

Bíró-Nagy András  – Laki Gergely

Az európai uniós tagság hatása a magyar közpolitikára

Europeanisation of Public Policy in Hungary

A Magyarország és az Európai Unió közötti viszonyról szóló közbeszédben és tudományos kutatásokban egyaránt háttérbe szorult eddig az uniós tagság következményeként hozott nemzeti szintű közpolitikai döntések empirikus vizsgálata. Három új adatbázis elemzésével arra teszünk kísérletet, hogy válaszokat adjunk arra a kérdésre, milyen hatással volt a magyar közpolitikára az uniós tagság 2004 és 2018 között. Áttekintjük, mekkora hatással volt az EU a magyar jogalkotásra, milyen mértékben teljesítette a magyar kormány az Európai Bizottságtól érkező közpolitikai ajánlásokat, és bemutatjuk, milyen hasonlóságok és különbségek vannak a különböző kormányok között a kötelezettségzegési eljárások terén. Eredményeink azt mutatják, hogy a közpolitikai szintű együttműködés az aktuálpolitikai viszonynál jóval gördülékenyebb a magyar kormány (és általában a V4-ek), illetve az EU között.

Kulcsszavak: európai integráció, európaizáció, közpolitika, Európai Szemeszter, euroszkepticizmus

Empirical research about the European Union's impact on domestic public policy has been largely missing both from public discourse and academic research. By presenting the results of three new databases, the aim of this study is to investigate the impact of the EU on the Hungarian public policy between 2004 and 2018. The three aspects covered in this article are the Europeanisation of law-making in the Hungarian Parliament, the implementation of country-specific recommendations issued by the European Commission, and the similarities and differences between different governments in terms of handling infringement procedures. Our results show that the interaction between the Hungarian Government (and in general, V4 governments) and the EU is much less conflictual at the policy level than what some high-profile political conflicts might suggest.

Bíró-Nagy András a Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézetének tudományos főmunkatársa. E-mail: biro-nagy.andras@tk.hu
Laki Gergely a Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Doktori Iskolájának doktori hallgatója. E-mail: gerlaki@gmail.com

Keywords: European integration, Europeanisation, public policy, European Semester, Euroscepticism

1. Bevezetés

E tanulmány célja az európai unió tagság magyar közpolitikára gyakorolt hatásának vizsgálata.¹ Az európaizációval² foglalkozó kutatások koncentrálhatnak arra, hogy az EU milyen módon hat a tagállamok politikai rendszerére, intézményeire, a tagállami szinten meghozott közpolitikai döntésekre, és arra is, hogy a politika puha kontextusa (értékek, percepciók, narratívák) miként változik a nemzeti és az uniós politika közötti folyamatos kölcsönhatás következményeként. Írásunk e három irányzat közül az európaizáció folyamatának közpolitikai aspektusát elemzi hazánk uniós csatlakozása és a legutóbbi magyar parlamenti választások közötti időszakban (2004–2018), a magyar Országgyűlés törvényei, az Európai Bizottság (EB) által a tagállamok számára évente kidolgozott országspecifikus ajánlások, illetve az EU és a nemzeti kormányok közötti ütközés egyik fő terepe, a kötelezettségszegési eljárások vizsgálata alapján.

Az Országgyűlés által elfogadott törvények európaizációs szempontok szerinti vizsgálata segít feltárni, hogy mekkora az EU hatása a magyar jogalkotásra. Az Európai Bizottság országspecifikus ajánlásainak teljesítése arra mutat rá, hogy a tagállami kormányok mennyire veszik komolyan azt, ha nem kötelezettségek teljesítéséről, hanem egy puhább közpolitikai koordinációs eszköznek való megfelelésről van szó. A kötelezettségszegési eljárások pedig értelemszerűen a kötelezettségeknek való meg nem felelésről szólnak. Ahhoz, hogy mindhárom téren számszerűsíthető megállapításokat tegyünk, három adatbázist építettünk, amelyek tartalmát és eredményeit a következő fejezetekben bemutatjuk. E három adatbázis által empirikus alapon vonhatjuk meg annak mérlegét, hogy milyen hatással volt az EU a magyar közpolitikára 2004 és 2018 között. A törvények európai eredetének vizsgálata a nemzetközi Comparative Agendas Project hazai kutatócsoportjának³ eredeti adatain alapul, amely a 2004-ben vagy azután csatlakozott tagállamok közül eddig egyedül Magyarországon készült el. A visegrádi országokkal való összehasonlítás így a jogalkotás terén nem volt lehetséges, de az országspecifikus ajánlások teljesítése és a kötelezettségszegési eljárások terén igen, így utóbbi két témában a magyar adatokat régiós és uniós összehasonlításban elemezzük.

A tanulmány következő részében bemutatjuk az EU és a magyar közpolitika közötti kapcsolat mérésének e három módját. Mindhárom esetben áttekintjük az EU és a tagállami politika közötti interakció logikáját és a módszert, amellyel adatbázisainkat felépítettük. A harmadik fejezetben bemutatjuk eredményeinket arról, hogy miként alakult az európai eredetű törvények aránya a különböző kormányok alatt, milyen mértékben

¹ E publikáció a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj, illetve az Innovációs és Technológiai Minisztérium ÚNKP-20-5-CORVINUS-22 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának szakmai támogatásával készült.

² Claudio Radaelli: *The Europeanization of Public Policy*. In Kevin Featherstone – Claudio Radaelli (szerk.): *The Politics of Europeanization*. Oxford, Oxford University Press, 2003. 27–56.

³ Boda Zsolt – Sebők Miklós (szerk.): *A magyar közpolitikai napirend – Elméleti alapok, empirikus eredmények*. Budapest, MTA TK PTI, 2018.



hajtotta végre a magyar kormány az Európai Bizottság országspecifikus közpolitikai ajánlásait, és hogy milyen hasonlóságok és különbségek vannak az uniós csatlakozás utáni magyar kormányok között a kötelezettségszegési eljárások terén. Írásunk végén levonjuk a konklúziókat az európai uniós tagság hatásáról a magyar közpolitikára.

2. Az EU és a magyar közpolitika közötti kapcsolat mérésének három formája

2.1. Az EU hatása a magyar jogalkotásra

Az európaizáció folyamata során formális és informális szabályok, procedúrák, közpolitikai paradigmák, normák jönnek létre, terjednek el és intézményesednek.⁴ Ezeket először uniós szinten definiálják, majd ezt követően beépülnek a tagállami politikai struktúrákba, a közpolitikába és a közéleti diskurzusba. Az európaizáció komplex megközelítéséből következik az is, hogy messze nemcsak a kötelezően átültetendő uniós jogszabályokon keresztül lehet megfogni a folyamatot, hanem azt is vizsgálni kell, hogy mely pontokon lehet beazonosítani azt, amikor egy kormány proaktív módon lép meg közpolitikai változást az uniós trendekre, célokra, ajánlásokra hivatkozva. Az Európai Unió ugyanis akkor is komoly hatással lehet a nemzeti politikára, ha nincs kötelező érvényű szabályozásra hatásköre. Elemzésünk szempontjából tehát kiemelt hangsúlyt fektetünk arra, hogy megkülönböztessük azokat a törvényeket, amelyeket kötelező jelleggel kellett a magyar viszonyokra adaptálnia a magyar kormányoknak (passzív európaizáció), és azokat a jogszabályokat, amelyeknél a különböző kormányok egyértelműen hivatkoznak európai előzményre, de mégis, a saját döntésükön múlt, hogy a témával foglalkoznak vagy sem (aktív európaizáció). Előfordul azonban, hogy bár a törvény egy része passzív, de egyben ugyanabban a törvénytövegeben proaktív, a tagállami szándékon múló elemeket is tartalmazott – ezekben az esetekben alkalmaztuk a „vegyes” kategóriát.

Az Európai Unió közpolitikai hatását vizsgálva arra is érdemes kitérni, hogy az Európai Unióval kapcsolatos szkeptikusabb hozzáállás befolyásolja-e az európai eredetű törvények elfogadását. Írásunkban mi is választ keresünk arra kérdésre, hogy a 2004–2010-es időszakhoz képest a 2010 utáni Orbán-kormányok másként álltak-e az EU-s eredetű törvények implementációjához. Börzel és szerzőtársai (2017) kiemelték, hogy az Európai Uniónak a csatlakozás előtt transzformatív ereje van a belépni kívánó tagállamokra.⁵ A tagság elérésének ígérete, és így a feltételeesség (*conditionality*) meglete pozitív hatással van az intézményépítésre, amely aztán a csatlakozás utáni időszakban tartósan megkönnyíti az uniós jog és normák átvételét. A csatlakozás előtti időszak egyértelműen pozitív hatással volt a demokratikus viszonyokra és a kormányzati

⁴ Robert Ladrech: *Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France*. *Journal of Common Market Studies*, 32. (1994), 1. 69–88; Radaelli (2003): i. m.

⁵ Tanja A. Börzel – Antoaneta Dimitrova – Frank Schimmelfennig: *European Union Enlargement and Integration Capacity: Concepts, Findings, and Policy Implications*. *Journal of European Public Policy*, 24. (2017), 2. 157–176.



hatékonyságra a tagjelölt országokban.⁶ Írásunkban ezért megvizsgáljuk, hogy mennyiben változott az EU-s eredetű törvények aránya és a kormányzati proaktivitás egy olyan időszakban, amikor az uniós csatlakozás már egyre távolabb került, és a magyar politikában a 2010-es kormányváltás után gyakoribbak lettek az EU-kritikus hangok. Ezzel már csak azért is érdemes foglalkozni, mert az is kiderült az elmúlt években, hogy „Brüsszel” és a tagállami vezetők szembenállása akár belpolitikai népszerűséget is hozhat egyes kormányoknak,⁷ ami elviekben szintén vonzóbbá teheti euroszkeptikus szereplők számára az uniós jogszabályok és normák implementációjának lassítását vagy azok szabotálását.

A magyar törvényalkotás európaizációját a csatlakozás utáni négy kormányzati ciklus összevetésével vizsgáljuk. A két időszak összehasonlítása lehetővé teszi a különböző uniós attitűddel rendelkező magyar kormányok tevékenységei közötti hasonlóságok és különbségek megismerését az uniós szintű jogszabályok és ajánlások hazai megvalósítása terén. Elsőként azt vizsgáljuk, hogy a magyar Országgyűlésben elfogadott törvények mekkora arányban tekinthetők európai eredetűnek. Azt feltételezzük, hogy a más uniós tagállamokban készült kutatásokhoz hasonlóan a magyar esetben is jelentős kisebbségben vannak az európai eredetű törvények.⁸ Arra számítunk ugyanakkor, hogy a törvényalkotás európaizációjára hatással lesz az adott kormány uniós attitűdje, tehát az EU-val szemben kritikussabb Orbán-kormány esetében kisebb lesz az európai eredetű törvények aránya. Mivel központi jelentőségűnek tekintjük a politikai szándék hatását az európaizációs folyamat proaktív részére, azzal az előfeltevéssel vizsgáljuk meg a 2004–2010 és 2010–2018 közötti időszakok törvényeit, hogy az Orbán-kormányok alatt az aktív európaizáció kevésbé volt jellemző, mint a szocialista támogatású kormányok idején.

