



KOLLER BOGLÁRKA – ARATÓ KRISZTINA
AZ EU KORMÁNYZÁSÁNAK
MECHANIZMUSA ÉS A NEMZETI
KORMÁNYZATI MUNKA KAPCSOLATA

KORMÁNYZATI TANULMÁNYOK



Szerzők:

Dr. Koller Boglárka
Dr. Arató Krisztina

Szakmai lektor:

Prof. Dr. Gazdag Ferenc

A hatályosítást végezte:

Varga András

A hatályosított kézirat lezárásának dátuma:

2020. február 15.

Eredeti megjelenés éve:

2016

* * *

© Dr. Koller Boglárka, 2020

© Dr. Arató Krisztina, 2020

© Nemzeti Közzolgálati Egyetem
Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2020

A kiadvány a

KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001

„A közzolgáltatás komplex kompetencia, életpálya-program
és oktatás technológiai fejlesztése” című projekt
keretében készült és került hatályosításra.

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.



NEMZETI
KÖZZOLGÁLATI
EGYETEM
LUDOVIKA



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

SZÉCHENYI 2020

2020

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE

TARTALOM

I. MODUL:

AZ EURÓPAI UNIÓ SUI GENERIS POLITIKAI RENDSZERE.....5

1. AZ EURÓPAI UNIÓ SAJÁTOS POLITIKAI RENDSZERE –
A SZUPRANACIONALIZMUS
ÉS KORMÁNYKÖZISÉG KETTŐSSÉGE 5
2. MAGYARÁZATOK AZ INTEGRÁCIÓ VÉGÁLLAPOTÁRA
ÉS FOLYAMATÁRA VONATKOZÓAN..... 8
3. A TÖBBSZINTŰ EURÓPAI KORMÁNYZÁS..... 13

II. MODUL:

DÖNTÉSHOZATAL AZ EURÓPAI UNIÓBAN..... 16

1. AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS A NEMZETI INTÉZMÉNYEK..... 16
2. AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG A DÖNTÉS-ELŐKÉSZÍTÉSBEN..... 18
3. A TANÁCS ÉS AZ EURÓPAI TANÁCS..... 21
4. AZ EURÓPAI PARLAMENT MINT TÁRSJOGALKOTÓ..... 24
5. AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG..... 26
6. DÖNTÉSHOZATAL AZ EURÓPAI UNIÓBAN..... 29

III. MODUL:

AZ EURÓPAI UNIÓS KÖZPOLITIKA, HATÁSKÖRÖK ÉS NEMZETI ÉRDEKÉRVÉNYESÍTÉS..... 33

1. AZ UNIÓS KÖZPOLITIKA FOGALMA, A KÖZPOLITIKA-FORMÁLÁS
CIKLUSA ÉS A KÖZPOLITIKA TÍPUSAI 33
2. A LISSZABONI SZERZŐDÉS HATÁSKÖR-KATALÓGUSA
ÉS AZ EGYES SZAKPOLITIKÁK BESOROLÁSA..... 36
3. A NEMZETI ÉRDEKÉRVÉNYESÍTÉS..... 38

IV. MODUL:	
MAGYARORSZÁG AZ EURÓPAI UNIÓ KORMÁNYZÁSÁBAN	40
1. AZ EURÓPAI KORMÁNYZÁS HAZAI KÖZPONTJA – AZ EURÓPAI KOORDINÁCIÓS TÁRCAKÖZI BIZOTTSÁG	40
2. AZ ORSZÁGGYŰLÉS SZEREPE AZ UNIÓS DÖNTÉSHOZATALBAN	48
3. A HAZAI BÍRÓSÁGOS ÉS AZ ELŐZETES DÖNTÉSHOZATALI ELJÁRÁS	51
FELHASZNÁLT IRODALOM	54

I. MODUL

AZ EURÓPAI UNIÓ SUI GENERIS POLITIKAI RENDSZERE

1. AZ EURÓPAI UNIÓ SAJÁTOS POLITIKAI RENDSZERE – A SZUPRANACIONALIZMUS ÉS KORMÁNYKÖZISÉG KETTŐSSÉGE

Az Európai Bizottság egykori elnöke, Jacques Delors az EU-t – egy ufóhoz hasonlítva – úgy nevezett *azonosítatlan politikai tárgyként* (UPO – *Unidentified Political Object*) definiálta, rámutatva az európai integráció intézményes és politikai struktúrájának egyedülálló és különleges karakterére. Ha meg szeretnénk érteni az *európai uniós kormányzás* fogalmát, először is fel kell tennünk a kérdést: miért olyan különleges az Európai Unió?

Először érdemes a nemzetközi politika felől megközelíteni.

Az Európai Unió egy szuverén államok között nemzetközi szerződéssel létrehozott konstrukció, így a megértéséhez elengedhetetlen a *nemzetközi szervezet* fogalmának megismerése.¹ A 19. század óta léteznek különböző területeken és eltérő célokkal létrejött és állandó kapcsolatokat biztosító nemzetközi szervezetek.² Ezeket általában államok hozzák létre,³ a tagállamok (tagok) által felruházott jogosítványokkal és korlátozott jogalanyisággal rendelkeznek (vagyis az alapító okiratban lefektetett jogokkal bírnak, és nincs területi joghatóságuk), továbbá vannak intézményeik is (az összes

1 Ez a rész Arató Krisztina – Koller Boglárka: Európa utazása. Integrációtörténet. Budapest, Gondolat. 16–31. alapján készült.

2 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.

3 Ma már gyakran jönnek létre olyan nemzetközi szervezetek, amelyeket nem államok, hanem civil szervezetek (NGO-k) hoznak létre.

tagállam részvételét biztosító döntéshozó szerv, titkárság stb. – ezeknek a köre az alapítók szándékai szerint sokféle lehet).⁴

A nemzetközi szervezetek száma igen nagy, és a tevékenységi körük, szerkezetük, a tagjaik száma és a regionális kiterjedésük is sokféle. Csoportosíthatjuk őket⁵ a résztvevők természetére szerint (államok: ENSZ, Európa Tanács stb., vagy nem kormányzati szervezetek: Greenpeace, European Social Platform stb.); regionális elhelyezkedésük szerint pedig 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 vagy egy bizonyos ágazatot érintő kérdésekkel (ITU).

A fenti definíció szerint az Európai Unió nemzetközi szervezet, hiszen annak a fentiekben felsorolt sajátosságai érvényesek rá. Ugyanakkor jóval több is annál. A költségvetésének a mérete, a kialakított közösségi jogrendszer, a döntéshozatali módszerek sajátosságai messze túlmutatnak egy „átlagos” nemzetközi szervezeten.

A döntéshozatali módszerek vonatkozásában ugyanis alapvetően két típust különböztethetünk meg egy nemzetközi együttműködés esetén, a *kormányközi* és a *szupranacionális* (nemzetek feletti) módszert. A *kormányközi* jellegű együttműködés feltételezi, hogy a résztvevő tagállamok teljes mértékben megőrzik a szuverenitásukat. Úgy fogadhatnak el a szervezet tagjaira nézve kötelező döntéseket, hogy a tagállamoknak lehetőségük van azokat utólag megerősíteni és magukra nézve kötelező jelleggel vállalni (vagyis *ratifikálni*), de azt is megtehetik, hogy ezekből kimaradnak. Az ilyen együttműködés azt is feltételezi, hogy a döntéshozatal az összes résztvevő egyhangú szavazatával történik, tehát a csupán többségi döntés kizárt. A kormányközi módszerrel működő szervezetek a nemzetközi jog alapján tevékenykednek, nemzetközi szerződéseket és egyéb nemzetközi jogi aktusokat alkalmaznak, nem hoznak létre önálló közösségi jogrendszert.

A *szupranacionális* – vagyis nemzetek feletti – együttműködés a kormányközi módszernél jóval szorosabb módszer, amely feltételezi a szuverenitás egy részének feladását vagy közösen történő gyakorlását. A szakirodalom alapján a nemzetek feletti együttműködésnek hét fontos jellemzője van.⁶

4 Lásd PÁL Mónika (2003): A nemzetközi kapcsolatok elmélete. In GALLAI Sándor szerk.: Politika és politikatudomány. Budapest, Aula. 159–174.

5 BADIE, Bertrand – SMOUTS, Marie-Claude (1998): A visszajára forduló világ. In BADIE, Bertrand – SMOUTS, Marie-Claude: A nemzetközi szintér szociológiája. Budapest, Aula.

6 SCHERMERS, Henry G. (1980): International Institutional Law. Alphen aan den Rijn, Sijthoff & Noordhoff.; CAPOTORTI, Francesco (1983): Supranational Organisations. In BERNHARDT, R. ed.: Encyclopaedia of International Law, 5. Amsterdam, Elsevier. 262–268. Idézi: BOGDANOR, Vernon szerk.(2011): Politikatudományi enciklopédia. Budapest, Osiris. 409–411.

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 az azokat vezető tisztségviselőket a kinevezésük vagy megválasztásuk után nem lehet visszahívni. Az ilyen szervezetnek jogában áll az egyéneket (vagyis a tagállamok állampolgárait) közvetlenül érintő és rájuk nézve kötelező jogszabályokat alkotni. A nemzetek feletti szervezet képes arra, hogy a döntéseinek akár a tagállamok kormányainak ellenében is érvényt szerezzen, például bíróság útján. Pénzügyi autonómiával rendelkezik, vagyis nem – vagy nem csak – tagállami tagdíjakból működik, amelyeket kiélezett konfliktushelyzetben a tagállam akár vissza is tarthatna, ezzel veszélyeztetve a szervezet működőképességét. A szupranacionális jellegű nemzetközi szervezet esetében egy tagállam kilépése vagy a szervezet feloszlása csak a létrehozott intézményrendszer egyetértésével történhet. 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 hordozza. Kormányközi jellegzetesség, hogy az alapító szerződések egyhangúlag fogadják el a tagállamok, s azokat ratifikálni kötelesek, egyéb esetben az adott szerződés nem lép életbe – ahogy az az Alkotmányos Szerződés esetében történt 2005-ben. Szupranacionális jegy ugyanakkor a közösségi jogrend létezése, az Európai Bíróság működése, valamint a Főbiztosok függetlensége. A *szupranacionalizmus* és a *kormányköziség* az Európai Unió esetében dinamikus fogalmak, az integráció történetében mindkét jellegzetesség folyamatosan hol előtérbe került, hol háttérbe szorult. A Montánunió alapvetően szupranacionális működési elvek alapján kezdett el dolgozni, de a gyakorlat azt mutatta, hogy a tagállami ellenállás sokkal nagyobb, mint ahogy azt az alapítók feltételezték. Ennek megfelelően az EGK-szerződés a kormányközi elvek javára visszaszorította a nemzetek feletti jelleget, de Charles de Gaulle akkori francia elnök számára nem eléggé: az 1966-ban megszületett úgynevezett *luxemburgi kompromisszum* tovább erősítette a kormányköziséget. Ennek a gyakorlatnak csak az 1980-as években vetett véget Jacques Delors bizottsága az akkori tagállami kormányok közreműködésével; ekkor kezdett újra teret nyerni a szupranacionális módszer. Amennyiben tehát számszerűsíteni tudnánk a szupranacionalizmus és a kormányköziség mértékét, képzeletben egy olyan görbét rajzolhatnánk, amely a két módszer megerősödését, illetve visszaszorulását mutatná. Ha az új évezred integrációs történéseit értékeljük, akkor a 2000-es évek óta a kormányköziség megerősödését tapasztaljuk. Érde-

mes azonban azt is hangsúlyozni, hogy az európai integráció történetében sohasem volt (és a mostani sem) olyan időszak, amikor a kormányköziség teljes mértékben kiszorította volna a szupranacionalizmust, vagy fordítva. Ez az állítás a 2020-as évre is igaz. A többszintű válság állapotában lévő Európai Unióban a tagállamok, bár számos kérdésben valóban magukhoz ragadják a kezdeményezést, és tagállami megoldásokat preferálnak, ezzel együtt a nemzetkefelettség továbbra is meghatározó vektora maradt az európai integráció fejlődésének. „Az úgynevezett lopakodó szupranacionalizmus a Maastrichti Szerződéssel létrehozott gazdasági és monetáris unió (továbbiakban GMU) kiépítésében, az úgynevezett »valódi gazdasági és monetáris unió« megvalósításában érhető a leginkább tetten.”⁷

2. MAGYARÁZATOK AZ INTEGRÁCIÓ VÉGÁLLAPOTÁRA ÉS FOLYAMATÁRA VONATKOZÓAN

A nemzetközi politika fogalmainak tárgyalásakor érdemes azt is feltárni, vajon milyen konstrukció kialakítása felé halad az Európai Unió, milyen az a végállapot, amely felé közelít.

Az unió végállapota (úgynevezett *finalité politique*) kérdésében a *konföderáció* és a *föderáció* fogalma szokott felmerülni. 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.⁸

A szakirodalom általában hangsúlyozza, hogy a konföderáció mint együttműködési forma általában bomlékony, tehát a tagállamok vagy továbblépnek egy szorosabb együttműködés felé, vagy az adott forma felbomlik. Példaként említhető az észak-amerikai államok együttműködése az USA alkotmányának aláírásáig (1781–1788), vagy 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.⁹

7 KOLLER Boglárka (2016): Széteső építmény vagy új típusú integráció? In KOLLER Boglárka – MARSAL Viktor: Magyarország Európában. Európa a világban. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 245–255.

8 ROBERTS, Geoffrey K. – EDWARDS, Alistair (1991): A New Dictionary of Political Analysis. London. 25.

9 BOGDANOR, Vernon szerk.(2011): Politikatudományi enciklopédia. Budapest, Osiris. 184–186.

Az Európai Unió egészen bizonyosan nem konföderáció, hiszen a tagállami szuverenitásnak jelentős részét az Európai Unió gyakorolja, 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, jelenleg a tagállamok politikai vezetőinek nagy többsége erről a fejlődési irányról hallani sem akar. Az Európai Unió tehát sajátos, úgynevezett *sui generis politikai rendszer* – a nemzetközi kapcsolatok hagyományos fogalmi apparátusával közelíteni lehet ugyan hozzá, de pontosan leírni nem.

Ahogy az európai integráció történetének bemutatását fel lehet fűzni egy, a kormányköziség és a szupranacionalizmus kettőssége által meghatározott idővonalra, ahhoz hasonlóan a különböző integrációelméleti magyarázatokat is egyes korszakokhoz köthetjük.

Az integrációelméletek adják az európai egységfolyamat értelmezési keretét, mégpedig a politikaelmélet, illetve a nemzetközi kapcsolatok elméleti alapjain. Az integrációelméletek minden korszakban tükrözik az európai belpolitikai folyamatok éppen aktuális állapotát és teoretikus értelmezést kívánó fejleményeit. Megpróbálják feltárni a létrejött közösségek jogi-politikai szerkezetét, meghatározni az integrációs folyamat mozgatórugóit, s azonosítani az egységfolyamat szereplőit. Általánosan jellemző rájuk, hogy egyik sem képes az európai egységfolyamat teljes körű elméleti magyarázatára. Ezt a jelenséget Donald J. Puchala egy olyan szituációhoz hasonlította, mint amikor a mesebeli király a vak bölcseket bízta meg azal a feladattal, mondják meg, hogyan néz ki az elefánt. Mindegyik idős bölcs olyan módon próbált empirikus tapasztalatot szerezni, hogy megérintette az állat valamely testrészét. Aki a lábát fogta meg, hatalmas, vaskos oszlopként, aki a hátát, az hatalmas hordóként, aki pedig a fülét, az vékony, hajlékony lapként jellemezte az elefántot. Mindegyiküknek igaza volt, ugyanakkor egyiküknek sem.¹⁰

A föderalizmus elmélete a második világháború után az integrációs folyamatokat meghatározó iskolaként jelentkezett. Alapjai már a megelőző évszázadokban is megjelentek: az európai egység gondolat története során sokan az európai föderáció megteremtését tekintették a kontinens problémáira adható legjobb megoldásnak. Az iskola meghatározó gondolkodója, *Altiero Spinelli* (1907–1986) egyértelműnek látta, hogy a háborúk borzalmai után Európa államai önként átruházzák a szuverenitásukat a születendő Európai Egyesült Államokra. A kialakítandó föderáció struktúráját a már létező föderális államokéhoz hasonlóan képelték (Amerikai Egyesült Államok, Kanada és Svájc). A föderalisták nagy hangsúlyt fektettek a föderális és nemzeti intézményrendsze-

¹⁰ PUCHALA, Donald J. (1972): Of Blind Men, Elephants and European Integration. *Journal of Common Market Studies*, 10. vol. 3. no. 267–286.

rek közötti hatalommegosztás optimális kialakítására, valamint a jogegységesítésre.¹¹ A föderalisták olyannyira biztosnak vélték az európai föderáció kialakítása mögötti európai politikai akaratot, hogy csak a végcéllal, a kialakítandó föderális állam szerkezetével foglalkoztak, az ahhoz vezető úttal nem. A föderalizmus elmélete mozgalommá is alakult: 1946-ban megszületett az Európai Föderalisták Uniója¹² (Union of European Federalists, UEF), amely transzeurópai politikai mozgalomként támasztotta alá a föderalisták elméleti elképzeléseit. A mozgalom azonban később több ágra szakadt, s mivel az európai államok nem bizonyultak nyitottnak a föderális európai állam azonnali megteremtésére, az elméleti iskola is háttérbe szorult.

