főiskola.
- KOLLER, Boglárka (2011): Trajectories of Identity Formation in the Post-Enlargement Era. The Hungarian Example. *Jagiellońskie Forum Europejskie* (Jagiellonian European Forum), No. 20. 7–29.
- KOLLER Boglárka (2012): Klubtagságok az EU-ban. A differenciált integráció gyakorlati és elméleti vonatkozásai. *Politikatudományi Szemle*, 21. évf. 1. sz. 32–57.
- KOLLER, Boglárka (2013): The Fading Civic Identity of EU Nationals: With a Special Focus on East-Central Europeans. In ÁGH, Attila – VASS, László eds.: *European Futures. The Perspectives of the New Member States in the New Europe*. Budapest, Budapest College of Communication and Business.

- KOLLER, Boglárka (2014a): Patterns of Post-Enlargement Identity Formation. The Case of Hungary. In LIEBHART, Karin – GYÁRFÁSOVÁ, Olga eds.: *Constructing and Communicating Europe. Cultural Patterns of Politics*, Vol. 2. (Series edited by MIHALIKOVA, Silvia – PRIBERSKY, Andreas) Wien, Lit Verlag, 187–215.
- KOLLER Boglárka (2014b): EU: „Szeretlek is meg nem is...” Tíz év az uniós polgárok szemszögéből Magyarországon (EU: “Neither like nor dislike...” A Decade From the Perspective of EU Citizens in Hungary). *Polgári Szemle*, 10. évf. 3–6. sz. 175–181.
- KOLLER Boglárka (2016): Széteső építmény vagy új típusú integráció? In KOLLER Boglárka – MARSAI Viktor: *Magyarország Európában. Európa a világban. Tanulmánykötet Gazdag Ferenc 70. születésnapjára*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 245–255.
- KOLLER, Boglárka (2017): European and National Agendas in the 2014 EP Elections in Hungary. In BOICU, Ruxandra – BRANEA, Silvia – ȘTEFĂNEL, Adriana eds.: *Political Communication and European Parliamentary Elections in Times of Crisis: Perspectives from Central and South-Eastern Europe*. London, Palgrave Macmillan. 167–183. DOI: http://dx.doi.org/10.1057/978-1-137-58591-2_12
- KOLLER Boglárka (2017): Sorsfordító esztendő. Az Európai Unió legfontosabb kihívásai 2017-ben. In BODA József – FELKAI László – PATYI András szerk.: *Ünnepi kötet a 70 éves Janza Frigyes tiszteletére (Liber amicorum in honorem Friderici Janza septuagenarii)*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 297–307.
- KOLLER Boglárka (2019): Többbességes vagy menüválasztásos jövő? A differenciált integráció elméleti és gyakorlati kérdései az Európai Unióban. In HALMAI Péter szerk.: *Tagállami integrációs modellek*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó (megjelenés alatt).
- KÖNIG, Thomas – LINDBERG, Bjorn – LECHNER, Sandra – POHLMIEIER, Winfried (2007): Bicameral Conflict Resolution in the European Union: An Empirical Analysis of Conciliation Committee Bargains. *British Journal of Political Science*, Vol. 37, No. 2. 281–312. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0007123407000142>
- KÖRÖSÉNYI András (2015): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest, Osiris Kiadó. 377–398.
- KREPPPEL, Amie – HIX, Simon (2003): From “Grand Coalition” to Left-Right Confrontation: Explaining the Shifting Structure of Party Competition in the European Parliament. *Comparative Political Studies*, Vol. 36, No. 1–2. 75–96. DOI: <https://doi.org/10.1177%2F0010414002239372>
- KREPPPEL, Amie (2000): Rules, Ideology and Coalition Formation in the European Parliament: Past, Present and Future. *European Union Politics*, Vol. 1, No. 3. 340–362. DOI: <https://doi.org/10.1177%2F1465116500001003004>
- Kutatási Végrehajtó Ügynökség* (s. a.). Brüsszel, Európai Bizottság. Elérhető: https://ec.europa.eu/info/departments/research-executive-agency_hu (A letöltés időpontja: 2018. 07. 30.)
- LANGE, Philip – DRIESSEN, Peter, P. J. – SAUER, Alexandra – BORNEMANN, Basil – BURGER, Paul (2012): Governing Towards Sustainability – Conceptualizing Modes of Governance. *Journal of Environmental Policy & Planning*, Vol. 15, No. 3. 403–425. DOI: <https://doi.org/10.1080/1523908X.2013.769414>
- LANGE, Sabina Kajně (2015): The Council and the European Council. In HARDACRE, Alan – AKSE, Erik eds.: *How the EU Institutions Work and... How to Work with the EU Institutions*. 2nd ed. London, John Harper Publishing.
- LECONTE, Cécile (2010): *Understanding Euroscepticism*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.

- LEHNE, Stefan (2015): *Are Prime Ministers Taking Over EU Foreign Policy?* Brussels, Carnegie Europe. Elérhető: www.carnegieendowment.org/files/prime_min_for_policy.pdf (A letöltés időpontja: 2018. 02. 10.)
- Lemondott az Európai Bizottság – brüsszeli lavinaveszély (1999). *24.hu*, 1999. 03. 17. Elérhető: https://24.hu/fn/gazdasag/1999/03/17/lemondott_eur_pai_bizotts/ (A letöltés időpontja: 2018. 05. 25.)
- LERUTH, Benjamin – LORD, Christopher (2015): Differentiated Integration in the European Union: A Concept, a Process, a System or a Theory? *Journal of European Public Policy*, Vol. 22, No. 6. 754–763. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1021196>
- Lobbyfacts (s. a.). Brussels, Corporate Europe Observatory – Lobby Control. Elérhető: <https://lobbyfacts.eu/> (A letöltés időpontja: 2018. 07. 31.)
- Magyar külpolitika az uniós elnökség után (2011). Budapest, Külügyminisztérium. Elérhető: http://eu.kormany.hu/download/4/c6/20000/kulpolitikai_strategia_20111219.pdf (A letöltés időpontja: 2018. 07. 28.)
- Magyarország a magyaroké! A Jobbik programja a magyar érdek védelmében. A Nemzetek Európája megteremtéséért (2009). Jobbik Magyarországért Mozgalom.
- Magyarország az EU-ban (2018). Brüsszel, Európai Bizottság. Elérhető: https://ec.europa.eu/hungary/about-us/eu-presence_hu (A letöltés időpontja: 2018. 07. 27.)
- MAJONE, Giandomenico (1994): The Rise of Regulatory State in Europe. *West European Politics*, Vol. 17, No. 3. 77–101. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402389408425031>
- MAJONE, Giandomenico (1998): Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards. *European Law Journal*, Vol. 4, No. 1. 5–28. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-0386.00040>
- MAJONE, Giandomenico (2006): Managing Europeanization: The European Agencies. In PETERSON, JOHN – SHACKLETON, Michael eds.: *The Institutions of the European Union*. 2nd edition. Oxford, Oxford University Press. 190–209.
- MAJONE, Giandomenico (2014): From Regulatory State to a Democratic Default. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, No. 6. 1216–1223. DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.12190>
- MANCINI, Federico (2000): A Making of a Constitution for Europe. In MANCINI, Federico: *Democracy and Constitutionalism in the European Union. Collected Essays*. Oxford, Hart Publishing.
- MANNERS, Ian (2008): The Normative Ethics of the European Union. *International Affairs*, Vol. 84, No. 1. 45–60. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2008.00688.x>
- MARKS, Gary – HOOGHE, Liesbet – BLANK, Kermit (1996): European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No. 3. 341–378. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1996.tb00577.x>
- MARKTLER, Tanja (2006): The Power of Copenhagen Criteria. *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, Vol. 2, No. 2. 343–363. DOI: <http://dx.doi.org/10.3935/cyelp.02.2006.23>
- MCCORMICK, John (2015): *European Union Politics*. 2nd ed. London, Palgrave Macmillan.
- McELROY, Gail (2006): Committee Representation in the European Parliament. *European Union Politics*, Vol. 7, No. 1. 5–29. DOI: <https://doi.org/10.1177%2F1465116506060910>
- MEPs push to leave Strasbourg site with treaty change (2013). *BBC*, 2013. 11. 20. Elérhető: www.bbc.com/news/world-europe-25014911 (A letöltés időpontja: 2018. 05. 25.)
- MEZEY, Michael L. (1979): Classifying Legislatures. In MEZEY, Michael L.: *Comparative Legislatures*. Durham, Duke University Press. 21–44.
- MIHÁLYFFY Zsuzsanna – SZABÓ Gabriella szerk. (2010): *Árnyékban. Az európai parlamenti választási kampányok elemzése*. Politikatudományi Tanulmányok, No. 4. MTA Politikatudományi Intézet.
- MITRANY, David (1966): *A Working Peace System*. Chicago, Quadrangle Books.

- MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat (2000): *A törvények szelleméről*. Budapest, Osiris–Attraktor.
- MORAVCSIK, Andrew (1991): Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community. *International Organization*, Vol. 45, No. 1. 19–56. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818300001387>
- MORAVCSIK, Andrew (1993): Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalism Approach. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 4. 473–524. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1993.tb00477.x>
- MORAVCSIK, Andrew (1998): *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca, Cornell University Press.
- MORAVCSIK, Andrew (2002): In Defense of the ‘Democratic Deficit’: Reassessing Legitimacy of the European Union. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 4. 603–624. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00390>
- MORAVCSIK, Andrew (2008): The Myth of Europe’s ‘Democratic Deficit’. *Intereconomics: Journal of European Economic Policy*, Vol. 43, No. 6. 331–340. DOI: <http://dx.doi.org/10.1007/s10272-008-0266-7>
- MORGENTHAU, Hans J. (1960): *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York, Knopf.
- Megvan, kit kell hívni Európában (2012). *Hvg.hu*, 2012. 11. 10. Elérhető: http://hvg.hu/vilag/20121110_Megvan_kit_kell_hivni_Europaban (A letöltés időpontja: 2018. 07. 30.)
- „Ne adjuk a jövőnket!” A Momentum választási programja. *Európai parlamenti választás 2019* (2019). Elérhető: <https://momentum.hu/wp-content/uploads/2019/03/Ne-adjuk-a-jovonket-Momentum-EP-Program.pdf> (A letöltés időpontja: 2019. 07. 03.)
- New Pact for Europe* (s. a.). Brussels, European Policy Centre – King Baudouin Foundation – Bertelsmann Stiftung – BMW Foundation. Elérhető: www.newpactforeurope.eu/ (A letöltés időpontja: 2018. 03. 01.)
- NIELSEN, Nikolaj (2014): Le Pen fails to create far-right EP faction. *Euobserver.com*, 24 June 2014. Elérhető: <https://euobserver.com/eu-elections/124719> (A letöltés időpontja: 2018. 05. 25.)
- NORMAN, Peter (2005): *The Accidental Constitution. The Making of Europe’s Constitutional Treaty*. Brussels, EuroComment. 17–21.
- NUGENT, Neill (2017): *The Government and Politics of the European Union*. 8th edition. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- OLAF: *What We Do* (s. a.). Brussels, European Anti-Fraud Office. Elérhető: https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/mission_en (A letöltés időpontja: 2018. 07. 31.)
- O’NEILL, Michael (1996): *The Politics of European Integration*. London, Routledge.
- Opinions for “Hungary”* (s. a.). Strasbourg, Council of Europe. Elérhető: www.venice.coe.int/web-forms/documents/?country=17&year=all (A letöltés időpontja: 2018. 01. 30.)
- ORBÁN Viktor (2004): A közös lista kirekeszteni a választókat. *MTI*, 2004. február 21.
- Orbán Viktor programot hirdetett a bevándorlás megállításáért – HÍR TV* (2019). Budapest, Bálna, 2019. április 5. Elérhető: www.youtube.com/watch?v=pHnA1BWEaeY (A letöltés időpontja: 2019. 07. 31.)
- Organisation* (s. a.). Frankfurt am Main, European Central Bank. Elérhető: www.ecb.europa.eu/ecb/orga/html/index.en.html (A letöltés időpontja: 2018. 07. 30.)
- Organisational Chart 2018–2020* (s. a.). Brussels, EESC. Elérhető: <https://eesc.europa.eu/hu/node/40806> (A letöltés időpontja: 2018. 07. 29.)