A kutatás alapját a Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézetében (TK PTI), a magyar Comparative Agendas Project⁹ keretein belül felépített törvényhozási adatbázis szolgáltatta, melynek 2004 és 2018 közötti elemeit (összesen 2511 törvény) az újrakódolás során négy új változóval egészítettük ki (európai eredet azonosítása automatizált kulcsszavas kereséssel, európai eredetű törvények manuális kódolása, aktív és passzív európaizáció vizsgálata, uniós hatáskör szerinti besorolás). A kutatás a 2004–2006, 2006–2010, 2010–2014, 2014–2018-as parlamenti ciklusokban született törvények szövegét vizsgálta. Az európai eredetű törvények meghatározásához Brouard és társai (2012) szelekciós módszerét vettük alapul. Európaizált, tehát európai eredetűnek tekinthető minden olyan törvény, amelynek szövegezésében vagy indoklásában *explicit módon megjelenik az európai uniós kapcsolat*, és konkrétan hivatkoznak valamilyen módon az európai integrációra (magára az EU-ra, valamelyik EU-s intézményre,

⁶ Tanja A. Börzel – Frank Schimmelfennig: *Coming together or drifting apart? The EU's political integration capacity in Eastern Europe*. *Journal of European Public Policy*, 24. (2017), 2. 278–296; Arista M. Cirtautas – Frank Schimmelfennig: *Europeanisation Before and After Accession: Conditionality, Legacies and Compliance*. *Europe-Asia Studies*, 62. (2010), 3. 421–441.

⁷ Bernd Schlipphak – Oliver Treib: *Playing the Blame Game on Brussels: The Domestic Political Effects of EU Interventions against Democratic Backsliding*. *Journal of European Public Policy*, 24. (2017), 3. 352–365.

⁸ Sylvain Brouard – Olivier Costa – Thomas König (szerk.): *The Europeanization of Domestic Legislatures. The Empirical Implications of the Delors' Myth in Nine Countries*. Springer, New York, 2012

⁹ Boda–Sebők (szerk.) (2018): i. m.



ajánlásra, eljárásmodra stb.). Első lépésben minden egyes törvényről megállapítottuk, hogy utal-e bármilyen formában az Európai Unióra, ehhez 21 – Brouard és szerkesztőtársai (2012) esettanulmányainál egységesen alkalmazott – uniós kulcsszót¹⁰ futtattunk le. Amennyiben legalább egy kulcsszót tartalmazott az általunk vizsgált szöveg, 1-es jelölést kapott, és 0-val jelöltük azokat, amelyekben nem találtunk ilyen kapcsolatot. Valamely kulcsszó említése azonban önmagában nem feltétlenül jelenti azt, hogy a törvény valóban európai eredetű is. Ebből eredően a következő lépésben minden olyan törvényt megvizsgáltunk, amely tartalmazott legalább egy kulcsszót, és megállapítottuk, hogy a törvény valóban európai eredetű (1), vagy a szöveg egyszerűen csak valamilyen formában említést tesz az Európai Unióról (0). Az európai eredetű törvényként beazonosított jogszabályok elfogadásának tagállami motivációját három kategóriába soroltuk: megkülönböztettünk a) aktív, b) passzív, illetve c) vegyes törvényeket. A kódolás utolsó fázisában megnéztük, hogy az egyes törvényekre vonatkozóan milyen hatáskörrel rendelkezik az Európai Unió. Ezen a ponton vettük alapul a CAP adatbázis szakpolitikai besorolását, és az ott szereplő 23 közpolitikai terület alapján az összes törvényt a következő besorolással láttuk el: 1. kizárólagos hatáskör, 2. megosztott hatáskör, illetve 3. támogató hatáskör.¹¹

2.2. Ajánlások az EU-tól: az Európai Szemeszter működése

A 2010-ben bevezetett Európai Szemeszter egy gazdaságpolitikai koordinációt célzó mechanizmus, az Európai Unió gazdaságirányítási keretrendszerének része. Az Európai Szemeszter egy olyan évente ismétlődő ciklust jelent, amely során az EU tagállamai uniós szinten elfogadott célok és szabályok mentén hangolják össze költségvetési, makrogazdasági és strukturális politikájukat az EU előtt álló gazdasági kihívások leküzdése érdekében.¹² A mechanizmus lehetőséget biztosít a tagállamok számára, hogy az EU szempontjait is figyelembe vegyék nemzeti költségvetési eljárásuk, valamint gazdaságpolitikájuk kialakítása során, ugyanis a folyamat során az Európai Bizottság (EB, Bizottság) ajánlásokat tesz a tagállamok számára, valamint *ex ante* véleményezi a nemzeti költségvetéseket. Más tekintetben viszont egy *ex post* monitorozási tevékenységet is ellát a bizottság, ugyanis utólag értékeli, hogy milyen mértékben teljesítették a nemzeti kormányok az EB ajánlásait. Fontos hangsúlyozni, hogy habár az Európai Szemeszter bevezetése semmilyen szuverenitásfeladással nem járt a tagállamok részéről az EU felé, mégis a mechanizmus bevezetése után az uniós intézmények meghatározóbb pozícióba kerültek a tagállami gazdasági, fiskális és szociális szakpolitikák monitorozásában,

¹⁰ A 21 kulcsszó: Európai Unió, EU, Európai Közösség, EK, Európai Gazdasági Közösség, EGK, Közös Piac, Egységes Piac, Európai Piac, Európai Szén- és Acélközösség, ESZAK, Európai Atomenergia Közösség, EAK, Euratom, Európai monetáris unió, EMU, Európai monetáris rendszer, EMS, irányelv, közösségi jog, európai jog.

¹¹ A kódolást a nemzetközi kutatócsoportok által alkalmazott eljáráshoz hasonlóan kettős vak kódolással végeztük el, amelyek különbözősége esetén egy harmadik elemző döntött a végső kód használatáról. A 2004–2018 közötti időszakban összesen 2511 törvényt dolgoztunk fel a kettős vak kódolás módszerével. A kódolás során az egyezési arány 96% volt, az esetek 4%-ában volt szükség harmadik kutatói döntésre. Brouard–Costa–König (szerk.) (2012): i. m.

¹² Európai Bizottság: *Az európai szemeszter céljai* (é. n.).



vizsgálatában és irányának befolyásolásában (különösen az eurózónában), mint korábban bármikor.¹³

Az Európai Szemeszter elsődleges *outputjával*, az országspecifikus ajánlásokkal (*country-specific recommendations*, CSR) kapcsolatban fontos hangsúlyozni, hogy az Európai Bizottság nem kötelező jelleggel ír elő intézkedéseket a tagállamok számára, hanem széles körű egyeztetéseket követően ösztönzi őket a közösen elfogadott célok elérésére. A mechanizmus ösztönzi az Európai Bizottságot és a nemzeti kormányokat a minél szélesebb körű egyeztetésekre, aminek egyben az is a célja, hogy a növekvő tagállami részvételen keresztül növekedjen az Európai Szemeszter legitimitációja is.¹⁴ Ezenfelül fontos hangsúlyozni, hogy nem azt írja elő az Európai Bizottság, hogy pontosan milyen szakpolitikai változtatásokat kellene végrehajtaniuk a tagállamoknak, hanem az ajánlások azt hangsúlyozzák, hogy a nemzeti szakpolitikáknak milyen célokat kellene kitűzniük maguk elé.¹⁵ A Bizottság minden tagállam számára megfogalmaz egyedi ajánlásokat, kivéve azokat az országokat, amelyek makrogazdasági kiigazítási program hatálya alá tartoznak – Görögország számára például 2019-ben készített először a Bizottság országspecifikus ajánlásokat. Hozzá kell azonban tenni, hogy a második Barroso-bizottsággal (2010–2014) szemben a Jean-Claude Juncker vezette EB (2014–2019) több területet lefedő, integrált, jobban célzott ajánlásokat fogalmazott meg több részajánlással.¹⁶ A CSR-ok egyébként a szakpolitikai kérdések széles skáláját érintik, többek között olyan területeket is (például oktatás vagy egészségügy), ahol az Európai Unió csak igen korlátozott, úgynevezett támogató hatáskörrel rendelkezik.

Az országspecifikus ajánlások végrehajtását a rákövetkező év első félévében értékeli az Európai Bizottság, amikor az országjelentésekben beszámol az előző évi CSR-okban megfogalmazott problémák kezeléséről, vagy annak elmaradásáról. E skála elemei a következők:

1. nincs haladás (*no progress*) – az érintett tagállam az ajánlás egyetlen intézkedését sem hajtotta végre;
2. korlátozott haladás (*limited progress*) – a tagállam bejelentette néhány intézkedés végrehajtását, de azok vagy nem elégségesek az ajánlás eléréséhez, vagy az elfogadásuk/végrehajtásuk kétséges;
3. némi haladás (*some progress*) – a tagállam bejelentette vagy már el is fogadta az ajánlott intézkedéseket vagy azok egy részét, de a megvalósításuk eredménye még kérdéses;
4. jelentős haladás (*substantial progress*) – a tagállam elfogadta az ajánlott intézkedéseket, a legtöbbet meg is valósította már;
5. teljesen végrehajtva (*fully addressed*) – az összes ajánlott intézkedés eredményesen megvalósult.

¹³ Amy Verdun – Jonathan Zeitlin: *Introduction: the European Semester as a new architecture of EU socioeconomic governance in theory and practice*. *Journal of European Public Policy*, 25. (2018), 2. 138.

¹⁴ Cincia Alcidi – Daniel Gros: *How to strengthen the European Semester? CEPS Research Report*, (2017), 15. 1–29.

¹⁵ Tim Costello: *Six Years On: Assessing the Impact of Country Specific Recommendations*. Dublin, Institute of International and European Affairs, 2017. 1.

¹⁶ Alcidi–Gros (2017): i. m. 6.



Ezt a rendszert felhasználva, az Európai Bizottság éves országjelentéseiben publikált ajánlásteljesülési értékelésekből épített új adatbázis alapján azt tárjuk fel, hogy Magyarországon milyen mértékben teljesültek az országspecifikus ajánlások, és ezek miként viszonyulnak a többi uniós tagállam mutatóihoz, különös tekintettel a V4-ekre. Elemzésünkben az országspecifikus ajánlások hosszú távú teljesülését is bemutatjuk a visegrádi országokban, tehát azt, hogy 2011-től a 2018-as országjelentésekig összességében milyen mértékben valósultak meg az uniós ajánlások.