A *funkcionalizmus*, a föderalizmushoz hasonlóan, abból a feltevésből indul ki, hogy a nemzetállami keretet meg kell haladni, és ennek végcélja egy szupranacionális állam, tehát Európában az Európai Egyesült Államok kialakítása. A föderalistáktól eltérően azonban nem a jövőben létrejövő nemzetek feletti állam alkotmányos struktúráján, hanem az odavezető út mibenlétén, illetve annak gazdasági-szociális tényezőin gondolkodtak. A funkcionalisták a politika alapvetően konfliktusos folyamata helyett a technikai jellegű együttműködési területeken tervezték a nemzetközi kooperáció megkezdését. Legjelesebb képviselőjük, David Mitrany szerint a békés világ megteremtéséhez két út vezet, egy politikai és egy funkcionalista.¹³ A politikai út esetében a világállam szünteti meg az intézményei segítségével a politikai megosztottságot, a funkcionalista úton pedig a különböző technikai célokra létrejött nemzetközi szervezetek (például Nemzetközi Távközlési Unió – *International Telecommunications Union*, ITU 1865, illetve az ENSZ szakosított szervei, a FAO, az ILO stb.) és egyéb együttműködési formák segítségével evolutív módon, hosszabb távon feloldódik a nemzetállam, hiszen lassacskán az összes funkcióját átveszik a nemzetközi szervezetek.¹²

Ezeknek a tipikusan kormányközi, nemzetközi szerződések keretében létrejövő, klaszikus nemzetközi szervezeteknek az alapító dokumentumaikban fel sem merült az a gondolat, hogy a tagállamaiknak a szuverenitását érintsék. Mitrany elmélete arra utal, hogy a meghatározott területeken létrejött, szervezett és állandó együttműködés hosszú távon integrációhoz vezethet. Mitrany nemcsak a nemzetállamot mint formát, de a nemzetállamok közötti politikai kapcsolatok minőségét is okolta implicit módon a pusztító háborúkért és

11 PISTONE, Sergio (1998): Altiero Spinelli and the Strategy for the United States of Europe. In STUBB, Alexander – NELSEN, Brent F. eds.: *The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration*. London, Boulder. Lásd <http://en.federaleurope.org/> (A letöltés dátuma: 2016. augusztus 31.) MITRANY, David (1966): *A Working Peace System*. Chicago, Quadrangle Books.

12 FALKNER, Gerda (1998): *EU Social Policy in the 1990s. Towards a Corporatist Policy Community*. London-New York, Routledge Research in European Public Policy. 5.

a konfliktusokért – ezért próbálta technikai kérdésekké egyszerűsíteni a különböző állami szakpolitikai feladatokat, és depolitizálni azokat.

A *neofunkcionalizmus* elmélete a funkcionalizmus gondolataiból kiindulva kereste Európa számára a béke hosszú távú biztosításának módját. *Jean Monnet* (1888–1979), az első szupranacionális intézmények – vagyis a Montánunió és az Európai Gazdasági Közösség – francia konstruktöre és teoretikusa szerint „az integráció konkrét formája sokkal kevésbé fontos, mint az a követelmény, hogy gyakorlati alapokra helyezzük a folyamatot, és így olyan formát öltjön, amely alkalmas arra, hogy fenntartsa a transznacionális együttműködést az ellenségeskedéssel szemben”.¹³ A neofunkcionalista iskola képviselői az első európai integrációs intézmények működése alapján alakították ki elméletüket az 1950–1960-as években.¹⁴

A neofunkcionalizmus központi fogalma a *spillover*.¹⁵ Ennek jelensége azt jelenti, hogy az integráció folyamatának indulásakor közösségi szintre emelt szakpolitikák (nehézipar, kereskedelempolitika, agrárpolitika stb.) a közösségek működése során automatikusan magával hozzák majd más szakterületeknek is a közösségi szintre emelkedését. Így tehát a kezdeti lendület egyfajta automatizmussá teszi a közösségek kompetenciáinak a bővülését (és ezzel párhuzamosan a nemzeti szuverenitás elemeinek a folyamatos közösségi szintre emelkedését), valamint a tagállamok egyre szorosabb kapcsolatát. A *spillover*nek több változata is létezik, melyek közül a legfontosabb a *funkcionális spillover*. Ez az alapfogalom eredeti tartalma, amely arra utal, hogy az integráció átveszi a tagállamok bizonyos feladatait (funkcióit), s mivel a különböző szakpolitikai területek egymástól elválaszthatatlanok (például a mezőgazdasági termelés és az élelmiszeripar, a vámunió és a nemzetközi kereskedelempolitika és a versenyjog stb.), ezért egyre több funkció kerül közösségi szintre. A neofunkcionalizmus az Európai Közösségek kezdeti dinamikáját adekvát módon leíró elméleti rendszer. Az 1960-as évek közepén létrejött „nemzetek Európája”-konceptiót – elsősorban Charles De Gaulle francia elnök Európa-politikáját – azonban képtelen volt megmagyarázni, így háttérbe szorult. A neofunkcionalista elmélet az 1980-as években kezdett újjáéledni, amikor a Jacques

13 Idézi: O'NEILL, Michael (1996): *The Politics of European Integration*. London–New York, Routledge. 27. (Ford.: Arató Krisztina)

14 Ernst B. Haas a Monátanunio működésének tapasztalatait dolgozta fel, Leon N. Lindberg pedig az Európai Gazdasági Közösség és az EURATOM működési sajátosságait tárta fel. Lásd: HAAS, Ernst B. (1958): *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*. London, Stevens., valamint LINDBERG, Leon N. (1963): *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford, Stanford University Press.

15 A *spillover* kifejezés átcsoportulást vagy túlcsoportulást jelent, magyarra szokták hólabdaeffektusnak fordítani, azonban a magyar szakirodalom inkább az eredeti angol kifejezést használja, ezért mi is így teszünk.

Delors vezette Európai Bizottság elkezdte az egységes piac programját megvalósítani, s később a gazdasági és pénzügyi uniót bevezetni.

A kormányközi elméletek a De Gaulle francia köztársasági elnök által generált és 1965-ben kiteljesedő közösségi válság, az úgynevezett „üres székek politikája” következtében váltak népszerűvé.¹⁶ A válság miatt a közösségben megerősödött a tagállamok befolyása, háttérbe szorítva ezzel a közösségi (szupranacionális) gondolkodást, s ez a folyamat felülvizsgálatra készítette az európai integráció teoretikusait is. A kormányközi elméleteknek a kiindulópontja a nemzetközi kapcsolatok elméletének realista iskolája, amely szerint a nemzetközi viszonyok főszereplői az államok, amelyek alapvetően önértékből cselekszenek a nemzetközi porondon is, és létük alapeleme a versengés. Általában az úgynevezett „biliárdgolyó-hasonlattal” szokták illusztrálni ezt a jelenséget, mely szerint az államok önálló cselekvők, és ha az érdekeik úgy kívánják, ütköznek. A hatvanas évek közepének fejleményei, majd később az 1970-es évekbeni europesszimizmus időszaka az Európai Közösségekben azt üzenték a kormányközi elméletek kialakítóinak, hogy az európai integrációs intézményrendszer nemzetek feletti jellege ellenére a tagállamok sem képeznek kivételt a realizmus logikája alól. A kormányközi elmélet egyik megalapítója, az amerikai *Stanley Hoffmann* nem fogadta el a neofunkcionalista teoretikusok általános magyarázatát az európai integráció logikája vonatkozásában.¹⁷ Szerinte az államok itt ugyanúgy alapvetően saját érdekeik mentén cselekszenek, és a magatartásukat nem hajlandók a közös érdekeknek megfelelően megváltoztatni. Hoffmann szerint a neofunkcionalista elmélet tendenciózus, ez az európai integrációs folyamat elméleti alátámasztása, és inkább az integráció utáni vágyat írja le, nem pedig a valós működést. Teljes mértékben elutasította a *spillover* fogalmát mint nem létező jelenséget. Ugyanakkor Hoffmann is elismerte az európai integrációs folyamat unikális jellegét. Szerinte azonban az integráció nem a tagállamok szuverenitásának folyamatos csökkenéséhez és a kompetenciák szupranacionális szintre helyeződéséhez, és főleg nem egy európai föderális állam létrejöttéhez vezet. Ellenkezőleg: az integráció a sajátos (nemzetek feletti) módszerekkel éppen azt célozza, hogy a tagállamok megőrizzék a pozíciójukat az új (bipoláris) nemzetközi rendszerben. Paradox módon tehát a szupranacionális elemeket is felmutató második világháború

¹⁶ De Gaulle 1965-ben mintegy fél évig nem küldte el a minisztereit a Tanács üléseire, ezzel a lépéssel az Európai Közösségek intézményrendszere gyakorlatilag megbénult.

¹⁷ HOFFMANN, Stanley (1966): *Obstinate or Obsolete: the Fate of the Nation State and the Case of Western Europe*. Daedalus (Journal of the American Academy of Arts and Sciences), 95. vol. 3. no. 862–915. Rövidítve megjelent: STUBB, Alexander – NELSEN, Brent F. ed. (1998): *The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration*. London, Boulder.

utáni nyugat-európai integrációs folyamat célja nem a föderáció megteremtése, hanem a nemzetállam kereteinek (a tagállamok pozíciójának) a megőrzése.¹⁸

Az 1980-as és főleg az 1990-es években az európai integráció felgyorsult, s ez az időszak a tagállamok számára egyre szorosabb együttműködést eredményező fejlődést hozott. A Delors által meghirdetett európai egységes piac programja, majd pedig az Európai Unió megalakítása magával hozta a szervezet szupranacionális jellegének az erősödését, amely alapjaiban kérdőjelezte meg a kormányközi iskolának a tagállami szint megerősödésére alapozott elméleti magyarázatát. Ugyanakkor az Európai Unió megalakítása nemcsak a közösségi politikák megerősödését, hanem a kormányközi politikai elemek (közös kül- és biztonságpolitika, belügyi és igazságügyi együttműködés) kialakítását is eredményezte. Ezzel bebizonyosodott, hogy a régi „nagy elméletek” – a neofunkcionalizmus és a kormányközi iskola – nem képesek a közösségek működését kielégítően megmagyarázni. Egyre több olyan elméletkísérlet született, amely megpróbálta a régi nagy teóriákat ötvözni, és a közöttük feszülő alapvető ellentéteket inkább egymást kiegészítő magyarázatokká transzformálni. Ezeket a szakirodalom „hibrid” vagy „szinkretikus” elméleteknek nevezi.

3. A TÖBBSZINTŰ EURÓPAI KORMÁNYZÁS

A hibrid elméletek között a legnagyobb hatású a többszintű kormányzás (*multilevel governance*, MLG) elmélete. Legjelentősebb képviselői – Gary Marks, Lisbet Hooghe, Thomas Risse-Kappen¹⁹ stb. – szerint a közösségi és a tagállami érdekek megjelenését a közösségi döntéshozatalban nem lehet kizárólagosnak tekinteni. A tagállamok rendkívül fontos szereplők a közösség életében, ők az alapszerződések kizárólagos alakítói és számos, a Tanácsban meghozott döntés egyedüli felelősei. Ugyanakkor a közösségi érdekek megjelenítői – az Európai Bizottság, az Európai Parlament, sőt az Európai Bíróság – szintén kulcsszerepet játszanak a közösségi döntéshozatal folyamatában, hiszen a Bizottság a közösségi döntéseknek az előterjesztője és aktív alakítója; a Parlament a legtöbb szakpolitikai területen immár a Tanáccsal közösen dönt; s a Bíróság jogértelmezései is a közösségi szint befolyását erősítik. Megjelent

¹⁸ A kormányközi iskola később tovább differenciálódott, legfontosabb ágai a történeti kormányközi iskola (Alan Milward), valamint a liberális kormányközi iskola (Andrew Moravcsik). Lásd NAVRACSICS Tibor (1998): Európai belpolitika. Budapest, Korona. 24–28.21 O'NEILL (1996): i. m. 81–83.

¹⁹ Lásd például HOOGHE, Lisbet – mArKS, Gary (2001): *MultiLevel Governance and European Integration*. Oxford. vagy 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*, 34. vol. 1. no. 53–80.

ugyanakkor egy harmadik szint is a közösségi politikaformálás terén, ez pedig a tagállamok alatti, regionális szereplőknek és a helyi önkormányzatoknak a köre. A Régiók Bizottságának 1992-es kialakításával, valamint a helyi érdekek más csatornákon történő érvényesítésével még tovább differenciálódott a közösségi politikaformálás szereplőinek így is bonyolult rendszere. A többszintű kormányzás elmélete tehát azt állítja, 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. Megőrzi ugyanakkor a befolyását az alapszerződéseknek, vagyis a legfontosabb játékszabályoknak a kialakításában. Az integrációelméletek tehát kísérleteznek azzal, hogy leírják a leírhatatlant, tehát az Európai Unió sokféle szereplőjét és működési logikáját. Az elmúlt hatvan évben, amióta működik az Európai Közösség, nemcsak a tagállamok, de az integráció szereplőinek száma is gyarapodott. A tagállamokon és az eleinte absztrakt közösségi érdekeken kívül megjelentek a tagállamok alatti (regionális és helyi) szereplők, a közösségi és globális civil szervezetek és szociális partnerek, az európai ágazati lobbicsoportok, multinacionális vállalatok, s még sorolhatnánk. Egyre nehezebb tehát a dolgunk, ha könnyen érthető modellt szeretnénk leírni az EU működésével kapcsolatban.

A többszintű kormányzás elmélete már ad némi fogódzót az *európai kormányzás* fogalmának megértéséhez, de a fentiek ismeretében érdemes ismét feltenni a kérdést, vajon mit értünk európai kormányzás alatt egy sajátos, csak önmagában értelmezhető *sui generis* politikai rendszerben, ahol több, egymásra épülő szinttel és szereplők sokaságával kell számolnunk? Először is érdemes némi fogalmi kitérőt tennünk. Az Európai Uniónak nincs kormánya (*government*). Ahogy arról a modul intézményi fejezete részletesen szól majd, az Európai Bizottság felügyeli a közösségi politikákat, de annak a tagjait az Európai Parlament és a tagállamok közösen nevezik ki, vagyis az nem kormány. Kormánya az uniót alkotó tagállamoknak van, valamint föderális államberendezkedés esetén a tartományoknak is. A *kormányzás* (*governance*) fogalma azonban jól értelmezhető egy olyan sajátos, többszereplős, többszintű európai politikai rendszerben is, mint amilyen az Európai Unió.²⁰

20 A politikatudományban az állam szerepének az ártértékelődésével párhuzamosan került előtérbe az 1980–1990-es években a *governance* fogalma, egyre élesebben elkülönülve a *government* fogalmától.

Az *európai kormányzás* fogalma alatt azt a koordinációs folyamatot értjük, amelyben az európai uniós intézmények, tagállamok, regionális és helyi szereplők, civil szervezetek és egyének együttes, közös cselekvés révén közös javakat állítanak elő.²¹ Az Európai Unióban ez a folyamat különböző módokon valósulhat meg, aszerint, hogy mely szakpolitikai területről és milyen döntéshozatali módról van szó. Börzel szerint az európai kormányzás tulajdonképpen a különböző kormányzási formákból összeálló egyveleg, úgynevezett „mix”, amelyben a két végpontot a *szupranacionális centralizáció hierarchikus struktúrája* és a *nyílt koordinációs mechanizmus* jelentik. Bár az EU nem rendelkezik legitim erőszakmonopóliummal arra vonatkozóan, hogy az EU-jogot végrehajtsa, mégis a szerződés szerint lehetősége van hierarchikus koordinációra. Példaként említhetjük, hogy az eurozóna tagjai esetében az Európai Központi Bank határozza meg a tagállamok monetáris politikáját. De szintén a szupranacionális centralizáció hierarchikus kormányzása érvényesül a versenypolitikában, mivel versenykorlátozó magatartás esetén az Európai Bizottság szankciókat kezdeményezhet, és az Európai Bíróság is kötelezheti a tagállamokat az európai jog betartására. A *nyílt koordinációs mechanizmus (OMC)* egy olyan nyílt kormányzási forma, ahol a tagállamok önkéntes megállapodásokat kötnek, többnyire kormányközi alapon, ezért nem teljesítés esetén nincsen szankció. Ez sokszor alkalmazott módszer a tagállamok szuverenitását érintő, érzékeny területeken.²² Példaként említhető a tagállamok hatáskörébe tartozó oktatáspolitikai.

E két végpont között azonban sokféle változat elképzelhető. Más szerzők az Európai Unió esetében úgynevezett *innovatív kormányzásról* írnak, amely a többszintű és különböző kormányzási módok együttes működésére utal.²³ Vannak, akik az EU-ban meglévő stratégiai bizonytalanság, valamint a hatalommegosztás multipolaritására utalva úgynevezett *kísérleti kormányzásként* értelmezik az európaiakat.²⁴

21 G. Fodor Gábor és Stumpf István a governance fogalmára az alábbi, általános definíciót adták: „A governance fogalma általánosságban az állami (kormányzati) és nem állami szereplők (nyereségérdekelt és nonprofit szervezetek, üzleti, munkavállalói és transznacionális érdekcsoportok) együttműködésén alapuló összehangolt, közös javak előteremtésére irányuló, egységes elvek és célok mentén végzett kollektív cselekvést jelenti.” Lásd G. FODOR Gábor – STUMPF István (2007): A „jó kormányzás” két értelme. Avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei. Nemzeti Érdek, 2007/3. 76-95.

22 BÖRZEL, Tanja (2010): European Governance: Negotiation and Competition in the Shadow of Hierarchy. Journal of Common Market Studies, 48. vol. 2. no. 191-219.

23 TÖMMEL, Ingeborg – VERDUN, Amy (2009): Innovative Governance in the European Union: The Politics of Multilevel Policymaking. Colorado, Lynne Rienner, Boulder.

24 SABEL, Charles F. – ZEITLIN, Jonathan (2010): Experimentalist Governance in the European Union: Towards a New Architecture. Oxford, Oxford University Press.

II. MODUL

DÖNTÉSHOZATAL AZ EURÓPAI UNIÓBAN

1. AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS A NEMZETI INTÉZMÉNYEK

Az Európai Unió sajátos *sui generis* intézmény- és politikai rendszer – a világon egyedülálló módon keveredik a folyamataiban a kormányköziség és a szupranacionalizmus (nemzetekfelettség). Ahogy az I. modulban kifejtettük, a kormányköziség a nemzeti szuverenitás teljes körű megőrzésének az elvén alapul, a tagállamok a kormányközi jellegű nemzetközi szervezetekben egyhangúlag fogadnak el közös döntéseket, amelyeknek a későbbi ratifikációjától akár el is állhatnak. A nemzetközi jog alapján működnek, s általában az intézmények működése mellett nem finanszíroznak egyéb költségeket (például közös szakpolitikák). Ezzel szemben a szupranacionalizmus olyan szorosabb együttműködési módszer, amely a tagállamok szuverenitása egy részének közös gyakorlását feltételezi. Ebben az esetben többségi döntésre is lehetőség van, vagyis az egyet nem értő tagállamok ellenszavazatának ellenére is el lehet fogadni egy közös cselekvést, amely lehet kötelező erejű is. Az ilyen nemzetközi szervezetek intézményei részben függetlenek a tagállamoktól, a költségvetésük nagyobb, mint a kormányközi intézményeké, és saját jogrendet alakítanak ki.²⁵

Az Európai Unió tehát egy sajátos nemzetközi szervezet, amely bár nem állam, mégis számos olyan jellemzővel bír, amellyel általában az államok rendelkezni szoktak. Szakpolitikái vannak, önálló valutával rendelkezik (legalábbis az eurózóna tagállamaiban), s még sorolhatnánk. Ez az oka annak a sajátos jelenségnek, hogy az Európai Unió működését és intézményeit gyakran államok működésével szoktuk összehasonlítani, és akár egyes, amúgy államokra jellemző tulajdonságokat (például demokratikus működés) számon is szoktunk kérni rajta.

²⁵ ARATÓ Krisztina – KOLLER Boglárka (2015): Európa utazása. Integrációtörténet. Második, átdolgozott és bővített kiadás. Budapest, Gondolat. 16–17.

Az Európai Unió egyes intézményeinek hivatalos vagy informális elnevezései elő is segítik ezt a képzetet – az Európai Parlentről például elnevezése alapján azt hihetnénk, hogy egy teljes körű jogalkotói hatáskörrel felruházott intézményről beszélünk, pedig ez nincs így. A sajtóban gyakran az Európai Bizottságról mint az EU kormányáról olvasunk – pedig sem hatáskörei, sem összetétele és működése, sem pedig az Európai Parlamenttel való kapcsolatrendszere nem igazolja ezt az állítást. Ahogy mondani szokás: az Európai Unióban semmi sem az, aminek látszik. Ezért érdemes elmélyülni az Európai Unió intézményrendszerében, amelyet ez a modul mutat be.

Az Európai Unió működésének nem egyetlen, de legfontosabb szereplői a tagállamok. Ők írják alá az alapító szerződéseket, illetve azok módosítását, kulcsfontosságú szereplők a közösségi jogalkotásban, valamint a közösségi szakpolitikák és a közösségi jog végrehajtásában. Az Európai Unió ugyanakkor a tagállamoktól nem elkülöníthető, azoktól nem független szereplő. Györkös Péter szerint egy tagállam a belépést követően egyszerre két politikai rendszer kormányzásában vesz részt: irányítja természetesen a saját országát, és a többi tagállammal együtt részt vesz az Európai Unió kormányzásában is.²⁶ Az Európai Unió nem a tagállamoktól független entitás, az intézményrendszer arra képes, a mozgástere addig terjed, ameddig azt a tagállamok kijelölik. Ezért az európai kormányzást szokás egy többszintű rendszerben is értelmezni, amelyben a közösségi szintű, a tagállami, valamint a tagállami szint alatti – lokális és regionális – politikai intézmények és szereplők is megfelelő hangsúlyal szerepelnek.²⁷ Azonban a közösségi szintű kormányzás, amely a tagállamok és az európai intézményrendszer segítségével irányítja a mára jelentős számú közösségi politikát, attól is sajátos, hogy – ahogy ezt az Európai Bizottsággal kapcsolatos vélekedések esetében már említettük – voltaképpen kormányzat nélkül működik (*governance without government*). A kormányzás és a szakpolitikai irányítás folyamata tehát a tagállamokban szokásos kormányzat nélkül, az európai intézményrendszer segítségével történik.

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

27 Lásd erről bővebben az MLG-elméleteket. Például HOOGHE, Liesbet – MARKS, Gary (2001): *Multilevel Governance and European Integration*. Oxford, Rowman and Littlefield Publishers.; 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.; ÁGH Attila – KAISER Tamás – KOLLER Boglárka ed. (2014): *10 years after. Multilevelgovernance and differentiated integration in the EU*. Budapest, Blue Ribbon Research Centre, King Sigismund Business School.

Az alábbi fejezetekben az Európai Unió legfontosabb intézményeire térünk ki. Mind-egyiknél bemutatjuk annak további intézményeit, hatásköreit, ahol fontos, ott a döntéshozatal jellegét, továbbá a tagállami szereplőkkel (kormányok, választók stb.) való összefüggést. A hamarosan bemutatásra kerülő *Európai Bizottságon*, *Európai Tanácson*, *Európai Parlamenten* és *Bíróságon* kívül további fontos intézmények (az *Európai Számvevőszék* és az *Európai Központi Bank*), konzultatív szervek (az *Európai Gazdasági és Szociális Bizottság* és a *Régiók Bizottsága*) és ügynökségek (*agency*) sora egészíti ki az Európai Unió működését.²⁸

Ezeknek a tevékenységéről magyar és angol nyelvű kötetekből, valamint internetes honlapokról tájékozódhat az érdeklődő olvasó.²⁹

2. AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG A DÖNTÉS-ELŐKÉSZÍTÉSBEN

A Brüsszelben székelő Európai Bizottság az Európai Unió kulcsfontosságú, szupranacionális, azaz a közösségi érdekek képviselőjére és előmozdítására hivatott intézmény. Az elnevezés kettős értelemben használatos: Európai Bizottság alatt értjük magát a testületet, az úgynevezett „biztosok kollégiumát”, amelybe minden tagállam egy főt delegál (bár folyamatosan napirenden van a testület létszámának csökkentése a rotáció bevezetésével), de az elnevezés takarhatja a teljes adminisztrációt is (főigazgatóságok és más, a biztosok által irányított adminisztratív szervek összességét), amely jelenleg több mint húszezer főt foglalkoztat.

A biztosok mandátuma öt év, személyüket a tagállamok kormányai jelölik. A főbiztosok jelölését megelőzően az Európai Bizottság elnökének személyében egyeznek meg a tagállamok állam- és kormányfői. Az általában zárt ajtók mögött zajló jelölési eljárás a jelenleg hivatalban lévő bizottsági elnök (Jean-Claude Juncker) esetében módosult. Az Európai Parlament ugyanis a lisszaboni szerződésnek azt a rendelkezését [17 (7) cikk], miszerint az

28 Ennek a fejezetnek az alapját az alábbi szakanyag szolgálja: 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.

29 SIMON Zoltán szerk. (2013): Döntéshozatal és jogalkotás az Európai Unióban – Elmélet és gyakorlat. Budapest, L'Harmattan Kiadó.; NUGENT, Neill (2010): The Government and Politics of the European Union. 7. kiadás. Basingstoke & New York, Palgrave Macmillan. Az Európai Unió portálján pedig megtalálható az Európai Unió összes hivatalos nyelvén az intézményekre vonatkozó információ is: www.europa.eu. (A letöltés dátuma: 2016. augusztus 31.)

Európai Tanácsnak a Bizottság elnöki tisztére vonatkozó jelöléskor figyelembe kell vennie az európai parlamenti választások eredményét, úgy értelmezte, hogy az EP pártjai – a tagállami választások miniszterelnök-jelöltjeihez hasonlóan – elnökjelölteket neveznek meg, s a választásokon győztes párt jelöltjét nevezi majd ki az állam- és kormányfőkből álló Európai Tanács. A megoldást egyébként az Európai Bizottság vetette fel, és az Európai Parlament határozatban rögzítette. Az úgynevezett csúcsjelöltrendszer (Spitzenkandidat) további újítása a televíziós megjelenés volt. 2014. április 9-e és május 20-a között kilenc TV-vitára került sor angol, német és francia nyelven. A vitákat közvetítette az Euronews és a különböző nemzeti televíziós csatornák. Felmérések szerint az európai polgárok mintegy 15 százaléka látta valamelyiket. A csúcsjelöltrendszert 2019-ben is megpróbálták alkalmazni; ekkor már minden párt kezdetektől való részvételével. A választások után azonban, főként a kemény francia ellenállás, valamint az EP-beli patthelyzet miatt ez nem sikerült. Az Európai Tanács végül nem a korábban kiállított jelöltek közül ajánlott elnökjelöltet. Jelenleg kétséges, hogy a Spitzenkandidat rendszer megmarad-e. A biztosok esetében az Európai Parlament további ellenőrző jogkörökkel rendelkezik. Mindez abból áll, hogy miután az elnökjelölt azonosítja a tagállami delegátusokat megillető szakpolitikai területet (portfóliót), az EP illetékes bizottsága meghallgatást tart – csakúgy, mint Magyarországon a miniszterjelöltek esetében az illetékes parlamenti bizottság. A meghallgatás után a parlamenti bizottság jóváhagyhatja a biztosnak jelölt személyt és a portfólióját, de kérhet változtatást is. Az Európai Parlament végül a Bizottság egészéről szavaz. A megválasztott biztosokat a delegáló tagállamuk nem hívhatja vissza, ezzel biztosítható a függetlenségük. A mandátumuk csak lemondás vagy halál esetén, illetve a megbízási idő lejártával vagy a Bizottság elnöke általi felmentéssel szűnik meg. Az Európai Bizottság testületileg visszahívható, ha az Európai Parlament él a bizalmatlansági indítvány lehetőségével – de erre az intézmény történetében eddig még nem került sor. A biztosok nem az őket delegáló tagállamok, hanem az Európai Unió érdekében tevékenykednek, ahogy erre a biztosi esküjükben ígéretet is tesznek.³⁰

Az Európai Bizottság különleges tagja az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselője, akit az Európai Tanács az Európai Bizottság elnökének hozzájárulásával, minősített többséggel meghozott döntés révén nevez ki. A főképviselő betölti a Bizottság alelnöki és a Külügyek Tanácsának elnöki tisztségét. Ennek okán a szerepe meghatározó az Európai Tanács munká-

³⁰ Lásd például a román főbiztos, Corina Cretu hivatali esküjét, amelyet blogjában rögzített: http://ec.europa.eu/commission/2014-2019/cretu/blog/oath-independence_en (A letöltés dátuma: 2016. augusztus 31.)

jában is, hiszen a kül- és biztonságpolitikát az Európai Tanács és a Tanács együtt határozza meg.

Szervezeti újítás a Juncker-bizottság szerkezete. Frans Timmermans általános helyettesként nevezték meg, és rajta kívül még öt „tematikus” elnökhelyettest neveztek ki. Mindegyikük bizonyos portfólióért felelős biztosok csoportjáért és a tevékenységük koordinálásáért felelősek.³¹ Így a Bizottság – a történetében először – kétszintűvé vált. A tematikus alelnöki stuktúrát az Ursula von der Leyen vezette bizottság is átvette. Ezzel sikerült azt az évtizedes problémát orvosolni, miszerint a Bizottság „túl nagy”.

Az Európai Bizottság – a belső szervezeti felépítését tekintve – a biztosok vezetése alá tartozó Főigazgatóságokból áll, amelyek „tématerületenként” működnek, csakúgy, mint a tagállamokban működő minisztériumok. Az adott portfólió jelentőségének is hatása lehet arra, hogy az adott biztos alá tartozó belső szervezeti egységek mekkorák. A Bizottság legfőbb koordinációs szerve a Főtitkárság, amelyet főtitkár vezet.

Az Európai Bizottság számos hatáskörrel rendelkezik, amelyek közül kiemelkedik a jogszabály- és politikai kezdeményező funkció. Az alapszerződések szerint az Európai Unió jogalkotási aktusait kizárólag a Bizottság javaslatai alapján lehet elfogadni. Ez a felhatalmazás még akkor is jelentős hatást biztosít a testületnek, ha tudjuk, hogy a javaslatételt követően meglehetősen bonyolult döntéshozatali eljárások kezdődnek, amelyek során az Európai Parlament és a Tanács dönt az adott előterjesztésről. A Bizottság egyébként nemcsak saját ötletei alapján él az előterjesztés jogával: felkérheti erre az Európai Tanács, a Tanács, valamint az Európai Parlament is. Továbbá, a lisszaboni szerződés újításaként, az EU állampolgárai is élhetnek a jogszabályok kezdeményezésének lehetőségével. Az Európai Polgári Kezdeményezés lényege, hogy az állampolgárok felkérhetik jogalkotásra az Európai Bizottságot egy általuk fontosnak ítélt ügyben – ehhez legalább egymillió európai polgár támogató aláírása szükséges, a tagállamoknak legalább az egynegyedéből.³² Az Európai Bizottság a javaslatok előkészítése során igen körültekintően jár el: az adott témáért felelős főigazgatóságok más érintett főigazgatóságokkal, valamint nem-kormányzati szervezetekkel is egyeztetnek, online és személyes konzultációt is folytatnak.

31 The Commission's Structure. http://ec.europa.eu/about/structure/index_en.htm (A letöltés dátuma: 2016. augusztus 31.)

32 A polgári kezdeményezésre irányuló jogot az Európai Unióról szóló szerződés 11. cikkének (4) bekezdése rögzíti. Az eljárási szabályok az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelete (2011. február 16.) a polgári kezdeményezésről (egységes szerkezetbe foglalt változat: 2013. október) foglalja megában. Általános információk találhatóak a <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/basic-facts> webhelyen. (A letöltés dátuma: 2016. augusztus 31.)

Az Európai Bizottság rendelkezik eredeti és származékos jogalkotási hatáskörökkel is, amelyek technikai vagy eljárási jellegű témák esetében illetik meg. A normál jogalkotási eljárás szerint a Tanács és a Parlament évente kb. 300–500 jogalkotási aktust fogad el, és az azok végrehajtásához szükséges normákat főszabály szerint a tagállamok alkotják meg. Ha azonban a végrehajtásnak egységes feltételek szerint kell történnie, akkor maga a jogszabály végrehajtási hatásköröket ruházhat a Bizottságra. Az Európai Bizottság e delegált döntéshozói szerepe kapcsán kiépült bizottsági rendszer miatt nevezik ezt az eljárástípust komitológának, amelynek lényege, hogy a Bizottság munkáját egy, a tagállamok képviselőiből álló bizottság segíti, illetve ellenőrzi.

Az Európai Bizottság felel az uniós költségvetés előkészítéséért, valamint a költségvetési végrehajtás felügyeletéért, adott esetben a végrehajtási ügynökségek révén az uniós (pénzügyi) programok igazgatásáért.

Az Európai Bizottság felel továbbá a versenyszabályok betartatásáért. Emellett mint a „szerződéses őre” fellép azokkal a tagállamokkal szemben, amelyek nem tartják be az uniós jog rendelkezéseit. Ilyenkor jogosult kötelezettségszegés megállapítása iránti pert indítani az Európai Unió Bírósága előtt. Emellett magánfelekkel szemben is lehetősége van fellépni a versenypolitika, agrár- és kereskedelempolitika területén az uniós jog kikényszerítése érdekében.

Ebben kiemelkedő szerepe van az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének, aki a Külügyek Tanácsának elnöke is. További tevékenysége kiterjed az unió által megkötendő nemzetközi szerződések előkészítését megelőző tárgyalások vitelére, a nemzetközi kereskedelmi kapcsolatokban az unió képviseletére és a nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatok fenntartásra is.

3. A TANÁCS ÉS AZ EURÓPAI TANÁCS

Az Európai Tanács a tagállamok állam- és kormányfőit magában foglaló legmagasabb szintű politikai döntéshozatali fórum, ahol – természetesen – a tagállami érdekek legmagasabb szintű képviseletére van lehetőség. Az Európai Tanács ülései a korábban is létező miniszterelnöki, illetve államelnöki szintű találkozókat követően 1974 óta lettek elnevezve, azóta hívják őket rendszeresen össze.

Az Európai Tanács ülésein a tagállami állam- és kormányfők mellett részt vesz az Európai Unió kül- és biztonságpolitikai főképviselője, az Európai Bizottság elnöke, valamint az Európai Tanács állandó elnöke. Az állandó elnök tisztségét a lisszaboni szerződés hozta létre; 2009 óta az állam- és kormányfők választják minősített többséggel, két és fél éves időszakra, amely egyszer ismételhető. Az elnök feladata az Európai Tanács üléseinek az előkészítése, összehívása és vezetése, valamint az, hogy biztosítsa a konszenzust az Európai Tanácson belül.

Az elnök az Európai Tanács ülését követően jelentést nyújt be az Európai Parlamentnek.

Az Európai Tanács nem jogalkotó intézmény, a döntései stratégiai és politikai jellegűek. Az üléseknek a témái érinthetik kormányközi konferencia összehívását, kinevezéseket (például az Európai Bizottság elnökének kinevezését), új tagfelvételi eljárás megindítását, kilépési tárgyalásokat, a tagállamoknak szóló gazdaságfejlesztési és foglalkoztatáspolitikai iránymutatásokat, a kül- és biztonságpolitika aktuális kérdéseit stb.

Az Európai Tanács a lisszaboni szerződés szerint félévente kétszer ülésezik, de sürgős ügyekben a rendes találkozók mellett többször is összehívható.

A Tanács (hivatalos nevén az Európai Unió tanácsa) az intézményrendszer alapításától kezdve létezik, feladata a tagállami érdekek megjelenítése. Székhelye Brüsszel, azonban a soros elnökséget adó tagállamban is tarthat informális üléseket. Bár egy intézményről beszélünk, a napirenden szereplő kérdésektől függően eltérő összetételben is ülésezhet. Az Általános Ügyek Tanácsa hangolja össze az egyes formációkban folyó munkát és készíti elő az Európai Tanács üléseinek témáit. A Külügyek Tanácsa határozza meg az Európai Unió külső tevékenységét, a Gazdasági- és Pénzügyek Tanácsa (ECOFIN) pedig a gazdaságpolitikával és pénzügyekkel, ezen belül az eurózóna ügyeivel foglalkozik. Utóbbi formáció esetében fogható meg az Európai Unió egyik, az euró bevezetése óta legszembetűnőbb tulajdonsága, a többsebességesség. Mivel nem minden EU-tag eurózóna-tag, ezért az ECOFIN kétféleképpen működik, egyrészt teljes, másrészt az eurózóna-tagállamokra korlátozódó formában. A Tanács további formációi a következők: bel- és igazságügy; versenyképesség; mezőgazdaság és halászat; foglalkoztatás- és szociálpolitika, egészségügy, fogyasztóvédelem; környezetvédelem; oktatás, ifjúság, kultúra, sport; közlekedés, hírközlés és energia. Ezeket eltérő gyakorisággal, jellemzően két-három havonta hívják össze.

A Tanács üléseit általában az éppen soros elnökséget betöltő állam minisztere vezeti. A soros elnökség egy tagállam számára hat hónapig tart, a lisszaboni szerződés hatályba lépése óta azonban a három egymást követő elnökségi ország szorosan együttműködik

(trió elnökség), elnökségi programjukat, felkészülésüket, gyakran még az elnökségi logóikat is egyeztetik. A Tanács ülésein az adott szakpolitikai területért felelős miniszterek vesznek részt. Az adott tagállam aktuális kormányzati szerkezetétől függően azonban előfordulhat, hogy több miniszter is érintett egy tanácsi formáció munkájában (például a hatályos magyar kormányzati szerkezetben két miniszter is érintett a belügyi és igazságügyi tanács ülésein), valamint egy miniszter több tanácsi formáció munkájában is részt vehet (szintén hazai példa a humánerőforrás-tárca). A Tanács főtítkársága az elnökségi országgal együttműködve készíti elő a Tanács aktuális üléseit.

A Tanács hatáskörei között elsődleges jelentőségű a jogalkotás. A tagállami érdekek a jogalkotási folyamat végső, döntéshozatali szakaszában érvényesíthetők. A lisszaboni szerződés hatályba lépése óta azonban főszabály szerint a Tanács a döntési jogait nem önállóan, hanem az Európai Parlamenttel együtt, társjogalkotóként gyakorolja. Az intézményrendszer szupranacionális jellege ezen a ponton a tanácsi döntéshozatal jellegében is megragadható. A döntéshozatal jelenleg az úgynevezett kettős többség rendszere szerint zajlik. Ez azt jelenti, hogy a bizottsági előterjesztés (jogszabály) elfogadásához a Tanács tagjai legalább 55 százaléknak a szavazata szükséges, akik az unió népességének legalább 65 százalékát kiteszik. A szerződés a normál jogalkotási rendtől eltérő módon előírhat egyhangú szavazást is, ez azonban a közös szakpolitikák elenyésző kisebbségét érinti. A tanácsi döntéshozatal során tehát minden tagállam részt vesz a döntések meghozatalában, de előfordulhat, hogy egy tagállam kisebbségben marad a szavazatában. Amennyiben az adott döntéshozatali aktus során egy tagállam kisebbségben marad, az így elfogadott közös jogszabály akkor is vonatkozik rá, ahogy a jogi aktus összes címzettjére, adott esetben az összes tagállamra. A Tanács a közösségi jogszabályok mellett dönt más államokkal vagy nemzetközi szervezetekkel való nemzetközi szerződések megkötéséről, koordinációs feladatokat lát el egyes szakpolitikai területeken, így a gazdaságpolitika, a rendészeti együttműködés és egyes külpolitikai kérdések esetében, valamint dönt még személyi ügyekben is (az Európai Unió szervei, hivatalai vezetői és legmagasabb rangú tisztségviselői esetén).

A tagállami miniszterek természetesen nem a Tanács ülésein találkoznak először az előterjesztésekkel, a döntéseket már korábban, a legkülönbözőbb diplomáciai szinteken készítik elő. A tagállami álláspontok kialakításában kulcsszerepet tölt be a tagállamok kormányainak brüsszeli képviselője, az Állandó Képviselőtörvény, amelyek folyamatos kapcsolatban állnak a delegáló kormányokkal, minisztériumokkal. A tagállami képviselőtörvények különböző szinteken Brüsszelben is kapcsolatban állnak egymással. Az Állandó Képviselőtörvény Bizottsága (röviden

COREPER, a francia *Comité des Représentants Permanents* elnevezéséből) kettős feladatot lát el. A COREPER I. keretében a tagállamok állandó képviselőinek helyettesei üléseznek a szakpolitikai kérdések, valamint egyeztetések lefolytatása céljából – mint az agrárpolitika, a versenypolitika, szociális ügyek stb. A politikai jellegű (jellemzően kormányközi, például kül- és biztonságpolitikai) kérdések esetében a COREPER II. a kompetens, amelynek tagjai az állandó képviselők. Ők a tagállamoknak olyan, Brüsszelbe delegált vezető diplomatái, akik állandó jelleggel gondoskodnak az uniós döntéshozatal során a tagállami érdekek megjelenítéséről, és a munkájukat képviselők formájában hivatali apparátus segíti.

4. AZ EURÓPAI PARLAMENT MINT TÁRSJOGALKOTÓ

Az Európai Parlament az Európai Unió állampolgárainak közvetlenül választott képviselőiből álló testülete, amely a Tanáccsal együtt társjogalkotói feladatot lát el. Az Európai Parlament az intézményrendszer története során jelentős mértékben bővítette a hatáskörét. Kezdetben csupán konzultatív jogkörökkel rendelkezett, mára – társjogalkotói működése mellett – a legfőbb feladata az Európai Bizottság politikai elszámoltatása.

Székhelye Strasbourg, Brüsszel és Luxemburg. Strasbourgban tartják hagyományosan a plenáris üléseket, Brüsszelben a parlamenti bizottságok üléseznek, a főtítkárságának a székhelye pedig Luxemburg. Ez a hármasság a gyakorlati működésben számos logisztikai problémát okoz.

Az Európai Parlament az Európai Unió egyetlen közvetlenül választott intézménye, így az EU közvetlen legitimitásának a megteremtője is. A működése ugyanakkor az állampolgárok számára elsősorban szakmai és szakpolitikai jellegű – mivel fizikailag és tartalmilag is távol áll tevékenysége az európai polgárok mindennapjaitól, keveset is tudnak róla. Ennek egyik oka a már említett „governance without government”-struktúra: mivel a Bizottság kormány-szerű, de mégsem kormány, ezért a tagállami politikai rendszerekből ismert kormánypárti és ellenzéki pozíciók az intézmény falai között ismeretlenek. A mások ok a társjogalkotói státusz: mivel a döntések az Európai Unióban a Tanács és a Parlament rendkívül bonyolult *együttdöntési eljárásán* keresztül születnek, a döntéshozatal folyamata és felelőssége a polgárok számára nem egyértelmű.

Az Európai Parlament 705 képviselőjét ötévente választják meg a tagállamok állampolgárai az európai választásokon. A tagállamok számára biztosított képviselői helyek számát választásról választásra felülvizsgálják. Jelenleg a népesség arányában egy tagállam legalább hat, legfeljebb kilencvenhat képviselői hellyel rendelkezik, Magyarország a 2019-es európai parlamenti választásokon huszonegy európai parlamenti képviselőt választhatott meg. Bár az alapító szerződések egységes választási rendszer kialakítását irányozták elő, a választás máig tagállami keretek között zajlik, igaz, a választási rendszer a tagállamok túlnyomó többségében az arányos képviseleti rendszer szerint bonyolódik. A kampány témái általában tagállami belpolitikai kérdések, ritkán kerül elő az egyes pártoknak az Európa-képe és az EU jövőjéről alkotott elképzelése. Ebben a tekintetben jelentős elmozdulás történt 2019-ben, amikor néhány témát Európa-szinten tárgyaltak, így például a környezetvédelmet vagy a bevándorlást. Az európai választásokon való részvétel szabályozása (kötelező vagy önkéntes) szintén tagállami szabályozás tárgya, a legtöbb tagállamban önkéntes a részvétel, amelynek átlaga csökkenő tendenciát mutatott, egészen 2019-ig, amikor a részvétel jelentősen növekedett minden országban. A választások után a megválasztott képviselők saját pártjuk pártcsaládjának a képviselőcsoportjába ülnek, amelyek közül hagyományosan a legnagyobb az Európai Néppárt és az Európai Szocialisták Pártja.

Az Európai Parlament a tagjai közül megválasztja az elnökét és a tisztségviselőit, a mandátumuk két és fél év. Az elnök irányítja a parlament munkáját és rendelkezik mindazokkal a hatáskörökkel, amelyek az Európai Parlament üléseinek levezetéséhez, valamint az ülések szabályszerű lefolytatásának biztosításához szükségesek. Az elnök, a tizennégy alelnök, valamint tanácsadói minőségben öt quaestor (szervezeti és pénzügyi döntések) alkotja az Európai Parlament Elnökségét. Az Elnökök Értekezlete a Parlament elnökéből és a képviselőcsoportok elnökeiből áll. Ez határoz a parlamenti munka szervezéséről és a jogalkotás tervezéséről, felel az EU más intézményeivel és szerveivel, valamint a nemzeti parlamentekkel való kapcsolattartásáért és elkészíti az Európai Parlament ülései napirendjének tervezetét. Ez a fórum jelöli ki az egyes jogi aktusok parlamenti döntéshozatal során felelős képviselőjét, aki az úgynevezett *rapporteur* (jelentéstevő). Ő felelős a parlamenti munka során az adott előterjesztés szakmai és politikai egyeztetéséért.

Lényeges szerep jut az Európai Parlament szakbizottságainak, amelyek keretében a szakpolitikai kérdések megvitatása zajlik. Ezen állandó bizottságok mellett ad hoc bizottságok is kialakíthatók, amelyekben rendkívüli események megvitatása zajlik. Az Európai Parlament a tagjai egyengyedének a kérelmére ideiglenes vizsgálóbizottságot is létrehozhat, hogy ki-

vizsgálja az uniós jog végrehajtása során felmerülő állítólagos jogsértéseket vagy hivatali visszaosságokat.

Az Európai Parlament hatásköreit három nagy csoportba oszthatjuk, aszerint, hogy a jogalkotással, a költségvetéssel vagy az ellenőrzéssel kapcsolatosak-e. A jogalkotási hatáskör az Európai Parlament legjelentősebb vívmánya – az uniós állampolgárok közvetlenül választott képviselői a Tanáccsal közösen a rendes jogalkotási eljárás szerint társjogalkotók. A költségvetési hatáskör keretében az Európai Parlament ugyancsak a Tanáccsal együtt határozza meg az Európai Unió költségvetését, és fogadja el az éves zárszámadásokat is. Az ellenőrzési jogkör elsősorban az Európai Bizottsággal kapcsolatos. Ahogy a Bizottságról szóló részben láthattuk, az Európai Parlament választja meg az Európai Bizottság elnökét, valamint jóváhagyja a Bizottság egészét, miután szaktanácsadói meghallgatták a biztos jelölteket. A már működő Bizottsággal kapcsolatban bizalmatlansági indítvánnyal élhet, vagyis amennyiben a képviselők többsége megszavazza, elmozdíthatja a Bizottságot mint testületet (egyes főbiztosokat nem). Az Európai Számvevőszék tagjainak kinevezése előtt konzultálniuk kell az Európai Parlamenttel. A Szerződések által említett esetekben a Bizottság köteles jelentést benyújtani az Európai Parlament számára, amelyet a testület megtárgyal.

Az Európai Parlament lehetőséget ad az állampolgároknak az unió működésének közvetlen ellenőrzésére is. Bármely uniós állampolgár ugyanis petíciót nyújthat be az Európai Parlamenthez, amelyet az megvizsgál. Az uniós intézmények tevékenységére, esetleges hivatali visszaosságokra vonatkozó panaszokkal pedig az európai ombudsmanhoz lehet fordulni.

5. AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG

Az Európai Unió Bírósága az 1952. évi alapítása óta biztosítja az uniós jog tiszteletben tartását, valamint azt, hogy annak alkalmazása és értelmezése az unió egésze tekintetében egységes módon történjen. Ennek során az Európai Unió Bírósága felülvizsgálja az Európai Unió intézményei jogi aktusainak jogszerűségét, gondoskodik arról, hogy a tagállamok teljesítsék a szerződésekből eredő kötelezettségeiket, és a nemzeti bíróságok kérelmére értelmezi az uniós jogot.³³ A tevékenysége során kialakult esetjog rendkívül lényeges szerepet játszik az integráció egészét illetően. Számos alapvető jelentőségű jogtétel és elv kimondása (például

³³ Lásd www.curia.europa.eu (A letöltés dátuma: 2016. augusztus 31.)

a közösségi jog elsőbbsége) esetjogi alapon történt meg. Székhelye Luxembourg. Szervezeti felépítése az integráció fejlődésével párhuzamosan átalakult és kibővült.

Az Európai Unió Bírósága – a Bíróság nemrég lezajlott reformját követően – két igazságszolgáltatási fórumból áll, ezek a Bíróság és az 1988-ban létrehozott Törvényszék. A Közszolgálati Törvényszék immár nem működik – 2004-ben hozták létre, de 2016. szeptember 1-jén befejezte működését, miután az uniós igazságszolgáltatási szervezetrendszer reformja keretében hatásköre Törvényszékre szállt. A három ítélkező fórum 2020-ig 38 866 ítéletet hozott (a Bíróság 22 568, a Törvényszék 14 479, a Közszolgálati Törvényszék 2016-es működéséig 1549-et.)³⁴ A legmagasabb szintű ítélkező fórum az Európai Unió Bíróságán a Bíróság. A tagjai sorába a tagállamok delegálnak egy-egy bírót, akiket a tagállami kormányok neveznek meg, függetlenek és a mandátumuk hat évre szól, ami megújítható. A huszonhét bíró mellett még tizenegy főtanácsnok tartozik a Bíróság szervezetéhez. A megválasztásuk kritériuma, hogy tagállamukban megfeleljenek a legmagasabb bírói tisztségekbe való kinevezés feltételeinek, vagy elismert jogtudósok legyenek. A Bíróság elnökét és elnökhelyettesét a bírák maguk közül választják meg hároméves időtartamra, amely megújítható. Az elnök irányítja a Bíróság munkáját és elnököl a legnagyobb létszámú ítélkező testületek tárgyalásain. A főtanácsnokok a Bíróság munkáját segítik, feladatuk, hogy a Bíróság előtt folyamatban lévő ügyekben – pártatlanul és függetlenül eljárva – előterjesszék a jogi szakvéleményüket, az úgynevezett *indítványt*. A Bíróság teljes ülésben vagy – a tizenöt bíróból álló – nagytanácsban vagy pedig öt-, illetve háromtagú tanácsokban jár el. Az öt bíróból álló tanács elnökeit három évre, a három bíróból álló tanács elnökeit egyéves időtartamra választják.

A Törvényszéket (eredeti nevén Elsőfokú Bíróság) 1988-ban hozták létre az Európai Bíróság tehermentesítése érdekében. Eredetileg tagállamonként egy bírót neveztek ki a Törvényszékre is hatéves, megújítható időtartamra. Az Európai Unió legutóbbi szervezeti reformja keretében a Törvényszék bíróinak létszámát 2019-ig három lépcsőben meg kellett volna duplázódni; a 2016. szeptember 1-jén megszűnt Közszolgálati Törvényszék álláshelyei is ehhez a bírói testülethez kerültek. A Törvényszéknek jelenleg 51 tagja van, a bírák számát

³⁴ Lásd https://curia.europa.eu/jcms/jcms/P_80908/en/ (A letöltés dátuma 2020.február 14.)

azonban a tagállamok létszámának kétszeresére növelik majd, valószínűleg még a 2020-as évben. A Bírósággal ellentétben a Törvényszéken nincsenek állandó főtanácsnokok, az ő feladatkörüket kivételesen egy erre kijelölt bíró láthatja el. A Törvényszék a hozzá beérkezett ügyeket három vagy öt bíróval eljáró tanácsokban, vagy egyes esetekben egyesbíróként eljárva bírálja el. Különösen bonyolult vagy jelentős ügyekben határozhat nagytanácsban eljárva is (tizenöt bíróval). Az öt bíróval eljáró tanácsok elnökét a bírák maguk közül választják meg hároméves időtartamra. A Törvényszék hatáskörébe tartoznak többek közt a természetes és jogi személyek által benyújtott keresetek, amelyek az Európai Unió intézményeinek, szerveinek és hivatalainak határozatai vagy a rendeletek ellen irányulnak, a tagállamok által a Bizottság ellen benyújtott keresetek stb. A Törvényszék által hozott határozatok ellen a Bírósághoz lehet fellebbezést benyújtani.

A Bíróság hatásköre esetében az egyes ügýtípusokat érdemes megkülönböztetni. Ezek a következők: előzetes döntéshozatali eljárás, kötelezettségszegési eljárás, semmisségi eljárás, mulasztási per, kártérítési, illetve közszolgálati per.³⁵

Az előzetes döntéshozatali eljárás esetében a Bíróság a tagállamok valamennyi bíróságával együttműködik. Az uniós jogszabályok tényleges és egységes alkalmazásának biztosítása és az eltérő értelmezések elkerülése érdekében a tagállami bíróságok jogosultak a Bírósághoz fordulni az uniós jog egy adott részének pontos értelmezése érdekében. Ilyenkor ellenőrzik, hogy a nemzeti szabályozás mennyire van összhangban az uniós joggal. A Bíróság nem pusztán véleményt nyilvánít ilyenkor, hanem azt a nemzeti bíróságot, amely a határozat címzettje, az előtte folyó jogvita eldöntésekor köti a Bíróság által kiadott értelmezés. A Bíróság ítélete a hasonló kérdésben eljáró más nemzeti bíróságok számára is irányadó. Számos jelentős uniós jogi elvet az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések alapján állapítottak meg.

A kötelezettségszegési eljárás a Bíróságnak lehetőséget ad annak ellenőrzésére, hogy a tagállamok teljesítik-e az uniós jog alapján fennálló kötelezettségeiket. A Bíróság előtti eljárást megelőzi az előzetes eljárás, amit a Bizottság indít, és amelynek célja, hogy lehetőséget adjon az érintett tagállamnak, hogy válaszoljon a vele szemben felhozott kifogásokra. Amennyiben ennek az eljárásnak az eredményeként a tagállam nem szünteti meg a kötelezettségszegést, az uniós jog megsértése miatt eljárást lehet ellene kezdeményezni a Bíróságnál, amely bírósággal is végződhet.

³⁵ Az alábbiakban röviden foglaljuk össze ezen eljárástípusok lényegét. További információk: www.curia.europa.eu (A letöltés dátuma: 2017. október 30.)

Semmisségi per esetében a kérelmező az unió valamely intézménye, szerve vagy hivatala jogi aktusának (különösen rendeletnek, irányelvnek vagy határozatnak) a megsemmisítését kéri. A Bíróság kizárólagos hatáskörébe tartoznak azok a keresetek, amelyeket valamely tagállam nyújtott be az Európai Parlament és/vagy a Tanács ellen, illetve amelyeket valamely uniós intézmény indított egy másik ellen. Az egyéb ilyen típusú keresetek – különösen a magánszemélyek által indítottak – első fokon a Törvényszék hatáskörébe tartoznak. Ha a per sikeres, a megtámadott uniós jogi aktust, illetve annak rendelkezését semmisnek nyilvánítják.

Mulasztási per esetén lehetőség van felülvizsgálni az unió intézményei, szervei és hivatalai mulasztásának a jogszerűségét. A mulasztás jogszerűtlenségének megállapítását követően az érintett intézmény megfelelő intézkedések megtételével köteles véget vetni a mulasztásnak. Hogy a Bíróság mely intézménye rendelkezik hatáskörrel az adott ügyben, az attól függően változik, hogy a felperes magánszemély vagy pedig egyéb (intézményi) szereplő.

Első fokon a Törvényszék, másodfokon a Bíróság jár el azokban az ügyekben, amelyek az Európai Unió intézményei vagy hivatalai által esetlegesen okozott károkozás megtérítése érdekében indul.

A közzolgálati perek 2016. szeptember 1-ig a Közzolgálati Törvényszék előtt folytak. A szervezeti reform következtében immár a Törvényszék jár el az Európai Unió és alkalmazottai között felmerülő, a közzolgálati jogviszonyt érintő vitás ügyekben.

6. DÖNTÉSHOZATAL AZ EURÓPAI UNIÓBAN

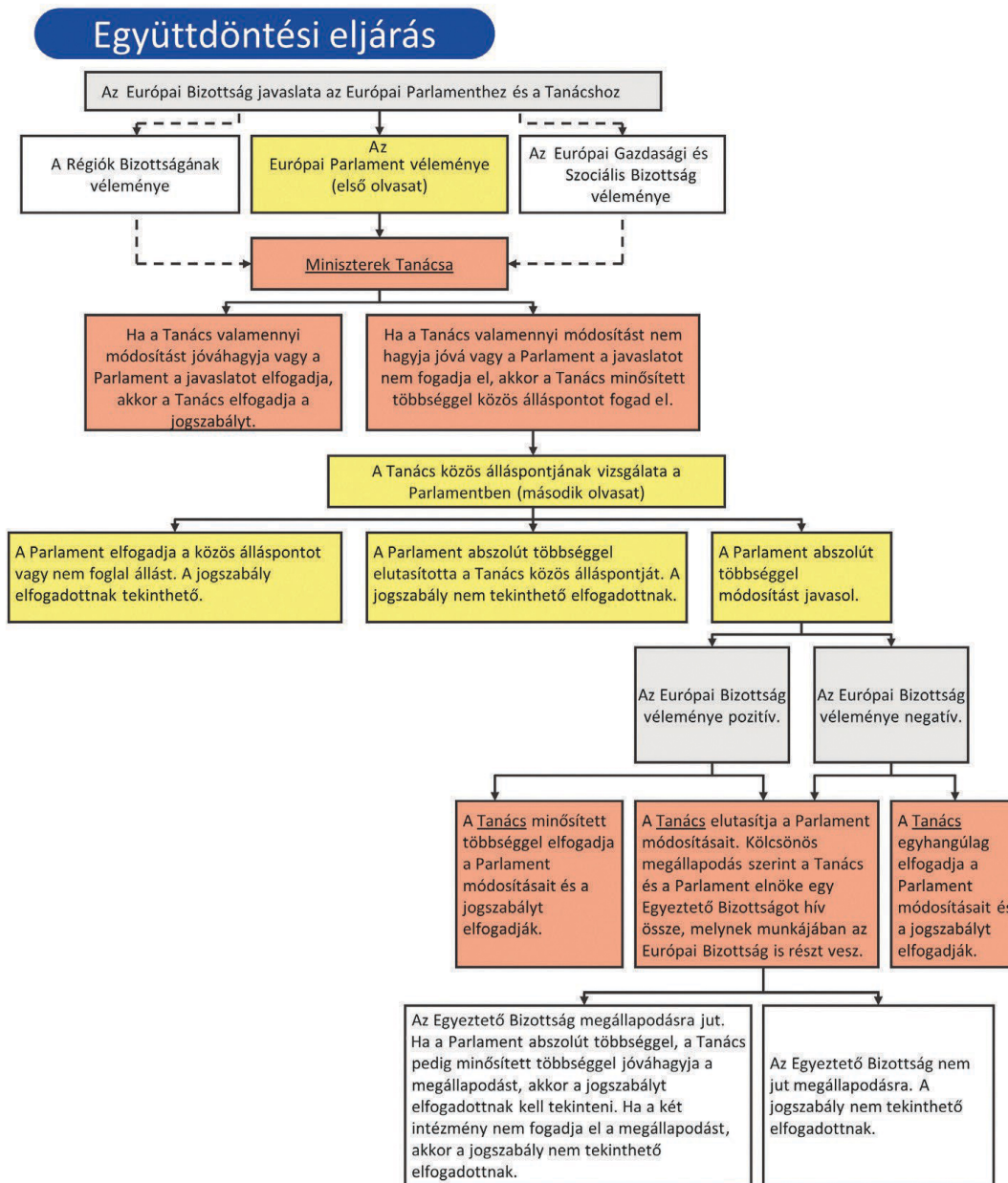
Az Európai Unió döntéshozatali rendszere rendkívül és szokatlanul bonyolult. Ennek több oka van. Egyrészt a kialakított döntési módszereknek egyensúlyt kell teremteniük a kormányközi és a szupranacionális elvek között, és a tagállami és a közösségi érdekeket egyaránt meg kell jeleníteniük. Másrészt a kialakított döntési folyamatok eltérnek a tagállamokban szokásostól: ahogy az előző fejezetekben említettük, az ismerős elnevezésű intézmények hatásköre és működési elvei eltérnek a megszokottól. Így a választópolgárok, akik ismerik a saját politikai rendszerük alapjait és annak politikai és intézményi elveit, nehezen követik az uniós döntéshozatalt. Harmadrészt az EU döntéshozatala, ahogy azt sok szerző leírta már,³⁶ a polgároktól messze zajlik – kevés hír érkezik az Európai Unió dön-

36 FOLLESDAL, Andreas – HIX, Simon (2006): Why there is a Democratic Deficit in the EU: a response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies*, 44. vol. 3. no. 533–62.

téseiről, azok jelentős része vagy technikai jellegű, vagy pedig a tagállami politikai folyamatok által meghatározott. Negyedrészt az Európai Unió döntéshozatali folyamatai más és más jellegűek egy-egy szakpolitikai területen: az agrárpolitika, a környezetvédelem vagy a szociális ügyek területén az ügynevezett közösségi módszer alkalmazandó, a kormányközi döntéshozatal a külpolitikai döntéshozatalban használatos, míg az ügynevezett nyílt koordináció a gazdaságpolitika és a foglalkoztatáspolitikai iránymutatásainak a kialakításában jellemző. Az Európai Unió kizárólagos hatásköreihez tartozó kérdésekben (mint a versenypolitika és az Európai Központi Bank döntései) ügynevezett központi döntéshozatal történik.³⁷ Az alábbiakban röviden kitérünk mindegyik döntéshozatali típusra.

A közösségi módszer az integrációs intézményrendszer konstruktőre, Jean Monnet francia közgazdász találmánya. Lényege, hogy a döntéshozatalban kiegyensúlyozottan jelenjen meg a közösségi és a tagállami érdekek mindegyike. A hatályos lisszaboni szerződés szerint a rendes döntéshozatali eljárás az együttdöntés, amely az Európai Parlament és a Tanács együttműködésén alapul. Az Európai Bizottság előterjesztését követően a két intézmény három olvasatban is tárgyalhatja és módosíthatja a jogszabálytervezeteket, amelyek csak abban az esetben kerülnek elfogadásra, ha azzal mindkét intézmény egyetért. A rendes mellett több különleges jogalkotási eljárás is használatos. A *hozzájárulási eljárás*, amelyben az Európai Parlament nem módosíthatja az előterjesztést, de szükség van az egyetértésének a megszerzésére az adott előterjesztés elfogadásához (vagyis vétójogot biztosít). Ez elsősorban a külügyek – a társulási és csatlakozási szerződések – esetében alkalmazandó. A *konzultációs eljárás*, amelyben a Bizottság előterjesztése alapján, az Európai Parlamenttel történő konzultációt követően a Tanács dönt, a polgárok szabad mozgása és a belső piac egyes tématerületei esetében alkalmazandó, de a korábbiakhoz képest visszaszorulóban van. A *költségvetési eljárás*, amely a Tanács és a Parlament speciális együttműködését feltételezi az éves költségvetés elfogadása esetén. Ez az Európai Parlament egyik legkorábbi hatáskörbővülésének az eredménye.

³⁷ A négyes felosztás részletesen lásd NUGENT, Neill (2010): *The Government and Politics of the European Union*. Basingstoke & New York, Palgrave Macmillan.



1. ábra: Az együttdöntési eljárás az Európai Unióban

Forrás: http://eur-lex.europa.eu/hu/droit_communaire/procedure_de_codecision.gif

A kormányközi döntéshozatal esetében – az ügyek érzékenysége, érzékeny szuverenitás-területekhez való tartozása következtében – az Európai Bizottság és az Európai Parlament nem vesz részt a döntéshozatalban. A Miniszterek Tanácsa – elsősorban kül- és belügyi, valamint igazságügyi és a hosszú távú stratégiai területen – ilyenkor a közösségi érdekeket képviselő intézmények bevonása nélkül határoz.

Az 1990-es években több olyan szakpolitikai terület is közösségi szintre került, amelyeknél a közösségi módszer alkalmatlannak bizonyult az együttműködésre, a kormányközi pedig kevés volt. Ilyen volt például a gazdaságpolitikai koordináció, a foglalkoztatáspolitikai, vagy a lisszaboni stratégia. Ezekben a területeken az Európai Unió kompetenciája is korlátozott, s a hangsúly nem is a jogszabályokon, hanem a jó gyakorlatok átvételén, a tagállamok egymástól való tanulásán volt. Az OMC folyamata a Tanács munkájával kezdődik, ahol a miniszterek lefektetik az alapvető szakpolitikai célokat. Az elfogadott gazdaságpolitikai/foglalkoztatáspolitikai dokumentum iránymutatásokat tartalmaz (*guidelines*), amelyek nem bírnak jogi kötőerővel. A tagállamok nemzeti akciótervet készítenek az iránymutatásoknak megfelelően, s évente jelentést készítenek a Bizottságnak az előrehaladásról. A három éves időszak végén a Bizottság összesíti a jelentéseket, és bátorítja a tagállamokat az előrehaladásra (*benchmarking, exchange of best practices stb.*).

A központosított döntéshozatal voltaképpen a tagállamoktól független döntéseket jelent, ahol az Európai Uniónak, illetve egy-egy intézményének kizárólagos döntési joga van egy adott szakpolitikai területen. Ilyen felhatalmazása van az Európai Bizottságnak például a versenypolitika (fúziókontroll, domináns ágazati szereplők kontrollja, kartellezés elleni küzdelem, állami támogatások vizsgálata stb.) területén, valamint az Európai Központi Banknak az eurózóna működtetésében.

III. MODUL

AZ EURÓPAI UNIÓS KÖZPOLITIKA, HATÁSKÖRÖK ÉS NEMZETI ÉRDEKÉRVÉNYESÍTÉS

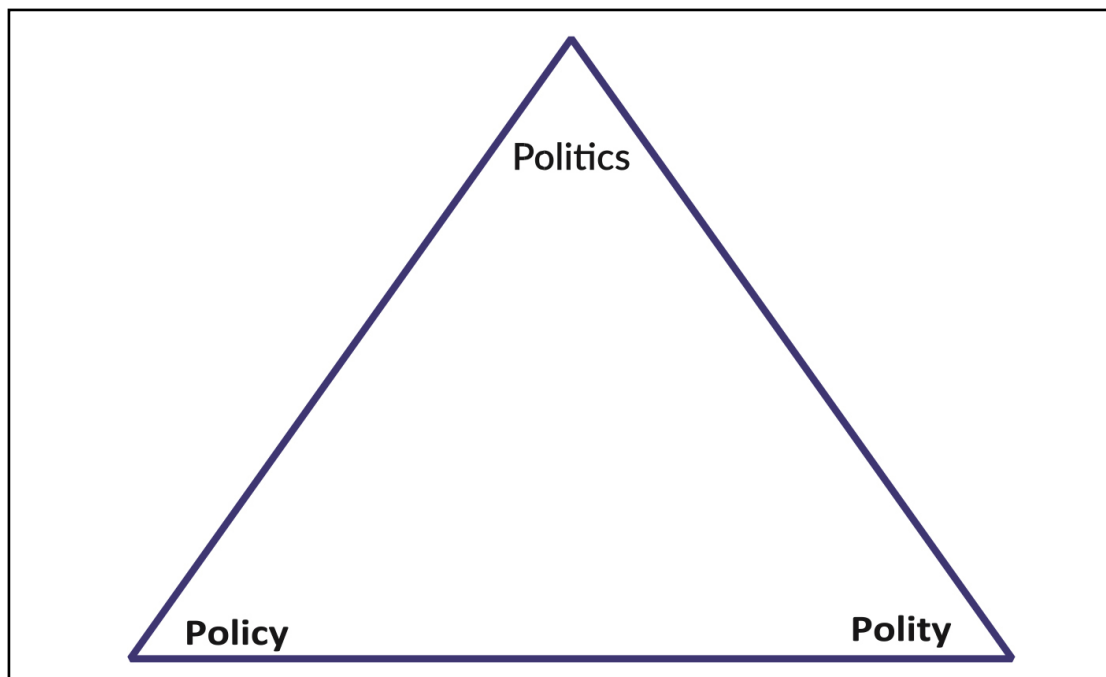
1. AZ UNIÓS KÖZPOLITIKA FOGALMA, A KÖZPOLITIKA-FORMÁLÁS CIKLUSA ÉS A KÖZPOLITIKA TÍPUSAI³⁸

Az Európai Unió különleges, sui generis politikai rendszeréhez tartozik a szintén egyedi *uniós közpolitika* fogalma. Az EU politikai rendszere ugyanis megragadható egyaránt a *politics*, vagyis politikai aktorok versengése, a hatalmi politika felől, továbbá a *polity*, vagyis az intézményrendszer felől, illetve a *policy*, vagyis a közpolitika felől is.³⁹ Ez utóbbi azért is érdemel kiemelt figyelmet, mert az uniós kormányzás tartalmi elemeire, vagyis a közpolitika-formálási folyamat kimenetére és eredményére fókuszál. Az EU kormányzásának közpolitika felőli értelmezése széles körben elterjedt, amelyre az uniós politikai rendszer egyedisége a magyarázat. „Lényegében arról van szó, hogy míg az egyes tagországok rendelkeznek centralizált kormányzati rendszerekkel, így politikai rendszereik közelebb állnak a »politika« megszokott fogalmához, addig az Európai Unió decentralizált, sokszintű és sokszereplős politikai rendszerének működése sokkal inkább a közpolitika fogalmi struktúrája alapján magyarázható.”⁴⁰ Megjegyzendő azonban, hogy az utóbbi évek európai uniós történései éppen abba az irányba hatnak, hogy egyre nagyobb teret nyer az EU-nak a *politics*, vagyis a politikai szereplők versengése és a hatalmi dimenziók mentén történő értelmezése, amely az unió át- és újrapolitizálásának a folyamatában érhető tetten.

³⁸ Az úgynevezett közpolitika-tudomány ma már multidiszciplináris elemzési terület.

³⁹ Lásd részletesen SIMON Zoltán szerk. (2013): *Döntéshozatal és jogalkotás az Európai Unióban*. Elmélet és gyakorlat. Budapest, L'Harmattan Kiadó.

⁴⁰ ÁGH Attila (2011): Az Európai Unió közpolitikai rendszerének áttekintése. Az Uniós közpolitika és az uniós politika paradoxonjai. *Politikatudományi Szemle*, XXII évf. 3. sz. 75.



2. ábra: A politika háromszöge – politics, polity és policy

Forrás: A szerző saját szerkesztése

Hajnal György a közpolitikát általánosságban valamilyen, „a kormányzat által folytatott, egy adott problémahelyzet megoldását célzó, azaz céltudatos akció – az »akció« fogalmába e helyütt beleértve a tudatos nem cselekvést is – definiálja.”⁴¹ Az Európai Unió esetében mindez egy többszintű rendszerben zajlik, ahol a tagállamok és uniós intézmények mellett az érdekcsoportok, civil szervezetek, regionális és lokális szereplők is részt vesznek a folyamatban. Az Európai Unióban a közpolitika-formálásnak egy bonyolult, szerteágazó és többszereplős rendszere jött létre. E folyamatból alakul ki, hogy például a kereskedelempolitika, a fogyasztóvédelem vagy az oktatás területén milyen jogszabályok születnek. Lowi klasszikus tipológiája a közpolitika négy típusát különbözteti meg.⁴² A kormányzati erőforrások elosztását megvalósító *disztributív* politikákat, az erőforrások egyes társadalmi rétegek közötti átcsoportosítását megvalósító *redisztributív* politikákat, az intézmények

41 HAJNAL György (2015): „A közpolitika – általános megközelítésben”. In KAISER Tamás szerk.: Helyi közpolitika. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 14.

42 LOWI, Theodore J. (1972). „Four Systems of Policy, Politics, and Choice”. *Public Administration Review*. American Society for Public Administration, 32. vol. 4 no. 298–310.

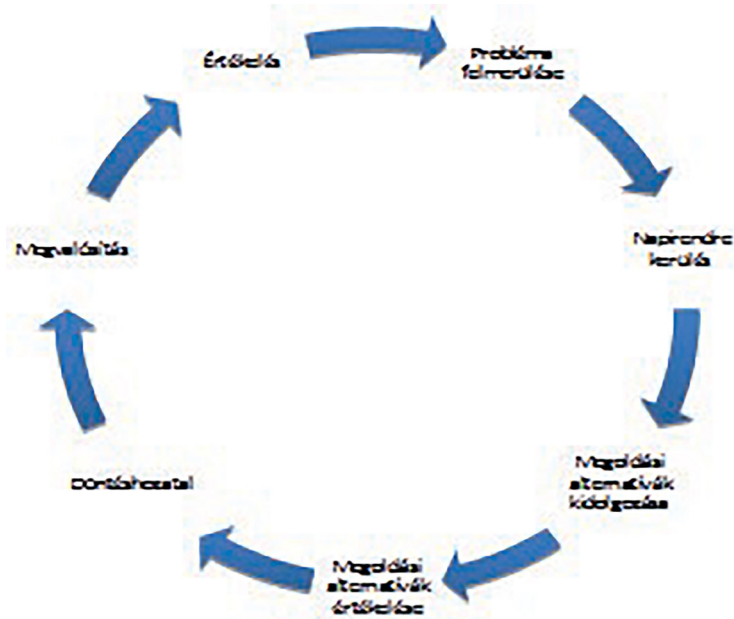
és társadalmi szereplők egyéni és kollektív cselekedeteit meghatározó *szabályozó* politikákat és végül az állami intézményrendszer kialakítását és átalakítását megvalósító *alkotmányos* politikákat.⁴³ Ha az uniót ezek szerint a kategóriák szerint szeretnénk értelmezni, akkor elsőként fontos kiemelni, hogy az EU újraelosztó képessége a tagállamokhoz képest igen szerény, a bruttó nemzeti összterméknek csak alig több mint egy százalékát osztja újra, vagyis az erőforrások elosztásához nincs meg a mozgáster. Az alkotmányos lehetőségei is erősen korlátozottak, a tagállamok szuverenitásából fakadóan. Mindazonáltal a közös agrárpolitika, valamint a regionális és kohéziós politikák megvalósításával a tagállamok jelentős uniós pénzügyi transfereket nyújtanak, illetve jelentős transferekhez is jutnak.⁴⁴ Az Európai Unió tevékenysége azonban leginkább Lowi harmadik kategóriájában, vagyis a szabályozó politikákban hangsúlyos. Vannak, akik éppen ezért az Európai Uniót egy különleges, egyedi „szabályozó” államhoz hasonlítják. Tény, hogy az EU által kezdeményezett és végrehajtott szabályozási tevékenység eredményeképpen ma már a tagállami jogszabályok jelentős része uniós eredetű.

A közpolitika-formálást a szerzők többsége egy ciklikus folyamatként értelmezi,⁴⁵ amelynek kezdeti állomása a probléma felmerülése a közpolitikai környezet aktorai részéről (1), azt követi ennek a napirendre kerülése (2), a lehetséges megoldások kidolgozása (3), ezek értékelése (4), a döntéshozatal (5), ezt követően a megvalósítás (6), amely újbóli értékeléssel (7) zárul. Ezt követően a ciklus újraindul. Az Európai Unióban azonban ennek a közpolitikai ciklusnak sokféle változata létezik, aszerint, hogy melyik szakpolitikai területről, milyen típusú döntéshozatalról és milyen hatáskörrel van szó.

43 Lowi kategóriáinak értelmezését lásd SIMON Zoltán (2013) szerk.: *Döntéshozatal és jogalkotás az Európai Unióban. Elmélet és gyakorlat.* Budapest, L'Harmattan Kiadó.

44 SIMON Zoltán szerk. (2013): i. m.

45 Hajnal közpolitika-ciklusai a következők: 1. Probléma-észlelés és definíció, 2. Közpolitikai alternatívák kidolgozása, 3. Közpolitikai alternatívák értékelése, 4. Döntés, 5. Megvalósítás, 6. Az eredmények értékelése; lásd hAjnAl György (2015): „A közpolitika – általános megközelítésben”. In KAIser Tamás szerk.: *Helyi közpolitika.* Budapest, Nemzeti Közsolgálati Egyetem, 18. Simon ettől eltérően egy ötfázisú folyamatot vázol fel: 1. Napirend-képzés (agendasetting), 2. Közpolitika-formálás (policy formulation), 3. Döntéshozatal (decisionmaking), 4. Megvalósítás, 5. Értékelés. Lásd Simon Zoltán szerk. (2013): *Döntéshozatal és jogalkotás az Európai Unióban. Elmélet és gyakorlat.* Budapest, L'Harmattan Kiadó. Valójában ezek nagyon hasonlóak, csak abban térnek el, hogy Hajnalnál a közpolitika alternatíváinak kidolgozása és értékelése külön lépcsőfokként lett megnevezve, míg Simonnál benne van a közpolitika-formálásban.



3. ábra: A közpolitika ciklusa

Forrás: Simon szerk. (2013): i. m. alapján a szerző saját szerkesztése

2. A LISSZABONI SZERZŐDÉS HATÁSKÖR-KATALÓGUSA ÉS AZ EGYES SZAKPOLITIKÁK BESOROLÁSA

A lisszaboni szerződés mérföldkő az EU és a tagállamok kompetenciáinak meghatározásában és világos elhatárolásában. Korábban a tagállami és uniós hatásköröket a maastrichti szerződés által létrehozott úgynevezett *pilléres modell* alapján lehetett meghatározni. Ez különböző döntéshozatalt és működést jelentett az első pillér alá tartozó úgynevezett közösségi területeken, a második pillérben lévő kül- és biztonságpolitikában és a harmadik pillérhez tartozó bel- és igazságügyi együttműködésben, büntetőügyekben.⁴⁶ Ennek a bonyolult rendszernek a reformja és a tagállami és uniós hatáskörök egyértelműbb elhatárolásának az

⁴⁶ A harmadik pillér itt szereplő elnevezése az amszterdami szerződés hatálybalépésével jött léte, amikor átalakult a harmadik pillér és a szabad mozgás terület bekerült az első pillérbe.

igénye terítéken van az Alkotmányos Szerződés előkészítése óta (a 2000-es évek eleje), de csak a lisszaboni szerződés 2009. december 1-jei hatályba lépésével valósult meg.

Az EU és a tagállamok közötti hatáskörök tisztázása egyben kijelöli a tagállamok szuverenitás határait is, miközben egyúttal meghatározza az európai kormányzási folyamat mikéntjét.

A lisszaboni szerződés szerint háromféle hatáskör és egyéb egyedi kategóriák léteznek az unió–tagállam relációban:

1. A *kizárólagos hatáskör* alá tartozó területeken „kizárólag az unió alkothat és fogadhat el kötelező erejű jogi aktust”. A tagállamnak ezeket kötelezően végre kell hajtania. A tagállam csak akkor fogadhat el kötelező erejű jogi aktust, ha erre őt az unió felhatalmazza.⁴⁷
2. A *megosztott hatáskör* alá tartozó területeken „mind az unió, mind pedig a tagállamok alkothatnak és elfogadhatnak kötelező erejű jogi aktusokat. A tagállamok ezt a hatáskörüket csak olyan mértékben gyakorolhatják, amilyen mértékben az unió a hatáskörét nem gyakorolta. A tagállamok olyan mértékben gyakorolhatják újra a hatáskörüket, amilyen mértékben az unió úgy határozott, hogy lemond a hatáskörének a gyakorlásáról.”⁴⁸
3. A *támogató hatáskör* alá tartozó területeken „az unió hatáskörrel rendelkezik a tagállamok intézkedéseit támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések megtételére, anélkül azonban, hogy ezzel elvonná a tagállamoknak az ezeken a területeken meglévő hatás köreit.”⁴⁹

Egyedi kategóriát jelent a gazdaság- és foglalkoztatáspolitikai, valamint a kül- és biztonságpolitika, amelyeknél az EU hatáskörrel rendelkezik, de nincsenek besorolva egyik fenti kategória alá sem. A lisszaboni szerződés szerint „[a] tagállamok gazdaság- és foglalkoztatáspolitikájukat a szerződésben meghatározottak szerinti szabályok keretében hangolják össze, amelyek megállapítására az unió hatáskörrel rendelkezik.”⁵⁰ A közös kül- és biztonságpolitika

47 Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (2012/C 326/01), (EUMSZ) I. cím, 2. cikk.

48 EUMSZ I. Cím, 2. cikk.

49 Uo.

50 Uo.

tekintetében az unió „hatáskörrel rendelkezik a közös kül- és biztonságpolitika meghatározására és végrehajtására, ideértve egy közös védelempolitika fokozatos kialakítását.”⁵¹ Egyetértve Horváth megállapításával, a tagállamok a szuverenitásuk csorbulásaként értelmezték volna, ha a közös kül- és biztonságpolitika a kizárólagos hatáskör alá sorolódik, és valószínűleg a tagállamok ellenállása miatt ez a szerződés ratifikációját is gátolta volna, ugyanakkor a megosztott hatáskör alá sem rendelték, mégpedig azért, hogy ez a terület is valamikor valódi „közös politikává” válhasson.⁵²

A lisszaboni szerződés nemcsak a hatáskörök típusait tisztázza, de a szakpolitikákat is az egyes típusok alá rendeli.

Az unió *kizárólagos hatáskörrel* rendelkezik a következő területeken: a) vámunió; b) a belső piac működéséhez szükséges versenyszabályok megállapítása; c) monetáris politika azoknak a tagállamoknak a tekintetében, amelyek pénzneme az euró; d) a tengeri biológiai erőforrások megőrzése a közös halászati politika keretében; e) közös kereskedelempolitika. Ezen kívül a nemzetközi szerződések megkötésére is kizárólagos hatáskörre van.

A *megosztott hatáskör* alá az alábbi szakpolitikai területek tartoznak: a) belső piac; b) a szociálpolitikának a szerződésben meghatározott vonatkozásai; c) gazdasági, társadalmi és területi kohézió; d) mezőgazdaság és halászat, kivéve a tengeri biológiai erőforrások megőrzését; e) környezetvédelem; f) fogyasztóvédelem; g) közlekedés; h) transzeurópai hálózatok; i) energiaügy; j) a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség; k) a közegészségügy terén jelentkező közös biztonsági kockázatok.⁵³

A *támogató hatáskör* alá az alábbi területek kerültek: a) az emberi egészség védelme és javítása; b) ipar; c) kultúra; d) idegenforgalom; e) oktatás, szakképzés, ifjúság és sport.

3. A NEMZETI ÉRDEKÉRVÉNYESÍTÉS

A nemzeti érdekérvényesítés lehetőségeit az unióban számos mítosz övezi. Amint azonban kiderült az európai uniós kormányzás és közpolitika-formálás fenti bemutatásából, valamint a tagállami és uniós hatáskör-katalógusból, a tagállami érdekérvényesítés mikéntje nagy-

51 Uo.

52 HORVÁTH Zoltán (2011): Kézikönyv az Európai Unióról. Nyolcadik, átdolgozott kiadás. Budapest, HVG-Orac. 150. 55 EUMSZ, I. cím, 3. cikk.

53 EUMSZ, I. cím, 3. cikk.

mértékben attól függ, hogy az adott szakpolitika melyik hatáskör alá sorolódik és milyen döntéshozatali mód érvényesül.

Az európai integráció folyamatának legfőbb szereplői a tagállamok, ezért a közpolitika-formálási ciklus minden állomásában a tagállamok törekvése az, hogy a saját nemzeti érdekeiket jelenítsék meg, számukra előnyös módon befolyásolják a napirendképzést, a szakpolitikai alternatívák kidolgozását és a döntéshozatalt is. Éppen ezért a tagállamok számára kulcskérdés, hogy biztosuk és (lehetőleg magasabb pozícióban lévő) tisztviselőik révén be legyenek ágyazva a Bizottság döntés-előkészítési folyamatába, és az is, hogy támogatókra leljenek formális és informális úton a Tanácsban és az Európai Tanácsban is a saját elképzeléseikhez. A tagállamok vitákba és konfliktusokba kerülnek, olykor szembe is szállnak egy-egy uniós intézmény álláspontjával vagy döntésével. Erre azonban mint az európai integráció természetes velejárójára kell tekinteni, és nem úgy, mintha az unió végórája közeledne.

IV. MODUL

MAGYARORSZÁG AZ EURÓPAI UNIÓ KORMÁNYZÁSÁBAN⁵⁴

1. AZ EURÓPAI KORMÁNYZÁS HAZAI KÖZPONTJA – AZ EURÓPAI KOORDINÁCIÓS TÁRCAKÖZI BIZOTTSÁG

Tagállamként az EU-hoz csatlakozó Magyarországnak új kormányzati koordinációs rendszert kellett kialakítania az ország EU-politikájának zökkenőmentes bonyolítása érdekében. Ahogy Györkös Péter írja, „egy tagállam kettős szintű kormányzásban vesz részt: nemzeti és közösségi szinten”.⁵⁵ Az európai kormányzásban való részvétel a hazai kormányzati szerkezetben horizontális és vertikális koordinációval valósul meg: egyrészt biztosítva van a tárcák közötti egyeztetés az egységes magyar álláspont kialakításának érdekében, másrészt pedig szabályozva vannak a döntési szintek (egyeztető fórumok, államtitkári szintű egyeztetés, kormányülés stb.).⁵⁶

Az európai kormányzás hazai központja az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság (EKTB), amely 2004 óta biztosítja Magyarország részvételét az Európai Unió kormányzásában.⁵⁷ 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 az előkészítése. Ezeken kívül a testület megtárgyal minden olyan releváns, a hazai EU-tagsággal és az EU kormányzásával kapcsolatos témát, amelyben magyar álláspont ki-

54 A fejezet alapja: ARATÓ Krisztina – KOLLER Boglárka (2015): „Magyarország és az Európai Unió”. In KÖRÖSÉNYI András szerk.: *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest, Osiris Kiadó. 377–400.

55 GyÖRKÖS (2006): i. m. 424.

56 Uo.

57 Jelenlegi hatályos szabályozás: A kormány 1169/2010. (VIII. 18.) Korm. határozata az Európai Unió döntéshozatali tevékenységében való kormányzati részvétel összehangolásáról és az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottságról.

alakítása szükséges, például az egyes EU-ügynökségek és szakmai intézetek vezetői kinevezéseire vonatkozó javaslatokat, azok elhelyezésével és a vonatkozó magyar pályázatokkal kapcsolatos előterjesztéseket⁵⁸ stb. Az EKTB üléseit 53 szakértői csoport készíti elő, melyeket az adott területért felelős tárcák vezetnek.⁵⁹ Az EKTB résztvevői helyettes államtitkárok, akik a közigazgatási államtitkári értekezlethez és végső soron a kormányhoz terjesztik fel a javaslataikat. Az EKTB és a szakértői csoportok tagjai is folyamatos kapcsolatban állnak a brüsszeli magyar Állandó Képvisellel (ÁK),⁶⁰ amely kiemelt szerepet játszik a magyar érdekeknek a megjelenítésében. Az ÁK szervezete alkalmazkodik mind az EU, mind pedig a magyar kormány szerkezeti felépítéséhez. A vezető nagykövet az úgynevezett COREPER II. nagykövet, akinek a feladata az Európai Tanács, az Általános Ügyek Tanácsa, a Külügyek Tanácsa, a Gazdasági és Pénzügyi Tanács és a Bel- és Igazságügyi Tanács előkészítése. Mellette dolgozik a COREPER I. nagykövet, aki a legfontosabb közösségi politikák (agrárpolitika, energiapolitika, szociális ügyek stb.) koordinációját felügyeli. A kapcsolattartás a hazai koordinációs struktúra és az ÁK között folyamatos, a Brüsszelben dolgozó szakattasék a szakmai munkacsoportoknak is tagjai. Becslések szerint a tanácsi munkacsoportok évente átlagosan 3000–4000, a nagykövetségi szintet jelentő COREPER évente átlagosan 80–100 ülést tart. Egy COREPER-ülés napirendjén átlagosan 40–50 napirendi pont szerepel.⁶⁴

Az európai ügyek koordinációja a tagállamokban több megközelítés szerint szerveződik. A három fő modell közül az egyikben a Külügyminisztérium, a másikban a Miniszterelnökség, a harmadikban egy külön Európai Ügyekért Felelős Minisztérium 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), továbbá az egyes miniszterek érdekérvényesítő képességétől, valamint a kormányzati rendszer hagyományaitól. Magyarországon több modellre is volt példa. A csatlakozást követően, 2004–2006 között⁶¹ a Miniszterelnöki Hivatal keretében az európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszter felügyelte a területet, a Nemzeti Fejlesztési Hivatalt és az Európai Ügyek Hivatalának munkáját is. 2006–2014-ig a Külügyminisztériumban

58 Budapesti székhellyel működik 2010 óta az Európai Innovációs és Technológiai Intézet (EIT) (<http://eit.europa.eu/eit-community/eit-glance>), valamint 2014 óta az Európai Rendőrákadémia (CEPOL) (www.cepol.europa.eu/hu) (A letöltések dátuma: 2016. augusztus 31.)

59 Lásd az 1169/2010 (VIII. 18.) Kormányhatározat 2. sz. mellékletét.

60 Lásd: www.mfa.gov.hu/kulkepviselet/BRUSSELS_EU/hu/ (A letöltés dátuma: 2016. augusztus 31.)

Interjú dr. Varga Krisztina főosztályvezetővel, Külügyminisztérium, 2014. november 20.

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

önálló államtitkárság koordinálta a hazai EU-politikát.⁶² 2014-ben az európai integrációs ügyek kikerültek a Külgazdasági és Külügyminisztériumból, és a Miniszterelnökséget irányító miniszter hatáskörébe tartoztak.⁶³ Itt ugyancsak külön államtitkárság foglalkozott az uniós ügyekkel, majd 2018-tól létrehozták az európai uniós kapcsolatokért felelős államtitkárságot, ezzel megkettőzve az intézményrendszert. 2019-ben, az uniós ügyek egésze átkerült az Igazságügyi Minisztériumba, ahol ismét egy államtitkárság lett felelős hazánk uniós ügyeiért. Jelenleg az igazságügyi miniszter felel az uniós források felhasználásáért, és ő jelöli ki a felelős minisztert az Unió Tanácsában is.

Az EKTB főszabály szerint hetente egyszer ülésezik, de ettől indokolt esetben el lehet térni, sőt, abban az esetben, ha egy adott téma gyors véleménycserét igényel, azonnali írásbeli döntés is lehetséges. Az egyértelműen egy-egy szaktárcához tartozó ügyekben viszonylag egyszerű a hazai kormányzati álláspont kialakítása, míg az olyan átfogó témák esetében, mint amilyen például a többéves pénzügyi keret kialakítása – ami hét évre előre meghatározza az Európai Unió költségvetésének a sarokszámait – a tárcák között hosszadalmas egyeztetés zajlik a felelős minisztérium vezetése mellett. 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 egy tagállami adminisztráció számára az integrációs intézményrendszerben való működés csúcspontját, a „nagykorúság” elérését jelentik 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 és a következő többéves pénzügyi keretről szóló tárgyalássorozat elindítása, hogy csak a

62 Lásd még BALÁZS Péter (2006): „Magyarország beilleszkedése az Európai Unióba”. In HEGEDŰS István szerk.: *A magyarok bemenetele. Tagállamként a bővülő Európai Unióban*. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány–BCE Politikatudományi Intézet. 437–456.

63 A Miniszterelnökségen belül az Európai Unió Ügyekért Felelős Államtitkársághoz tartozik az uniós ügyek koordinációja.

legfontosabbakat soroljuk.⁶⁴ Nem lehetett felkészülni az olyan helyzetekre, mint az arab tavasz vagy a japán atomerőmű-baleset – de kezelni kellett őket. A magyar elnökség jelentős eredményeket ért el. Ennek az időszaknak a sikere volt többek között a horvát csatlakozási tárgyalások lezárása, valamint az éppen akkor tetőző euroválság kezelését szolgáló úgynevezett hatos csomagról szóló kompromisszum megkötése is.⁶⁵ Az elnökség időszakában 103 folyamatban lévő ügyet – úgynevezett dossziét – sikerült lezárni, ebből 43 volt az Európai Parlamenttel együttes, úgynevezett rendes, vagyis együttdöntési eljárás. Nem sikerült ugyanakkor a keleti partnerség-csúcstalálkozó időzítése, ez a magyart követő lengyel elnökség időszakára tolódott. A magyar kormányzati adminisztráció munkáját elismerés övezte Brüsszelben és a többi tagállamban – ennek egyik megnyilvánulása az volt, amikor Olli Rehn gazdasági és pénzügyekért felelős EU-főbiztos kijelentette, hogy Kármán András, a Nemzetgazdasági Minisztérium államtitkára igazából Schuman-díjat érdemelne az elvégzett munkájáért.⁶⁶

Magyarország ellen, ahogy minden tagállam ellen zajlanak úgynevezett kötelezettség-szegési eljárások. Ilyen eljárást az Európai Bizottság (vagy bármely tagállam) akkor indíthat egy tagállam ellen, ha az véleménye szerint nem tesz eleget az uniós jog által előírt kötelezettségeinek. Ez a helyzet előállhat akkor, amikor egy tagállam egy új közösségi jogszabályt nem ültet át a hazai jogrendbe a megadott határidőn belül, vagy amikor olyan jogszabályt alkot, amely az indítványozó szerint ellentétes a közösségi joggal.⁶⁷ Ezekben az ügyekben – amelyekről a végső döntést az Európai Bíróság hozza meg – a tárgyalási álláspontot szintén a magyar EU-adminisztráció alakítja ki. Az Európai Bizottság éves jelentéseiben közzéteszi a közösségi jog késedelmes átültetéséről szóló figyelmeztetésekről, valamint a jogvita alapját képező kötelezettség-szegési eljárásokról szóló (végső esetben az Európai Bíróság eljárásáig eljutó ügyekre vonatkozó) statisztikákat.⁶⁸ Az Európai Bizottság 2018-as éves jelentése szerint Magyarország 17 közösségi jogszabály nemzeti jogba történő átültetésével kapcsolatban esett késedelembe, folyamatban lévő kötelezettség-szegési ügyeinek száma 50 volt.⁶⁹

64 A magyar elnökség prioritásai és programja: www.eu2011.hu/hu/magyar-elnokseg-prioritasai (A letöltés dátuma: 2016. augusztus 31.)

65 Lásd: <http://eu.kormany.hu/a-magyar-elnokseg-eredmenyeinek-rovid-osszefoglaloja> (A letöltés dátuma: 2016. augusztus 31.)

66 Lásd GyÖRI Enikő (2011): „Magyar szemeszter Európában”. *Európai Tükör*, 16. évf. 7. sz., 5–18.

67 Lásd http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/court-justice/index_hu.htm#case2 (A letöltés dátuma: 2016. augusztus 31.)

68 Lásd: http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/infringements_annual_report_en.htm (A letöltés dátuma: 2016. augusztus 31.)

69 Monitoring the Application of UNION LAW 2018 Annual Report Part III: Member State, 2019, Brussels, 111–117. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/report-2018-commission-staff-working-document-monitoring-application-eu-law-member-states-part3_0.pdf (A letöltés dátuma: 2020. február 14.)

Magyarország ellen 2018-ben 22 új kötelezettségszegési eljárást indítottak, amellyel a tagállamok között a 15. helyen állt.⁷⁰

A kormányzat szervezeti EU-politikájának bemutatása mellett elengedhetetlen annak politikai (*politics*) elemzése is. A választók ugyanis a fenti, szakpolitikai jellegű kormányzati cselekvésből vajmi keveset érzékelnek, az Európa-politika *politicsra* vonatkozó oldalát ugyanakkor a híradásokon, pártpolitikai vitákon és kampányokon keresztül érzékelik. A csatlakozást követően az első Gyurcsány-kormány volt az első, tagállami EU-politikát folytató kormány. Bár a teljes jogú tagság eléréséért dolgozott az összes rendszerváltás utáni magyar kormány, a csatlakozás folyamatára koncentrálna a kormányok mintha elmulasztották volna meghatározni, hogy tagként egy huszonöt tagú, részlegesen szupranacionális intézményrendszerben hogyan is kellene a magyar érdekeket képviselni, és melyek is azok.⁷¹ A perspektívaváltás nem ment egyik pillanatról a másikra, a csatlakozás során a hazai diplomácia és külpolitika másik félként („ők”) tekintettek az Európai Unió tagállamaira, az Európai Bizottságra és egyéb közösségi szereplőkre, s a csatlakozási szerződés életbe lépése után hirtelen egy közösségbe tartozóként („mi”) kellett viselkedni ugyanazokkal a partnerekkel. A „megérkezés” pillanata tehát egyben egy tanulási folyamat kezdete is volt. A brüsszeli érdekérvényesítés elsajátítása mellett elkezdődött a pénzügyi szempontból legfontosabb közösségi politikák, így az agrártámogatások és a kohéziós politika forráskezelésének a tanulása is. A teljes jogú tagság megszerzéséből adódó jogok és pénzügyi források mellett azonban az abból adódó kötelezettségek számonkérése is megkezdődött. A tagságunk mintegy másnapján – 2004. május 12-én – az Európai Bizottság jelezte a magas költségvetési hiányból (4,9 százalék) adódó problémát, amely a Stabilitási és Növekedési Egyezményben foglaltak és egyéb közösségi jogszabályok szerint indokolta az túlzottdeficit-eljárás kilátásba helyezését.^{72 73}

A második Gyurcsány-kormány, illetve a külpolitikai stratégiáját folytató utódja, a Bajnai-kormány időszakában az EU-tagsággal kapcsolatos kiemelt feladat az ország integrációjának az elmélyítése volt. A 2008-ban elfogadott külkapcsolati stratégia a következőképpen fogalmaz: „Magyarország az unió teljes jogú tagjaként »politika-alakítónak« válik, maga mögött hagyja a korábbi »politika-elfogadó« státusszal járó passzív, reagáló és taktikai kérdésekre

70 *Monitoring the application of European Union law 2018 Annual Report*, Brussels, 18. Elérhető: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/report-2018-commission-staff-working-document-monitoring-application-eu-law-general-statistical-overview-part1_0.pdf (A letöltés dátuma: 2020. február 14.)

71 GAZDAG Ferenc szerk. (2014): *A magyar külpolitika 1989–2014*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Nemzetközi Intézet. 176–177.

72 Report from the Commission. Hungary. Report prepared in accordance with Article 104(3) of the Treaty. Brussels, 73 .5.2004 SEC(2004) 578 final

koncentráció magatartást és gondolkodást, ha az ehhez szükséges költségvetési forrásokat és a megfelelően képzett szakértőket biztosítani tudja. Befolyása, érdekérvényesítési képessége attól is függ, hogy miként járul hozzá a közös célok eléréséhez.”⁷⁴ A stratégia előkészítésének folyamatában készített tanulmányok azonban komoly hiányosságokra is utalnak: „A 2004-es magyar csatlakozás után [...] a magyar külpolitika elvesztette dinamizmusát, s az integrációs célkitűzések megvalósulása által létrehozott új történelmi helyzettel láthatóan nem nagyon tudott mit kezdeni. A magyar külpolitika dinamizmusának elvesztése mögött összetevők sorát találhatjuk. Legáltalánosabban az mondható, hogy nem volt alternatívákban kidolgozott koncepció sem a NATO-, sem az EU-tagság elnyerése utáni helyzetekre.

Az okok másrészt belpolitikai természetűek voltak, felbomlott a külpolitika stratégiai irányai körüli hallgatólagos konszenzus [...]”⁷⁵

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 megfontolatlanul 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.⁷⁶ Emellett a kormányzati adminisztráció megkezdte a felkészülést a 2011-ben esedékes soros elnökségre. Magyarország már az elnökségi feladatok megkezdése előtt egy évvel intenzíven bekapcsolódott az elnökségi tevékenység nyomon követésébe, hiszen a 2010-ben elnökségi feladatokat ellátó Spanyolországgal és Belgiummal a lisszaboni szerződés hatálya alá lépését 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 fogadása után végig pozitív egyenleget könyvelhetett el az uniós büdzsével szemben, de 2010-re a nettó pozíció (vagyis az EU felé történő befizetések és az onnan érkező források egyenlege) elérte a GNI 3,1 százalékát.⁷⁷ Mindeközben azonban folytatódott az 2004-ben megkezdett túlzottdeficit-eljárás Magyarországgal szemben.⁷⁸

74 1012/2008. (III. 4.) Kormányhatározat Magyarország külkapcsolati stratégiájáról.

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

76 BALLAI Vince (2009): „Feltámadhat Gyurcsány hamvába holt ötlete Brüsszelben”. *origo.hu*, Elérhető: www.origo.hu/itthon/20090318-gyurcsany-valsagkezelesi-javaslatok-es-az-europa-tanacs-soros-ulese.html (A letöltés dátuma: 2016. augusztus 31.)

77 *Tájékoztató az európai uniós támogatások 2010. évi felhasználásának ellenőrzéséről* (2011). Állami Számvevőszék: 1123 J/5029. 7.

78 Erről lásd: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/hungary_en.htm (A letöltés dátuma: 2016. augusztus 31.)

A 2010-ben kétharmados többséggel kormányra került második Orbán-kormány a magyar EU-elnökség lezárulta után, 2011 decemberében tette közzé a külpolitikai stratégiáját, amely új hármas prioritást határozott meg: a térségpolitikát, amely a közép- és dél-európai térség államai-val folytatott kapcsolatokat takarja, az euroatlanti orientációt, valamint a globális nyitást.⁷⁹ A kormány számára hangsúlyos, külhoni magyarsággal kapcsolatos feladatokat kiemelték a Külügyminisztérium portfóliójából, és azokat a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium kapta meg.

Az Európai Unióval kapcsolatos prioritás jelentését a dokumentum a következőképpen fogalmazza meg: a „nemzeti érdekeink képviselése 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.”⁸⁰ A kormány külpolitikáját ugyanakkor a nemzetállami szuverenitás és a gazdasági szuverenitás erősítésének az igénye határozta meg.⁸¹ A második Orbán-kormány Európa-politikája elválaszthatatlan a válságkezeléshez választott úgynevezett unortodox gazdaságpolitikától, valamint a közjogi rendszer teljes körű átalakításától (új Alaptörvény, valamint számos közjogi intézmény újjászervezése, a médiatörvény és a közmédia átalakítása stb.). Az Európai Unió intézményei folyamatosan figyelemmel kísérték ezeket az intézkedéseket, és ebből 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. Mint korábban láttuk, a kötelezettségszegési eljárások számának vonatkozásában Magyarország átlagos tagállamnak tekinthető, azonban míg az ilyen eljárások tárgya általában környezetvédelmi, adózási, belső piaci vagy közlekedési jogsértés, hazánk esetében ezek jelentős részben a jogállamiság területére koncentráltak.⁸² A konfliktusok másik csoportja az Európai Parlamentben zajlott. Az Európai Parlament négy alkalommal foglalkozott kizárólag magyar ügyekkel. Két határozatot fogadott el, amelyek közül a legismertebb az úgynevezett

79 *Magyar külpolitika az uniós elnökség után* (2011). Budapest, Külügyminisztérium. Elérhető: http://eu.kormany.hu/download/4/c6/20000/kulpolitikai_strategia_20111219.pdf (A letöltés dátuma: 2016. augusztus 31.)

80 Uo. 9.

81 GAZDAG Ferenc szerk. (2014): *A magyar külpolitika 1989–2014*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Intézet, Nemzetközi Intézet. 214.

82 GAZDAG szerk. (2014): *i. m.* 225–228.

Tavares-jelentés, amely az alapvető jogok helyzetéről szól Magyarországon.⁸³ A jelentés felsorolja az Alaptörvénnyel, a fékek és ellensúlyok rendszerével, a médiatörvénnyel, a választójogi reformmal és más demokratikus és alapjogi problémával kapcsolatos fejleményeket, és javaslatokat tesz mind Magyarországra, mind pedig az Európai Unió intézményei és tagállamai számára. Az Európai Parlamentben zajló vitákban minden esetben érzékelhető volt a pártpolitikai aspektus: az EP szocialista és liberális képviselői hangos kritikát fogalmaztak meg, míg az Európai Néppárt képviselői támogatólag nyilatkoztak.⁸⁴

Mindeközben a második Orbán-kormány szakpolitikai vonatkozásban jelentős eredményeket ért el. 2013. június 21-jén a Tanács megszüntette a Magyarország ellen 2004 óta tartó túlzottdeficit-eljárást.⁸⁵ A 2014–2020-as időszakra vonatkozó megállapodásban a kormány forrásnövekedést ért el mind a kohéziós politika, mind pedig a mezőgazdasági támogatások vonatkozásában. Az elnökség idején magyar kezdeményezésre született meg az EU Roma Stratégiája,⁸⁶ és öltött határozott alakot az Európai Duna Régió Stratégia (EDRS) is.⁸⁷

A harmadik Orbán-kormány hivatalba lépése után tovább szaporodtak a konfliktusok az Európai Unió intézményeivel. A migrációs krízis megoldásaként adott visegrádi válasz élesen szembe helyezkedett mind a német és francia, mind az uniós intézmények megoldási javaslatával. A vitában a szakpolitikai (policy) megoldások politikai (politics) konfliktusokkal vegyülnek. 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. Mivel ez a közbeszédben „nukleáris opció”-ként emlegetett út rendkívül komoly következményekkel jár, valamint a jogállamiság kritériumai nem kellően meghatározottak, illetve mérhetőek. 2018. március 1-jén azonban az Európai Parlament megszavazta az eljárás elindítását Lengyelország esetében – amely mérföldkőnek tekinthető az európai

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

84 Booming Silence: Europe's Conservatives Fail to Criticize Hungary (2012). By Spiegel Staff. Elérhető: www.spiegel.de/international/europe/booming-silence-europe-s-conservatives-fail-to-criticize-hungary-a-810863.html (A letöltés dátuma: 2016. augusztus 31.)

85 Council Decision of 21 June 2013 abrogating Decision 2004/918/EC on the existence of an excessive deficit in Hungary (2013/315/EU).

86 *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.

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

integráció eddigi történetében, hiszen a 7. cikk szerinti eljárást eddig egy tagállam ellen sem alkalmazták. A nukleáris opció Magyarországgal szembeni beindítása a negyedik Orbán kormány alatt ismét napirendre került. 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.⁸⁸

A magyar kormány elutasította a jelentésben megfogalmazott kritikákat, ennek ellenére 2018 szeptemberében az EP plenáris ülése elé került a dokumentum. A jelentésről 2018 szeptember 12-én szavaztak. Az EP képviselőinek 2/3 támogatta az eljárás megindítását, így Magyarország 2018 szeptember 12. óta vizsgálat alatt áll többek között a civil törvény, az oktatási rendszer módosítása, valamint a menekültügyi rendszer miatt. Eddig egy meghallgatásra került sor az Általános Ügyek Tanácsa előtt.

2. AZ ORSZÁGGYŰLÉS SZEREPE AZ UNIÓS DÖNTÉSHOZATALBAN

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

A tagállami EU-politika alakítása szempontjából az EU nemzeti parlamentjei három csoportba oszthatók.⁸⁹ 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 német Bundesrat is. A „középerős” befolyás-

88 DRAFT 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))

89 A csoportosítást lásd: GYŐRI Enikő (2004): A nemzeti parlamentek és az Európai Unió. Budapest, Osiris. 14–15.

sal rendelkező második csoport parlamentjei ugyan nem adnak mandátumot, de szorosan ellenőrzik kormányuk EU-politikáját és ragaszkodnak az álláspontok előzetes kontrolljához (például Finnország, Hollandia). A harmadik csoportot azok a tagállamok alkotják, ahol a parlament minimális szerepet játszik a kormány EU-politikájának alakításában.⁹⁰ A következőkben azt vizsgáljuk, hogy a magyar Országgyűlés melyik típusba sorolható.

A magyar Országgyűlés és az Európai Parlament politikai csoportjai között már az 1980-as évektől volt eseti kapcsolat, 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 először,⁹¹ különbizottságot alapított, a tizenöt fős Európai Közösségi Ügyek Bizottságát.⁹² 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 a Bizottság kiemelt figyelemmel kísérte a jogharmonizáció folyamatát. Szerepe a csatlakozási tárgyalások során szimbolikus és követő volt – a tárgyalást a mindenkori kormány vezette. A bizottságot a külügyminiszter tájékoztatta időről időre a tárgyalások alakulásáról.⁹³

A csatlakozást követően megváltozott az Európai Ügyek Bizottságának feladatköre.⁹⁴ Legfontosabb feladata az Országgyűlés és a kormány közötti egyeztetési eljárásban való közreműködés, amelynek az a 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

90 Uo.

91 20 years of the Committee on European Affairs (2012). Hungarian National Assembly, 16.

92 47/1992. (VI. 29.) OGY-határozat az Országgyűlés bizottságainak létrehozásáról, tisztségviselőinek és tagjainak megválasztásáról szóló 41/1990. (V. 18.) OGY határozat módosításáról.

93 20 years of the Committee on European Affairs (2012). Hungarian National Assembly, 31. 96 Jelenlegi szabályozását lásd a 2012. évi XXXVI. törvény VI. fejezetében.

94 20 years of the Committee on European Affairs (2012). Hungarian National Assembly, 38.

bizottság a kormányon keresztül jut hozzá – minden előterjesztést megkap, de csak néhány előterjesztés esetében folytatják le az eljárást. Elsősorban azokban, amelyek sarkalatos vagy egyéb törvényt érintenek, illetve hatályos magyar jogszabállyal ellentétes rendelkezést tartalmaznak. A kormány álláspontjának ismeretében az eljárás során a bizottság is kialakítja az álláspontját, amelynek képvisellete politikailag kötelezi a kormányt. Bizottsági vélemény hiányában a kormány képviselheti álláspontját az Európai Unió testületeiben. Parlamenti ülészakonként mintegy 10–15 egyeztetési eljárás zajlik.⁹⁵ 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.⁹⁶

Bár a bizottság húsz évét áttekintő kiadvány szerint a magyar parlamenti modell a „középerős” kategóriához tartozik, a magunk részéről a harmadik, minimális szerepet betöltő országgyűlési ellenőrzési modellhez soroljuk a magyart. Győri Enikő szerint a közösségi jogalkotás nemzeti parlamentek általi ellenőrzésének hatékonysága függ attól, hogy a parlamentek hogyan jutnak hozzá az uniós előterjesztésekhez, hogy a parlamentek mennyire alapos vizsgálódásnak vetik ezeket alá, hogy a parlamenteknek milyen jogosítványai vannak az előterjesztésekkel kapcsolatban, hogy a parlamenti szaktanácsokat mennyire kapcsolják be az uniós szakkérdések tárgyalásába, illetve hogy a parlamenti állásfoglalások mennyire kötelezők a kormányra nézve.⁹⁷ 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 szubsidiaritás és arányosság elvének érvényesüléséről.⁹⁸ 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 többször is előfordult, többek közt 2012-ben a kollektív fellépéshez való jognak

95 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.

96 20 years of the Committee on European Affairs (2012). Hungarian National Assembly, 39.

97 GYŐRI (2004): i. m. 125–128.

98 Az úgynevezett szubsidiaritás-vizsgálat szabályozását és működését lásd az Országgyűlés honlapján: www.parlament.hu/szubsziaritas-vizsgalat (A letöltés dátuma: 2016. augusztus 31.)

a letelepedés szabadságával és a szolgáltatásnyújtás szabadságával összefüggésben való gyakorlásáról szóló ügynevezett „Monti II.” ügyben, amely esetben a magyar Országgyűlés nem fogalmazott meg véleményt. 2013-ban az Európai Ügyészségről szóló javaslat esetében tizenkét tagállami törvényhozás emelt kifogást,⁹⁹ köztük a magyar Országgyűlés is.¹⁰⁰ 2015 októberében a magyar Országgyűlés a menekültválság kezelését célzó, a menedékkérők át-helyezéséről szóló rendelet módosításáról szóló javaslat esetében megállapította a szubsidiaritás elvének a sérülését – a szlovák, a cseh és a román törvényhozáshoz hasonlóan. Sikeres sárgalapos eljárás volt 2016-ban a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló irányelv módosításának a megállítása, illetve 2017-ben pedig a villamosenergia-piac újraszabályozásával kapcsolatban fogadott el az Országgyűlés indokolt véleményt.¹⁰¹

3. A HAZAI BÍRÓSÁGOS ÉS AZ ELŐZETES DÖNTÉSHOZATALI ELJÁRÁS

2004. május 1-jén az EU-csatlakozást követően a régi tagállamokhoz hasonlóan Magyarországon is megkezdődött a közösségi jog alkalmazása. Ez azonban – bár tagságunkból fakadó magától értetődő jelenség – nem mechanikus folyamat. *Hesslink* egyenesen olyan új európai jogi kultúráról beszél, amelyet úgy sző át a közösségi jog, hogy az nem is választható el a nemzeti jogtól. Értelmezése szerint voltaképpen a magánjog európaizációjának lehetünk a tanúi.¹⁰² 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 indoklásában való felbukkanását, valamint a bírósági szervezetben bekövetkezett változásokat.

Az előzetes döntéshozatal nem más, mint a tagállami bíróságoknak az a lehetősége, hogy az Európai Bírósághoz forduljanak a közösségi jog érvényességével és értelmezésével kap-

99 Fact sheets on the European Union (2014). European Parliament. Elérhető: www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_1.2.2.pdf (A letöltés dátuma: 2016. augusztus 31.)

100 JUHÁSZ-TÓTH Angéla (2014): „Meghallgatásra talála az EU tagállamok nemzeti parlamentjeinek véleménye az uniós döntéshozatali eljárásokban?” Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Lendület–HPOPs Kutatócsoport. Elérhető: <http://hpops.tk.mta.hu/blog/2014/11/az-eu-tagallamok-nemzeti-parlamentjeinek-velemenye-az-eu-ban> (A letöltés dátuma: 2016. augusztus 31.)

101 Lásd a szubsidiaritásvizsgálatok részleteit: <http://www.parlament.hu/szubszidiaritas-vizsgalat>

102 HESSELINK, Martijn W. (2001): *The New European Legal Culture*. Kluwer–Deventer.

csolatos kérdésekben.¹⁰³ 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, jártassága a közösségi jogban, valamint az uniós jog befogadottsága is¹⁰⁴. 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.¹⁰⁵ 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, Csehország pedig 27 alkalommal.¹⁰⁶ 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” keresősóra 6 817 találatot ad ki, melyből 6 367 a 2004 utáni ítéletből származik. A 2012 óta született mintegy 18 ezer kúriai ítéletből ezer hivatkozik a közösségi jogra.¹⁰⁷ Az Európai Unió jogára elsősorban adóügyi, versenyjogi, környezeti jogi és 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 indoklásának a szövegeiben, hiszen nemcsak a hivatkozások száma, de azok minősége is vizsgálandó.¹⁰⁸

103 KENDE Tamás – SZŰCS Tamás (2006): Európai Közjog és Politika. Budapest, Osiris Kiadó, 466–468.

104 Az Európai Unió jogának alkalmazása: az előzetes döntéshozatali eljárások kezdeményezésének tapasztalatai elnevezésű joggyakorlatelemző csoport összefoglaló véleménye (2013). 40–46. Elérhető: http://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/az_europai_unio_joganak_alkalmazasa.pdf (A letöltés dátuma: 2016. augusztus 31.)

105 Európai Bíróság – Éves jelentés 2012. 117–119. Elérhető: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2013-04/192685_2012_6020_cdj_ra_2012_hu_proof_01.pdf (A letöltés dátuma: 2016. augusztus 31.)

106 Az Európai Unió jogának alkalmazása: az előzetes döntéshozatali eljárások kezdeményezésének tapasztalatai elnevezésű joggyakorlatelemző csoport összefoglaló véleménye (2013). 26. Elérhető: http://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/az_europai_unio_joganak_alkalmazasa.pdf (A letöltés dátuma: 2016. augusztus 31.)

107 KÁLMÁN Attila (2014): „A bírói szervezetnek villámgyorsan kellett felnőnie egy teljesen új joganyaghoz”. Interjú Darák Péterrel, a Kúria elnökével. Ügyvédvilág, 2014/július–augusztus, 4–6.

108 Az Emberi Jogok Európai Bíróságának jogeseteinek hazai bírósági gyakorlatban való hivatkozásainak problémái vonatkozásában például lásd D. TÓTH Balázs – ENYEDI Krisztián – HALMAI Gábor – NÉMETH Attila – POLGÁRI Eszter – SÓLYOM Péter (2008): „Alkotmányos és nemzetközi emberi jogi követelmények a rendes bíróságok gyakor-

Bár a közösségi jog hatályba lépése 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, melyek már a csatlakozás időszakában kezdeményezték a bírák közösségi jogi felkészítését és képzését. Ezt a feladatot átvette a Magyar Igazságügyi Akadémia.¹⁰⁹ A magyar bírósági rendszerben szervezetileg is megjelenik a közösségi jog alkalmazásának támogatása. Minden hazai bíróságon dolgozik európai joggal foglalkozó európai szaktanácsadó bíró, aki támogatja a kollégáit közösségi jogi kérdésekben.¹¹⁰ Ez a szervezeti jellemző két szempontból is értelmezhető, egyszerre mutatja a hazai bírósági szervezetnek a közösségi jog alkalmazására való *felkészültségét* (helyben van lehetőség szakmai segítség kérésére) és *felkészületlenségét* (ha minden bíró megfelelően tájékozódna a közösségi jog világában, nem lenne már szükség ilyen belső szakmai támogatói hálózatra). A magyar bírói kar tagjai számos európai együttműködésnek is a tagjai. Ilyenek a tematikus hálózatok (például European Forum for Environmental Judges),¹¹¹ valamint az intézményi együttműködések (például European Network for the Councils of the Judiciary, ENCJ).¹¹²

latában". In FLECK Zoltán szerk.: Bíróságok mérlegen II. A szervezettől a jogértelmezési gyakorlatig. Budapest, Pallas, 75–170.

109 Lásd: <http://mia.birosag.hu/20140123/tortenet> (A letöltés dátuma: 2016. augusztus 31.)

110 Megújul az Európai Jogi Szaktanácsadói Hálózat (2014). birosag.hu. Elérhető: www.birosag.hu/media/aktualis/megujul-az-europai-jogi-szaktanacsadoi-halozat (A letöltés dátuma: 2016. augusztus 31.)

111 Lásd: www.eufje.org/ (A letöltés dátuma: 2016. augusztus 31.)

112 Lásd: www.encj.eu/ (A letöltés dátuma: 2016. augusztus 31.)

FELHASZNÁLT IRODALOM

ÁGH Attila (2011): „Az Európai Unió közpolitikai rendszerének áttekintése. Az Unió közpolitika és az uniós politika paradoxonjai”. *Politikatudományi Szemle*, XXII/3., 2011. 75. o.

ÁGH Attila – KAISER Tamás – KOLLER Boglárka szerk. (2014): *10 years after. Multilevel-governance and Differentiated integration in the EU*. Blue Ribbon Research Centre, King Sigismund Business School, Budapest.

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*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest.

ARATÓ Krisztina – KOLLER Boglárka (2015): „Magyarország és az Európai Unió”. In KÖRÖSÉNYI András szerk.: *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Osiris Kiadó, Budapest. 377–400. o.

ARATÓ Krisztina – KOLLER Boglárka (2015): *Európa utazása. Integrációtörténet*. Második, átdolgozott és bővített kiadás. Gondolat, Budapest.

BOGDANOR, Vernon szerk. (2001): *Politikatudományi enciklopédia*. Osiris, Budapest.

BÖRZEL, Tanja (2010): „European Governance: Negotiation and Competition in the Shadow of Hierarchy”. *Journal of Common Market Studies*, 48. évf. 2. sz. 191–219. o.

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*. Pallas, Budapest.

FALKNER, Gerda (1998): *EU Social Policy in the 1990s. Towards a Corporatist Policy Community*. Routledge Research in European Public Policy. London–New York.

FOLLESDAL, Andreas – HIX, Simon (2006): „Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik”. *Journal of Common Market Studies*, 44. évf. 3. sz. 533–562. o.

G. FODOR Gábor – STUMPF István (2007): „A »jó kormányzás« két értelme. Avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei”. *Nemzeti Érdek*, 2007/3. 76–95. o.

GAZDAG Ferenc szerk. (2014): *A magyar külpolitika 1989–2014*. Nemzeti Közszerzői Egyetem, Nemzetközi Intézet, Budapest.

GAZDAG Ferenc – RÁCZ András (2007): *Magyarország szomszédügyi kapcsolatainak jövője. Magyar külkapcsolati stratégia – Háttér tanulmány*. Magyar Külügyi Intézet, Budapest.

GYÖRI Enikő (2004): *A nemzeti parlamentek és az Európai Unió*. Osiris, Budapest.

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. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány–BCE Politikatudományi Intézet, Budapest, 416–420. o.

HAAS, Ernst B. (1958): *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950–1957*. Stevens, London.

HAJNAL György (2015): „A közpolitika – általános megközelítésben”. In KAISER Tamás szerk.: *Helyi közpolitika*. Nemzeti Közszerzői Egyetem.

HESSELINK, Martijn W. (2001): *The New European Legal Culture*. Kluwer, Deventer.

HOFFMANN, Stanley (1966): „Obstinate or Obsolete: the Fate of the Nation State and the Case of Western Europe”. *Daedalus (Journal of the American Academy of Arts and Sciences)*, 95. évf. 3. sz. 862–915. o.

HOOGHE, Liesbet–Marks, Gary (2001): *Multi-Level Governance and European Integration*. Oxford.

HORVÁTH Zoltán (2011): *Kézikönyv az Európai Unióról*. Nyolcadik, átdolgozott kiadás. HVG–ORAC.

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.

KAISER Tamás (2007): „Az európai régiók a többszintű kormányzás rendszerében.” In GARACZI Imre szerk.: *Mi a Nyugat? Atlantizmus és integráció*. Veszprémi Humán Tudományokért Alapítvány, Veszprém. 71–87. o.

KÁLMÁN Attila (2014): „A bírói szervezetnek villámgyorsan kellett felnőnie egy teljesen új joganyaghoz”. Interjú Darák Péterrel, a Kúria elnökével. *Ügyvédvilág*, július–augusztus.

KENDE Tamás – SZÜCS Tamás (2006): *Európai Közjog és Politika*. Osiris Kiadó, Budapest.

KOLLER Boglárka (2016): „Széteső építmény vagy új típusú integráció?” In KOLLER Boglárka – MARSAL Viktor: *Magyarország Európában. Európa a világban*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest. 245–255. o.

LINDBERG, Leon N. (1963): *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford University Press, Stanford.

MITRANY, David (1966): *A Working Peace System*. Quadrangle Books, Chicago.

NUGENT, Neill (2010): *The Government and Politics of the European Union*. 7. kiadás. Palgrave Macmillan, Basingstoke–New York.

O'NEILL, Michael (1996): *The Politics of European Integration*. Routledge, London–New York.

PISTONE, Sergio (2003): „Altiero Spinelli and the Strategy for the United States of Europe”. In STUBB, Alexander – NELSEN, Brent F.ed.: *The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration*. Lynne Rienner, Boulder–London.

PUCHALA, Donald J. (1972): „Of Blind Men, Elephants and European Integration”. *Journal of Common Market Studies*, 10. évf. 3. sz. 267–286. o.

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*, 34. évf. 1. sz. 53–80. o.

ROBERTS, Geoffrey K. – EDWARDS, Alistair (1991): *A New Dictionary of Political Analysis*. E. Arnold, London.

SABEL, Charles F. – ZEITLIN, Jonathan (2010): *Experimentalist Governance in the European Union: Towards a New Architecture*. Oxford University Press.

SCHERMERS, Henry G. (1980): *International Institutional Law*. Sijthoff & Noordhoff, Alphen aan den Rijn.

SIMON Zoltán szerk. (2013): *Döntéshozatal és jogalkotás az Európai Unióban – Elmélet és gyakorlat*. L'Harmattan Kiadó, Budapest.

STUBB, Alexander – NELSEN, Brent F. szerk. (1998): *The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration*. Lynne Rienner, Boulder–London.

TÖMMEL, Ingeborg – VERDUN, Amy (2009): *Innovative Governance in the European Union: The Politics of Multilevel Policymaking*. Lynne Rienner, Boulder, Colorado.

A Nemzeti Közszerológati Egyetem kiadványa.



Kiadó:

Nemzeti Közszerológati Egyetem;
Közgázgátási Továbbképzési Intézet
www.uni-nke.hu

Felelős Kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert Rektórhelyettes

Címe:

1083 Budapest, Üllői út 82.

Tördelőszerkesztő:

Friebert Máté

ISBN 978-963-498-297-5 (PDF)

A kiadvány a
KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001 „A közszol-
gáltatás komplex kompetencia, életpálya-program
és oktatás technológiai fejlesztése” című projekt
keretében készült és került hatályosításra.

SZÉCHENYI  2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE