



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

SZAKANYAG E-LEARNING-KÉPZÉSHEZ

**KORMÁNYZATI TANULMÁNYOK**



NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM  
Vezető- és Továbbképzési Intézet

**Szerző:**

© Dr. Koller Boglárka, NKE, NETK;  
© Dr. Arató Krisztina, ELTE ÁJK, Politikatudományi Intézet

2016. augusztus 31.

**Szakmai lektor:**

© Prof. Dr. Gazdag Ferenc

**Kiadja:**

© NKE, 2016

**Felelős kiadó:**

Prof. Dr. Patyi András  
rektor

\* \* \*

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



NEMZETI  
KÖZSZOLGÁLATI  
EGYETEM



MAGYARORSZÁG  
KORMÁNYA

**SZÉCHENYI** 2020

2020

**Európai Unió**  
Európai Szociális  
Alap



**BEFEKTETÉS A JÖVŐBE**

# TARTALOM

|  |           |
|--|-----------|
| <b>I. modul: Az Európai Unió <i>sui generis</i> politikai rendszere .....</b>                                  | <b>4</b>  |
| 1. Az Európai Unió sajátos politikai rendszere – a szupranacionalizmus<br>és a kormányköziség kettőssége ..... | 4         |
| 2. Magyarázatok az integráció végállapotára és folyamatára.....  | 7         |
| 3. A többszintű európai kormányzás .....   | 12        |
| <b>II. modul: Döntéshozatal az Európai Unióban.....</b>  | <b>15</b> |
| 1. Az Európai Unió és a nemzeti intézmények.....   | 15        |
| 2. Az Európai Bizottság szerepe a döntéselőkészítésben.....  | 17        |
| 3. A Tanács és az Európai Tanács .....   | 20        |
| 4. Az Európai Parlament mint társjogalkotó .....   | 23        |
| 5. Az Európai Bíróság.....   | 25        |
| 6. Döntéshozatal az Európai Unióban .....  | 28        |
| <b>III. modul: Európai uniós közpolitika, hatáskörök és nemzeti érdekérvényesítés .....</b>                    | <b>31</b> |
| 1. Az uniós közpolitika fogalma, a közpolitika-formálás ciklusa<br>és a közpolitika típusai.....               | 31        |
| 2. A Lisszaboni Szerződés hatáskör-katalógusa és az egyes szakpolitikák besorolása....                         | 34        |
| 3. Nemzeti érdekérvényesítés .....   | 37        |
| <b>IV. modul: Magyarország az Európai Unió kormányzásában.....</b>   | <b>38</b> |
| 1. Az európai kormányzás hazai központja –<br>az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság .....                | 38        |
| 2. Az Országgyűlés szerepe az uniós döntéshozatalban .....   | 46        |
| 3. A hazai bíróságok és az előzetes döntéshozatali eljárás .....   | 49        |
| <b>Felhasznált irodalom .....</b>  | <b>52</b> |

## I. MODUL

# AZ EURÓPAI UNIÓ *SUI GENERIS* POLITIKAI RENDSZERE

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

Az Európai Bizottság egykori elnöke, Jacques Delors – természetesen az ufókra utalva – *azonosítatlan politikai tárgyként* (UPO – *Unidentified Political Object*) definiálta az EU-t, ezzel mutatva rá 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 is olyan különleges az Európai Unió?

Ezt először a nemzetközi politika felől érdemes megközelíteni.

Az Európai Unió szuverén államok által, nemzetközi szerződéssel létrehozott államalakulat, így a megértéséhez elengedhetetlen a nemzetközi szervezet fogalmának megismerése.<sup>1</sup> A XIX. század óta léteznek különböző területeken és célokkal létrejött és állandó kapcsolatokat biztosító nemzetközi szervezetek.<sup>2</sup> A nemzetközi szervezeteket általában az államok hozzák létre.<sup>3</sup> Korlátozott jogalanyisággal rendelkeznek (vagyis az alapító okiratban lefektetett jogokkal bírnak, és nincs területi joghatóságuk). A tagállamok (vagy tagok) által rájuk ruházott jogosítványokkal rendelkeznek, illetve vannak intézményeik is: az összes tagállam részvételét biztosító döntéshozó szerv, titkárság és sok más, amelyekből az alapítók szándékai szerint sokféle lehet.<sup>4</sup>

---

1 Ez a rész Arató Krisztina–Koller Boglárka *Európa utazása. Integrációtörténet* című könyve alapján készült (Gondolat Kiadó, Budapest, 2015. 16–31. o.).

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.

4 Lásd Pál Mónika: „A nemzetközi kapcsolatok elmélete”. In Gallai Sándor–Dr. Török Gábor szerk.: *Politika és politikatudomány*. Aula, Budapest, 2003. 159–174. o.

A nemzetközi szervezetek száma igen nagy, a tevékenységi körük, a szerkezetük, a tagjaik száma és a regionális kiterjedésük pedig igen sokféle lehet. Csoportosíthatjuk őket<sup>5</sup> például a résztvevők természete szerint (államok: ENSZ, Európa Tanács stb.; vagy nem kormányzati szervezetek: Greenpeace, European Social Platform stb.); a résztvevők regionális elhelyezkedése szerint pedig lehetnek univerzális (pl. ENSZ, ITU), regionális (ASEAN, Benelux Unió stb.), valamint partikuláris (pl. OECD) jellegűek. Tevékenységük típusa szerint a nemzetközi szervezetek foglalkozhatnak valamely általános vagy sok területre kiterjedő problémakörrel (ENSZ), illetve szektoriális vagy egy bizonyos ágazatot érintő kérdésekkel (ITU). A fenti definíció szerint az Európai Unió nemzetközi szervezet, hiszen a nemzetközi szervezetek fentiekben felsorolt sajátosságai érvényesek rá. Ugyanakkor jóval több annál. A költségvetésének a mérete, a kialakított közösségi jogrendszer, a döntéshozatali módszerek sajátosságai messze túlmutatnak egy „átlagos” nemzetközi szervezeten.

A döntéshozatali módszerek vonatkozásában ugyanis nemzetközi együttműködés esetén két fő típust különböztethetünk meg: a *kormányközi* és a *szupranacionális* (nemzetek feletti) módszert. A *kormányközi* együttműködés azt feltételezi, hogy a részt vevő tagállamok teljes mértékben megőrzik a szuverenitásukat. Úgy fogadhatják 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 kimaradnak ezekből. Az ilyen együttműködés azt is feltételezi, hogy a döntéseket az összes résztvevő egyhangú szavazatával hozzák, tehát kizárt, hogy egyszerűen a többség hozzon meg egy döntést. 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 közös gyakorlását. A szakirodalom alapján a nemzetek feletti együttműködésnek hét fontos jellemzője van.<sup>6</sup> 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

---

5 Bertrand Badie–Marie-Claude Smouts: *A visszajára forduló világ – A nemzetközi szintér szociológiája*. Aula, Budapest, 1998.

6 Henry G. Schermers: *International Institutional Law*. Sijthoff & Noordhoff, Alphen aan den Rijn, 1980.; Francesco Capotorti: „Supranational Organisations”. In R. Bernhardt szerk.: *Encyclopaedia of International Law*, 5. rész. Elsevier, Amsterdam, 1983. 262–268. o. Idézi Vernon Bogdanor szerk.: *Politikatudományi enciklopédia*. Osiris, Budapest, 2001. 409–411. o.

az intézmények vezető tisztségviselőit 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 alkotnia. 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, amelyet kiélezett konfliktushelyzetben a tagállam akár vissza is tarthatna, ezzel veszélyeztetve a szervezet működőképességét. A szupranacionális nemzetközi szervezet esetében egy tagállam kilépése vagy a szervezet feloszlata csak a létrehozott intézményrendszer egyetértésével történhet. S végül az ilyen működési elveken alapuló szervezet új jogrendet alakít ki, amelynek a tagállamok és a polgárai alá vannak vetve.

Az Európai Unió azért sajátos intézményrendszer, mert a szupranacionalizmus és a kormányköziség jegyeit egyaránt viseli. Kormányközi jellegzetesség, hogy a tagállamok egyhangúlag fogadják el az alapító szerződéseket, s azokat kötelesek ratifikálni, mert enélkül nem lép életbe az adott szerződés – ahogy az Alkotmányos Szerződés esetében az 2005-ben történt. 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 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 ezzel szemben sokkal nagyobb, mint ahogy azt az alapítók feltételezték. Ennek megfelelően az EGK-szerződés visszaszorította a nemzetek feletti jelleget a kormányközi elvek javára. De Gaulle számára azonban nem eléggé: az 1966-ban megszületett ún. *luxemburgi kompromisszum* tovább erősítette a kormányköziséget. Ennek a gyakorlatnak csak az 1980-as években vetettek véget az akkori tagállami kormányok és Jacques Delors bizottsága, és ekkor kezdett újra teret nyerni a szupranacionális módszer. Amennyiben tehát számszerűsíteni tudnánk a szupranacionalizmus és a kormányköziség mértékét, képzeletben rajzolhatnánk egy görbét, amely a két módszer megerősödését, illetve visszaszorulását mutatná. Ha az új évezred integrációs lépéseit értékeljük, akkor a 2000-es évek óta a kormányköziség megerősödését tapasztaljuk. Érdemes azonban azt is hangsúlyozni, hogy az európai integráció történetében sohasem volt és most sincs olyan időszak, amelyben a kormányköziség teljes mértékben kiszorította volna a szupranacionalizmust, vagy fordítva. Ez az állítás a 2016-os évre is igaz. A többszintű válságban lévő Európai Unióban – bár a tagállamok szá-

mos kérdésben valóban magukhoz ragadják a kezdeményezést és tagállami megoldásokat preferálnak – a nemzetkefelettség továbbra is meghatározó vektora maradt az európai integráció fejlődésének. „Az ún. lopakodó szupranacionalizmus a Maastrichti Szerződéssel létrehozott gazdasági és monetáris unió (továbbiakban: GMU) kiépítésében, az ún. »valódi gazdasági és monetáris unió« megvalósításában érhető a leginkább tetten.”<sup>7</sup>

## 2. MAGYARÁZATOK AZ INTEGRÁCIÓ VÉGÁLLAPOTÁRA ÉS FOLYAMATÁRA

A nemzetközi politika fogalmainak tárgyalásakor érdemes azt is feltárni, hogy az Európai Unió milyen konstrukció kialakítása felé halad, milyen az a végállapot, amely felé közelít. Az Unió végállapota (az ún. *finalité politique*) szempontjából elsődleges a *konföderáció* és a *föderáció* fogalma. A konföderáció olyan laza államszövetség, amelyben több autonóm állam bizonyos meghatározott és korlátozott funkcióit kollektív módon látja el, de emellett megtartja az önálló identitását és a szuverenitását.<sup>8</sup> A szakirodalom általában hangsúlyozza, hogy a konföderáció mint együttműködési forma könnyen fölbomolhat, ezért a tagállamok vagy továbblépnek a szorosabb együttműködés felé, vagy fel fog bomlani az együttműködés. Jó példa erre az észak-amerikai államok együttműködése az USA alkotmányának aláírása előtt (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 egyetlen 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.<sup>9</sup>

Az Európai Unió egészen bizonyosan nem konföderáció, hiszen a tagállami szuverenitás jelentős részét az Európai Unió gyakorolja, illetve a tagállamok közösen működtetik. Bár a második világháború előtt és alatt keletkezett integrációs koncepciók általában az európai

---

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

8 Geoffrey K. Roberts–Alistair Edwards: *A New Dictionary of Political Analysis*. E. Arnold, London, 1991. 25. o.

9 Vernon Bogdanor szerk.: *Politikatudományi enciklopédia*. Osiris, Budapest, 2001. 184–186. o.

föderáció (egyfajta Európai Egyesült Államok) megteremtését szorgalmazták, az EU ma sem föderáció, sőt jelenleg a tagállamok politikai vezetőinek nagy többsége hallani sem akar erről a fejlődési irányról. Az Európai Unió tehát sajátos, ún. *sui generis* politikai rendszer. Lehet ugyan a nemzetközi kapcsolatok hagyományos fogalmi apparátusával közelíteni hozzá, de ezek segítségével pontosan leírni nem sikerülhet.

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

Az európai egységfolyamat elméleti értelmezését – a politikaelmélet, illetve a nemzetközi kapcsolatok elméleti alapjain – az integrációelméletek adják. Az integrációelméletek minden korszakban tükrözik az európai belpolitikai folyamatok aktuális állapotát és teoretikus értelmezésre szoruló 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 magyarázatát adni. Ezt a jelenséget Donald J. Puchala ahhoz a meséhez hasonlította, amelyben a király a vak bölcsöket bízza meg azzal a feladattal, hogy jellemezzék az elefánt kinézetét. Mindegyik idős bölcs olyan módon próbált empirikus tapasztalatot szerezni az elefántról, hogy megérintette annak valamely testrészét. Így amelyik a lábát fogta meg, hatalmas, vaskos oszlopként, amelyik a hátát, az hatalmas hordóként, amelyik a fülét, az vékony, hajlékony lapként jellemezte az állatot. Mondanunk sem kell, mindegyiknek igaza volt, ugyanakkor egyiknek sem.<sup>10</sup>

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 sok gondolkodó az európai föderáció megteremtését tekintette a kontinens problémáira adható legjobb gyógyírnak. Az iskola meghatározó gondolkodója, Altiero Spinelli (1907–1986) egyértelműnek látta, hogy a háború borzalmai után Európa államai önként átruházzák a szuverenitásukat a születendő Európai Egyesült Államokra. A kialakítandó föderáció struktúráját a már létező föderális államokhoz (pl. az Amerikai Egyesült Államokhoz, Kanadához és Svájcához) hasonlóan képzeltek el. A föderalisták nagy hangsúlyt fektettek a föderális és nemzeti intézményrendszerek közötti hatalommegosztás opti-

---

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



mális kialakítására, valamint a jogegységesítésre.<sup>11</sup> 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, s 1946-ban megalakult az Európai Föderalisták Uniója<sup>12</sup> (*Union of European Federalists*, UEF), amely transzeurópai politikai mozgalomként alátámasztotta a föderalisták elméleti elképzeléseit. A mozgalom azonban később több ágra szakadt, s mivel az európai államok nem voltak nyitottak a föderális európai állam azonnali megteremtésére, az elméleti iskola is háttérbe szorult. A *funkcionalizmus*, a föderalizmushoz hasonlóan, abból a feltevésből indul ki, hogy a nemzetállamot meg kell haladni, a végcél pedig a 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 és 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.<sup>13</sup> 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 – pl. a Nemzetközi Távközlési Unió (*International Telecommunications Union*, ITU), illetve az ENSZ szakosított szervei, a FAO, az ILO stb. – és egyéb együttműködési formák segítségével a nemzetállam evolutív módon, hosszabb távon feloldódik, hiszen lassacskán az összes funkcióját a nemzetközi szervezetek veszik át.<sup>14</sup> Ezeknek a tipikusan kormányközi, nemzetközi szerződések keretében létrejövő klasszikus nemzetközi szervezeteknek az alapító szerződéseiben fel sem merült az a gondolat, hogy a tagállamaik szuverenitását érintsék. Mitrany elmélete arra utal, hogy a meghatározott területeken létrejött és szervezett állandó együttműködés hosszú távon integrációhoz vezethet. Mitrany tehát nemcsak a nemzetállamot, de implicit módon a nemzetállamok közötti politikai kapcsolatokat is okolta a pusztító háborúkért és a konfliktusokért – ezért próbálta technikai kérdésekké egyszerűsíteni és depolitizálni a különböző állami szakpolitikai feladatokat. A *neofunk-*

---

11 Sergio Pistone: „Altiero Spinelli and the Strategy for the United States of Europe”. In Alexander Stubb–Brent F. Nelson szerk.: *The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration*. Boulder, London, 1998.

12 Lásd <http://en.federaleurope.org/>

13 David Mitrany: *A Working Peace System*. Quadrangle Books, Chicago, 1966.

14 Gerda Falkner: *EU Social Policy in the 1990s. Towards a Corporatist Policy Community*. Routledge Research in European Public Policy, London–New York, 1998. 5. o.

*cionalizmus* elmélete a funkcionalizmus gondolataiból kiindulva kereste Európa számára a béke hosszú távú biztosításának módszerét. *Jean Monnet* (1888–1979), az első szupranacionális intézmények – vagyis a Montánunió és az Európai Gazdasági Közösség – francia konstruktőre 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 az ellenségeskedéssel szemben fenntartsa a transznacionális együttműködést*”.<sup>15</sup> A neofunkcionalista iskola képviselői az 1950–1960-as években az első európai integrációs intézmények működése alapján alakították ki az elméletüket.<sup>16</sup>

A neofunkcionalizmus központi fogalma a *spillover*.<sup>17</sup> A *spillover* azt jelenti, hogy az integráció folyamatának indulásakor közösségi szintre emelt szakpolitikák (nehézipar, kereskedelempolitika, agrárpolitika stb.) a közösségek működése során automatikusan magukkal hozzák majd a többi szakterület közösségi szintre emelkedését is. Így tehát a kezdeti lendület automatikusan magával vonja a közösségek kompetenciáinak a bővülését (és ezzel párhuzamosan a nemzeti szuverenitás elemeinek a folyamatos fölemelkedését a közösségi szintre), valamint a tagállamok és azok szereplőinek egyre szorosabb kapcsolatát. A *spillover*nek több változata is létezik, amelyek közül a legfontosabb a funkcionális *spillover*. Ez a *spillover* eredeti tartalma, amely arra utal, hogy az integráció átveszi a tagállamok bizonyos feladatait (funkcióit), s mivel a különböző szakpolitikai területek elválaszthatatlanok egymástól (pl. a mezőgazdasági termelés az élelmiszeripartól, a vámunió a nemzetközi kereskedelempolitikától és a versenyjogtól stb.), egyre több funkció kerül közösségi szintre. A neofunkcionalizmus az Európai Közösségek kezdeti dinamikáját adekvát módon leíró elméleti rendszer volt. 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 Delors vezette Európai Bizottság elkezdte megvalósítani az egységes piac programját, s később bevezetni a gazdasági és pénzügyi uniót. A *kormányközi elméletek* a de Gaulle francia köztársasági elnök által generált és 1965-ben kiteljesedett közösségi válság, az ún. „üres

---

15 Idézi Michael O'Neill: *The Politics of European Integration*. Routledge, London–New York, 1996. 27. o.

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

17 A *spillover* kifejezés átcsoportulást vagy túlcsoportulást jelent, magyarrá szokták hólabda-effektusként is fordítani, a magyar szakirodalom mindazonáltal inkább az eredeti angol kifejezést használja, ezért mi is így teszünk.

székek politikája” következtében váltak népszerűvé.<sup>18</sup> A válság miatt a közösségben megerősödött a tagállamok befolyása, ezzel háttérbe szorult a közösségi (szupranacionális) logika, ami az európai integráció teoretikusait is a folyamat felülvizsgálatára készítette. A kormányközi elméletek kiindulópontja a nemzetközi kapcsolatok elméletének realista iskolája, amely szerint a nemzetközi viszonyok főszereplői az államok, amelyek alapvetően önmagukból cselekszenek a nemzetközi porondon, és a létüknek alapeleme a versengés. Ezt a jelenséget általában az úgynevezett „biliárdgolyó-hasonlattal” szokták illusztrálni, amely szerint az államok önálló cselekvők, és ha az érdekeik úgy kívánják, akkor összeütköznek. A hatvanas évek közepének fejleményei, majd az 1970-es években az 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 logikájával kapcsolatban.<sup>19</sup> Szerinte az államok alapvetően itt is saját érdekeik mentén cselekszenek, és a magatartásukat nem hajlandóak a közös érdekeknek megfelelően megváltoztatni. Hoffmann szerint a neofunkcionalista elmélet tendenciózus, az európai integrációs folyamat elméleti alátámasztása, és inkább az integráció utáni vágyat írja le, nem pedig a valós működését. A *spillovert* mint nem létező jelenséget teljesen elvetette. Ugyanakkor ő is elismerte az európai integrációs folyamat egyedi jellegét. Szerinte azonban az integráció nem a tagállamok szuverenitásának folyamatos csökkenéséhez és a kompetenciák szupranacionális szintre való áthelyeződéséhez, és főleg nem egy európai föderális állam létrejöttéhez vezet. Éppen ellenkezőleg, az integráció a sajátos (nemzetek feletti) módszerekkel pont azt célozza, hogy a tagállamok megőrizzék a pozíciójukat az új (bipoláris) nemzetközi rendben. Paradox módon tehát a szupranacionális elemeket is felmutató második világháború utáni nyugat-európai integrációs folyamat célja nem a föderáció megteremtése, hanem a nemzetállam (a tagállamok) pozíciójának a megőrzése.<sup>20</sup>

---

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

19 Stanley Hoffmann: „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)*, 1966/3. sz. (95. évf.). 862–915. o. Rövidítve megjelent: Alexander Stubb–Brent F. Nelsen szerk.: *The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration*. Boulder, London, 1998.

20 A kormányközi iskola később tovább differenciálódott, legfontosabb ágai a történeti kormányközi iskola (Alan Milward), valamint a liberális kormányközi iskola (Andrew Moravcsik). Lásd Navracsics Tibor: *Európai belpolitika*. Korona, Budapest, 1998. 24–28. o.

Az 1980-as és főleg az 1990-es években az európai integráció felgyorsult, a tagállamok egyre szorosabb együttműködését eredményező fejlődését hozta. A Delors által meghirdetett európai egységes piac programja, majd 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 (a közös kül- és biztonságpolitika, a belügyi és igazságügyi együttműködés) kialakítását is jelentette. Ezzel bebizonyosodott, hogy a régi „nagy elméletek” – a neofunkcionalizmus és a kormányközi iskola – nem képesek a közösségek működését kielégítően megmagyarázni. Egyre több olyan új elmélet született, amely megpróbálta a régi nagy elméleteket ötvözni, és a közöttük feszülő alapvető ellentéteket egymást kiegészítő magyarázattá transzformálni. Ezeket az elméleteket a szakirodalom „hibrid” vagy „szinkretikus” elméleteknek nevezi.<sup>21</sup>

### 3. A TÖBBSZINTŰ EURÓPAI KORMÁNYZÁS

A hibrid elméletek között a legnagyobb hatású a többszintű kormányzás (*multilevel governance*, MLG) elmélete. Legjelentősebb képviselői – Gary Marks, Liesbet Hooghe, Thomas Risse-Kappen<sup>22</sup> 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 az Európai Bizottság a közösségi döntések előterjesztője, így aktív alakítója, a Parlament pedig a legtöbb szakpolitikai területen immár a Tanáccsal közösen dönt, s a Bíróság jogértelmezései is a közösségi szint be-

---

21 O'Neill (1996): 81–83. o.

22 Lásd pl. Liesbet Hooghe–Gary Marks: *Multi-Level Governance and European Integration*. Oxford, 2001; ill. Thomas Risse-Kappen: „Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union”. *Journal of Common Market Studies*, 1996/1. (34. évf.) 53–80. o.

folyását erősítik. Megjelent ugyanakkor egy harmadik szint is a közösségi politikaformálás arénájában, ez pedig a tagállamok alatti, regionális szereplőknek, illetve a helyi önkormányzatoknak a köre. A Régiók Bizottságának 1992-es kialakításával, valamint a helyi érdekek más csatornákon keresztüli érvényesítésével még tovább differenciálódott a közösségi politikaformálás szereplőinek így is bonyolult köre. A többszintű kormányzás elmélete tehát azt állítja, hogy a tagállami szint két irányban ad át kompetenciákat: egyrészt *felad* egyes politikaterületeket az Európai Közösségek szupranacionális szintjére, másrészt *lead* bizonyos feladatokat a tagállamok alatti, szubnacionális szereplőknek. Megőrzi ugyanakkor a befolyását az alapszerződések, vagyis a legfontosabb játékszabályok kialakításában. Az integrációelméletek tehát kísérleteznek azzal, hogy leírják a leírhatatlant, az Európai Unió sokféle szereplőjét és működési logikáját. Az elmúlt hatvan évben, amióta az Európai Közösség működik, nemcsak a tagállamok száma, hanem 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, a multinacionális vállalatok, s még sorolhatnánk. Egyre nehezebb tehát a dolgunk, ha könnyen érthető modellt szeretnénk kialakítani az EU működésével kapcsolatban. A többszintű kormányzás elmélete már ad némi fogódzót az európai kormányzás fogalmának megértésére, de a fentiek ismeretében érdemes ismét feltenni a kérdést, hogy vajon mit értünk európai kormányzás alatt egy sajátos, csak önmagában értelmezhető *sui generis* politikai rendszerben, ahol több, egymásra épülő szinttel és a szereplők sokaságával kell számolnunk? Először is érdemes némi fogalmi kitérőt tennünk. Az Európai Uniónak nincsen kormánya (*government*). Ahogyan arról a modul intézményi fejezete majd részletesen szól, a közösségi politikákat az Európai Bizottság felügyeli, 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, mint az Európai Unió.<sup>23</sup>

*Az európai kormányzás fogalma alatt azt a koordinációs folyamatot értjük, amelyben az európai uniós intézmények, a tagállamok, a regionális és a helyi szereplők, a civil szervezetek és az egyének*

---

23 A politikatudományban az állam szerepének az átértékelődésével párhuzamosan került előtérbe az 1980–90-es években a *governance* fogalma, amely egyre élesebben elkülönült a *government* fogalmától.

együttes, közös cselekedetük révén közös javakat állítanak elő.<sup>24</sup> Az Európai Unióban azonban ez a folyamat különböző módokon valósulhat meg, aszerint, hogy melyik szakpolitikai területről és milyen döntéshozatali módról van szó. Börzel szerint az európai kormányzás tulajdonképpen a különböző kormányzási formákból összeálló egyveleg, „mix”, amelyben a két végpontot a *szupranacionális centralizáció hierarchikus struktúrája* és a *nyílt koordinációs mechanizmus* jelenti. Bár az EU nem rendelkezik erőszak-monopóliummal, amellyel az EU-jogot végrehajthatná, a szerződés szerint mégis lehetősége van a hierarchikus koordinációra. Példaként említhetjük azt, hogy az eurózóna tagjai esetében az Európai Központi Bank határozza meg a tagállam 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 a nem teljesítést nem szankcionálják. Ez sokszor alkalmazott módszer a tagállamok szuverenitását érintő, érzékeny területeken.<sup>25</sup> Példaként említhető rá a tagállamok hatáskörébe tartozó oktatáspolitiká. E két végpont között azonban sokféle változat elképzelhető. Más szerzők az Európai Unió esetében ún. *innovatív kormányzásról* írnak, amely a többszintű és különböző kormányzási módok együttes működésére utal.<sup>26</sup> Vannak, akik az EU-ban meglévő stratégiai bizonytalanság, valamint a hatalommegosztás multipolaritására utalva az európai kormányzást ún. *kísérleti kormányzásként* értelmezik.<sup>27</sup>

---

24 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. o.

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

26 Ingeborg Tömmel–Amy Verdun: *Innovative Governance in the European Union: The Politics of Multilevel Policymaking*. Lynne Rienner, Boulder, Colorado, 2009.

27 Charles F. Sabel–Jonathan Zeitlin: *Experimentalist Governance in the European Union: Towards a New Architecture*. Oxford University Press, 2010.

## II. MODUL

# DÖNTÉSHOZATAL AZ EURÓPAI UNIÓBAN

## 1. AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS A NEMZETI INTÉZMÉNYEK

Az Európai Unió sajátos *sui generis* intézményrendszer és politikai rendszer: belső folyamataiban a kormányköziség és a szupranacionalizmus (nemzetekfelettség) a világon egyedülálló módon keveredik. Ahogy az első modulban már kifejtettük, a kormányköziség a nemzeti szuverenitás teljes körű megőrzésének az elvén alapul, a tagállamok a kormányközi jellegű nemzetközi szervezetekben egyhangúlag fogadják el a közös döntéseket, amelyeknek a későbbi ratifikációjától akár el is állhatnak, és amelyek a nemzetközi jog alapján működnek, illetve általában az intézmények működése mellett egyéb költségeket (pl. közös szakpolitikákat) nem finanszíroznak. 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 döntést, amely akár kötelező erejű is lehet. Az ilyen nemzetközi szervezetek intézményei részben függetlenek a tagállamoktól, a költségvetésük nagyobb, mint a kormányközi intézményeké, és saját jogrendet alakítanak ki.<sup>28</sup>

Az Európai Unió tehát egy sajátos nemzetközi szervezet, amely ugyan nem állam, de számos olyan jellemzővel bír, amellyel általában az államok szoktak rendelkezni. Vannak szakpolitikái, önálló valutával rendelkezik (legalábbis a tagállamok egy részében, azaz az eurózóna tagállamaiban), s még sorolhatnánk. Ez az oka annak a sajátos jelenségnek, hogy az Európai Unió működését és intézményeit gyakran az államok működésével szoktuk összehasonlítani, és akár egyes, amúgy államokra jellemző tulajdonságokat (pl. demokratikus működés) számon is szoktunk kérni rajta. Az Európai Unió egyes intézményeinek hivatalos vagy informális el-

---

28 Arató Krisztina–Koller Boglárka: *Európa utazása. Integrációtörténet*. Második, átdolgozott és bővített kiadás. Gondolat, Budapest, 2015. 16–17. o.

nevezései elő is segítik ezt a képzetet – az Európai Parlentről például elnevezése alapján azt hihetnénk, hogy egy teljes körű jogalkotói hatáskörrel felruházott intézményről beszélünk, holott ez távolról sincs 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 vissza ezt a meghatározást. Ahogy mondani szokás: az Európai Unióban semmi sem az, mint aminek látszik. Ezért érdemes elmélyülni az Európai Unió intézményrendszerében, amelyet ez a modul mutat be.

Az Európai Unió működésének nem egyedüli, de a legfontosabb szereplői a tagállamok. Ők írják alá az alapító szerződéseket, illetve azok módosítását, ők a közösségi jogalkotás, valamint a közösségi szakpolitikák és a közösségi jog végrehajtásának kulcsszereplői. Az Európai Unió ugyanakkor nem különíthető el a tagállamaitól, azoktól nem független szereplő. Györkös Péter szerint egy tagállam a belépést követően egyszerre két politikai rendszer kormányzásában vesz részt – természetesen irányítja a saját országát, és a többi tagállammal együtt részt vesz az Európai Unió kormányzásában is.<sup>29</sup> Az Európai Unió nem a tagállamoktól független entitás, az intézményrendszer arra képes és a mozgástere addig terjed, amire és ameddig azt a tagállamok kijelölik. Az európai kormányzást ezért egy többszintű rendszerben is szokás értelmezni, amelyben a közösségi szintű, a tagállami, valamint a tagállami szint alatti – a lokális és a regionális – politikai intézmények és szereplők is megfelelő súllyal szerepelnek.<sup>30</sup> A közösségi szintű kormányzás azonban, 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 megy végbe. Az alábbi fejezetekben az Európai Unió legfontosabb intézményeit mutatjuk be. Minden intézménynél kitérünk annak további intézményeire és hatásköreire, ahol pedig fontos, ott a döntéshozatal jellegére, továbbá ennek a tagállami

---

29 Györkös Péter: „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, 2006. 416–420. o.

30 Lásd erről bővebben az MLG-elméleteket. Pl. Liesbet Hooghe–Gary Marks: *Multi-level Governance and European Integration*. Rowman and Littlefield Publishers, Oxford, 2001; Kaiser Tamás: „Az európai régiók a többszintű kormányzás rendszerében”. In Garaczi Imre szerk.: *Mi a Nyugat? Atlantizmus és integráció*. Veszprémi Humán Tudományokért Alapítvány, Veszprém, 2007. 71–87. o.; Ágh Attila–Kaiser Tamás–Koller Boglárka szerk.: *10 Years After. Multilevel-Governance and Differentiated Integration in the EU*. Blue Ribbon Research Centre, King Sigismund Business School, Budapest, 2014.



szereplőkkel (kormányok, választók stb.) való összefüggésére is. A hamarosan bemutatásra kerülő *Európai Bizottságon*, *Európai Tanácson*, *Európai Parlamenten* és *Bíróságon*, *Európai Unió Tanácsán* 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.<sup>31</sup> Ezeknek a tevékenységéről magyar és angol nyelvű kötetekből, valamint internetes honlapokról is tájékozódhat az érdeklődő olvasó.<sup>32</sup>

## 2. AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG SZEREPE A DÖNTÉSELŐKÉSZÍTÉSBEN

A Brüsszelben székelő Európai Bizottság az Európai Unió kulcsfontosságú, szupranacionális, azaz a közösségi érdekek képviseletére és előmozdítására hivatott intézménye. Az elnevezés kettős értelemben használatos: az Európai Bizottság alatt értjük magát a testületet, az ún. „biztosok kollégiumát”, amelybe minden tagállam egy-egy főt delegál (jóllehet folyamatosan napirenden van a rotáció bevezetése és ezzel a testület létszámának csökkentése), ám az elnevezés a teljes adminisztrációt is takarhatja (a főigazgatóságokat és a többi biztos által irányított adminisztratív szervek összességét), amely jelenleg több mint húszezer főt foglalkoztat.

A biztosok mandátuma öt év, és a tagállamok kormányai jelölik őket. A főbiztosok jelölését megelőzően a tagállamok állam- és kormányfői megegyeznek az Európai Bizottság elnökének személyéről. 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 Szerződés 17. cikkének (7) pontját, amely szerint az 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-

---

31 Ennek a fejezetnek az alapját az alábbi szakanyag szolgáltatja: Arató Krisztina–Bóka János–Koller Boglárka–Molnár Anna–Nyikos Györgyi–Raffai Katalin–Szegedi László–Varga András: *Közigazgatási szakvizsga. Általános közigazgatási ismeretek, V. modul: Az Európai Unió szervezete, működése és jogrendszere*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2016.

32 Simon Zoltán szerk.: *Döntéshozatal és jogalkotás az Európai Unióban – Elmélet és gyakorlat*. L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2013; Neill Nugent: *The Government and Politics of the European Union*. 7. kiadás. Palgrave Macmillan, Basingstoke–New York, 2010. Az Európai Unió portálján pedig az Európai Unió összes hivatalos nyelvén megtalálható az intézményekre vonatkozó információ is: [www.europa.eu](http://www.europa.eu).

jelöltjeihez hasonlóan – elnökjelöltek neveznek meg, s a választásokon győztes párt jelöltjét esetleg nevezi majd ki az állam- és kormányfőkből álló Európai Tanács. Ezt a megoldást egyébként az Európai Bizottság vetette fel, az Európai Parlament pedig határozatban rögzítette. A csúcsteljesítményen (*Spitzenkandidat*) alapuló rendszer további újítása a televíziós megjelenés volt. 2014. április 9-e és május 20-a között kilenc tévévitára került sor angol, német és francia nyelven. A vitákat közvetítette az *Euronews* és a különböző nemzeti televíziós csatornák is. Felmérések szerint az európai polgárok mintegy 15%-a látta valamelyiket. A biztosok esetében az Európai Parlament további ellenőrző jogkörökkel rendelkezik, ami azt jelenti, hogy miután az elnökjelölt azonosítja a tagállami delegátusokat megillető szakpolitikai területet (portfóliót), az EP illetékes bizottsága meghallgatást tart (ahogy 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 tagállam 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 hívható vissza, valamint akkor, ha az Európai Parlament él a bizalmatlansági indítvány lehetőségével, de erre az intézmény eddigi története során még nem került sor. A biztosok a tevékenységük során nem az őket delegáló tagállamok érdekeit képviselik, hanem az Európai Unió érdekében kell tevékenykedniük, ahogy erre a biztosi esküjükben ígéretet is tesznek.<sup>33</sup>

Az Európai Bizottság különleges tagja az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselője, akit az Európai Tanács az Európai Bizottság elnökének hozzájárulásával, minősített többséggel meghozott döntéssel nevez ki. A főképviselő betölti a Bizottság alelnöki és a Külügyek Tanácsának elnöki tisztségét. Ennek okán a szerepe meghatározó az Európai Tanács munkájában is, hiszen a kül- és biztonságpolitikát az Európai Tanács és a Tanács vezető szerepe határozza meg.

A Juncker-bizottság szerkezete szervezeti újítás eredménye. Frans Timmermans általános helyettesként nevezték meg, rajta kívül pedig még öt „tematikus” elnökhelyettest is kineveztek. Mindegyikük a bizonyos portfólióért felelős biztosok csoportjáért és a tevékenységük koordinálásáért felelős.<sup>34</sup> Így a Bizottság – a történetében először – kétszintű lett, és ezzel talán végre sikerül orvosolni azt az évtizedes problémát, hogy a Bizottság „túl nagy”. Az Európai

---

33 Lásd például a román főbiztos, Corina Crețu hivatali esküjét, amelyet a blogjában tett közzé: [http://ec.europa.eu/commission/2014-2019/cretu/blog/oath-independence\\_en](http://ec.europa.eu/commission/2014-2019/cretu/blog/oath-independence_en)

34 *The Commission's Structure*. [http://ec.europa.eu/about/structure/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/about/structure/index_en.htm)

Bizottság belső szervezeti felépítését tekintve a biztosok vezetése alá tartozó főigazgatóságokból áll, amelyek – a tagállamokban működő minisztériumokhoz hasonlóan – „tématerületenként” működnek. 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 a 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 befolyást 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 a saját ötletei alapján él az előterjesztés jogával, hanem erre felkérheti a Tanács, az Európai 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.<sup>35</sup> Az Európai Bizottság a javaslatok előkészítése során igen körültekintően jár el. Az egyes, adott témáért felelős főigazgatóságok más érintett főigazgatóságokkal, valamint nem kormányzati szervezetekkel is egyeztetnek, online és személyes konzultációt is folytatnak. 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, az azok végrehajtásához szükséges normákat pedig főszabály szerint a tagállamok alkotják meg. Ha azonban a végrehajtásnak egységes feltételek szerint kell végbemennie, akkor maga a jogszabály végrehajtási hatásköröket ruházhat rá a Bizottságra. Az Európai Bizottságnak e delegált döntéshozói szerepe kapcsán kiépült bizottsági rendszer miatt nevezik ezt az eljárástípust komitológiának, amelynek az a lényege, hogy a Bizottság munkáját a tagállamok képviselőiből álló másik bizottság segíti, illetve ellenőrzi.

---

35 A polgári kezdeményezés jogát 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 változata: 2013. október) foglalja magában. Általános információk találhatóak erről a <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/basic-facts> webhelyen.

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

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

Az Európai Bizottság felel az EU külkapcsolataiért. Ebben kiemelkedő szerepe van az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének, aki a Külügyek Tanácsának elnöke is. Tevékenysége emellett kiterjed az Unió által megkötendő nemzetközi szerződések előkészítését megelőző tárgyalások lefolytatására, a nemzetközi kereskedelmi kapcsolatokban az Unió képviseletére és a nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatok fenntartására 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 üléseit a korábban is létező miniszterelnöki, illetve államelnöki szintű találkozókot követően 1974 óta nevezik így, és azóta hívják őket rendszeresen össze.

Az Európai Tanács ülésein a tagállamok állam- és kormányfői 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 állandó elnököt az állam- és kormányfők választják minősített többséggel két és fél éves időszakra, amely egyszer megismételhető. 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 ülései témái érinthetik a kormányközi konferencia összehívását, a kinevezéseket (például az Európai Bizottság elnökének kinevezését), új tagfelvételi eljárás megindítását, a 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 össze lehet hívni.

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 egyetlen 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 a pénzügyekkel, ezen belül is az eurózóna ügyeivel foglalkozik. Az utóbbi formáció esetében ragadható meg az Európai Unió egyik, az euró bevezetése óta legszembetűnőbb tulajdonsága, a többsebességesség. Mivel nem minden EU-tag tagja az eurózónának, az ECOFIN kétféleképpen működik: egyrészt teljes, másrészt az eurózóna-tagállamokra korlátozódó formában. A Tanács további formációi a következők: a bel- és igazságügy; a versenyképesség; a mezőgazdaság és a halászat; a foglalkoztatás- és szociálpolitika, az egészségügy és a fogyasztóvédelem; a környezetvédelem; az oktatás, az ifjúság, a kultúra és a sport; a közlekedés, a hírközlés és az energia. Ezeket eltérő gyakorisággal, jellemzően két-háromhavonta 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 egy tanácsi formáció munkájában több miniszter is érintett (például a hatályos magyar kormányzati szerkezetben két miniszter is érintett a belügyi és az igazságügyi tanács ülésein), valamint egy miniszter több tanácsi formáció munkájában is részt vehet (szintén hazai példa a humán erőforrás-tárca). A Tanács főtitkársága az elnökségi országgal együttműködve készíti elő a Tanács aktuális üléseit.

A Tanács hatáskörei között elsődleges jelentősége van a jogalkotásnak. A tagállami érdekeket a jogalkotási folyamat végső, döntéshozatali szakaszában lehet érvényesíteni. 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 ún. kettős többség rendszere szerint zajlik. Ez azt jelenti, hogy a bizottsági előterjesztés (avagy a jogszabály) elfogadásához a tanácstagok legalább 55%-ának a szavazata szükséges, akik az Unió népességének legalább 65%-át 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 szavazatával. 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 a más államokkal vagy nemzetközi szervezetekkel kötendő nemzetközi szerződések megkötéséről, koordinációs feladatokat lát el az egyes szakpolitikai területeken, így többek között a gazdaságpolitika, a rendészeti együttműködés és egyes külpolitikai kérdések esetében, és személyi ügyekben is hoz döntéseket (az Európai Unió szerveinek és hivatalainak vezetőit, illetve a legmagasabb rangú tisztségviselőit illetően).

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 látnak el a tagállamok kormányainak brüsszeli képviselői, az Állandó Képviselőtestület, amelyek folyamatos kapcsolatban állnak a delegáló kormányokkal és minisztériumokkal. A tagállami képviselőtestület különböző szinteken Brüsszelben is kapcsolatban állnak egymással. Az Állandó Képviselőtestület 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 egyeztetésének lefolytatása céljából – az agrárpolitika, a versenypolitika, a szociális ügyek stb. területén. A politikai jellegű (jellemzően kormányközi, pl. kül- és biztonságpolitikai) kérdések esetében a COREPER II. a kompetens, amelynek a tagjai az állandó képviselők. Az állandó képviselők a tagállamoknak olyan, Brüsszelbe delegált vezető diplomatái, akik állandó jelleggel gondoskodnak az uniós döntéshozatal során a tagállami érdekek megjelenítéséről, a munkájukat pedig – képviselőtestület formájában – hivatali apparátus segíti.

## 4. AZ EURÓPAI PARLAMENT MINT TÁRSJOGALKOTÓ

Az Európai Parlament az Európai Unió állampolgárainak közvetlenül választott képviselőkből 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, ám mára már a társjogalkotói feladatai mellett a legfőbb feladata az Európai Bizottság politikai elszámoltatása.

Az Európai Parlament székhelyei Strasbourg, Brüsszel és Luxembourg. Strasbourg-ban tartják hagyományosan a plenáris üléseket, Brüsszelben a parlamenti bizottságok üléseznek, a főtitkárságának a székhelye pedig Luxembourg. 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 jellegűnek tűnik. Mivel a tevékenysége fizikailag és tartalmilag is távol áll az európai polgárok mindennapjaitól, keveset is tudnak róla. Ennek egyik oka a már említett „*governance without government*” struktúra: mivel a Bizottság kormányyszerű, de mégsem kormány, a tagállami politikai rendszerekből ismert kormánypárti-ellenzéki pozíció ismeretlen az intézmény falai között. A másik ok a társjogalkotói státusz. Mivel ugyanis 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 hétszázötvenegy 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 és legfeljebb kilencvenhat képviselői hellyel rendelkezik (Magyarország a 2014-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, még ha a választás a tagállamok túlnyomó többségében az arányos képviseleti rendszer szerint bonyolódik is le. A kampány témáit általában a tagállami belpolitikai kérdések alkotják, ritkán kerül csupán elő az egyes pártoknak az Európa-képe és az EU jövőjéről alkotott elképzelése. Az európai választásokon való rész-

vétel szabályozása (vagyis hogy a részvétel kötelező vagy önkéntes) szintén tagállami szabályozás tárgya, a legtöbb tagállamban ugyanakkor önkéntes a részvétel – ennek átlaga azonban csökkenő tendenciát mutat. A választások után a megválasztott képviselők saját pártjuk pártcsaládjának a képviselőcsoportjába ülnek be, amelyek közül hagyományosan az Európai Néppárt és az Európai Szocialisták Pártja a legnagyobb.

Az Európai Parlament a tagjai közül megválasztja az elnökét és a tisztségviselőit, az ő mandátumuk két és fél évre szól. 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 – az öt *quaestor* (a szervezeti és pénzügyi döntések terén) alkotja az Európai Parlament Elnökségét. Az Elnökök Értekezlete a Parlament elnökéből és a képviselőcsoportok elnökeiből áll. Az Elnökök Értekezlete határoz a parlamenti munka szervezéséről és a jogalkotás tervezéséről, felel az EU más intézményeivel és szerveivel, valamint a nemzeti parlamentekkel való kapcsolattartásért, és elkészíti az Európai Parlament ülései napirendjének a tervezetét. Ez a fórum jelöli ki az egyes jogi aktusok parlamenti döntéshozatal során felelős képviselőjét, az ún. *rapporteur*-t (a jelentéstevőt). A *rapporteur* felelős a parlamenti munka során az adott előterjesztés szakmai és politikai egyeztetéséért.

Lényeges szerepet játszanak az Európai Parlament szakbizottságai is, amelyek keretében a szakpolitikai kérdések megvitatása zajlik. Ezen állandó bizottságok mellett *ad hoc* bizottságokat is ki lehet alakítani, amelyekben a rendkívüli események megvitatása zajlik. Az Európai Parlament a tagok egynegyedének kérelmére ideiglenes vizsgálóbizottságot is létrehozhat, hogy kivizsgálja az uniós jog végrehajtása során felmerülő állítólagos jogsértéseket vagy hivatali visszasságokat.

Az Európai Parlament hatásköreit három nagy csoportba oszthatjuk aszerint, hogy a jogalkotással, a költségvetéssel vagy az ellenőrzéssel kapcsolatosak. A jogalkotási hatáskör az Európai Parlament legjelentősebb vívmánya: az uniós állampolgárok közvetlenül választott képviselői a Tanáccsal közösen a rendes jogalkotási eljárás szerint társjogalkotókká válnak. 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 Bizottságra vonatkozik. Ahogy a Bizottságról szóló részben láthattuk, az Európai Parlament választja meg az Európai Bizottság elnökét, valamint hagyja jóvá a Bizottság egészét, miután szakbizottságai meghallgatták a biztosjelölteket. A már működő Bizottsággal kapcsolatban bizalmatlansági indítvánnyal élhet, vagyis – amennyi-



ben a képviselők többsége megszavazza – elmozdíthatja a Bizottságot mint testületet (egy-egy 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. Ugyanis bármely uniós állampolgár petíciót nyújthat be az Európai Parlamenthez, amelyet az megvizsgál. Az uniós intézmények tevékenységére és az esetleges hivatali visszasságokra 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.<sup>36</sup> A tevékenysége során kialakult esetjog rendkívül lényeges szerepet játszik az egész integrációs folyamatban. Számos alapvető jelentőségű jogtétel és elv kimondása (például a közösségi jog elsőbbsége) esetjogi alapon történt meg. Székhelye Luxembourg. Szervezeti felépítése az integráció fejlődésével párhuzamosan átalakult és kibővült. Az Európai Unió Bírósága jelenleg három ítélkező fórumból áll, a Bíróságból, a Törvényszékből és a Közzolgálati Törvényszékből. A három ítélkező fórum eddig mintegy huszonnyolcezer ítéletet hozott. 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, a mandátumuk pedig hat évre szól, ami megújítható. A huszonnyolc bíró mellett még tizenegy főtanácsnok tartozik a Bíróság szervezetéhez. A megválasztásuknak az a kritériuma, hogy a 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, amelyet meg lehet újítani.

---

36 Lásd <http://www.curia.europa.eu>

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 – előterjessék a jogi szakvéleményüket, az ún. *indítványt*. A Bíróság vagy 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 pedig egyéves időtartamra választják.

A Törvényszéket (eredeti nevén az Elsőfokú Bíróságot) 1988-ban hozták létre az Európai Bíróság tehermentesítése érdekében. Eredetileg tagállamonként egy bírót neveztek ki a Törvényszékre is, hatéves, megújítható időtartamra. Az Európai Unió jelenleg folyó szervezeti reformja keretében a Törvényszék bíráinak létszáma 2019-ig három lépcsőben megduplázódik, és a Közzolgálati Törvényszék álláshelyei is átkerülnek majd ehhez a bírói testülethez. 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, illetve egyes esetekben egyesbíróként eljárva bírálja el. Különösen bonyolult vagy jelentős ügyekben nagytanácsban eljárva is határozhat (tizenöt bíróval). Az öt bíróval eljáró tanácsok elnökét a bírák maguk közül választják meg hároméves időtartamra. A Törvényszék hatáskörébe tartoznak többek közt azok 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, és így tovább. A Törvényszék által hozott határozatok ellen a Bírósághoz lehet fellebbezést benyújtani.

2004 óta egyfajta szakosított bírói fórumként (mint „különös hatáskörű törvényszék”) működik a Közzolgálati Törvényszék, amely az uniós közzolgálattal kapcsolatos jogviták elbírálását végzi. A Közzolgálati Törvényszék hét bíróból áll.

A Bíróság hatásköre esetében érdemes megkülönböztetni az egyes ügytípusokat. Ezek a következők: az előzetes döntéshozatali eljárás, a kötelezettségszegési eljárás, a semmisségi eljárás, a mulasztási per, valamint a kártérítési, illetve a közzolgálati per.<sup>37</sup>

Az előzetes döntéshozatali eljárás esetében a Bíróság a tagállamok valamennyi bíróságával együttműködik. Az uniós jogszabályok tényleges és egységes alkalmazásának biztosítása és

---

37 Az alábbiakban röviden foglaljuk össze ezen eljárástípusok lényegét. További információk itt találhatóak: <http://www.curia.europa.eu>

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 szabályozásuk mennyiben áll összhangban az uniós joggal. A Bíróság ilyenkor nem pusztán véleményt nyilvánít, 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 lehetőséget ad a Bíróságnak arra, hogy ellenőrizze, hogy a tagállamok teljesítik-e az uniós jog alapján fennálló kötelezettségeiket. A Bíróság előtti eljárást megelőzi az előzetes eljárás, amelyet a Bizottság indít, és amelynek az a 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, akkor az uniós jog megsértése miatt eljárást lehet ellene kezdeményezni a Bíróságnál, amely bírósággal is végződhet.

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 intézmény ellen. Az egyéb ilyen típusú keresetek – különösen a magánszemélyek által indított keresetek – 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 melyik intézménye rendelkezik hatáskörrel az adott ügyben, az attól függ, hogy a felperes magánszemély vagy egyéb (intézményi) szereplő.

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

A közszolgálati perek az 1988-ban önállósult Közszolgálati Törvényszék előtt folynak le. A Közszolgálati Törvényszék határozatai ellen a Törvényszékhez lehet fellebbezni.

## 6. DÖNTÉSHOZATAL AZ EURÓPAI UNIÓBAN

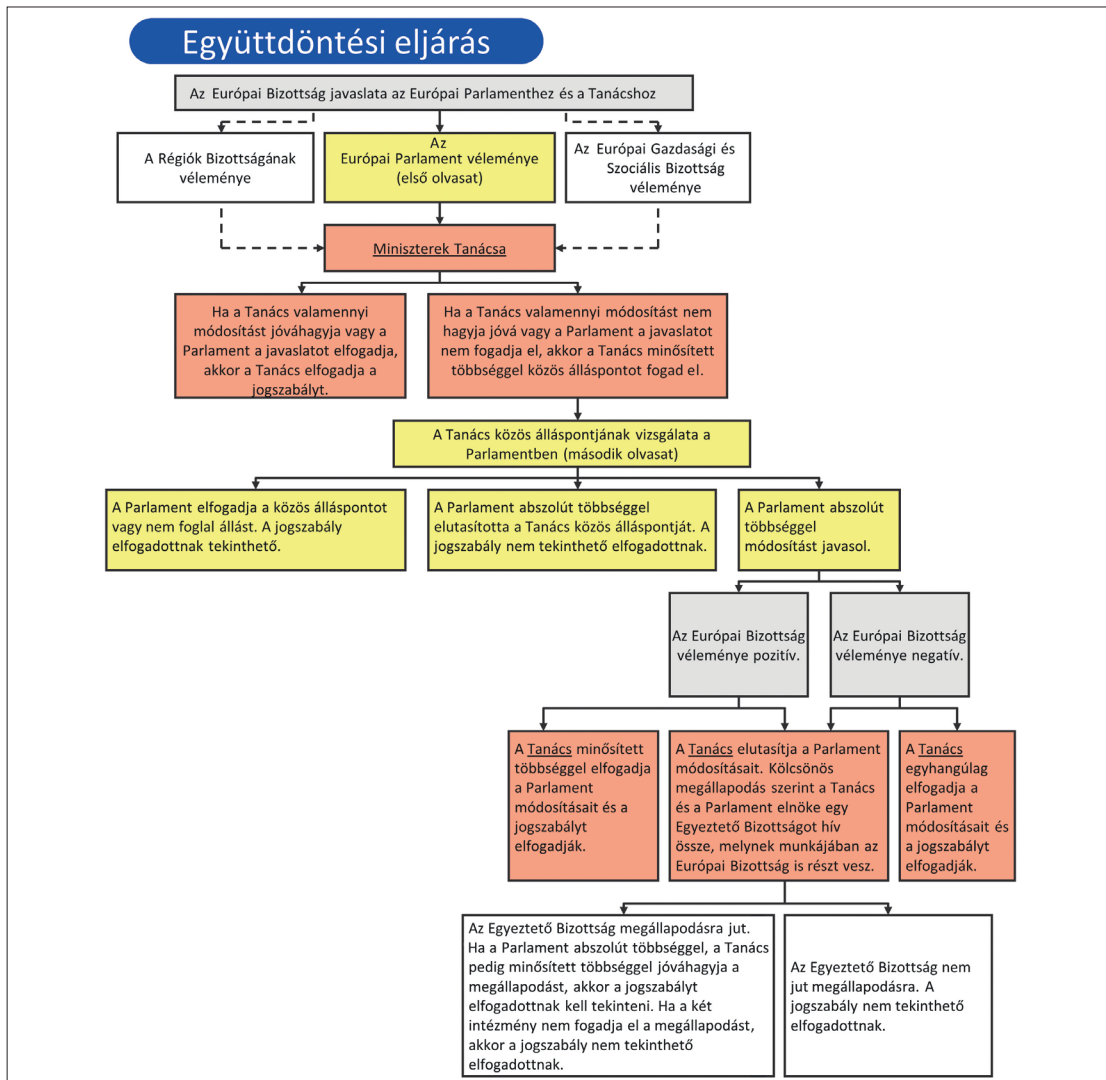
Az Európai Unió döntéshozatali rendszere rendkívül és szokatlanul bonyolult. Ennek több oka van. Egyrészt a kialakított döntési módszereknek egyensúlyt kell teremteniük a kormányközi és a szupranacionális elvek között, és egyaránt meg kell jeleníteniük a tagállami és a közösségi érdekeket. Másrészt a kialakított döntési folyamatok eltérnek a tagállamokban szokásostól – ahogy az előző részekben 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, ahogyan azt már sok szerző leírta,<sup>38</sup> messze van a polgároktól: kevés hír érkezik az Európai Unió döntéseiről, azok jelentős része vagy technikai jellegű, vagy pedig a tagállami politikai folyamatok határozzák meg. Negyedrészt az Európai Unió döntéshozatali folyamatai más és más jellegűek a különböző szakpolitikai területeken: az agrárpolitika, a környezetvédelem vagy a szociális ügyek területén az ún. közösségi módszert alkalmazzák, a külpolitikai döntéshozatalban a kormányközi döntéshozatalt használják, míg a gazdaságpolitika és a foglalkoztatáspolitika iránymutatásainak a kialakításában az ún. nyílt koordináció a jellemző. Az Európai Unió kizárólagos hatásköreihez tartozó kérdésekben (mint amilyen a versenypolitika, illetve az Európai Központi Bank döntései) ún. központi döntéshozatal működik.<sup>39</sup> Az alábbiakban röviden mindegyik döntéshozatali típusra kitérünk. A közösségi módszer az integrációs intézményrendszer konstruktöre, Jean Monnet francia közgazdász találmánya. Az a lényege, hogy a döntéshozatalban kiegyensúlyozottan jelenjen meg a közösségi és a tagállami érdekek mindegyike. A hatályos Lisszaboni Szerződés szerint a rendes döntéshozatali eljárás az együtdöntés, amely az Európai Parlament és a Tanács együttműködésén alapul. Az Európai Bizottság előterjesztését követően a két intézmény három olvasatban is tárgyalhatja és módosíthatja a jogszabály-tervezetet, amelyet csak abban az esetben fogadnak el, ha azzal mindkét intézmény egyetért. A rendes jogalkotási eljárás 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 vétőjogot biztosít), elsősorban a külügyek – a társulási és csatlakozási szerződések –

---

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

39 A négyes felosztást részletesen lásd Neill Nugent: *The Government and Politics of the European Union*. Palgrave Macmillan, Basingstoke–New York, 2010.

esetében alkalmazandó. A *konzultációs eljárás*, amelyben a Bizottság előterjesztése alapján, az Európai Parlamenttel történő konzultációt követően a Tanács dönt, a polgárok szabad mozgásának és a belső piac egyes tématerületeinek az esetében alkalmazandó, ám ez a korábbiakhoz képest visszaszorulóban van. A *költségvetési eljárás*, amely a Tanács és a Parlament speciális együttműködését feltételezi az éves költségvetés elfogadására, az Európai Parlament egyik legkorábbi hatáskör-bővülésének az eredménye.



1. ábra: Az együttdöntési eljárás az Európai Unióban

A kormányközi döntéshozatal esetében – az ügyek, illetve az érintett szuverenitásterületek érzékenysége miatt – az Európai Bizottság és az Európai Parlament nem vesz részt a döntéshozatalban. A Miniszterek Tanácsa – elsősorban a külügyi, a belügyi és az igazságügyi, valamint a hosszú távú stratégiai területen – ilyenkor a közösségi érdekeket képviselő intézmények 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, illetőleg foglalkoztatáspolitikai dokumentum iránymutatásokat (*guidelines*) tartalmaz, amelyek nem bírnak jogi kötőerővel. A tagállamok az iránymutatásoknak megfelelően nemzeti akciótervet készítenek, s évente jelentést készítenek a Bizottságnak az előrehaladásról. A hároméves 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 jelenti, 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 (a fúziókontroll, a domináns ágazati szereplők kontrollja, a kartellesedés elleni küzdelem vagy az állami támogatások vizsgálata stb.) területén, valamint az Európai Központi Banknak az eurózóna működtetésében.

### III. MODUL

# EURÓPAI UNIÓS KÖZPOLITIKA, HATÁSKÖRÖK ÉS NEMZETI ÉRDEKÉRVÉNYESÍTÉS

## 1. AZ UNIÓS KÖZPOLITIKA FOGALMA, A KÖZPOLITIKA-FORMÁLÁS CIKLUSA ÉS A KÖZPOLITIKA TÍPUSAI<sup>40</sup>

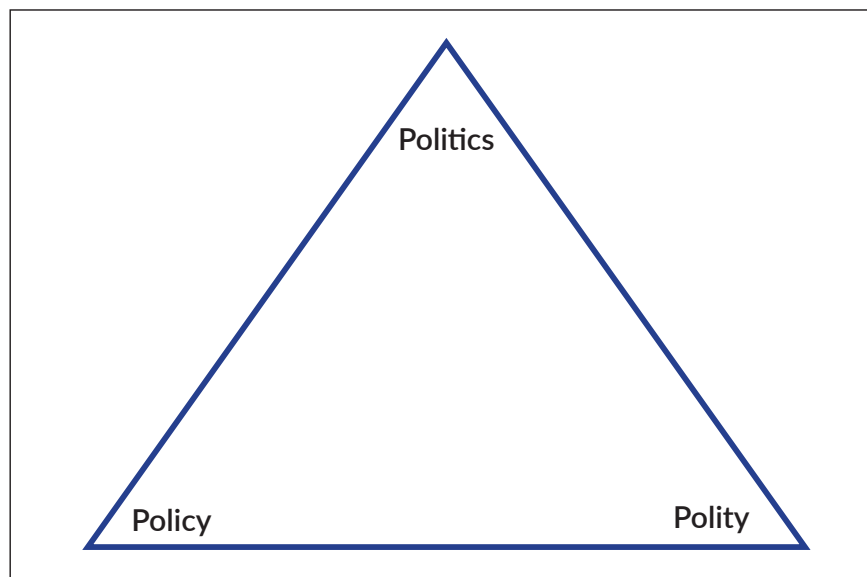
Az Európai Unió különleges, *sui generis* politikai rendszeréhez tartozik a szintén egyedi, uniós közpolitika fogalma. Az Európai Unió politikai rendszere ugyanis egyaránt megragadható a *politics*, vagyis politikai aktorok versengése, a hatalmi politika felől, a *polity*, vagyis az intézményrendszer felől, illetve a *policy*, vagyis a közpolitika felől is.<sup>41</sup> Ez utóbbi azért is érdemel kiemelt figyelmet, mert az uniós kormányzás tartalmi elemeire, vagyis a közpolitika-formálási folyamat kimenetelére és eredményére fókuszál. Széles körben elterjedt az EU kormányzásának közpolitika felőli értelmezése, amire 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.”<sup>42</sup> 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.

---

40 Az ún. közpolitika-tudomány ma már multidiszciplináris elemzési terület.

41 Lásd részletesen Simon Zoltán szerk.: *Döntéshozatal és jogalkotás az Európai Unióban. Elmélet és gyakorlat*. L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2013.

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



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

Hajnal György szerint 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”.<sup>43</sup> Az Európai Unió esetében mindez többszintű rendszerben zajlik, ahol a tagállamok és az uniós intézmények mellett az érdekcsoportok, a civil szervezetek, illetve a regionális és lokális szereplők is részt vesznek a folyamatban. Az Európai Unióban a közpolitika formálásának bonyolult, szerteágazó és többszereplős rendszere jött létre. Ebben a rendszerben zajlik a közpolitika-alkotás: vagyis ebből a folyamatból alakul ki az, hogy például a kereskedelempolitika, a fogyasztóvédelem vagy az oktatás területén milyen jogszabályok születnek. Lowi klasszikus tipológiája a közpolitika négy típusát különbözteti meg.<sup>44</sup> A kormányzati erőforrások elosztását megvalósító disztributív politikákat, az erőforrások egyes társadalmi rétegek közötti átcsoportosítását megvalósító redisztributív politikákat, az intézmények és társadalmi szereplők egyéni és kollektív cselekedeteit meghatározó szabályozó politikákat, és végül az állami intézményrendszer ki-

---

43 Hajnal György: „A közpolitika – általános megközelítésben”. In Kaiser Tamás szerk.: *Helyi közpolitika*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2015. 14. o.

44 Theodore J. Lowi: „Four Systems of Policy, Politics and Choice. *Public Administration Review*”. *American Society for Public Administration*, 32. (1972/4.) 298–310. o.



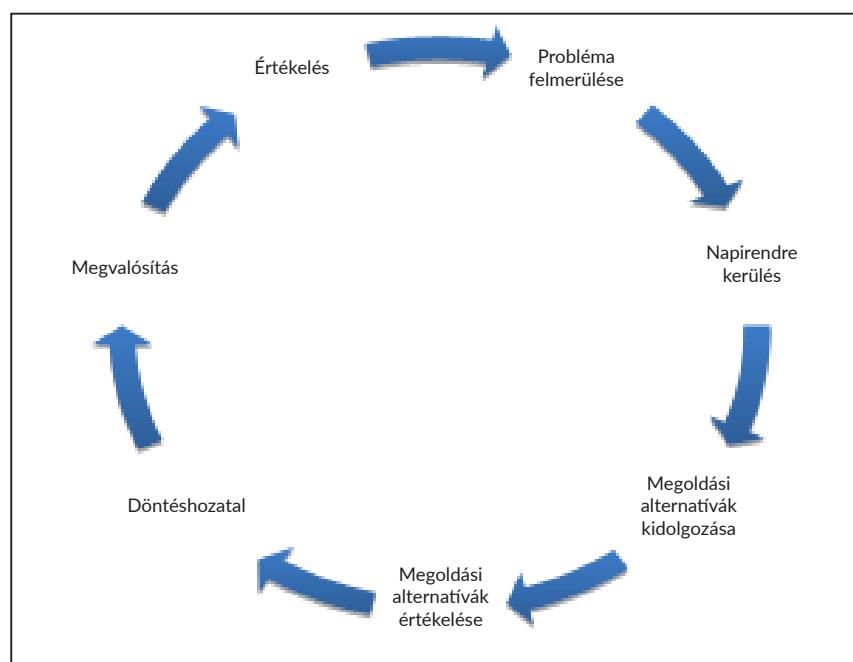
alakítását és átalakítását megvalósító alkotmányos politikákat.<sup>45</sup> Ha az Uniót ezek szerint a kategóriák szerint szeretnénk értelmezni, akkor elsőként fontos kiemelni, hogy az EU újraelosztó-képessége a tagállamokhoz képest igen szerény, a bruttó nemzeti összterméknek csak alig több mint egy százalékát osztja újra, vagyis az erőforrások elosztásához nincs meg a mozgástere. A tagállamok szuverenitásából fakadóan emellett az alkotmányos mozgástere is erősen korlátozva van. Mindazonáltal a közös agrárpolitika, valamint a regionális és kohéziós politikák megvalósításával a tagállamok jelentős uniós pénzügyi transfereket nyújtanak, illetve jelentős transferekhez is jutnak.<sup>46</sup> 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 Európai Unió által kezdeményezett és végrehajtott szabályozási tevékenység eredményeképpen ma már a tagállami jogszabályok jelentős része uniós eredetű. A közpolitika-formálást a szerzők többsége ciklikus folyamatként értelmezi,<sup>47</sup> 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.), majd a döntéshozatal (5.), ezt követően pedig a megvalósítás (6.), amely ismét értékeléssel (7.) zárul. Ezután 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.

---

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

46 Uo.

47 Hajnal közpolitika-ciklusai a következők: 1. Problémaészlelés és definíció; 2. A közpolitikai alternatívák kidolgozása; 3. A közpolitikai alternatívák értékelése; 4. Döntés; 5. Megvalósítás; 6. Az eredmények értékelése. (Lásd Hajnal György: „A közpolitika – általános megközelítésben”. In Kaiser Tamás szerk.: *Helyi közpolitika*. Nemzeti Közszerzői Kiadó, Budapest, 2015. 18. o.) Simon ezzel szemben egy ötfázisú folyamatot vázol fel: 1. Napirend-képzés (*agenda-setting*); 2. Közpolitika-formálás (*policy formulation*); 3. Döntéshozatal (*decision-making*); 4. Megvalósítás; 5. Értékelés. Lásd Simon Zoltán szerk.: i. m. Valójában ezek nagyon hasonlóak, csak abban térnek el, hogy Hajnalnál a közpolitika alternatíváinak kidolgozása és értékelése külön lépcsőfokként lett megnevezve, míg Simonnál a közpolitika formálásába tartozik.



3. ábra: A közpolitika ciklusa <sup>48</sup>

## 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 az uniós hatásköröket a Maastrichti Szerződés által létrehozott ún. *pilléres modell* alapján lehetett meghatározni, amely különböző döntéshozatali és működési jelentet az első pillér alá tartozó ún. közösségi területeken, a második pillérben lévő kül- és biztonságpolitikában, illetve a harmadik pillérhez tartozó bel- és igazságügyi büntetőügyi együttműködésben.<sup>49</sup> Ennek a bonyolult rendszernek a reformja

48 Az alábbi ábra Hajnal György és Simon Zoltán közpolitika-ciklusai alapján készült, a kétféle fázisokat hétlépcsős ciklusba összegezve. Az erre vonatkozó hivatkozásokat lásd feljebb!

49 A harmadik pillér itt szereplő elnevezése az Amszterdami Szerződés hatálybalépésével jött létre, amikor a harmadik

és a tagállami és uniós hatáskörök egyértelműbb elhatárolásának az igénye terítéken van az Alkotmányos Szerződés előkészítése (a 2000-es évek eleje) óta, 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 szuverenitásának a 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.<sup>50</sup>
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.”<sup>51</sup>
3. A *támogató hatáskör* alá tartozó területeken „az Unió hatáskörrel rendelkezik a tagállamok intézkedéseit támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések megtételére, azonban anélkül, hogy ezzel elvonná a tagállamoknak az ezeken a területeken meglévő hatásköreit.”<sup>52</sup>

A gazdaság- és foglalkoztatáspolitikai, valamint a kül- és biztonságpolitikai egyedi kategóriák. Ezeknél az EU hatáskörrel rendelkezik, de egyik fenti kategória alá sincsenek besorolva. A Lisszaboni Szerződés szerint „[a] tagállamok a gazdaság- és foglalkoztatáspolitikájukat a szerződésben meghatározottak szerinti szabályok keretében hangolják össze, amelyek megállapítására az Unió hatáskörrel rendelkezik”.<sup>53</sup> A közös kül- és biztonságpolitika tekintetében az Unió „hatáskörrel rendelkezik a közös kül- és biztonságpolitika meghatározására és végrehajtására, ideértve a közös védelempolitika fokozatos kialakítását”.<sup>54</sup> Horváth megállapításával egyetért-

---

pillér átalakult, és a szabad mozgás területe az első pillérbe került.

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

51 EUMSZ, I. cím, 2. cikk.

52 Uo.

53 Uo.

54 Uo.

ve leszögezhetjük, hogy a tagállamok bizonyára a szuverenitásuk csorbulásaként értelmezték volna, ha a közös kül- és biztonságpolitikát a kizárólagos hatáskör alá sorolják, és valószínűleg a tagállamok ellenállása miatt ez a szerződés ratifikációját is meggátolta volna. Ugyanakkor nem rendelték a megosztott hatáskör alá sem, mégpedig éppen azért, hogy valamikor majd ez a terület is valódi „közös politikává” válhasson.<sup>55</sup>

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:

- › vámunió;
- › a belső piac működéséhez szükséges versenyszabályok megállapítása;
- › monetáris politika azoknak a tagállamoknak a tekintetében, amelyek pénzneme az euró;
- › a tengeri biológiai erőforrások megőrzése a közös halászati politika keretében;
- › közös kereskedelempolitika.<sup>56</sup>

Ezen kívül az Unió a nemzetközi szerződések megkötésére is kizárólagos hatáskörrel rendelkezik. A *megosztott hatáskör* alá az alábbi szakpolitikai területek tartoznak:

- › a belső piac;
- › a szociálpolitikának a szerződésben meghatározott vonatkozásai;
- › a gazdasági, társadalmi és területi kohézió;
- › a mezőgazdaság és a halászat, kivéve a tengeri biológiai erőforrások megőrzése;
- › a környezetvédelem;
- › a fogyasztóvédelem;
- › a közlekedés;
- › a transzeurópai hálózatok;
- › az energiaügy;
- › a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség;
- › a közegészségügy terén jelentkező közös biztonsági kockázatok.<sup>57</sup>

A *támogató hatáskör* alá az alábbi területek kerültek:

---

55 Horváth Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*. Nyolcadik, átdolgozott kiadás. HVG–Orac, 2011. 150. o.

56 EUMSZ, I. cím, 3. cikk.

57 EUMSZ, I. cím, 3. cikk.

- › az emberi egészség védelme és javítása;
- › az ipar;
- › a kultúra;
- › az idegenforgalom;
- › az oktatás, a szakképzés, az ifjúság és a sport.

### 3. NEMZETI ÉRDEKÉRVÉNYESÍTÉS

A nemzeti érdekérvényesítés lehetőségeit az Unióban számos mítosz övezi. Amint azonban az európai uniós kormányzás és közpolitika-formálás fenti bemutatásából, valamint a tagállami és uniós hatáskör-katalógusból kiderült, a tagállamok érdekérvényesítésének lehetőségei nagy mértékben attól függnek, hogy az adott szakpolitika melyik hatáskör alá van besorolva, és ott milyen döntéshozatali mód érvényesül.

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

#### IV. MODUL

# MAGYARORSZÁG AZ EURÓPAI UNIÓ KORMÁNYZÁSÁBAN<sup>58</sup>

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

A tagállamként az EU-hoz csatlakozó Magyarországnak új kormányzati koordinációs rendszert kellett kialakítania annak érdekében, hogy az ország zökkenőmentesen bonyolíthassa le az EU-politikáját. Ahogy Györkös Péter írja, „*egy tagállam kettős szintű kormányzásban vesz részt: nemzeti és közösségi szinten*”.<sup>59</sup> Az európai kormányzásban való részvétel a hazai kormányzati szerkezetben horizontális és vertikális koordinációval valósul meg, ami egyrészt biztosítja a tárca közötti egyeztetést az egységes magyar álláspont kialakításának érdekében, másrészt pedig szabályozza a döntési szinteket (az egyeztető fórumokat, az államtitkári szintű egyeztetést, a kormányülést stb.).<sup>60</sup>

Az európai kormányzás hazai központja az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság (EKTB), amely 2004 óta biztosítja Magyarország részvételét az Európai Unió kormányzásában.<sup>61</sup> A 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

---

58 A fejezet alapja Arató Krisztina–Koller Boglárka: „Magyarország és az Európai Unió”. In Körösenyi András szerk.: *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Osiris Kiadó, Budapest, 2015. 377–400. o.

59 Györkös: i. m. 424. o.

60 Uo.

61 A jelenleg hatályos szabályozás a kormány 1169/2010. (VIII. 18.) határozata az Európai Unió döntéshozatali tevékenységében való kormányzati részvétel összehangolásáról és az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottságról.

és az EU kormányzásával kapcsolatos témát, amelyben szükséges a magyar álláspont kialakítása, pl. az egyes EU-ügynökségek és szakmai intézetek vezetői kinevezéseire vonatkozó javaslatokat, az azok elhelyezésével és a vonatkozó magyar pályázatokkal kapcsolatos előterjesztéseket<sup>62</sup> stb. Az EKTB üléseit ötvenhárom szakértői csoport készíti elő, ezeket az adott területért felelős tárcák vezetik.<sup>63</sup> Az EKTB résztvevői helyettes államtitkárok, akik a közigazgatási államtitkári értekezlethez és végső soron a kormányhoz terjesztik fel a javaslatokat. Az EKTB és a szakértői csoportok tagjai is folyamatos kapcsolatban állnak a brüsszeli magyar Állandó Képvisellel (ÁK),<sup>64</sup> amely kiemelt szerepet játszik a magyar érdekek megjelenítésében. Az ÁK szervezete alkalmazkodik mind az EU, mind pedig a magyar kormány szerkezeti felépítéséhez. A vezető nagykövet az ún. COREPER II. nagykövet, akinek a feladata az Európai Tanács, az Általános Ügyek Tanácsa, a Külügyek Tanácsa, a Gazdasági és Pénzügyi Tanács, illetve a Bel- és Igazságügyi Tanács előkészítése. Mellette dolgozik a COREPER I. nagykövet, aki a legfontosabb közösségi politikák (az agrárpolitika, az energiapolitika, a szociális ügyek stb.) koordinációját felügyeli. A kapcsolattartás a hazai koordinációs struktúra és az ÁK között folyamatos, s a Brüsszelben dolgozó szakattasék tagjai a szakmai munkacsoportoknak. Becslések szerint a tanácsi munkacsoportok évente átlagosan három-négyezer, a nagykövetségi szintet jelentő COREPER pedig évente átlagosan nyolcvan-száz ülést tart. Egy COREPER-ülés napirendjén átlagosan negyven-ötven napirendi pont szerepel.<sup>65</sup>

Az európai ügyek koordinációja a tagállamokban két megközelítés szerint szerveződik: az egyik modellben a külügyminisztérium, a másik modellben pedig a miniszterelnökség vezeti a tagállami szintű részvételt az európai kormányzásban. Ez függ az adott tagállami kormány Európa-felfogásától (azaz hogy mennyire tekintik az EU szerveiben való tevékenységet külkapcsolatnak, illetve valódi európai belpolitikának), az egyes miniszterek érdekérvényesítő képességétől, valamint a kormányzati rendszer hagyományaitól is. Magyarországon mindkét modellre volt már példa. A csatlakozást követően, 2004–2006 között<sup>66</sup> 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

62 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) (<https://www.cepol.europa.eu/hu>).

63 Lásd az 1169/2010. (VIII. 18.) kormányhatározat 2. sz. mellékletét.

64 [http://www.mfa.gov.hu/kulkepviselet/BRUSSELS\\_EU/hu/](http://www.mfa.gov.hu/kulkepviselet/BRUSSELS_EU/hu/)

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

66 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.] kormányrendelet az Európai Ügyek Hivataláról).

a Külügyminisztériumban önálló államtitkárság koordinálta a hazai EU-politikát.<sup>67</sup> 2014-ben az európai integrációs ügyek kikerültek a Külgazdasági és Külügyminisztériumból, és jelenleg a Miniszterelnökséget irányító miniszter hatáskörébe tartoznak.<sup>68</sup> A brüsszeli állandó képviselő azonban szervezetileg továbbra is megmaradt a Külgazdasági és Külügyminisztérium alatt. Az EKTB főszabály szerint hetente egyszer ülésezik, de ettől indokolt esetben el lehet térni, sőt abban az esetben, ha egy adott téma gyors véleménycserét igényel, azonnali írásbeli döntés is lehetséges. Az egyértelműen egy-egy szaktárcához tartozó ügyekben viszonylag egyszerű a hazai kormányzati álláspont kialakítása, míg az olyan átfogó témák esetében, mint például a többéves pénzügyi keret kialakítása – amely 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 Képviselő kulcsszerepet játszott a 2011 első félévében lezajlott magyar EU-elnökség lebonyolításában.

Az elnökségi feladatok a tagállami adminisztráció számára az Európai Unióban az integrációs intézményrendszerben való működés csúcspontját, a „nagykorúság” elérését jelentik. 2011-re a magyar kormányzati adminisztráció megfelelő gyakorlatot szerzett az uniós döntéshozatalban, ugyanakkor az elnökség nagy megmérettetést jelentett, a tanácsi munkacsoportok elnöki feladatainak ellátása és a döntéshozatal formális és informális előkészítése jelentős többletfeladatot jelentett a tárcáknak, az államtitkárságnak és az Állandó Képviselőnek is. Az „Erős Európa” jelmondatot választó magyar elnökség legfontosabb feladatai közé tartozott a válságkezelést célzó, gazdasági kormányzásról szóló javaslatcsomag előkészítése, a növekedés és a foglalkoztatás-bővítés elősegítése, a horvát csatlakozási tárgyalások lezárása, az Európai Külügyi Szolgálat tényleges működőképességének a megteremtése, illetve a következő többéves pénzügyi keretről szóló tárgyalássorozat elindítása – hogy csak a legfontosabbakat említsük.<sup>69</sup> 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. Az ő sikere volt többek között a horvát csatlakozási tárgyalások lezárása, vala-

---

67 Lásd még Balázs Péter: „Magyarország beilleszkedése az Európai Unióba”. In Hegedűs István szerk.: *A magyarok beemelése. Tagállamként a bővülő Európai Unióban*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány-BCE Politikatudományi Intézet, Budapest, 2006. 437–456. o.

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

69 A magyar elnökség prioritásai és programja: <http://www.eu2011.hu/hu/magyar-elnokseg-prioritasai>



mint az éppen akkor tetőző euróválság kezelését szolgáló ún. hatos csomagról szóló kompromisszum megkötése is.<sup>70</sup> Az elnökség időszakában százhárom folyamatban lévő ügyet – ún. dossziét – sikerült lezárni, ebből negyvenhárom volt az Európai Parlamenttel együttes ügynevezett 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.<sup>71</sup>

Magyarország ellen – mint minden tagállam ellen – zajlanak ún. kötelezettségszegési eljárások. Ilyen eljárást az Európai Bizottság (vagy bármely tagállam) akkor indíthat egy tagállam ellen, ha az a véleménye szerint nem tesz eleget az uniós jog által előírt kötelezettségeinek. Ez a helyzet előállhat akkor, amikor egy tagállam egy új közösségi jogszabályt nem ültet át a hazai jogrendbe a megadott határidőn belül, vagy amikor olyan jogszabályt alkot, amely az indítványozó szerint ellentétes a közösségi joggal.<sup>72</sup> 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 kötelezettségszegési eljárásokról szóló (és végső esetben az Európai Bíróság eljárásáig eljutó ügyekre vonatkozó) statisztikákat.<sup>73</sup> A 2013. decemberi állapot szerint Magyarország tizenhat közösségi jogszabály nemzeti jogba történő átültetésével kapcsolatban esett késedelembe, amivel a huszonnyolc tagállamból a tizenkilencedik helyre sorolódik, a harminchét folyamatban lévő magyar kötelezettségszegési eljárással pedig Magyarország a huszonnyolc tagállamból a tizedik helyen áll.<sup>74</sup>

A kormányzat szervezeti EU-politikájának bemutatása mellett elengedhetetlen annak politikai elemzése is. A választók ugyanis a fenti, szakpolitikai jellegű kormányzati cselekvésből vajmi keveset érzékelnek, az Európa-politika *politics*-oldalát ugyanakkor a híradásokon, a

70 Lásd <http://eu.kormany.hu/a-magyar-elnokseg-eredmenyeinek-rovid-osszefoglaloja>

71 Györi Enikő: „Magyar szemeszter Európában”. *Európai Tükör*, 2011/ősz-tél (16. évf. 7. sz.). 5–18. o.

72 Lásd [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/court-justice/index\\_hu.htm#case2](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/court-justice/index_hu.htm#case2)

73 Lásd [http://ec.europa.eu/eu\\_law/infringements/infringements\\_annual\\_report\\_en.htm](http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/infringements_annual_report_en.htm)

74 Report from the Commission: 31st Annual Report on Monitoring the Application of EU Law. Brussels, 2013. (1.10.2014 COM[2014] 612 final. 4–11. o.; [http://ec.europa.eu/eu\\_law/docs/docs\\_infringements/annual\\_report\\_31/com\\_2014\\_612\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/eu_law/docs/docs_infringements/annual_report_31/com_2014_612_en.pdf))

pártpolitikai vitákon és a kampányokon keresztül is érzékelik. A csatlakozást követően az első Gyurcsány-kormány volt az első tagállami EU-politikát folytató kormány. Bár a teljes jogú tagság eléréseért az összes rendszerváltás utáni magyar kormány dolgozott, a csatlakozás folyamatára koncentrálnak a kormányok mintha elmulasztották volna meghatározni, hogy tagként egy huszonöt tagú, részlegesen szupranacionális intézményrendszerben hogyan is kellene a magyar érdekeket képviselni, illetve melyek is azok.<sup>75</sup> A perspektívaváltás nem ment az egyik pillanatról a másikra, a csatlakozás során a hazai diplomácia és külpolitika másik félként – mint „ők” – tekintett az Európai Unió tagállamaira, az Európai Bizottságra és az egyéb közösségi szereplőkre, s a csatlakozási szerződés életbe lépése után hirtelen „mi”-ként kellett viselkedni ugyanazokkal a partnerekkel szemben – a „megérkezés” pillanata tehát egyben a 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 ugyanakkor az abból adódó kötelezettségek számonkérése is megkezdődött. A tagságunknak mintegy a másnapján – 2004. május 12-én – az Európai Bizottság jelezte a magas költségvetési hiányból (4,9%) adódó problémát, amely a Stabilitási és Növekedési Egyezményben foglaltak és egyéb közösségi jogszabályok szerint indokolta a túlzottdeficit-eljárás kilátásba helyezését.<sup>76</sup>

A második Gyurcsány-kormány, illetve a külpolitikai stratégiáját folytató utódja, a Bajnai-kormány időszakában az EU-tagsággal kapcsolatos kiemelt feladat az ország integrációjának elmélyítése volt. A 2008-ban elfogadott külkapcsolati stratégia a következőképpen fogalmaz: „Magyarország az unió teljes jogú tagjaként »politika-alakítónak« válik, maga mögött hagyja a korábbi »politika-elfogadónak« státusszal járó passzív, reagáló és taktikai kérdésekre koncentrált magatartást és gondolkodást, ha az ehhez szükséges költségvetési forrásokat és a megfelelően képzett szakértőket biztosítani tudja. Befolyása, érdekérvényesítési képessége attól is függ, hogy miként járul hozzá a közös célok eléréséhez.”<sup>77</sup> 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 kez-

---

75 Gazdag Ferenc szerk.: *A magyar külpolitika 1989–2014*. Nemzeti Közszerzői Egyetem, Nemzetközi Intézet, Budapest, 2014. 176–177. o.

76 *Report from the Commission. Hungary. Report Prepared in Accordance with Article 104(3) of the Treaty*. Brussels, 12.5.2004 SEC(2004) 578 final.

77 1012/2008. (III. 4.) kormányhatározat Magyarország külkapcsolati stratégiájáról.

deni. A magyar külpolitika dinamizmusának elvesztése mögött összetevők sorát találhatjuk. Legáltalánosabban az mondható, hogy nem volt alternatívákban kidolgozott koncepció sem a NATO-, sem az EU-tagság elnyerése utáni helyzetekre. Az okok másrészt belpolitikai természetűek voltak, felbomlott a külpolitika stratégiai irányai körüli hallgatólagos konszenzus (...).<sup>78</sup>

A fentieknek megfelelően a kormány Európa-politikáját a sikerek és a kudarcok egyaránt jellemezték. A kormány sikeresen érvényesítette a magyar érdekeket a 2007–13-as uniós költségvetési keret előkészítésekor és hozzájárult ahhoz, hogy az újonnan csatlakozott tagállamok több forráshoz jussanak. A 2008-ban kitört válság kezelésére azonban meggondolatlanul előkészítetlen javaslatot terjesztett az Európai Tanács elé – a kelet-közép-európai térség számára kért nagy összegű uniós segítséget a cseh és a szlovák kormány is azonnal elutasította.<sup>79</sup> 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 nyomán követésébe, hiszen a 2010-ben elnökségi feladatokat ellátó Spanyolországgal és Belgiummal a Lisszaboni Szerződés hatályba lépését követően első alkalommal elnökségi triót alkotva dolgozott együtt. Az EU-tagság a második Gyurcsány-kormány és a Bajnai-kormány idején vált pénzügyi szempontból is érzékelhetővé. 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%-át.<sup>80</sup> Mindeközben ugyanakkor folytatódott a 2004-ben megkezdett túlzottdeficit-eljárás Magyarországgal szemben.<sup>81</sup>

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 hármast prioritást határozott meg: a térségpolitikát, amely a közép- és dél-európai térség államaival folytatott kapcsolatokat takarja, az euroatlanti orientációt, valamint a globális nyitást.<sup>82</sup> A külhoni magyarsággal kapcsolatos – a kormány számára hangsúlyos –

78 Gazdag Ferenc–Rácz András: *Magyarország szomszédsági kapcsolatainak jövője*. Magyar külkapcsolati stratégia – Háttér-tanulmány. Magyar Külügyi Intézet, Budapest, 2007.

79 Ballai Vince: „Feltámadhat Gyurcsány hamvába holt ötlete Brüsszelben”. Origo, 2009. március 19. (<http://www.origo.hu/itthon/20090318-gyurcsany-valsagkezelesi-javaslatai-es-az-europa-tanacs-soros-ulese.html>)

80 *Tájékoztató az európai uniós támogatások 2010. évi felhasználásának ellenőrzéséről*. Állami Számvevőszék, 1123 J/5029 (2011. november). 7. o.

81 Lásd [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/deficit/countries/hungary\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/hungary_en.htm)

82 Magyar külpolitika az uniós elnökség után. Külügyminisztérium, Budapest, 2011. ([http://eu.kormany.hu/download/4/c6/20000/kulpolitikai\\_strategia\\_20111219.pdf](http://eu.kormany.hu/download/4/c6/20000/kulpolitikai_strategia_20111219.pdf))

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 képviselője az EU-ban és a NATO-ban, így többek közt az erős és egységes Európa (sikeres válságkezelés, a közösségi módszer dominanciája a döntéshozatalban) célkitűzésének megvalósítása és a transzatlanti együttműködés további erősítése”.<sup>83</sup> A kormány külpolitikáját ugyanakkor a nemzetállami szuverenitás és a gazdasági szuverenitás erősítésének az igénye határozta meg.<sup>84</sup> A második Orbán-kormány Európa-politikája elválaszthatatlan a válságkezeléshez választott ún. unortodox gazdaságpolitikától, valamint a közjogi rendszer teljes körű átalakításától (az új Alaptörvénytől, valamint számos közjogi intézmény újjászervezésétől, a médiatörvénytől és a közmédia átalakításától 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 pedig az Európai Bíróság jogsértést állapított meg. Mint korábban láttuk, a kötelezettségszegési eljárások számának vonatkozásában Magyarország átlagos tagállamnak tekinthető – azonban míg az ilyen eljárások tárgya általában környezetvédelmi, adózási, belső piaci vagy közlekedési jogsértés, hazánk esetében ezek jelentős részben a jogállamiság területére vonatkoztak.<sup>85</sup> 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 ún. Tavares-jelentés, amely az alapvető jogok helyzetéről szól Magyarországon.<sup>86</sup> A jelentés felsorolja az Alaptörvénnyel, a fékek és ellensúlyok rendszerével, a médiatörvénnyel, a választójogi reformmal és más demokratikus és alapjogi problémákkal kapcsolatos fejleményeket, és javaslatokat tesz mind Magyarországra, mind pedig az Európai Unió intézményei és tagállamai számára.

---

83 Uo. 9. o.

84 Gazdag Ferenc szerk.: *A magyar külpolitika 1989–2014*. Nemzeti Közszerzői Intézet, Budapest, 2014. 214. o.

85 Gazdag: i. m. 225–228. o.

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

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.<sup>87</sup>

Mindeközben a második Orbán-kormány szakpolitikai vonatkozásban jelentős eredményeket ért el. 2013. június 21-én a Tanács megszüntette a Magyarország ellen 2004 óta tartó túlzott-deficit-eljárást.<sup>88</sup> A 2014–2020-as időszakra vonatkozó megállapodásban a kormány forrásnövekedést ért el mind a kohéziós politika, mind pedig a mezőgazdasági támogatások vonatkozásában. Az elnökség idején magyar kezdeményezésre született meg az EU Roma Stratégiája,<sup>89</sup> és ekkor öltött határozott alakot az Európai Duna Régió Stratégia (EDRS) is.<sup>90</sup>

A harmadik Orbán-kormány hivatali idejére esett a menekültválság kiéleződése. 2015-től e szakpolitikai terület jelenti számos tagállami, így a magyar EU-politikának is az egyik fő vektorát. Magyarország több tekintetben sem ért egyet az Unió e területen folytatott gyakorlatával, amit az általa kezdeményezett eljárás is jelez. A 2015. december 3-án benyújtott C-647/15. sz. *Magyarország kontra az Európai Unió Tanácsa* ügyben előterjesztett keresetében Magyarország azt kérte, hogy a Bíróság a Magyarországra vonatkozó részében semmisítse meg a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról szóló, 2015. szeptember 22-i (EU) 2015/1601. tanácsi határozatot.<sup>91</sup>

87 „Booming Silence: Europe's Conservatives Fail to Criticize Hungary”. *Der Spiegel*, 2012. január 24. (<http://www.spiegel.de/international/europe/booming-silence-europe-s-conservatives-fail-to-criticize-hungary-a-810863.html>)

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

89 *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.

90 *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.

91 Az említett határozat átmeneti intézkedéseket állapít meg a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében azzal a céllal, hogy támogassa őket egy olyan szűkséghelyzet hatékonyabb kezelésében, amelyet harmadik országok állampolgárainak e tagállamokba irányuló hirtelen beáramlása jellemez. A határozat 4. cikke összesen 120.000 kérelmező más tagállamokba történő áthelyezéséről szól – a határozat mellékletei szerint ebből Magyarországra 306, illetve 988 fő esik –, akiknek a nemzetközi védelem iránti kérelmük – a 604/2013/EU rendelet szerinti – megvizsgálásáért az áthelyezési tagállamok lesznek a felelősek. Lásd erről részletesen: Arató Krisztina–Bóka János–Koller Boglárka–Molnár Anna–Nyikos Györgyi–Raffai Katalin–Szegedi László–Varga András: *Közigazgatási szakvizsga. Általános közigazgatási ismeretek, V. modul: Az Európai Unió szervezete, működése és jogrendszere*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2016.

## 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 (az egyeztetési eljárásban). Másrészt – miután a hatályos Lisszaboni Szerződés a nemzeti parlamenteknek közvetlenül is szerepet ad az EU döntéshozatali folyamatában – saját jogon is megvizsgálhatja az Európai Bizottság előterjesztéseit és befolyásolhatja az EU döntéshozatalát.

A tagállami EU-politika alakítása szempontjából az EU nemzeti parlamentjei három csoportba oszthatóak.<sup>92</sup> Az első csoportba tartoznak azok a parlamentek, amelyek voltaképpen az országuk EU-politikáját irányítják. A dán *Folketing* például mandátumot ad a kormány Brüsszelben tárgyaló tagjának, s hasonlóan erős a brit parlament és a német Bundesrat is. A „középerős” befolyással rendelkező második csoport parlamentjei ugyan nem adnak mandátumot, de szorosan ellenőrzik kormányuk EU-politikáját, és ragaszkodnak az álláspontok előzetes kontrolljához (pl. Finnország, Hollandia). A harmadik csoportot azok a tagállamok alkotják, ahol a parlament minimális szerepet játszik a kormány EU-politikájának alakításában.<sup>93</sup> 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,<sup>94</sup> különbizottságot alapított, a tizenöt fős Európai Közösségi Ügyek Bizottságát.<sup>95</sup> Az Európai Ügyek Bizottsága 1994 óta a magyar Országgyűlés állandó bizottsága.

---

92 A csoportosítást lásd Győri Enikő: *A nemzeti parlamentek és az Európai Unió*. Osiris, Budapest, 2004. 14–15. o.

93 Uo.

94 *20 Years of the Committee on European Affairs*. Hungarian National Assembly, 2012. 16. o.

95 47/1992. (VI. 29.) OGY-határozat az Országgyűlés bizottságainak létrehozásáról, tisztségviselőinek és tagjainak megválasztásáról szóló 41/1990. (V. 18.) OGY-határozat módosításáról.

Ekkor az Európai Parlament küldötteivel együtt alkották a társulási szerződés által alapított Társulási Parlamenti Bizottságot, amelynek a 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. A szerepe a csatlakozási tárgyalások során szimbolikus és követő jellegű volt – a tárgyalást a mindenkori kormány vezette. A külügyminiszter időről időre tájékoztatta a bizottságot a tárgyalások alakulásáról.<sup>96</sup>

A csatlakozást követően az Európai Ügyek Bizottságának feladatköre is megváltozott.<sup>97</sup> A legfontosabb feladata az Országgyűlés és a kormány közötti egyeztetési eljárásban való közreműködés lett, amelynek az a célja, hogy néhány EU-előterjesztés esetében az Országgyűlés ellenőrizhesse a kormányt. Ebben az eljárásban a bizottságnak ügydöntő hatásköre van, tehát ezek az előterjesztések nem is kerülnek be a plenáris ülésre. Az uniós tervezetekhez a bizottság a kormányon keresztül jut hozzá – a bizottság minden előterjesztést megkap, de csak néhány előterjesztés esetében folytatják le az eljárást, elsősorban azokban az ügyekben, amelyek sarkalatos törvényt vagy egyéb törvényt érintenek, illetve hatályos magyar jogszabállyal ellentétes rendelkezést tartalmaznak. A kormány álláspontjának ismeretében az eljárás során a bizottság is kialakítja az álláspontját, amelynek képvisellete politikailag kötelezi a kormányt. Bizottsági vélemény hiányában a kormány képviselheti az álláspontját az Európai Unió testületeiben. Parlamenti ülésszakonként mintegy tíz-tizenöt egyeztetési eljárás zajlik.<sup>98</sup> Az egyeztetési eljárás mellett a kormány tájékoztatja az Országgyűlést, valamint az Országgyűlés Európai Unió Konzultációs Testületét az Európai Tanács üléseiről és az egyéb, stratégiai jelentőségű európai uniós eseményekről.<sup>99</sup>

Bár a bizottság húsz évét áttekintő kiadvány szerint a magyar parlamenti modell a „közép-erős” kategóriához tartozik,<sup>100</sup> a magunk részéről a magyart a harmadik, minimális szerepet betöltő országgyűlési ellenőrzési modellhez soroljuk. Győri Enikő szerint a közösségi jogalkotás nemzeti parlamentek általi ellenőrzésének hatékonysága attól függ, hogy a parlamentek hogyan jutnak hozzá az uniós előterjesztésekhez, a parlamentek mennyire vetik ezeket

96 *20 Years of the Committee on European Affairs*. Hungarian National Assembly, 2012. 31. o.

97 A jelenlegi szabályozást lásd a 2012. évi XXXVI. törvény VI. fejezetében.

98 *20 Years of the Committee on European Affairs*. Hungarian National Assembly, 2012. 38. o.

99 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.

100 *20 Years of the Committee on European Affairs*. Hungarian National Assembly, 2012. 39. o.

alá alapos vizsgálatnak, valamint milyen jogosítványai vannak a parlamenteknek az előterjesztésekkel kapcsolatban és a parlamenti szakkbizottságokat mennyire kapcsolják be az uniós szakkérdések tárgyalásába, illetve a parlamenti állásfoglalások mennyire kötelezőek a kormányra nézve.<sup>101</sup> A fentiek alapján megállapítható – különös tekintettel arra, hogy az EKTB több ezer ügyet kezel, míg a parlamenti bizottság félévente tíz-tizenöt ügyet egyeztet a kormánnyal –, hogy a hazai modell szerint a parlamenti EU-előterjesztés ellenőrzési tevékenységében voltaképpen a kormányé a főszerep. A Lisszaboni Szerződéshez csatolt 2. számú jegyzőkönyv értelmében a nemzeti parlamentek állást foglalhatnak a szubszidiaritás és az arányosság elvének érvényesüléséről.<sup>102</sup> Ez azt jelenti, hogy amennyiben a nemzeti parlamentek meghatározott arányban – a nemzeti parlamenteknek járó „szavazatok” egyharmada esetén (az egykamarás parlamenteknek két szavazat jár, a kétkamarás rendszerekben pedig kamaránként egy-egy) – elutasítják az Európai Bizottság által előterjesztett javaslatot, akkor azt felül kell vizsgálni. Ilyen ún. sárgalapos eljárás 2009 óta többször is előfordult, többek közt 2012-ben, a kollektív fellépéshez való jognak a letelepedés szabadságával és a szolgáltatásnyújtás szabadságával összefüggésben való gyakorlásáról szóló ún. „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,<sup>103</sup> köztük a magyar Országgyűlés is.<sup>104</sup> 2015 októberében a magyar Országgyűlés a menekültválság kezelését célzó, a menedékkérők áthelyezéséről szóló rendelet módosításáról szóló javaslat esetében megállapította a szubszidiaritás elvének a sérülését – a szlovák, a cseh és a román törvényhozás esetéhez hasonlóan. Sikeres sárgalapos eljárás volt 2016-ban a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló irányelv módosításának a megállítása.

---

101 Győri: i. m. 125–128. o.

102 Az ún. szubszidiaritás-vizsgálat szabályozását és működését lásd az Országgyűlés honlapján:

<http://www.parlament.hu/szubszidiaritas-vizsgalat>

103 *Fact Sheets on the European Union*. European Parliament, 2014.

([http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU\\_1.2.2.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_1.2.2.pdf))

104 Juhász-Tóth Angéla: *Meghallgatásra talál-e az EU-tagállamok nemzeti parlamentjeinek véleménye az uniós döntéshozatali eljárásokban?* MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Lendület–HPOPs Kutatócsoport, 2014. november 11. (<http://hpops.tk.mta.hu/blog/2014/11/az-eu-tagallamok-nemzeti-parlamentjeinek-velemenye-az-euban>)



### 3. A HAZAI BÍRÓSÁGOK ÉS AZ ELŐZETES DÖNTÉSHOZATALI ELJÁRÁS

2004. május 1-én, az EU-csatlakozást követően a régi tagállamokhoz hasonlóan Magyarországon is megkezdődött a közösségi jog alkalmazása. A közösségi jog alkalmazása azonban – bár tagságunkból fakadóan magától értetődő feladat – nem mechanikus folyamat. Hesselink 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.<sup>105</sup> Éppen ezért fontos, hogy röviden kitérjünk a közösségi jog hazai érvényesülésére és annak szervezeti kereteire. A következőekben három tényezőt vizsgálunk: az előzetes döntéshozatalt, az európai jog felbukkanását a hazai bírósági ítéletek indoklásában, valamint a bírósági szervezetben bekövetkezett változásokat. Az előzetes döntéshozatal nem más, mint a tagállami bíróságoknak az a lehetősége, hogy a közösségi jog érvényességével és értelmezésével kapcsolatos kérdésekben az Európai Bírósághoz forduljanak.<sup>106</sup> Ennek a gyakorisága számos tényezőtől függ. Egyrészt befolyásolják olyan strukturális tényezők, mint a lakosság szám, a perlési gyakoriság, valamint az uniós jognak való megfelelés (feltételezett az összefüggés a kötelezettségzegési eljárások magas száma és az előzetes döntéshozatal alkalmazásának a gyakorisága között). Szerepet játszanak benne azonban olyan, speciális tényezők is, mint a bírák nyelvtudása, képzése és képzettsége, jártassága a közösségi jogban, valamint az uniós jog befogadása is.<sup>107</sup> Mi sem bizonyítja jobban, hogy az előzetes döntéshozatal alkalmazása kulturális kérdés, mint az, hogy az EGK-alapító Franciaország és Németország (NSZK) között jelentős különbségek észlelhetők: 2012-ig az előbbi nyolcszázhatvankettő, az utóbbi pedig ezerkilencszázötvenhárom esetben alkalmazta.<sup>108</sup> Ezzel együtt érdemes megjegyezni, hogy Magyarország az összes kelet-közép-európai EU-tagállam közül a legtöbb esetben használta az eljárást, 2004 és 2012 között összesen hatvannégy esetben, míg például Lengyelország negyvenkilenc, Csehország pedig huszonhét

105 Martijn W. Hesselink: *The New European Legal Culture*. Kluwer, Deventer, 2001.

106 Kende Tamás–Szűcs Tamás: *Európai közjog és politika*. Osiris Kiadó, Budapest, 2006.

107 *Az Európai Unió jogának alkalmazása: „az előzetes döntéshozatali eljárások kezdeményezésének tapasztalatai” elnevezésű joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye*. Munkacsoport-vezető: Osztovíts András. Kúria, 40–46. o. ([http://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/az\\_europai\\_unio\\_joganak\\_alkalmazasa.pdf](http://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/az_europai_unio_joganak_alkalmazasa.pdf))

108 *Európai Bíróság – Éves jelentés*, 2012. 117–119. o.

alkalommal.<sup>109</sup> Ezzel – az európaizáció *bottom-up* modelljét tekintetbe véve – a magyar bíróságok aktívan befolyásolják a közösségi jogrendet.

Az előzetes döntéshozatalt azonban a bírák, illetve a felek jogi képviselői csak akkor kezdeményezik, ha jogértelmezési problémába ütköznek. A hazai bírósági rendszer európaizálódását árnyalja az is, ha áttekintjük az ítéletek közösségi jogi hivatkozásainak gyakoriságát. A Kúria adatbázisa 1992 óta mintegy háromszázezer jogerős ítéletet tartalmaz, az adatbázis az „európai” keresőszóra 6.817 találatot ad ki, amelyből 6.367 a 2004 utáni ítéletekből származik. A 2012 óta született mintegy tizenhatalcezer kúriai ítéletből ezer hivatkozik a közösségi jogra.<sup>110</sup> Az Európai Unió jogára elsősorban az adóügyi, versenyjogi, környezeti jogi és fogyasztóvédelmi ügyekben hivatkoznak, de a büntetőjogban is erősödik a közösségi jog hatása. 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 számát, hanem azoknak a minőségét is vizsgálni kellene.<sup>111</sup>

Bár a közösségi jog hatályba lépése egyetlen naphoz köthető, a magyar bíróságok a felkészülést már évekkel a csatlakozás előtt megkezdték. Ebben jelentős szerepet játszott az 1990-es évek végén alakult Tréner Bírák Egyesülete, illetve a Közigazgatási Bírák Egyesülete, amelyek már a csatlakozás időszakában kezdeményezték a bírák közösségi jogi felkészítését és képzését. Ezt a feladatot a Magyar Igazságügyi Akadémia vette át.<sup>112</sup> A magyar bírósági rendszerben szervezetenként is megjelenik a közösségi jog alkalmazásának a támogatása. Minden hazai bíróságon dolgozik európai joggal foglalkozó európai szaktanácsadó bíró, aki támogatja a kollégáit a közösségi jogi kérdésekben.<sup>113</sup> Ez a szervezeti jellemző két szempontból is értelmezhető: egyszerre mutatja a hazai bírósági szervezetnek a közösségi jog alkalmazására való *felkészültségét* (helyben is van lehetőség, hogy szakmai segítséget kérjenek) és *felkészületlenségét* (ha minden bíró megfelelően tájékozódna a közösségi jog világában, már nem lenne

---

109 Az Európai Unió jogának alkalmazása: „az előzetes döntéshozatali eljárások kezdeményezésének tapasztalatai” elnevezésű joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye. Munkacsoport-vezető: Osztoivits András. Kúria, 26. o. ([http://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/az\\_europai\\_unio\\_joganak\\_alkalmazasa.pdf](http://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/az_europai_unio_joganak_alkalmazasa.pdf))

110 Kálmán Attila: „A bírói szervezetnek villámgyorsan kellett felnőnie egy teljesen új joganyaghoz”. Interjú Darák Péterrel, a Kúria elnökével. *Ügyvédvilág*, 2014. július–augusztus. 4–6. o.

111 Az Emberi Jogok Európai Bírósága jogeseteinek hazai bírósági gyakorlatban való hivatkozásainak problémái vonatkozásában lásd pl. D. Tóth Balázs–Enyedi Krisztián–Halmai Gábor–Németh Attila–Polgári Eszter–Sólyom Péter: „Alkotmányos és nemzetközi emberi jogi követelmények a rendes bíróságok gyakorlatában”. In Fleck Zoltán szerk.: *Bíróságok mérlegen II. A szervezettől a jogértelmezési gyakorlatig*. Pallas, Budapest, 2008.

112 Lásd <http://mia.birosag.hu/20140123/tortenet>

113 Lásd <http://www.birosag.hu/media/aktualis/megujul-az-europai-jogi-szaktanacsadoi-halozat>

szükség ilyen belső szakmai támogatói hálózatra sem). A magyar bírói kar tagjai számos európai együttműködésnek is a tagjai – ilyenek a tematikus hálózatok (pl. a *European Forum for Environmental Judges*),<sup>114</sup> valamint az intézményi együttműködések (pl. a *European Network for the Councils of the Judiciary, ENCJ*).<sup>115</sup>

---

114 Lásd <http://www.eufje.org/>

115 Lásd <http://www.encj.eu/>

## FELHASZNÁLT IRODALOM

Ágh Attila (2011): „Az Európai Unió közpolitikai rendszerének áttekintése. Az Uniós 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 Körösenyi 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.: Politikatudományi enciklopédia. Osiris, Budapest, 2001.

Börzel, Tanja (2010): „European Governance: Negotiation and Competition in the Shadow of Hierarchy”. *Journal of Common Market Studies*, 48. évf. 2. sz. 2010. 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 Közszolgálati Egyetem, Nemzetközi Intézet, Budapest.
- Gazdag Ferenc–Rác András (2007): *Magyarország szomszédsági 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 Közszolgálati 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, 2001.

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

Koller Boglárka (2016): „Széteső építmény vagy új típusú integráció?” In Koller Boglárka–Marsai 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: *The Politics of European Integration*. Routledge, London–New York, 1996.

- Pistone, Sergio (2003): „Altiero Spinelli and the Strategy for the United States of Europe”. In Alexander Stubb–Brent F. Nelsen szerk.: *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.