2.3. Ütközés Brüsszellel: a kötelezettségszegési eljárás folyamata

Az Európai Bizottság egyik legfőbb feladata az uniós szerződések öröként tevékenykedni, valamint felelni az uniós szakpolitikák kidolgozásáért és végrehajtásáért.¹⁷ Ennek keretében az Európai Unió Bíróságával (EUB) közösen öröködnék az uniós jogszabályok betartása felett. Amennyiben a Bizottság az uniós jog esetleges megsértését észleli vagy panaszt kap ilyen esetről (például állampolgároktól, vállalatoktól vagy más stakeholderektől), először megpróbálja strukturált párbeszéd formájában rendezni a kérdést az érintett tagállammal. Ez az úgynevezett EU Pilot program, ami megteremti az informális párbeszéd lehetőségét az EB és a tagállami kormányok között. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a Bizottság az esetleges jogsértés esetén kérdéseket küld a tagállami kormánynak, amelynek 10 hete van, hogy tényszerű vagy jogi tájékoztatást adjon az EB-nek az esetről. A Bizottság számára szintén tíz hét áll rendelkezésére, hogy értékelje a kormány válaszát. Ennek a párbeszédnek a célja, hogy mihamarabb megoldás szülessen a problémára, ám amennyiben a Bizottság elégtelennek érzi a tagállami reakciót, úgy hivatalosan is kötelezettségszegési eljárást indíthat az adott tagállammal szemben. A hivatalos kötelezettségszegési eljárás indításának tehát az a feltétele, hogy a tagállam vitassa a Bizottság álláspontját, vagy ne hozzon megfelelő intézkedéseket az uniós jogot sértő helyzet rendezésére.

A hivatalos kötelezettségszegési eljárás öt szakaszból állhat, és mind az öt szakasz végén a Bizottságnak lehetősége van a procedúra lezárására. Az eljárás első szakaszában a Bizottság egy a) felszólítólevelet küld a tagállami kormánynak, amelyben arra kéri a kabinetet, hogy két hónapon belül részletezzék a meg nem feleléssel kapcsolatos észrevételeiket. Ha nem érkezik a tagállam részéről válasz, vagy a választ az EB nem tartja megfelelőnek, akkor a Bizottság b) indoklással ellátott véleményben fejt ki, hogy miért tartja uniós jogot sértőnek a helyzetet. Ezek után ismét két hónap áll a tagállami kormány rendelkezésére, hogy összehangolja jogrendszerét a közösségi elvárásokkal. Amennyiben ismét nem érkezik válasz, vagy a tagállami reakciót elégtelennek értékeli a Bizottság, úgy az c) EB az Európai Unió Bírósága elé terjeszti az ügyet és peres eljárást indítását kéri. Amennyiben egy tagállam egy adott irányelv kapcsán elmulasztja értesíteni a Bizottságot a végrehajtási intézkedésekről, az EB ebben a szakaszban kérheti a Bíróságot, hogy kötelezze a tagállami kormányt átalányösszeg vagy kényszerítő bírság

¹⁷ Európai Bizottság: *Kötelezettségszegési eljárás* (é. n.).



fizetésére. Ezután az Európai Bíróság – átlagosan 2 év után – d) döntést hoz arról, hogy a tagállam valóban megsértette-e a közösségi jogot. A tagállami kormány számára az ítélet kötelező érvényű, azaz köteles jogszabályait és gyakorlatát az ítéletben foglaltak szerint kiigazítani, és a vitás helyzetet a lehető leghamarabb rendezni. Amennyiben a tagállam továbbra sem hoz megfelelő intézkedéseket a vitás ügy rendezésére, a Bizottság újból felszólítólevelet küld a tagállamnak, és amennyiben nem érkezik válasz, vagy a válasz nem megfelelő, a e) Bizottság ismét a Bírósághoz fordulhat és átalányösszeg vagy kényszerítő bírság kiszabását javasolhatja. Ezen büntetések összegének a meghatározásakor a jogsértés fontosságát és hatását, a jogsértő állapot időtartamát, valamint az ország pénzügyi helyzetét figyelembe véve határozza meg az EB, ám ettől a javasolt összegtől a Bíróság eltérhet döntésekor.

Kutatásunk során megvizsgáljuk, hogy milyen trendeket olvashatunk ki a 2004–2018 közötti kötelezettségszegési eljárásokból az EU egészét tekintve, majd a visegrádi országokon belül, végül pedig az egyes magyar kormányok tevékenysége terén. Megvizsgáljuk, hogy a kötelezettségszegési eljárások számában, valamint a procedúra lezárásának a szakaszát tekintve felfedezhetünk-e bármilyen mintázatot. A visegrádi országok, azaz Magyarország, Lengyelország, Csehország és Szlovákia ellen indított eljárások számán, valamint a procedúra alatt mutatott tagállami magatartáson keresztül vizsgáljuk meg azt a kérdést, hogy a sajtóban sokszor renitensnek elkönyvelt V4 országok valóban jobban hátráltatják-e a közösségi jog tagállami érvényesülését, mint a többi uniós tagállam. Arra is választ adunk, hogy 2004 és 2018 között a különböző magyar kormányokkal szemben indított kötelezettségszegési eljárások számában és a lezárások fázisa terén felfedezhetünk-e bármilyen összefüggést az adott kormányok világnézetével, valamint Európa-politikájával. A kötelezettségszegési eljárások esetén is tesztelni kívánjuk tehát azt a hipotézist, miszerint a 2010 előtti baloldali-liberális kormányok konstruktívabb és együttműködőbb magatartást mutattak az Európai Bizottsággal szemben, mint a retorikájában EU-kritikus második és harmadik Orbán-kormányok. A kutatás alapját egy általunk létrehozott adatbázis biztosítja, amelyben az Európai Bizottság honlapjáról szabadon hozzáférhető adatok alapján összesítettük a 2004. május 1. és 2018. április 8. között az összes uniós tagállammal szemben indított kötelezettségszegési eljárást. Az adatbázisunkban az egyes eljárásokkal kapcsolatban megtalálható, hogy pontosan milyen szakpolitikai területen történt az esetleges jogsértés, és hogy az eljárás melyik szakaszában sikerült rendezni a problémát.

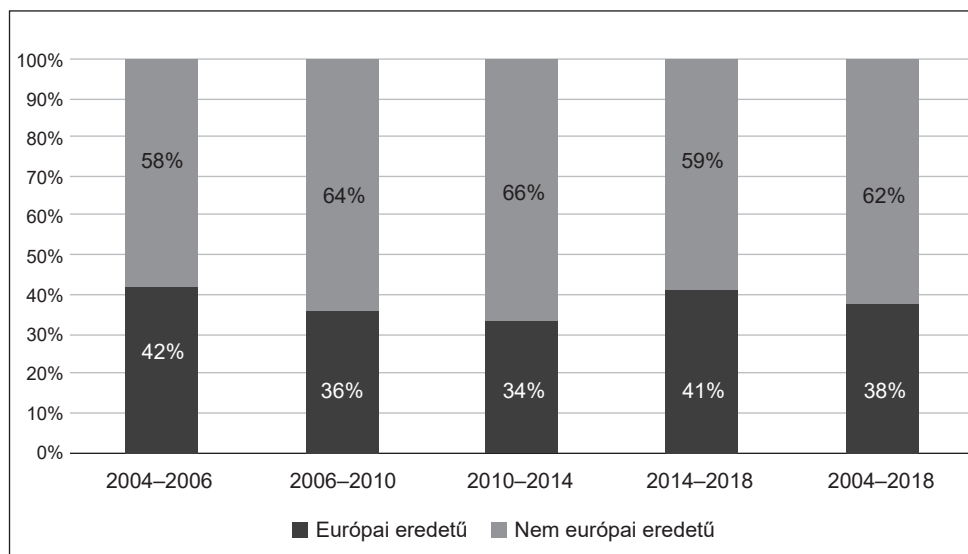
3. Eredmények

3.1. Európai eredetű törvények a magyar Országgyűlésben

A Magyarország uniós csatlakozása és a 2018-as országgyűlési választás között elfogadott törvények azt mutatják, hogy az európai közpolitikai környezet a magyar jogszabályok egy jelentős részére hatással van, de nem a többségére. Ahogy valamennyi eddig



született tagállami esettanulmányban, úgy a magyar esetben is azt látjuk, hogy a nemzeti eredetű törvények a meghatározók. Az európai eredetű törvények aránya a 14 év egészét tekintve 38% volt Magyarországon (1. ábra). A magyar törvényalkotás európai-zációjának mértéke ugyanakkor az eddigi tagállami tapasztalatok fényében magasnak számít. Finnországban és Hollandiában 12%, Olaszországban 15%, Franciaországban 18%, Ausztriában 25%, Németországban 26%, Luxemburgban 29%, Spanyolországban 35% volt az európai eredetű törvények aránya a tagállami esettanulmányokban.¹⁸



1. ábra

Az európai eredetű törvények aránya a magyar Országgyűlésben, 2004–2018

Forrás: a szerzők számítása a magyar Comparative Agendas Project törvényhozási adatbázisának újrakódolása alapján

Előzetes feltevésünk, miszerint a kormányzat uniós attitűdje hatással van az európai eredetű törvények arányára, nem igazolódott. A két baloldali kormányzati ciklusban 42% (2004–2006), valamint 36% (2006–2010) volt az európaizáltnak tekinthető törvények aránya, míg a második és harmadik Orbán-kormányok esetében ez a két arány 34 és 41% volt. Jelentősebb eltéréseket a bal- és jobboldali kormányok között tehát nem figyelhetünk meg. Ezekhez az adatokhoz hozzá kell tenni továbbá, hogy a Fidesz-KD-NP-kormányok idején jóval több törvényt fogadott el az Országgyűlés, mint 2010 előtt: míg 2004 és 2006 között 352, 2006 és 2010 között 585 törvényt fogadott el a magyar Parlament, addig a második Orbán-kormány időszakában 846, 2014 és 2018 között pedig 729 jogszabályt. Ebből az következik, hogy számszerűen több európai eredetű törvényt fogadtak el 2010 után (2010–2014: 286; 2014–2018: 302 törvény), mint korábban,

¹⁸ Brouard–Costa–König (szerk.) (2012): i. m.



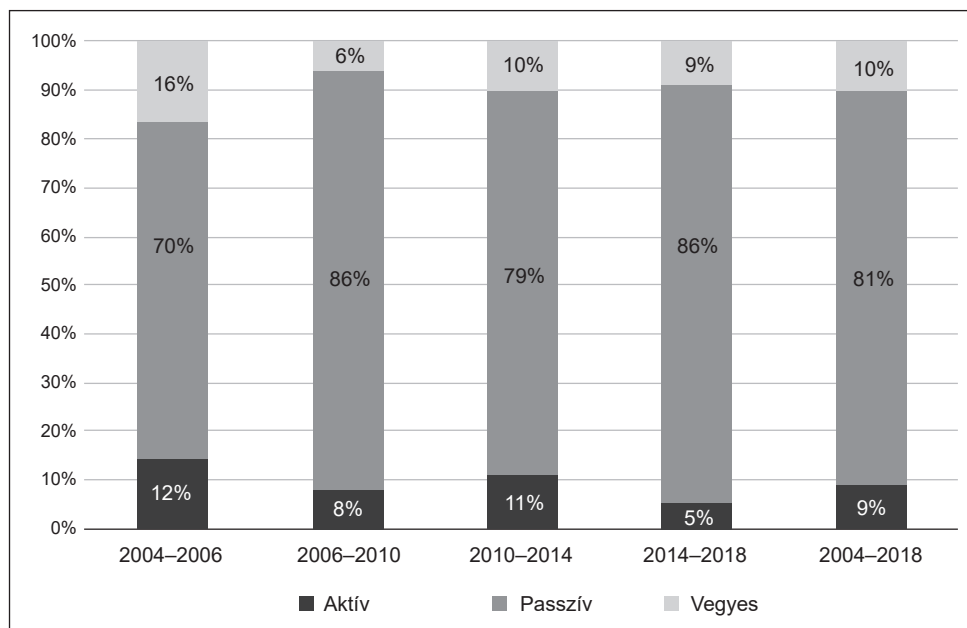
habár azt hozzá kell tenni, hogy a szocialista támogatású kormányok esetében két évvel rövidebb időszakot vizsgáltunk (2004–2006: 149; 2006–2010: 213). Meglehetősen stabil továbbá az uniós eredetű törvények aránya akkor is, ha éves bontásban nézzük az adatokat. Ha a 2018-as választást megelőző rövid időszakot nem vesszük figyelembe (amikor mindössze négy darab törvényt fogadott az Országgyűlés), akkor a 14 év átlagához képest maximum 8 százalékpontos eltéréseket látunk az egyes évek során: az európaizált törvények aránya egyetlen évben sem esett 31% alá, és egyszer sem ment 46% fölé. A 2017-es év volt a csúcspont, amikor majdnem minden második törvénytél volt kimutatható valamilyen európai eredet, ám ha számszerűen nézzük, akkor a 2013-as évben fogadta el a legtöbb európaizált törvényt a magyar Országgyűlés (103 törvény).

Összehasonlítva a két kurzus számait azt látjuk, hogy nincs érdemi hatással az európaizált törvények arányára a különböző kormányok uniós attitűdje. 2010-ig a baloldali kormányok alatt elfogadott 937 törvény 39%-ának (362) volt valamilyen európai eredete, míg a 2010 utáni Orbán-kormányok alatt 37% ez az arány (az 1575 törvény közül 588 esetében volt kimutatható európai hatás).

A közösségi jog különböző minőségű jogi aktusokat foglal magában. Ugyan az uniós jog legfőbb alapelve az EU-s törvények elsődlegessége a tagállaméval szemben, nemcsak kötelezően átültetendő (irányelv, rendelet, határozat), hanem nem kötelező érvényű (ajánlás, vélemény) jogi aktusok is születnek. Ezenfelül a tagállamok olykor az európai trendeket követve saját indíttatásból is alkotnak az Európai Unióhoz köthető törvényeket. Az európaizáció szempontjából „aktívnek” tekinthető, amennyiben a tagállam önszorgalomból alkot európai eredetű törvényeket, és „passzívnek”, amennyiben ez kötelező érvényű jogi aktusból következik. Egy tagállam jogalkotásában tehát rendszerint egyszerre van jelen az aktív és a passzív európaizáció. A tagállami jogalkotási motivációt elemezve az látható, hogy az európai hatás kötelező oldala, tehát a passzív kategóriába sorolt törvények aránya magasan meghaladja az aktív, illetve vegyes kategóriába tartozó jogszabályok arányát (2. ábra). Az uniós csatlakozásunk óta eltelt 14 évben a törvények 9%-a volt proaktív európaizációs kormányzati magatartás eredménye (a vegyes törvényeket is beszámítva 19%).

Az aktív, illetve vegyes törvények inkább árulkodnak egy tagállam vagy kormányzat magatartásáról, hiszen ezek nem (vagy csak részben) kötelezően áttemelendő törvények, a tagállam önszántából, az európai közpolitikai kontextushoz való alkalmazkodásból fakadnak. Kapcsolódó hipotézisünkben azt feltételeztük, hogy az európai eredetű magyar jogszabályok között nagyobb arányban voltak aktív európaizációs törvények a 2004–2010 közötti szocialista kormányok alatt, mint a második és harmadik Orbán-kormány idején. Ennek háttere természetesen az, hogy elviekben egy euroszeptikus kormány, amely nemcsak szavakban, hanem a gyakorlatban is komolyan veszi az uniós befolyás elutasítását, az EU-tól maximum csak a kötelezően átveendő törvényeket hajlandó itthon végrehajtani, míg önszántából nem szívesen alkalmazkodik az európai keretekhez.





2. ábra

Aktív és passzív európai eredetű törvények aránya a magyar Országgyűlésben, 2004–2018

Forrás: a szerzők számítása a magyar Comparative Agendas Project törvényhozási adatbázisának újrakódolása alapján

Ez a feltételezés sem igazolódott be teljesen, bár vannak különbségek az egyes kormányzati ciklusok között. Egyfelől az aktív és a vegyes törvények aránya is a 2004 és 2006 közötti időszakban a legmagasabb (14 és 16%). A második Gyurcsány-, majd a Bajnai-kormány idejére viszont annyira lecsökken a proaktivitás szintje, hogy a második Orbán-kormányhoz képest 3-3 százalékponttal alacsonyabb az aktív és vegyes törvények aránya (amihez ráadásul ismét hozzá kell tenni, hogy 2010–2014 között számszerűen jóval több törvényt fogadtak el, mint 2006 és 2010 között). 2014-től kezdve viszont már a jogalkotásra is jobban hatással lehetett a kormány Európai Unióhoz való negatív viszonya, ugyanis jelentősen lecsökkent az aktív európaizációs törvények aránya (de csak arra a szintre, mint ahol a 2006–2010-es ciklusban állt).

Ha a teljes időszakot éves bontásban tekintjük át, azt láthatjuk, hogy az aktív törvények terén jelentős visszaesés volt kimutatható 2015-től kezdve. Az aktív és passzív európaizáció arányai tekintetében észrevehetünk tehát különbségeket a különböző kormányzati ciklusok között, ám elsődlegesen nem az adott kormányok világnézete határozza meg az európaizáció minőségét. A csatlakozás utáni csonka ciklusban vélhetően a friss tagságunkból fakadó lelkesedés miatt magas az aktív és vegyes törvények aránya, míg a harmadik Orbán-kormány esetében vélhetően a ciklus elejétől kezdve még



jobban felerősödő euroszkepticizmus lehetett hatással az aktív európaizáció lecsökkenésére. Összességében, a teljes ciklusokat vizsgálva nincs kiugró különbség a szocialista és a jobboldali kormányok között, a passzív európaizáció keretében átvett kötelező érvényű törvények erős túlsúlya mellett az összes ciklusban az európai eredetű törvények 5–14%-a (a vegyes törvényeket is beszámítva 14–30%-a) mögött állt kormányzati proaktivitás.

3.2. Az országspecifikus ajánlások teljesülése

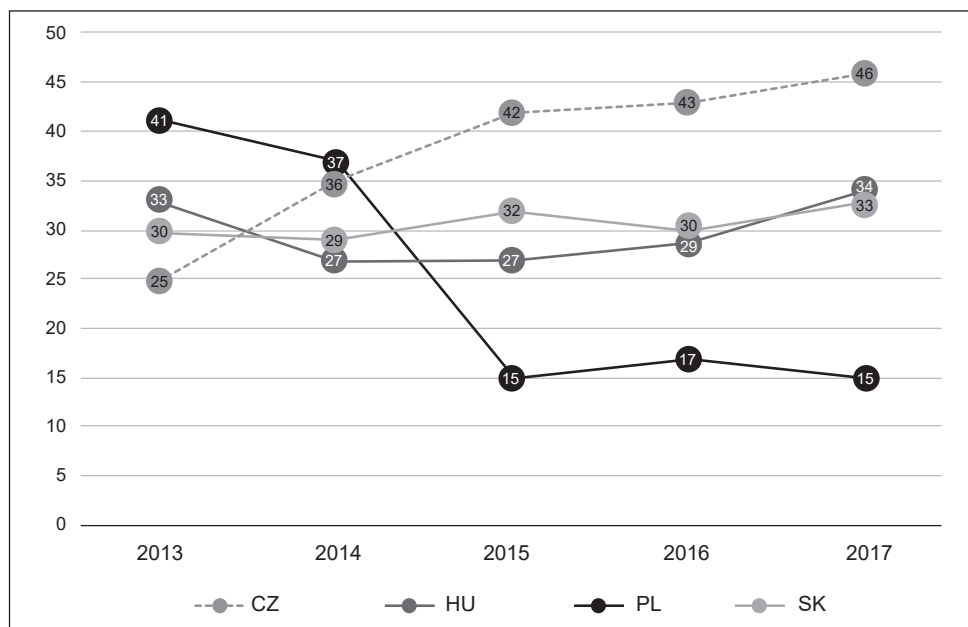
A következőkben azt tekintjük át, hogy milyennek tekinthető az országspecifikus ajánlások magyarországi végrehajtása európai összehasonlításban, különös tekintettel a visegrádi országokra. Az országspecifikus ajánlások teljesítését egy 0-tól 100-ig tartó skálán értékeltük az Európai Bizottság hivatalos értékeléseiből épített adatbázis alapján. 0 pontra értékeltük azokat az ajánlásokat, amely területeken nem történt semmilyen haladás, 25 pontra azokat, ahol korlátozott haladást figyelt meg az Európai Bizottság, 50 pontra azokat, amelyeknél némi haladást könyveltek el, 75 pontra azokat, ahol jelentős haladást történt, végül 100 pontot kaptak azok az ajánlások, amelyeket az egyes tagállamok teljeskörűen végrehajtottak.

A kutatás módszertanával kapcsolatban fontos megjegyezni, hogy a 2014-ben létrejött új összetételű Európai Bizottság változtatott a korábban bevett gyakorlaton. Míg a José Manuel Barroso által vezetett EB minden évben országonként 6-7 ajánlást fogalmazott meg, addig a Jean-Claude Juncker-féle testület kevesebb, de összetettebb szakpolitikai javaslatot tett a nemzeti kormányoknak: 2015-ben 4-5 darab, 2016 és 2017-ben viszont már csak 2-3 országspecifikus ajánlással élt a tagországok felé azok terveinek értékelése után. Az esetek döntő többségében az egyes ajánlások azonban több különböző részajánlásból álltak, amelyeket külön-külön is értékelt az Európai Bizottság, ezért itt nem az ajánlások összesített értékelését, hanem minden esetben az egyes részajánlások értékelését vettük figyelembe. Mivel az Európai Bizottság az egyes átfogó ajánlások részajánlásokra bontott értékelését csak 2013 óta készíti el, így az általunk vizsgált időszak is ennek megfelelően alakult: a 2013 és a 2017 közötti ajánlások nemzeti szintű teljesítése képezte vizsgálatunk tárgyát.

A négy visegrádi ország esetében nem figyelhetünk meg jelentős eltéréseket egymáshoz képest az Európai Bizottság országspecifikus ajánlásainak teljesítésével kapcsolatban: ha az évenkénti teljesítések értékelését figyeljük, akkor átlagosan mind a négy visegrádi ország esetében a 100 pontos skálán 30-35 pontot figyelhetünk meg a 2013–2017 közötti ötéves időszak alatt (3. ábra). Ez azt jelenti, hogy egy átlagos ajánlással kapcsolatban egy év alatt egy visegrádi ország kormánya a közepesnél némileg visszafogottabb előrelépést tett meg, adataik a „korlátozott haladás” és a „némi haladás” kategóriája közé sorolhatók. Ez az EU egészére vonatkozóan is kivétel nélkül a mezőny második felébe sorolja a visegrádi országokat, a vizsgált időszak éllavasaitól jelentősen elmaradva. Finnország (53 pont), az Egyesült Királyság (51 pont) és Szlovénia (48 pont) teljesítette a legnagyobb mértékben az uniós ajánlásokat. Csehország a 17., Lengyelország a 18., Magyarország és Szlovákia pedig holtversenyben a 25-26. az országspecifikus ajánlások teljesítése terén, ha azt az évenkénti teljesítés szerint nézzük.



Az ötéves átlagok mellett érdemes egy pillantást vetni az öt év alatti tendenciákra is. Ebből világosan kiderül, hogy míg Csehországban javuló tendencia érvényesült az uniós ajánlások végrehajtásában, addig Lengyelországban egyértelműen visszaesett ez a mutató. A törés 2015-re tehető, amikor a Jog és Igazságosság került kormányra Lengyelországban, és az EU-val szembeni konfliktusok a lengyel kormányzati politika alapelemévé váltak. A 2015 utáni években még a „korlátozott haladás” átlagos minősítését sem éri el az országspecifikus ajánlások lengyelországi végrehajtása. Ellentétes tendenciát láthatunk Csehországban, ahol a 2013-as 25 ponthoz képest öt évvel később már 46 pontra emelkedett az uniós ajánlások teljesítési mutatója. Magyarországon és Szlovákiában érdemi változást nem hozott ez az öt év azon a téren, hogy milyen mértékben épültek be az uniós ajánlások a hazai közpolitikai döntésekbe, mindvégig a 30 pont környékén mozgott a teljesítési mutató mindkét országban. Összességében tehát megállapítható, hogy Csehországban egyre inkább megfogadta a brüsszeli javaslatokat, Lengyelország egyre kevésbé figyelt az Európai Bizottság útmutatására, Magyarország és Szlovákia pedig az öt év végére a kettő között foglalt helyet. Az ajánlások végrehajtása terén így lett tehát Lengyelországból öt év alatt éllovasból sereghajtó, Csehországból pedig sereghajtóból éllovas a régió belül.



3. ábra

Az országspecifikus ajánlások teljesítése a visegrádi országokban, éves bontásban (2013–2017), 0–100-as skálán

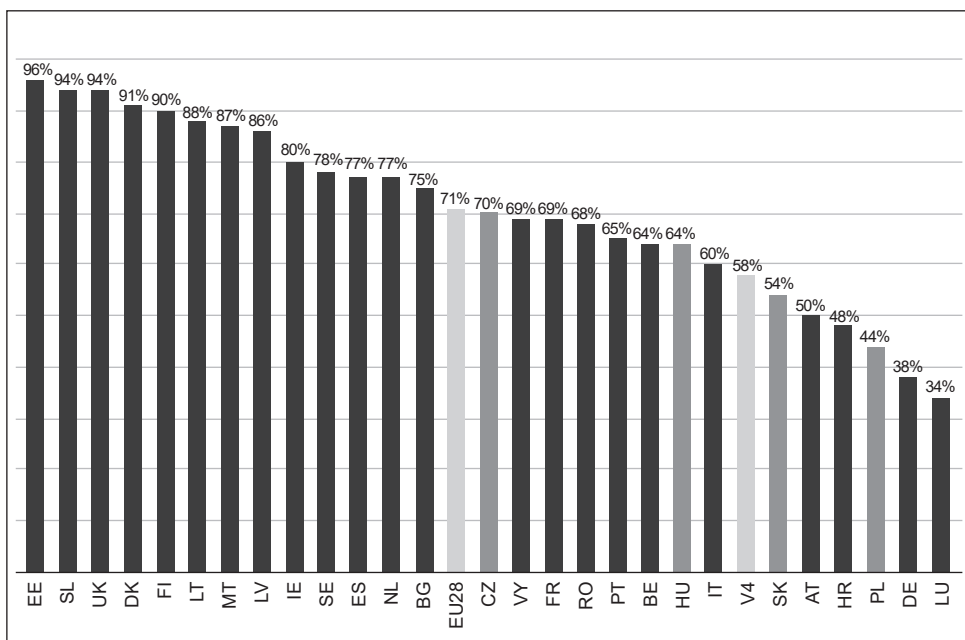
Forrás: a szerzők számítása az Európai Bizottság országjelentései alapján

A visegrádi országok közül Magyarország kapta a legtöbb ajánlást: 91 ajánlással élt az Európai Bizottság a vizsgált időszakban. Ezek közül 20-at teljes mértékben figyelmen kívül hagyott a második és a harmadik Orbán-kormány, 36 esetben csak korlátozott



előrelépést tett meg, 25 esetben közepes mértékben hajtotta végre az ajánlásokat, 4 esetben volt megfigyelhető jelentős mértékű előrelépés, és egy részajánlást hajtottak végre teljes mértékben. A vizsgált időszakban összesen 5 olyan ajánlást találunk, amelyeket nem értékelt a Bizottság. Összességében a magyar kormányok 30 pontos értékelést kaptak a vizsgált időszakban az Európai Bizottság ajánlásainak végrehajtását tekintve. Magyarország esetében nincsenek jelentős eltérések az egyes évek ajánlása teljesítésének mértékében: 2013-ban 33-as értékelést figyelhetünk meg, a legkevésbé 2014-ben és 2015-ben hajtották végre az EB ajánlásait (27-27 pont), 2016-ban némileg magasabb a pontszám (29 pont), míg az utolsó vizsgált évben találjuk a legjobb értékelést (34 pont).

Az Európai Bizottság nemcsak évenként értékeli az egyes ajánlások teljesítését, hanem azt is vizsgálja, hogy az egyes ajánlásokat több éves távlatban mennyire teljesítik az adott tagállamok. Ennek célja, hogy az évenkénti számvetésen túl hosszú távon is értékelje a tagállamoknak címzett ajánlások teljesülését. Az alábbi összesítésben azt mutatjuk be, hogy az Európai Szemeszter elindításától kezdve a 2018-as országjelentésekig az Európai Bizottság milyen arányú teljesülést állapított meg az akár sok évvel korábban kiadott ajánlások terén (4. ábra). Az Európai Bizottság az éves jelentéseiben külön hangsúlyt fektet arra, hogy a tagállamok az egyes ajánlásokat hosszú távú perspektívában milyen arányban teljesítették legalább közepes szinten. Azon ajánlásokat tartják olyannak hosszú távon, ahol már érdemes érdemben előrelépésről beszélni, amelyeket legalább az ötfokú skála középső fokát, a „némi haladás” szintjét elérik.



4. ábra

A legalább „némi haladást” teljesítő országspecifikus ajánlások aránya több éves távlatban, az Európai Bizottság hosszú távú értékelése szerint (2011–2017)

Forrás: a szerzők számítása az Európai Bizottság országjelentései alapján



A hosszú távú összesítésből jól látszik, hogy néhány éves távlatban sokkal több uniós ajánlás gyakorol érdemi hatást a nemzeti politikára és valósul meg a nemzeti kormányoknak köszönhetően. Nincs ez másként a visegrádi országokban sem: a lengyeleken kívül mindhárom másik régiós országban legalább az uniós közpolitikai ajánlások felében „némi haladás” volt kimutatható. Ebben a hosszabb távú kitekintésben például az Orbán-kormány is az uniós ajánlások közel kétharmadában (64%) tett olyan intézkedéseket, amelyeket az Európai Bizottság is előrelépésként értékelt. Ez a visegrádi országok között a második legjobb mutató, csak a cseheknél valósult meg több uniós ajánlás legalább részben. Szembetűnő ugyanakkor, hogy a V4 országai közül még a legmagasabb értékkel rendelkező csehek (70%) is egy hajszállal az EU28 átlaga alatt teljesítettek (71%). A visegrádi országok átlaga (58%) 13 százalékponttal marad el a teljes EU átlagától. Ez alapján kijelenthető, hogy habár hosszabb időtávon a visegrádi országokban is jelentősebb közpolitikai hatást gyakorolnak az uniós ajánlások, ezeket néhány éves távlatban is nagyobb valószínűséggel hagyják figyelmen kívül, mint az uniós tagállamok többségében. A lengyelek azzal, hogy az ajánlásokat a hosszú távú értékelés szerint is csak 44%-ban hajtották végre, az egész EU harmadik legrosszabb mutatóját mondhatják magukénak. Csehország a 14., Magyarország a 20., Szlovákia a 22. az uniós ajánlások hosszú távú végrehajtásában.

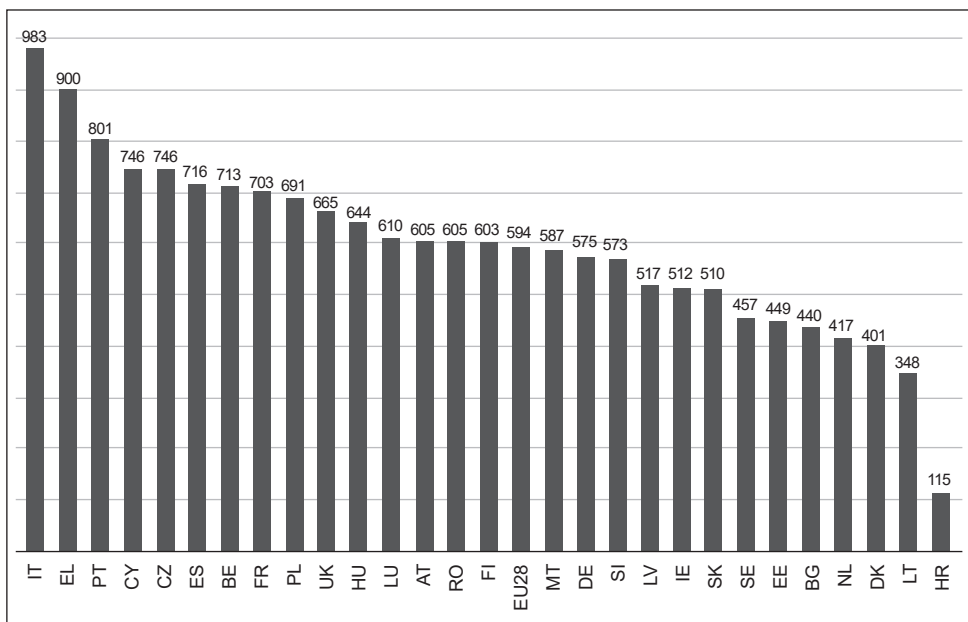
3.3. A Magyarország ellen indított kötelezettségszegési eljárások európai kontextusban

A 2004-es uniós bővítés és a 2018-as magyar országgyűlési választások között összesen 16 633 kötelezettségszegési eljárást indított az Európai Bizottság a közösség 28 tagállamával szemben. Összesen 11 558 alkalom volt, ami az esetek több mint kétharmadát teszi ki (69%), amikor a tagállamoknak és az EB-nek sikerült már az eljárás legelső szakaszában rendezniük a vitás helyzetet, tehát a nemzeti kormányok kielégítő választ küldtek az EB felszólítólevelére. 3601 esetben, tehát az összes kötelezettségszegési eljárás 22%-ában viszont csak a Bizottság részletes indoklással ellátott véleményének kézhezvétele után sikerült a tagállamoknak orvosolniuk a jogsértést. Ezekben az esetekben az EB nem fogadta el a tagállamok választát az általuk küldött felszólítólevelre (már amennyiben egyáltalán érkezett válasz), így újabb hivatalos dokumentum formájában részletezte az uniós intézmény, hogy miért véli úgy, hogy az adott tagállam megsérti az uniós jogot. További 1474 alkalommal viszont, ami majdnem minden tizedik (9%) kötelezettségszegési eljárást jelent, a tagállamok ezek után sem szüntették meg a Bizottság által jogsértőnek ítélt állapotot, és az Európai Unió Bíróságához utalta a Bizottság az ügyet, így a luxemburgi székhelyű szervnek kellett döntést hozni a kérdésben.

Ebben a közel másfél évtizedben egy tagállam ellen átlagosan 594 esetben indította el a Bizottság a kötelezettségszegési procedúrát (5. ábra). A képzeletbeli rangsor legvégén három dél-európai tagállamot látunk: Olaszországot, Görögországot és Portugáliát. A leggyakrabban az Európai Unió egyik alapító tagja, Olaszország esetében merült fel a közösségi jog megsértésének gyanúja, a különböző olasz kormányok ellen ugyanis majdnem ezer (983) esetben kellett az EB-nek megindítania az eljárást,



Görögország esetében 900, Portugáliát tekintve 801 darab elindított procedúrát látunk 2004 májusa és 2018 áprilisa között. A kontinens déli felén található tagállamok ellen tehát jellemzően gyakrabban indította el a procedúrát az EB, mint az északi országok ellen, ám a Kelet–Nyugat-megosztottság az eljárások számát tekintve nem rajzolódik ki a számokból. Ha a 2013-ban csatlakozott Horvátországot nem vesszük figyelembe, akkor egy újonnan csatlakozott tagállam, Litvánia tekinthető a leginkább jogkövető országnak: a balti állam ellen mindössze 348 darab eljárást indított a Bizottság a közösséghez való csatlakozása óta. Rajtuk kívül még Dánia (401 db) és Hollandia (417 db) ellen zajlott le a legkevesebb eljárás az elmúlt közel másfél évtizedben. Magyarország a közel másfél évtized alatt indított 644 kötelezettségzegési eljárással a középmezőny elején, a 11. helyen áll (a visegrádi országok között pedig Csehország és Lengyelország ellen is több eljárás indult).



5. ábra

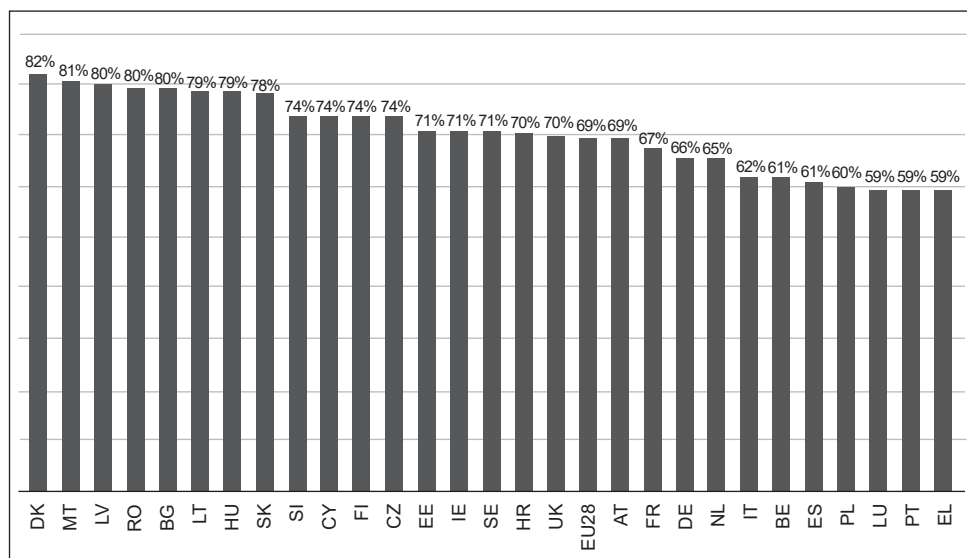
Kötelezettségzegési eljárások száma az EU tagállamaiban (2004–2018)

Forrás: a szerzők számítása az Európai Bizottság adatai alapján

Dánia kifejezetten példamutató magatartása a különböző szintekig eljutott eljárások arányában is jól megmutatkozik. Amellett, hogy az egyik legkevesebb eljárást a skandináv ország ellen indította az EB, az esetek 82%-ában egy felszólítólevél elég volt a procedura lezárására, ez a legmagasabb arány az egész EU-ban (6. ábra). Érdekeség, hogy Lengyelországot leszámítva az összes 2004 után csatlakozott államban magasabb az uniós átlaghoz (69%) képest azon esetek aránya, amelyeknél elég volt egy felszólítólevél a vitás helyzet rendezésére. Ezzel szemben a hat alapító tagállam, valamint a dél-európai országok (Spanyolország, Portugália, Görögország) körében az átlagnál kisebb arányban fogadta el az EB a felszólítólevélre érkezett választ (már amennyiben



érkezett egyáltalán válasz), és sokkal nagyobb arányban volt szükség további lépésekre a Bizottság részéről. Három tagállamban megegyező mértékben volt a legalacsonyabb a csak felszólítólevéllel jutó esetek aránya: Luxemburg, Portugália és Görögország esetében csak az eljárások 59%-ában volt elégséges a Bizottság formális jelzése a vitás problémás szituáció kezelésére. Utóbbi két ország azért érdekes, mert ebben a két tagállamban indította az EB az egyik legtöbb kötelezettségszegési eljárást, és ezek közül is mindössze az esetek 59%-ában tudták viszonylag gyorsan rendezni a vitás helyzetet, a többi esetben mind elhúzódó eljárásokról beszélhetünk. Ez egyben azt jelenti, hogy Portugália és Görögország, amellett, hogy élen jártak az uniós tagságból fakadó jogi kötelezettségek be nem tartásában, nem is viselkedtek együttműködően az Európai Bizottsággal ezekben az esetekben.



6. ábra

Felszólítólevéllel jutó esetek aránya az összes eljáráson belül

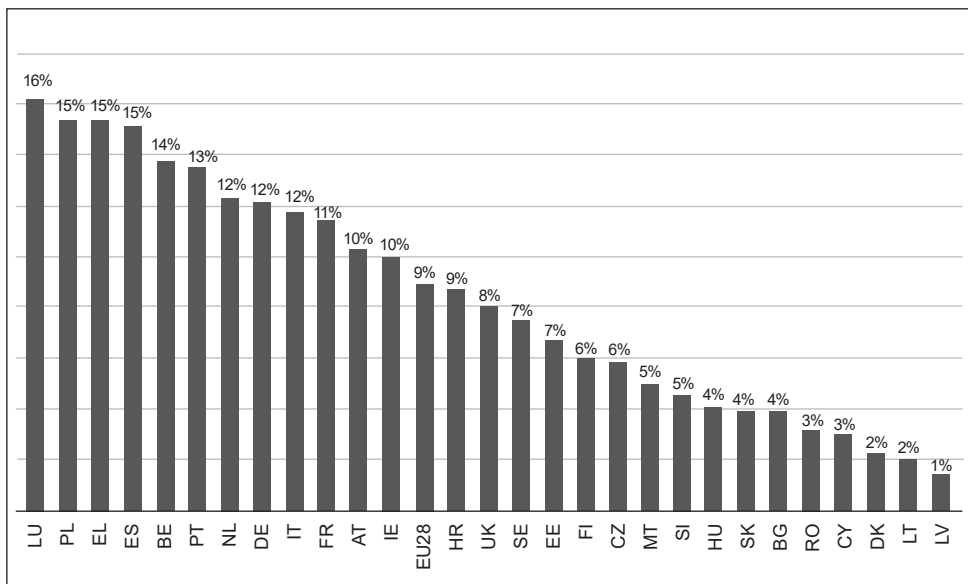
Forrás: a szerzők számítása az Európai Bizottság adatai alapján

Az indoklással ellátott véleményig jutó esetek arányát tekintve a dél-európai államokat látjuk az élen: a portugál (27%), az olasz (27%) és görög (26%) kormányok azok, amelyek a legnagyobb arányban igazították belső jogrendjüket az uniós szabályokhoz azok után, hogy az Európai Bizottság részletesen megindokolta véleményében, miért véli úgy, hogy az adott tagállam megsérti a közösségi jogforrásokat. A legkisebb arányban (14%) a Málta ellen indított eljárások esetében sikerült rendezni az ügyet a procedura második fázisában, de hasonlóan alacsony az arány Dánia (16%), valamint a két 2007-ben csatlakozott tagállam (Románia és Bulgária), illetve Magyarország (17-17-17%) esetében is. Ez az arány Szlovákiában 18%, Csehországban 21%, Lengyelországban pedig 25%.

Az Európai Bíróságig a legnagyobb arányban Luxemburg esetében (16%) jutottak el a kötelezettségszegési eljárások, de a másik két Benelux-államot is az élbolyban találjuk a portugál, görög és spanyol trió mellett (7. ábra). Szembetűnő az is, hogy



Lengyelországban a második legmagasabb a Bíróságig jutott esetek aránya, az összes többi, 2004 után csatlakozott tagállam esetében viszont az átlagnál kisebb arányban volt szükség a Bíróság közbenjárására. Ez vélhetően azzal magyarázható, hogy az újonnan csatlakozott országok taggá válásuk után többségükben konfliktuskerülő módon meg akartak felelni a közösség elvárásainak, így vitás esetekben is inkább elfogadták a Bizottság álláspontját, mintsem hogy megpróbáljanak bírósági úton érvényt szerezni igazuknak.



7. ábra

Az Európai Bíróságig eljutó kötelezettségszegési eljárások aránya az EU tagállamaiban (2004–2018)

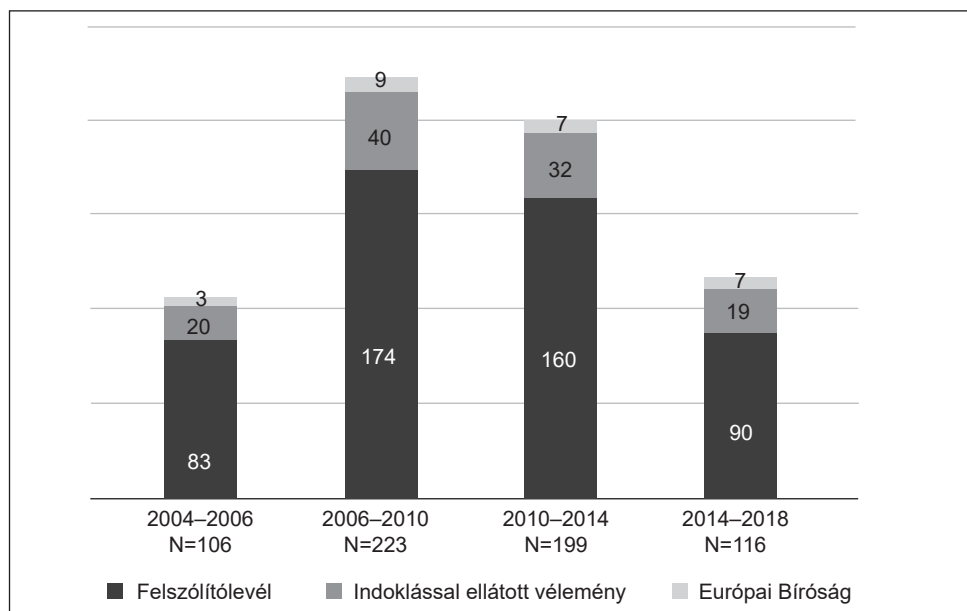
Forrás: a szerzők számítása az Európai Bizottság adatai alapján

A visegrádi országokat összehasonlítva, összességében megállapíthatjuk, hogy a V4-ek közül egyedül Szlovákia ellen indítottak az EU 28 tagállamának átlagánál kevesebb eljárást (510), a különböző magyar (644), lengyel (691) és cseh (746) kormányokat az átlagnál gyakrabban vetette alá kötelezettségszegési eljárásnak az Európai Bizottság. Szinte megegyező magatartást figyelhetünk meg Magyarország és Szlovákia kormányai között, ugyanis 1-1 százalékpont eltéréssel pontosan ugyanolyan arányban oszlanak meg az eljárások lezárásának különböző szintjei a két ország között. Magyarország esetében 79%, Szlovákiánál 78% a felszólítólevélre jutó esetek aránya, előbbinél 17% utóbbinál 18% az indoklással ellátott véleményeknél lezárt eljárások aránya, míg mindkét ország esetében az eljárások 4-4%-ában volt szükség a Bíróság közbenjárására. Csehország esetében némileg alacsonyabb azon esetek aránya, amelyeknél a formális jelzés után azonnal sikerült lezárni egy adott eljárást (74%), ezzel párhuzamosan a részletes vélemények és a bírósági ügyek aránya is némileg magasabb (21% és 6%), mint Magyarország és Szlovákia esetében. Figyelemre méltó viszont Lengyelország magatartása, nála ugyanis mindössze az eljárások 60%-ában volt elég a Bizottság felszólítólevele egy



vitatott helyzet rendezésére, az esetek negyedében a Bizottság indoklással ellátott véleményére volt szükség ahhoz, hogy a tagállam alkalmazkodjon az uniós elvárásokhoz, további 15%-nyi eljárás során viszont az Európai Bíróságnak kellett döntenie a vitás ügyben. Ezzel egyébként nem csak a visegrádi országok közül, de az egész EU-ból kitűnik Lengyelországnak az eljárások során mutatott problémás magatartása.

Ha a 2004–2018 közötti egyes magyar kormányok magatartására fókuszálunk, talán a legváratlanabb eredmény, hogy az alapvetően EU-párti baloldali kormányok ellen több kötelezettségszegési eljárást indított az Európai Bizottság 6 év alatt, mint az amúgy retorikájában harcosan EU-kritikus második és harmadik Orbán-kormány ellen két teljes ciklus alatt (8. ábra). Míg a különböző szocialista kormányok ellen összesen 329 eljárás indult 2004 és 2010 között, addig 2010 és 2018 között 315 alkalommal kezdeményezte a procedúra elindítását az Európai Bizottság. A legtöbb eljárást 2006 és 2010 között indították Magyarországnak ellen (223 alkalommal), a 2004-es csatlakozástól a 2006-os országgyűlési választásig tartó – szinte napra pontosan fél ciklusnak megfelelő – időszakban pedig 106 esetben, ami azt jelenti, hogy arányaiban nagyjából megegyezik a két időszakban indított eljárások gyakorisága. Ezzel szemben a második Orbán-kormány időszakában némileg kevesebb eljárást találunk (199), míg 2014 és 2018 között mindössze 116 esetben érkezett felszólítólevél Brüsszselből Budapestre. Éves bontásban viszont kiemelkedik a 2011-es év, amikor is 80 alkalommal indítottak eljárást hazánk ellen: ez vélhetően összefüggésben van a Fidesz-KDNP első kétharmados győzelmét követő felgyorsult törvényhozási gyakorlatával, amit alátámaszt az is, hogy 2010-ben indították a második legtöbb eljárást.



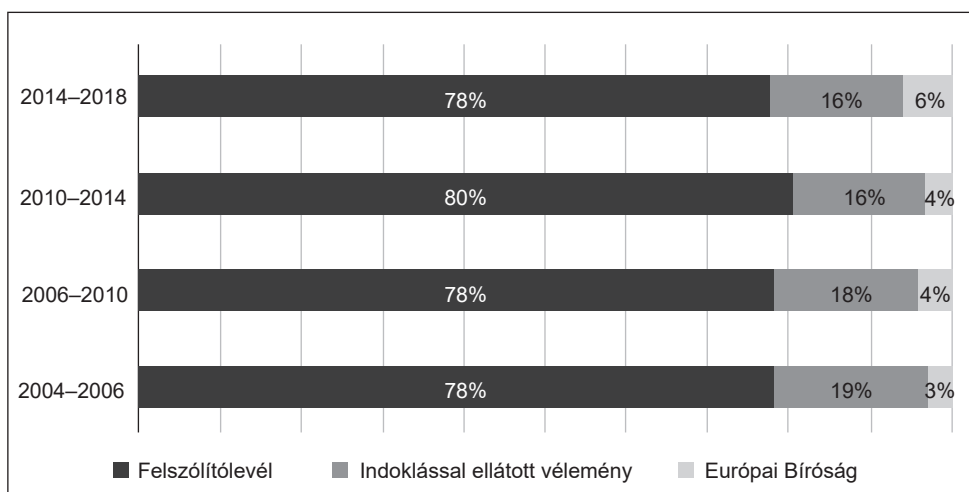
8. ábra

A különböző szintekig eljutó kötelezettségszegési eljárások száma Magyarországon (2004–2018)

Forrás: a szerzők számítása az Európai Bizottság adatai alapján



Minimális eltérést látunk csak a különböző kormányok viselkedését tekintve: alig néhány százalékpontos eltéréseket figyelhetünk meg a különböző szintekig jutó eljárások arányában (9. ábra). A bal- és jobboldali kormányoknak lényegében megegyező arányban, 78-80%-ban már a felszólítólevél elég volt a kötelezettségszegési eljárások lezárásához. A legnagyobb arányban a második Orbán-kormány idején, 2010 és 2014 között indított eljárásokat sikerült lezárni egy felszólítólevél után, míg az indoklással ellátott véleményig jutó esetek aránya a 2004 és 2006 közötti időszakban a legmagasabb. Az Európai Bíróság elé a leggyakrabban a legutolsó ciklusban, a 2014 és 2018 közötti időszakban jutottak el az eljárások (6%), ám az alacsony elemszám miatt számszerűen ez megegyezik a 2010–2014 közötti időszak eseteinek számával, sőt kevesebb mint a 2006–2010 közötti bíróságig eljutó procedúrák száma. Mindez azt jelzi, hogy általában véve a magyar kormányok kötelezettségszegési eljárások során mutatott magatartására nincs szignifikáns hatással sem az adott kormányok világnézete, sem az Európa-politikája.



9. ábra

A különböző szintekig eljutó kötelezettségszegési eljárások aránya Magyarországon (2004–2018)

Forrás: a szerzők számítása az Európai Bizottság adatai alapján

4. Konklúziók

Tanulmányunkban arra tettünk kísérletet, hogy empirikus válaszokat adjunk arra a kérdésre, hogy mekkora az uniós tagság hatása a magyar közpolitikára. Eredményeink azt mutatják, hogy a magyar Országgyűlésben elfogadott törvények kisebbsége születik meg az európai közpolitikai környezet befolyása miatt, de ezzel együtt az EU hatása jelentősnek mondható. A 2004 és 2018 közötti időszakban a magyar törvények 38%-ában mutattunk ki valamilyen európai eredetet, és az európai integrációhoz a politikai kommunikáció szintjén különbözőképpen álló kormányok között sem látunk jelentős különbségeket e téren. A 2004–2010 és a 2010–2018 közötti időszakokat összehasonlítva megállapíthatjuk, hogy az Európai Unióval kapcsolatos kormányzati



attitűd változása szinte egyáltalán nem jelenik meg a parlamenti törvényalkotásban. A 2010 előtti baloldali kormányok idején 39, a 2010 utáni Orbán-kormányok alatt 37% volt az európai eredetű törvények aránya, de mivel 2010 után összességében jóval több törvényt fogadott el az Országgyűlés, számszerűen az Orbán-kormányok idején még több európai eredetű törvényt is fogadtak el, mint a Gyurcsány- és Bajnai-kormányok alatt. Az látszik tehát, hogy az euroszkeptikus retorika és a tényleges cselekvés elválhatnak egymástól, hasonlóan ahhoz, ahogy ez korábban az Európai Parlamentben az Európai Néppárt soraiban túlnyomó többségében lojálisan szavazó fideszes képviselők esetében is kiderült.¹⁹ Ezt támasztják alá azon adataink is, amelyek a kormányzati törvényalkotási proaktivitást vizsgálták e csaknem 15 éves periódusban. A passzív európaizáció törvényszerű túlsúlya mellett a magyar törvényalkotás állandó része az aktív európaizációs folyamat is (az összes európai eredetű törvény ötöde sorolható ide). Nem csak annyi jogszabályt veszünk át, amennyit muszáj, és nem csak azokon a területeken, ahol ez kötelező – ez az állítás igaz a 2004–2018-as időszak egészére, még akkor is, ha 2015-től kezdve tapasztalható visszaesés (bár csak arra a szintre, amely a 2006–2010-es ciklust jellemezte).

Ami az Európai Szemeszter keretén belül a tagállamokba érkező országspecifikus ajánlásokat illeti, az uniós közpolitikai ajánlások hazai teljesítése a visegrádi átlagnak felel meg. A visegrádi országok azonban általánosságban az uniós mezőny második felébe tartoznak: a 2018-as választásokig az Európai Bizottság által évente kiértékelt ajánlások teljesítése terén Magyarország és Szlovákia holtversenyben csak a 25-26., Csehország és Lengyelország pedig a 17-18. Míg a magyar implementációs hajlandóság a vizsgált időszakban stabilnak volt tekinthető, addig a csehek és a lengyelek ellentétes utat jártak be: Csehország javuló, Lengyelország romló tendenciát mutat az uniós ajánlások nemzeti szintű végrehajtásában. Hosszú távon azonban a visegrádi országokban is sokkal több uniós ajánlás épül be a nemzeti politikába, mint egy év alatt. Erre a legjobb példa az Orbán-kormány, amely az Európai Bizottság több éves teljesítést áttekintő adatai alapján az ajánlások 64%-ában ér el legalább „némi haladást”. Ez elmarad az uniós átlagtól (71%) és összességében az EU-ban a 20. helyre helyezi az országot, de a visegrádi országokon belül a második legjobb adat (Csehország mögött). Hosszú távon, fokozatosan tehát egyre több uniós ajánlás épül be a tagállami közpolitikába a visegrádi országokban is, de néhány éves távlatban is elmondható, hogy a V4-ek általában véve nagyobb arányban hagyják figyelmen kívül az uniós ajánlásokat, mint az EU átlaga.

A visegrádi országok mellett, hogy az átlagnál kevésbé fogadják meg a Brüsszélből érkező tanácsokat, az uniós átlagnál némileg gyakrabban kerülnek összetűzésbe az Európai Bizottsággal, a kötelezettségszegési eljárások keretében. Szlovákia ellen ugyan az uniós átlagnál kevesebb eljárás indult 2004 és 2018 között, de a másik három visegrádi ország a mezőny első felében szerepel. Magyarország uniós összevetésben a 11. legtöbb eljárást kapta, ami a középmezőnybe helyezi hazánkat 15 éves távlatban. Az egyes tagállamok ellen indított kötelezettségszegési eljárások számát tekintve megállapíthatjuk, hogy a legerősebben az észak–dél törésvonal a meghatározó: a hat legtöbb procedúra alá eső ország közül öt tagállam is a kontinens déli felén helyezkedik

¹⁹ Bíró-Nagy András: *Integráció Európába. Közép-európai képviselők az Európai Parlamentben*. Budapest, Gondolat – MTA TK PTI. 2018.



el: Olaszország, Görögország, Portugália, Ciprus és Spanyolország. Nemcsak a visegrádi országokon, hanem a teljes EU-n belül is kilóg Lengyelország az eljárások során mutatott problémás magatartásával: a lengyel kormányok ellen ugyan csak a 9. legtöbb eljárást indította az Európai Bizottság, de azoknak mindössze a 60%-át sikerült lezárni a felszólítólevél kiküldését követően (Magyarország esetében ez az arány 79%, ami a visegrádi országokon belül a legegységesebb hozzáállást jelenti). Lengyelország esetében jutottak el a kötelezettségszegési eljárások a második legnagyobb arányban (15%) az EU-n belül a bírósági szakaszig (Magyarország esetében csak az eljárások 4%-a jutott addig).

A különböző magyar kormányok uniós jogsértéseit tekintve megállapítható, hogy egyfelől az európai integráció iránt elkötelezett különböző baloldali és liberális kormányokkal szemben a 2004 és 2010 közötti időszakban több kötelezettségszegési eljárást indítottak, mint amennyi ilyenre 2010 után sor került. Az eljárások alatt tanúsított magatartást figyelve pedig szinte pontosan ugyanolyan értékeket találunk a szocialista-liberális kormányokat vizsgálva, mint az Orbán-kormányok alatt. A 2010 után egymást követő két parlamenti ciklusban a kormány Brüsszel-ellenes harca többnyire a kommunikációs térben jelent meg, a Bíróságig jutó ügyek tekintetében érdemi módosulást (néhány kirívó esetet leszámítva, lásd: kvótaper) mindez nem eredményezett. A Bíróságig jutó eljárások aránya 2014–2018 között, a 3. Orbán-kormány időszakában volt a legnagyobb (6%), számszerűen viszont 2006 és 2010 között mentek végig a legtöbb alkalommal a kötelezettségszegési eljárások. A fő különbség az eljárások témájában érhető tetten: míg a baloldali kormányok esetében inkább a gazdasági, addig a jobboldali kormányok esetében inkább az igazságügyhöz és az alapvető jogokhoz kapcsolódó ügyek domináltak.

Összességében elmondható, hogy nem tört meg a magyar törvényalkotás európaizációja 2010 után, illetve a kötelezettségszegési eljárások terén sem látunk számbeli ugrást és az eljárás során romlást az együttműködési hajlandóságban. A kötelezettségszegési eljárások terén általánosságban a lengyel kormányokhoz képest a bal- és jobboldali magyar kormányok hozzáállása is jóval konstruktívabbnak mondható (néhány szimbolikus ügyet leszámítva). A visegrádi régió az uniós átlagnál kevésbé hajtja végre az uniós közpolitikai ajánlásokat és gyakrabban kerül összetűzésbe az Európai Bizottsággal, de az egyértelműen látszik, hogy a közpolitikai szintű együttműködés az aktuálpolitikai viszonynál sokszor jóval gördülékenyebb a V4-ek és az EU között. A magyar politika uniós csatlakozás utáni másfél évtizedét áttekintve az pedig világosan látszik, hogy a különböző kormányok uniós attitűdjétől függetlenül az európai uniós kontextushoz való alkalmazkodás azokon a területeken is jelen van, amelyeken ez nem lenne kötelező.

Felhasznált irodalom

- Alcidi, Cincia – Daniel Gros: How to strengthen the European Semester? *CEPS Research Report*, (2017), 15. 1–29. Online: www.ceps.eu/wp-content/uploads/2017/12/RR2017_15_CAandDG_EuropeanSemester.pdf
- Bíró-Nagy András: *Integráció Európába. Közép-európai képviselők az Európai Parlamentben*. Budapest, Gondolat – MTA TK PTI. 2018.



- Boda Zsolt – Sebők Miklós (szerk.): *A magyar közpolitikai napirend – Elméleti alapok, empirikus eredmények*. Budapest, MTA TK PTI, 2018.
- Börzel, Tanja A. – Antoaneta Dimitrova – Frank Schimmelfennig: European Union Enlargement and Integration Capacity: Concepts, Findings, and Policy Implications. *Journal of European Public Policy*, 24. (2017), 2. 157–176. Online: <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1265576>
- Börzel, Tanja A. – Frank Schimmelfennig: Coming together or drifting apart? The EU's political integration capacity in Eastern Europe. *Journal of European Public Policy*, 24. (2017), 2. 278–296. Online: <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1265574>
- Brouard, Sylvain – Olivier Costa – Thomas König (szerk.): *The Europeanization of Domestic Legislatures. The Empirical Implications of the Delors' Myth in Nine Countries*. New York, Springer, 2012.
- Cirtautas, Arista M. – Frank Schimmelfennig: Europeanisation Before and After Accession: Conditionality, Legacies and Compliance. *Europe-Asia Studies*, 62. (2010), 3. 421–441. Online: <https://doi.org/10.1080/09668131003647812>
- Costello, Tim: *Six Years On: Assessing the Impact of Country Specific Recommendations*. Dublin, Institute of International and European Affairs, 2017.
- Európai Bizottság: *Az európai szemeszter céljai* (é. n.). Online: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/european-semester-why-and-how_hu
- Európai Bizottság: *Kötelezettségzegési eljárás* (é. n.). Online: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure_hu
- Ladrech, Robert: Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France. *Journal of Common Market Studies*, 32. (1994), 1. 69–88. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1994.tb00485.x>
- Radaelli, Claudio: The Europeanization of Public Policy. In Kevin Featherstone – Claudio Radaelli (szerk.): *The Politics of Europeanization*. Oxford, Oxford University Press, 2003. 27–56. Online: <https://doi.org/10.1093/0199252092.003.0002>
- Schlipphak, Bernd – Oliver Treib: Playing the Blame Game on Brussels: The Domestic Political Effects of EU Interventions against Democratic Backsliding. *Journal of European Public Policy*, 24. (2017), 3. 352–365. Online: <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1229359>
- Verdun, Amy – Jonathan Zeitlin: Introduction: the European Semester as a new architecture of EU socioeconomic governance in theory and practice. *Journal of European Public Policy*, 25. (2018), 2. 137–148. Online: <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1363807>