- ORIOLO, Anna (2018): The European Public Prosecutor's Office (EPP): A Revolutionary Step in Fighting Serious Transnational Crimes. *ASIL Insights*, Vol. 22, No. 4. Elérhető: www.asil.org/insights/volume/22/issue/4/european-public-prosecutors-office-eppo-revolutionary-step-fighting#_edn4 (A letöltés időpontja: 2018. 07. 31.)
- PÁL Mónika (2003): A nemzetközi kapcsolatok elmélete. In GALLAI Sándor – TÖRÖK Gábor szerk.: *Politika és politikatudomány*. Budapest, Aula Kiadó. 159–174.
- PANKE, Diana – HÖNNIGE, Christoph – GOLLUB, Julia (2015): *Consultative Committees in the European Union. No Vote – No Influence?* Colchester, ECPR Press.
- PETERSON, John (2004): Policy Networks. In WIENER, Antje – DIEZ, Thomas eds.: *European Integration Theory*. Oxford – New York, Oxford University Press. 119.
- PINELLI, Cesare (2012): *Protecting the Fundamentals. Article 7 of the Treaty on the European Union and Beyond*. Brussels, Foundation for European Progressive Studies.
- POGÁTSA, Zoltán (2014): *The Political Economy of the Greek Crisis*. Riga, Lux Sit.
- Presentation* (2014). Paris, EU Forum of Judges for the Environment. Elérhető: <http://www.eufje.org/> (A letöltés időpontja: 2018. 07. 27.)
- PRIDHAM, Geoffrey (2002): The European Union's Democratic Conditionality and Domestic Politics in Slovakia: The Mečiar and Dzurinda Governments Compared. *Europe-Asia Studies*, Vol. 54, No. 2. 203–227. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/09668130120116583>
- Project Summary Documents* (s. a.). London, European Bank for Reconstruction and Development. Elérhető: www.ebrd.com/work-with-us/project-finance/project-summary-documents.html?l=1&filterCountry=Hungary (A letöltés időpontja: 2018. 07. 30.)
- Public Opinion* (s. a.). Brussels, European Commission. Elérhető: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion> (A letöltés időpontja: 2018. 07. 31.)
- PUCHALA, Donald J. (1971): Of Blind Men, Elephants and European Integration. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 10, No. 3. 267–284. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1972.tb00903.x>
- PUTNAM, Robert D. (1988): Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, Vol. 42, No. 3. 427–460. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818300027697>
- QUANJEL, Marcel – WOLTERS, Menno (1993): *Growing Cohesion in the European Parliament*. Leiden, ECPR Papers.
- RADAELLI, Claudio M. (2003): The Europeanization of Public Policy. In FEATHERSTONE, Kevin – RADAELLI, Claudio M.: *The Politics of Europeanization*. Oxford – New York, Oxford University Press. 27–56.
- RANKIN, Jennifer – WALKER, Shaun (2018): EU Centre-right Bloc Accused of Sheltering Hungary's Orbán. *The Guardian*, 5 April 2018. Elérhető: www.theguardian.com/world/2018/apr/05/eu-centre-right-bloc-accused-of-sheltering-hungarys-orban (A letöltés időpontja: 2018. 07. 28.)
- RAUNIO, Tapio (2000): Losing Independence or Finally Gaining Recognition? Contacts between MEPs and National Parties. *Party Politics*, Vol. 6, No. 2. 211–224. DOI: <https://doi.org/10.1177%2F135406880006002006>
- REIF, Karlheinz – SCHMITT, Hermann (1980): Nine Second-Order Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results. *European Journal of Political Research*, Vol. 8, No. 1. 3–44. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1980.tb00737.x>
- Rendes jogalkotási eljárás* (s. a.). Európai Parlament. Elérhető: www.europarl.europa.eu/external/html/legislativeprocedure/default_hu.htm (A letöltés időpontja: 2018. 05. 25.)

- RISSE, Thomas (2005): Neofunctionalism, European Identity, and the Puzzles of European Integration. *Journal of European Public Policy*, Vol. 12, No. 2. 291–309. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501760500044033>
- RISSE-KAPPEN, Thomas (1996): Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No. 1. 53–80. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1996.tb00560.x>
- ROBERTS, Geoffrey K. – EDWARDS, Alistair (1991): *A New Dictionary of Political Analysis*. London – New York, E. Arnold.
- ROMANI, Mauro – LIAKOPOULOS, Dimitris (2009): *The Evolution of Democratic Deficit in the European Union*. Napoli, Scriptaweb.
- RÓNA Dániel (2008): A törésvonal fogalma a politikatudományban. Magyarország. *Politikatudományi Szemle*, 17. évf. 4. sz. 121–144.
- RÓNAY Miklós (2017): Az Európai Unió zászlajának értelmezései. *Magyar Szemle*, Új folyam 18. évf. 1–2. sz. 77–107.
- ROSAMOND, Ben (2000): *Theories of European Integration*. Basingstoke – New York, Palgrave Macmillan.
- SASVÁRI Nóra (2010): *Civil szervezetek és az Európai Unió – Civil érdekérvényesítés*. PhD-értekezés. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskola.
- SCHIMMELFENNIG, Frank (2004): Liberal Intergovernmentalism. In WIENER, Antje – DIEZ, Thomas eds.: *European Integration Theory*. Oxford – New York, Oxford University Press. 81–83.
- SCHIMMELFENNIG, Frank (2018): European Integration (Theory) in Times of Crisis. A Comparison of the Euro and Schengen Crises. *Journal of European Public Policy*, Vol. 25, No. 7. 969–989. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1421252>
- SCHMITT, Hermann (2005): The European Parliament Elections of June 2004: Still Second Order? *West European Politics*, Vol. 28, No. 3. 650–679. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402380500085962>
- SCHMITT, Hermann – THOMASSEN, Jacques eds. (1999): *Political Representation and Legitimacy in the European Union*. Oxford, Oxford University Press.
- SCHMITT, Hermann – THOMASSEN, Jacques (2005): *The EU Party System after Eastern Enlargement*. Wien, Institut für Höhere Studien (IHS).
- SCHMITT, Hermann – THOMASSEN, Jacques (2006): Az Európai Unió pártrendszere a keleti bővítés után. In TÓKA Gábor – BÁTORY Ágnes szerk.: *A 2004. évi európai parlamenti választások. Pártok és szavazói magatartás nemzetközi összehasonlításban*. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány – Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Intézet – Századvég Kiadó. 225–246.
- SCHMITTER, Philippe C. (2004): Neo-Neofunctionalism. In WIENER, Antje – DIEZ, Thomas eds.: *European Integration Theory*. Oxford – New York, Oxford University Press. 45–74.
- SCHMITTER, Philippe C. – LEFKOFRIDI, Zoe (2016): Neo-Functionalism as a Theory of Disintegration. *Chinese Political Science Review*, Vol. 1, No. 1. 1–29. DOI: <http://dx.doi.org/10.1007/s41111-016-0012-4>
- Singleseat (2018): Campaign for a Single Seat for the European Parliament. *Singleseat.eu*. Elérhető: <http://singleseat.eu/> (A letöltés időpontja: 2018. 05. 25.)
- Sikeres kezdeményezések (2019). Az európai polgári kezdeményezés hivatalos nyilvántartása. Brüsszel, Európai Bizottság. Elérhető: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful> (A letöltés időpontja: 2018. 07. 27.)

- SIMON Zoltán (2013): Az uniós döntéshozatal és jogalkotás elmélete és gyakorlata. In SIMON Zoltán szerk.: *Döntéshozatal és jogalkotás az Európai Unióban. Elmélet és gyakorlat*. Budapest, L'Harmattan Kiadó. 29–30.
- SMITH, Anthony D. (1997): National Identity and the Idea of European Unity. In GOWAN, Peter – ANDERSON, Perry eds.: *The Question of Europe*. London – New York, Verso.
- SMITS, Jan M. (2013): *Who Does What? On Cameron, Rutte and the Optimal Distribution of Competences among the European Union and the Member States*. Maastricht, Faculty of Law, Maastricht University. Elérhető: www.ssrn.com/en/ (A letöltés időpontja: 2014. 11. 15.)
- SPINELLI, Altiero (1972): The Growth of the European Movement since the Second World War. In HODGES, Michael ed.: *European Integration. Selected readings*. Harmondsworth, Penguin Books.
- Standard Eurobarometer felmérések* (s. a.). Elérhető: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/index#p=1&instruments=STANDARD> (A letöltés időpontja: 2018. 07. 27.)
- STRATCHEY, John (1950): *Schuman Plan*. Ministers's Speech in the House of Commons, 11 July, 1950. Elérhető: http://hansard.millbanksystems.com/commons/1950/jul/11/schuman-plan-ministers-speech#S5CV0477P0_19500711_HOC_349 (A letöltés időpontja: 2018. 01. 05.)
- STUBB, Alexander C. G. (1996): A Categorization of Differentiated Integration. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No. 2. 283–295. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1996.tb00573.x>
- Subsidiarity Control Mechanism* (s. a.). Brussels, European Commission. Elérhető: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments/subsidiarity-control-mechanism_en (A letöltés időpontja: 2018. 07. 27.)
- SZAPIRO, Manuel (2013): *The European Commission: A Practical Guide*. London, John Harper.
- TAMM, Ditlev (2013): The History of the Court of Justice of the European Union since its Origin. In ROSAS, Allen – LEVITS, Egils – BOT, Yves eds.: *The Court of Justice and the Construction of Europe: Analysis and Perspectives of Sixty Years of Case-law*. The Hague, Asser Press.
- Tevékenységeink* (s. a.). Brüsszel, EGSZB. Elérhető: www.eesc.europa.eu/hu/our-work (A letöltés időpontja: 2018. 07. 29.)
- THATCHER, Margaret (1988): *Speech to the College of Europe ("The Bruges Speech")*. 20 Sep 1988. Elérhető: www.margarethatcher.org/speeches/ (A letöltés időpontja: 2018. 07. 29.)
- THOMSON, Robert – STOKMAN, Frans N. – ACHEN, Christopher H. – KÖNIG, Thomas (2006): *The European Union Decides*. Cambridge – New York, Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511492082>
- Történetünk* (s. a.). Luxembourg, Az EU Szerveinek Fordítóközpontja. Elérhető: <https://cdt.europa.eu/hu/tortenetunk> (A letöltés időpontja: 2018. 07. 31.)
- TRAYNOR, Ian (2014): 30,000 lobbyists and counting: is Brussels under corporate sway? *The Guardian*, 8 May 2014. Elérhető: www.theguardian.com/world/2014/may/08/lobbyists-european-parliament-brussels-corporate (A letöltés időpontja: 2018. 07. 31.)
- TSEBELIS, George – GARRETT, Geoffrey (2001): The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union. *International Organization*, Vol. 55, No. 2. 357–390. DOI: <https://doi.org/10.1162/00208180151140603>
- UGHY Márton (2010): Kötött pályán: az MSZP kampánya. In MIHÁLYFFY Zsuzsanna – SZABÓ Gabriella szerk.: *Árnyékban. Az európai parlamenti választási kampányok elemzése*. Politikatudományi Tanulmányok, No. 4. Budapest, MTA Politikatudományi Intézet.
- UN (2015): *Sustainable Development Goals*. Elérhető: <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs> (A letöltés időpontja: 2019. 07. 15.)

- VAN ROMPUY, Herman (2015): Foreword. In BOISSIEU, Pierre – CLOOS, Jim – CHRISTOFFERSEN, Poul Skytte – MIDDELAAR, Luuk – KELLER-NOËLLET, Jacques – MILTON, Guy – ROGER, Christine – BLANCHET, Thérèse – GALLOWAY, David – GILLISSEN, André: *National Leaders and the Making of Europe. Key Episodes in the Life of the European Council*. London, John Harper Publishing. xii.
- VARGA András (2018): *A demokrácia új kérdései az Európai Unióban a gazdasági válság után*. PhD-értekezés. Budapest, ELTE ÁJK Politikatudományi Doktori Iskola.
- VÁRNAY Ernő (2014): Az előzetes döntéshozatali eljárás – nemzetközi kitekintés. In OSZTOVITS András szerk.: *A magyar bírósági gyakorlat az előzetes döntéshozatali eljárások kezdeményezésének tükrében (2004–2014)*. Budapest, HVG-ORAC. 51–67.
- VERZICHELLI, Luca – EDINGER, Michael (2005): A Critical Juncture? The 2004 European Elections and the Making of a Supranational Elite. *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 11, No. 2. 254–274. DOI: <https://doi.org/10.1080/13572330500166618>
- VOLLAARD, Hans (2014): Explaining European Disintegration. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, No. 5. 1142–1159. DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.12132>
- VOOREN, Bart van – WESSEL Ramses A. eds. (2014): *EU External Relations Law. Text, Cases and Materials*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Votewatch (2013): *20 Years of Co-decision. A More (Party) Political Parliament, a Less Consensual Council*. Brussels, Votewatch Europe. Elérhető: www.votewatch.eu/blog/20-years-of-co-decision-a-more-party-political-parliament-a-less-consensual-council-votewatch-europe-special-policy-brief-2/ (A letöltés időpontja: 2018. 05. 20.)
- Water and Sanitation Are a Human Right!* (2019). Brussels, European Public Service Union. Elérhető: <https://right2water.eu> (A letöltés időpontja: 2018. 07. 27.)
- WEILER, Joseph H. H. (1997): The Reformation of European Constitutionalism. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 35, No. 1. 97–131. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00052>
- WEILER, Joseph H. H. – HALTERN, Ulrich – MAYER, Franz (1995): European Democracy and its Critique. *West European Politics*, Vol. 18, No. 3. 4–39. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402389508425089>
- WEILER, Joseph H. H. – WIND, Marlene (2003): *European Constitutionalism beyond the State*. Cambridge, Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511495106>
- What We Do* (s. a.). Brussels, European Union External Action Service. Elérhető: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/area/foreign-affairs_en (A letöltés időpontja: 2018. 07. 31.)
- Who We Are* (s. a.). Thessaloniki, CEDEFOP. Elérhető: www.cedefop.europa.eu/en/about-cedefop/who-we-are (A letöltés időpontja: 2018. 06. 30.)
- WIENER, Antje – DIEZ, Thomas eds. (2004): *European Integration Theory*. Oxford – New York, Oxford University Press.
- WILLIAMS, Andrew (2000): Enlargement of the Union and Human Rights Conditionality: A Policy of Distinction. *European Law Review*, No. 25. 601–617.
- YORDANOVA, Nikoleta (2009): The Rationale behind Committee Assignment in the European Parliament: Distributive, Informational and Partisan Perspectives. *European Union Politics*, Vol. 10, No. 2. 253–280. DOI: <https://doi.org/10.1177%2F1465116509103377>

Jogforrások

Magyarország Alaptörvénye

1994. évi I. törvény a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás kihirdetéséről

2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről

356/2004. (XII. 23.) Korm. rendelet az Európai Ügyek Hivataláról

1012/2008. (III. 4.) Korm. határozat Magyarország külkapcsolati stratégiájáról

1169/2010. (VIII. 18.) Korm. határozata az Európai Unió döntéshozatali tevékenységében való kormányzati részvétel összehangolásáról és az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottságról

1742/2014. (XII. 15.) Korm. határozat az Európai Unió döntéshozatali tevékenységében való kormányzati részvétel összehangolásáról és az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottságról

1655/2015. (IX. 14.) Korm. határozat az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság tagjainak jelöléséről

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

Az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződés. Párizs, 1951. 04. 18. (Szokásos rövidítése: ESZAK-szerződés vagy Párizsi Szerződés. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:11951K/TXT>)

Az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés. Róma, 1957. 03. 25. (Szokásos rövidítése: Euratom-szerződés.) Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:11957A/TXT>

Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés. Róma, 1957. 03. 25. (Szokásos rövidítése: EGK-szerződés vagy Római Szerződés.) Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:11957E/TXT>

Egységes Európai Okmány. Hága, 1986. 02. 28. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:11986U/TXT>

Szerződés az Európai Unióról. Maastricht, 1992. 02. 07. (Szokásos rövidítése: Maastrichti Szerződés vagy EUSZ.) Elérhető: https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf

Amszterdami Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Közösségeket létrehozó szerződések és egyes kapcsolódó okmányok módosításáról. Amszterdam, 1997. 10. 02. (Szokásos rövidítése: Amszterdami Szerződés.) Elérhető: https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_of_amsterdam_en.pdf

Nizzai Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Közösségeket létrehozó szerződések és egyes kapcsolódó okmányok módosításáról. Nizza, 2001. 02. 26. (Szokásos rövidítése: Nizzai Szerződés.) Elérhető: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/hu/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-nice>

Az Európai Alkotmányt létrehozó szerződés tervezete. Róma, 2004. 10. 29. (Szokásos rövidítése: Alkotmányos Szerződés.) Elérhető: https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_establishing_a_constitution_for_europe_en.pdf

Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról. Lisszabon, 2007. 12. 13. (Szokásos rövidítése: Lisszaboni Szerződés.) Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=HU>

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés. 2007. 12. 13. (Szokásos rövidítése: EUMSZ.) Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

- Az Európai Unió Tanácsa 2002/772/EC rendelete (Council Decision amending the Act concerning the election of the representatives of the European Parliament by direct universal suffrage).
- Az Európai Parlament és a Tanács 2004/2003/EK rendelete (2003. 11. 04.) az európai szintű politikai pártokra irányadó előírásokról és finanszírozásuk szabályairól
- A Tanács 168/2007/EK rendelete (2007. 02. 15.) az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének létrehozásáról
- Az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelete (2011. 02. 16.) a polgári kezdeményezésről
- A Tanács (EU, Euratom) 2018/994 határozata (2018. 07. 13.) az 1976. szeptember 20-i 76/787/ESZAK, EGK, Euratom tanácsi határozathoz csatolt, az Európai Parlament tagjainak közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló okmány módosításáról. ST/9425/2018/INIT. HL L 178., 2018. 07. 16. 1–3.
- 2013/315/EU: Council Decision of 21 June 2013 abrogating Decision 2004/918/EC on the existence of an excessive deficit in Hungary. OJ L 173, 26. 06. 2013. 43–45.
- 2017/1939/EU: Council Regulation of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor’s Office (‘the EPPO’). [A Tanács (EU) 2017/1939 rendelete (2017. 10. 12.) az Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó megerősített együttműködés bevezetéséről.] OJ L 283, 31. 10. 2017. 1–71.
- C-93/78. sz. ügy (*Mattheus vs. Doego*), 1978. 11. 22.
- C-138/79. sz. ügy (*SA Roquette Frères v. Európai Közösségek Tanácsa*) és C-139/79. sz. ügy (*Maizena GmbH v. Európai Közösségek Tanácsa*), 1980. 10. 29.
- C-643/15. és C-647/15. sz. egyesített ügyek (*Szlovák Köztársaság és Magyarország kontra Tanács*), 2017. 09. 06.
- C-274/11. és C-295/11. sz. egyesített ügyek (*Spanyol Királyság és Olaszország kontra Tanács*)

Vákát oldal

Ludovika Egyetemi Kiadó Nonprofit Kft.
Székhely: 1089 Budapest, Orczy út 1.
Kapcsolat: info@ludovika.hu

A kiadásért felel: Koltányi Gergely ügyvezető igazgató
Felelős szerkesztő: Inzsöl Kata
Olvasószerkesztő: Pokorádi Zsófia
Korrektor: György László
Tördelőszerkesztő: Fehér Angéla
Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.
Felelős vezető: Orgován Katalin vezérigazgató

ISBN 978-963-531-074-6 (nyomtatott)
ISBN 978-963-531-075-3 (PDF)
ISBN 978-963-531-076-0 (EPUB)

Az Európai Unió különleges, úgynevezett *sui generis* politikai konstrukció. Intézményeinek működése, szereplőinek viselkedése és szakpolitikai eredményei nem érthetők meg a politikatudomány módszertanának és megközelítésének alkalmazása nélkül. A kötet arra vállalkozik, hogy bemutassa az integrációs folyamat politikumát, és megmutassa, hogy az Európai Unió nem egy „túlfejlett” nemzetközi szervezet, és nem is föderális állam, hanem egyedi jellemzőkkel bíró politikai rendszer. A kötet bár tárgyalja az uniós intézményrendszert, mindezt az eddig megszokottól eltérő módon, a politikatudományi megközelítés alkalmazásával teszi. A lobbitevékenység, az uniós állampolgárok mint politikai szereplők, valamint a demokrácia egyes kérdéseinek vizsgálata pedig olyan témák, amelyek rendszerszintű elemzése eddig szintén hiányzott a magyar nyelvű uniós témájú szakönyvekből.

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt keretében jelent meg.

SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE