



LUDOVIKA  
EGYETEMI KIADÓ

XXVI. évfolyam (2023)  
1. szám

# EURÓPAI TÜKÖR

ISSN 2560-287X (elektronikus)

# EURÓPAI TUKÖR

EUROPEAN  
MIRROR

*Ez a lapszám a 2024-es magyar EU-elnökségre való felkészülésre tekintettel  
az Európai Uniós Ügyek Minisztériuma és a Nemzeti Közszolgálati Egyetem  
közötti együttműködési megállapodás keretében jelenik meg.*

Európai Tükör  
A Nemzeti Közzolgálati Egyetem tudományos folyóirata

Főszerkesztő: Kecsmár Krisztián

Szerkesztőségi titkár: Pásztor Szabolcs

Szerkesztőség:

Kecsmár Krisztián

Koller Boglárka

Pásztor Szabolcs

Teleki Bálint

A szerkesztőbizottság elnöke: Koller Boglárka

A szerkesztőbizottság tagjai:

Arató Krisztina

Balogh Csaba

Baranyai Gábor

Christian Schweiger

Csehi Zoltán

Fehér Miklós Zoltán

Fóris György

Gazdag Ferenc

Győri Enikő

Halmi Péter

Hegyaljai Mátyás

Jobbágy Zoltán

Kaló József

Karin Liebhart

Ladislav Cabada

Martonyi János

Navracsics Tibor

Nyikos Györgyi

Olga Gyárfásóva

Palánkai Tibor

Pap András László

Papp Tekla

Simonné Gombos Katalin

Somssich Réka

SzecsKay András

Takács Szabolcs

Zupkó Gábor

A szerkesztőség címe: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

A szerkesztőség e-mail-címe: [europaitukor@uni-nke.hu](mailto:europaitukor@uni-nke.hu)

A folyóirat weboldala: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/eumirror>

Megjelenik évente négy alkalommal.

Kiadó: Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Ludovika Egyetemi Kiadó

A kiadásért felel: Deli Gergely rektor

Olvasószerkesztők: Gergely Zsuzsánna, Nagy Judit, Resofszki Ágnes

Műszaki szerkesztő: Fehér Angéla

ISSN 2560-287X (elektronikus)



# Tartalom

## ELŐSZÓ

Praesidens . . . . .	5
----------------------	---

## TANULMÁNYOK

Koller Boglárka: A szubszidiaritás értelmezései és alkalmazásának lehetőségei az Európai Unióban . . . . .	7
Simon Tamás: XIII. Leó öröksége az Európai Unió jogában – A szubszidiaritás elvének eredete és gyakorlata az európai uniós döntéshozatalban. . . . .	23
Budai Péter: A beleértett külső hatáskörök esete – A pragmatizmus története az uniós külkapcsolati jogban . . . . .	47
Bólya Boglárka, Balogh Zsuzsanna Zsófia: A jövő elkezdődött? – Az Európa jövőjéről szóló Konferencia tapasztalatai magyar szemmel. . . . .	65
Gottfried Péter: Az európai integráció lehetséges irányai . . . . .	91
Szent-Iványi István: Nemzetek Európája – Illúziók és realitások . . . . .	99



# Praesidens

Aki látta a *Brian élete* című Monty Python-filmet az sejti, hogy a latin nem egy könnyű holt nyelv. „Romani ite domum” helyesen „Romanes eunt domus”, azaz „Rómaiak, menjetek haza” körüli jelenet méltán a film egyik legjobb pillanatai közé tartozik.

Az elnök, elnöki tisztség latin megfelelője a címben is szereplő *Praesidens*. Etimológiailag két részből áll : „*præ*” (előre menet), illetve a „*de sidens*” (ülés, elöl ülés). Tehát az elnöklés szóból kihallatszik a vezetés, élen állás. Mégis egy passzív és egy aktív alakból áll: ülni és menni (történetesen előre). Menni vagy ülni? Ez itt a hamleti kérdés.

2024. július 1-jén kezdetét veszi a soros magyar uniós elnökség. Rég volt ilyen, azonban mégis egy kicsit *déjà vu* érzés kezd eluralkodni rajtunk. Az Európai Parlament próbálkozása, hogy késleltesse a magyar elnökséget, nem járt sikerrel, mégis ad egy keserű szájját, pedig az elnökség még csak el sem kezdődött. Lehetnek *intermezzók* később is, úgy néz ki, hogy a nyugodt diplomácia kora végleg elszállt felettünk.

Böngészve az Európai Unióról szóló Szerződést (EUSZ) szöveget üthet az olvasó fejében annak 3. cikkének első bekezdése, miszerint „[a]z Unió célja a béke, az általa vallott értékek és népei jólétének előmozdítása”. Meglátásunk szerint minden európai a legmesszebb menőkig tud azonosulni ezzel a céllal és tükön ülve várja annak megvalósulását. Talán a magyar uniós elnökség alatt közelebb kerülünk a deklarált cél tényleges realizálásához, azaz az előre menetelhez.

De más is van az EUSZ-ban, annak Preambuluma világossá teszi, hogy az Unió fejlődésében a szubszidiaritás elvének megfelelően a döntéseket az állampolgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten hozzák meg.

Az *Európai Tükör* természetesen hozzá szeretne járulni mind a magyar uniós elnökség, mind pedig az Unió sikeréhez. 2023/2024-ben 5 különszámmal fogunk jelentkezni különböző tematikákban, amelyből az első, a jelen szám, a szubszidiaritás kérdését járja körül.

Kevés olyan uniós jogi fogalom létezik, amely ilyen kiemelt jelentőségű, és amelyik ugyanakkor ennyire háttérbe lenne szorítva minden szempontból. A hatáskörök pontos betartása és annak védelmére irányuló szerződéses garanciák betartása minden vitán felül kapitális horderejű kérdés. Ez nemcsak a tagállamok érdeke, hanem az egész Unióé és végső soron az állampolgároké is.

Ezt a témát öleli fel a múltat és jelent ötvözve, közlőről vagy távolról Balogh Zsuzsanna Zsófia, Bólya Boglárka, Budai Péter, Gottfried Péter, Koller Boglárka, Simon Tamás és Szent-Iványi István izgalmas és nem kevésbé gondolatébresztő írásaikban.

„Tiszteld a múltat, hogy érthesd a jelent, és munkálkodhass a jövőn.”



*Koller Boglárka*<sup>1</sup>

# A szubszidiaritás értelmezései és alkalmazásának lehetőségei az Európai Unióban

## Interpretations and Possible Applications of Subsidiarity in the European Union

*A szubszidiaritás azt jelenti, hogy egy magasabb szintű társadalmi entitás nem jogosult eldönteni és kezelni azt, amit alacsonyabb szinteken hatékonyabban meg lehet tenni. A szubszidiaritás az egyének és kisebb társadalmi egységek, közösségek szabadsága védelmének záloga, hiszen megakadályozza, hogy a döntések mindig magasabb szinteken szülessenek, így érvényesülése hozzájárulhat ahhoz, hogy egyensúlyban tartsa a társadalom működését. Bár a fogalom tartalmilag, és diszciplinárisan sokkal tágabb értelemben is használatos, e tanulmány az európai, ezen belül is az európai uniós értelmezéshez nyújt keretet. A fogalom európai uniós születése a maastrichti szerződéshez köthető, és azóta tulajdonképpen az eurokrata szakzsargonban változó intenzitással, de állandóan szerepel. A téma aktualitását az említett uniós szerződés hatálybalépésének 30 éves évfordulóján túl, az Európai Unió jövőjéről szóló politikai, jogi és társadalmi diskurzus adja. Az EU jövőjéről szóló vitákban, és javaslatokban ugyanis felerősödtek a szubszidiaritás köré épített javaslatok. A tanulmány a fogalom konceptualizációja után integrációelméleti magyarázatokkal szolgál. Végül az EU jövőjéről szóló vitákban értelmezi a szubszidiaritás fogalmát és alkalmazásának lehetőségeit.*

**Kulcsszavak:** szubszidiaritás, Európai Unió, többszintű kormányzás, az EU jövője

*Subsidiarity means that a higher social entity is not entitled to decide and manage what can be done more effectively at lower levels. Subsidiarity protects the freedom of individuals and smaller social units and communities by preventing decisions from always being taken at higher levels, and can therefore contribute to a balance in society. Although the concept is used in a much broader sense in terms of content and discipline, this study provides a framework for a European interpretation, including*

---

<sup>1</sup> Jean Monnet Chair, tanszékvezető egyetemi tanár, Nemzeti Közszerzői Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Európa-tanulmányok Tanszék, e-mail: [koller.boglarka@uni-nke.hu](mailto:koller.boglarka@uni-nke.hu)



*that of the European Union. The birth of the term in the European Union can be traced back to the Maastricht Treaty, and since then it has in fact been a constant element in Eurocratic jargon. The topicality of the subject, beyond the 30<sup>th</sup> anniversary of the entry into force of the Maastricht Treaty, is the political, legal and social discourse on the future of the European Union. In the debates and proposals on the future of the EU, proposals based around subsidiarity have been intensified. After conceptualisation, this paper provides theoretical interpretations. Finally, it examines the concept of subsidiarity and the possibilities for its application in the debates on the future of the European Union.*

**Keywords:** subsidiarity, European Union, multi-level governance, the future of the EU

## Bevezetés

A szubszidiaritás fogalma nem csak európai, és nem is csak európai uniós kontextusban értelmezhető. A szubszidiaritás azt jelenti, hogy egy magasabb szintű társadalmi entitás nem jogosult eldönteni és kezelni azt, amit alacsonyabb szinten hatékonyabban meg lehet tenni. A szubszidiaritás az egyének és kisebb társadalmi egységek, közösségek szabadsága védelmének záloga, hiszen megakadályozza azt, hogy a döntések mindig a magasabb szinteken szülessenek, így a szubszidiaritás érvényesülése hozzájárulhat ahhoz, hogy egyensúlyban tartsa a társadalom működését. A szubszidiaritás keresztény érték, a katolikus társadalmi gondolkodás központi fogalma, amely ma már számos diszciplínában széles körben értelmezett és kutatott terminus, így a filozófiában, az üzleti és szervezeti tudományokban,<sup>2</sup> valamint a jog- és a politikatudományban is. A szubszidiaritás szintén központi téma az állam szerepéről, a demokráciáról, a kormányzásról és a nemzetközi politikáról szóló vitákban is. És végül a szubszidiaritás az európai integráció egyik legfontosabb alapelve. Jacques Delors a nyolcvanas évek végén tartott bruges-i beszédében úgy vélte, hogy a szubszidiaritás érvényesülése révén válik összeegyeztethetővé a nemzethez való kötődés és az egységes Európa létrehozása.<sup>3</sup> Ebből kiindulva, valóban Európa jövőjének mágikus kulcsaként tekintünk a szubszidiaritásra?

Az Európai Unió tagállamai nemrégiben kijelentették, hogy a szubszidiaritás elve alapján kell az Európai Uniónak a jövőben működni. Az Európa jövőjéről szóló konferencián az Unió vezetői mind egyetértettek abban, hogy „[k]özösen vállaljuk, hogy meghallgatjuk az európaiakat, és lépéseket teszünk a konferencia ajánlái nyomán hatásköreink, valamint az uniós Szerződésekből foglalt szubszidiaritási és arányossági elvek maradéktalan tiszteletben tartása mellett”.<sup>4</sup> Bár e tanulmány a szubszidiaritás fogalmának értelmezésére fókuszál, ezen a ponton szükséges megjegyezni, hogy az európai uniós jogi dokumentumokban a szubszidiaritás az arányosság elvével együtt

<sup>2</sup> OSTROM 1990.

<sup>3</sup> Delors 1989.

<sup>4</sup> Együttes Nyilatkozat 2021.



szerepel, amely utóbbi biztosítja azt, hogy az Unió tevékenysége a szerződésekben rögzítettek túl nem terjedhet.

A szubszidiaritás nem új fogalom, először 1986-ban jelent meg az Európai Unió elsődleges joganyagában, amikor az Egységes Európai Okmány a környezetvédelmi politikához kapcsolódóan utalt rá. A fogalom kodifikációjában azonban a maastrichti szerződés jelentette a mérföldkövet. E szerződés, amely létrehozta az Európai Uniót, és további fejlődésének logikáját évtizedekig meghatározta, 1993-ban lépett hatályba. Vagyis 2023-ban már a szubszidiaritás jogelv európai uniós születésének harmincadik évfordulóját ünnepeljük. A kilencvenes években vált a fogalom az úgynevezett eurokrata szakzsargon sokat emlegetett fogalmává, és azóta is jelen van az Európai Unióról szóló jogi, politikai és tágabb társadalmi diskurzusban.<sup>5</sup>

A maastrichti szerződés aláírásának időszaka bizonyos értelemben sok hasonlóságot mutat jelenkorunkkal. Az 1990-es évek elején is válaszút előtt állt Európa. Hatalmas kihívásokkal nézett szembe a közösség mind a keleti blokk összeomlása, mind belső kihívások miatt. Európának újra kellett alkotnia önmagát, és saját jövőjével kapcsolatban megtalálnia a legjobb scenáriót. A kilencvenes években az európai egységről alkotott elképzelések két fő kihívás köré szerveződtek. Egyrészt terítéken volt a gazdasági és monetáris unió létrehozása, valamint a politikai unió megalkotása is. Mindkettő nagyon érzékeny kérdés volt a tagállamok szuverenitása szempontjából, ezért két külön kormányközi konferenciát (IGC) hívtak össze a megtárgyalásukra. Hamar kiderült azonban, hogy az európai és a nemzeti döntéshozók eltérő véleményen voltak a politikai unió természetéről, és abban sem tudtak könnyen megegyezni, hogyan valósítsák meg a gazdasági és monetáris uniót. A létrejött szerződés kompromisszumos megoldás volt, a nemzetek feletti és a kormányközi logikát együttesen megjelenítve. Bár számos támogatója akadt ennek a megoldásnak, néhány tagállam a pilléres modellben is szuverenitást veszélyeztető elemeket látott, ezért ellenezte azt. Németország például ragaszkodott ahhoz, hogy a szubszidiaritás szerepeljen a szerződés szövegében, gátat szabva ezzel a nem kívánt föderalizációnak. De már a kilencvenes években is létezett egy ettől eltérő értelmezés. Az európai integráció továbbfejlődésének biztosítékaként is tekintettek rá, amely biztosíthatja, hogy a döntések a megfelelő szinteken szülessenek. Az Európai Bizottság akkori elnöke, Delors úgy vélte, hogy tulajdonképpen a szubszidiaritást egy nemzetállamokból álló és föderatív Unióvá fejlődő egységben érdemes értelmezni.

Ma már tudjuk, hogy az Európai Unió nem vált föderális entitássá, de a kilencvenes évek óta nem csupán a gazdasági integrációban, de egyéb szakpolitikai területeken is magas integráltságú, regionális egységgé fejlődött. Harminc évvel a maastrichti szerződés után, 2023-ban az Európai Unió ismét válaszút előtt áll. Többes gyökérzetű, immár permanens válsággal, gazdasági, intézményi, politikai, legitimitási és bizalmi válsággal küzd, és a közelmúltban átélt egy százezrek életét követelő világvárványt, és az integráció történetében eddig példa nélküli, a szomszédban dúló háborúval és annak minden negatív hatásával szembesül. A válságmenedzsment időszakában az Unió a saját hatékonyságát is folyamatosan teszteli. Ezért is van az, hogy az önértelmezéséhez kapcsolt kérdések egyre többször kerülnek előtérbe. Milyen szerepet fog játszani az Európai

<sup>5</sup> MARQUARDT 1994: 617.



Unió a jövőben? Képes lesz-e hatékonyan kezelni a növekvő számú belső és külső kihívásokat? Több vagy kevesebb uniós szintű döntésre van-e szükség? Hogyan kerülnek közelebb az uniós polgárok a döntésekhez, és hogyan lehet őket jobban bevonni a saját jövőjük alakításába? Az EU egy központositottabb politikai unió felé tart, vagy inkább a tagállamok, esetleg a régiókkal, helyi közösségekkel együtt irányított közössége felé? Maastricht idején is felmerültek ezek a kérdések, és ma is gyakran feltesszük őket. Lehet-e úgy tekinteni a szubszidiaritásra, mint olyan fogalomra, amely képes áthidalni az EU jelenlegi és jövőbeli szervezetével kapcsolatos ellentétes megközelítéseket?

## Konceptualizáció

Bár a politikai integráció és politikai unió megteremtésének hosszú távú célja jelen volt az európai integráció ötvenes évekbeli indulásától fogva, az integráció egyes fokozatait, először a gazdasági integráció lépéseit, így a vámuniót, a közös piacot, majd az egységes belső piacot fokozatosan valósította meg az Európai Közösség.<sup>6</sup> A hetvenes évekig azonban az integráció politikai komponense és a polgárok részvételére épülő közösség kevesebb figyelmet kapott. Leo Tindemans belga miniszterelnök volt az első, aki egy átfogó jelentésében<sup>7</sup> a szubszidiaritás fontosságát hangsúlyozta, az európai integráció túlzott terjeszkedésének ellenőrzése érdekében.<sup>8</sup> Nem véletlen, hogy az európai identitás és a polgárok közvetlen kapcsolata megteremtésének szükségessége először ebben a jelentésben szerepelt.<sup>9</sup> Bár az 1987-es Egységes Európai Okmány tartalmazott hivatkozást a szubszidiaritás koncepciójára a környezetvédelmi politika területén, a maastrichti szerződés jelentette a mérföldkövet a fogalom kodifikációjában.<sup>10</sup>

A Jean Monnet ötletére építő Schuman-terv az európai integráció felépítésében a funkcionalista megközelítést kódolta. Az elképzelés az volt, hogy a szektorális területen kialakított együttműködés fokozatosan kapcsolja össze a tagállamokat, kiterjesztve együttműködésüket új területekre, különösen a gazdasági integráció vonatkozásában.<sup>11</sup> Ennek megfelelően az európai integráció először technokrata útvonalat választott az ESZAK létrehozásával.<sup>12</sup> Teret engedve az úgynevezett spill over folyamatoknak, szisztematikusan haladt előre a mélyebb gazdasági integráció megvalósításában. Kezdetben az integráció tehát messze volt a politikától és az európai polgároktól: az úgynevezett „permisszív konszenzuson”<sup>13</sup> alapult. Az alapító atyák ugyanis úgy vélték, hogy e megengedő konszenzus biztosíthatja a hosszú távú fennmaradását.

A helyzet az 1990-es években külső körülmények, különösen a bipoláris struktúra összeomlása, a kelet-közép-európai rendszerváltások és belső kihívások, így a gazdasági és monetáris unió elindítása, valamint az Európai Unió létrehozása miatt megváltozott.

<sup>6</sup> BALASSA 1961.

<sup>7</sup> TINDEMANS 1976.

<sup>8</sup> MARQUARDT 1994: 620.

<sup>9</sup> TINDEMANS 1976.

<sup>10</sup> Egységes Európai Okmány 1987.

<sup>11</sup> European Union [é. n.].

<sup>12</sup> Európai Szén- és Acélközösség.

<sup>13</sup> HOOGHE-MARKS 2009.



Ezzel párhuzamosan, a kilencvenes évektől az integráció politikai jellege megerősödött,<sup>14</sup> a korábbi „megengedő konszenzust” (*permissive consensus*) „a korlátozó vita” (*constraining dissensus*) időszaka váltotta fel.<sup>15</sup> Egyre több politikai kérdés került ki a technokrata intézményrendszerből a politikai arénába és jelent meg a politikai diskurzusban. Az európai kérdések a polgárok közötti kommunikációban is megjelentek. E vélemények azonban nem voltak szükségszerűen támogatók. Az euroszkeptícizmus jelensége először a kilencvenes években, azóta pedig különböző változatokban és változó intenzitással a mai napig jelen van az Európai Unió jövőjéről szóló vitákban.

A maastrichti szerződés a következőképpen deklarálta a szubszidiaritást:

„Azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, a szubszidiaritás elvének megfelelően a Közösség csak akkor és annyiban jár el, amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani, és ezért a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt azok közösségi szinten jobban megvalósíthatók. A Közösség intézkedései nem léphetik túl az e szerződés célkitűzéseinek eléréséhez szükséges mértéket.”<sup>16</sup>

Bár mérőföldkőnek tekinthető, a maastrichti szerződés nem nyújtott világos iránymutatást a szubszidiaritás elvének alkalmazásához. A szerződés ratifikációjával kapcsolatos problémák következtében azonban a fogalom egyre gyakrabban szerepelt politikai vitákban, és e vitákban „a nemzeti identitás védelmében vívott csatában használt frontvonalbeli fegyverré vált”.<sup>17</sup> Sajnálatos módon ez azt eredményezte, hogy a szubszidiaritás szűkített, leegyszerűsített értelmezésben jelent meg, ami leginkább a tagállamok és az Unió kettős hatásköri viszonyára utalt, és kizárta a regionális és helyi szereplők értelmezését, és érdekeik, részvételi igényeik szélesebb körű figyelembevételét. John Major 1993-as beszéde ezt az értelmezést tükrözte: „Vegyük például a szubszidiaritást, amit én nemzeti előnynek nevezek. A szubszidiaritás az európai jogban rögzíti azt az elvet, hogy a Közösségnek nem szabad olyat tennie, amit a tagállamok jobban meg tudnak tenni maguk is.”<sup>18</sup>

Maastricht után, valamennyi új szerződésben megjelent a fogalom. Az amszterdami szerződéshez rendelt jegyzőkönyv iránymutatást tartalmazott a szubszidiaritás és arányosság elveivel kapcsolatban,<sup>19</sup> és a szubszidiaritás alkalmazása kötelezővé vált. Míg a politikai vezetők továbbra is hasznos elvként tekintettek a szubszidiaritásra az Unió túlzott terjeszkedésének megakadályozásához, annak jogi kodifikációja és ezzel a fogalom finomítása és alakítása tovább folytatódott. A lisszaboni szerződés, amelyet 2007-ben írtak alá és 2009-ben lépett hatályba, szintén deklarálta a szubszidiaritást, újabb mérőföldkővet jelentve.<sup>20</sup> A 3b. cikk (3) bekezdése szerint:

<sup>14</sup> ARATÓ–KOLLER 2019: 42.

<sup>15</sup> HOOGHE–MARKS 2009.

<sup>16</sup> Az Európai Unióról szóló szerződés 3b. cikk.

<sup>17</sup> MARQUARDT 1994: 627–628.

<sup>18</sup> MAJOR 1993.

<sup>19</sup> Szubszidiaritás Jegyzőkönyv 1997.

<sup>20</sup> ARRIBAS–BOURDIN 2012: 13–17.



„A szubszidiaritás elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók.”<sup>21</sup>

Mindezekhez kapcsolódóan, az arányosság elvének megfelelően az Európai Unió a szerződésekben meghatározott célokon túl sem terjeszkedhet, még akkor sem, ha ez hatékonyabb megoldást eredményezne.

A tagállami szint mellett a regionális és helyi szintek mint lehetséges döntéshozatali szintek deklarálása jelentős előrelépés a fogalom tartalmának kiterjesztésében. Ezzel a szubszidiaritás fogalma inkluzívabbá vált, és már nem csak a tagállamok és az Európai Unió kettősségében értelmezhető.<sup>22</sup> A szubszidiaritás elvének alkalmazásáról a lisszaboni szerződéshez csatolt jegyzőkönyv rendelkezik. A lisszaboni szerződés a nemzeti parlamentek szerepét is megerősítette a jogalkotási folyamatban azáltal, hogy előzetes és utólagos ellenőrzési jogosultságokat is deklarált számukra. Az úgynevezett korai figyelmeztető mechanizmus alapján a nemzeti parlamenteknek előzetesen lehetősége van az uniós jogalkotás-tervezetet a szubszidiaritás elvének való megfelelés szempontjából megvizsgálni. Utólagosan pedig a már kihirdetett jogalkotási aktus ellen is lehetőségük van szubszidiaritáskeresetet benyújtani.<sup>23</sup>

A lisszaboni szerződés tehát lehetővé tette a nemzeti parlamentek és az Európai Unió Bírósága szerepének megerősítését a szubszidiaritás elve betartásának ellenőrzésében. Továbbá a szerződés lehetőséget teremtett arra, hogy a regionális parlamentek és a Régiók Bizottsága is részt vehessenek egy korai figyelmeztető mechanizmusban.

## Elméleti magyarázatok

A szubszidiaritás értelmezése nagymértékben attól függ, hogy mit gondolunk az európai integráció jellegéről. Az Európai Uniót nem könnyű értelmezni, hiszen egy „Beazonosítatlan” Politikai Tárgy,<sup>24</sup> egy sui generis<sup>25</sup> politikai rendszer, jelenleg 27 tagállammal, több mint négyemillió négyzetkilométer területtel és mintegy 450 millió lakossal. Se nem állam, se nem nemzetközi szervezet. Az EU sajátos jellegének egyik fontos jellemzője a politikai rendszer állandó változása.<sup>26</sup> Az új bővítések<sup>27</sup> és az Egyesült Királyság távozása miatt is elmondható, hogy a tagállamok száma, a földrajzi határok, a szakpolitikák, az intézményrendszer és a döntéshozatali folyamatok folyamatosan változnak

<sup>21</sup> Lisszaboni szerződés 3b. cikk (3) bekezdés.

<sup>22</sup> ARRIBAS–BOURDIN 2012.

<sup>23</sup> A szubszidiaritás elve érvényesülésének uniós és hazai szabályozása: [www.parlament.hu/szubszidiaritast-vizsgalat](http://www.parlament.hu/szubszidiaritast-vizsgalat)

<sup>24</sup> DELORS 1985.

<sup>25</sup> A sui generis latin kifejezés azt jelenti, hogy egyedülálló, sajátos, önmagában értelmezhető. Ez széles körben használt kifejezés az EU politikai rendszerének leírására.

<sup>26</sup> ARATÓ–KOLLER 2019: 38–39.

<sup>27</sup> 1973-ban, 1981-ben, 1986-ban, 1995-ben, 2004-ben, 2007-ben és 2013-ban.



az idő múlásával. Az integrációs folyamat hat nyugat-európai tagországgal kezdődött és átalakult 27 tagállamú Unióvá, amely északi, déli, közép- és kelet-európai országokat is magában foglal. Az európai integráció intézményeinek szerepében is jelentős változások történtek. Például az Európai Parlament a konzultatív intézményi szerepből társjogalkotóvá vált. Az európai integráció indulásakor a Tanácsnak nem volt kötelessége figyelembe venni az EP véleményét. Most már gyakorlatilag nincs jogalkotás az EP jóváhagyása nélkül. A tagállamok kormányait képviselő Tanács esetében, amely eredetileg az egyetlen döntéshozó volt, az eredeti konszenzuson alapuló eljárást egyre több szakpolitikai területen váltotta fel a minősített többségi szavazás. A Régiók Bizottsága, egy, az Európai Unióhoz tartozó konzultatív intézmény, az 1990-es években kezdte meg működését, és azóta fontos konzultatív testületté vált, amely a regionális és helyi érdekeket képviseli és csatornázza be a döntéshozatali folyamatba. A szubszidiaritás szempontjából az Uniót egy összetett, *sui generis* politikai rendszernek kell tekinteni, amelyben megvalósul a tagállamok részleges szuverenitásátruházása az uniós intézmények számára.

Az európai integráció elméletei<sup>28</sup> többféleképpen értelmezik ezt az egyedi politikai rendszert. Néhányan arra összpontosítanak, hogy leírják az integrációs folyamatot, mások inkább az integráció végső kimenetére összpontosítanak, megint mások csak a rendszer bonyolultságának természetét írják le.<sup>29</sup> A második világháború után, az európai integráció ötletének születése idején a föderalizmus volt az uralkodó gondolat az európai integráció megalapítása mögött,<sup>30</sup> kiemelve az európai államszövetség létrehozásának lehetőségét. A funkcionalizmus és a neofunkcionalizmus<sup>31</sup> volt a mögöttes ideológia az Európai Szén- és Acélközösség létrehozásában, valamint az úgynevezett Monnet-módszerben – amely a szuverenitás átadását jelentette a közös európai intézményeknek – az 1950-es években. A szupranacionalizmus és a fokozatosan mélyülő integráció, amely egyre több új szakpolitikai területre terjed ki, az Európai Gazdasági Közösség (EGK) létrehozásának idején az európai egységfolyamat központi logikája volt. Ezt követően, főként Charles de Gaulle francia elnök hatására, az 1960-as években a kormányköziség<sup>32</sup> megközelítése került előtérbe, amely elmélet hangsúlyozza a nemzetállamok elsődlegességét a szakpolitikák meghatározásában és az egységfolyamat további fejlődésében.<sup>33</sup> Az 1980-as és 1990-es évekig az európai integráció értelmezése a „nagy elméletek” nevű keretrendszeren belül zajlott,<sup>34</sup> amelyek annak vagy a szupranacionális, vagy a kormányközi jellegét hangsúlyozták.<sup>35</sup>

Az 1980-as évek és az Európai Unió születése Maastrichtban új elméleti magyarázatok megfogalmazásához vezetett.<sup>36</sup> Mindegyikük politikatudományi alapokon magyarázta az európai integráció megváltozott természetét és fejlődésének új irányait.

<sup>28</sup> ARATÓ-KOLLER 2023: 15–30.

<sup>29</sup> WIENER-BÖRZEL-RISSE 2019.

<sup>30</sup> SPINELLI 1972; BURGESS 2006.

<sup>31</sup> HAAS 1958; Lindberg 1963; SCHMITTER 2004: 45–74.

<sup>32</sup> DE GAULLE 1971.

<sup>33</sup> HOFFMAN 1966: 862–915; TAYLOR 1982: 741–766; MORAVCSIK 1993: 473–524; 1998.

<sup>34</sup> ARATÓ-KOLLER 2023: 15–30.

<sup>35</sup> HOOGHE-MARKS 2019: 1113–1133.

<sup>36</sup> ROSAMOND 2000.



Az új elméletek már nem feltételezték az Európai Unió és tagállamai kettős és kollektív dinamikáját, hanem sokkal differenciáltabb politikai struktúrát tártak fel, amelyben számos szereplő, köztük regionális és helyi hatóságok is részt vesznek.

Azok között az elméletek között, amelyek ebben az időszakban születtek, a többszintű kormányzás (MLG) elméleti modell már tartalmazta a szubszidiaritás elvét. Az MLG-elméletek fókuszja más, mint az integráció úgynevezett nagy elméletei.<sup>37</sup> Az MLG-elméletek az EU kormányzásának különböző szintjeit, azaz a tagállamokon és az uniós intézményeken túli, regionális és helyi szereplőket is azonosítják. Ezért az MLG-elméletek képesek leírni az EU kormányzásának működését, ahol a szubnacionális szereplők is kulcsfontosságú szerepet játszanak az Európai Unió szakpolitikai folyamataiban.<sup>38</sup>

Az intézményi elméletek hozzájárulhatnak a szubszidiaritás korlátainak és dinamikájának megértéséhez azzal, hogy rávilágítanak arra, hogy uniós intézmények nemcsak reaktív és végrehajtó szerepet játszanak, hanem cselekvő alakítói is az integrációs folyamatnak.<sup>39</sup> Például az intézményi elméletek magyarázhatják, hogy az Európai Bizottság mint a jogalkotás elsődleges kezdeményezője néhány esetben érdekelt, máskor ellenérdekelt is lehet a szubszidiaritás végrehajtásában.

Végül, a differenciált integráció kortárs elmélete további magyarázattal szolgálhat a szubszidiaritás jellegének értelmezéséhez azzal, hogy az európai integrációt „egymásra rétegződő együttműködő klubokként” írja le, ahol a „klubtagság” meghatározza az integráció különböző szintjeit.<sup>40</sup> Például Magyarország teljes jogú tagja az Európai Uniónak és a schengeni térségnek, de nincs benne az euróövezetben. Norvégia nem az EU tagja, de része az Európai Gazdasági Térségnek és a schengeni együttműködésnek. Ez azt jelenti, hogy az Európai Unió már nem egységes, hanem differenciált politikai rendszer, ahol különböző kormányzati szinteken számos szereplő található, és ahol a tagállamok dönthetnek arról, hogy távol maradnak vagy csatlakoznak egy adott együttműködéshez. Ebben a modellben a szubszidiaritás új dinamikát és kiterjesztett értelmezést kap.

## A szubszidiaritás az EU jövőjéről szóló diskurzusban

A szubszidiaritás értelmezésének legizgalmasabb területe a közelmúltban az Európai Unió jövőjéről szóló vitákhoz kapcsolódik. Az Európai Unió immár több mint másfél évtizede tartó, permanens, többszintű válságban van, amelynek súlyossága és a válságterületek együttes jelentkezése miatt nem hasonlítható a korábbi válságokhoz. Az elmúlt másfél évtizedet a globális gazdasági és pénzügyi válság, a szuverén adósságválság, az intézményi és politikai válság, a brexit, a legitimitási válság, az értékválság, a demográfiai válság, valamint a Covid-19-járvány okozta egészségügyi, gazdasági és energiaválság jellemezte. Közben Európa megváltozott globális és geopolitikai térben cselekszik. 2022. február 24-én, Oroszország Ukrajna elleni agressziójával háború

<sup>37</sup> MARKS 1993: 391–410; HOOGHE–MARKS 2020; KAISER 2014: 53–60; BACHE–FLINDERS 2015.

<sup>38</sup> MARKS 1993: 391–410; HOOGHE–MARKS 2020; KAISER 2014: 53–60; BACHE–FLINDERS 2015.

<sup>39</sup> BULMER 1993: 351–380.

<sup>40</sup> STUBB 1996: 283–295; DE NEVE 2007: 503–521; DYSON–SEPOS 2010; LEUFFEN–RITTBERGER–SCHIMMELFENNIG 2012; KOLLER 2012; 2019.



robbant ki Európa földrajzi területén. A válságok mindig sürgetik a jövőről való gondolkodást, különösen akkor, amikor a túlélés a tét.

A tagállamok és az EU döntéshozói, a regionális és helyi képviselők, valamint az EU polgárai mind válaszokat keresnek arra a kérdésre, hogy az Európai Unió milyen szerepet fog játszani a jövőben, és képes lesz-e megbirkózni a növekvő belső és külső kihívásokkal és válságjelenségekkel. Milyen intézményi és politikai struktúra kellene ahhoz, hogy hatékony választ lehessen nyújtani a válságjelenségekre, figyelembe véve a tagállamok, a regionális és helyi közösségek, valamint az Unió egészének érdekeit?<sup>41</sup>

A szubszidiaritás rendszeresen visszatérő téma az Európai Unió jövőjéről szóló vitákban. Jean-Claude Juncker Bizottságának 2017-es fehér könyve öt lehetséges forgatókönyvet tartalmazott az EU jövőbeli fejlődésére vonatkozóan, és jelentős hivatkozásokat tett a szubszidiaritásra. A 4. forgatókönyv, „Kevesebbet hatékonyabban”, azt jelentette, hogy az EU kivonulna bizonyos szakpolitikai területekről, ahol tevékenysége nem kevésbé hatékony. E forgatókönyv szerint a szuverenitás átadása nemcsak egy irányba lehetséges: a tagállamok szintjéről az uniós intézmények felé, hanem a szuverenitás vissza is térhet a tagállamokhoz, és továbbgondolva regionális és helyi szintekhez, ha a kérdést alacsonyabb szinten jobban lehet kezelni.<sup>42</sup> Habár a Fehér könyv nem kötelező érvényű dokumentum, fontos referenciaként szolgál a döntéshozók számára különböző hatósági szinteken, amikor az integráció lehetséges jövőbeli útjait fontolóra veszik.

A korábbi bizottsági elnök, Juncker a szubszidiaritás kulcsszerepét hangsúlyozta az Unió jövőbeli fejlődésében, és egy munkacsoportot hozott létre annak tisztázására, hogyan indíthat el az Európai Unió új munkamódszert a szubszidiaritás és arányosság elveinek hatékonyabb érvényesülése érdekében. A munkacsoport fontos küldetése volt a korábban említett többszintű kormányzás elméletének gyakorlati megvalósítása. Rámutattak arra, hogy nemcsak az Európai Unió és a 27 tagállam viszonyát kell figyelembe venni, hanem sokkal több érdekelt fél viszonyát, akik mind részt vesznek a szakpolitikai eredmények elérésében, ugyanakkor azonban egyéni aspirációk és célok követése is vezérli őket, mivel különféle érdekeik és nézeteik is vannak. A jelentés úgy fogalmaz: „Ma van 41 nemzeti parlamenti kamaránk, 74 regionális jogalkotói közgyűlésünk, 280 régiónk és 80 000 helyi önkormányzatunk. Ezek mind közvetlenül vesznek részt a helyi uniós politikákban. Aggályaitak és gyakorlati tapasztalataikat szisztematikusabb módon kell meghallgatni, ha olyan politikákat akarunk, amelyek működnek, ugyanakkor pedig tiszteletben tartják nemzeteink, régióink és településeink jellegét és identitását.”<sup>43</sup>

A munkacsoport munkájának eredménye egy úgynevezett értékelő táblázat (Model Grid), sajátos ellenőrző lista kidolgozása volt, amelyet az EU jogalkotási folyamatában lehet használni a szubszidiaritás elve betartásának vizsgálatára. Megállapodtak egy többéves programban, amely elősegítené az EU tevékenységeinek újraegyensúlyozását néhány területen, és megerősítették, hogy szerződésmódosítás esetén a nemzeti parlamenteknek több időt kellene kapniuk az EU-s jogszabálytervezetek felülvizsgálatához.

<sup>41</sup> KOLLER 2021.

<sup>42</sup> European Commission 2017.

<sup>43</sup> Európai Bizottság 2018, 32.





Ajánlasként fogalmazták meg azt, hogy az EU-intézmények ne mindig új jogszabályok kezdeményezéséhez forduljanak, hanem a már meglévő uniós jogszabályok adta lehetőség kiaknázását is támogassák. Ez egy teljesen új irány lenne az EU jövőbeli fejlődésében, és eltérne az Európai Unió intézményi jellegétől, ahol – főként az Európai Bizottság aktivizmusa miatt – az EU mindig új jogszabályok kezdeményezésével válaszolt az új kihívásokra.<sup>44</sup>

Ha ezeket a javaslatokat távolabbról nézzük, láthatjuk, hogy valójában összekapcsolják a szubszidiaritás elvének betartását és az európai integráció régi és soha meg nem valósult kívánságát, hogy demokratikus követelményeknek megfelelően működjön. Éppen úgy, mint a maastrichti szerződésben, ez a cél is kiemelkedik újra az EU jövőjéről szóló elképzelésekből. A 1990-es évekig az Európai Unió demokratikus deficitje nem volt téma. Az Európai Közösség és szabályozási tevékenységei a gazdasági integráció területén nem vetettek fel komoly demokratikus aggodalmakat vagy legitimitási problémákat. Azonban a maastrichti szerződés, amely létrehozta az Európai Uniót és politikai rendszerre alakította a korábbi Európai Közösséget, lényegesen kibővítette a közös politikák területét. Így az Európai Unió egyre fontosabbá vált, és elkezdte befolyásolni a polgárok mindennapi életét. Ekkor vált láthatóvá az Unió demokratikus deficitje.<sup>45</sup> A kutatók két szempontból azonosítják ezt a jelenséget. Egyrészt azt állítják, hogy az Európai Unió kevés lehetőséget biztosít az európai polgároknak a jogalkotás és a döntéshozatal tekintetében. Másrészt az Európai Unió intézményi struktúrája, ahol a hatalmi ágak szétválasztása csak korlátozott mértékben érvényesül, nem teszi lehetővé a demokratikus működést, így a politikai rendszer demokratikus jellemzői elégtelenek mind a polgár és az intézményi rendszer közötti viszonyban, mind az intézmények struktúrájában.<sup>46</sup> Habár harminc év telt el Maastricht óta, ebben a két kérdésben nincs valódi előrelépés, és a demokratikus deficit továbbra is akadály a további uniós fejlődés előtt.

A szubszidiaritás elvének betartása ezért egy ígéret a jövőbeni demokratikusabb Európai Unióra. Egyrészt, ha valóban elmozdulás történik a helyi, regionális és civil szereplők és érdekelt felek hatékonyabb részvételének irányába az európai kormányzásban, az EU közelebb kerülhet polgáraihoz, ami hosszú ideje vágyott álom Európában. Másrészt, ha az Európai Unió és intézményei képesek jobban integrálni a helyi és regionális érdekeket és érveket, valamint a demokratikusan megválasztott regionális és nemzeti parlamentek véleményét a döntéshozatalba, az Unió politikai rendszere jelentős lépést tehet egy valódi részvételi demokrácia megvalósításának irányába. A szubszidiaritás végrehajtása pontosan ezeknek a céloknak az elérését ígéri.

Az utóbbi időkben előtérbe került a szubszidiaritás egy másik dimenziója is, nevezetesen a polgárok erőteljesebb részvétele az európai jövő alakításában. Emmanuel Macron francia elnök volt az, aki 2019-ben felvetette az ötletet egy Európa jövőjéről szóló konferencia életre hívására.<sup>47</sup> Később az Európai Bizottság elnöke, Ursula von der Leyen is támogatta az ötletet.<sup>48</sup>

<sup>44</sup> Európai Bizottság 2018.

<sup>45</sup> WEILER–HALTERN–MAYER 1995: 4–39; MORAVCSIK 2008; MAJONE 2014: 1216–1223.

<sup>46</sup> ARATÓ–KOLLER 2019: 199.

<sup>47</sup> MACRON 2019.

<sup>48</sup> European Commission 2019.



A konferencia végső jelentése 49 javaslatot tartalmazott, amelyek közül a 40. javaslat a szubszidiaritásról szólt. A dokumentum kijelenti: „Az aktív szubszidiaritás és a többszintű kormányzás kulcsfontosságúak és alapvetőek az EU működése és demokratikus elszámoltathatósága szempontjából.”<sup>49</sup> Más szavakkal, a polgárok itt azon az állásponton voltak, hogy a demokrácia követelményeinek megfelelően a demokratikusan működő többszintű kormányzás csak a szubszidiaritás elvének teljes körű alkalmazásával valósítható meg. Javaslatként fogalmazták meg azt is, hogy a nemzeti és regionális parlamenteknek valódi szereplőkké kell válniuk az Unió jogalkotási folyamatában.<sup>50</sup>

A dokumentum további javaslatokat is tartalmazott a regionális szintű képviselet javítására: „Reformáljuk meg a Régiók Bizottságát annak érdekében, hogy megfelelő csatornákat teremtsünk a párbeszédre a régiók, valamint a városok és települések számára, és adjunk nekik kiemelt szerepet az intézményi architektúrában, ha területi ügyekről van szó.” A szubszidiaritás betartásának további fontos eleme annak egyértelmű és világos meghatározása és tisztázása, hogy mit jelent a fogalom a gyakorlatban: „A közös megállapodáson alapuló szubszidiaritás fogalom következetes használata minden uniós intézmény számára hozzájárulhat ahhoz, hogy tisztázódjon, hogy a döntéseket az európai, a nemzeti vagy a regionális szinten kell-e meghozni.”<sup>51</sup> Végül, de nem utolsósorban, a jogalkotási folyamat érdekeltjei között a civil társadalom szervezeteit is kiemeli a jelentés. Érdekes módon, bár a szerződésmódosítás és -felülvizsgálat nem volt része a konferencia küldetésének, a szubszidiaritásra vonatkozó javaslatban a dokumentum említést tett egy új európai konvent elindításának a lehetőségéről.<sup>52</sup> Összegezve, a dokumentum egyértelműen mutatja, hogy az európai polgárok a szubszidiaritást az Európai Unió demokratikus működésének fontos előfeltételeként azonosították. A közvéleménykutatások azt is igazolják, hogy az európai uniós polgárok a többszintű kormányzási struktúrában bíznak a legjobban, ahol a helyi, regionális, nemzeti és európai uniós szintek együttműködése valósul meg.<sup>53</sup> Következésképpen, már nem célszerű csak a tagállamok és az Európai Unió kettősségének keretében gondolkodni. A helyi és regionális hatóságok részei az európai kormányzásnak, amely most már többszintű struktúra.

## Összegzés

A szubszidiaritás fogalma harminc éve jelen van az európai integráció továbbfejlesztésével kapcsolatos diskurzusokban. A maastrichti szerződés idején politikai és jogi koncepcióként született, amely innovatív, de nem egyértelműen definiált tartalommal bírt. A szubszidiaritás azóta jogilag kötelező érvényű alapelvvé vált, de annak ellenére, hogy jelentése szerződés szerint rögzített, további tisztázásra van szükség a fogalom tartalmának tekintetében. Politikai értelemben a fogalom gyakran leegyszerűsített, szűkített értelemben használatos, amelyet az európai integráció túlzott kiterjesztésének

<sup>49</sup> European Parliament 2022: 84.

<sup>50</sup> European Parliament 2022: 84.

<sup>51</sup> European Parliament 2022: 84.

<sup>52</sup> European Parliament 2022: 84.

<sup>53</sup> Lásd: <https://cor.europa.eu/en/our-work/Pages/EURegionalBarometer-2020.aspx>



megakadályozására használnak fel. Végül pedig az állampolgárok egyre inkább az Európai Unióban hatékonyabb szubszidiaritás végrehajtását sürgetik. A szubszidiaritás jelen van a jövővel kapcsolatos vitákban. A közvélemény-kutatások eredményei is alátámasztják azt a megállapítást, hogy az Európai Unió többszintű kormányzási rendszere nem működhet a szubszidiaritás elvének maradéktalan érvényesülése nélkül. A szubszidiaritás elve megmentheti az Európai Uniót attól, hogy fel kelljen adnia korábbi eredményeit. A különböző döntéshozatali szinteket jobban bevonva egy többszintű kormányzási rendszerbe, az európai uniós polgárokat is megnyerheti az európai projekt további működtetéséhez és az európai integráció jövőbeli fennmaradásához.

## Irodalomjegyzék

- ARATÓ Krisztina – KOLLER Boglárka (2023): *Európa utazása. Integrációtörténet*. Budapest: Gondolat.
- ARATÓ Krisztina – KOLLER Boglárka szerk. (2019): *Az Európai Unió politikai rendszere*. Budapest: Dialóg Campus.
- ARATÓ Krisztina (2019): Integrációelméletek (történelmi perspektívában). In KOLLER Boglárka – ARATÓ Krisztina (szerk.): *Az Európai Unió politikai rendszere*. Budapest: Dialóg Campus, 185–197.
- ARRIBAS, G. Vara – BOURDIN, Delphine (2012): What Does the Lisbon Treaty change regarding subsidiarity within the EU institutional framework? *Eipascope*, 2, 13–17.
- Az Európai Unióról szóló szerződés. OJC 191, 29.7.1992. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT>
- BACHE, Ian – FLINDERS, Matthew V. (2015): *Multi-level Governance: Essential Readings*. Cheltenham: Edward Elgar. Online: <https://doi.org/10.4337/9781784716240>
- BALASSA Béla (1961): *The Theory of Economic Integration*. Homewood, Illinois: Irwin.
- BULMER, Simon J. (1993): The Governance of the European Union: A New Institutionalist Approach. *Journal of Public Policy*, 13(4), 351–380. Online: <https://doi.org/10.1017/S0143814X0000115X>
- BURGESS, Michael (2006): *Comparative Federalism. Theory and Practice*. London and New York: Routledge.
- European Parliament (2022): *Conference on the Future of Europe. Report on the Final Outcome*. Online: <https://doi.org/10.2860/637445>
- Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (Treaty of Lisbon). 2016. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=EN>
- DE NEVE, Jan-Emmanuel (2007): The European Union? How Differentiated Integration is Reshaping the EU? *Journal of European Integration*, 29(4), 503–521. Online: <https://doi.org/10.1080/07036330701502498>
- DE GAULLE, Charles (1971): A Concert of European States. In NELSEN, Brent F. – STUBB, Alexander (szerk.): *The European Union*. London: Palgrave Macmillan.



- DELORS, Jacques (1985): *Speech at the first Intergovernmental Conference (IGC), Luxembourg, 9 September 1985*. Bulletin of the European Communities, September 1985. Online: [www.cvce.eu/content/publication/2001/10/19/423d6913-b4e2-4395-9157-fe70b3ca8521/publishable\\_en.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/2001/10/19/423d6913-b4e2-4395-9157-fe70b3ca8521/publishable_en.pdf)
- DELORS, Jacques (1989): *Address given at the College of Europe in Bruges, October 17, 1989*. Online: [www.cvce.eu/content/publication/2002/12/19/5bbb1452-92c7-474b-a7cf-a2d281898295/publishable\\_en.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/2002/12/19/5bbb1452-92c7-474b-a7cf-a2d281898295/publishable_en.pdf)
- DYSON, Kenneth – SEPOS, Angelos (2010): *Which Europe? The Politics of Differentiated Integration*. London: Palgrave Macmillan. Online: <https://doi.org/10.1057/9780230289529>
- Egységes Európai Okmány (1987). Online: [www.europarl.europa.eu/about-parliament/hu/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/single-european-act](http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/hu/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/single-european-act)
- Európai Bizottság (é. n.): *Együttes nyilatkozat az Európa jövőjéről szóló konferenciáról. 2021. A polgárok szerepvállalásának növelése a demokráciáért – Egy reziliensebb Európa megteremtése*. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6796-2021-INIT/en/pdf>
- Európai Bizottság (2018): *Jelentés a szubszidiaritással, az arányossággal és a „kevesebbet hatékonyabban” megközelítéssel foglalkozó munkacsoporttól*. Online: <https://doi.org/10.2792/874312>
- European Commission (2017): *White Paper on the Future of Europe. Reflections and scenarios for the EU27 by 2025*. COM(2017) 2025 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC2025>
- European Commission (2019): *The European Commission's priorities for 2019–24*. Online: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024_en)
- European Union [é. n.]: *Schuman Declaration May 1950*. Online: [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950\\_en](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_en)
- HAAS, Ernst B. (1958): *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950–1957*. London: Stevens.
- HOFFMANN, Stanley (1966): *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe*. *Daedalus*, 95(4), 862–915.
- HOOGHE, Liesbet – MARKS, Gary (2019): *Grand Theories of European Integration in the Twenty-first Century*. *Journal of European Public Policy*, 26(8), 1113–1133. Online: <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1569711>
- HOOGHE, Liesbet – MARKS, Gary (2009): *A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus*. *British Journal of Political Science*, 39(1), 1–23. Online: <https://doi.org/10.1017/S0007123408000409>
- HOOGHE, Liesbet – MARKS, Gary (2020): *A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus*. *British Journal of Political Science*, 39(1), 1–23. Online: <https://doi.org/10.1017/S0007123408000409>
- KAISER Tamás (2014): *New Forms of Governance in the Transnational Cooperations*. *Pro Publico Bono*, 2(3), 53–60.
- KOLLER Boglárka (2012): *Klubtagságok az EU-ban. A differenciált integráció gyakorlati és elméleti vonatkozásai*. *Politikatudományi Szemle*, 21(1), 32–57.



- KOLLER, Boglárka (2019): Differentiated Union. The Only Way Forward or One That Leads to Desintegrations? In VIOLAINE, D. – XAVIER, R. (szerk.): *L'Europe, une fracture à retardement: Intégration asymétrique, dépendances, fragmentation (Questionner l'Europe)*, Paris: L'Harmattan, 97–118.
- KOLLER Boglárka (2021): Politikai unió vagy nemzetek Európája?: A millió dolláros kérdés margójára. *Európai Tükör*, 24(3), 5–32. Online: <https://doi.org/10.32559/et.2021.3.1>
- LEUFFEN, Dirk – RITTBERGER, Berthold – SCHIMMELFENNIG, Frank (2012): *Differentiated Integration: Explaining Variation in the European Union*. London: Palgrave Macmillan.
- LINDBERG, Leon N. (1963): *The Political Dynamics of Economic Integration*. Oxford: Oxford University Press.
- Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, amelyet Lisszabonban, 2007. december 13-án írtak alá. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=HU>
- MACRON, Emmanuel (2019): Pour une Renaissance européenne. *Élysée*, 2019. március 4. Online: [www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/pour-une-rennaissance-europeenne](http://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/pour-une-rennaissance-europeenne).
- MAJONE, Giandomenico (2014): From Regulatory State to a Democratic Deficit Default. *Journal of Common Market Studies*, 52(6), 1216–1223. Online: <https://doi.org/10.1111/jcms.12190>
- MAJOR, John (1993): *Speech to Conservative Group for Europe. April 22, 1993*. Online: <https://johnmajorarchive.org.uk/1993/04/22/mr-majors-speech-to-conservative-group-for-europe-22-april-1993/>
- MARKS, Gary (1993): Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. In CAFRUNY, Alan W. – ROSENTHAL, Glenda G. (szerk.): *The State of the European Community*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 391–410. Online: <https://doi.org/10.1515/9781685856540-024>
- MARQUARDT, Paul D. (1994): Subsidiarity and Sovereignty in the European Union. *Fordham International Law Journal*, 18(2), 616–640.
- MORAVCSIK, Andrew (1993): Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmental Approach. *Journal of Common Market Studies*, 31(4), 473–524. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1993.tb00477.x>
- MORAVCSIK, Andrew (1998): *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press.
- MORAVCSIK, Andrew (2008): The Myth of Europe's 'Democratic Deficit'. *Intereconomics: Journal of European Economic Policy*, 43(6), 331–340.
- OSTROM, Elinor (1990): *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511807763>
- ROSAMOND, Ben (2000): *Theories of European Integration*. New York: Palgrave Macmillan. Online: <https://doi.org/10.5040/9781350389199>
- SCHMITTER, Philippe C. (2004): Neo-Neofunctionalism. In WIENER, Antje – DIEZ, Thomas (szerk.): *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press, 45–74. Online: <https://doi.org/10.1093/hepl/9780198737315.003.0003>



- SPINELLI, Altiero (1972): The Growth of the European Movement since the Second World War. In HODGES, Michael (szerk.): *European Integration. Selected readings*. Harmondsworth: Penguin Books, 43–68.
- STUBB, Alexander (1996): A Categorization of Differentiated Integration. *Journal of Common Market Studies*, 34(2), 283–295. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1996.tb00573.x>
- Szubszidiaritás Jegyzőkönyv (1997): *Jegyzőkönyv a szubszidiaritás és az arányosság elveinek alkalmazásáról*. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:12006E/PRO/30>
- TAYLOR, Paul (1982): Intergovernmentalism in the European Communities in the 1970s: Patterns and Perspectives. *International Organization*, 36(4), 741–766. Online: <https://doi.org/10.1017/S0020818300019081>
- TINDEMANS, Leo (1976): Tindemans Report (presented in 1975 to the European Council). Bulletin of the European Communities, Supplement 1/76. Online: [http://aei.pitt.edu/942/1/political\\_tindemans\\_report.pdf](http://aei.pitt.edu/942/1/political_tindemans_report.pdf)
- Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts – Protocol on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality. 11997/D/PRO/07. Official Journal C 340, 1997. október 11. Online: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11997D/PRO/07:EN:HTML>
- WEILER, Joseph H. H. – HALTERN, Ulrich – MAYER, Franz (1995): European Democracy and its Critique. *West European Politics*, 18(3), 4–39. Online: <https://doi.org/10.1080/01402389508425089>
- WIENER, Antje – BÖRZEL, Tanja A. – RISSE, Thomas (2018): *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press. Online: <https://doi.org/10.1093/hepl/9780198737315.001.0001>





Simon Tamás<sup>1</sup>

# XIII. Leó öröksége az Európai Unió jogában – A szubszidiaritás elvének eredete és gyakorlata az európai uniós döntéshozatalban

## The Legacy of Leo XIII in European Union Law – The Origin and Practice of the Principle of Subsidiarity in the EU Decision-Making

*Az antikvitásban is megjelent szubszidiaritás (kisegítés) elvének gondolatát a katolikus egyház csiszolta és tökéletesítette. A szubszidiaritás elvének lényege alapvetően abban áll, hogy a döntéshozatal az egyénekhez a lehető legközelebbi szinten történjen, ezzel elkerülve a felesleges központosítást, és ösztönözve a hatékony decentralizált működést. Az alapelv mögött annak felismerése áll, hogy a magasabb kormányzati szintek nem mindig rendelkeznek megfelelő szintű rálátással vagy megértéssel a helyi valóságot illetően, ezért a döntéshozatalt a legalacsonyabb hatáskörrel rendelkező szinten érdemes meghozni, a legjobb minőségű kormányzás elérése érdekében.*

*A szubszidiaritás elve ma az Európai Unió döntéshozatali rendszerének egyik alapelveként érvényesül. A tagállami alkotmánybíróságok és az Európai Unió Bírósága (EUB) között az elmúlt években feléledt alkotmányossági vitákban a szubszidiaritás elvéhez való visszatérésnek fontos szerep juthat. A tanulmány bemutatja a szubszidiaritás elvének fejlődési ívét az Európai Unió döntéshozatalában, valamint kitér azokra az intézményekre és eljárásokra, amelyek az elv érvényesülését hivatottak garantálni. Megvizsgálva a szubszidiaritás elvének politikai és jogi kikényszeríthetőségét, a tanulmány levonja a konklúziót az elv érvényesülésének jelenéről, és megfogalmaz néhány javaslatot a jövőt illetően.*

**Kulcsszavak:** szubszidiaritás, az Európai Unió jogrendszere, Európai Unió, európai értékek, döntéshozatal

<sup>1</sup> Jogász, európai jogi szakjogász, e-mail: [tamas.simon@bakermckenzie.com](mailto:tamas.simon@bakermckenzie.com)



*The principle of subsidiarity, which also appeared in antiquity, was refined and perfected by the Catholic Church. The essence of the principle of subsidiarity is to ensure that decision-making takes place as close as possible to the individuals, thus avoiding unnecessary centralisation and encouraging effective decentralisation. The rationale behind this principle is the recognition that higher levels of government do not always have an adequate level of insight or understanding of local realities, and that decision-making should therefore be taken at the lowest possible level of authority to achieve the best quality of governance.*

*The principle of subsidiarity is a fundamental principle of the European Union's decision-making system. A return to subsidiarity can play an important role in the constitutional disputes that have been revived in recent years between national constitutional courts and the Court of Justice of the European Union. This paper analyses the evolution of the subsidiarity principle in EU decision-making and the institutions and procedures that are supposed to guarantee its application. By examining the political and legal enforceability of the principle of subsidiarity, the paper draws conclusions on the present state of the enforcement of the principle and makes some proposals for the future.*

**Keywords:** subsidiarity, European law, European Union, Common European Values, decision-making

## Bevezetés

A szubszidiaritás kifejezés a latin *subsidium* szóból ered, amelynek jelentése segítség, támogatás, ennek megfelelően a *subsidiarius* szó kíségetést jelent.<sup>2</sup> A *Magyar katolikus lexikon* alapján a szubszidiaritás (kiségetés) elve „a kereszténydemokrácia egyik alapelve, mely szerint, amit egy adott szervezeti szint meg tud oldani, abban magasabb szint nem jogosult dönteni”.<sup>3</sup> A szócikk hozzátézi, hogy „a magasabb szervezeti szintek feladata a kíségetés, az önszerveződés támogatása, és döntés a helyi szinten bizonyíthatóan nem kezelhető kérdésekben”. A szubszidiaritás elve társadalomszervezési, politológiai értelemben ezért úgy definiálható, mint „az az elv, mely szerint minden döntést és végrehajtást a lehető legalacsonyabb szinten kell meghozni, ahol a legnagyobb hozzáértéssel rendelkeznek”.<sup>4</sup>

A szubszidiaritás elve – gyakran nevesítetlen formában –, mint egyfajta kormányzati munkamegosztási modell, évezredek óta jelen van az emberi társadalomszervezésben. Elég csak Arisztotelész meglátásaira emlékeznünk, miszerint az ókori görög poliszok joga addig terjedt, amíg azok polgáraikat *segítették* a feladataik ellátásában. Aquinói Szent Tamás a középkori olasz városállamok döntéshozatalának hatékonyságát többek között annak tudta be, hogy azt a polgárokhoz közeli szinten valósították meg.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> TÓTFALUSI 2008.

<sup>3</sup> Lásd: <http://lexikon.katolikus.hu/S/szubszidiaritás.html>

<sup>4</sup> Lásd: <https://idegen-szavak.hu/szubszidiarit%C3%A1s>

<sup>5</sup> VARGA 2016.



A civilizációk fejlődése és változásai ellenére a társadalomszervezés egyes elemei kiállják az idők próbáját. Így a szubszidiaritás elve alapvető szerepet játszik az európai uniós döntéshozatal során is. Jelen tanulmány megkísérli bemutatni a szubszidiaritás elve érvényesülésének fejlődési ívét az Európai Unió döntéshozatalában, kitérve azokra az intézményekre és eljárásokra, amelyek az elv érvényesülését hivatottak garantálni.

## A szubszidiaritás elvének egyházi vonatkozásai

Közös európai kultúránk alapjaiként hagyományosan három pillért szokás megjelölni: a görög filozófia, a római jog és a keresztény etika pillérjeit.<sup>6</sup> A szemléletes pilléres ábrázolásmód az 1993-ban hatályba lépett maastrichti szerződésben is megjelenik, amely ugyancsak három pillérbe rendezte az Európai Unió struktúráját. Különös módon a szubszidiaritás elve mindkét pilléres szerkezetben helyet kap, képletesen szólva e két pillérrendszer metszéspontjában helyezkedik el. A lentebb taglalt elemzésből kiténik, hogy mind a római katolikus egyház, mind az Európai Unió felfedezte, hogy a szubszidiaritás egy természetes és hatékony alapelv, amely alkalmas arra, hogy ökölszabályként szolgáljon a kiterjedt és bonyolult döntéshozatali struktúrák működtetése során.

XIII. Leó pápa 1891-ben kiadott *Rerum novarum* (RN) kezdetű enciklikája az ipari forradalmak következtében kialakuló, munkásosztályt érintő szociális problémákkal foglalkozott. Az enciklika egyik kiindulópontja, hogy „az ember régebbi, mint az állam”, így az embernek a magáról való gondoskodását sem lehet teljes egészében az államra áthárítani. Az enciklika 10. és 11. pontjai ennek tükrében a család mint természetes közösség és az állam mint mesterséges struktúra közötti hatalmi viszonyokat mutatják be, kiemelve, hogy az állami beavatkozás, segítség csak másodlagos szerepű lehet a sajátos, atyai hatalmon alapuló családi közösség működésében. XIII. Leó szerint a családi életbe való túlzott állami beavatkozás a természetjog ellen való, mivel szükségképpen megbontja a család egységét. Az enciklika ugyan nem használja kimondottan a szubszidiaritás elvét mint kifejezést, de jelentéstartalmában kifejezi azt azáltal, hogy a természetes közösségek önállóságához képest az állami hatalmi beavatkozást kiegészítő jellegűvé minősíti.

XI. Pius pápa *Quadragesimo anno* (QA) kezdetű körlevelében azonban a szubszidiaritás elve már tételes megjelenítést nyer. Az 1931-ben megjelentetett enciklika szintén szociális kérdésekkel foglalkozott, amelynek aktualitást adtak a kor sajátos történelmi eseményei is: az 1929-es gazdasági világválság, illetve a totalitárius eszmék térhódításának kezdete. A körlevél a *Rerum novarum* méltatásán és továbbfejlesztésén alapszik, az abban megfogalmazott társadalmi renddel összhangban mondja ki a szubszidiaritás elvének tételét. Az enciklika 79. pontjában megfogalmazott gondolat így szól:

„A társadalomelmélet szilárd és örökérvényű elve az a rendkívülien fontos alapelv, amelyet sem megcáfolni, sem megváltoztatni nem lehetséges; ez így szól: amit az egyes egyének saját erejükből és képességeik révén meg tudnak valósítani, azt a hatáskörükből kivenni és a közösségre bízni tilos; éppen így mindazt, amit egy kisebb és alacsonyabb szinten

<sup>6</sup> ZLINSZKY 2009: 127–132.



szerveződött közösség képes végrehajtani és ellátni, egy nagyobb és magasabb szinten szerveződött társulásra áthárítani jogszerűtlenség és egyúttal súlyos bűn, a társadalom helyes rendjének felforgatása, mivel minden társadalmi tevékenység lényegénél és bennerejlő erejénél fogva segíteni – szubszidiálni – köteles a társadalmi egész egyes részeit, ellenben soha nem szabad bomlasztania vagy bekebeleznie azokat.”

Az idézett mondatból jól kiolvasható a párhuzam a 40 évvel korábbi körlevél gondolataival, amely a család és az állam viszonyát elemezte. XI. Pius ugyanakkor absztrahálja XIII. Leó gondolatait, és két viszonyrendszerben állítja fel a szubszidiaritás tételét: egyrészt az egyének és más közösségek, másrészt az alacsonyabb és a magasabb szinten szerveződő közösségek viszonyrendszerében. Így tehát a szubszidiaritás e viszonyokban húzza alá az önségítés jogát és kötelességét, valamint a segítségnyújtás elvét azon helyzetekben, ahol az önségítés nem volna elegendő.<sup>7</sup>

A szubszidiaritás elvét ezután a körlevél 80. pontja részletezi tovább, immáron az állami működés hatékonysága szempontjából.

„A kézenfekvő megoldás tehát az, ha az állami vezetés a kisebb jelentőségű teendők és problémák megoldását, amelyek őt amúgy is csak szétforgácsolnák, átengedi az alacsonyabb szervezettségű csoportoknak: ezáltal szabadabban, határozottabban, tehát hatékonyabban tudja elvégezni azt, ami kizárólag az ő hatáskörébe tartozik, s amit ennél fogva csak ő képes megtenni irányító, ellenőrző, preferáló és korlátozó tevékenysége révén, ahogy a konkrét helyzet vagy a szükség követeli.”

Ugyancsak a szubszidiaritási tételre reflektál XXIII. János is az 1961-es *Mater et magistra* kezdetű enciklikája III. fejezetében; de II. János Pál *Centesimus annus* kezdetű, a *Rerum novarum* megjelenésének százéves méltatására írott enciklikája is megemlékezik a szubszidiaritás elvének jelentőségéről, párhuzamba állítva azt a szolidaritás elvével.

A szubszidiaritás elvének tétele a római katolikus egyházban tehát XIII. Leóhoz, illetve XI. Piushoz köthető. Amint azonban az a tanulmány bevezetéséből is kitűnik, ez nem jelenti azt, hogy az egyház mindenfajta előzmény nélkül dolgozta volna ki a szubszidiaritás elvét. Szerepe ugyanakkor elvitathatatlan abban, hogy az elvet nem csupán újra felfedezte, hanem annak tartalmát következetesen csiszolta és absztrahálta.

A fentiek fényében tehát a szubszidiaritás elve olyan szervezőelvet jelent, amelyben a magasabb társadalmi szint szerepe az önmagát megszervezni képes alacsonyabb társadalmi szint kiegészítése. Az elv a közjót szolgálja, de ehhez más megközelítést választ, mint a jóléti társadalom klasszikus elmélete. Ez utóbbi ugyanis az állam minél aktívabb szerepvállalására törekszik, amely szükségképpen ellentétes az öngondoskodás elsőbbségének eszméjével.<sup>8</sup> Ez persze nem jelenti azt, hogy a jóléti állam koncepciója életképtelen volna, azonban a szubszidiaritás elve alapján a hatékony állam azon területeken vállal szerepet, ahol feltétlenül szükséges.

<sup>7</sup> OCKENFELS 1994: 66.

<sup>8</sup> NOVITZKY [é. n.].



## A szubszidiaritás elvének megjelenése az európai integrációban

### *A soft law*

Az európai integrációs folyamat a szubszidiaritás elvét az egyháztudomány területéről vette át.<sup>9</sup> Az elv politikai, hatalomtechnikai jelentése azonban értelemszerűen nem az önségítés társadalmi fogalmára épít, hanem egyfajta vertikális hatalommegosztás-ként jelentkezik a közösségi és a tagállami döntéshozatali szint között.<sup>10</sup> Az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) egykori biztosa, Ralf Dahrendorf 1971-ben a Közösség túlzottan bürokratikus működését bírálva fogalmazott úgy, hogy Európának a harmonizáció dogmája helyett a szubszidiaritás elve felé kellene elmozdulnia.<sup>11</sup> Ezt követően az 1975-ben publikált, egykori belga miniszterelnökről elnevezett Tindemans-jelentésben is megjelent az emberközelibb Európa igénye, amely azonban nem a klasszikus szubszidiaritástételből indult ki, a hatékonyabb működés kulcsát inkább az uniós intézmények hatásköreinek bővítésében látta.<sup>12</sup>

### *Az Egységes Európai Okmány*

A soft law-jellegű előzmények után a szubszidiaritás elve elsőként az 1987-ben hatályba lépett Egységes Európai Okmány 130r. cikkének (4) bekezdésében jelent meg.<sup>13</sup> Ez a rendelkezés csupán egy szűkebb szakterület, a környezetvédelem kapcsán mondta ki, hogy a Közösség csak olyan mértékben cselekszik ezen a téren, amennyiben a célkitűzések közösségi szinten hatékonyabban elérhetők, mint a tagállamok szintjén. Ez a rendelkezés világosan a szubszidiaritás elvének lényegére épül, mintegy ökölszabályként felállítva a hatáskörgyakorlás megosztásának módját a közösségi és tagállami szint között.

### *A maastrichti szerződés és az Európai Tanács edinburghi ülésének következtetései*

Az Egységes Európai Okmány a szubszidiaritásklauzulát még nem egy általános jogelvként kodifikálta, hanem pusztán a környezetvédelmi szakpolitikára vonatkozó szabályként. A szubszidiaritás elvének általános, az uniós döntéshozatal egészére kiterjedő deklarációjával csupán az 1992-ben aláírt maastrichti szerződésben találkozunk először.<sup>14</sup> Az Európai Uniót létrehozó szerződés I. címének A. cikk (2) bekezdése kimondja,

<sup>9</sup> SZŐKE-KIS 2020: 27.

<sup>10</sup> SCHILLING 1995.

<sup>11</sup> CAROZZA 1997: 50.

<sup>12</sup> TINDEMANS 1976.

<sup>13</sup> Egységes Európai Okmány 1987.

<sup>14</sup> Maastrichti szerződés 1992.



hogy az „új szakaszt jelent az Európa népei közötti egyre szorosabb egység létrehozásának folyamatában, amelyben a döntéseket az állampolgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten hozzák meg”. A szerződés B. cikkének (2) bekezdése alapján az Unió céljait a „szubszidiaritás elvének tiszteletben tartásával kell megvalósítani”. Ez a rendelkezés a szerződés G. cikkének (5) bekezdése által az Európai Közösséget létrehozó szerződésbe beiktatott 3b. cikkében tükröződik. A rendelkezés így szól: „azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, a szubszidiaritás elvének megfelelően a Közösség csak akkor és annyiban jár el, amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani, és ezért a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt azok közösségi szinten jobban megvalósíthatók”. Ehhez kapcsolódik még a következő bekezdés restriktív hatályú rendelkezése is, amely szerint a „Közösség intézkedései nem léphetik túl az e szerződés célkitűzéseinek eléréséhez szükséges mértéket”.

A szerződéshez kapcsolódó, 1992-ben Edinburghban tartott európai tanácsi ülés következtetéseiben az állam- és kormányfők kiemelték a szubszidiaritás elvének jelentőségét, annak hatékony végrehajtása érdekében pedig a Tanács, az Európai Parlament és a Bizottság közötti intézményközi megállapodás megkötését szorgalmazták.<sup>15</sup> A tanácsi következtetések „A” részéhez csatolt, a szubszidiaritás elvének gyakorlati alkalmazásáról szóló I. melléklet szerint a Közösségnek két kérdést kell megválaszolni egy-egy – nem kizárólagos hatáskörbe tartozó – döntésének tervezésénél: kell-e a Közösségnek döntenie, és ha igen, akkor milyen kiterjedésű vagy természetű döntést kell hoznia. Az említett melléklet 4. bekezdése emellett több gyakorlati szempontot is az intézmények figyelmébe ajánl a szubszidiaritás elvének hatékonyabb alkalmazása érdekében.

Így többek között az Európai Tanács elvi éllel mutat rá arra, hogy a szubszidiaritás elvének érvényre juttatása az intézmények mindegyikének feladata úgy, hogy ez nem boríthatja fel az intézmények közötti egyensúlyt. Leszögezi továbbá, hogy a szubszidiaritás elve nem kérdőjelezheti meg a Szerződésekben, illetve az Európai Unió Bíróságának (EUB) joggyakorlata által a Közösségre ruházott hatásköröket, hanem útmutatóként szolgál azok helyes, közösségi szintű gyakorlására. Kijelenti végül azt is, hogy a szubszidiaritásklauzula alkalmazása nem ronthatja le az uniós jog primátusát. Ugyanakkor az Európai Tanács kijelentette azt is, hogy a szubszidiaritás elve egy „dinamikus koncepció”, amely nem csupán a közösségi fellépés szűkítését és abbahagyását, hanem annak kiszélesítését is lehetővé teszi, ha a körülmények megkívánják.

Az Európai Tanács következtetései emellett arra is felhívják a figyelmet, hogy ahol a szubszidiaritás elve kizárja a közösségi jogalkotást, a tagállamoknak kötelességük megtenni a szükséges intézkedéseket a Szerződésekben fakadó kötelezettségeik teljesítése érdekében. A következtetések szerint annak ellenére, hogy a szubszidiaritás elvét kimondó 3b. cikk nem rendelkezik közvetlen hatállyal, az EUB-nak hatásköre van az elv érvényesülésének ellenőrzésére a Szerződés keretei között. A következtetések kimondják végül azt is, hogy minél specifikusabbak a szerződések rendelkezései, annál kevésbé alkalmazható rájuk az általános szabályként működő szubszidiaritás elve.

<sup>15</sup> Az Európai Tanács 1992. december 11–12-i ülésének következtetései, SN 456/1/92 REV 1.



Érdemes ugyanakkor kiemelni, hogy a maastrichti szerződés szövegezése alapján az Unió kizárólagos és osztott hatáskörei nem voltak olyan világosan elhatárolhatók egymástól, mint a lisszaboni szerződésben. A maastrichti szerződés 3. cikke ugyanis anélkül sorolja fel a „Közösség tevékenységeit”, hogy azokat hatáskörtípusokba rendezte volna. Az elhatárolás nehézségére jó példa a belső piac, amellyel kapcsolatban a Bizottság értékelése szerint az alpműködés biztosítása és a kiegészítő szabályok megkülönböztetésének nehézségei miatt, illetve a belső piac állandó fejlődése okán dinamikus megközelítésre van szükség a szubszidiaritás elvének alkalmazásában is.<sup>16</sup> A Bizottság rámutatott továbbá, hogy a szubszidiaritás elvének alkalmazása nem eredményezheti a közösség fejlődésének megrekedését sem, ezért szintén egy intézményközi megállapodás szükségességét hangsúlyozta.<sup>17</sup>

### *Az amszterdami szerződéshez csatolt jegyzőkönyv*

A szubszidiaritás elvével kapcsolatos következő lépcsőfokot az 1997-ben aláírt amszterdami szerződéshez csatolt, „a szubszidiaritás és az arányosság elveinek alkalmazásáról” szóló jegyzőkönyv jelentette. A jegyzőkönyv preambulumban visszautal az Európai Tanács edinburghi ülésének következtéseiben foglaltakra, és annak megerősítése céljából 13 pontban foglalja össze a vonatkozó rendelkezéseket. A jegyzőkönyv rendelkezései részben fedik a tanácsi következtetésekből foglalt megállapításokat, de számos új elemet is felvonultatnak.

Így a jegyzőkönyv 4. pontja alapján

„valamennyi közösségi jogalkotásra irányuló javaslat esetén meg kell jelölni az alapjául szolgáló indokokat azzal a céllal, hogy igazolják összhangját a szubszidiaritás és az arányosság elveivel; az annak megállapításához vezető okokat, hogy egy közösségi cél közösségi szinten jobban megvalósítható, minőségi vagy – ahol csak lehetséges – mennyiségi mutatókkal kell alátámasztani”.

Ez a megállapítás a mai napig tetten érhető az uniós jogalkotás folyamatában, és valamelyest ellensúlyozza az Európai Tanács következtetéseinek azon megállapítását, miszerint a speciális jogalapok alkalmazása esetén szűkül a szubszidiaritás elvének alkalmazhatósága. Ez a fordulat üdvözlendő, hiszen a szubszidiaritás elve már a korábbi 3b. cikkben való megjelenésével is általános érvényesülést kívánó elvként, nem pedig egy mellőzhető, szűkíthető rendelkezésként jelentkezett. A jegyzőkönyv tehát leszögezi, hogy a szubszidiaritás elve nem csupán kiegészítő jellegű az uniós jogalkotásban.

A jegyzőkönyv 5. pontja praktikus mércét határoz meg az uniós jogalkotó számára: a közösségi intézkedés eszerint akkor igazolt, ha megfelel két szempontnak: „a tervezett intézkedés céljait a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani nemzeti alkotmányos rendszerük keretén belül; ezért azok közösségi szinten jobban megvalósíthatók”. Ezek megállapításához egyrészt vizsgálni kell, hogy az adott kérdés több tagállamot

<sup>16</sup> SN 456/1/92 REV 1: 121.

<sup>17</sup> Commission of the European Communities 1992: 117–119.



érint-e; a lehetséges tagállami intézkedések (illetve a közösségi intézkedések hiánya) ellentétbe kerülhetnek-e a szerződésekkel; végül, hogy a közösségi intézkedések hatása előnyökhöz vezetne-e.

A jegyzőkönyv továbbá felhívja a figyelmet az egyszerűség, a szükségesség, illetve az arányosság elvének figyelembevételére a közösségi jogalkotás során, amelyből az is következik, hogy a közösségi szabályozásnak a lehető legnagyobb teret kell hagynia a nemzeti jogalkotás számára. A Bizottság számára feltételül szabja a jogalkotási javaslatok benyújtása előtti konzultáció, valamint a 3b. cikk alkalmazásáról szóló évenkénti jelentéstétel kötelezettségét is.

## *Az Alkotmányszerződés*

Az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződést 2004 októberében írták alá Rómában, de a Franciaországban és Hollandiában tartott népszavazások eredményének következtében végül nem léphetett hatályba.<sup>18</sup> Az Alkotmányszerződés számos reformintézkedés mellett a szubszidiaritás elvéről is több rendelkezést tartalmazott volna. A szerződés I-11. cikk (1) bekezdése a szubszidiaritás elvét közvetlenül a hatáskör-átruházás elve mellett említette, e két alapelvet szimbolikusan is azonos súlyúnak tekintve. Ez rendszertani szempontból is helyeselhető, ugyanis megerősíti a szubszidiaritás elvének azon jellemzőjét, hogy az az Unió egész működésére irányadó általános alapelvként kíván érvényesülni. Az Alkotmányszerződés a szubszidiaritás elvének – tartalmilag a maastrichti szerződésben megfogalmazottakkal egyenlő – definíciója után kikötötte azt is, hogy az Unió intézményei azt „a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyvben meghatározottak szerint alkalmazzák”. Ez a jegyzőkönyv tehát az Alkotmányszerződés I-18. cikk (2) bekezdése értelmében a szubszidiaritás elve érvényesülésének garanciarendszerét állította volna fel, a nemzeti parlamentek széles körű bevonásával. Az Alkotmányszerződés kudarca okán azonban e jegyzőkönyv rendelkezéseit a tanulmány következő alcímében, a lisszaboni szerződés hozta változások keretében tárgyalja, tekintettel arra, hogy az ahhoz csatolt jegyzőkönyv szövege tartalmilag szinte teljesen megegyezik az Alkotmányszerződéshez csatolt jegyzőkönyvével.

## *A lisszaboni szerződés*

A tagállamok az Alkotmányszerződésben előírt reformokat a 2007-ben aláírt lisszaboni szerződéssel<sup>19</sup> pótolták, amely az Alkotmányszerződés rendelkezéseinek mintegy nyolcvan százalékát átmentette.<sup>20</sup> A lisszaboni szerződés által módosított Európai Unióról szóló szerződés<sup>21</sup> (EUSZ) 5. cikke a maastrichti szerződéssel beiktatott 3b. cikk rendelkezésein alapulva foglalkozik a szubszidiaritás elvével. A lisszaboni szerződés

<sup>18</sup> Az Európai Alkotmányt létrehozó szerződés.

<sup>19</sup> Lisszaboni szerződés HL C 306., 2007.12.17.

<sup>20</sup> DIENES-ÖEHM et al. 2014: 123.

<sup>21</sup> EUSZ.



a szubszidiaritás korábban már ismertetett definícióján nem változtatott, így az a jelenleg hatályos alapító szerződésben a következőképpen szól:

„azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók.”

A szubszidiaritás elvét logikailag az EUSZ 5. cikk (4) bekezdésében foglalt arányosság elve egészíti ki, amely szerint „az Unió intézkedése sem tartalmilag, sem formailag nem terjedhet túl azon, ami a Szerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges”.

Az EUSZ 5. cikk (3) bekezdésének második mondata szolgáltatja a jogalapot a szubszidiaritáskontroll-eljáráshoz. Eszerint

„az Unió intézményei a szubszidiaritás elvét a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyvben meghatározottak szerint alkalmazzák. A nemzeti parlamentek az említett jegyzőkönyvben megállapított eljárásnak megfelelően gondoskodnak a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartásáról”.

Emellett az EUSZ 12. cikk b) pontja is kiemeli, hogy a nemzeti parlamentek hozzájárulnak az Unió működéséhez azzal, hogy a jegyzőkönyvben foglalt eljárásban figyelemmel kísérik a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartását.

Az a tény, hogy a szerződő tagállamok a jegyzőkönyvi formát választották a szubszidiaritáskontroll-mechanizmus létrehozatalára, nem teszi a jegyzőkönyvben foglaltakat másodlagossá az EUSZ rendelkezéseihez képest, ugyanis a szerződésekhez csatolt jegyzőkönyvek az EUSZ 51. cikke alapján osztoznak a Szerződések rangján, tehát kötelező erejű, elsődleges uniós jogforrásnak számítanak.<sup>22</sup> A tanulmány következő alcíme bemutatja a jegyzőkönyvben foglalt eljárásokat, amelyek lehetővé teszik a szubszidiaritás érvényesülésének ellenőrzését.

## A (2) számú jegyzőkönyv rendelkezései

### A sárga lapos és a narancssárga lapos eljárás

Amint fentebb említettem, a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyv eredetileg az Alkotmányszerződéshez kapcsolódott volna, ugyanakkor azt gyakorlatilag változatlan lényegi tartalommal csatolták a lisszaboni szerződéshez. A jegyzőkönyv rendelkezései nem csupán megerősítik az amszterdami szerződéshez csatolt hasonló című jegyzőkönyvben foglaltakat, de – összhangban az EUSZ fent idézett rendelkezéseivel – meglehetősen széles körű jogosítványokat adnak a nemzeti parlamentek számára. A jegyzőkönyv 2. cikke alapján a Bizottságot a jogalkotási javaslatok

<sup>22</sup> KENDE–SZÜCS–JENEY 2018: 459.





előterjesztése előtt konzultációs kötelezettség terheli, amelytől csak különösen sürgős esetben, indokolás mellett térhet el. A Bizottságnak ezután a jogalkotási javaslatot nem csupán az uniós jogalkotó, hanem egyidejűleg a nemzeti parlamentek részére is meg kell küldenie. A 4. cikk hozzáteszi, hogy „a tagállamok egy csoportjától, a Bíróságtól, az Európai Központi Banktól, illetőleg az Európai Beruházási Banktól származó, jogalkotási aktusokra vonatkozó tervezeteket és módosított tervezeteket a Tanács továbbítja a tagállamok nemzeti parlamentjeinek”.

A jegyzőkönyv 5. cikke alapján „a jogalkotási aktusok tervezeteit a szubszidiaritás és az arányosság elve tekintetében külön indokolni kell”. Ezzel a rendelkezéssel a szubszidiaritás elve valóban egy horizontális jellegű, általános érvényesülést kívánó szabálylá vá fejlődött. Az indokolást hatásvizsgálatokkal kell kiegészíteni, valamint minőségi és – ahol csak lehetséges – mennyiségi mutatókkal kell igazolni azt is, hogy a javasolt intézkedés célja uniós szinten jobban megvalósítható, mint alacsonyabb jogalkotási szinteken.

A jegyzőkönyv 6. cikke értelmében a jogalkotási aktus tervezetének továbbításától számított nyolc héten belül bármely nemzeti parlament, illetve bármely nemzeti parlamenti kamara indokolt véleményt küldhet az Európai Parlament, a Tanács, illetve a Bizottság elnöke számára. Ezekben a parlament (kamara) ismerteti, hogy miért nem tartja összeegyeztethetőnek a tervezetet a szubszidiaritás elvével. A Tanács elnöke gondoskodik arról, hogy amennyiben az aktustervezet kezdeményezője nem a Bizottság volt, az indokolt vélemény eljusson a kezdeményező intézményhez vagy a tagállamok egy csoportjához. A parlamentek (kamarák) által megküldött indokolt véleményeket a társjogalkotóknak és a Bizottságnak (vagy a tervezetet benyújtó intézménynek) figyelembe kell venniük, a jegyzőkönyv 7. cikke értelmében. A vélemények elemzésére egy pontrendszer szolgál. Minden nemzeti parlamentnek két szavazata van, amely a két-kamarás parlamentek esetén kamaránként oszlik meg. A jegyzőkönyv két eljárástípust intézményesít, amelyeket a szakirodalom sárga lapos és narancssárga lapos eljárásnak nevez.<sup>23</sup>

A sárga lapos eljárás a következőképpen zajlik. Amennyiben a nemzeti parlamenteknek (kamaráknak) biztosított szavazatszám legalább egyharmadnyi része alapján a jogalkotási tervezet nincs összhangban a szubszidiaritás elvével, a tervezetet felül kell vizsgálni. Amennyiben a tervezet az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ)<sup>24</sup> 76. cikke alapján előterjesztett, a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térségre vonatkozik, úgy a fenti szavazati küszöb a szavazatok egynegyedére csökken. A felülvizsgálatot követően a Bizottság (illetve az érintett aktuskezdeményező) – indokolási kötelezettség mellett – háromféle döntést hozhat: a tervezetet visszavonja, módosítja vagy fenntartja.

A narancssárga lapos eljárás a rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadandó tervezetekre vonatkozik. Amennyiben a nemzeti parlamentek (kamarák) egyszerű többsége indokolással ellátott véleményt fogalmaz meg, a tervezetet felül kell vizsgálni. A felülvizsgálatot követően a Bizottságnak – a sárga lapos eljáráshoz hasonlóan – lehetősége van a tervezet visszavonására, módosítására vagy fenntartására. Amennyiben

<sup>23</sup> BÓKA–GOMBOS–SZEGEDI 2019: 244.

<sup>24</sup> Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ).



azonban a fenntartás mellett dönt, az erről szóló indokolást (a nemzeti parlamenti indokolt véleményekkel együtt) az uniós jogalkotó (az Európai Parlament és a Tanács) elé kell terjeszteni. A jogalkotó a jogalkotási eljárás első olvasatának lezárása előtt köteles megvizsgálni a tervezetet a Bizottság és a nemzeti parlamentek (kamarák) véleményének figyelembevételével. Amennyiben a jogalkotó intézményekben a többségi álláspont (az Európai Parlamentben a leadott szavazatok többsége, illetve a Tanács tagjainak 55 százalékát képező többsége) alapján a javaslat nem egyeztethető össze a szubszidiaritás elvével, az a továbbiakban nem tárgyalható tovább. A magyar Országgyűlés Házszabálya alapján az Országgyűlésben a szubszidiaritáskontroll nemzeti parlamentekre eső részét az Európai Ügyek Bizottsága végzi.<sup>25</sup>

Sárga lapos eljárásra 2021 júniusáig mindössze három alkalommal került sor. A Bizottság 2012-ben benyújtott, „a kollektív fellépéshez való jognak a letelepedés szabadságával és a szolgáltatásnyújtás szabadságával összefüggésben való gyakorlásáról” szóló (ügynevezett „Monti II.”) rendeletjavaslata ellen 19 pontnyi szavazat gyűlt össze.<sup>26</sup> Bár a Bizottság a felülvizsgálatot követően sem találta aggályosnak a tervezetet, később mégis visszavonta azt<sup>27</sup> arra számítva, hogy a javaslat elfogadásához hiányozna a szükséges politikai támogatás.<sup>28</sup> 2013-ban ezután 18 nemzeti parlament (és kamara) vélte úgy, hogy a Bizottság Európai Ügyészség felállításáról szóló rendeletjavaslata sérti a szubszidiaritás elvét.<sup>29</sup> A Bizottság ebben az esetben sem ismerte el az elv sérülését, ezért a javaslatot fenntartotta.<sup>30</sup> A harmadik sárga lapot 2016-ban adta 14 parlamenti kamara a munkavállalók kiküldetéséről szóló (ügynevezett „posting”) irányelv módosítási tervezetével kapcsolatban.<sup>31</sup> A Bizottság azonban itt sem találta a szubszidiaritás elvébe ütközőnek a javaslatot, így azt a felülvizsgálat után változatlanul fenntartotta.<sup>32</sup> Narancssárga lapos eljárásra azonban ez idáig egyetlen alkalommal sem került sor.

A fentiek alapján látható, hogy a nemzeti parlamentek (és kamarák) sem a sárga lapos, sem a narancssárga lapos eljárásban nem tudják közvetlenül elérni egy általuk a szubszidiaritás elvébe ütközőnek talált javaslat kötelező visszavonását. Ennek következtében az Egyesült Királyság kilépéséről szóló népszavazást megelőző szerződésmódosítási csomagjának részét képezte az ügynevezett piros lapos eljárás tervezete is, amelynek értelmében a nemzeti parlamenteket (kamarákat) megillető szavazatok 55 százalékával megegyező szavazatszám esetén az uniós jogalkotónak kötelezően el kellett volna utasítania a tervezetet, vagy orvosolni annak hiányosságait.<sup>33</sup> A 2016-ban bekövetkezett brexit-népszavazás okán ugyanakkor abbamaradtak a szerződésmódosítási csomag elemeiről szóló tárgyalások.

A jegyzőkönyv rendelkezéseinek értékelésével kapcsolatban érdemes kiemelni két további aspektust is. Egyrészt, a jegyzőkönyv alapján létrejött szubszidiaritáskontroll

<sup>25</sup> 10/2014. (II. 24.) OGY határozat 142–143. §.

<sup>26</sup> COM(2012) 130 final.

<sup>27</sup> HL C 109., 2013. 04. 16., 7.

<sup>28</sup> Barroso elnök úr levele Martin Schulz úrnak, az Európai Parlament elnökének, Brüsszel, 2012. szeptember 12.

<sup>29</sup> COM(2013) 534 final.

<sup>30</sup> COM(2013) 851 final.

<sup>31</sup> COM(2016) 128 final.

<sup>32</sup> COM(2016) 505 final.

<sup>33</sup> BÓKA–GOMBOS–SZEGEDI 2019: 244.



nem jelenti azt, hogy valamennyi, a másodlagos uniós jog területén tervezett intézkedéssel kapcsolatosan alá kell támasztani a szubszidiaritás elvének való megfelelését. A jegyzőkönyv rendelkezései ugyanis következetesen a jogalkotási aktusokra szűkítik ezt a kötelezettséget, így az a végrehajtási és a felhatalmazáson alapuló jogi aktusokat nem érinti. A Bizottság ennek ellenére jelezte, hogy nyitott szigorúbban ellenőrizni a nem jogalkotási aktusokat is a szubszidiaritás és az arányosság érvényesülésének szempontjából.<sup>34</sup>

Másrészt, megnevezése ellenére a jegyzőkönyv alapján csak a szubszidiaritás érvényesülésének vizsgálatára van lehetőség, az arányosságéről viszont nem esik szó. Ezt a két elvet ugyanakkor mind az elsődleges uniós jog, mind a jegyzőkönyv szorosan összetartozónak tekinti, ezért nehezen érthető, hogy az arányosság érvényesülése vizsgálatának kifejezett lehetősége miért hiányzik a nemzeti parlamentek eszköztárából, ahogyan arra egyes szerzők rámutatnak.<sup>35</sup>

## A bírói felülvizsgálat lehetősége

A szubszidiaritás politikai kontrolljának bemutatása után felmerülhet a kérdés, hogy egy tagállam kérheti-e valamely uniós jogi aktus megsemmisítését arra hivatkozva, hogy az sérti a szubszidiaritás elvét. Ennek megválaszolásához azt a kérdést kell megvizsgálni, hogy a szubszidiaritás elvének megsértése besorolható-e valamely, az EUMSZ 263. cikkében felsorolt semmisségi ok alá (hatáskör hiánya, lényeges eljárási szabályok megsértése, a Szerződések vagy az alkalmazásukra vonatkozó bármely jogi rendelkezés megsértése vagy hatáskörrel való visszaélés).

Ezzel a kérdéssel kapcsolatban a jegyzőkönyv 8. cikke kimondja, hogy „az Európai Unió Bírósága hatáskörrel rendelkezik a szubszidiaritás elvét megsértő jogalkotási aktus megtámadására irányuló, valamely tagállam által az Európai Unió működéséről szóló szerződés 263. cikkében megállapított eljárás szerint benyújtott” keresetek elbírálására. Az EUB emellett hatáskörrel rendelkezik „egy tagállam által a saját jogrendje szerint nemzeti parlamentje, illetve a nemzeti parlamenti kamarája nevében hozzá továbbított” keresetek elbírálására is. Végezetül megemlítendő, hogy a jegyzőkönyv 8. cikke a Régiók Bizottságát is keresetindítási joggal ruházza fel „az olyan jogalkotási aktusok tekintetében, amelyek elfogadásához az Európai Unió működéséről szóló szerződés rendelkezései szerint vele konzultálni kell”.

Az Országgyűlésről szóló törvény alapján Magyarországon

„az Országgyűlés – az Európai Unió jogalkotási aktusának az Európai Unió Hivatalos Lapjában való kihirdetését követő egy hónapon belül – kezdeményezheti, hogy a Kormány az EUMSZ 263. cikke szerint nyújtson be keresetet az Európai Unió Bíróságához arra hivatkozással, hogy az Európai Unió jogalkotási aktusa a szubszidiaritás elvét sérti”.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> COM(2019) 333 final.

<sup>35</sup> WEATHERILL 2005: 23–41.

<sup>36</sup> Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 71. § (3) bekezdése



E kezdeményezés alapján a keresetet a kormány nyújtja be, amelyről értesíti az Országgyűlést.

Előjáróban megállapítható, hogy az uniós jogalkotás politikai ellenőrzéséhez hasonlóan a jogi számonkérhetőség során is előtűnik az a jelenség, hogy a jegyzőkönyv 8. cikkének szövege csupán a szubszidiaritás elvének való megfelelés tekintetében teremt keresetindítási lehetőséget, az arányosság megsértése miatt azonban nem. Ez ugyanakkor nem korlátozza a keresetindítást az arányosság elvének megsértésére hivatkozással: számos olyan eljárás indult már az EUB előtt, amelyben a felek egy uniós jogi aktus arányosságát vitatták.<sup>37</sup>

Az EUB irányadó gyakorlatáról ugyanakkor elmondható, hogy az meglehetősen széles körű mérlegelési jogkört biztosít az intézmények számára a szubszidiaritás (és az arányosság) elvének való megfelelés értékelésének tekintetében.<sup>38</sup> A *C-84/94. számú ügyben* a felperesek például sikertelenül hivatkoztak arra, hogy az uniós jogalkotó megsértette volna az arányosság (így a szubszidiaritás) elvét egy minimumharmonizációt előíró irányelv elfogadása esetén.<sup>39</sup> Ugyancsak egy irányelv szubszidiaritás elvének való megfelelése volt az egyik kérdés a *C-233/94. számú ügyben* is, amelyben az EUB megállapította, hogy amennyiben egy irányelv preambulumbekzdéseiből megállapítható, hogy az uniós jogalkotó eljárása során figyelembe vette a szubszidiaritás elvét, úgy ez a körülmény elegendő az elv érvényesülésének igazolására.<sup>40</sup>

Az újabb joggyakorlathoz tartozó *C-547/14. számú ügyben* a felperesek újfent sikertelenül hivatkoztak a szubszidiaritás elvének megsértésére abban a kérdésben, hogy az emberi egészség védelme hatékonyabban valósítható meg tagállami szinten. Az EUB korábbi álláspontját megerősítve kimondta, hogy a szubszidiaritás elvének érvényesülése során „a Bíróságnak azt kell megvizsgálnia, hogy az uniós jogalkotó úgy ítélhette-e meg részletes adatok alapján, hogy a tervezett cselekvés által követett cél jobban valósítható meg uniós szinten”.<sup>41</sup> Az EUB ezen ítéletében tisztázta azt is, hogy a jegyzőkönyvben foglalt szubszidiaritásvizsgálatok közül a nemzeti parlamentek általi ellenőrzés az elsődleges, politikai természetű; míg az EUB általi vizsgálat a másodlagos, jogi természetű eljárás.<sup>42</sup>

Az EUB a *C-128/17. számú ügyben* hozott ítéletében megerősítette az uniós jogalkotó széles mérlegelési körét a szubszidiaritás és arányosság vizsgálatánál, hozzátéve, hogy az arányosság elve megsértésének vizsgálata során csupán az a körülmény vizsgálendő, hogy az uniós jogalkotó ejtett-e bármilyen nyilvánvaló hibát.<sup>43</sup> Az intézmények mérlegelési körét az EUB a *C-482/17. számú ügyben* tovább tágítva kimondta, hogy

<sup>37</sup> Ld. *C-128/17. sz. ügy*, Lengyelország kontra Parlament és Tanács, EU:C:2019:194, 94. pont és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

<sup>38</sup> BÓKA–GOMBOS–SZEGEDI (2019): 245.

<sup>39</sup> *C-84/94. sz. ügy*, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága v. az Európai Unió Tanácsa, ECLI:EU:C:1996:431

<sup>40</sup> *C-233/94. sz. ügy*, Németországi Szövetségi Köztársaság v. Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa, ECLI:EU:C:1997:231, 22–29. pont.

<sup>41</sup> *C-547/14. sz. ügy*, Philip Morris Brands SARL és társai kontra Secretary of State for Health, ECLI:EU:C:2016:325, 218. pontok.

<sup>42</sup> *C-547/14. sz. ügy*, 216–217. pontok.

<sup>43</sup> *C-128/17. sz. ügy*, Bizottság kontra Európai Parlament és Tanács, EU:C:2019:194, 96. pont.



„a hatásvizsgálat elmulasztását nem lehet az arányosság elve megsértésének minősíteni, ha az uniós jogalkotó olyan sajátos helyzetben van, amely szükségessé teszi számára, hogy attól eltekintsen, és elegendő információval rendelkezik ahhoz, hogy a meghozott intézkedés arányosságának értékelését elvégezhesse”.<sup>44</sup>

Ezekből az ítéletekből látható, hogy az EUB joggyakorlata következetesen az intézmények mérlegelési szabadságának védelmét helyezi előtérbe szubszidiaritás-ellenőrzés kérdésében, és tartalmi vizsgálat helyett formai ellenőrzésre korlátozza saját eljárását.

Két további megjegyzés is ide kívánkozik. Egyrészt, a jegyzőkönyv rendelkezései alapján magánszemélyek nem nyújthatnak be keresetet a szubszidiaritás elvének megsértése alapján, holott az EUMSZ 263. cikke alapján bizonyos körben magánszemélyek is fordulhatnak az EUB-hoz. Ebben a vonatkozásban az EUB a *T-429/05. sz. ügyben* hozott ítéletében kimondta, hogy az unió hatásköreire vonatkozó szabályok (és azok esetleges megsértése) nem keletkeztetnek jogokat magánszemélyek számára,<sup>45</sup> így kizárt a keresetindítási lehetőségük is e tárgykörben.

Másrészt, egyes szerzők szerint az arányosság mérlegelése a szubszidiaritás vizsgálatánál ígéretesebb megoldást nyújthatna a hatáskörgyakorlási kérdések eldöntésében, tekintettel arra, hogy az bevett gyakorlat az uniós jogviták során.<sup>46</sup> Az EUB ugyanakkor a szubszidiaritás elve érvényesülésének vizsgálatához hasonlóan hatáskörét ezen ügyekben is leszűkíti: nyilvánvaló eljárási hibák, hatáskörrel való visszaélés, illetve a mérlegelési jogkör túllépésének vizsgálatára.<sup>47</sup> Az uniós jogalkotó széles mérlegelési jogkörét ezen ítéletek is következetesen megerősítik, különösen a politikai értékválasztásból eredő kérdések tekintetében.<sup>48</sup> Megállapítható tehát, hogy az EUB mind a szubszidiaritás, mind az arányosság vizsgálata során hasonlóan szűken állapítja meg saját hatáskörét, az uniós jogalkotó széles körű mérlegelési jogkörét tiszteletben tartva inkább eljárási jellegű kérdések vizsgálatára összpontosít.

## A szubszidiaritás érvényesülése a gyakorlatban: az uniós intézmények intézkedései és elemzésük

Az előző alcímekben bemutatam a szubszidiaritás elvének megjelenését és annak kikényszeríthetőségét az uniós jogalkotásban. Jelen tanulmány a következőkben azt vizsgálja, hogy milyen intézkedések, mechanizmusok szolgálnak az intézmények, különösen a Bizottság szintjén a szubszidiaritás elvének érvényesítésére.

<sup>44</sup> C-482/17. sz. ügy, Cseh Köztársaság kontra Európai Parlament és Tanács, EU:C:2019:1035, 85. pont.

<sup>45</sup> T-429/05. sz. ügy, Artegoda kontra Bizottság, EU:T:2010:60, 75. pont.

<sup>46</sup> DAVIES 2006: 66.

<sup>47</sup> T-429/05. sz. ügy, Artegoda kontra Bizottság, EU:T:2010:60, 95. pont.

<sup>48</sup> C-643/15. és C-647/15. sz. egyesített ügyek, Szlovákia és Magyarország kontra Tanács, EU:C:2017:631, 206. pont.



## A „kevesebbet hatékonyabban” módszerrel foglalkozó munkacsoport

Fentebb már említettem, hogy a maastrichti szerződés elfogadásához kapcsolódó tanácsi következtetések előirányozták, hogy az uniós intézmények intézményközi megállapodásban rögzítsék a szubszidiaritás elvét érvényre juttató, minőségi jogalkotási kritériumokat. Ezen az alapon született meg az 1993. évi intézményközi megállapodás,<sup>49</sup> valamint a 2003-as megállapodást<sup>50</sup> felváltó, jelenleg is hatályos, 2016-ban kiadott intézményközi megállapodás.<sup>51</sup>

A Bizottság a római szerződések aláírásának hatvanadik évfordulójára, 2017-ben fehér könyvet jelentetett meg, amelyben öt lehetséges forgatókönyvet vázolt fel Európa jövőjéről. A negyedik, „kevesebbet hatékonyabban” című forgatókönyv egy olyan Európát mutat be, amelyben a korlátozott erőforrások hatékonyabb összpontosítása érdekében jobban elválik egymástól, hogy „mit kezelnek a 27 tagú EU szintjén, valamint tagállami és regionális szinten”.<sup>52</sup>

Jean-Claude Juncker bizottsági elnök ebben a szellemben hozta létre 2017 novemberében a „kevesebbet hatékonyabban” módszerrel foglalkozó munkacsoportot. A munkacsoport feladata az volt, hogy ajánlást tegyen

„a szubszidiaritás és az arányosság elve jobb alkalmazásának módjáról, olyan szakpolitikai területek azonosításáról, amelyek esetében a munka átruházható vagy végérvényesen visszaadható a tagállamok hatáskörébe, valamint annak módjáról, miként lehetne eredményesebben bevonni a regionális és helyi hatóságokat az uniós szakpolitikai döntéshozatalba és a célok megvalósításába”.<sup>53</sup>

Elnöke a Bizottság minőségi jogalkotásért, az intézményközi kapcsolatokért, a jogállamiságért és az Alapjogi Chartáért felelős első alelnöke volt, további tagjai pedig a nemzeti parlamentekből és a Régiók Bizottságából kerültek ki. A munkacsoportba eredetileg az Európai Parlament is delegálhatott volna három főt, azonban az intézmény végül nem csatlakozott a kezdeményezéshez, így az az elnökkel együtt összesen hat taggal állt fel.<sup>54</sup>

A munkacsoport 2018 januárja és júliusa között rendszerességgel ülésezett, munkája pedig a júliusban közzétett zárójelentésben csúcsondott ki.<sup>55</sup> A jelentésből kitűnik, hogy a munkacsoport három fő kérdéskörre koncentrált:

- a szubszidiaritás és az arányosság elve alkalmazásának javítása az uniós intézmények munkája során;
- azon szakpolitikai területek azonosítása, ahol a döntéshozatal, illetve a végrehajtás idővel részben vagy egészben visszaadható a tagállamoknak;

<sup>49</sup> HL C 329: 135.

<sup>50</sup> HL C 321.

<sup>51</sup> HL L 123.

<sup>52</sup> Fehér könyv Európa jövőjéről. COM(2017)2025 final.

<sup>53</sup> IP/17/4621 sz. sajtóközlemény.

<sup>54</sup> IP/18/341 sz. sajtóközlemény.

<sup>55</sup> Jelentés a szubszidiaritással, az arányossággal és a „kevesebbet hatékonyabban” megközelítéssel foglalkozó munkacsoportról. Lásd: [https://commission.europa.eu/document/8530a17b-e2b8-4cd4-a68d-597767cfbad7\\_hu](https://commission.europa.eu/document/8530a17b-e2b8-4cd4-a68d-597767cfbad7_hu)



- azon szakpolitikák feltérképezése, amelyeket részben vagy egészben vissza lehetne utalni a tagállamok hatáskörébe.

A munkacsoport kilenc ajánlást fogalmazott meg, a szubszidiaritás elve érvényesülésének hatékonyabbá tételére. A munkacsoport rámutatott arra a problémára, amely már az EUB esetjogában is körvonalazódott: a szubszidiaritásnak való megfelelés ellenőrzésére az intézmények külön munkamódszert alkalmaztak. A zárójelentés ennek érdekében egy részletes ellenőrzést lehetővé tevő egységes mintatáblázatot ajánlott valamennyi intézmény figyelmébe. A jelentés felvetette a szubszidiaritásvizsgálatra a nemzeti parlamentek számára nyitva álló nyolchetes időtartam tizenkét hetesre emelésének kérdését, amely megalapozottabb vizsgálathoz és kiterjedtebb konzultációhoz vezethetne. Felhívta a figyelmet továbbá a regionális és nemzeti parlamentek, valamint a helyi önkormányzatok szorosabb együttműködésének fontosságára is, amelyet „aktívabb szubszidiaritásnak” nevezett.

### *A munkacsoport jelentésének gyakorlati eredményei*

A munkacsoport zárójelentésére a Bizottság 2018 októberében a szubszidiaritás és az arányosság elve szerepének megerősítéséről szóló közleményében reflektált.<sup>56</sup> Ebben hangsúlyozza a szubszidiaritás és az arányosság elvének jelentőségét a minőségi uniós jogi aktusok megalkotásában. A közleményben a Bizottság előrevetíti, hogy alkalmazni szándékozik a munkacsoport által kidolgozott mintatáblázatot, és annak megfelelően módosítja majd a minőségi jogalkotásra vonatkozó iránymutatását.<sup>57</sup>

A Bizottság szubszidiaritási eszköztárához tartozik a minőségi jogalkotási programja<sup>58</sup> keretében 2015 és 2019 között működtetett REFIT-rendszer is. A REFIT a Bizottság által felállított platformként az uniós jogalkotás hatékonyabbá és célszerűbbé tételét volt hivatott szolgálni.<sup>59</sup> A REFIT keretében a Bizottság feltérképezte azokat a területeket, ahol az Unió indokolatlanul bonyolult és a jogalanyok számára túlzottan terhes szabályozási rendszereket használt. Az átlátható működés érdekében a Bizottság évenként eredménytáblát is közzétett a REFIT-en keresztül elért eredményekről, szabályozási területekre bontva. A Bizottság a 2019. évről szóló jelentésében<sup>60</sup> kifejtette, a REFIT-platform utódjának megalkotása során nagyobb hangsúlyt fektetnek a szubszidiaritás és az arányosság érvényesülésének ellenőrizhetőségére.

A Bizottság emellett a szubszidiaritás elvének ellenőrizhetőségét a munkacsoport javaslatait követve frissítette a 2017-ben bevezetett *Better regulation Guidelines*<sup>61</sup> című munkadokumentumhoz kapcsolódó – 540 oldal hosszúságú – *Better regulation*

<sup>56</sup> COM(2018) 703 final. Brüsszel, 2018.10.23.

<sup>57</sup> Ezt megerősíti a COM(2019) 333 final bizottsági közlemény is.

<sup>58</sup> COM(2015) 215 final.

<sup>59</sup> COM(2012) 746 final.

<sup>60</sup> COM(2020) 272 final.

<sup>61</sup> SWD(2017) 350 final.



*Toolbox*<sup>62</sup> rendszert, amely igen nehezen volt áttekinthető. A korábbi rendszert a Bizottság a 2021 novemberében elfogadott új minőségi jogalkotási iránymutatása<sup>63</sup> és az ahhoz kapcsolódó minőségi jogalkotási eszköztára váltotta.<sup>64</sup>

A lisszaboni szerződéshez csatolt, a fentiekben részletesen ismertetett (2.) jegyzőkönyv 9. cikke alapján a Bizottságnak minden évben jelentést kell benyújtania az EUSZ 5. cikkében foglalt szubszidiaritási klauzula alkalmazásáról, amelyet az Európai Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a nemzeti parlamenteknek, valamint a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának is meg kell küldeni.

A Bizottság 2021. évről szóló jelentésének bevezetésében kiemeli, hogy hatékonyan alkalmazza a „kevesebbet hatékonyabban” munkacsoport által kidolgozott szubszidiaritásértékelő táblázatot.<sup>65</sup> A REFIT-platformot a „Jövőállósági platform” szolgáltatás váltotta,<sup>66</sup> amelynek keretében bevezették a „Have your say” elnevezésű konzultációs portált is.<sup>67</sup> Ezen keresztül a Bizottság javaslatait egyetlen platformon keresztül véleményezhetik az érdekelt jogi és természetesen személyek, sőt, akár a nemzeti parlamentek is. A Jövőállósági platform a REFIT-hez képest interaktívabb viszonyt alakít ki az uniós polgárok és az intézmények között.

A jelentés kiemeli azt is, hogy a Bizottság által benyújtott javaslatok számának növekedésével a nemzeti parlamentek részéről is több (360) vélemény érkezett, amelyek közül 16 indokolt vélemény sérelmezte a szubszidiaritás elvének sérülését. Bár ez a szám több mint a duplája a 2019-es adatnak, jócskán elmarad az eddigi rekorder, 2012-es évtől, amikor a nemzeti parlamentektől 663 érkezett véleményt regisztrált. Ezek jelentős része az „Irány az 55%!” elnevezésű klímapolitikai intézkedéscsomaghoz kapcsolódott. Érdekeség, hogy 2021-ben a magyar Országgyűlés nem nyújtott be indokolt véleményt, sem az új migrációs és menekültügyi paktummal, sem az egységes uniós minimálbérre vonatkozó irányelvtervezetrel kapcsolatban.

## A Régiók Bizottsága

A Bizottság mellett érdemes megemlíteni a Régiók Bizottságát is, amely már csak szerepéből adódóan is alkalmas arra, hogy a szubszidiaritás elvének érvényesülését előbbre mozdíthassa. A Régiók Bizottsága 2012-ben megalkotott stratégiája óta képességeihez mérten aktívan vesz részt a szubszidiaritáskontrollban a szubszidiaritás-ellenőrzési hálózat (SMN) rendszerén keresztül.<sup>68</sup> A jogalkotási fázist megelőzően, a Bizottság munkaprogramjának tanulmányozásával a Régiók Bizottsága előzetesen azonosítja

<sup>62</sup> Európai Bizottság: Better Regulation Toolbox. Lásd: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/better-regulation-toolbox\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/better-regulation-toolbox_2.pdf)

<sup>63</sup> SWD(2021) 305 final.

<sup>64</sup> Better Regulation Toolbox. Lásd: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/br\\_toolbox-nov\\_2021\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/br_toolbox-nov_2021_en_0.pdf)

<sup>65</sup> COM(2022) 366 final.

<sup>66</sup> Lásd: [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/fit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f\\_hu](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/fit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f_hu)

<sup>67</sup> Lásd: [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say\\_hu](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_hu)

<sup>68</sup> Lásd: [https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Documents/A8782\\_summary\\_subsi\\_strategy\\_EN\\_modif1\\_final.pdf](https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Documents/A8782_summary_subsi_strategy_EN_modif1_final.pdf)





a szubszidiaritási szempontból felmerülő esetleges problémákat, amelyekre a jogalkotási fázisban vélemények formájában reagál. Ennek egyik lényeges eszköze az SMN keretében működtetett REGPEX-rendszer, amelyen keresztül a tagállami regionális parlamentek, helyhatóságok saját szempontjaik alapján véleményezhetik a jogalkotási tervezeteket.<sup>69</sup>

A Régiók Bizottsága Szubszidiaritási Konferenciákat is szervez, munkájának eredményét pedig éves jelentések formájában foglalja össze. A Régiók Bizottsága működteti még az uniós szakpolitikák végrehajtásának felülvizsgálatát célzó regionális központok hálózatát (RegHub) is, amely a részt vevő helyhatóságok véleményét hivatott becsatornázni az uniós szakpolitikai döntések meghozatalába. A 2025-ig terjedő időszakban a Régiók Bizottságának egyik célkitűzése, hogy az új uniós aktuskezdeményezések rendelkezzenek területi dimenzióval, és jobban megfeleljenek a „kevesebbet hatékonyabban” munkacsoport ajánlásainak is.<sup>70</sup>

## Az Európa jövőjéről szóló konferencia

Az Európa jövőjéről szóló konferencia elindítását a Schuman-nyilatkozat 70. évfordulóján, 2020. május 9-én tervezte a Bizottság, a Tanács és az Európai Parlament. A koronavírus-járvány kitörése okán azonban egy évvel később indulhatott el a kezdeményezés, amelynek célja az volt, hogy új teret nyisson az uniós polgárok számára, hogy kifejtésük véleményüket az Unió előtt álló kihívásokkal kapcsolatban. A konferenciáról szóló együttes nyilatkozat alapján a három társszervező intézmény vállalta, hogy a konferencia lezárultával, hatásköreikhez mérten a szubszidiaritás és az arányosság elvének megfelelő lépéseket tesznek az eredmények alapján.<sup>71</sup> Így a konferencia végeredményéről szóló jelentés szerint 49 javaslat került az uniós intézmények elé, ebből – a többnyelvű digitális platformon keresztül – a legtöbb javaslat az „Európai demokrácia” témakörben érkezett.<sup>72</sup> A 40. javaslatcsomag a szubszidiaritás címet viselte, amelyben többek között a szubszidiaritáskontroll-eljárások felülvizsgálatát és regionális parlamentekre való kiterjesztését is javasolták az uniós polgárok.

## Összegzés

A tanulmány arra törekedett, hogy lehetőség szerint átfogó képet adjon arról, honnan ered és miként került be az uniós döntéshozatalba a szubszidiaritás elve, milyen eljárásokban lehetséges annak ellenőrzése, és milyen gyakorlati eszközökkel igyekszik az Unió érvényre juttatni azt. Összességében elmondható, hogy a lisszaboni szerződés

<sup>69</sup> Lásd: <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>

<sup>70</sup> Régiók Európai Bizottsága, 2021.

<sup>71</sup> Együttes nyilatkozat az Európa jövőjéről szóló konferenciáról, lásd: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6796-2021-INIT/hu/pdf>

<sup>72</sup> Konferencia Európa jövőjéről – Jelentés a végeredményről, 10. Lásd: [https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/06619e05-eaee-11ed-a05c-01aa75ed71a1/language-en?\\_publicationDetails\\_PublicationDetailsPortlet\\_source=287012074](https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/06619e05-eaee-11ed-a05c-01aa75ed71a1/language-en?_publicationDetails_PublicationDetailsPortlet_source=287012074)



hatálybalépése óta az uniós intézmények jelentős erőfeszítéseket tesznek a szubszidiaritás elvének érvényesítése érdekében. Az elv érvényesítésére kidolgozott intézményi keretek és rendszerek azonban a közelmúltig intézményenként széttagolt módon működtek, ami visszavetette a hatékonyságot. Pozitívum, hogy a 2014–2019 között hivatalban levő Juncker-bizottság alatt munkálkodó „kevesebbet hatékonyabban” módszerrel foglalkozó munkacsoport megállapításai és ajánlásai fokozatosan érvényesülni kezdtek az intézmények gyakorlatában. Ezáltal egységessé vált a szubszidiaritás és az arányosság elveinek való megfelelés elbírálása, ami mindenképpen biztató lépés a minőségibb jogalkotás irányába.

A nemzeti parlamentek által kezdeményezhető sárga lapos és narancssárga lapos eljárások mindeddig nem eredményezték azt, hogy a Bizottság a szubszidiaritási hiányosságot elismerve visszavonja a tagállamok által sérelmezett aktustervezetet. Kiemelendő az is, hogy kevés alkalommal gyűlik össze az eljárások megindulásához szükséges mennyiségű indokolt vélemény. Ennek fényében átgondolásra szorulhat a sárga és narancssárga lapos rendszerek működésének hatékonysága. Az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata sem sarkallja részletesebb hatásvizsgálatok elvégzésre az intézményeket, az eddigiekben inkább azok mérlegelési szabadságát hangsúlyozza a jogalkotás folyamatában, széles mozgásteret biztosítva számukra.

Az intézmények által megtett lépések ellenére a szubszidiaritás érvényesülésének mind politikai, mind jogi ellenőrzése továbbfejleszthető volna. Egyrészt a nemzeti parlamentek kifejezett jogosítványokat kaphatnának nemcsak a szubszidiaritás, de az arányosság ellenőrzése tekintetében is. Másrészt az Európai Unió Bírósága dönthetne felülvizsgálati hatáskörének szélesítéséről, különösen az arányosság vizsgálata során. Ez már csak abból a szempontból is előremutató volna, hogy a tagállamok és az uniós intézmények közötti hatáskörmegosztást érintő, szükségszerűen politikai töltetű viták így a jogi megoldás lehetőségével záródhatnak.

A koronavírus, valamint az orosz–ukrán háború által kialakított helyzetek kezelése hevében talán kevésbé tűnik lényegesnek a szubszidiaritás elvével foglalkozni. Ez azonban félrevezető, ugyanis a szubszidiaritás elvének uniós döntéshozatalban való érvényesülése a nehézségek idején is hatékonyabb és célravezetőbb intézkedéseket eredményezhet. A szubszidiaritás elve az intézmények és a tagállamok közötti hatásköri viták során olyan alapvető zsinórmérték, amelynek érvényre juttatása mind az Unió, mind a tagállamok érdekeit egyszerre szolgálja.

## Irodalomjegyzék

- BÓKA János – GOMBOS Katalin – SZEGEDI László (2019): *Az Európai Unió intézményrendszere*. Budapest: Dialóg Campus.
- CAROZZA, Paolo G. (1997): Subsidiarity as a Structural Principle of International Human Rights Law. *American Journal of International Law*, 97(1), 38–79. Online: <https://doi.org/10.2307/3087103>
- DAVIES, Garreth (2006): Subsidiarity: The Wrong Idea, in the Wrong Place, at the Wrong Time. *Common Market Law Review*, 43(1), 63–84. Online: <https://doi.org/10.54648/COLA2005083>



- DIENES-OEHM Egon et al. (2014): *Az Európai Unió gazdasági joga I.: A belső piac és a közös kereskedelempolitika*. Budapest: ELTE Eötvös.
- KENDE Tamás – SZŰCS Tamás – JENEY Petra szerk. (2018): *Európai közjog és politika*. Budapest: Wolters Kluwer.
- NOVITZKY Péter [é. n.]: *A szubszidiaritás fogalma*. Online: [http://web.axelero.hu/kesz/jel/06\\_01/novitzky.html](http://web.axelero.hu/kesz/jel/06_01/novitzky.html)
- OCKENFELS, Wolfgang (1994): *Katolícká sociální nauka*. Praha: Zvon.
- SCHILLING, Theodor (1995): *Subsidiarity as a Rule and a Principle, or: Taking Subsidiarity Seriously*. Jean Monet Working Papers 10. Online: <https://jeanmonnetprogram.org/archive/papers/95/9510ind.html>
- SZÓKE-KIS Bernadett (2020): A szubszidiaritás elvének jelentése és megjelenése az európai integrációs, valamint a magyar tagállami jogalkotásban. *Külügyi Műhely*, 2(2), 25–37. Online: <https://doi.org/10.36817/km.2020.2.2>
- TÓTFALUSI István (2008): *Idegenszó-tár*. Budapest: Tinta.
- VARGA Orsolya (2016): A szubszidiaritás elve. *Civilek.hu*, 2016. Online: [www.civilek.hu/tudastar/a-szubszidiarit-as-elve/](http://www.civilek.hu/tudastar/a-szubszidiarit-as-elve/)
- WEATHERILL, Stephen (2005): Better Competence Monitoring. *European Law Review*, 30(1), 23–41.
- ZLINSZKY János (2009): Emberi jogok és keresztény etika. *Iustum Aequum Salutare*, 5(2), 127–132.

## Jogi források

2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről  
10/2014. (II. 24.) OGY határozat az egyes házszabályi rendelkezésekről

## Az Európai Unió intézményeinek dokumentumai, szerződések, jogszabályok

- Az Európai Alkotmányt létrehozó szerződés  
Az Európai Unió működéséről szóló szerződés  
Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (EUSZ)  
Az Európai Tanács 1992. december 11–12-i ülésének következtetései, SN 456/1/92 REV 1. Online: [www.consilium.europa.eu/media/20492/1992\\_december\\_-\\_edinburgh\\_eng.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/20492/1992_december_-_edinburgh_eng.pdf)  
Annual Report 2021 on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality and on Relations with National Parliaments. COM(2022) 366 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0366>  
Barroso elnök úr levele Martin Schulz úrnak, az Európai Parlament elnökének, Brüsszel, 2012. szeptember 12.



- Commission of the European Communities (1992): *Bulletin of the European Communities*. Brussels. Online: <http://aei.pitt.edu/65264/1/BUL370.pdf>
- Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. EU Regulatory Fitness. COM(2012) 746 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:52012DC0746>
- Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The principles of subsidiarity and proportionality: Strengthening their role in the EU's policymaking. COM(2018) 703 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A52018DC0703>
- Council of the European Union (2021): *Better Regulation Guidelines*. SWD(2021) 305 final. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14004-2021-INIT/en/pdf>
- Egységes Európai Okmány 1987. Online: <https://eur-lex.europa.eu/HU/legal-content/summary/the-single-european-act.html>
- Európai Bizottság (2019): *2018. évi éves jelentés a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról, valamint a nemzeti parlamentekkel fennálló kapcsolatokról*. COM(2019) 333 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=-CELEX:52019DC0333>
- European Commission (2012): Proposal for a Council Regulation on the exercise of the right to take collective action within the context of the freedom of establishment and the freedom to provide services COM(2012) 130 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0130:FIN:EN:PDF>
- European Commission (2013): *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the National Parliaments on the review of the proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office with regard to the principle of subsidiarity, in accordance with Protocol No 2*. COM(2013) 851 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52013DC0851>
- European Commission (2013): Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office COM(2013) 534 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0534:FIN:en:PDF>
- European Commission (2016): *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Better regulation for better results – An EU agenda*. COM(2015) 215 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52015DC0215>
- European Commission (2016): *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the National Parliaments on the proposal for a Directive amending the Posting of Workers Directive, with regard to the principle of subsidiarity, in accordance with Protocol No 2*. COM(2016) 505 final.



- European Commission (2017): *Commission Staff Working Document. Better Regulation Guidelines*. SWD(2017) 350 final. Online: [www.europarl.europa.eu/RegData/docs\\_autres\\_institutions/commission\\_europeenne/swd/2017/0350/COM\\_SWD\(2017\)0350\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/swd/2017/0350/COM_SWD(2017)0350_EN.pdf)
- European Commission (2020): *Annual Report 2019 on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality and on Relations with National Parliaments*. COM(2020) 272 final. Online: <https://commission.europa.eu/system/files/2020-06/com-2020-272-en.pdf>
- Együttes nyilatkozat az Európa jövőjéről szóló konferenciáról. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6796-2021-INIT/hu/pdf>
- Fehér könyv Európa jövőjéről. COM(2017)2025 final. Online: [https://eur-lex.europa.eu/content/news/white\\_paper.html?locale=hu](https://eur-lex.europa.eu/content/news/white_paper.html?locale=hu)
- Intézményközi megállapodás a Parlament, a Tanács és a Bizottság között a szubszidiaritás elvének végrehajtására vonatkozó eljárásokról.
- Intézményközi megállapodás az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság között a jogalkotás minőségének javításáról.
- IP/17/4621 sz. sajtóközlemény: Európa jövője: Juncker elnök létrehozta a „kevesebbet hatékonyabban” módszerrel foglalkozó munkacsoportot
- IP/18/341 sz. sajtóközlemény: Future of Europe: President Juncker appoints members to Task Force on Subsidiarity and Proportionality
- Konferencia Európa jövőjéről – Jelentés a végeredményről. Online: <https://doi.org/10.2861/607246>
- Lisszaboni szerződés az Európai Unióról szóló Szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról

## Maastrichti szerződés

- Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 96/71/EC of The European Parliament and of the Council of 16 December 1996 concerning the posting of workers in the framework of the provision of services. COM(2016) 128 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2016%3A128%3AFIN>
- Régiók Európai Bizottsága (2021): *A szubszidiaritásról szóló 2020. évi éves jelentés*. Online: <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Publications/Documents/Subsidiarity%20Annual%20Report%202020/COR-2021-00231-14-01-NB-TRA-HU.pdf>
- TINDEMANS, Leo (1976): *European Union*. Report by Mr. Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium, to the European Council. Bulletin of the European Communities, Supplement 1/76.

## Az Európai Unió Bíróságának ítéletei

- C-128/17. sz. ügy, Lengyelország kontra Parlament és Tanács, EU:C:2019:194



- C-233/94. sz. ügy, Németországi Szövetségi Köztársaság v. Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa, ECLI:EU:C:1997:231
- C-482/17. sz. ügy, Cseh Köztársaság kontra Európai Parlament és Tanács, EU:C:2019:1035
- C-547/14. sz. ügy, Philip Morris Brands SARL és társai kontra Secretary of State for Health, ECLI:EU:C:2016:325
- C-84/94. sz. ügy, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága v. az Európai Unió Tanácsa, ECLI:EU:C:1996:431
- C-128/17. sz. ügy, Bizottság kontra Európai Parlament és Tanács, EU:C:2019:194
- C-643/15. és C-647/15. sz. egyesített ügyek, Szlovákia és Magyarország kontra Tanács, EU:C:2017:631
- T-429/05. sz. ügy, Artegoda kontra Bizottság, EU:T:2010:60





Budai Péter<sup>1</sup>

# A beleértett külső hatáskörök esete – A pragmatizmus története az uniós külkapcsolati jogban<sup>2</sup>

## The Case of Implied Powers in External Relations – A History of Pragmatism

*Az uniós külkapcsolati jog témája kevésbé van a középpontban a magyar uniós jogi diskurzusban, így a beleértett külső hatáskörök is már-már misztikusnak tűnhetnek. A téma ugyanakkor a legkevésbé sem titokzatos, annak fejlődése inkább a pragmatizmus jelenlétére bizonyíték az uniós jog fejlődésében, mivel a beleértett külső hatásköröket már az EGK idejében is a hatáskörök bővítésére használták. A cikk célja, hogy bemutassa, hogyan jelenik meg ez a pragmatizmus időről időre a beleértett külső hatáskörök fejlődése esetén. Ehhez a cikk támaszkodik Sinclair elméletére is, aki a nemzetközi szervezetek jogában a hatáskör-növekedés jelenségét egyes esetekben összefüggő folyamatban látja. A cikk ennek megfelelően ismerteti a C-22/70. sz. Európai Bizottság kontra Tanács (ERTA-) ügyet, ideértve az ügy során elhangzott főbb érveket, valamint az ügghöz kapcsolódó releváns körülményeket. Ezt követi a beleértett külső hatáskörök expanziójának ismertetése, amely rá kíván mutatni a beleértett külső hatáskörök eseteinek kibontakozására. A tanulmány végül rámutat arra, hogy az Alkotmányszerződés és a lisszaboni reformok alatt milyen „párbeszéd” alakult ki a tagállamok és a Bíróság között.*

**Kulcsszavak:** Európai Unió joga, uniós külkapcsolati jog, beleértett külső hatáskörök, ERTA, jogfejlődés

*EU external relations law is not very much at the centre of the Hungarian EU legal discourse, so the matter of implied external competences may seem almost mystical. However, it is not mysterious at all, its development is rather evidence of the presence of pragmatism in the development of EU law, as the implied external powers were even used to extend competences in the period of the EEC. The aim the paper is to show how this pragmatism has been manifested from time to time in the development of*

<sup>1</sup> Eötvös Loránd Tudományegyetem, e-mail: [peter.budai101100@gmail.com](mailto:peter.budai101100@gmail.com)

<sup>2</sup> A Kulturális és Innovációs Minisztérium ÚNKP-22-3 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült.



*the implied external competences. To do so, the paper also draws on Sinclair's theory, who see the phenomenon of the expansion of powers in the law of international organizations as a coherent process in some cases. Accordingly, the article describes case C-22/70. Commission v. Council (ERTA.), including the main arguments made in the case, and the relevant circumstances as well. This is followed by the explanation of the expansion the implied powers to highlight the appearance of its different aspects involved. Finally, the paper points out a 'dialogue' that has been developed between the Member States and the Court of Justice during the process of the Constitutional Treaty and the Lisbon reforms.*

**Keywords:** European Union law, EU external relations law, implied external powers, ERTA, development of law

## Bevezetés

A beleértett külső hatáskörök esete időről időre misztikusnak tűnhet. Első látásra úgy tűnik, nem tudni, honnan jött, milyen körülmények között jelent meg, illetve, annak pontosan mi is a lényege és a működése. A téma azonban nem misztikus, sokkal inkább vegytiszta pragmatizmus. A cikk célja, hogy erre valamelyest rávilágítson, hogy ez a pragmatizmus hogyan is jelent meg a beleértett külső hatáskörök fejlődése során, és hogyan kísérte végig annak fejlődését. A cikknek nem célja, hogy ehhez minden apróbb jogi összefüggésre rávilágítson a hatásköri megközelítéssel kapcsolatban, azoknak a száma ugyanis végtelen. A cikk a pragmatizmussal kapcsolatos összefüggéseket a szükséges mértékig ismerteti.

Hogy ez a megközelítés könnyebben érthető legyen, Guy Fiti Sinclair elméleti keretén alapulva mutatja be a tanulmány ezt a dinamikus fejlődést. Sinclair megközelítése alapján vannak olyan nemzetközi szervezetek, amelyek az eredeti, tagállamaik által biztosított jogi kereteken túllépve növelik hatásköreiket. Ez alapján, habár az alapító szerződéseik tartalmazzák a biztosított hatásköröket és azok szövege változatlan marad, a mögöttük levő jelentéstartalom változik. Az adott nemzetközi szervezet nemzetközi trendeket vesz át, amelyekre reagálni kíván. Ezeket saját joganyagába vezeti át, amelyek biztosítják a szervezet mozgásterét. Ez a tagállamaik esetén azok hatáskörét is alakítja, amit a tagállamok elfogadnak. A nemzetközi bíróságok ezt a folyamatot legitimálják, ebben pedig sokszor segítenek az adott szakma képviselői is.<sup>3</sup> Mivel ezek a jellemzők hasonlóságot mutatnak az Unió fejlődésével, érdemes lehet ilyen szempontból megközelíteni a beleértett külső hatáskör megjelenését az uniós jogban.

A tanulmány ezen alapulva emeli ki a beleértett külső hatáskörök fejlődésének egyes aspektusait. Ehhez kulcsfontosságú az ERTA-ügy megértése. Következésképpen a tanulmány bemutatja ennek körülményeit (túllépve a tényállás egyszerű leírásán, kiemeli annak megközelítését a Bizottság és a Bíróság részéről). Ez természetesen a felek érvelésében csúcsosodik ki, amelyek megismerését az EU történeti archívumaiban megtalálható perdokumentumok biztosítják. Az ERTA-ügy interpretálását a Bíróság

<sup>3</sup> SINCLAIR 2017.



ERTA-ügyre vonatkozó proliferációja, majd a szerződési reformokkal kapcsolatos tag-államok és a Bíróság közötti párbeszéd bemutatása követi.

## Történeti kontextus

### *A beleértett hatáskör eredete*

A beleértett külső hatáskörök jelensége nem egy sajátos uniós jogi konstrukció. Lényege, hogy lehet-e biztosítani már létező, kifejezett hatáskörök alapján további hatásköröket, ha ez utóbbiak szükségesek az előbbi elvégzéséhez.<sup>4</sup> Erre az Amerikai Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságának esetjoga is tartalmaz példákat, de a nemzetközi közjog is.<sup>5</sup> Ez utóbbi esetén az Állandó Nemzetközi Bíróság (PCIJ) foglalkozott először a kérdéssel, amikor vizsgálta, hogy a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) alkothat-e szabályokat a mezőgazdasági ágazatban dolgozókra. A PCIJ felhívta a figyelmet, hogy az ILO létrehozásának célja, hogy egy állandó nemzetközi szervezet jöjjön létre, amely bizonyos alapvető szabályokat alkot a munkások körülményeinek javítására. Következésképpen egy ilyen cél megvalósulását hátráltatná, ha a „legősibb iparág” kívül esne az ILO szabályainak terjedelmén.<sup>6</sup> A hágai Nemzetközi Bíróság (ICJ) a későbbiekben megfelelően hivatkozza a PCIJ vonatkozó döntését az ENSZ szolgálatában elszenvedett károk megtérítésével kapcsolatos tanácsadó véleményében, majd hangsúlyozza, hogy az ENSZ szükségszerűen rendelkezik azokkal a hatáskörökkel, amelyek, habár nem rögzítettek az ENSZ Alapokmányában, szükségesek, hogy feladatait elláthassa.<sup>7</sup> Később, még az ERTA-ügyet megelőzően tovább pontosították a beleértett hatáskörök koncepcióját.<sup>8</sup>

### *Az integráció helyzete az ERTA-t megelőzően*

Az európai integráció hosszú ideig nem a születendő közösség külkapcsolati aspektusaival foglalkozott, ennek ellenére a nemzetközi rend változása jelentős hatással járt annak születése idejében is. Az Európai Védelmi Közösség a szovjet fenyegetésre kívánt megoldást találni, amely ugyanakkor elbukott a tagállamok ellenállásán. Az Európai Gazdasági Közösség (EGK) így már egy ennél visszafogottabb megközelítést alkalmazott, habár itt katonai-védelmi jellegű hatáskörökről nem beszélhetünk.<sup>9</sup> Az EGK alapjául szolgáló római szerződés (RSZ) kifejezetten rendelkezett külkapcsolatokat

<sup>4</sup> SCHERMERS–BLOKKER 2018: 195, 233. §.

<sup>5</sup> GADKOWSKI 2016: 45.

<sup>6</sup> Competence of the ILO to Regulate Incidentally the Personal Work of the Employer. PCIJ Publications 1926, Series B, no. 13.

<sup>7</sup> Reparation for injuries suffered in the service of the Nations, Advisory Opinion, [1949] ICJ Rep 174, ICGJ 232 (ICJ 1949), 11th April 1949.

<sup>8</sup> Lásd Effect of Awards of Compensation made by the UN Administrative Tribunal, Advisory Opinion, [1954] ICJ Rep, 56–59.

<sup>9</sup> NOËL 1975: 159–160.



érintő hatáskörökről, így a kereskedelempolitikáról, államok csatlakozásáról, valamint államokkal és nemzetközi szervezetekkel való együttműködésről.<sup>10</sup>

Ez elvileg arra mutat rá, hogy az EGK-nak már egészen korán jelentős külkapcsolati hatásköre volt. Ez a következtetés azonban azért sem lenne meggyőző, mivel a tagállamok nem kívánták az EGK-nak bizonytalan természetű és tartalmú hatásköröket biztosítani, különösen a külkapcsolatok esetén. A Tanács gondosan ügyelt arra, hogy ne kössenek korlátlan időtartamú kereskedelempolitikai szerződéseket, ráadásul a tagállamok külpolitikai irányvonalai is hatással voltak az EGK külkapcsolataira. Példa erre, amikor Franciaország ellenezte a KGST-országokkal, Izraellel és Japánnal való kapcsolatfelvételt, de ugyanez történt az NSZK vonatkozásában az NDK esetén. Emellett a Tanácson belül az egyik legjelentősebb jogi tanácsadó, Jean Mégret is azt az álláspontot képviselte, hogy valamennyi olyan rendelkezést, amely lehetővé teszi az EGK számára, hogy külkapcsolataiban cselekvő legyen, kifejezetten szűken kell értelmezni, amit a Tanács így igyekezett minél több fórum előtt is képviselni. Megjegyzendő, hogy ez annyira nem volt kirívó akkoriban: a jogászok nagy része vélte úgy, hogy az EGK-nak nincsenek jelentős hatáskörei nemzetközi szerződések megkötésére azon a kevés eseten kívül, amelyet egyébként az RSZ rendelkezései biztosítottak.<sup>11</sup>

Az is igaz, hogy az EGK születésekor más problémák kerültek előtérbe. A tagállamok azzal voltak elfoglalva, hogy az ESZAK-hoz képest egy jobb konstrukciót hozzanak létre, amely a közös piac létrehozásához vezet. A megkötött római szerződés esetén ugyanakkor nem tudták igazán meghatározni, hogy egy nemzetközi szerződéssel vagy egy azon túlmutató, már az állampolgárok számára is kifejezetten jogokat és kötelezettségeket tartalmazó szerződésről van-e szó. A Bizottságot és a közösségi joggal foglalkozó szakembereket sokkal jobban foglalkoztatta a közvetlen hatály és a közösségi jog elsőbbségének kérdése, csakúgy, mint a közös piac kialakítása.<sup>12</sup>

Elmondható emellett, hogy a szakpolitikák között is a közlekedéspolitikát volt az, amely a tagállami önérdékkövetést leginkább megtettesítette, egészen 1973-ig valójában igazán erős közös közlekedéspolitikáról nem is beszélhetünk, annak ellenére, hogy az RSZ közös politikaként határozta meg, a tagállamok ragaszkodtak az önálló politikájukhoz, a vonatkozó tanácsulésen is nagyrészt eszmecsere zajlott.<sup>13</sup> Megjegyzendő, hogy a Bizottság már ezt megelőzően is próbált ez ellen érdemben tenni. 1961-ben fogadtak el olyan szabályozást, amely alapján eltörölték a tudatos, tagállamok közötti megkülönböztetéssel járó szállítási díjakat. A Bizottság igyekezett olyan programokat javasolni, amelyek technikai, szociális és pénzügyi harmonizációra vonatkozó rendelkezéseket irányoztak elő. Lambert Schaus akkori biztos 1958 és 1967 között megpróbálta liberalizálni a szektort, hogy véget vessen a versenykorlátozó tagállami intézkedéseknek, de végül szinte véget nem érő vitákba fulladt a liberalizáció és a harmonizáció tengelyén.<sup>14</sup> Ebbe a szakpolitikai kontextusba érkezett az ERTA-ügy, amely megállapodás kifejezetten fontos elemet ölelt fel a közlekedéspolitikán belül.

<sup>10</sup> LEOPOLD 1977: 56.

<sup>11</sup> LEOPOLD 1977: 58–62.

<sup>12</sup> RASMUSSEN 2014: 140–151.

<sup>13</sup> BUSSIÈRE et al. 2014: 369–370.

<sup>14</sup> GWILLIAM, 1980: 48–52.



## *A beleértett külső hatáskörök megjelenése: az ERTA-ügy*

Az ügy alapjául szolgáló nemzetközi egyezmény az ENSZ Gazdasági Bizottsága égisze általi nemzetközi közúti fuvarozást végző járművek személyzetének munkájáról szóló európai megállapodás volt, amely azonban sosem lépett hatályba. Az egyezménnyel kapcsolatos újbóli tárgyalások 1967-ben kezdődtek. Az EGK esetében is jogszabályokat dolgoztak ki ehhez. 1969-ben elfogadták a közúti szállításra vonatkozó jogszabályok közelítéséről szóló 543/69/EGK tanácsi rendeletet. A Tanács jelezte a Bizottság felé, hogy szükséges a rendelet alkalmazási körének módosítása annak érdekében, hogy az összhangban legyen az egyezményben foglalt kötelezettségekkel. Habár a Bizottság tisztában volt a tárgyalásokkal, semmilyen módon nem jelezte a Tanács felé, hogy egyedül a Bizottság lenne jogosult ilyen esetben tárgyalni és egyébként a Közösség nevében egységes álláspontot képviselni, mindössze folyamatos tájékoztatást kért a Tanácstól. Ezt követően ugyanakkor a Bizottság megsemmisítési keresetet nyújtott be a Bírósághoz.<sup>15</sup>

### *A Bizottság álláspontja*

Az EGK-n belül kevésbé tartották olyan jelentősnek a felmerülő kérdéskört, mivel a Tanácson belül nem kívántak nagyobb szerepet szánni az EGK-nak a külkapcsolati kérdésekben. Nem csoda, hogy a Tanács magatartásával a Bizottság észrevehetően szembehelyezkedett. A testület részéről az eljárás megindítása Walter Munch és Gerard Olivier nevéhez köthető, akik akkor a Jogi Szolgálaton dolgoztak és olyan integrációpárti tevékenységet kívántak folytatni, mint elődjük, Michel Gaudet, a Bizottság Jogi Szolgálatának korábbi vezetője.<sup>16</sup> Gaudet alatt, aki egészen 1969-ig vezette a Jogi Szolgálatot, kifejezetten az európai integrációt mélyítő (és egyébként személyes véleményét is tartalmazó) érvelések születtek többek között a Van Gend en Loos- és a Costa v. ENEL-ügy esetén.<sup>17</sup> A Bírósághoz fordulás ugyanakkor magának a Bizottság vezetőjének, Jean Rey-nek a személyes döntése volt.<sup>18</sup>

### *A felek erre vonatkozó érvelése*

A Bizottság és a Tanács teljesen eltérő érveléseket adtak az ügy során. A Bizottság álláspontja az volt, hogy a Közösségnek joga van olyan hatáskörökkel kapcsolatban bizonyos körülmények fennállása esetén nemzetközi egyezményt kötnie, ha egyébként a belső viszonyokkal összefüggésben van ilyen hatásköre. Megjegyzendő, hogy a Bizottság az ügy érdemére vonatkozó érvelése során nem hivatkozott a közösségi jog elsőbbségére, sokkal inkább egy eltérő megközelítést alkalmazott. Érvelésében kitért arra, hogy

<sup>15</sup> KNAPP 2019: 80–81.

<sup>16</sup> McNAUGHTON 2017: 136–137.

<sup>17</sup> RASMUSSEN 2012: 377.

<sup>18</sup> McNAUGHTON 2017: 141–142.



a közlekedéspolitika alapjául szolgáló 75. cikk rendelkezik egy külkapcsolati aspektussal is, amelyet az RSZ ugyanakkor nem említ. Az elfogadott 543/69/EGK rendelet megteremtette ehhez a jogalapot.<sup>19</sup>

A Bizottság hangsúlyozta természetesen, hogy nem arról van szó, hogy teljesen megszűnt a tagállamok hatásköre a közlekedéspolitika területén, sokkal inkább arról, hogy a közlekedéspolitikának – más szakpolitikákkal szemben – jóval dinamikusabb jellege van. A rendelkezés közösségi hatáskört tartalmaz, amihez azonban hozzátartozik, hogy azokat a dinamikus fejlődésük ismeretében kell értelmezni.<sup>20</sup> Ha ezt a külső aspektust nem ismernék el, akkor az magával a rendelkezéssel lenne ellentétes, egy ilyen végeredmény pedig a közösségi jog esetén értelmetlen lenne, ami szükségszerűen ellentmondásokhoz is vezetne. Ez nem jelenti azt, hogy a belső és a külső hatáskörök esetén szigorú párhuzamosság állna fenn, ez ellentétes lenne ugyanis a közösségi szabályok természetével. A közlekedéspolitika esetén ugyanis a tagállamok a belső ügyekben továbbra is hatáskörrel rendelkeznek mindaddig, amíg a Közösség nem gyakorolta hatáskörét. A Bizottság azonban kiemelte, hogy mivel az EGK folyamatosan újabb és újabb szabályokat fogadott el, ezek a külső hatáskörök fokozatosan kizárólagossá váltak.<sup>21</sup> A Bizottság kiemelte, hogy az RSZ nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely lehetővé tenné az autonóm külpolitikai cselekvést az EGK számára, de bizonyos közös szakpolitikai területeken ez jelen van, ami adott esetben akár a tagállamok szuverenitásának érzékenyebb területeit is érintheti.<sup>22</sup> Habár a Tanács mérlegelési jogkörrel rendelkezik a harmadik országokkal kötendő megállapodásokról való döntésben, a közösségi szintű szabályok elfogadása után ez a mérlegelési jogkör nem terjedt ki arra, hogy kormányközi vagy közösségi csatornákon keresztül kell-e eljárni.<sup>23</sup>

Megjegyzendő, hogy a Tanács érvelése sokkal inkább reagált a Bizottság keresetének elfogadhatóságára, semmint annak érdemi érvelésére. Eszerint a Tanács eljárására nem minősült az RSZ 173. cikke (közösségi aktusok megtámadhatósága) olyan aktusnak, amely miatt ilyen jellegű eljárást lehetne indítani. A Tanács az érvelésében az RSZ 189. cikkével összefüggésben jelezte, hogy mivel a Tanács ilyen aktusa nem tekinthető rendeletnek, irányelvnek vagy határozatnak, következésképpen itt nem beszélhetünk ilyenről. Annak lehetőségét is mérlegelte, hogy az EGK-szerződés vonatkozó rendelkezései tágabban lennének értelmezendők, ebben az esetben azonban javasolta a jogi aktus természetét értékelni. A vonatkozó aktus ebből következően is csupán arra irányult, hogy kifejezze a megállapodás politikai elfogadását.<sup>24</sup> Az érvelés másik része esetén a Tanács az EGK intézményei számára az elfogadhatóság szigorúbb körét javasolta a magánszemélyek által benyújtott keresetekhez képest.<sup>25</sup>

<sup>19</sup> PETTI 2021b: 5–6, 11–12.

<sup>20</sup> Európai Bizottság 1970: 26–32.

<sup>21</sup> Európai Bizottság 1970: 25–26.

<sup>22</sup> Európai Bizottság 1970: 28.

<sup>23</sup> Európai Bizottság 1970: 28–29, 37–46.

<sup>24</sup> PETTI 2021a: 571.

<sup>25</sup> Conseil des CE 1970: 8.



## A főtanácsnok álláspontja

Dutheillet de Lamothe főtanácsnok a kereset elfogadhatóságán túl az ügy érdemében is megnyilvánult. Megjegyzendő, hogy a főtanácsnok az RSZ 116. cikkének elemzését javasolta mint lehetséges jogalapot. E cikk szerint az átmeneti időszak végétől kezdődően a tagállamok a közös piacot érintő kérdésekben bármelyik nemzetközi szervezet keretében csak közös fellépéssel járhatnak el.<sup>26</sup> A főtanácsnok hangsúlyozta, hogy ez a megközelítés meg sem jelent a beadványban, ahogy az arra való hivatkozás sem, hogy az EGK (ahogy azt a 210. cikk is rögzítette) jogi személy. Megjegyzendő, hogy a főtanácsnok a Bizottság megközelítésével kapcsolatban, amely kifejezetten a beleértett hatáskörökhöz kapcsolódott, már ambivalensen viszonyult. A vélemény nyelvezete alapján a főtanácsnok jól láthatóan nehéz helyzetbe került, ami az alkalmazott kifejezésekből és szófordulatokból érződik.<sup>27</sup> Vélhetően azért is, mert maga is érezte, milyen rizikót is jelent ez. Rámutatott arra, hogy abban az esetben, ha a Bíróság a beleértett külső hatáskörök létezését elismerné a közösségi jogban, voltaképpen önkényes módon alakítaná magát a közösségi jogot, amellyel a Bíróság túlterjeszkedne a saját korlátain.<sup>28</sup> Ebből következően nem javasolta a Bíróságnak annak elismerését a közösségi jogon belül.

## A Bíróság álláspontja

A Bíróság már az ERTA-ügyet megelőzően értelmezte az ESZAK, valamint az EGK hatásköreit. Az ESZAK esetében a Bíróság a Fédéchar-ügy során még úgy foglalt állást, a hatáskörbe azon intézkedések szabályai is beletartoznak, amelyek szükségesek az alapító szerződés által lefektetett célok eléréséhez.<sup>29</sup> Emellett, az Olaszország kontra Főhatóság, valamint a Hollandia kontra Főhatóság ügyekben az a kérdés merült fel ugyancsak a közlekedési szektor esetében, hogy a Főhatóságnak joga volt-e ahhoz, hogy az árlistákat és az eladási feltételeket nyilvánosságra hozza. A Bíróság döntésében utalt arra, hogy sem a szakpolitika természetéből, sem pedig a szerződés alapelveiből nem következhet az, hogy kifejezett rendelkezés nélkül a Főhatóság ilyen hatáskör gyakorlására jogosult lenne.<sup>30</sup> A Hollandia kontra Főhatóság-ügyben a fő kérdés az volt, hogy következhet-e a 70. cikkből, amely szerint a szén- és acélfuvarozásra vonatkozó díjtételeket és egyéb erre vonatkozó tarifaszabályzatot közzé kell tenni, és azt a Főhatóság tudomására hozni, annak ténye, hogy a Főhatóság nyilvánosságra hozhatja ezeket.

<sup>26</sup> Dutheillet de Lamothe főtanácsnok véleménye a Bíróság C-22/70. sz. Bizottság v. Tanács ügyében, ECLI:EU:C:1971:32, 290.

<sup>27</sup> Például „I shall into conceal from the Court that I was momentarily persuaded to the view that authority in external matters can be transferred to the Community through the adoption of a Community regulation and it is with some regret that upon reflection I must finally suggest that this view should not be accepted.” ECLI:EU:C:1971:32, 291.

<sup>28</sup> PETTI 2021b: 5–6.

<sup>29</sup> A Bíróság C-8/55. sz. Fédération Charobinnere de Belgique (Fédéchar) v. ESZAK Főhatóság 1956. július 16-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:1956:11.

<sup>30</sup> A Bíróság C-25/59. sz. Olaszország v. ESZAK Főhatóság 1960. július 15-án hozott ítélete ECLI:EU:C:1960:33.



A Bíróság az ügyben szigorúan a rendelkezés nyelvtani értelmezésére szorítkozott, amiből arra a következtetésre jutott, hogy kifejezett feljogosító rendelkezés híján ilyen hatáskör gyakorlására a Főhatóság nem volt jogosult.<sup>31</sup>

A Bíróságnak ezzel szemben arról kellett döntenie az ERTA-ügyben, hogy a Közösségnek joga van-e nemzetközi egyezményt kötni. A Bíróság érvelésének első fontos megállapítása, hogy a Közösség jogi személy, következésképpen a Közösségnek joga van arra, hogy szerződéses viszonyokat létesítsen harmadik államokkal. Az ehhez szükséges hatáskörök megállapításához figyelembe kell venni az RSZ rendszerét, valamint annak anyagi rendelkezéseit.<sup>32</sup> Ez arra mutat rá, hogy amíg korábban a Bíróság kifejezetten a szövegszerű rendelkezések alapján elemezte a hatásköröket, addig itt már a rendelkezések mellett a szerződés teljes rendszerét vizsgálja. Felismerve a főtanácsnok dilemmáját, hangsúlyozza, hogy ilyen hatáskörök nemcsak az RSZ kifejezett rendelkezéseiből származhatnak, hanem az RSZ más rendelkezéseiből és az intézmények által hozott aktusokból is.<sup>33</sup> Hangsúlyozza, hogy amint közös szabályok bevezetésére sor kerül, egyedül a Közösség jogosult ezeken a területeken nemzetközi kötelezettségeket tartalmazó megállapodásokat kötni harmadik államokkal.<sup>34</sup> Ezzel lényegében arra mutat rá a Bíróság, hogy nemcsak az RSZ kifejezett rendelkezései, hanem más rendelkezések, de akár egyéb közösségi jogi aktusok is szolgálhatnak ilyen szerződés alapjául.

Emellett a Bíróság azt is levezeti, hogy vannak olyan esetek, amikor ez kizárólagos hatáskört is eredményez a Közösség számára.<sup>35</sup> A Bíróság először is kiemeli, hogy amennyiben a Szerződés céljainak megvalósítása érdekében közösségi szabályokat fogadnak el, akkor a tagállamok nem vállalhatnak az intézmények keretein kívül olyan kötelezettségeket, amelyek a fenti szabályokat érinthetik vagy módosítják azok hatályát.<sup>36</sup> Erre vonatkozóan a Bíróság azt is megállapítja, hogy a szabályozott rendelet hatálybalépése óta a közlekedéspolitikának vonatkozó része a Közösség (kizárólagos) hatáskörébe tartozik. Ezzel összefüggésben a Bíróság bizonytalansága talán még némiképp érződik is az érvelésen, amikor kitér arra, hogy az RSZ 74. és 75. bekezdései (a közlekedéspolitikai rendelkezések) nem írnak elő kifejezetten a Közösség számára hatáskört nemzetközi megállapodások megkötésére.<sup>37</sup> Megjegyzendő, hogy az érvelés végén, akár csak olyan mérőföldkőnek minősített döntések, mint a Van Gend en Loos vagy a Costa v. ENEL esetén, a közösségi piac egységességére és a közösségi jog egységes végrehajtására hivatkozik.<sup>38</sup>

Jól láthatóan maga a Bíróság is tisztában volt e kérdéskörnek a pragmatikus oldalával. Az előadó (és kifejezetten integrációpárti bíró), Pierre Pescatore levelében arról írt Antonio Tizzanónak (akkor fiatal jogászprofesszornak, aki később pedig a Bíróság alelnöke is lesz), hogy az ítélet körüli viták jelzik, hogy még nem mindenki fogadta el az új jogrend logikáját, amely meglehetősen különbözik a nemzetközi jogtól. Pescatore

<sup>31</sup> A Bíróság C-25/59. sz. *Hollandia v. ESZAK Főhatóság* 1960. július 15-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:1960:34.

<sup>32</sup> A Bíróság C-22/70. sz. *Bizottság v. Tanács* 1971. március 31-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:1971:32. 13–15. bekezdések.

<sup>33</sup> ECLI:EU:C:1971:32. 16–18. bekezdések.

<sup>34</sup> ECLI:EU:C:1971:32. 17. bekezdés.

<sup>35</sup> ECLI:EU:C:1971:32. 8–11. bekezdések.

<sup>36</sup> ECLI:EU:C:1971:32. 21. bekezdések.

<sup>37</sup> ECLI:EU:C:1971:32. 23–25. bekezdések.

<sup>38</sup> ECLI:EU:C:1971:32. 31. bekezdések.



ugyanakkor hangsúlyozta, hogy tisztában van az átalakulás mélységével. Pescatore eltökéltsége vélhetően befolyással volt a többi bíróra is.<sup>39</sup> Ez a személyes vélemény később is megjelent írásaiban és beszédeiben. Későbbi munkáiban (ideértve a Hague Academy of International Law programja során tartott előadásait is) hangsúlyozta, hogy tisztázni kell a Közösség jogi személyének mélységeit, amelynek során szükséges egyértelműsíteni a Közösség (nagyobb mértékű) hatásköreit, így az ERTA-ügy jelentőségét is. Hangsúlyozta ugyanakkor azt is, hogy ezt az ötletét a többi tagállam vélhetően helytelenítene.<sup>40</sup>

## Részkövetkeztetések

Az eddigiek alapján megállapítható, hogy az ERTA-ügy egy újabb mérföldkő a Bíróság esetjoga szempontjából. Az is látható ugyanakkor, hogy akkoriban talán csak a Bíróság mérte fel, milyen jelentőségű változásról is van szó:

Először, igaz, hogy a Bizottság kifejezetten meggyőző és az integrációt mélyítő érvelést adott elő. Látható ugyanakkor, hogy az érvelés nem jeleníti meg azokat az elemeket, amelyek szükségesek voltak ahhoz, hogy maga a tézis megfelelően működhessen. Ehhez szükséges volt a Bíróság is. Emellett, a Bíróság a Tanácsnak és nem a Bizottságnak adott igazat, annak ellenére, hogy számtalan alkalommal mutatott be bizonyítékokat a Bizottság a Bíróságnak, hogy tiltakozott a Tanács eljárása ellen.<sup>41</sup>

Másodszor, a főtanácsnok felmérte a probléma jelentőségét. Ez érződik abból is, hogy nem adott igazat a Bizottságnak arra vonatkozóan, hogy a szóban forgó rendelkezésekből következik az EGK számára a nemzetközi megállapodás megkötésére vonatkozó hatáskör. Mindemellett az is érződik a főtanácsnok véleményének nyelvezetéből, hogy valójában teljesen tanácstalan volt a döntést illetően. Ilyen szempontból sokkal inkább a Bíróság korábbi, a hatásköröket a nyelvtani értelmezés megközelítésére irányuló érvelésére alapozta.

Harmadszor, az érvelésből egyértelműen érződik, hogy a Bíróság küszködött azzal, hogy meggyőzően tudjon indokolni. Nem volt elegendő számára a nyelvtani értelmezés (amely egyébként kiindulva a főtanácsnok érveléséből, pont az ellenkezőjére vezetett volna), így szükséges volt számára az RSZ rendszerére, valamint kissé teleologikus megközelítésre hagyatkoznia, úgymint a közös piac és a közösségi jog egységes végrehajtása.<sup>42</sup> Természetesen a tagállamoknak igazat adott abban, hogy lefolytathatták a tárgyalásokat, de a valódi, a hatáskörök helyzetére vonatkozó álláspontja innovatív volt. Ez így egy meglehetősen pragmatikus (és egészen alkotmányjogias) érvelést eredményezett. Vélhetően a Bíróság képes volt felmérni az ügy jelentőségét. Nem véletlen, hogy Craig azt állítja, hogy egy bíróság általános jelleggel akkor folyadik a teleológiai jogértelmezéshez, amikor olyan jelentős ügyekről van szó, hogy mind elvi, mind gyakorlati szempontból „nagy a tét”.<sup>43</sup> Az is igaz azonban, hogy magát a rendszert teljes egészében akkor a Bíróság nem láthatta. Ez már csak azért is így van, mert a beleértett külső

<sup>39</sup> PETTI 2021b: 21.

<sup>40</sup> FRITZ 2020: 592.

<sup>41</sup> Lásd C-22/70.

<sup>42</sup> BUTLER-WESSEL 2021.

<sup>43</sup> CRAIG 2014: 213.





hatáskörök esetei közül csak az egyiket („annyiban, amennyiben ez a közös szabályokat érintheti, vagy azok alkalmazási körét megváltoztathatja”) taglalja, a többi rendelkezés (ideértve a hatáskörökre vonatkozó általános jellegű 18. bekezdést is) nem utal arra, hogy más eseteket is vizsgált volna a Bíróság. Ez már csak azért is jelentős megállapítás, mert vannak olyan megközelítések, amelyek az ERTA-ügy esetén ilyen mértékű belátást feltételeznek a Bíróság részéről. Nem csoda, mivel más esetekben is abból indulnak ki, hogy a Bíróság egy adott alapvető ügyben átlátta a helyzetet (mint például a Dassonville-ügy). Következésképpen a döntésben magát a koncepciót felmérte, de annak pontos természetét nem azonosíthatta a Bíróság ekkor. Ez csak később következett. Az is igaz azonban, hogy a használt teleologikus értelmezés és a tömör, de mégis valamelyest pontatlan megfogalmazás kedvezett a későbbi fejlődésnek.

## **A beleértett külső hatáskörök kimunkálása a lisszaboni szerződésig**

### *A hatáskörök belső gyakorlásához szükségesség*

A legelső esete a Bíróságnak, amely taglalta ezt az opciót, az 1/76. sz. vélemény volt, amelynek tárgya a belvízi hajók ideiglenes leszerelése érdekében létrehozandó európai alapról szóló megállapodás tervezete volt. A tervezett megállapodásban az EGK hat tagállama és Svájc vett volna részt azért, hogy megszüntessék a Rajna és a Mosel medencéjében levő belvízi utakon, valamint a Rajna medencéjéhez kapcsolódó valamennyi holland és német belvízi útvonal árufuvarozási többletkapacitásából eredő zavarokat.<sup>44</sup> A megállapodás szükségszerűen érintette volna a közösségi intézmények döntéshozatali, illetve igazságszolgáltatásra vonatkozó hatásköreit, így a Bizottság kikérte a Bíróság véleményét a tervezetről. Habár a Bíróság megismételte az ERTA-ügyben lefektetett álláspontját, az világos volt, hogy mivel Svájc is tagja az egyezménynek, következképpen ennek kialakítása belső szabályokkal nem, csak nemzetközi szerződéssel volt lehetséges.<sup>45</sup> Ezt megerősítette a Tanács is a Bíróság előtt, amely érvelésében előre kizárta, hogy az ERTA-ügyben foglalt eshetőség érvényesülne, mivel a tárgykörben akkor nem voltak közösségi szintű szabályok.<sup>46</sup> Ez alapján a Bíróság arról rendelkezett, hogy az EGK abban az esetben is vállalhat harmadik államokkal szemben nemzetközi kötelezettséget, ha az RSZ ilyen tárgyú belső szabályok elfogadására jogosítja fel, ehhez azonban további feltétel, hogy részvétele szükséges legyen egy közösségi cél megvalósításához.<sup>47</sup> Megjegyzendő, hogy Knapp utal arra is, hogy figyelemmel kell lenni arra, hogy a nemzetközi szerződés megkötése volt jelen esetben az egyetlen eszköz, amely lehetővé tette a cél megvalósítását. Látható, hogy ez esetben a Bíróság ugyancsak nem

<sup>44</sup> KNAPP 2019: 82.

<sup>45</sup> A Bíróság 1977. április 26-án hozott 1/76. sz. véleménye, ECLI:EU:C:1977:63, 7. bekezdés.

<sup>46</sup> HODUN 2015.

<sup>47</sup> KNAPP 2019: 84.



látta át vélhetően teljes egészében a beleértett hatáskörök komplexitását, bár kellően pragmatikusan az ERTA-ügyet használta referenciának.

## Unió jogalkotási aktus által előírt szerződéskötési kötelezettség

Ennek az esetnek az alapja a szolgáltatásokról és a szellemi tulajdon oltalmáról szóló nemzetközi szerződések megkötésére vonatkozó 1/94. sz. vélemény volt. A Bizottság a GATS esetén azzal érvelt, hogy nincs olyan terület a GATS-on belül, amely tekintetében a Közösség ne rendelkezne megfelelő hatáskörrel, azok a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadságát fedik le.<sup>48</sup> A Bíróság azonban (visszautalva az ERTA-ügyben megállapítottakra) felhívta a figyelmet arra, hogy még a közlekedés területén belül sem minden esetre vonatkoznak közös szabályok.<sup>49</sup> A Bíróság a letelepedésnyújtás szabadsága esetén is azt állapította meg, hogy az alapító szerződés vonatkozó fejezetének egyetlen célja a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadságainak biztosítása a tagállamok számára, a más államokkal való kapcsolatokra vonatkozóan nem lehet arra következtetni ezekből a fejezetekből, hogy a Közösség kizárólagos hatáskörrel rendelkezik.<sup>50</sup> A Bizottság ugyanakkor (véltetően hibásan az 1/76. sz. véleményre hivatkozva) arra utalt, hogy amennyiben a közösségi jog hatásköröket ruházott az intézményekre meghatározott célok elérése érdekében, a Bizottság szerint ebből következik a hatáskör ilyen megállapodás megkötésére.<sup>51</sup> Megjegyzendő, hogy a Bizottság azt is megemlítette, hogy ezekben a kérdésekben a Közösség tétlen marad a nemzetközi szintén. A Bíróság ezt a félig-meddig hibás érvelést használhatta ki (amely alapján a szükségességet kívánta bizonyítani).<sup>52</sup>

## Az ERTA-doktrína finomhangolása

### A hatáskörök bizonytalansága

Az előzőek mellett ugyanakkor elmondható, hogy az ERTA-ügyben kimondott következtetés is tovább folytatódott. Rögtön az ERTA-ügyet követő ilyen ügy ugyanezt a megközelítést vitte tovább. A Kramer-ügynek az alapja az volt, hogy holland halászokat azzal vádoltak, hogy megsértették a nyelvhal- és a lepényhal fogások korlátozására vonatkozó, északkelet-atlanti halászati egyezményt. Az alperesek azzal védekeztek, hogy az egyezmény ellentétes a közösségi jog rendelkezéseivel, amelynek egyébként Luxemburg kivételével majdnem minden állam a tagja volt.<sup>53</sup> A Bíróság itt ugyanúgy azzal kezdte, hogy a Közösség jogi személyiséggel rendelkezik, majd az EGK kizárólagos

<sup>48</sup> A Bíróság 1994. november 15-én hozott 1/94. sz. véleménye, ECLI:EU:C:1994:384, 73–74. bekezdések.

<sup>49</sup> ECLI:EU:C:1994:384, 81. bekezdés.

<sup>50</sup> ECLI:EU:C:1994:384, 73–74. bekezdések.

<sup>51</sup> ECLI:EU:C:1994:384, 95–96. bekezdések.

<sup>52</sup> HODUN 2015: 173–174.

<sup>53</sup> A Bíróság C-3-4 és 6/70. sz. Cornelis Kramer és mások egyesített ügyekben 1976. július 14-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:1976:114.



külső hatáskörének megállapítását az RSZ rendelkezései rendszerének vizsgálatához is kötötte. Itt is ugyanúgy nemcsak az RSZ egyes rendelkezéseit, hanem másodlagos jogi rendelkezéseket is megjelölt a Bíróság a hatáskör megállapításához. Először a Bíróság megállapította, hogy a Közösségnek kizárólagos hatásköre van a tengeri erőforrások biológiai védelmére vonatkozóan.<sup>54</sup> Mivel ez kizárólagos hatáskört jelent (amelynek megállapítása egyébként a Bíróság szerint a dolgok természetéből következik), így ennek külső aspektusa szükségszerűen szintén külső hatáskört eredményez, ezáltal a Bíróság párhuzamot vont az ERTA-ügyben kimondott következtetésekkel.<sup>55</sup> Itt ugyanakkor már megjelenik annak felvetése, hogy jelen esetben egy kizárólagos belső hatáskör váltotta ki a beleértett kizárólagos külső hatáskört, míg korábban ez egy megosztott hatáskör esetén jelent csak meg.<sup>56</sup>

Ennek ellenére a 2/91. sz. véleményben a Bíróság ismét szembesült a kizárólagos és megosztott hatáskör különbségtételével. A 2/91. sz. vélemény tárgya a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet 170. sz. egyezménye volt, amelynek célja a munkavállalók védelme a vegyi anyagok munkahelyi használatának káros hatásaival szemben, és olyan különböző témákra vonatkozó szabályokat tartalmaz, mint a vegyi termékek kezelése a származási helytől a tényleges felhasználásig, a munkáltatók és a munkavállalók jogai és kötelezettségei, valamint a veszélyes vegyi anyagok kivitelére vonatkozó egészségügyi és biztonsági követelmények.<sup>57</sup> A Bizottság azzal érvelt, hogy mivel az egyezmény tárgyköre a Közösség hatásköre alá tartozik, Németország, Spanyolország és Írország érvelésében kitért arra, hivatkozva az ERTA-ügyben foglaltakra, hogy ilyen hatáskör csak a közös politikák esetén állapítható meg.<sup>58</sup> Mivel az ILO 170. sz. egyezménye szociális kérdésekre koncentrál, ez a megközelítés nem alkalmazható. A Bíróság hangsúlyozta, hogy ellentétben a szóban forgó tagállamok érvelésével, nem csak a közös politikák esetén állhat fenn ilyen hatáskör. Ez ugyanis lehetővé tenné, hogy a tagállamok olyan nemzetközi kötelezettségeket vállaljanak, amelyek érinthetnék vagy megváltoztathatnák azok hatályát. Ebből logikusan következik, hogy megosztott hatáskörök esetén is lehetséges az ERTA-doktrína alkalmazása.<sup>59</sup> Megjegyzendő, hogy a Bíróság hangsúlyozza, hogy ez megállapítható úgy is, hogy egyébként nem ellentétesek a közösségi szabályok a nemzetközi megállapodás szabályaival.<sup>60</sup>

A fentiek alapján még az is kijelenthető, hogy a Bíróság már ekkor is igyekezett nem engedni, hogy a hatáskörmegosztás alapjait rázza meg az ERTA-doktrína alkalmazása. A 2/91. sz. vélemény esetén a Bizottság azzal érvelt, hogy a tagállamok hajlamosak lehetnek arra, hogy ne fogadjanak el olyan rendelkezéseket, amelyek jobban megfelelnek a Közösség sajátos társadalmi és technikai feltételeinek. Mivel egy ilyen hozzáállás veszélyezteti az integráció és a közösségi jog fejlődését, a Közösségnek így kizárólagos

<sup>54</sup> ECLI:EU:C:1976:114, 42–43. bekezdések.

<sup>55</sup> ECLI:EU:C:1976:114, 20. bekezdés.

<sup>56</sup> Lock 2022: 82–84.

<sup>57</sup> A Bíróság 1991. augusztus 21-én hozott 2/91. sz. véleménye, ECLI:EU:C:1993:106, 73–74. bekezdések.

<sup>58</sup> ECLI:EU:C:1993:106, 1–6. bekezdések.

<sup>59</sup> ECLI:EU:C:1993:106, 9–11. bekezdések.

<sup>60</sup> ECLI:EU:C:1993:106, 16. és 18. bekezdések.



hatáskörrel kell rendelkeznie az ILO-egyezmény megkötésére, azonban a Bíróság elutasította ezt az érvelést.<sup>61</sup>

## A közös szabályok bizonytalansága

A közös szabályok kérdése is folyamatosan tágult az ERTA-ügyet követő esetjoggal. A Kramer-ügy esetén az is jelentős, hogy habár a döntés végén a Bíróság újból igazat adott a Tanácsnak, a Bíróság döntése csak megerősítette az ERTA-doktrína kialakítását. A Bíróság, habár megtehetette volna, hogy a Dánia és az Egyesült Királyság által kért szűk értelmezést adja az ügy esetén, úgy döntött, hogy pontosítja az ERTA-ügyben foglaltakat, annyiban, hogy egyértelművé tette, a beleértett hatáskörök keletkezéséhez nincs szükség a belső szabályok és a tervezett megállapodások tárgya közötti teljes azonosságra.<sup>62</sup> Ezt a megközelítést követte a Bíróság a 2/91. sz. véleményében is, ahol egy további lépést tett. Mivel itt megosztott hatáskörrel volt szó, ezen a területen csupán minimális harmonizációs szabályokról lehetett beszélni. Ezzel a Tanács elutasította Spanyolország, Dánia, Franciaország, Hollandia és Belgium erre vonatkozó ellenérveit.<sup>63</sup>

Megjegyzendő, hogy az esetjog fejlődésével tisztázódott annak ténye is, hogy ha a közös szabályok lefedik az adott hatáskört, a tagállamok nem köthetnek azon tárgykörben nemzetközi szerződést. Az Open Skies-döntésben adott főtanácsnoki vélemény szerint ez azokra az esetekre is vonatkozik, amikor egyébként az adott nemzetközi szerződés rendelkezései összhangban vannak a közös piac szabályaival. Ezek léte ugyanis már nem összeegyeztethető magával a közös piaccal.<sup>64</sup>

## A közös szabályok hiánya

Végezetül érdemes elkülönítve említeni a közös szabályok hiányát is. A Kramer-ügyben az intézmények csupán felhatalmazást kaptak arra vonatkozóan, hogy anyagi belső szabályokat fogadjanak el, vagyis még arra sem volt szükség, hogy ezek a belső szabályok már elfogadottak legyenek, ellentétben az Egyesült Királyság ezzel ellentétes érvelésével. Mindössze a felhatalmazás elegendő volt ahhoz, hogy ez a hatáskör létrejöjjön.<sup>65</sup>

<sup>61</sup> ECLI:EU:C:1993:106, 1–6. bekezdések.

<sup>62</sup> C-3-4 és 6/70. sz. egyesített ügyek, 44–45. bekezdések.

<sup>63</sup> 2/91. sz. vélemény 16. és 18. bekezdések.

<sup>64</sup> Tizzano főtanácsnok véleménye a Bíróság C-466-76/98. sz. Bizottság v. Egyesült Királyság és más tagállamok egyesített ügyében, 2002. január 31. ECLI:EU:C:2002:63, 72. bekezdés.

<sup>65</sup> C-3-4 és 6/70. sz. egyesített ügyek, 39–40. bekezdések.



## A beleértett külső hatáskör kodifikálása

### *Az Alkotmányserződés és a Bíróság „válasza”*

Megjegyzendő, hogy a beleértett külső hatáskörök esetét megkísérelték kodifikálni az Alkotmányserződésben is. Ez annyiban nem újdonság, mivel nem csupán ezt a hatásköri kérdést, hanem egy komplett és áttekinthető hatásköri katalógust kívántak szerepeltetni a dokumentumban.<sup>66</sup> Ennek megfelelően az Alkotmányserződés megpróbálta kodifikálni a már létező esetjogot. A tervezet III-323. cikke rendelkezett arról, hogy az Unió megállapodást köthet egy vagy több harmadik országgal vagy nemzetközi szervezettel, ha (1) az Alkotmány ilyen megállapodás megkötését írja elő, vagy (2) ha az az Alkotmányban meghatározott célkitűzések elérése érdekében szükséges, vagy (3) ha valamely kötelező erejű jogi aktus ilyen értelmű rendelkezést tartalmaz, vagy (4) ha az a közös szabályokat érintheti, illetve azok alkalmazási körét megváltoztathatja. Az Alkotmányserződés ugyancsak igyekszik kodifikálni a beleértett külső hatáskörnek a kizárólagos hatáskör aletetét az I-13. cikk (2) bekezdésében.<sup>67</sup> Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a szöveg alapján nem is áll fenn beleértett külső megosztott hatáskör, csakis kizárólagos, erre vonatkozóan ugyanakkor senki nem javasolt módosítást akkor.<sup>68</sup>

Habár nem fogadták el az Alkotmányserződést, érdemes összevetni ezt követően a Bíróság esetjogával. A szöveghez képest innovatívnak hat az 1/03. sz. vélemény, amelyben a Bíróság azt a kérdést vizsgálta, hogy a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló 1988. évi luganói egyezményt felváltó új luganói egyezmény megkötésére kizárólagos hatáskörrel rendelkezik-e a Közösség. A Bíróság erre vonatkozóan mintegy „kodifikálta” az ERTA eddigi esetjogát, hogy milyen esetekben állhat fenn ilyen hatáskör.<sup>69</sup> Hangsúlyozta ugyanakkor, hogy az eddigi eset jogán kívül több esete is lehetséges a kizárólagos hatáskörök fennállásának, következésképpen a Bíróság eddigi megállapításai csupán „a Bíróság által figyelembe vett különleges összefüggéseken alapulnak”.<sup>70</sup> Hangsúlyozandó, hogy a kizárólagos hatáskör célját a közösségi jog hatékony érvényesülésében és a szabályozás által létrehozott rendszer megfelelő működésének biztosításában határozta meg. Ezzel összefüggésben hangsúlyozta, hogy a tagállamok nem jogosultak a közösségi rendelkezéseket hátrányosan érintő kötelezettségeket tartalmazó nemzetközi szerződéseket megkötni. Ehhez „átfogó és konkrét elemzést kell végezni”, amely során nemcsak a létező állapotokat szükséges figyelembe venni, a vizsgálatnak ki kell terjednie a fejlődés jövőbeni tendenciáira is, amelyek az elemzés pillanatában előre láthatók.<sup>71</sup> Ezzel összefüggésben megjegyzendő, hogy az Alkotmányserződést követően született a Bíróság 1/03. sz. véleménye, amely megerősítette a beleértett külső hatáskörök intézményét, mi több,

<sup>66</sup> European union 2001: 3–4.

<sup>67</sup> Szerződés az európai alkotmány létrehozásáról, 2004. december 16. 2004/C 310/1, I-13. cikk (2) bekezdése és III-323. cikk.

<sup>68</sup> HODUN 2015: 192–194.

<sup>69</sup> A Bíróság 2006. február 7-én hozott 1/03. sz. véleménye, ECLI:EU:C:2006:81, 122–123. bekezdések.

<sup>70</sup> ECLI:EU:C:2006:81, 121. bekezdés.

<sup>71</sup> ECLI:EU:C:2006:81, 133. bekezdés.



lehetővé tette, hogy a Bíróság azt később bővítse. Ezzel a Bíróság a tagállamok számára egyértelműen olyan üzenetet küldött, hogy nem ért egyet az Alkotmányszerződésben foglalt szövegezéssel (amely egy, az 1/03. sz. véleményhez és az azt megelőző esetjoghöz képest megszorító értelmezést alkalmaz).<sup>72</sup>

## A lisszaboni reformok

A lisszaboni reformokkal az Európai Unió működéséről szóló szerződés szövegében is megjelent a beleértett külső hatáskörök esete [az EUMSZ 216. cikke és az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdése esetén]. Annak ellenére, hogy ezt elfogadták, és jelentős változásként igyekezett megszüntetni a pillérstruktúrát,<sup>73</sup> elmondható, hogy a két cikk jelentésköre is majdnem ugyanaz, következésképpen az ERTA-ügyben, valamint az 1/76. sz. véleményben foglaltakat mondták ki. Habár a tökéletlen megfogalmazásból ez nem derül ki, vélhetően az EUMSZ 216. cikkének (1) bekezdése hivatott a beleértett külső hatáskör kérdését általános jelleggel feltárni (ideértve a kizárólagos és a megosztott eseteket is), ezzel szemben az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdése csak a kizárólagos hatáskörök feltételeit tartalmazza (mivel az egyébként is a kizárólagos hatásköröket tartalmazó EUMSZ 3. cikkében kapott helyet).<sup>74</sup> A lisszaboni szerződés teljes egészében ugyanazt a szöveget vette át, mint amit az Alkotmányszerződés is használt. Ami azonban a legfontosabb talán, annak ellenére, hogy a jelentéstartalma e rendelkezéseknek továbbra is bizonytalan, hogy egy, a Bíróság által kimondott gyakorlat az elsődleges uniós jog részévé vált (ellentétben például az uniós jog elsőbbségének explicit kimondásával).

## A Bíróság újabb válasza: újabb esetjog

A kései esetjogban jellemző, hogy a Tanács megpróbálta a beleértett külső hatáskörök jelenségét némileg korlátozni. Ez köszönhető annak is, hogy újra felvetődött a kérdés, hogy a hatáskörök egy katalógusával vajon mennyire sikerült korlátok közé szorítani a hatáskörök növekedését. Govaere hangsúlyozza, hogy a C-114/12. sz. ügyben és az 1/13. sz. véleményben a Tanács azzal érvelt, hogy ha a Bíróság közös szabályok hiányában az Unió kizárólagos hatáskörére következtetne, azzal jogellenesen terjesztené ki az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdésének hatályát, amivel megsértené magát a hatáskör-át ruházás elvét.<sup>75</sup> A Bíróság mindkét ügyben határozottan elutasította azt az elképzelést, hogy a lisszaboni reformok a beleértett külső hatáskörnek csak egy részleges kodifikáció által végleges változatát hozták létre. A Bíróság hangsúlyozta, hogy az ILO-val és a luganói egyezményrel kapcsolatos vélemények nem új tesztek hoztak létre az ERTA-val

<sup>72</sup> HODUN 2015: 198.

<sup>73</sup> KAJTÁR 2010: 3–5.

<sup>74</sup> Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés, J C 326, 26.10.2012, p. 47–390, 3. cikk (2) bekezdés és 216. cikk.

<sup>75</sup> GOVAERE 2022: 18–19.



összefüggésben, hanem csupán az eredeti ERTA-tesztet magyarázták.<sup>76</sup> A Lisszabon előtti gyakorlat Lisszabon után továbbra is korlátlanul alkalmazandó.

## Következtetések

A beleértett külső hatáskörök fejlődése több jól látható sajátossággal rendelkezik. Ezek alapján az alábbi következtetések tehetők:

Először, Sinclair elméleti megközelítését alkalmazva láthatjuk, hogy a beleértett külső hatáskörök esete nem uniós találmány: a beleértett hatáskör már megjelenik az Amerikai Egyesült Államok, valamint a hágai Nemzetközi Bíróság esetjogában.

Másodszor, a körülményeket megnézve egészen biztos, hogy annak ellenére, hogy már korán megfogalmazták a mélyülő integráció esetét, nem következik egyenesen az RSZ rendelkezéseiből a beleértett külső hatáskörök alkalmazása. Ennek létezését sem a külkapcsolatokra vonatkozó rendelkezések, sem pedig a közlekedéspolitikai rendelkezései nem igazolták. A közösségi jogászok számára is más volt napirenden, így szükséges volt a megfelelő pillanat egy ilyen döntéshez.

Harmadszor, a Bizottság érvelése újszerűséget hordoz magában, azonban a Bíróság következtetései és kimondott tételei is szükségesek voltak, hogy az ERTA-doktrína megjelenhessen. Ezt a tagállamok nem ismerték fel akkor valójában, mivel nem hoztak fel érveket annak tényleges alkalmazásával szemben. Emellett, habár a főtanácsnok felismerte annak jelentőségét, alkalmazásának bevezetésével nem értett egyet. A Bizottság és a Bíróság ugyanakkor már-már tudatosan arra törekedett, hogy egy meglehetősen hatékony eszközt hozzanak létre a hatáskörök biztosítására. Ez a megközelítés következik a Bizottság akkori szellemiségéből, valamint Pescatore későbbi megnyilvánulásából.

Negyedszer, az is egyértelmű, hogy az ERTA-doktrína kimondása a beleértett külső hatáskörök egészét nem fejt ki, mivel annak mindössze egyetlen esetét tartalmazza, és azok nem minden esetben vezethetők vissza a maguk egészében az ERTA-ügyhöz. Nem véletlen, hogy az 1/03. sz. véleményében a Bíróság az Alkotmányszerződés eseteire mintegy válaszul rögzítette azt a maga akkori (és nyílt végű) teljességében. Itt szükségszerűen megjelenik a Bíróság további pragmatizmusa, amely a doktrína további fejlődését eredményezi.

Végül, a Bíróság a kodifikációt követően is messzemenően pragmatikusan ragaszkodott a beleértett külső hatáskörök teljességéhez, és nem engedte, hogy a tagállamok azt korlátozzák. A Bíróság következképpen fenntartotta ezt a megközelítést.

<sup>76</sup> GOVAERE 2022: 18–19; A Bíróság C-114/12. sz. Bizottság v. Tanács ügy 1956. július 16-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2014:2151, 66–67. bekezdések; A Bíróság 2014. október 14-én hozott 1/13. sz. véleménye, ECLI:EU:C:2014:2303, 70–73. bekezdések.



## Irodalomjegyzék

- BUSSIÈRE, Éric et al. (2014): *The European Commission 1973–86 – History and Memories of an Institution*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Online: <https://doi.org/10.2792/19118>
- BUTLER, Graham – WESSEL, Ramses A. (2021): Happy Birthday ERTA! 50 Years of the Implied External Powers Doctrine in EU Law. *European Law Blog*, 2021. március 31. Online: <https://europeanlawblog.eu/2021/03/31/happy-birthday-erta-50-years-of-the-implied-external-powers-doctrine-in-eu-law/>
- Competence of the ILO to Regulate Incidentally the Personal Work of the Employer. PCIJ Publications 1926, Series B.
- Conseil des CE (1970): *Mémoire en défense présenté par le Conseil*. Online: [https://archives.eui.eu/en/fonds/663526?item=CEUE\\_SEJU-06-0258](https://archives.eui.eu/en/fonds/663526?item=CEUE_SEJU-06-0258)
- CRAIG, Paul (2014): Pringle and the Nature of Legal Reasoning. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 21(1), 205–220. Online: <https://doi.org/10.1177/1023263X1402100111>
- Effect of Awards of Compensation made by the UN Administrative Tribunal, Advisory Opinion, [1954] ICJ Rep, 56–59.
- Európai Bizottság (1970): *Mémoire en réplique dans l'affaire 22/70 JUR/3432/70*. Online: [https://archives.eui.eu/en/fonds/663526?item=CEUE\\_SEJU-06-0258](https://archives.eui.eu/en/fonds/663526?item=CEUE_SEJU-06-0258)
- European Union (2001): *Laeken Declaration of 15 December 2001 on the future of the European Union*. Online: [www.cvce.eu/content/publication/2002/9/26/a76801d5-4bf0-4483-9000-e6df94b07a55/publishable\\_en.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/2002/9/26/a76801d5-4bf0-4483-9000-e6df94b07a55/publishable_en.pdf)
- FRITZ, Vera (2020): Activism On and Off the Bench: Pierre Pescatore and the Law of Integration. *Common Market Law Review*, 57(2), 475–502. Online: <https://doi.org/10.54648/COLA2020034>
- GADKOWSKI, Andrzej (2016): The Doctrine of Implied Powers of International Organizations in the Case Law of International Tribunals. *Adam Mickiewicz University Law Review*, 6, 45–59. Online: <https://doi.org/10.14746/ppuam.2016.6.03>
- GOVARE, Inge (2022): Implied Powers of the EU, Limits to Political Expediency and Internationally Inspired Pragmatism: Commission v Council (ERTA). In BUTLER, Graham – WESSEL, Ramses A. (szerk.): *External Relations Law – The Cases in Context*. Oxford: Hart Publishing, 9–20. Online: <https://doi.org/10.5040/9781509939725.ch-001>
- GWILLIAM, Ken M. (1980): Realism and the common transport policy of the EEC. In POLAK, Jacob B. – VAN DER KAMP, Jan B. (szerk.): *Changes in the Field of Transport Studies. Essays on the Progress of Theory in Relation to Policy Making*. The Hague: Martinus Nijhoff, 38–59. Online: [https://doi.org/10.1007/978-94-009-9306-8\\_4](https://doi.org/10.1007/978-94-009-9306-8_4)
- HODUN, Milosz (2015): *Doctrine of Implied Powers as a Judicial Tool to Build Federal Polities*. PhD-disszertáció. Reykjavík University School of Law. Online: <https://opnvisindi.is/bitstream/handle/20.500.11815/2479/Doctrine%20of%20implied%20powers%20as%20a%20judicial...pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- KAJTÁR Gábor (2010): A kettős pillérszerkezet megerősített kontúrjai a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után. *Európai Jog*, 10(4), 3–14.





- KNAPP LÁSZLÓ (2019): A beleértett külső hatáskörök doktrínájának kodifikálása és az EU–Szingapúr szabadkereskedelmi megállapodás. *Jog Állam Politika*, 11(1), 79–100.
- LEOPOLD, Patricia M. (1977): External Relations Power of EEC in Theory and in Practice. *The International and Comparative Law Quarterly*, 26(1), 54–80. Online: <https://doi.org/10.1093/iclqaj/26.1.54>
- LOCK, Tobias (2022): Refining and Expanding Implied Powers of the Union: Kramer. In BUTLER, Graham – WESSEL, Ramses A. (szerk.): *External Relations Law – The Cases in Context*. Oxford: Hart Publishing, 77–88. Online: <https://doi.org/10.5040/9781509939725.ch-007>
- MCNAUGHTON Anne (2017): Acts of Creation – The ERTA Decision as a Foundation Stone of the EU Legal System. In NICOLA, Fernanda – DAVIES, Bill (szerk.): *EU Law Stories – Contextual and Critical Histories of European Jurisprudence*. Cambridge: Cambridge University Press, 134–154. Online: <https://doi.org/10.1017/9781316340479.008>
- NOËL, Emile (1975): The External Relations of the EEC and Its Internal Problems. *Government and Opposition*, 10(2), 159–166. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.1975.tb00634.x>
- PETTI, Alessandro (2021a): ERTA and Us: Shifting Constitutional Equilibria on the Visions of Europe. *European Papers*, 6(1), 567–577. Online: <https://doi.org/10.15166/2499-8249/485>
- PETTI, Alessandro (2021b): *The Court of Justice in the Archives Project Analysis of the ERTA case (22/70)*. Academy of European Law Working Paper 2021/8. Online: <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/71556>
- RASMUSSEN, Morten (2012): Establishing a Constitutional Practice of European Law: The History of the Legal Service of the European Executive, 1952–65. *Contemporary European History*, 21(3), 375–397. Online: <https://doi.org/10.1017/S0960777312000252>
- RASMUSSEN, Morten (2014): Revolutionizing European Law: A History of the Van Gend en Loos Judgment. *International Journal of Constitutional Law*, 12(1), 136–163. Online: <https://doi.org/10.1093/icon/mou006>
- Reparation for injuries suffered in the service of the Nations, Advisory Opinion, [1949] ICJ Rep 174, ICGJ 232 (ICJ 1949), 11th April 1949.
- SCHERMERS, Henry G. – BLOKKER, Niels M. (2018): *International Institutional Law*. 6. kiadás. Leiden–Boston: Brill Nijhoff. Online: <https://doi.org/10.1163/9789004381650>
- SINCLAIR, Guy F. (2017): *To Reform the World – International Organizations and the Making of Modern States*. Oxford: Oxford University Press.



Bólya Boglárka,<sup>1</sup> Balogh Zsuzsanna Zsófia<sup>2</sup>

# A jövő elkezdődött? – Az Európa jövőjéről szóló Konferencia tapasztalatai magyar szemmel

## The Future Has Begun? – The Hungarian Experience of the Conference on the Future of Europe

*Az Európai Unió által 2021-ben kezdeményezett, Európa jövőjéről szóló Konferencia célul tűzte ki, hogy a polgárokkal párbeszédet folytasson és az uniós intézmények számára kulcsfontosságú platformként szolgáljon az Európai Unió jövőbeli irányvonalának kialakításáról. Magyarország kiemelt aktivitással vett részt a folyamatban, tanulmányunk célja a magyar polgárok hozzájárulásainak és az abból fakadó következtetéseknek a megvilágítása. A tanulmány emellett feltárja a Konferencia utáni helyzetképet is, nyomon követve az Európa jövőjéről szóló vitákból közvetlenül vagy közvetve eredő javaslatok alakulását, kitekintéssel azok esetleges hatására az uniós alapszerződések vonatkozásában.*

**Kulcsszavak:** az Európa jövőjéről szóló Konferencia, EU-reform, szerződés-módosítás, Európai Parlament, föderalizmus

*The Conference on the Future of Europe, launched by the European Union in 2021, aimed to engage citizens in a dialogue and serve as a key platform for EU institutions to discuss the future direction of the European Union. Hungary actively participated in the process, and the objective of our study is to shed light on the contributions of Hungarian citizens and the conclusions drawn from them. The study also explores the post-Conference landscape, tracing the evolution of the proposals arising directly or indirectly from the debates on the future of Europe, with a reflection to their possible implications on the revision of the EU Treaties.*

<sup>1</sup> Miniszteri biztos, Európai Unió Ügyek Minisztériuma, e-mail: [boglarka.bolya@im.gov.hu](mailto:boglarka.bolya@im.gov.hu)

<sup>2</sup> Az EU Politikai Kommunikációért, Személyzetpolitikáért és Társadalmi Kapcsolatokért Felelős Főosztály EP-csoportjának vezetője; vezetőkormányfőtanácsos, Európai Unió Ügyek Minisztériuma, e-mail: [zsuzsannazsofia.balogh@im.gov.hu](mailto:zsuzsannazsofia.balogh@im.gov.hu)

**Keywords:** Conference on the Future of Europe, EU reform, Treaty revision, European Parliament, federalism

Az Európa jövőjéről szóló Konferencia (Konferencia) 2022. május 9-én fejezte be munkáját és javaslatokat tett az EU jelentős reformjaira. Az Európa jövőjéről szóló nagyszabású közös gondolkodás azonban nem volt előzmény nélküli, és semmiképp sem tekinthetjük véglegesen lezártnak.

Ma, az Európai Unió több mint hét évtizeden át tartó békés időszakra és egy kibővült, nemzeteken átívelő együttműködésre tekinthet vissza, amelynek 450 millió polgára szabadságban és biztonságban él, viszonylagos jólétben a világ egyik legstabilabb gazdasági rendszerében. Ugyanakkor az Uniónak rengeteg válsággal kell napjainkban szembenéznie, valamint komoly belső ellentétek is feszítik kereteit. Emiatt mondhatjuk, hogy a 2021 áprilisában útjára indított Európa jövőjéről szóló Konferencia időszerű kísérlet volt saját jövőnk közös átgondolására. A folyamat azonban nem értékelhető az európai állampolgárok akaratát illetően objektíven és az uniós intézményeket hozzájuk közelebb vivő gyakorlatnak megfelelően. A kicsit több mint egy éven át tartó folyamat ugyanis végül egyes intézmények hatalmi törekvéseit erősítette fel, és az átláthatóságot figyelmen kívül hagyva, szelektív módon összegezte az állampolgári, így a magyar javaslatokat is. E tanulmány az Európa jövőjéről szóló Konferencia előzményeit, folyamatát, végső ajánlásait és utókövetésének jelenlegi állapotát törekszik bemutatni.

## Előzmények

A Konferencia előzményeinek ismerete nélkül nem tudjuk kellőképpen értékelni sem a végső ajánlásokat, sem pedig azok kialakulásának módját.

2017. március 23–24. között az Európai Bizottság (Bizottság) konferenciát rendezett arról megemlékezve, hogy egy nap híján akkor 60 éve, 1957. március 25-én írták alá az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó római szerződést. A konferencia a *The Jean Monnet Seminar. The future of Europe: A commitment for You(th)* címet viselte és egyike volt az állampolgárok, így különösen a fiatalok és az uniós intézmények közös gondolkodásának Európa jövőjéről. Bár ez a konferencia még csak a tudományos élet képviselőinek részvételével zajlott le, témáiban már részint megjelenítette a 2021-ben hivatalosan is útjára indított Európa jövőjéről szóló Konferencia témáit: az EU működésére jellemző gondok, az Unió előtt álló célok, megoldandó problémák.<sup>3</sup>

A 2017-es konferenciát is megelőzte azonban egy sokkal fontosabb stratégiai dokumentum, ugyanis a Bizottság azon év tavaszán egy úgynevezett fehér könyvet adott ki, amely felvázolta, milyen lehetséges forgatókönyveket követhet Európa a jövőben, ahogy azt Jean-Claude Juncker akkori bizottsági elnök 2016. évi, az Unió helyzetét értékelő beszédében (SOTEU) bejelentette. A 2016-os SOTEU beszédben Juncker elnök úgy fogalmazott, hogy „Európai Uniónk – legalábbis bizonyos tekintetben – egzisztenciális válságban van”.<sup>4</sup> Kitért arra, hogy milyen kevés egyetértés van a tagállamok között,

<sup>3</sup> KENGYEL 2017: 661–665.

<sup>4</sup> JUNCKER 2016.



továbbá kifogásolta, hogy a tagállamok vezetői nagyon gyakran csak a belföldi problémáikról beszélnek úgy, hogy Európát még csak meg sem említik, vagy ha igen, csak mintegy mellékesen. Ez már előrevetítette, hogy a későbbi Konferencia is egy föderálisabb irányvonalat képviselt.

A Bizottság fehér könyve több különböző útvonalat vázolt fel a 27 tagú EU számára.<sup>5</sup> Megvizsgálta, milyen változások előtt állhat Európa a következő időszakban, az új technológiák társadalmat és munkahelyeket érintő hatásától kezdve egészen a globalizáció lehetséges hatásaiig, a biztonsági problémákig és a populizmus térnyeréséig. Öt forgatókönyvet vázol fel, mindegyike adva egy változatot arra, hogy milyen is lehet az EU 2025-ben, azaz mindössze csak nyolcéves távlatban, annak függvényében, hogy milyen döntéseket hoz az Európai Unió. Ezek röviden a következők:

1. forgatókönyv: „Megy minden tovább” – Az EU az eredményközpontú reform-programjának végrehajtására koncentrál, nagyobb strukturális reformok nélkül.
2. forgatókönyv: „Csakis az egységes piac” – Az egységes piac kerül előtérbe, amiatt, hogy a tagállamok egyre több szakpolitikai kérdésben nem tudnak megegyezni.
3. forgatókönyv: „Aki többet akar, többet tesz” – Az ezt akaró országok meghatározott területeken tovább is mélyíthetik az együttműködést, egy többsebességű Európát létrehozva.
4. forgatókönyv: „Kevesebbet, hatékonyabban” – Az EU arra összpontosít, hogy bizonyos területeken többet és gyorsabban valósítson meg, miközben kevesebbet ott, ahol nem tud hozzáadott értéket biztosítani.
5. forgatókönyv: „Sokkal többet együtt” – A tagállamok minden területen több hatáskört és erőforrást osztanak meg, és kiterjesztik a döntéshozatalt.

E forgatókönyvek tényleges megvalósításához a 4. és 5. tekintetében mindenképp, de akár a 3. forgatókönyv esetében is szükséges volna a Szerződések módosítása.<sup>6</sup> A fehér könyvről szóló vita ösztönzéseként a Bizottság az Európai Parlamenttel és az érdeklődő tagállamokkal együtt Európa jövőjéről szóló vitasorozatot tervezett tartani Európaszerte. Ehhez a Bizottság különböző vitaanyagokat is kiadott.<sup>7</sup>

Az Európai Parlament 2017. február 16-án a plenáris ülésen megszavazott három állásfoglalásban fogalmazta meg az Európa jövőjével kapcsolatos elképzeléseit. A képviselők többek között javasolták:

- a Miniszterek Tanácsának valódi második törvényhozó kamarává alakítását, valamint a Parlament bizottságaihoz hasonló előkészítő testületekké való átalakítását;

<sup>5</sup> Bár a fehér könyv 2017. március 1-jei bemutatásakor az Egyesült Királyság még tagja volt az Európai Uniónak, a 2016-os brexit-népszavazást követően már egy 27 tagú Unióra tervezetten készítették el a dokumentumot. Mint ismeretes, 2020. február 1-jén hatályba lépett a Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának az Európai Unióból és az Európai Atomenergia-közösségből történő kilépéséről szóló megállapodás (HL 2020. L 29., 7.) (lásd az EUB 2022. június 9-i ítéletének, C-673/20–Préfet du Gers és Institut National de la Statistique és des Études Économiques, ECLI:EU:C:2022:449, 1., 11., 20., 26., 45. vagy 55. pontjait).

<sup>6</sup> Európai Bizottság 2017a.

<sup>7</sup> Európai Bizottság 2017b; Európai Bizottság 2017c.



- egy uniós pénzügyminiszter kinevezését, és a Bizottságnak felhatalmazását egy közös uniós gazdaságpolitika kialakítására és megvalósítására, amelyet egy euróövezeti költségvetés támogatna, valamint
- az Európai Stabilitási Mechanizmusból (ESM) és az euróövezet sajátos kiegészítő költségvetési kapacitásából álló költségvetési kapacitás létrehozását, amelyet a tagországok az uniós költségvetés részeként finanszíroznak.

Az állásfoglalásokon túl az Európai Tanács 2017. októberi ülésén Antonio Tajani, az Európai Parlament akkori elnöke bejelentette, hogy 2018 elejétől kezdve az Európai Parlament plenáris ülésein sorozatos vitákat kíván rendezni Európa jövőjéről, mint olyan demokratikus és nyílt fórumot, amelyen az uniós tagállamok állam-, illetve kormányfői kifejthetik jövőképüket. E kezdeményezésen belül többek között Emmanuel Macron, Franciaország köztársasági elnöke, Leo Varadkar ír miniszterelnök, António Costa portugál miniszterelnök, valamint Angela Merkel német kancellár is megosztotta elképzeléseit. Az Európa jövőjéről szóló Konferencia kezdete előtt összesen 18 állam- és kormányfő vett részt ilyen vitán.

Emmanuel Macron, Franciaország köztársasági elnöke eredetileg azt javasolta 2019 márciusában, hogy rendezzenek egy konferenciát az Európai Unió jövőjére vonatkozó útiterv kidolgozására.<sup>8</sup> Javaslatát azzal indokolta, hogy meglátása szerint ez összehozná az uniós intézményeket, a tagállamokat, a civil társadalom képviselőit és az uniós polgárokat, hogy felülvizsgálják az EU működését, és már ekkor megemlítette, hogy a Konferencia esetleg javaslatot tehetne az uniós Szerződések felülvizsgálata. Ezt az ötletet aztán Ursula von der Leyen is felkarolta, amikor a 2019-es európai választásokat követően jelölték a Bizottság elnökének, és 2019. július 16-án, az EP általi megválasztása előtt tartott nyitónyilatkozatában („Új lendületet az európai Demokráciának”) kifejezte azon óhaját, hogy szükséges az európai polgárok bevonása, az európai demokrácia szélesebb körű megújult lendületének részeként.<sup>9</sup> Később, jelölti politikai iránymutatásaiban többek között úgy fogalmazott, hogy nyitott a Szerződések módosítására is, illetve amennyiben az EP egy képviselőjét javasolják a Konferencia elnökének, teljes mértékben támogatni fogja ezt az elképzelést.<sup>10</sup>

A Bizottság és az EP továbbfejlesztette a tervet, miután Ursula von der Leyent megerősítették a Bizottság elnöki tisztségében. Az EP 2020. január 15-i állásfoglalása az Európa jövőjéről szóló Konferenciára vonatkozó európai parlamenti álláspontról megfogalmazta az intézmény javaslatait a Konferencia terjedelmére és szervezésére vonatkozóan. Ebben úgy vélte, hogy a Konferenciának számba kell vennie a 2019-es választások előkészítése során született kezdeményezéseket is. Végül az EP sem zárkózott el állásfoglalásában már ekkor sem a Szerződések módosításának lehetőségétől.

A Konferenciát eredetileg 2020 és 2022 közé tervezték, de a Covid-19-világjárvány és az uniós intézmények közötti, a Konferencia hatóköréről és az elnöki tisztség betöltéséről szóló viták miatt késett a folyamat. Az EP és a Tanács ugyanis nagyon sokáig nem tudott a Konferencia vezetéséről megegyezni, nagyrészt az EP-konferencia elnökének

<sup>8</sup> MACRON 2019.

<sup>9</sup> VON DER LEYEN 2019a.

<sup>10</sup> VON DER LEYEN 2019b.



jelölt személye, Guy Verhofstadt (Renew, BE) miatt. Ezzel szemben a Tanács állandó képviselői 2020 júniusában egy független személyt javasoltak a Konferencia vezetésére, amikor hivatalosan is jóváhagyták a Konferencia javaslatát, valamint hangsúlyozták, hogy a feladatokat meg kell osztani az uniós intézmények között.<sup>11</sup>

## Mi is volt az Európa jövőjéről szóló Konferencia?<sup>12</sup>

Leegyszerűsítve azt is mondhatnánk, hogy a végül lezajlott folyamat nem volt más, csak egy jól álcázott és kifejezetten költséges gyakorlat egyes politikai véleményvezérek agendájának alátámasztására. A gyakorlat megtevesztő volta és a bevont uniós polgárok nagyszámú valós javaslata miatt azonban nem fogalmazhatunk ennyire egyszerűen és sarkosan, hanem fontos megvizsgálni a végbement lépéseket, a Konferencia egyes elemeit, hogy ezeket megfelelően tudjuk értékelni a későbbiekben is.

Hosszas előkészítést követően az Európa jövőjéről szóló Konferencia tervét végül hivatalosan 2021. március 10-én fogadták el, a Konferencia gyakorlatilag 2021 áprilisától 2022. május 9-ig tartott. A Bizottság, az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa (az uniós tagállamok kormányainak képviselői) közösen hívták életre.<sup>13</sup> Ezen intézmények vezetői (az aláírásakor: David Sassoli, az EP néhai elnöke; António Costa, a Tanács soros elnökségét betöltő Portugália miniszterelnöke, valamint Ursula von der Leyen, a Bizottság elnöke) egy együttes nyilatkozatban elkötelezték magukat amellett, hogy meghallgassák az európai polgárokat és hatáskörükön belül lépéseket tegyenek a folyamat során a polgárok által megfogalmazott ajánlások megvalósításáért. Tehát arra tettek ígéretet, hogy az európai polgári kezdeményezés lehetőségétől eltérően, a megfogalmazott javaslatok szigorú korlátai és eljárási szabályaihoz képest közvetlenebb módon viszonyulnak az alulról jövő állampolgári ötletekhez.<sup>14</sup>

Kifejezett újítása volt az Európa jövőjéről szóló Konferenciának, hogy az EU egész területén, és bizonyos esetekben azon kívül is, bárki szervezhetett a Konferencia égisze alá tartozó eseményt, amelyet regisztrálhatott egy többnyelvű digitális platformra, nyilvános vitákat indítva, hozzászólásokat fűzve az egyes témákhoz. A Konferencia 2022. május 9-i lezárásáig összesen 52 346 egyedi felhasználó regisztrált a platformra, akik 18 955 ötletet, 22 570 kommentet és 7005 eseményt rögzítettek, az eseményeken 652 532 résztvevővel.<sup>15</sup> Magyarország kiemelkedő aktivitást mutatott a platformon rögzített hozzájárulások számában, ugyanis lakosságárányosan a második legtöbb hozzájárulást hazánkban rögzítették az Európai Unióban.<sup>16</sup> Kiemelkedő eredmény, hogy több mint 800 eseménnyel a legtöbb rendezvényt Magyarország szervezte. A digitális platform közös felületre gyűjtötte össze a polgárok valamennyi hozzájárulását – akár

<sup>11</sup> Council of the European Union 2020.

<sup>12</sup> E részhez számos információt a Konferencia többnyelvű digitális platformja biztosított. Az oldal archív formátumban érhető el.

<sup>13</sup> Az Európai Unió Tanácsa – Európai Parlament – Európai Bizottság 2021.

<sup>14</sup> A Konferencia szervezetrendszeréről 2021-ben Bólya Boglárka cikket írt *Zöld utat kapott az Európa jövőjéről szóló konferencia* címmel.

<sup>15</sup> European Commission 2022.

<sup>16</sup> Kantar Public 2022.



az interneten, akár offline rendezvényeken osztották meg azokat. A polgárok a platformon bármely, őket foglalkoztató témát felvethettek, mivel az előre meghatározott, a Bizottság politikai prioritásaiban és az Európai Tanács stratégiai menetrendjében rögzített fő célokat tükröző témákon túl rendelkezésre állt egy „egyéb” kategória is a területeken átvívelő elképzelések vagy a platformon felsoroltaktól eltérő témák kifejtéséhez. Ezeket a témákat a Konferencia megvalósításában vezető szerepet játszó három intézmény elnökei által 2021. március 10-én aláírt Együttes nyilatkozatban határozták meg és hagyták jóvá. Ezek a következők voltak: éghajlatváltozás és környezetvédelem; egészségügy; erősebb gazdaság, társadalmi igazságosság és foglalkoztatás; az EU a világban; értékek és jogok, jogállamiság, biztonság; digitális átállás; európai demokrácia; migráció; valamint oktatás, kultúra, ifjúság és sport.

A tagállamok úgynevezett nemzeti polgári paneleket is szervezhetnek, iránymutatók (*guidelines*) alapján.

A polgári panelek által megfogalmazottakat a nemzeti polgári panelek, valamint az online digitális platform hozzászólásait a Konferencia plenáris ülései vették, de legalábbis hivatottak voltak figyelembe venni.

A Konferencia tehát egy sor különböző eseményt foglalt magában, köztük az egész EU-ra kiterjedő, véletlenszerűen kiválasztott, összesen 800 uniós polgár részvételével tartott polgári paneleket. Négy polgári panelt állítottak fel, amelyek mindegyike 200 uniós polgárból állt. Egy külső szolgáltató véletlenszerűen felvette a kapcsolatot a potenciális résztvevőkkel, szem előtt tartva az uniós polgárok sokszínűségét földrajzi származás (nemzetiség és városi/vidéki), nem, életkor, társadalmi-gazdasági háttér és iskolai végzettség tekintetében. Minden panelben tagállamonként legalább egy női és egy férfi állampolgár vett részt. A 16–25 éves kor közötti fiatalok az egyes panelek egyharmadát tették ki. A tagállamok közötti elosztás deklaráltan az EP összetételére alkalmazott degresszív arányosság figyelembevételével történt. A kiválasztásra 2021 májusa és augusztusa között került sor, a teljes uniós polgárságra kiterjedően. Mindegyik panel egy-egy témakört vitatott meg:

- gazdasági és szociális kérdések;
- az EU demokráciája és értékei;
- éghajlatváltozás; valamint
- migráció és globális kérdések.

Mindegyik panel három ülést tartott és ajánlásokat fogalmazott meg. Tanácskozáaik során a részt vevő polgárok hozzáférhettek bizonyos információs forrásokhoz és kapcsolatba léphettek meghatározott szakértőkkel. Erre olyan módon került sor, hogy a szakértők és egyéb érdekelt felek listáját a polgárok rendelkezésére bocsátották, akik közül a polgárok témájuk és konkrét igényeik szerint választhattak, majd felvehették velük a kapcsolatot. Ezenfelül az egyes panelek ülésein a Bizottság által felkért szolgáltató révén meghatározott szakértők vettek részt, akik felvezették az adott témát. Ezen a ponton már elég erőteljesen megvalósult a polgárok szabad véleménynyilvánításának korlátozása, befolyásolása, amely tendencia a későbbiekben is folytatódott. Ugyanis a kutatók jelen lehettek a polgári panelek rendezvényein, és kutatási célú interjúkat is készíthettek a polgárokkal. Az átláthatóság vonatkozásában aggasztó az a körülmény is, hogy bár a polgári panelek plenáris üléseit élőben közvetítették, a viták és tanácskozások



dokumentumait a többnyelvű digitális platformon nyilvánosan hozzáférhetővé tették, az egyes munkacsoportok tanácskozásait nem közvetítették. Mindennek a szervezők által kommunikált indoka az volt, hogy megvédjék a polgárok vitára és ajánlások megfogalmazására vonatkozó szabadságát, azonban így felmerülnek kérdések afelől, hogy pontosan kik és hogyan is foglalmazták meg a Konferencia végső ajánlásainak alapjait.

A Konferencia plenáris ülésein az uniós intézmények, a nemzeti parlamentek, a „civil társadalmi” szervezetek és a polgári panelek képviselői vettek részt. A plenáris üléseken belül kilenc tematikus munkacsoportot hoztak létre. A nemzeti rendezvények keretében hat uniós tagállam nemzeti polgári paneljeit ismerték el. Ezek Belgium, Franciaország, Németország, Olaszország, Litvánia, Hollandia és Németország voltak. Csak Magyarországon összesen 6 nemzeti polgári panelt bonyolítottak le, azonban ezeket a Bizottság nem ismerte el homályos „metodológiai” okokra hivatkozva, és az ezeken kifejtett hozzájárulásokat nem vették ezáltal figyelembe.

Ezek a viták eredetileg nyílt, előre meghatározott kimenetel nélküli eszmecseréknek indultak. A kiinduló elképzelések alapján, miután ismertették a javaslatokat és megvitatták azokat a polgárokkal, a plenáris ülés konszenzusos alapon a vezető testület elé terjesztette volna javaslatait, amely a plenáris üléssel teljes együttműködésben és teljes átláthatóság mellett jelentést készít. A folyamat során azonban a plenáris ülések és polgári panelek munkájának támogatására létrehozott, Verhofstadt/EP által szorgalmazott és kikényszerített munkacsoportok vették át folyamatosan az érdemi szerepeket (ugyanis EP-képviselők is elnököltek munkacsoportot és részt vettek minden munkacsoport munkájában), így ők foglalmazták meg a legfontosabb javaslatokat is.

Összesen kilenc tematikus munkacsoport működött közre a Konferencia végkimenetelében. Ezek megvitatták a polgári panelek ajánlásait, valamint a Konferencia többnyelvű digitális platformján benyújtott hozzászólásokat, bár utóbbiakat végül nem vették figyelembe a végső ajánlások megfogalmazásakor. A munkacsoportok elnökségét többségében az uniós intézmények prominens vezető alakjai látták el az alábbiak szerint:<sup>17</sup>

- az európai demokráciával foglalkozó munkacsoport – elnök: Manfred Weber (EPP, DE), Európai Parlament;
- az éghajlatváltozással és környezetvédelemmel foglalkozó munkacsoport – elnök: Anna Pasková, Tanács/Csehország;
- az egészségüggyel foglalkozó munkacsoport – elnök: Maroš Šefčovič, az Európai Bizottság alelnöke;
- az erősebb gazdasággal, társadalmi igazságossággal és a foglalkoztatással foglalkozó munkacsoport – elnök: Iratxe García Pérez (S&D, ES), Európai Parlament;
- az Európa globális szerepével foglalkozó munkacsoport – elnök: Hans Dahlgren EU-ügyi államtitkár, majd Asees Ahuja, Tanács/Svédország;
- az értékekkel és jogokkal, jogállamisággal, biztonsággal foglalkozó munkacsoport – elnök: Věra Jourová, az Európai Bizottság alelnöke;

<sup>17</sup> Kivétel ez alól két nemzeti parlament által, illetve egy Európai Ifjúsági Fórum által elnökölt munkacsoport.





- digitális transzformációval foglalkozó munkacsoport – elnök: Elina Valtonen, nemzeti parlamentek (Finnország)/Riina Sikkut, nemzeti parlamentek (Észtország);
- a migrációval foglalkozó munkacsoport – elnök: Alessandro Alfieri, nemzeti parlamentek (Olaszország)/ Dimítrisz Kerídisz, nemzeti parlamentek, Görögország;
- az oktatással, kultúrával, ifjúsággal és sporttal foglalkozó munkacsoport – elnök: Silja Markkula, az Európai Ifjúsági Fórum elnöke.

A végrehajtást egy speciális tanács, az úgynevezett Vezető testület felügyelte, amelynek társelnökei a három uniós intézmény képviselői voltak. Az Európai Parlament részéről Guy Verhofstadt (Renew, BE) végül ebben a formációban vált társelnökké, kiegészülve a Bizottság demokráciáért és demográfiáért felelős alelnökével, Dubravka Šuicával, valamint a Tanács elnökségét betöltő tagállam képviselőjével, sorrendben: Portugália 2021 első felében, Szlovénia 2021 második felében, Franciaország pedig 2022 első felében. Svédország, Spanyolország és Magyarország mint következő soros elnökök, megfigyelő státusszal vettek részt a tanácskozásokon, aminek köszönhetően sikerült megakadályozni többek között számos, kifejezetten Magyarország ellen irányuló káros döntést.

A négy európai polgári vitacsoport végleges ajánlásait áttekintve megállapítható, hogy azok kimagasló hányada, körülbelül 90%-a baloldali, liberális és föderatív politikai természetű véleményt tükröz, amelyek a magyar kormányzati állásponttal és a magyar polgári hozzájárulásokkal szöges ellentétben álltak és állnak. Mindössze néhány elem található, ami egybecseng a hazai javaslatokkal (például elutasított menedékkérők visszatoloncolása, gyermekvállalás támogatása, munka és család összeegyeztetésének segítése). Ezen túlmenően magyar kormányzati állásponttal egyébként egyező vagy hasonló álláspontok szinte egyáltalán nem szerepelnek az ajánlások között, vagy ha igen, azok így tompított, általános jellegű, gyenge megfogalmazásban, például gyermekvállalás támogatása.

Ellenben egyértelműen kijelenthető, hogy az ajánlások eredeti formájukban és megfogalmazásukban nyilvánvalóan nem voltak alkalmasak egy esetleges szerződés-módosítási folyamat megszervezésére.

Az Európa jövőjéről szóló Konferencia digitális platformjáról szóló utolsó jelentést 2022 májusában tették közzé.<sup>18</sup> A jelentés tartalmazza a Digitális Platform kezdete, azaz 2021. április 19. óta és lezárása, 2022. május 9. között regisztrált és lezárt hozzájárulásokat (rendezvény, ötlet, hozzászólás).<sup>19</sup> Ez a jelentés reprezentatívnak egyáltalán nem mondható, mivel mindösszesen hét magyar eseményre hivatkozik a több mint 800-ból. A jogállamiság és demokrácia témák terén hazánk kifejezetten negatív kontextusban szerepel a jelentésben. Kimondhatjuk, tehát hogy a Kantar jelentései sem a pártatlan-  
ság, sem az objektivitás követelményeinek nem feleltek meg.

<sup>18</sup> *Megjegyzés:* Több időközi jelentést tett közzé a Kantar Public, amelyben magyarországi hozzájárulások nem reprezentatív módon jelnetek meg, kiemelve a negatív kontextusú véleményeket hivatkozási alap nélkül. E gyakorlat ellen többször, több fórumon felszólalt a magyar kormány képviselője, valamint a francia elnökség. A problémát, valamint a nemzeti polgári panelek diszkvalifikálását többször is jeleztük levélben Šuica alelnök asszony felé.

<sup>19</sup> Kantar Public 2022.



A jelentésben kiemelt szerepet kaptak a föderáció irányába mutató javaslatok: erősebb egészségügyi integráció, egységes adózási rendszer, egységes társadalombiztosítási rendszer, egyhangú döntéshozatal eltörlése a külpolitika területén, jogállamisági mechanizmusok megerősítése, közös európai értékek meghatározása (emberi jogok, szabadság, egyenlőség, jogállamiság, szolidaritás, nemek közötti egyenlőség), amelyeket egy európai alkotmányban kellene lefektetni. Továbbá transznacionális listák, közvetlen EU-elnökválasztás, föderalizációra irányuló javaslatok, európai alkotmány, áttérés a Tanácsban a minősített többségi döntéshozásra az egyhangúság helyett, közös uniós munkacélú migrációs politika, a Frontex megerősítése a határvédelemben, valamint egységes uniós nyelv (eszperantó vagy angol) is a javaslatok közt szerepeltek.

Ugyanakkor a jelentés ellentétes véleményeket is megjelenített, habár ezek aránya jelentősen kisebb: nyugat-balkáni bővítés, az EU gazdasági szerepére való fókusz, jogállamisággal kapcsolatban a tagállamok belügyeibe való beavatkozásától való tartózkodás, keresztény értékek és konzervatív hangok figyelembevétele, a szubszidiaritás támogatása, szigorúbb külső határvédelem, a migráció minden formájának elutasítása, a migráció társadalmi veszélye az uniós identitás szempontjából, a migráció kiváltó okainak kezelése.

A Konferencia hivatalosan 2022. május 9-én zárult le, ahol a társelnökök elfogadták a végső ajánlásokat tartalmazó dokumentumot.<sup>20</sup> A dokumentumból is kristálytisztán megállapítható, hogy, ahogyan azt előre sejteni lehetett, az uniós intézmények egyes prominens képviselőinek sikerült a Konferenciát olyan mederbe terelnie, amelyből a neki megfelelő, föderalista irányú reformjavaslatok születtek. A szinte egy az egyben föderalizációs irányba mutató uniós polgári ajánlások kerültek végül a Konferencia végkövetkeztetéseinek központjába, amelyeket az előzőekben bemutatott metódus alapján 800 véletlenszerűen kiválasztott uniós polgár dolgozott ki.

A Konferencia így arra szolgált, hogy a föderalista erők saját megközelítésüket az állampolgárok megkérdezésére hivatkozva demokratikus akaratként tüntessék fel, ezzel is erőteljesebb politikai nyomást gyakorolva a Tanácsra. Az uniós intézmények közül az Európai Parlament különösen aktívan használta fel a Konferenciát saját politikai érdekeinek előmozdítására. A folyamat ugyanakkor még a vártnál is átláthatatlannabb és zavarosabb eljárási keretek között zajlott, így jogosan kérdőjelezhető meg annak kimenetele.

Az állampolgárok véleményének kikérése Magyarországon nem újdonság, sőt már bevett gyakorlatnak, *best practice*<sup>21</sup>-nek is nevezhetnénk, amelyet akár EU-szerte is érdemes lenne meghonosítani. A magyar kormány ugyanis 2011 óta folyamatosan kikéri az állampolgárok véleményét a legfontosabb kérdésekben, a kapott eredményeket pedig be is építi a döntéshozatalba. A Konferenciához is hasonló szellemiségben igyekezett a kormány hozzáállni a kezdetektől fogva, remélve, hogy az állampolgárok javaslatai mentén valóban tudunk közös, hasznos, előremutató kezdeményezéseket foganatosítani kontinensünk jövője érdekében. Tehát a magyar kormány nagy lehetőségként tekintett

<sup>20</sup> Conference on the Future of Europe 2022.

<sup>21</sup> A „best practice” egy jó/legjobb (bevált) gyakorlat, egy olyan működési mód, modell, megoldás, amely főbb részleteiben megismérhető, megtanulható és tapasztalatait felhasználva máshol is alkalmazható.



a folyamatra, valamint Magyarország attraktív Európa-víziójának bemutatására: felvázolva egy másik alternatívát, egy olyan Európa képét, ahol a nemzetekre büszkeséggel, megőrzendő értéként tekintenek, hisznek abban, hogy erős Európa csak erős nemzetekből épül és marad fenn; ahol a demográfiai problémákat a családok támogatásával oldják meg és nem bevándorlók betelepítésével; ahol bárki szabadon kinyilváníthatja véleményét anélkül, hogy félne az „eltörléstől”, mert nem a mainstream ideológia szócsöve; ahol a józan ész és pragmatizmus uralkodik a közjó és az állampolgárok szolgálatában.

Sajnos végül beigazolódott, hogy az Európa jövőjéről szóló Konferencián mégsem ebben a szellemiségben vehettek részt az uniós polgárok. A Konferencia európai polgári vitacsoportjaiban ugyanis az uniós politikai intézményekben<sup>22</sup> uralkodó ideológiai fősodorról ellentétes gondolatokat nemes egyszerűséggel irányba állították a „független” moderátorok. Továbbá a nem nyilvános kilétű meghívott szakértők pedig a témában és az uniós nyelvezetben kevésbé jártas, ámbár ugyanolyan érvényes és értékes véleménnyel rendelkező résztvevőknek még saját, önálló gondolataik kifejtését megelőzően vázolták fel egyedüli lehetséges forgatókönyvként egyéni, szubjektív meggyőződésüket. Látványosan demonstrálja a problémát, hogy kisebb félelem tapasztalható is volt az EP-képviselők föderalista beállítottságú prominens vezetői részéről a Konferencia kezdetekor, enyhén megkérdőjelezve akkor még a folyamat értelmét, de végül sikerrel jártak a gyakorlatnak a bürokratikus intézményi gépezetnek megfelelő „kontroll” alá helyezésében. A Konferencia tehát európai szinten átláthatatlan, túlbürokratizált, saját szabályait menet közben felülíró folyamatá vált, amely nem az állampolgárokat, hanem sokkal inkább az érintett uniós intézmények öncélú törekvéseit szolgálta.

Ennek és a Konferencia kudarcos, illúzióvesztéssel járó végkimenetele ellenére, fontos továbbra is hallatni a hangunkat. Magyarország, egy kis kelet-közép-európai ország számára ugyanis elemi érdek az, hogy legyenek még rajtunk kívül, akár hivatkozási alapként is, olyan hangok az európai nagyszámú kritikus tömegben, akik konstruktívan, a közös jövőben gondolkodva, de máshogy vélekednek a kontinens jövőjéről, és emellett megkérdőjelezhetetlenül Európa-pártiak.

## Mit értünk el tehát, mire volt jó az aktív magyar részvétel?

Magyarországon a Konferenciával kapcsolatos előkészítő tevékenységek már az eseménysorozat hivatalos elindítása előtt, 2020 júniusában elkezdődtek. Az Igazságügyi Minisztérium, mint az európai uniós ügyekért felelős minisztérium, már annak hivatalos indulása előtt hozzálatott a Konferenciához kapcsolódó események szervezéséhez és népszerűsítéséhez. Négy nagyszabású nemzetközi konferenciát bonyolított le a tárca, amelyen uniós kormányzati szereplők, biztosok, európai parlamenti képviselők, szakértők és az akadémiai világ képviselői is megosztották gondolataikat, és tartalmas eszmecserét folytattak Európa jövőjéről. Kerekasztalbeszélgetés-sorozatot szerveztek kifejezetten a fiatalok számára Varga Judit miniszter asszony, Martonyi János,

<sup>22</sup> Maciej Szpunar Főtanácsnok 2023. március 9-i indítványa, C-680/21–Royal Antwerp Football Club, ECLI:EU:C:2023:188, 49. pont és (29). lábjegyzet.



Trócsányi László, Navracsics Tibor és Palkovics László miniszter urak részvételével: a nemzeti szuverenitás és az egyre szorosabb integráció kérdését, a magyar kormány zöldpolitikáját, az Unió előtt álló főbb kihívásokat, valamint az ifjúságpolitikát érintették. Az Igazságügyi Minisztérium esszépályázatot is hirdetett a magyar fiatalok részére a Konferenciához kapcsolódó témákban.

Habár végül a hozzá fűzött kezdeti reményeket nem váltotta be, sőt kétségeinknek igazolást adott, mégsem nevezhetjük az Európa jövőjéről szóló Konferenciát teljesen haszontalannak. A tagállami vezetők közül Orbán Viktor miniszterelnök úr elsőként mutatta be a kontinens jövőjéről szóló javaslatát 2021. június 19-én, a *Harminc éve szabadon* című konferencián.<sup>23</sup> Ebből az alkalomból a miniszterelnök kifejtette, hogy a szabadság nem beköszöntött a rendszerváltáskor, hanem azt kivívtuk, így ehhez hasonlóan „most, amikor az Európai Unió bajban van, nem fog magától megjavulni, nekünk kell megjavítani”. Ennek szellemében hét tézist vázolt fel, amellyel Magyarország hozzájárul az Európai Unió jövőjéről szóló vitához:

1. Brüsszelben egy olyan szuperállamot építenek, amelyre senki sem adott felhatalmazást. Nemet kell mondani egy európai birodalomra.
2. Az integráció eszköz, nem öncélú. Az Európai Unió alapszerződéseinek szövegéből törölni kell az „európai népek közötti egyre szorosabb egység” (*ever closer union*) célját.
3. A döntéseket választott vezetőknek kell meghozniuk, nem pedig nemzetközi civil szervezeteknek. A miniszterelnök szerint az Európai Unió hatalma tekintélyes részét kiszervezte különböző hálózatoknak és az amerikai demokrata érdekeknek. Nemet kell mondani a jogállamiság kiszervezésére.
4. Az európai integráció erejét a közös gazdasági sikerek adják. Ha nem tudunk együtt sikeresebbek lenni, mint külön-külön, akkor az Európai Uniónak vége.
5. A következő évtized a veszélyes kihívások időszaka lesz: a fenyegető tömeges migrációé és a globális járványoké. A siker előfeltétele a demokrácia helyreállítása. Új intézményt kell létrehozni a tagországok alkotmánybíróságainak a bevonásával.
6. Az Európai Parlament zsákutca: csak saját ideológiai és intézményi érdekeit képviseli. Az EP-be a nemzeti parlamenteknek kellene képviselőket küldeniük, és jogot kell adni, hogy a jogalkotási folyamatot megállíthassák, azaz be kell vezetni a piros lapos eljárást.
7. Szerbiát az Európai Unió tagállamaként kell integrálni.

Az Orbán Viktor által tett javaslatok címzettjei voltaképp nem mások, mint az európai polgárok milliói, ezért látott napvilágot a miniszterelnök hét tézise külföldi lapokban is, így tartalmi szinten is beindítva egyfajta páneurópai párbeszédet. Ez is azt támasztja alá, hogy sok váddal ellentétben, az euroszkepticizmus nem a magyar kormány politikája.

Magyarország továbbá a Konferencia teljes ideje alatt kiemelkedő állampolgári és kormányzati részvételt tanúsított. 2021-ben a folyamat elindulásától számítva mindig a képzeletbeli dobogós helyen szerepelt a Konferenciasorozat digitális platformján mutatott aktivitást tekintve. Sőt a lakosságáranys adatokat vizsgálva, Magyarország

<sup>23</sup> ORBÁN 2022.



az összes tagállam közül a második legtöbb hozzászólást tette a digitális platformon. A regisztrált események között pedig 804 rendezvényt toronymagasan hazánk az első helyezett. Ez büszkeséggel tölthet el minket abszolút értékben is, lakosságárányosan pedig különösen kimagasló teljesítmény. A számadatokat tekintve is tehát teljesen megdőlt Magyarország euroszkeptikusságának vádja, ugyanis a statisztika azt bizonyítja, hogy lelkesek, érdeklődők és proaktívak a magyarok. Ezzel kapcsolatban további fontos szempont, hogy Magyarországon az EU támogatottsága 2009-ben 37% volt a lakosság körében, míg 2021-ben 61%-ra tehető ez az arány.<sup>24</sup> Az euroszkeptizmus vádjának megdőlésén túl ezek az adatok egy további fontos igazságot is megmutatnak. Mégpedig azt, hogy a kritikus, fősodortól esetleg eltérő vélemények nem egyenlők az EU-ellenességgel, és végképp nem egyenlők a „Huxit” néven elhíresült kilépési gondolattal.

A Konferencián tett megannyi magyar állampolgári hozzászólást foglalta össze Varga Judit igazságügyi miniszter 2022. május 12-én a *Quo vadis, Európa? – nemzetek Európája és a magyar érdek* című konferencián, amelyet a Polgári Magyarországért Alapítvány (PMA) szervezett.<sup>25</sup> A Konferencián a tárcavezető asszony egy brosúrárt is prezentált, amely részletesen mutatja be a különböző, Európa jobbítására tett magyar javaslatokat a digitális platformon regisztrált események összefoglalója alapján.<sup>26</sup> Ez a dokumentum összegzi, hogy a hozzászólások szerint, bár annak ellenére, ahogy azt a miniszterelnök is korábban kifejtette, az EU ma az integrációt öncélúnak tekinti, a magyarok az EU-integrációra mégis egy, a nemzeti szabadság kiteljesedéséhez vezető eszközre néznek. Hasonlóképp megállapítja, hogy az EU ma a hagyományos európai értékeket tagadó Európát építi, a magyarok viszont úgy hiszik, hogy Európát zsidó-keresztény gyökerei táplálják, építőkövei pedig hagyományos közösségeink: a nemzetek, a családok és a történelmi egyházak. Fontos megállapítást tesz arról is, hogy az EU véleményhegemónia-építési törekvéseivel szemben a magyarok elfogadják a világnézetek, érdekek és álláspontok sokféleségét, és magától értetődőnek tartják, hogy elmondhassák és képviselhesék a saját álláspontjukat. Szintén sajátos magyar álláspont aláhúzni, hogy a tagállamok a szuverenitás kizárólagos hordozói, így egyedül ők dönthetnek arról, mely hatásköreiket kívánják közösen gyakorolni, alkotmányos identitásukat meghatározni. A broszúra kifejti, hogy az európai nép uralmának megvalósítása ürügyén valójában az európai nemzetek uniós intézmények feletti demokratikus ellenőrzésének felszámolása zajlik. Ezzel szemben a magyarok úgy gondolják, hogy európaiságuk a nemzeti identitásuk szerves része: azért európaiak, mert magyarok, és csak magyarként lehetnek európaiak. Megállapították továbbá, hogy ma az Európai Unió kizárólag a tömeges bevándorlás megvalósításához nyújt anyagi segítséget, miközben a különböző uniós politikáknak köszönhetően a modell anyagi és társadalmi terheit valamennyi tagállam viselni kénytelen. A magyar polgárok ezzel szemben Európa jövőjét a családok támogatásában és a gyermekvállalási kedv erősítésében látják, és javasolták, hogy az EU-nak ezt a modellt is legitim megoldásként kell elismernie, és támogatásban kell részesítenie. Végül kiemelt fontosságúnak tartják azt is, hogy a nyugat-balkáni

<sup>24</sup> Európai Bizottság 2023.

<sup>25</sup> Igazságügyi Minisztérium 2022.

<sup>26</sup> Továbbá Magyarország egy nemzeti aktivitásjelentést is megküldött a tagállamoknak, valamint az uniós intézmények vezetőinek, amely a digitális platformon elérhetővé vált magyar és angol nyelven.



bővítésben új lendületre van szükség, és minden nyugat-balkáni állam európai integrációját támogatják, mivel az hozzájárul szomszédságunk stabilitásához.

A több száz hazai szervezésű esemény alapján megállapítható, hogy a magyarok az erősebb és hatékonyabb Európai Unió kulcsát nem a föderalizmusépítésben látják. A magyar emberek világosan fogalmaztak: az Európai Uniónak változnia kell. Továbbra is Európa-pártiak, de a szélsőséges föderalizmussal szemben szkeptikusak. A magyar lakosság erősebb és hatékonyabb Európai Uniót szeretne, de ennek kulcsát nem a föderációban látja.

A magyar rendezvényeken egyértelműen a tagállamok szuverenitásának tiszteletben tartása iránti preferencia rajzolódott ki a Konferencia által érintett témák széles skáláján (migráció, értékek és jogállamiság, energiapolitika, oktatás, egészségügy, adózási kérdések stb.). Az uniós intézmények a tagállamok közötti együttműködés elősegítésén kellene hogy munkálkodjanak, tiszteletben tartva a nemzeti hagyományokat és alkotmányos kereteket. A következtetések közt szerepel, hogy az „*ever closer union*” folytatásához minden tagállam egyetértése szükséges, továbbá hogy a nemzeti kisebbségek védelme nem belügy, a nemzeti identitáshoz való jogot alapvető jogként kellene definiálni, amely az EU védelmét kellene hogy élvezze.

A magyar hozzájárulások alapján elmondható, hogy a lakosság szerint a Nyugat-Balkán országainak mielőbbi uniós integrációja elengedhetetlen a kontinens stabilitása szempontjából. Javaslatok születtek továbbá a nemzeti parlamentek szerepének megerősítésére, illetve az alapító szerződésekben lefektetett hatáskörmegosztások tiszteletben tartására.

A magyar eseményeken elhangzott gondolatok kiállnak az egyhangú döntéshozatal fenntartása mellett, és elutasítják a többségi döntéshozatallal érintett területek kibővítését, mivel ez veszélyeztetné az Unió egységét. Az Európai Parlament és az Európai Bizottság lopakodó hatáskörbővítésre irányuló törekvéseit szintén elutasítják. Javaslatok születtek az Európai Parlament megreformálására, ezen belül például az európai parlamenti képviselők számának csökkentésére és nemzeti parlamentekből való delegálására. Az események áttekintéséből az is leszűrhető, hogy csökkenteni kell a brüsszeli bürokráciát, az uniós intézményeknek pedig vissza kell térniük eredeti gazdasági fókuszukhoz az ideológiai és politikai kérdések helyett.

A Konferenciába becsatornázott magyar javaslatok szerint az Európai Uniónak támogatnia kellene a tagállamok határvédelmi erőfeszítéseit. A migrációs politika nemzeti hatáskör kell hogy legyen, és a tagállamoknak kell meghatározniuk, milyen mértékben kívánják igénybe venni a munkacélú migrációt. Egyértelmű különbséget kell tenni a bevándorlók és a menekültek között, a demográfiai problémákat pedig nem a migráció elősegítésével kell kezelni. A magyar javaslatok elutasítják a kötelező kvótákat.

Javaslatok születtek továbbá az EU védelmi szuverenitásának erősítésére, a külső veszélyekkel szembeni ellenálló képességének erősítésére. Hangsúlyozták a nukleáris energia jelentőségét az energiaellátás biztonsága szempontjából. Számos javaslat szerint Európa keresztény gyökereinek és hagyományainak védelme az uniós alapértékek között kellene hogy szerepeljen. Több magyar esemény felhívta a figyelmet a keresztény közösségek üldözésére, amelynek terén erősebb uniós fellépést sürgettek.



A családok támogatása, a gyermekek oktatása, a szexuális propaganda iskoláktól való távoltartása, valamint a tagállami kompetenciák tiszteletben tartása a család és a házasság kérdésében szintén szerepelnek a javaslatok között.

Mindebből világosan látszik, hogy a magyaroknak határozott elképzelése van Európa jövőjével kapcsolatban, amely több ponton nem vág egybe az uniós döntéshozók által képviselt fősodor elképzeléseivel. Az is világos, hogy az Unió jelenlegi szerződéses keretei nem teszik lehetővé a magyar javaslatok megvalósítását. Nem teszik képessé az EU-t arra, hogy megállja a helyét a válságok évtizedében.

A magyar emberek tehát világosan fogalmaztak, azonban uniós szinten ebből vajmi kevés realizálódott. A Konferencia végkövetkeztetéseiben ugyanis egy minden eddiginél föderálisabb Európa víziója jelent meg. Ezek a végkövetkeztetések nem tekinthetők a nemzeti hozzájárulások arányos és reprezentatív összegzésének. Az úgynevezett Európai Polgári Panelekben részt vevő 800 véletlenszerűen kiválasztott uniós polgár által kidolgozott ajánlások pedig józan ésszel belátható módon sem tükrözhetik híven közel 500 millió európai állampolgár véleményét, különösen nem az előzőekben kifejtett befolyásolási struktúrában. Külön fájdalmas felismerés volt, hogy az eredeti tervekkel ellentétben, a minden polgár számára hozzáférhető „ötlebörze”, a digitális platform tartalma végül elenyésző szerephez jutott.

Fontos ugyanakkor, hogy a Konferencia lezárultát követően a közös gondolkodásban részt vegyenek a tagállami alkotmányos intézmények, és közülük is elsősorban a nemzeti parlamentek. Ebbe a folyamatba a magyar Országgyűlés is becsatlakozott, oly módon, hogy a magyar kormánynak világos mandátumot adott a képviselendő álláspontról. A magyar Országgyűlés tehát európai szinten is felvállalta a magyar emberek véleményének és elvárásainak képviseletét, amikor a demokratikus legitimitáció legfőbb magyarországi hordozójaként 2022. július 19-én határozatot fogadott el az Európai Unió jövőjével kapcsolatosan képviselendő magyar álláspontról.<sup>27</sup> Kiemelkedően fontos lépés ez. Ezzel a mandátummal élve a magyar kormány a magyar emberek elvárásainak megfelelően a béke, a szabadság és a jólét Európájának megteremtésén dolgozik azóta is. A határozat főbb üzenetei megegyeznek a Konferencia során kifejtett magyar hozzájárulások főbb üzeneteivel az alábbiak szerint:

- az EU-nak meg kell változnia, ugyanis a hatályos Szerződések nem alkalmasak arra, hogy az együttműködést garantálják válságokkal teli korunkban;
- európai integrációnk alapjait a kontinens keresztény gyökerei és kultúrája adják;
- az Európai Bizottság politikai és ideológiai semlegességét a Szerződésekben kell rögzíteni. Nem fogadható el, hogy a Bizottság politikai csendőrként járjon el a tagállamok felett;
- Európának képesnek kell lennie arra, hogy önmagát külső segítség nélkül is meg tudja védeni. Ebből fakadóan meg kell erősíteni a kontinens katonai képességeit, ipari kapacitásait, és nem utolsósorban fel kell állítani egy közös európai hadsereget;
- meg kell védeni a ma és a holnap európai generációit. Tehát a demográfiai kihívás és a családok támogatása közös uniós célkitűzéssé kell hogy váljon;

<sup>27</sup> 32/2022. (VII. 19.) OGY határozat.



- az európai demokráciát ki kell vezetni abból a zsákutcából, amelybe az EP elfoglalt képviselői és maga az intézmény sodorta. Meg kell erősíteni a nemzeti parlamentek szerepét az uniós döntéshozatalban;
- meg kell erősíteni a Szerződések szintjén is a Nyugat-Balkán európai perspektíváját;
- az Európai Unióban élő őshonos nemzeti kisebbségeket nagyobb fokú védelemben kell részesíteni.

## Utókövetés és az Európai Parlament kezdeményezései

Az Európai Parlament a Konferencia nyomon követése keretében még a Konferencia hivatalos, 2022. május 9-i lezárása előtt, 2022. május 4-én elfogadott egy állásfoglalást, amelyben már ekkor az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 48. cikkében lefektetett rendes felülvizsgálat elindítását és egy Konvent összehívását kérték. Az állásfoglalás úgy fogalmazott, hogy az EU a Konferencia kezdetéhez képest példátlan helyzetet él át, és a háború visszatért a kontinensre, ami új lendületet kíván meg az európai integrációnak, a még erősebb közös fellépésnek és szolidaritásnak. Szerepelt a szövegben, hogy a polgárok elvárásainak végrehajtásához nemcsak jogalkotási javaslatokra, hanem intézményi reformokra is szükség van. Elégedettségét fejezte ki az EP a megfogalmazott „ambiciózus és konstruktív” javaslatokkal kapcsolatban. Úgy fogalmazott az állásfoglalás, hogy „a mélyebb politikai integráció – amint azt a Konferencia következtetéseiben is kiemelték – az EP jogalkotási kezdeményezési jogával és a Tanács egyhangúságának eltörlésével érhető el, minden politikai területen”. Tehát még a Konferencia lezárása előtt az egyhangúság eltörlésére szólított fel az érintett uniós intézmény.

Az EP eljárási szabályzat 85. cikke értelmében azonban az EP kissé előreszaladt a folyamatban, ugyanis a Szerződések<sup>28</sup> felülvizsgálatának kezdeményezéséhez az illetékes bizottságnak (jelen esetben az EP Alkotmányügyi Bizottsága, AFCO) kell a jelentést elkészítenie, amelyet a plenáris ülésen kell végül elfogadni.

2022. június 9-én az EP ismét nekifutott a folyamatnak, immáron egy valamivel konkrétabb, szövegszerű módosítási javaslatokat tartalmazó állásfoglalást elfogadva *Felhívás a Szerződések felülvizsgálatát szolgáló konvent összehívására* címmel. A kapcsolódó plenáris vita alkalmával a Bizottság részéről Dubravka Šuica kiemelte, hogy a Bizottság készen áll a konkrét cselekvésekre, míg a Tanács részéről Clément Beaune, az akkori soros elnökséget ellátó Franciaország akkori európai uniós ügyekért felelős államtitkára elmondta, hogy támogatják a konvent összehívását. Az ülésen többen, így Gabriele Bischoff (S&D, DE), Daniel Freund (Zöldek, DE) és Guy Verhofstadt (Renew, BE) képviselők is azzal indokolták az egyhangúság eltörlését a Tanácsban, hogy Magyarország rendszeresen gátolja a döntéshozatalt.<sup>29</sup> Az állásfoglalás ismét hivatkozik az EUSZ 48. cikkére, valamint kifejezetten hivatkozik a Konferencia zárójelentésére és az EP

<sup>28</sup> Ma két alapszerződés van hatályban az Európai Unióban. Ezek az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) és az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ). Ezekhez a szerződésekhez velük azonos jogi kötőerejű jegyzőkönyvek és az Európai Unió Alapjogi Chartája csatlakoznak.

<sup>29</sup> A vita jegyzőkönyvében a felszólalások az eredeti nyelveken szerepelnek, kiemelésünk nem hivatalos fordítások.





májusi állásfoglalására. A szövegben bár kiemelték, hogy az EP Alkotmányügyi Bizottsága (AFCO) konkrét és részletes javaslatokat is ki fog dolgozni, de már két szövegszerű javaslatot is megfogalmaztak. E javaslatok leginkább az egyes gazdasági szankciókkal kapcsolatos egyhangú szavazás követelményének eltörlésére irányulnak az alábbiak szerint:

- az EUSZ 29. cikke aszerint egészülne ki, hogy a Tanács határozatairól, ha azok egy, az egy vagy több harmadik országgal fennálló gazdasági és pénzügyi kapcsolatok részleges vagy teljes megszakításáról vagy csökkentéséről rendelkeznek, a Tanács minősített többséggel határozzon;
- az EUSZ 48. cikke (7) bekezdés utolsó fordulata úgy módosulna, hogy a passe-elle-klauszula alkalmazásakor a határozatok elfogadásához az Európai Tanács minősített többséggel is határozhasson az egyhangú szavazás helyett, miután az EP tagjai többségével elfogadott hozzájárulását megszerezte.

Az állásfoglalási indítvány felhívja a Tanácsot, hogy ezeket a javaslatokat közvetlenül az Európai Tanács elé terjessze vizsgálatra, valamint hívja össze a nemzeti parlamentek, a tagállamok állam- és kormányfői, az EP és a Bizottság képviselőiből álló Konventet. A szociális partnerek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság, a Régiók Európai Bizottsága, az európai civil társadalom, valamint a tagjelölt országok képviselőit megfigyelőként javasolták meghívni a Konventbe.

Az EP 2022. júniusi állásfoglalását azonban ismét a saját eljárási szabályaival ellentétes módon fogadták el, így az nem alkalmas a felülvizsgálati folyamat kiváltására, a Tanács végül nem tekintette ilyen kezdeményezésnek. Az állásfoglalás az AFCO-t azzal bízta meg, hogy készítsen további javaslatokat a Szerződések módosítására. Ezt a jelentéstervezet több mint 1 éves csúszással mutatták be a szakbizottságban 2023. szeptember 14-én, ahol jelen dokumentum lezárásakor is zajlanak a kapcsolódó szakbizottsági munkafolyamatok. A jelentéstezők: Guy Verhofstadt (Renew, BE), Sven Simon (EPP, DE), Gabriele Bischoff (S&D, DE), Daniel Freund (Zöldek, DE) és Helmut Scholz (GUE/NGL, DE). Eredetileg az ECR képviselőcsoport részéről Jacek-Saryusz Wolski (ECR, PL) is társjelentéstezőként vett részt a dokumentum kialakításában, azonban nem sokkal annak bemutatása előtt ettől a megbízástól visszalépett, arra való tekintettel, hogy a javaslatok teljes mértékben ellentétes szellemiségűek a frakciója által képviselt alapelvekkel, és meglátásait kollégái nem vették figyelembe. Ennek fényében a jelentéstervezethez egyedül az ECR és az ID képviselőcsoport nem járul hozzá jelentéstezői minőségben, bár utóbbit eleve kizárták ebből.

A jelentéstervezet formailag egy állásfoglalásból és a Szerződések rendes felülvizsgálatára irányuló, szövegszerű módosító javaslatokból áll. Előbbi röviden összegzi a módosítók lényegét, valamint azokra tekintettel ismét kéri a Konvent összehívását. A jelentéstervezet kiemeli az uniós döntéshozatal reformjának fontosságát, hogy az EP további hatáskörökkel való felruházása és a Tanácsban a szavazási mechanizmus megváltoztatása révén pontosabban tükrözzön egy kétkamarás rendszert. Az Unió cselekvőképességének megerősítésére hivatkozva követelik azon területek számának jelentős növelését, ahol az intézkedésekről minősített többségi szavazással (QMV) és rendes



jogalkotási eljárás<sup>30</sup> útján döntenek. Felszólítanak arra, hogy az EP kapjon jogalkotási kezdeményezési jogot, ami hosszú évek óta meglévő követelése az intézménynek, és amelyet a jelenlegi Szerződésekkel ellentétes módon is többször megpróbált érvényesíteni. Felszólítanak a Tanács és az EP szerepének felcserélésére a Bizottság elnökének jelölésében, lényegében létrehozva a 2019-es európai parlamenti választásokat követően „elbukott”<sup>31</sup> csúcsjelölti, úgynevezett *Spitzenkandidat*-rendszert. Kéri a Bizottság átnevezését Végrehajtó Testületté (*The Executive*), annak elnöke pedig az Európai Unió elnöke címet viselné. Javasolják, hogy az EP összetétele az EP kizárólagos hatáskörébe kerüljön. A Tanácsban az egyszerű többséggel való döntés lenne az alapeljárás, míg a Tanács tagjainak legalább kétharmadának szavazata, akik a lakosság legalább 50%-át képviselik, minősülne minősített többségnek. Megszűnne az egy biztos – egy tagállam elve, a Végrehajtó Testületnek maximum 15 tagja lehetne, akikkel szemben egyenkénti, adott biztosra vonatkozó bizalmatlansági indítványt is benyújthat az EP.

Javasolják továbbá a környezetvédelemmel és a biológiai sokféleséggel kapcsolatos kizárólagos uniós hatáskörök létrehozását, míg a közegészségügyi, ipari és oktatási kérdésekben megosztott hatáskörök létrehozását szorgalmazzák. Felszólítanak egy integrált európai energiaunió létrehozására. Kéri az EUSZ 7. cikkében foglalt eljárás megerősítését és reformját az egyhangúság megszüntetésével és az Európai Unió Bíróságának (EUB), a kezdeményezés jogát leszámítva kizárólagos döntőbíróvá tételével. Javaslatot tesz az EUB absztrakt normakontrolljára,<sup>32</sup> amelyet az EP kezdeményezhetne. Szintén kiemelt elem, hogy felszólítják az Uniót, tartsa tiszteletben és támogassa az akadémiai szabadságot, valamint a tudományos kutatás és az oktatás szabadságát. A Szerződések felülvizsgálatából kivennék az egyhangúsági követelményt a módosítások végleges szövegének megállapításakor, a hatálybalépéshez pedig elegendő lenne, ha a tagállamok négyötöde a saját alkotmányos követelményeikkel összhangban megerősítette őket. Tehát elképzelhető volna olyan eseménysor is, amelynek végén egy tagállam ad absurdum minden lakójának, országgyűlési képviselőjének ellentétes szavazata ellenére is hatályba léphetnének új szerződéses kitételek.

A nemzeti parlamentek súlyát és egyben a szubszidiaritás elvét növelő elemként értékelhető, hogy javasolják az úgynevezett „sárga lapos” eljárások határidejének 12 hétre való meghosszabbítását, illetve hogy a jogalkotási hatáskörrel rendelkező nemzeti vagy regionális parlamentek által benyújtott jogalkotási javaslatokra vonatkozóan vezessenek be egy úgynevezett „zöld lapos” eljárást. Előbbi olyan, a szubszidiaritás elvét védő mechanizmus, amelynek lényege, hogy a lisszaboni szerződés 2. jegyzőkönyvének 7. cikke alapján a nemzeti parlamentek a jogalkotási javaslatot kibocsátó uniós intézményt a tervezet felülvizsgálatára kötelezhetik, amennyiben a számukra megállapított szavazatok alapján legalább egyharmaduk megállapítja a szubszidiaritás elvének sérelmét ugyanazon javaslat esetében. A gyakorlatban ez nem bizonyult gyakran alkalmazott eljárásnak, aminek egyik oka, hogy a rendelkezésre álló 8 hetes határidő nem feltétlenül elégséges a nemzeti parlamentek számára az érdemi vizsgálat lefolytatására, hiszen fő tevékenységük nem az uniós intézményi munka szellemi

<sup>30</sup> EUMSZ 294. cikk.

<sup>31</sup> 2014-ben az Európai Néppárt csúcsjelöltje, Jean-Claude Juncker (EPP, LU) lett a Bizottság elnöke.

<sup>32</sup> Európai Parlament Alkotmányügyi Bizottság 2023.



és fizikai központjaiban zajlik. Utóbbi pedig teljesen új elem lenne a Szerződésekben, bár a gyakorlatban eddig is fellelhetők voltak a kezdeményezés előképei. Ez egy olyan közös nemzeti parlamenti kezdeményezés lenne, amelyben a tagállami parlamentek felhívják a figyelmet egy témára, amelyben uniós szintű fellépést, jogalkotást szorgalmaznak.

Magyar kisebbségvédelmi törekvések szempontjából kiemelt elem a jelentéstervezetben, hogy a módosítók alapján a Szerződések szintjén rögzítenék, hogy az EU a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájával és a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezménnyel összhangban védi a kisebbségekhez tartozó személyeket, az egyezményekhez maga is csatlakozna. Az EP és a Tanács pedig rendes jogalkotási eljárás keretében rendelkezéseket fogadhatna el a kisebbségekhez tartozó személyek jogai gyakorlásának megkönnyítése érdekében.

Javasolják, hogy az adókra vonatkozó döntések meghozatalához rendes jogalkotási eljárást és minősített többségi döntést használjanak. Szorgalmazzák továbbá, hogy a demokratikus értékek, a jó kormányzás, az emberi jogok és a fenntarthatóság, valamint a külföldi befektetések, a befektetések védelme és a gazdasági biztonság előmozdítása kerüljön a közös kereskedelempolitika hatálya alá.

Megismétlik azt a felhívást, hogy a szankciókról, a bővítési folyamat közbeni lépéseiről és más külpolitikai döntésekről szintén minősített többséggel szülessen döntés, a köznyelvben legtöbbször tagállami vétóval leírt, konszenzusra való törekvés követelményét eltörölve. A Bizottság elnökének a 2023-as éves SOTEU beszédében elhangzottakkal összhangban felszólítanak egy védelmi unió létrehozására, állandóan állomásozó európai katonai egységekkel, állandó gyors bevetetőségi kapacitással.<sup>33</sup> A javaslatok szerint az Észak-atlanti Szerződés Szervezete, vagyis a NATO mintájára az egyik tagállam elleni fegyveres támadást az összes tagállam elleni támadásnak kellene tekinteni.

Javasolják ezen túlmenően, hogy a Szerződésekben a „férfiak és nők egyenlősége” kifejezés helyébe a „nemek (*gender*) közötti egyenlőség” kifejezés lépjen. Ennek következetes érvényesítése jelenleg is érzékelhető a legtöbb uniós jogalkotási javaslat szövegében. A határokon átnyúló vonatkozású családjogi intézkedéseket rendes jogalkotási eljárás keretében állapítanak meg, az eddigi különleges jogalkotási forma helyett.

A 2022-es SOTEU-n az Európa Jövője Konferencia kapcsán a Bizottság elnöke még csupán kiemelte, hogy a konferenciasorozat megmutatta, hogy az állampolgárok nemcsak a választások, hanem például az európai polgári vitacsoportokon keresztül is beleszólhatnak az őket érintő mindennapi kérdésekbe. Ekkor első ízben előirányozta a Konferencia során kialakított „polgári panelek” intézményesítését, valamint kijelentette, hogy elérkezettnek látja az időt egy Európai Konventhez.<sup>34</sup> Egy évvel később az EU bővítése és az intézményi reform kérdéseit illetően arról beszélt már, hogy a bővítési folyamat folytatásával nem lehet megvárni a szerződésmódosítást, de a szükséges intézményi reformok tekintetében a Bizottság javaslatot dolgoz ki, amelyet a Tanács belga soros elnökségének (2024. I. féléve) idején kívánnak bemutatni az uniós vezetőknek. Ezzel kapcsolatban Ursula von der Leyen hangsúlyozta, hogy az eddigi bővítési hullámok az integráció politikai mélyülését vonták maguk után, ezért úgy vélik, hogy az EU következő bővítése is katalizátor lehet ebben a folyamatban.

<sup>33</sup> VON DER LEYEN 2023.

<sup>34</sup> VON DER LEYEN 2022.



Nem sokkal később továbbá Olaf Scholz, Németország kancellárja nyilatkozott úgy, hogy szükség van a Szerződések mielőbbi módosítására és egy Konventre.<sup>35</sup> Hivatalos formában azonban ezt az eljárást még nem kezdeményezte egyik tagállami kormány és egyik uniós intézmény sem. Feltehetően ennek egyik oka, hogy a jelenlegi előrejelzések alapján 2023. november 9-én kerülhet az EP plenáris ülése elé szavazásra az AFKO jelentése, amelynek várható elfogadása esetén kezdeményezik az EUSZ 48. cikkében rögzített eljárást.

Ezenfelül 2023. május 4-én kilenc uniós tagállam: Németország, Belgium, Franciaország, Finnország, Olaszország, Luxemburg, Hollandia, Szlovénia és Spanyolország létrehozott egy baráti csoportot a minősített többségi szavazásról az EU közös kül- és biztonságpolitikájában (KKBP).<sup>36</sup> A megalakulásról szóló közös nyilatkozatukban a tagállamok külügyminisztériumai kifejtették, hogy a baráti csoport célja a külpolitikai döntéshozatal hatékonyságának és gyorsaságának javítása. Oroszország Ukrajna elleni agresszív háborúja és az EU-t érő növekvő nemzetközi kihívások fényében a baráti csoport tagjai meg vannak győződve arról, hogy az EU külpolitikájának kiigazított folyamatokra és eljárásokra van szüksége ahhoz, hogy az EU mint külpolitikai szereplő megerősödjön. Fontos ugyanakkor, hogy úgy fogalmaztak, hogy az Európai Unióról szóló szerződésben már szereplő rendelkezésekre építve érjenek el előrelépést a döntéshozatal javítása terén a KKBP-ben. A baráti csoport tagjai megállapodtak abban, hogy rendszeresen számba veszik a helyzetet, és hangsúlyozták, hogy szorosan együtt kell működni az EU valamennyi tagállamával, valamint koordinálni kell az uniós intézményekkel.

A francia és a német kormány a baráti csoport megalakulása mentén még 2023 tavaszán összehívott egy, az EU intézményi reformjával foglalkozó szakértői munkacsoportot tekintettel arra, hogy bár az EU bővítése kiemelt helyen szerepel a politikai napirenden, de az EU még nem áll készen új tagok fogadására sem intézményi, sem politikai szempontból. A munkacsoport (a „Tizenkettek Csoportja”) több hónapos tanácskozás után 2023. szeptember 18-án bemutatta munkáját a *Vitorlázás a nyílt tengeren: az EU reformja és bővítése a 21. századra* című tanulmánnyal.<sup>37</sup> Ennek alapfeltevése az, hogy bár az EU-bővítés kiemelt prioritássá vált, ennek együtt kell járnia olyan reformokkal, amelyek növelik az EU hatékonyságát, cselekvőképességét és demokratikus legitimitását. Érdekesség, hogy a tanulmányt rögtön másnap, a 2023. szeptember 19-i Általános Ügyek Tanácsa keretén belül mutatták be, ahol az uniós ügyekért felelős miniszterek és államtitkárok először találkoztak a dokumentummal. Az ilyen típusú ismertetés, ilyen mértékű hirtelenséggel kifejezetten ritkának számít a hasonló szintű tanácskozások esetében. A német–francia kezdeményezésre készült tanulmány sem berlini, sem pedig párizsi szóhasználat szerint nem tükrözi a kormányok álláspontját, hanem több motivációból táplálkozik, ugyanakkor több körülmény mégis inkább ezt támasztja alá. Egyrészt maga a dokumentum megrendelése és a szakértői munkacsoport összehívásának kezdeményezése, a készítő személyének kapcsolatrendszere és politikai tevékenysége, valamint a bemutatás körülményei. A tartalom pedig bár néhol eltér a hivatalosan

<sup>35</sup> Az Európai Parlament plenáris ülésén. Az ülés jegyzőkönyvében a felszólalás németül szerepel.

<sup>36</sup> A nyilatkozatot a részt vevő tagállamok külügyminisztériumai változtatás nélkül közölték a megfelelő nyelvekre fordítva.

<sup>37</sup> Auswärtiges Amt 2023b.



képviselt álláspontoktól, zömében a francia és német kormányok törekvéseivel egyezik meg.

Számos föderalista elképzelés szerepel benne, amelyek közül több a 2001-es laekeni nyilatkozat óta folyamatosan megjelenik az ezzel kapcsolatos vitákban.<sup>38</sup> Ehhez kapcsolódóan nem szabad elfelejteni azt sem, hogy a 2021. december 8-án megalakult, a tanulmányt a franciákkal közösen megrendelő német szövetségi kormány koalíciós programjának EU-fejezete is hasonló koncepciókon alapult.<sup>39</sup>

A tanulmányban egy rugalmas reform- és bővítési folyamatot javasolnak, amelynek révén leegyszerűsítve egy „négysebességes” EU jönne létre. Ez tulajdonképpen azt jelentené, hogy az új vagy a jelenlegi tagállamok számára különböző szintű integráció vagy valamilyen lazább társulás felé vezető utat alakítanának ki. Létrejönne egy úgynevezett „belső kör”, amely az euróövezet és a schengeni térség tagjait jelentené együttműködve a szakpolitikák szélesebb körében. Második szintként a jelenlegi EU szerepelne. Harmadik szinten a társult tagok állnának. Ez a kör lehetővé tenné az EGT-országokkal, Svájcjal vagy akár az Egyesült Királysággal való társulás különböző formáinak észszerűsítését. A társult tagokat nem kötné az „egyre szorosabb egység” (*ever closer union*) elv, nem vennének részt a mélyebb politikai integrációban például a bel- és igazságügy vagy az uniós polgárság terén. Azonban az EU közös elveinek és értékeinek, így a demokrácia és jogállamiság betartása elvárás lenne velük szemben, és az EUB joghatósága alá tartoznának. Végül pedig negyedik szintet képezne az EPK, az Európai Politikai Közösség. Ez nem írna elő uniós jogi vagy jogállamisági kritériumot, és nem adna hozzáférést az egységes piachoz. Ehelyett az olyan területeken biztosíthatna politikai együttműködést, mint a biztonság, az energia, a környezet- és éghajlatpolitika stb.

A dokumentum kifejti, hogy az új parlamenti ciklus (2024–2029) során lényegesebb reformokat kell majd végrehajtani – beleértve a Szerződés felülvizsgálatára való felkészülést is. A tanulmányban foglalt ajánlások három célt szolgálnak: az EU cselekvőképességének növelését, az EU-bővítés előkészítését, valamint a jogállamiság és az EU demokratikus legitimitásának megerősítését. Maga a tanulmány szerkezetileg is ezt a beosztást követi, három fő részből áll, amelyek a jogállamisággal, az intézményi reformokkal, valamint az EU reformja elmélyítésének és bővítésének folyamatával foglalkoznak. Ezek közül kiemelendő, hogy javasolják, hogy az úgynevezett kondicionalitási mechanizmust a jogállamiság megsértésének és általánosabban az EUSZ 2. cikkében foglalt európai értékek (mint például a demokrácia, a szabad és tisztességes választások, a sajtószabadság, vagy az Alapjogi Chartában megfogalmazott alapvető jogok) szisztematikus megsértésének szankcionálására szolgáló eszközzé kell tenni. Ez tehát a jelenlegi uniós pénzügyi érdekek sérelmének veszélyénél jóval nagyobb kört vonna be a lehetségesen források zárolásával járó folyamat hatókörébe. A tanulmány továbbá egy olyan súlyos kijelentést is tesz, hogy a jogsértések állandóságának és súlyosságának egy bizonyos szintje esetén az országok nem maradhatnak tovább EU-tagállamok, kizárhatóvá válnak.

<sup>38</sup> European Council 2001.

<sup>39</sup> Koalitionsvertrag 2021. A Németországi Szövetségi Köztársaság kormányának jelenlegi koalíciós pártjai: SPD, Die Grünen és FDP.



A legtöbb javasolt reform lényegét tekintve egybevág az AFCO jelentéstervezetében foglaltakkal, bár az intézményi megújulás tekintetében egy kissé kevésbé ambiciózus. Ugyanakkor a legtöbb döntéshozatali problémára való megoldásnak szintén a minősített többségi szavazás kiterjesztését tekinti, noha hangsúlyozza, hogy az eszközt célszerű visszafogottan alkalmazni, különösen a közös kül- és biztonságpolitika területén, hiszen továbbra is a konszenzusra való törekvésnek kell a fő célnak lennie.

A tanulmány több utat is felvázol a Szerződések lehetséges módosítására, ideértve a hagyományos lehetőséget a rendes felülvizsgálati eljárással, amely általában és a szubsztanciális változtatások esetében elkerülhetetlenül a Konvent összehívását igényli. Erről a Konferencia logikus folytatásaként írnak. Emellett a tanulmány több alternatív lehetőséget is bemutat. Ennek keretében említik például az egyszerűsített felülvizsgálati eljárást, vagy a Szerződések felülvizsgálatát csatlakozási szerződésekkel. Utóbbiról az EUSZ 49. cikkének második albekezdése kimondja, hogy ez egy különálló, különleges szerződésmódosítási eljárás, így technikailag elképzelhető egy ilyen út is.

## Quo vadis, Európa?

Jól látható tehát, hogy az Európai Unió saját jövőjét illetően többféle elképzeléssel rendelkezik mind a tagállamok, mind pedig az uniós intézmények szintjén.

Konrad Adenauer, az EU egyik alapító atyja a következőképpen fogalmaz: „csakis a kereszténységből született európai civilizáció értékeihez való visszafordulással lehet ismét elérni az európai élet egységét és békéjét.” Valahol a digitális platformon kifejtett magyar aktivitás is hasonló gondolatból ered.<sup>40</sup> Fontos felismerni azonban, hogy bár egységről beszélt Adenauer, itt nincs és nem is lehet egységesítésről szó, hanem arról, ahogy az Európai Unió 2000 óta használatos jelmondata is fogalmaz: „Egyesülve a sokféleségben.” Tehát tiszteletben tartva egymás kultúráját, történelmét, sajátos gazdasági modelljét és alkotmányos identitását. Ebben a szellemben érdemes tehát továbbhaladni az EU jövőjéről folytatott diskurzusban és az azt szolgáló tettekben. Ezzel szemben az Európai Unió mottójából napjainkig hibásan nagyobb hangsúly helyeződött az egységesítésre, míg a nemzeti hagyományok, a történelmi és kulturális vívmányok védelmének kevesebb figyelem jutott.

A fő kérdés tehát valójában az elmúlt pár év EU jövőjéhez kapcsolódó folyamatait tekintve az, hogy vajon újabb frontvonalhoz érkeztünk-e a birodalomépítés vs. Nemzetek Európája, a két jövőkép közötti küzdelemben. Kulcskérdés ez amiatt is, hogy vajon az átalakuló globális világrendben kontinensünk hol találja meg a helyét, tud-e önállóan fontos szereplője lenni a gazdasági és politikai folyamatoknak. Továbbá, bár a francia-német tanulmánynak és az AFCO jelentésének következtetései és javaslatai eltérő súlyúak és megosztónak bizonyulhatnak az intézményközi tanácskozások során, a kiindulási alapként hangoztatott állítás valós problémát tükröz, mégpedig hogy a bővítésre komolyan fel kell készülnie az Európai Uniónak. Ez a téma pedig várhatóan nagyban meghatározza a Tanács, az Európai Tanács, a Bizottság és az Európai Parlament munkáját is a közeljövőben. A kérdés tehát nem csupán költői, nem utópisztikus képzelgés,

<sup>40</sup> BÓLYA 2021b.



hanem igenis komoly tétje van. Nem szabad azonban elfelejteni, hogy miközben Európa és azon belül az Európai Unió évek óta a különböző útkeresési és öndefiníciós formákkal van elfoglalva, addig közben a jövő már elkezdődött, a bővítés újbóli napirendre kerülésével pedig nem is lehetne aktuálisabb.

## Irodalomjegyzék

- 32/2022. (VII. 19.) OGY határozat az Európai Unió jövőjével kapcsolatosan képviselendő magyar álláspontról
- Az Európa jövőjéről szóló Konferencia többnyelvű digitális platformja – Archív. Online: <https://wayback.archive-it.org/12090/20230418091815/https://futureu.europa.eu/>
- Az Európai Parlament eljárási szabályzata. Online: [www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2022-07-11-TOC\\_HU.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2022-07-11-TOC_HU.html)
- Az Európai Unióról szóló szerződés
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés
- Auswärtiges Amt (2023a): *Gemeinsame Mitteilung der Außenministerien zum Start der Freundesgruppe für Qualifizierte Mehrheitsentscheidungen in der Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union*. 2023. május 4. Online: [www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/-/2595302](http://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/-/2595302)
- Auswärtiges Amt (2023b): *Sailing on High Seas – Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*. 2023. szeptember 18. Online: [www.auswaertiges-amt.de/blob/2617206/4d0e0010ffcd8c0079e21329bbbb3332/230919-rfaa-deu-fra-bericht-data.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/blob/2617206/4d0e0010ffcd8c0079e21329bbbb3332/230919-rfaa-deu-fra-bericht-data.pdf)
- BÓLYA Boglárka (2021a): Zöld utat kapott az Európa jövőjéről szóló konferencia. *Mandiner.hu*, 2021. március 11. Online: <https://mandiner.hu/velemeny/2021/03/zold-utat-kapott-az-europa-jovojerol-szolo-konferencia>
- BÓLYA Boglárka (2021b): Hallassuk a hangunkat, mondjuk el, hogy milyen Európában szeretnénk élni. *Mandiner.hu*, 2021. december 31. Online: <https://mandiner.hu/belfold/2021/12/vendegszerzo>
- Conference on the Future of Europe (2022): *Report on the Final Outcome*. Online: [https://wayback.archive-it.org/12090/20230115155057/https://prod-cofe-platform.s3.eu-central-1.amazonaws.com/qtde64rjnkdfaf5u2j54ocssyn9w?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3D%22Book\\_CoFE\\_Final\\_Report\\_EN\\_full.pdf%22%3B%20filename%2A%3DUTF-8%27%27Book\\_CoFE\\_Final\\_Report\\_EN\\_full.pdf&response-content-type=application%2Fpdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIA3LJJXGZPDFYVOW5V%2F20230115%2Feu-central-1%2Fs3%2Faws4\\_request&X-Amz-Date=20230115T15052Z&X-Amz-Expires=300&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=46a3edf10ecd24d8bba4994583ab1584751a9de414705df75e962ef61717c03b](https://wayback.archive-it.org/12090/20230115155057/https://prod-cofe-platform.s3.eu-central-1.amazonaws.com/qtde64rjnkdfaf5u2j54ocssyn9w?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3D%22Book_CoFE_Final_Report_EN_full.pdf%22%3B%20filename%2A%3DUTF-8%27%27Book_CoFE_Final_Report_EN_full.pdf&response-content-type=application%2Fpdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIA3LJJXGZPDFYVOW5V%2F20230115%2Feu-central-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20230115T15052Z&X-Amz-Expires=300&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=46a3edf10ecd24d8bba4994583ab1584751a9de414705df75e962ef61717c03b)
- KENGYEL Ákos (2017): Az Európai Unió jövője – célok, identitás és kommunikáció. *Közgazdasági Szemle*, 64(6), 661–667. Online: <https://doi.org/10.18414/KSZ.2017.6.661>



- JUNCKER, Jean-Claude (2016): *Az Unió helyzete 2016: Építsünk egy jobb Európát – amely védelmet nyújt, eszközöket ad polgárai kezébe és garantálja a biztonságot*. Európai Bizottság, 2016. szeptember 14. Online: [https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/hu/SPEECH\\_16\\_3043](https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/hu/SPEECH_16_3043)
- Európai Bizottság (2017a): *Fehér könyv Európa jövőjéről. A 27 tagú EU útja 2025-ig: gondolatok és forgatókönyvek*. COM(2017) 2025 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=COM:2017:2025:FIN>
- Európai Bizottság (2017b): *Reflection paper on the deepening of the economic and monetary union*. Online: [https://commission.europa.eu/publications/reflection-paper-deepening-economic-and-monetary-union\\_hu](https://commission.europa.eu/publications/reflection-paper-deepening-economic-and-monetary-union_hu)
- Európai Bizottság (2017c): *Reflection paper on the future of EU finances*. Online: <https://doi.org/10.2775/94244>
- European Commission (2022): *Conference on the Future of Europe – Report on the final outcome*. Online: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/FS\\_22\\_2942](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/FS_22_2942)
- Európai Bizottság (2023): *Standard Eurobarometer 98–Winter 2022-2023*. Online: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2872>
- Európai Parlament (2017a): *Az Európai Parlament 2017. február 16-i állásfoglalása az Európai Unió működésének a Lisszaboni Szerződésben rejlő potenciál kiaknázása révén történő javításáról*. Online: [www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0049\\_HU.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0049_HU.html)
- Európai Parlament (2017b): *Az Európai Parlament 2017. február 16-i állásfoglalása az Európai Unió intézményi felépítésével kapcsolatos lehetséges fejleményekről és módosításokról*. Online: [www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0048\\_HU.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0048_HU.html)
- Európai Parlament (2017c): *Az Európai Parlament 2017. február 16-i állásfoglalása az euroövezet költségvetési kapacitásáról*. Online: [www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0050\\_HU.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0050_HU.html)
- Európai Parlament (2018a): *Sajtóközlemény – Emmanuel Macron védelmébe vette az „európai szuverenitást”*. 2018. április 17. Online: [www.europarl.europa.eu/news/hu/headlines/priorities/kulgyek/20180411IPR01517/emmanuel-macron-vedelmebe-vette-az-europai-szuverenitast](http://www.europarl.europa.eu/news/hu/headlines/priorities/kulgyek/20180411IPR01517/emmanuel-macron-vedelmebe-vette-az-europai-szuverenitast)
- Európai Parlament (2018b): *Sajtóközlemény – Ír miniszterelnök: a jobb jövő ideálja még mindig inspirálja Európát*. 2018. január 12. Online: [www.europarl.europa.eu/news/hu/headlines/priorities/kulgyek/20180112IPR91628/ir-miniszterelnok-a-jobb-jovo-idealja-meg-mindig-inspiralja-europat](http://www.europarl.europa.eu/news/hu/headlines/priorities/kulgyek/20180112IPR91628/ir-miniszterelnok-a-jobb-jovo-idealja-meg-mindig-inspiralja-europat)
- Európai Parlament (2018c): *Sajtóközlemény – Merkel: soha többet ne jusson szóhoz Európában a nacionalizmus és a nemzeti egoizmus*. 2018. november 6. Online: [www.europarl.europa.eu/news/hu/headlines/priorities/kulgyek/20181106IPR18316/merkel-soha-tobbet-ne-jusson-szohoz-europaban-a-nacionalizmus-es-az-egoizmus](http://www.europarl.europa.eu/news/hu/headlines/priorities/kulgyek/20181106IPR18316/merkel-soha-tobbet-ne-jusson-szohoz-europaban-a-nacionalizmus-es-az-egoizmus)
- Európai Parlament (2018d): *Sajtóközlemény – We cannot expect more from Europe without giving more to it, says Portuguese PM*. Online: [www.europarl.europa.eu/news/hu/press-room/20180309IPR99429/we-cannot-expect-more-from-europe-without-giving-more-to-it-says-portuguese-pm](http://www.europarl.europa.eu/news/hu/press-room/20180309IPR99429/we-cannot-expect-more-from-europe-without-giving-more-to-it-says-portuguese-pm)





- Európai Parlament (2020): Az Európai Parlament 2020. január 15-i állásfoglalása az Európa jövőjéről szóló konferenciára vonatkozó európai parlamenti álláspontról. Online: [www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0010\\_HU.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0010_HU.html)
- Európai Parlament (2022a): Az Európai Parlament 2022. május 4-i állásfoglalása az Európa jövőjéről szóló konferencia következtetéseinek nyomon követéséről. Online: [www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0141\\_HU.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0141_HU.html)
- Európai Parlament (2022b): Az Európai Parlament 2022. június 9-i állásfoglalása a Szerződések felülvizsgálatára irányuló konvent létrehozására irányuló felhívásról. Online: [www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0244\\_HU.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0244_HU.html)
- Európai Parlament (2022c): Az ülések szó szerinti jegyzőkönyve. 2022. június 9. Online: [www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2022-06-09-ITM-003\\_HU.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2022-06-09-ITM-003_HU.html)
- Európai Parlament (2023): Az ülések szó szerinti jegyzőkönyve. 2023. május 9. Online: [www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2023-05-09-ITM-007\\_DE.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2023-05-09-ITM-007_DE.html)
- Európai Parlament Alkotmányügyi Bizottság (2023): *Jelentéstervezet az Európai Parlamentnek a Szerződések módosítására irányuló javaslatairól.* Online: [www.europarl.europa.eu/doceo/document/AFCO-PR-746741\\_HU.pdf](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/AFCO-PR-746741_HU.pdf)
- European Parliamentary Research Service (2018): Briefing – Future of Europe debates II. Parliament hosts Heads of State or Government. Online: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/628288/EPRS\\_BRI\(2018\)628288\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/628288/EPRS_BRI(2018)628288_EN.pdf)
- Council of the European Union (2020): *Conference on the Future of Europe: Council Position.* Online: [www.consilium.europa.eu/media/44679/st09102-en20.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/44679/st09102-en20.pdf)
- Az Európai Unió Tanácsa – Európai Parlament – Európai Bizottság (2021): *Együttes Nyilatkozat az Európa jövőjéről szóló Konferenciáról – A polgárok szerepvállalásának növelése a demokráciáért – Egyre ziliensebb Európa megteremtése.* Online: [https://futureu.europa.eu/uploads/decidim/attachment/file/13/HU\\_-\\_EGYU%CC%88TTES\\_NYILATKOZAT\\_AZ\\_EURO%CC%81PA\\_JO%CC%88VO%CC%8BJE%CC%81RO%CC%8BL\\_SZO%CC%81LO%CC%81\\_KONFERENCIA%CC%81RO%CC%81L.pdf](https://futureu.europa.eu/uploads/decidim/attachment/file/13/HU_-_EGYU%CC%88TTES_NYILATKOZAT_AZ_EURO%CC%81PA_JO%CC%88VO%CC%8BJE%CC%81RO%CC%8BL_SZO%CC%81LO%CC%81_KONFERENCIA%CC%81RO%CC%81L.pdf)
- Igazságügyi Minisztérium (2022): „Éljen a magyar szabadság, éljen a hazai!”. Magyar javaslatok az Európai Unió jövőjéről. 2022. május 12. Online: <https://cdn.kormany.hu/uploads/sheets/a/ad/ade/dec43bce23652f4f2baecaa8e6b88.pdf>
- Kantar Public (2022): *Contributions per Member State on the Multilingual Digital Platform of the Conference on the Future of Europe.* Online: [https://wayback.archive-it.org/12090/20230417081912/https://futureu.europa.eu/rails/active\\_storage/blobs/eyJ-fcmFpbHMiOmsibWVzc2FnZSI6IkJBaHBBNGNBQVE9PSIsImV4cCI6bnVsbCwi-cHVyIjoiYmxvY19pZCZJ9fQ==--8e7163573de15aeb202baf8250b8b2c344a27f9b/Report%20Kantar%20COFE%20Member%20States\\_February\\_Final\\_21032022.pdf](https://wayback.archive-it.org/12090/20230417081912/https://futureu.europa.eu/rails/active_storage/blobs/eyJ-fcmFpbHMiOmsibWVzc2FnZSI6IkJBaHBBNGNBQVE9PSIsImV4cCI6bnVsbCwi-cHVyIjoiYmxvY19pZCZJ9fQ==--8e7163573de15aeb202baf8250b8b2c344a27f9b/Report%20Kantar%20COFE%20Member%20States_February_Final_21032022.pdf)
- Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90/Die Grünen und den Freien Demokraten (FDP). Online: [www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/koalitionsvertrag-2021-1990800](http://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/koalitionsvertrag-2021-1990800)
- European Council (2001): *Laeken Declaration on the Future of the European Union.* 2001. december 15. Online: [www.europarl.europa.eu/summits/pdf/lae2\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/summits/pdf/lae2_en.pdf)
- MACRON, Emmanuel (2019): *Pour une Renaissance européenne. Élysée,* 2019. március 4. Online: [www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/pour-une-rennaissance-europeenne](http://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/pour-une-rennaissance-europeenne)



- ORBÁN Viktor (2022): *Előadás a „Harminc éve szabadon” című konferencián*. 2021. június 19. Online: <https://2015-2022.miniszterelnok.hu/orban-viktor-eloadasa-a-harminc-eve-szabadon-cimu-konferencian/>
- VON DER LEYEN, Ursula (2019a): *Opening Statement in the European Parliament Plenary Session by Ursula von der Leyen, Candidate for President of the European Commission*. *European Commission*, 2019. július 16. Online: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_19\\_4230](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_19_4230)
- VON DER LEYEN, Ursula (2019b): *A Union that Strives for More. My Agenda for Europe*. Online: [www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20190716RES57231/20190716RES57231.pdf](http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20190716RES57231/20190716RES57231.pdf)
- VON DER LEYEN, Ursula (2022): *2022 State of the Union Address by President von der Leyen*. *European Commission*, 2022. szeptember 14. Online: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_22\\_5493](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_22_5493)
- VON DER LEYEN, Ursula (2023): *2023 State of the Union Address by President von der Leyen*. *European Commission*, 2023. szeptember 13. Online: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_23\\_4426](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_23_4426)





Gottfried Péter

# Az európai integráció lehetséges irányai<sup>1</sup>

1. Az európai integrációról, a múlttól, a jelenről és a jövőről sok metszetben lehet, sőt, kell is beszélni. Van egy nagy történelmi perspektíva; vannak földrajzi, geopolitikai meghatározottságok; vannak kulturális alapok; vannak meghatározó gazdasági, jogi és kereskedelmi szempontok. Jelen írásomban a fentiek egyikére sem térek ki, hanem inkább mint egy technológus, a hajó gépházának nézőpontjából teszek néhány megjegyzést.
  - Ebben az összefoglalóban a *potenciális vagy már meglévő helyzetre, problémákra, kihívásokra, esetleges konfliktusokra és veszélyekre* térek ki. Nem ejtek szót az eredményekről, pedig a háttérben vitathatatlanul nagyon sok eredmény áll, kezdve ott, hogy az Európai Unióban példátlanul hosszú, mintegy 80 éves béke van, jelentős eredményeket lehet felmutatni az uniós tagállamok konvergenciájában, vagy hogy létrejött egy minden szempontból egyedi, egységes belső piac és a közösségi politikáknak egy összetett rendszere, amely ereje és lényege az együttműködésnek. Az eredmények ellenére azonban az is látszik, hogy a közös projekt nehéz időszakon megy keresztül és még jelentősebb és nehezebb döntések előtt áll, mint eddig. Ebben a helyzetben *Magyarországnak mint a közös vállalkozás részvényesének élnie kell az ezzel járó felelősséggel*. Elemezni kell a helyzetet és *adott esetben javaslatokat tenni a legjobb tudásunk szerint*. A nehézségek láttán elvileg három út járható. Az egyik: kritikátlanul csatlakozni a fősodorhoz. Ennek az útnak a kockázata, hogy nemzeti érdekeink nem jelennek meg a közös döntésekben. A *második* opció megijedni vagy megsértődni és a kilépésen gondolkodni. Erről lehet felelőtlenül fecsegni, politikai akciókat ráépíteni, de aki ezt az utat végiggondolja, számolnia kell azzal, hogy a földrajzi, történelmi, kulturális és gazdasági gravitáció olyan erős, hogy e szálaknak az elvágása után ezek mással nem lennének pótolhatók. Exportunk, amely meghatározó szerepet játszik gazdaságunkban és így a jólétünkben, mintegy 80%-ban az Európai Unióba irányul. Bár a közvélemény érzékenyen reagál a legutóbbi idők konfliktusaira, és az Eurobarometer szerint az Európai Unióval kapcsolatos rokonszenv immáron az EU 45%-os átlagánál alacsonyabbra süllyedt Magyarországon (37%), de a jelen helyzetben érzett igazságtalanság el nem fogadása nem jelenti azt, hogy a közvéleményben komolyan felmerülne az EU-ból való kilépés. Felmérések

<sup>1</sup> Az MNB Monetáris Tanácsának tagja, korábban a miniszterelnök Európa-politikai főtanácsadója, a kormány európai uniós ügyekért felelős államtitkára.

A Nemzeti Közszolgálati Egyetemen 2023. szeptember 1-jén elhangzott előadás alapján.

szerint a kilépést a magyar lakosság legfeljebb 10%-a pártolná. Végül, de nem utolsósorban nincs olyan komoly felelős politikai párt Magyarországon, amely egyáltalán mérlegelné a kilépés opcióját. Így marad a *harmadik* lehetséges opció, az Európai Unió sorsdöntő kérdéseivel kapcsolatban minden körülményt figyelembe véve álláspontunkat kialakítani és megpróbálni javaslatainknak érvényt szerezni.

2. Nem árt időnként *visszanyúlni az alapokhoz* és tisztázni, hogy mi végre szövetkeztek az Európai Unió tagjai? Mi a cél? Hasonló történelmi, kulturális, társadalmi és gazdasági berendezkedésű országok úgy gondolták és úgy gondolják, hogy nemzeti céljaikat jobban, hatékonyabban, gyorsabban vagy gazdaságosabban tudják közösen elérni, mint amire külön-külön képesek lennének. Ezért fogalmaznak meg közös politikákat, és ezeket a közös politikákat fordítja le a jogalkotás közös szabályokkal. A cél tehát nem az, hogy nemzeti céljainkat egymásért feláldozzuk, az sem, hogy a közösség jó szóval vagy erőszakkal visszatérítse az egyesek, vagy egyes esetekben többség által helyesnek vélt útra az eltévelyedő bárányokat, hanem az, hogy az élet minél nagyobb területén az országok érdekeit közös akciókba integrálják. Ezt szolgálják a közös uniós szabályok, az *acquis communautaire* és a közös költségvetés.
3. Az európai integráció kezdete óta *jelentősen átalakult a világ és jelentősen átalakultak a belső viszonyok*, de a közös célok nem változtak: az európai polgárnak békét, biztonságot és jólétet biztosítani.
  - A *külső környezet* átalakulásában több évtizedes tartós tendencia, hogy az európai uniós részesedés a világgazdaságban lényegesen csökken, és eltűnően van az a versenyképességi előny is, amely csökkenő piaci részesedés mellett is önbizalmat adhatott. A közelmúlt új tendenciája nem független az előzőtől. Miközben az Unió évtizedeken keresztül a világkereskedelem liberalizálása, a szabadkereskedelem és a szabad verseny élharcosa volt, jelenleg jól látható a világgazdaság egészében a globalizáció utáni regionalizáció, a világkereskedelem széttöredezése, a protekcionizmus eluralkodása. Az Európai Unió is egyre több úgynevezett *derisking* típusú korlátozást alkalmaz mind a kereskedelem, mind a beruházások, tehát a szabad tőkeáramlás tekintetében az Európán kívüli versenytársaival szemben.
  - A *külvilág változása* mellett újabb vagy *eddiginél nagyobb törésvonalak* jelentek meg az Európai Unión belül a tagállamok közötti együttműködés lényegét jelentő, legalább *négy területen: közös politikák, közös költségvetés, döntéshozatal, jogállamiság.*

*A közös politikákban egy veszélyes tendencia figyelhető meg. Függetlenül attól, hogy egyes új, az együttműködés éllovasaivá váló politikák önmagukban hasznosak lehetnek, úgymint a szociális Európa, a közös energiapolitika, a klímapolitika és mások, egyenként és összességében is ezek általában jelentős többletköltséget okoznak a piaci szereplőknek, ami megkérdőjelezi az uniós gazdaság tendenciaszerű világgazdasági részaránycsökkenése megállításának a lehetőségét. Emellett ugyanakkor nincs igazán közös politika a versenyképesség javítására. Íme, néhány példa: önmagában akár pozitívan is értékelhető az energia- és a klímaátmenet, de a földgáz- és az olajárak ugrásszerű csúcseinak normalizálása*



után is az energiapiac átrendeződése azt mutatja, hogy az európai gázbeszerzési árak ma 5-szöresen múlják felül az amerikaiakat. Ha minden más tényezőt változatlanak tekintünk, ez önmagában behozhatatlan versenyhátrányt jelent. Ennek érdemi kezelésére nincs ötlet, csupán a további közösségiesítést, illetve uniformizálást jelölik meg, ami központosít, de érdemi megoldással nem szolgál. A közös költségvetés nettó befizetői és nettó kedvezményezettjei között mindig is volt természetes érdekkülönbség. Új törésvonalat jelent ugyanakkor, hogy miközben a közös költségvetés nagysága a GDP-hez viszonyítva az elmúlt 20 évben nem nőtt, hanem inkább csökkent – tehát a nettó befizetők terhei nem nőttek –, addig a 2014–2020-as költségvetéstől kezdődően újabb konfliktus jött létre azáltal, hogy a forrásokat jelentős részben keletről délre terelték át. Ehhez persze módosítani kellett az eredeti elosztási szabályokat, és olyan új kiegészítő szabályokat kitalálni, amelyek a déliek súlyát növelik, a keletiekét csökkentik. Ellentmondásos módon, az egyébként konvergenciát célzó és ennek érdekében a tagállamok teljesítményét ösztönző közös költségvetés meghatározásakor több olyan mutatót vezettek be, amely nem az eredményeket, hanem az eredménytelenséget díjazza. Például minél magasabb az iskolaelhagyók aránya, annál több támogatásra jogosult az ország, minél nagyobb az írástudatlanok aránya, annál nagyobb súlyt kap, minél rosszabbul teljesíti a CO<sub>2</sub>-kibocsátási mutatókat, annál több segítséget kap stb. Ezeket a rövid távú manipulációkat igyekszik tartóssá tenni a Covid-járvány hatásait mérsékelni célzó újjáépítési eszköz (alap). Ez egyértelműen a déli országokat preferálja, miután annak idején ott voltak számszerűsíthetők a legnagyobb Covid-veszteségek a munkahelyekben, a gazdasági visszaesésben stb. A következő nagy konfliktus az lesz, hogy az újjáépítési alap mintájára létrejőjön-e egy olyan állandó eszköz, amely közös hitelfelvételre alapul, de a délieket preferáló elosztással tartóssá teszi ezeket a tendenciákat.

*Döntéshozatal* kapcsán mérvadó törésvonal, hogy a lisszaboni szerződéssel jelentősen megnőtt az EP szerepe, és ezzel a döntéshozatal addigi viszonylag objektív jellegét erősen befolyásolják, sőt lassan uralják a politikai szempontok. Ennek tudható be, hogy az Európai Bizottság, amely a Szerződés szerint a Szerződések őreként egyébként el van tiltva minden nemzeti vagy pártérdek érvényesítésétől, mégis a Juncker-bizottság óta önmagát politikai, illetve geopolitikai testületként definiálja. Mindezek együtt jártak azzal, hogy ugyancsak a lisszaboni szerződés a minősített többséget tette főszabállyá a döntések jelentős többségében, kivéve a kül- és biztonságpolitikát, az adózást és néhány más kérdést. Ez a lépés a motorházból, a gépezet működése szempontjából logikus és érthető, ugyanakkor az Unió egysége és a tagállamok közötti bizalom szempontjából korábban nem látott veszélyt jelent, ha egy-egy tagállam túl sokszor érzi, hogy a közös döntések nemzeti érdekei ellenében születnek. A migráció talán a legjobb példa erre.

A *jogállamiság* (fogalma, politikai eszközként való használata, anomáliái) körüli mítosz és valóság mindezeket csak tovább bonyolította.

A katasztrófákat szokták két csoportba osztani: a természeti és az ember okozta katasztrófákra. Azt gondolom, hogy az a mód, ahogy a jogállamiság kérdését kezeli ma az Európai Unió, az az ember okozta katasztrófák kategóriájába



tartozik. A részletekbe való elmerülés nélkül – mert ez önmagában is többórás téma lenne – itt csak két megállapítást teszek. A jogállamisági szankciókat úgy kezdte alkalmazni az Unió, hogy a mai napig nincs olyan objektív mérce, amely az egyes eseteket pártatlanul mérhetővé tenné, és ezzel elkerülhetővé válna a kettős mérce. A másik, hogy ennek a helyzetnek a kezelése érdekében magyar részről többször felvetődött egy olyan javaslat, hogy ha egy jogszabály vagy gyakorlat egy tagországban jogállamisági aggályokat vet fel, akkor mielőtt ezzel kapcsolatosan eljárás indulna, legyen az adott kérdés vonatkozásában a másik 26 tagországra is kiterjedő átvilágítás, azt elkerülendő, hogy valami az egyik országban – akár súlyos – jogállamisági következményeket hoz magával, míg a másikban nem. Ne legyen olyan, hogy egy adott szabály vagy gyakorlat egy tagállamban elfogadhatatlan, míg egy másikban ugyanaz még a radarra sem kerül. Pedig ilyen példa sajnos sok van. Például a legfőbb ügyész Magyarországon a Parlament, míg nem egy európai országban még nem is a kormány, hanem egy miniszter nevezi ki és akár még utasíthatja is. Példa lehet az is, hogy az Országos Bírói Hivatal Magyarországon független szerv, míg más – jogállamisági ügyekben gyakran kioktató – tagállamokban a kormány vagy az igazságügyi minisztérium alá rendelt. Mégis hazánk kerül górcső alá. A kettős mérce elkerülését, az átláthatóságot és az objektivitást sem javítja, ha a tagállamok eltérő megítéléséről a hivatalos válasz az illetékes Jourová biztostól az, hogy „it is not the text but the context what is important”. Ettől kezdve nincs védelem a kettős mérce ellen, és nem kérdés, hogy a jogállamisági eszköznek sokkal fontosabb a politikai fegyverként való használata, mint hogy összehasonlítható és egységes keretét adja az európai uniós értékeknek, figyelembe véve a tagállamok nemzeti hagyományait, alkotmányos rendjét és így tovább.

Még egy megjegyzés a jogállamiságról. Miután a Szerződés módosítása az emlékezetes kudarcok után nem tartozik a kedvelt megoldások közé, ezért elharapózott a *Szerződés lopakodó módosításának* gyakorlata, és olyan területekre is terjeszkedik az uniós hatáskör, amelyek a hatályos Szerződés szerint klasszikusan a tagállamoknál vannak. Ennek talán legszembeűnőbb formája és immár eszköze az úgynevezett európai szemeszter, amelynek keretében olyan gazdaság- és társadalompolitikai intézkedésekre tesz „javaslatokat” az Európai Bizottság, amelyek egyébként nemzeti hatáskörben vannak, így például adózás, a szociálpolitika vagy az energiamix összetétele. A másik, lehet, még durvább módszer az uniós források és azon belül is kiemelten az újjáépítési alap forrása-inak olyan feltételekhez, úgynevezett mérföldkövekhez kötése, amelyek szintén részben vagy kizárólagosan nemzeti hatáskört érintenek.

4. Az Európai Unió jövőjéről nem lehet a *bővítés és a mélyítés* kérdése nélkül szólni. Az elmúlt évtizedekben kialakult az a mintázat, hogy a nagyobb léptékű bővítést megelőzte az integráció lényeges mélyítése. Ennek oka a gépházból nézve teljesen érthető. Az integráció érdekében ellensúlyozni kellett a megnövekedett különbözőségekből adódó centrifugális erőket azzal, hogy újabb hordódongákat készítettünk, amelyek a korábbiaknál szorosabban tartják össze a közösséget és jobban ellenállnak a sokféleség kihívásainak. Ilyen művelet történt a nyolcvanas évek közepén a spanyol és a portugál csatlakozáskor, amikor létrejött



a négy szabadság áramlását korlátozó akadályok lebontását célzó program, aminek a vége az egységes belső piac létrehozása volt. Az úgynevezett nagy keleti bővítést megelőzően létrejött a közös pénz. Az elmúlt évtizedben elakadni látszott a további bővítés lendülete, eluralkodott a „bővítési fáradtság”, aminek egyértelmű vesztese a Nyugat-Balkán. Azzal, hogy Oroszország megtámadta Ukrajnát, majd Ukrajna minden korábbinál határozottabban lépett fel euroatlanti integrációjának szándékával és követelésével, teljesen új helyzet jött létre. Ukrajna beadta EU-csatlakozási kérelmét, amiről várhatóan októberben megszületik a Bizottság állásfoglalása. Nem megelőlegezve annak eredményét, a bővítés a decemberi Európai Tanács napirendjén minden bizonnyal téma lesz, és kiemelt figyelmet kap majd az ukrán csatlakozási tárgyalások megkezdésének kérdése.

Az Ukrajna csatlakozási tárgyalásainak megkezdésével kapcsolatos uniós álláspont szükségszerűen összefügg majd a többi tagjelölt ügyével is, kiemelten a Nyugat-Balkánnal, de figyelemre méltó törekvések vannak Törökország részéről is az immár több mint 60 éve beadott csatlakozási kérelmük „aktivizálása” érdekében. Ukrajna tagjelölti ambíciói az eddigiekhez képest teljesen más dimenziókat nyitnak és a bővítési politikában eddig meg nem válaszolt kérdéseket vetnek fel. Európa második legnagyobb területű és hetedik legnagyobb népességű országáról van szó, amelynek egy főre jutó GDP-je vásárlóerő-paritáson a jelenlegi EU-átlag 14%-a, és a legszegényebb Bulgária egy főre jutó GDP-jének a fele. Nem megkerülhető kérdés, hogy miként tudnak tárgyalások folyni egy olyan országgal, amelynek végleges határai (és azok stabilitása) a háború miatt nem ismertek. Miként kell reagálni és helytállni a tagállamoknak arra a Szerződésben foglalt kötelezettségére, hogy a tagok területi egységét és szuverenitását minden eszközzel „by all means” segítenek biztosítani. Különös körülmekintést igényel ennek megválaszolása akkor, amikor egy olyan tagországról van szó, amelyik a NATO-nak nem tagja. Ezekre a kérdésekre megnyugtató és egyhangú válaszokat kell adniuk a jelenlegi tagoknak.

Az Ukrajnát is magában foglaló bővítéssel kapcsolatos további kérdés lesz, hogy az EU mennyire ragaszkodik – ahogy az eddig történt – a koppenhágai kritériumok betű szerinti teljesítéséhez, az érdemek szerinti bővítési folyamathoz, vagy teret enged geopolitikai szempontoknak, és a feltételek valós teljesítésének követelménye háttérbe szorul. Az tűnik helyesnek, ha az EU ragaszkodik ahhoz, hogy a csatlakozási folyamat sebességét nemcsak szavakban, hanem a gyakorlatban is az egyéni teljesítmény határozza meg, ahogy az a korábbi tagjelöltek esetében is történt.

A nyugat-balkáni országokon túlmutató bővítésnek súlyos hatása lesz az EU belső politikáira és az európai integráció teljes architektúrájára is. Még bonyolultabb a helyzet, ha azt is figyelembe vesszük, hogy ezeket a kérdéseket a Szerződések szabályozzák, módosításuk pedig a jelenlegi tagállamok között egyhangúságot, hatálybalépésük bizonyos esetekben bonyolult nemzeti ratifikációs folyamatokat követel. Éppen ezért a tagállamok, amikor előre tekintenek, inkább a jelenlegi szabályok adaptációjáról szeretnek beszélni, bár kérdéses, hogy ez a cél szempontjából vezet-e bárhova.





A következő időszakban a nyugat-balkániakon túli bővítési folyamat részleteinek kidolgozásáig is ésszerűnek tűnik egyfajta mélyítési csend, „standstill” elhatározása a közös politikák tekintetében. Egy Ukrainát is magában foglaló bővítés olyan mértékben növeli a diverzitást az Unión belül, hogy az elmúlt évek iránya, amely mind nagyobb fokú uniformizálást célt, egyszerűen nem fog működni sem méretgazdaságossági, sem gazdasági okokból. Ezért érdemes lenne már csak a bővítés okán is megfontolni, hogy ne a merevséget, hanem a rugalmasságot növelő eszközöket alkalmazzunk a közösségi politikák alakításakor. Egyben azonban el kell kerülni, hogy a szabályokkal első-, másod- és harmadosztályú tagság alakuljon ki. Helyette a megerősített együttműködés jelenleg is rendelkezésre álló eszközére érdemes támaszkodni, de a jelenlegi szabályok mellett, amiből a legfontosabb, hogy ez nem terjedhet ki az egységes belső piacot érintő kérdésekre, illetve nyitott kell hogy maradjon minden EU-tag számára a későbbi csatlakozásra.

Az Unió belső reformjai tekintetében fontos lenne, hogy ne az intézményi reformokkal kezdjünk, mert ez a jelenlegi tagországok között csak bizalmatlanságot és feszültségeket kelt, még mielőtt a tartalmi együttműködést és együttélést meghatározó, a közös politikákra vonatkozó kérdések napirendre kerülnének. Emellett könnyen járhatunk úgy, hogy az egyhangúság visszaszorítását megkapjuk a bővítésre hivatkozással, de a bővítés maga elmarad. Nem fair, hogy a bővítésért „cserébe” egyesek az egyhangúságról való lemondást követelik olyan területeken, mint a közös kül- és biztonságpolitika, adózás, szociális és egyéb, nemzeti szuverenitást meghatározó kérdések, mert ez nem az Unió mélyítését és egységét szolgálja, hanem az „uniós” álláspontok mögötti elköteleződést, „ownershipet”, és így az EU egészét gyengíti.

A kohéziós politika tekintetében az alapokat is érdemes majd átgondolni, az elosztási logika alapvetően megváltozik egy nagy dimenziójú bővítéssel. Azt kell biztosítani, hogy ne ugyanazt a tortát osszuk újra, a bővítést ne azok az eddigi kedvezményezetttek finanszírozzák, akiknek a konvergencia érdekében változatlanul forrásokra lesz szükségük akkor is, ha a relatív fejlettségi szintek számtani átlaga megváltozik.

A mezőgazdasági politika integrálása hasonlóan súlyos kérdéseket vet fel, aminek csak az előjátéka a jelenlegi gabonapiaci helyzet.

Érdemes egyenként értékelni a további gazdasági szektorok integrálásának következményeit, mint például az acélágazat, hogy próbáljuk elkerülni a mostani búzahelyzetet. Azt is érdemes megfontolni, hogy az ukrán gazdaság integrálásakor a kiindulópontot a liberalizációhoz ne a mostani interim liberalizációs lépések, hanem a háború előtt megkötött EU–ukrán szabadkereskedelmi megállapodás jelentse.

Az európai integráció egésze és magyar szempontból is létérdek, hogy az egységes belső piacon a verseny ilyen jelentős mértékű diverzitás mellett is tisztességes legyen. A műszaki, állategészségügyi, növényegészségügyi szabályoktól kezdve a technikai szabályok és szabványok teljes körén keresztül a közbeszerzési szabályokig ragaszkodni kell a teljes megfeleléshez minden tagállam esetében.

Az egységes belső piac működése az európai integráció alapja, amit semmi nem veszélyeztethet.

A nyugat-balkáni országok esetében nem, de egy Ukrajna vagy Törökország dimenziójú ország esetében elkerülhetetlenül felmerül a bővítés hatása az európai integráció teljes architektúrájára is. Régi vita elevenedhet fel arról, hogy az Európai Unió megmaradjon-e lényegében egységesnek, akkor is, ha például Schengen vagy az euró már ma is fontos különbségeket jelent, vagy induljunk el egy, főleg a franciák által preferált koncentrikus körök Európája felé, amelynek a külső körén jelenhetnek meg az új tagjelöltek közül azok, amelyek teljes integrációja belátható időn belül nem reális. A brexit tapasztalatai is azt mutatják, hogy a tagsággal járó jogok és kötelezettségek teljességének szintje alatt milyen nehéz méltányos egyensúlyt létrehozni a jogok és a kötelezettségek között. Azt is érdemes lehet rögzíteni, hogy egy ilyen konstrukció legfeljebb az új tagokra vonatkozhat, a jelenlegiek státuszát nem érintheti. Azt pedig nem szabad elfelejteni, hogy egy lényeges architektúraváltozás a tagállamok egyetértését kell hogy kapja.

A fentiek a helyzetből adódó kérdéseknek és kihívásoknak csak egy rövid menülistáját jelentik. Van és lesz feladat bőven...





Szent-Iványi István<sup>1</sup>

# Nemzetek Európája – Illúziók és realitások

Aki követi az Európa jövőjéről vagy az Európa-politika aktuális kérdéseiről szóló vitákat, abban könnyen az a téves benyomás keletkezhet, hogy a Nemzetek Európája koncepció, illetve az Európai Egyesült Államokat kitűző föderalista álláspont az előttünk álló reális alternatíva, ezek valamelyike lesz az európai integráció meghatározó iránya. Ez azonban koránt sincs így. Valójában a sokféle álláspontok kontinuumának ez a két szélső pontja, két vokális kisebbség, és egyiknek sincs belátható időn belül reális esélye arra, hogy egyedül és kizárólagosan meghatározza Európa jövőjét.

A vita résztvevőinek túlnyomó többsége status quo plusz vagy status quo mínusz álláspontot képvisel, azaz a jelenlegi integrációs szint korrekciójára tesz javaslatot, vagy a föderális irányban egy lépést előre, vagy a kormányköziség irányában egy lépést hátra. Ezek azonban nem radikális változások, nem forgatják fel az integráció Szerződésekké védett bonyolult rendszerét, csupán *evolutív* vagy éppen *devolutív* irányban jelentenek némi elmozdulást. A Szerződések megváltoztatása bonyolult, nehézkes folyamat, a tagállamok és az Európai Parlament teljes egyetértése kell hozzá, ráadásul radikális változások esetén számos ország alkotmánya a mindig kockázatos népszavazást is előírja az elfogadáshoz. Ezért az integrációs folyamatban nagy ugrásokra, radikális változásokra belátható időn belül (az előre nem látható esetleges kataklizmát nem számítva) aligha kerül sor. Azaz nagyobb esély van arra, hogy az integráció felbomlik, mint arra, hogy akár a szuverenista, akár a föderalista koncepció a maga ideáltipikus formájában megvalósul.

Jogosan vetődik fel a kérdés: van-e bármiféle értelme ezek után olyan koncepciókkal foglalkozni, amelyek megvalósulásának az esélye nagyon csekély? A válasz erre az, hogy van értelme ennek, mert mindkét álláspont egyfajta igazodási pont, az európai zsargonban *finalité politique*, azaz a politikai végcél, iránymutatás, amelyhez a szereplők a saját törekvéseiket mérik.

Bár a maga tiszta formájában egyik koncepció sem valósul meg, a folyamatnak mégis van egy iránya, amely eddig, hol lassabban, hol gyorsabban, hol kerülőkkel, de a távoli jövőbe vezető föderalista végcél felé tartott. A Nemzetek Európájának hívei ezt a folyamatot szeretnék megfordítani az ellenkező irányba, és legalább a római szerződés kiinduló állapotáig visszavezetni.

---

<sup>1</sup> Egyetemi oktató, Kodolányi János Egyetem Nemzetközi Tanulmányok és Történelem Tanszék, e-mail: [hunemblju@gmail.com](mailto:hunemblju@gmail.com)

## Charles de Gaulle és az ő Nemzetek Európája

Bár általánosan elfogadott, hogy a Nemzetek Európája integrációs koncepciónak az atyja Charles de Gaulle egykori francia elnök, ez azonban félrevezető feltevés. A kifejezés maga valóban tőle származik, bár ő ennek használatában nem volt következetes. A kifejezést ebben a formában egy nevezetes, történelminek nevezett sajtótájékoztatón használta, 1962. május 15-én, ahol kijelentette, hogy „eltekintve a mítoszoktól, fikcióktól és felvonulásoktól, nincs más Európa, csak a nemzetek Európája”. Ebben a beszédében elutasította a szupranacionális kísérleteket, és olyan képtelenségeknek nevezte, mint az eszperantó és a volapük nyelv. Ez a beszéde egyébként meglehetősen nagy felháborodást váltott ki, és másnap öt MRP-párti, föderalista minisztere is lemondott posztjáról.<sup>2</sup>

A Nemzetek Európája kifejezést felváltva használta a „Hazák Európája” (*l'Europe des patries*), vagy más néven a „Nemzetállamok Európája” kifejezéssel. Ez az ő esetében nem fogalmi zavart jelez, hanem egyenesen következik az uralkodó francia nemzetfelfogásból.

A ma is érvényes francia álláspont szerint a nemzet alapvetően közjogi kategória, a nemzetet az állampolgárság konstituálja, tehát minden francia állampolgár a francia nemzet része, függetlenül az etnikai vagy kulturális háttérétől, személyes identitásától. A múlt századi magyar irodalom ezt a felfogást politikai nemzetnek nevezte.

Kétségtelen, hogy de Gaulle idegenkedett az alapító atyák föderalizmusától, a római szerződést is élesen bírálta, akkor még ellenzékbeli (ha már 1957-ben ő lett volna a francia elnök, alighanem sokkal kevésbé ambiciózus szerződés születik), a tagállami szuverenitást védte és a kormányközi együttműködést szorgalmazta az európai integrációban is. A minősített többségi szavazást helytelenítette, és a híres-hírhedt „üres székek politikájával” odáig is hajlandó volt elmenni, hogy a többségi szavazás megakadályozása érdekében akár az egész integrációs folyamatot is végveszélybe sodorja. Nem sokon múlt, hogy ez bekövetkezzen. Végül sikerült kikényszerítenie az úgynevezett luxemburgi kompromisszumot 1966-ban, amely a nemzeti érdekek szempontjából kiemelt ügyekben továbbra is vétőjogot biztosított minden tagállamnak. A Bizottság elnöke, a német Hallstein, aki meggyőződéses föderalista volt, ezt nehezen viselte el, és nem sokkal később le is mondott magas posztjáról.

Helytelen lenne ebből levonni azt a következtetést, hogy de Gaulle euroszkeptikus lett volna, aki ellenezte az európai együttműködést. A saját elképzelése szerinti együttműködést nagyon is pártolta, de ezt úgy képzelte el, hogy francia dominanciával, a francia gazdasági érdekek érvényesítésével, kormányközi együttműködésen kell alapulnia. A francia dominanciát féltette az Egyesült Királyság belépésétől is, amelyet kétszer is elutasított (1963, 1967), mert úgy gondolta, hogy a britek az amerikaiak trójai lovai lennének a közösségen belül. Egyébiránt a szupranacionalizmustól is részben amiatt tartott, mert úgy vélte, hogy azzal is az amerikai dominancia válna meghatározóvá. Moravcsik kiváló elemzése rávilágít arra, hogy de Gaulle Európa-politikáját alapvetően hazájának gazdasági érdekei motiválták, a geopolitikai célok másodlagosak voltak, és az ideológiai elemek szinte semmilyen szerepet nem játszottak ebben.<sup>3</sup> A nemzeti

<sup>2</sup> ANCEAU [é. n.].

<sup>3</sup> MORAVCSIK 1998.



önzés és önérdékesség az ő politikájában fontos szerepet kapott, és ennek érvényesítésében meglehetősen sikeres volt. A Közös Agrárpolitika (CAP) elveit és szabályait úgy alakították ki, hogy az leginkább a francia mezőgazdasági termelőknek kedvezzen. A többiek el is neveztek francia rebatenek a CAP-t.

Ugyanakkor volt nagyívű európai kezdeményezése is: 1961-ben felkérte Christian Fouchet nagykövetet, hogy dolgozza ki az Európai Politikai Unió tervezetét, az úgynevezett Fouchet-tervet. E terv lényege egy szoros kül- és biztonságpolitikai együttműködés lett volna, természetesen szigorúan kormányközi alapon. A terv végül a hollandok nyílt és a németek burkolt ellenállásán megbukott.<sup>4</sup>

De Gaulle 1969-ben bekövetkezett távozásával a francia politika merev ellenállása az integráció föderalista megközelítésével szemben mérséklődött, sőt a Mitterand-Delors-párossal egyenesen az integráció mélyítésének és szupranacionalista átalakításának élharcosává vált.

## Államnemzet versus kultúrnemzet

A francia nemzetfelfogást, szembeállítva a német és az olasz felfogással, Friedrich Meinecke német történész és a szellemtörténeti iskola egyik meghatározó képviselője államnemzeti koncepciónak nevezte. Meinecke fő művében<sup>5</sup> kifejtette, hogy Európában alapvetően két eltérő felfogás van a nemzet fogalmának meghatározása kapcsán. Ez a megkülönböztetés mind a mai napig érvényes. A francia megközelítés, amelyet sokan mások is átvettek, a nemzetet közjogi, állampolgárság-alapú „akaratközösségnek” (*Willensgemeinschaft*) fogja fel, míg a német és az olasz nemzet fogalma kulturális meghatározottságú. A német történész amellet érvelt, hogy a nemzet a német felfogásban egy kulturális közösség, amely magában foglalja az azonos nyelvet beszélő, közös kulturális hagyományokat ápoló, az összetartozás tudatát vállaló személyek közösségét, állampolgárságtól és országhatároktól függetlenül. Szerinte a két eltérő felfogásnak az oka az eltérő történelmi fejlődésben keresendő. Mivel a német és olasz egység vagy más közép- és kelet-európai népek esetében az önálló államiság, függetlenség csak később jött létre, ezért a nemzeti összetartozás meghatározásának nem az állam, hanem a közös kultúra volt a kerete. Közép- és Kelet-Európában ez a felfogás vált uralkodóvá, Magyarország is a trianoni szerződés óta töretlenül mindig ezt képviselte, bár az első világháborút lezáró békék nyomán létrejövő többnemzetiségű utódállamokban érzékelhető volt az államnemzeti felfogás megjelenése is.

Martonyi János korábbi magyar külügyminiszter egyik fontos írásában rámutat arra, hogy: „A magyar történelem a franciánál kevésbé szerencsésen alakult, a mi nemzetünk több államban kénytelen élni, számunkra a nemzet és az állam fogalma nem azonos, a kettő határai nem esnek egybe, és a homogén nemzetállamra épülő abszolút szuverenitás az összmagyarság, a magyar nemzet számára nem lehet a megoldás útja.”<sup>6</sup> Ez a világos álláspont a magyar nemzetstratégia vitathatatlan alapvetése.

<sup>4</sup> TEASDALE 2016.

<sup>5</sup> MEINECKE 1908.

<sup>6</sup> MARTONYI 2021a: 32.



A Nemzetek Európája koncepcióhoz a 19. századi szuverenitásfogalom is szorosan kapcsolódik. Ebben a korban a szuverenitást úgy fogták fel, mint egy adott terület egésze és az ott élő valamennyi állampolgár feletti korlátlan rendelkezési szabadságot, vagyis csak azon ország tekinthető szuverénnek, amely a fennhatóságát egy adott területen élő teljes népesség fölött egyedül és korlátozásmentesen gyakorolja, és ehhez nemzetközi elismeréssel rendelkezik. Ezzel szemben a modern szuverenitásfelfogás abból indul ki, hogy az elmúlt évszázadban a nemzetközi környezetben alapvető változások következtek be, már nemcsak nemzetállami szereplők vannak, hanem globális és regionális szupranacionális szervezetek is, amelyek eltérő mértékben ugyan, de korlátokat jelentenek a szuverenitás hagyományos, úgymond korlátlan gyakorlása szempontjából. A modern felfogás ezért bevezette az osztott vagy közösen gyakorolt szuverenitást, amely azt jelenti, hogy az egyes államok a szuverenitásuk bizonyos részét már nem kizárólagosan, hanem másokkal együtt, közösen gyakorolják. A klasszikus értelemben vett szuverenitásuk egy részét átengedik a közös döntéshozatal számára, de cserébe ezért ők is beleszólást nyernek mások, illetve egy nagyobb együttműködés szuverén döntéseinek a meghozatalába. Ez nagyon sok nemzetközi szervezet és együttműködési forma alapja, de a legegértelműbben az Európai Unió működésére jellemző. Ebből következik az az alapelv, hogy a közösségi jog számos területen megelőzi a nemzeti jogot, és az EU-rendeletek közvetlenül, belső jóváhagyás és kihirdetés nélkül alkalmazandó jogszabályok az EU teljes területén.

## Nemzetek Európája ma

Nincs könnyű dolga annak, aki rekonstruálni szeretné a Nemzetek Európája koncepció ma érvényes tartalmát. Ahány szereplő, aki ezt magáénak vallja és büszkén hirdeti, szinte annyiféle változat. Természetesen vannak közös pontok, de egységes, konszenzuálisan elfogadott kánon nincs.

A Nemzetek Európája nevet már több csoportosulás is magához kívánta kötni az Európai Parlamentben. Ezek igen változatos összetételű politikai vállalkozások voltak, és egyre kevesebb közülük volt a gaulle-ista Nemzetek Európája hagyományához. Először 1994-ben Philippe de Villiers, Chirac kabinetjének korábbi kulturális államtitkára, aki előbb a gaulle-ista RP (Republikánus Párt) tagja volt, majd Mozgalom Franciaországért (MPF) nevű saját, a gaulle-izmustól is jobbra és az euroszeptikus irányzat felé hajló pártot alapított és már annak tagjaként 1994-ben az Európai Parlamentben létrehozta a Nemzetek Európája képviselőcsoportot. Bár az eredeti gaulle-ista koncepciótól ő is eltávolodott (és azóta egészen a jobboldal szélére navigálta magát és pártját), de még ő volt a legközelebb hozzá. Ez a képviselőcsoport meglehetősen kérészerű volt és csupán két évet élt meg 1994 és 1996 között.

Hosszabb életűnek bizonyult, bár tartalmában jelentősen változott az UEN (Union for Europe of the Nations) képviselőcsoport, amely 1999 és 2009 között működött az Európai Parlamentben. Kezdetben a gaulle-ista RPF és a Fini vezette olasz AN (Nemzeti Szövetség) dominálta a csoportot, de a 2004-es választás után az AN mellett átvette az irányítást a lengyel PiS és az olasz Lega Norda, ekkor már a gaulle-ista hagyományokat akár csak töredékesen képviselő francia párt egyáltalán nem volt a frakcióban.



A 2009-es választások után az egykori UEN-pártok nehéz helyzetbe kerültek, mert pártjaik részben rosszul szerepeltek, részben más formációkhoz igazoltak (például a lengyel PiS az Európai Konzervatívok és Reformpártiak csoportjához csatlakoztak), ezért a radikális jobboldali pártoknak új név alatt kellett újjászervezniük magukat: a nevük ekkor EFD (A Szabadság és a Demokrácia Európája). Ebben a képviselőcsoportban a legnagyobb erőt a brit UKIP párt képviselte, és Nigel Farage volt a csoport nagyhangú társelnöke.

2014 és 2019 között a Nemzetek Európája név mint bűvópatak, újból felszínre kerül, a 2014-es EP-választások után létrejön a Union of Nations of Europe and Freedom (UNEF). Ők már nagyon távol kerültek a gaulle-ista hagyománytól, a képviselőcsoport markánsan jobboldali platformot képvisel, és a frakció meghatározó pártjai a francia Front National (Marine Le Pen pártja), a holland PVV (Geert Wilders pártja) és az olasz Lega (Salvini pártja). Helyet kapott még az osztrák FPÖ és átmenetileg, a brit kilépésig a UKIP is.

2019-ben új nevet vett fel a csoport, amely az UNEF utódjának tekinthető: a jelenleg is létező csoport neve Identitás és Demokrácia (ID). Ma ez a csoport számít a jobboldali Nemzetek Európája koncepció legmarkánsabb képviselőjének, bár ehhez közel álló nézeteket vall az ECR csoport néhány tagja is és a Fidesz jelenleg független EP-képviselői.

E képviselőcsoportok pártjai a 2010-es évek közepére már szinte mind (a Fidesz ebben egyértelmű kivétel) zászlójukra tűzték a kilépés programját. Ebben a legkövetkezetesebb és tegyük hozzá, hogy a legsikeresebb a Nigel Farage vezette brit UKIP párt volt, akik végül a 2016. júniusi népszavazáson elérték céljukat, a britek szűk többsége a kilépés mellett döntött. Ez a sikert övező lelkesedés a többi pártra is gyorsan átragadt. Harald Vilmsky osztrák FPÖ-képviselő 2016-ban az Öxit (Ausztria kilépése) szükségességéről beszélt, Salvini Farage-nak gratuláló tweetjében azt írta: „Most rajtunk a sor.” Marine Le Pen 2017-ben, az elnökjelöltek vitájában kijelentette: „Véget kell vetni az EU-nak!”<sup>7</sup>

E pártok kilépéspárti álláspontja teljes mértékben ellentétes a Nemzetek Európájának de Gaulle-i felfogásával, aki a szupranacionális iránnyal és a többségi szavazással ugyan nem értett egyet, de az európai együttműködésnek nagyon is híve volt, sőt azt még egy különösen érzékeny területre, a kül- és biztonságpolitikára is kiterjesztette volna.

## Kilépés helyett visszalépés

Láthattuk, hogy a Nemzetek Európáját vonzó jelszóként használó legeltökéltebb pártok a brexit konjunktúrájának időszakában mind az EU-ból való kilépés pártján álltak, vagy legalábbis komolyan mérlegelték ezt az opciót. Kétségtelen, hogy ezt az álláspontot a legkövetkezetesebben és a maga szempontjából sikeresen a Farage-féle UKIP párt képviselte. A brexit rövid mámorát követő kijózanodás után, és a kilépés okozta számtalan problémával szembesülve, a közvélemény elbizonytalanodását is érzékelve a 2019-es EP-választásokhoz közeledve már finomítottak az álláspontjukon ezek a pártok.

<sup>7</sup> PAUSCH 2019: 4.





A kilépésről mint elsődleges célról láthatólag letettek, és helyette az EU radikális reformjának még a kilépésnél is nehezebben megvalósítható programjával kampányoltak.

A meghatározó pártok radikális belső reformokat követelnek az EU-ban, azaz viszszaalépést a tisztán kormányközi együttműködés modellje felé. Az Európai Parlamentben képviselt pártok közül többen is azonosulnak valamilyen mértékben ezzel a programmal, de legtisztább formában jelenleg az Identitás és Demokrácia nevű csoport képviseli, amelynek három legmeghatározóbb pártja a Salvini-féle olasz Lega, a német AfD és a Le Pen vezette francia Nemzeti Tömörülés (RN).

Az AfD a 2019-es választási programjában követelte az Európai Parlament felszámolását, Németországnak az eurózónából való kilépését, az integrációnak csak a gazdasági együttműködésre korlátozását és a legtöbb közösségi kompetencia visszaszolgáltatását a nemzetállamoknak.<sup>8</sup>

Marine Le Pen programja nem volt ilyen részletező, de az ő jelszava volt az UNE, azaz Union des Nations Européennes (Európai Nemzetek Uniója), aminek előfeltétele a teljes szuverenitás visszaszerzése, és az ő elképzelése szerint az EU csak mint gazdasági térség és vámunió működne tovább. Az osztrák FPÖ az Európai Parlament létszámának radikális csökkentését és kompetenciáinak alapos megnyirbálását látta szükségesnek. Hasonlóan kívántak eljárni az Európai Bizottsággal szemben is. A döntéshozatalban pedig a szigorúan vett egyhangúság bevezetését szorgalmazták.<sup>9</sup>

Bár az egyes pártok máshová helyezték a hangsúlyokat, vannak egyértelműen felismerhető közös pontok. Egyik párt sem rejtette véka alá, hogy a tisztán közösségi intézményeket, mint a Bizottságot és a Parlamentet vagy radikálisan leépítenék, vagy fel is számolnák, helyettük a minimálisra korlátozott adminisztratív feladatokat a Tanács szűk titkársága látná el, az Európai Bíróság döntési jogkörét korlátoznák, a döntéseket kizárólag a kormányközi együttműködést képviselő Tanácsra bíznák, ahol a minősített többséget igénylő kérdések körét is szűkítenék, az FPÖ pedig egyenesen fel is számolná. Ezzel az európai integrációs folyamat minden vívmányát felszámolnák, és a jelenlegi Uniót egy laza, gazdasági együttműködési szervezetté alakítanák át. Ezzel gyakorlatilag az integrációs folyamat visszakerülne az első kockára, és újból azokkal a problémákkal szembesülne, amelyeken fél évszázados kimerítő küzdelem árán lépett túl és vette fel mai formáját.

Az Identitás és Demokrácia csoportba tömörült pártok 2022 júniusában jutottak el odáig, hogy egy nyilatkozatban fogalmazzák meg e pártok közös európai platformját. Az antwerpeni nyilatkozat<sup>10</sup> elutasítja az Európa jövőjéről szóló konferencia valamennyi következtetését, külön kitér a minősített többségi szavazás (QMV) és a kondicionalitási mechanizmus elutasítására. Külön pontban száll szembe a közös európai hadsereg felállításának tervével. Élesen bírálja a jelenlegi, szerinte megengedő bevándorlási politikát és követeli az európai határok szigorú őrzését az európai polgárok védelme érdekében. Végül szorgalmazza a közösségi kompetenciák visszaszarmasztatását a tagállamok részére.

<sup>8</sup> PAUSCH 2019: 5.

<sup>9</sup> PAUSCH 2019: 6.

<sup>10</sup> Antwerp Summit 2022.



Nem sokkal az antwerpeni nyilatkozat után, 2022 júliusában a magyar Országgyűlés is elfogadott egy határozatot az Európai Unió jövőjével kapcsolatosan képviselendő magyar álláspontról.<sup>11</sup> Ez tartalmában szinte szóról szóra megegyezik Orbán Viktor egy évvel korábbi álláspontjával.<sup>12</sup> Mind a miniszterelnöki beszéd, mind az országgyűlési határozat hitet tesz a Nemzetek Európája koncepció mellett, és részletesen ki is fejti, hogy mit ért ez alatt.

Az OGY. határozat szerint a Szerződésből törölni kell az „egyre szorosabb egység” (*ever closer union*) célkitűzést, ugyanakkor elvárják, hogy a Szerződésben rögzítsék Európa keresztény gyökereinek fontosságát. Követelik az EU hatásköreinek radikális felülvizsgálatát a szubszidiaritás elve alapján. Külön pontban szorgalmazzák a közös európai hadsereg felállítását. Fontosnak tartják a családok támogatásának szerződéses célkitűzéseként való megfogalmazását. Garantálni kell minden nép számára, hogy szabadon dönthessen arról, kivel akar együtt élni. Az Európai Parlamentet jelen formájában felszámolnák és helyettesítenék egy olyan Közgyűléssel, amelyben a nemzeti parlamentek delegáltjai ülnek. Követelik a nemzeti parlamentek számára a vétójogot az uniós jogalkotási eljárásban, illetve a törvénykezdeményezési jogot a nemzeti parlamentek számára. Továbbá szorgalmazzák, hogy a Szerződés nyújtson védelmet az őshonos kisebbségek számára, és az Európai Unió támogassa ezeket a közösségeket.

A magyar kormány álláspontja sokkal részletesebb és kidolgozottabb, mint az Identitás és Demokrácia pártjainak közös platformja. Számos ponton egybecseng az antwerpeni nyilatkozat és a magyar határozat, de vannak nagyon jelentős eltérések, sőt gyökeresen ellentétes pontok is a két Nemzetek Európája felfogás között. Meglepő különbség a két dokumentum között, hogy a magyar határozat nem utasítja el sem a többségi szavazások kiterjesztését (ugyanakkor tudjuk más forrásokból, hogy ezt a magyar kormány is határozottan ellenzi), sem pedig a kondicionalitási eljárást, jóllehet ez utóbbinak jelenleg Magyarország az egyetlen szenvedő alanya. Van egy fontos pont, amelyben gyökeresen ellentétes a két platform álláspontja: ez pedig az európai közös hadsereg felállítása. A magyar kormány ezt szorgalmazza, az antwerpeni nyilatkozat viszont határozottan ellenzi. A magyar határozat egy másik fontos pontja szorgalmazza az őshonos nemzetiségek támogatását, ez pedig teljes mértékben hiányzik az Identitás és Demokrácia pártjainak nyilatkozatából. Nem véletlenül, de erről később ejtünk majd szót.

A két dokumentum gyors elemzése is rámutat arra, hogy a két Nemzetek Európája felfogás között fontos kérdésekben van komoly nézetkülönbség, ami nehezítheti a magyar kormány együttműködését a többi európai szuverenista párttal.

## A Nemzetek Európája koncepció belső ellentmondásai

A koncepció belső ellentmondásait jól foglalja össze Koller Boglárka átfogó dolgozata a kérdésköréről.<sup>13</sup> A problémák ott kezdődnek, hogy Európában nincs általánosan elfogadott nemzetfogalom. Meinecke kapcsán már érintettük, hogy az eltérő történelmi

<sup>11</sup> Az Európai Unió jövőjével kapcsolatosan képviselendő magyar álláspontról 2022.

<sup>12</sup> Magyarország Kormánya 2021.

<sup>13</sup> KOLLER 2021: 22–24.



fejlődés és annak kulturális hatásai miatt a nemzetnek és a nemzetállamnak egészen más jelentéstartalma van a korán polgárosult nyugati országokban, mint a megkésett fejlettségű déli vagy a közép- és kelet-európai térségben.

A francia államnemzeti felfogás szerint, amelyet Nyugaton többen is átvettek, az egyes tagállamok állampolgárai alkotják a nemzetet, ebből adódóan a tagállami kormányok teljeskörűen képviselik az adott, politikai közösségként felfogott „nemzetet”. A tagállamokat az angolszász terminológiában nemzetállamnak (*nation state*) nevezik, függetlenül attól, hogy az adott tagállamnak milyen a nemzetiségi összetétele.

Ezzel gyökeresen ellentétes az a nemzetstratégiai érdekeinken alapuló felfogás, amelyet a magyar kormány képvisel. A magyar nemzetstratégia szempontjából kulcsfontosságú nemzetfelfogás szerint az országhatárok Európában nem feltétlenül esnek egybe a nemzeti határokkal, és ritka az etnikailag homogénnek nevezhető nemzetállam is (ahol nincsenek őshonos kisebbségek, ott legtöbbször vannak bevándorló háttérű közösségek). Ebből következik, hogy a kultúrnemzeti felfogás szerint az egyes tagállami kormányok nem a nemzetet, hanem az állampolgárokat képviselik, ám azokat sem feltétlenül részrehajlás nélkül. Tehát amikor a Nemzetek Európája képviselői a nemzetek szuverenitásának visszaszerzéséről beszélnek, akkor valójában nem a kulturális értelemben felfogott nemzetek, hanem az egyes tagállami kormányok szuverenitásáról beszélnek, amely messze nem azonos az etnikai értelemben felfogott nemzetek szuverenítésével.

## Nemzetstratégiai aggályok

Magyar szempontból a legkomolyabb aggály a Nemzetek Európája koncepció kapcsán nemzetstratégiai jellegű, nem véletlen, hogy a magyar kormány álláspontjában hangsúlyos elem az őshonos nemzetiségek védelmének követelése. Ezt azonban rajta kívül egyik szuverenista párt sem osztja. Éppen ezért állítható, hogy nemzetstratégiai szempontból számunkra különösen hátrányos az ID pártjai által képviselt Nemzetek Európája koncepció politikai térnyerése. Erre a problémára már egy korábbi írásomban is felhívtam a figyelmet.<sup>14</sup>

A Nemzetek Európája koncepciót zászlóra tűző politikai tömörülés alapfeltevése, hogy a tagállamok az adott ország állampolgárai összességének az érdekeit részrehajlás nélkül képviselni tudják. Sajnos ezt a feltevést a gyakorlat napi szinten cáfolja. Az egyes kormányok ugyanis nem feltétlenül képviselik részrehajlás nélkül az eltérő nemzetiségű állampolgárok közösségeit, és nem képviselhetik a nemzet egészét abban az esetben sem, amennyiben az adott nemzet tagjainak egy része egy másik ország állampolgáraként nem tartozik a fennhatósága alá.

Ezt látszik alátámasztani a számos függetlenségi, illetve devolúciós mozgalom Katalóniától, Baszkföldön át egészen Skóciáig. A tiltakozó mozgalmak, népszavazások, demonstrációk elég egyértelmű bizonyítékot szolgáltatnak arra, hogy az adott ország nemzetiségei mennyire érzik úgy, hogy a központi kormányzat az ő érdekeiket is képviselné. Nem is kell ennyire messzire mennünk ahhoz, hogy meggyőző cáfolatot

<sup>14</sup> SZENT-IVÁNYI 2021: 45.



találjunk az államnemzeti felfogásnak arra az előfeltevésére, hogy a tagállami kormányok az őshonos nemzetiségek érdekében is elfogultság és részrehajlás nélkül járnak el. Ezt erősíti az erdélyi magyarság évtizedes törekvése az autonómiára, de a szlovákiai magyarságban is van hiányérzet, nem is beszélve a kárpátaljai magyarok helyzetéről és viszonyáról a központi kormányzattal. Ennek a konfliktusnak nincs köze a mostani háborúhoz, a kisebbségi jogok megnyirbálása jóval korábban kezdődött.

Ez a hiányérzet indította el a *Minority Safe Pack* nevű kezdeményezést, és hasonló okok miatt indult aláírásgyűjtés a Székely Nemzeti Tanács autonómiakezdeményezése mellett is. Nem véletlen, hogy mindkét esetben jóval több mint egymillió európai polgár aláírásával fejezte ki azt a reményét, hogy a tagállami kormányokkal szemben az Európai Unió lehet az őshonos nemzetiségek érdekeinek a védelmezője. Az más kérdés, hogy a bizalmuk az EU iránt eddig sajnálatosan nem igazolódott be, és a Bizottság is elutasító volt mindkét kezdeményezéssel szemben. Ezzel együtt a FÜEN, az európai őshonos nemzetiségek ernyőszervezete is a vitás kérdésekben mindig az Európai Uniótól remél segítséget, oda fordul jogorvoslatért. Az Európai Parlamentben már hosszú ideje folyamatosan működik egy, az őshonos nemzetiségek helyzetével foglalkozó úgynevezett *Minority Intergroup*, a mostani pártközi csoport munkájában 18 országból 42 EP-képviselő vesz részt.<sup>15</sup> Anélkül, hogy túlértékelnénk ennek a testületnek a jelentőségét, kijelenthető, hogy ez az állandó képviselői testület is folyamatosan foglalkozik az egyes európai „nemzetállamok” nemzetiségeit érő hátrányos megkülönböztetéssel. Már önmagában az Intergroup léte és működése is bizonyítja, hogy a nemzetállamok jelentős része nem teljesít jól ezen a területen.

Az EU jelenlegi jogrendje még viszonylag kevés kisebbségvédelmi eszközzel rendelkezik, de az már előrelépés, hogy a lisszaboni szerződés 2. cikkelye elismeri a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait, és az Európai Parlament is rendszeresen foglalkozik az őshonos nemzetiségek sérelmeivel. A nemzetiségek számára az EU a remény és a remélt ellensúly a tagállami diszkriminációval, jogsértésekkel szemben. Joggal lehetünk elégedetlenek azzal, ahogyan az jelenleg működik, de ha még azt is leépítjük, ami van, akkor nem jobb, hanem egyértelműen rosszabb lesz a helyzet a nemzetiségek, azaz számos európai nemzet szempontjából. A Nemzetek Európájának klasszikus modellje azon az államnemzeti felfogáson alapul, amelyik valójában nem ismeri el a nemzetiségek jogát a szabad identitásválasztásra és az identitás vállaláshoz szükséges jogok gyakorlására. Ez tehát számunkra, akik fontosnak tartjuk a határainkon túl élő magyar közösségek jogainak biztosítását, bizonyosan tévút és a meglévő szerény lehetőségeinknek a további csorbitása.

További veszélye a hagyományos Nemzetek Európája-felfogásnak, hogy az a szuverenitásnak egy korábbi, a belügyekbe való beavatkozás teljes elutasításán alapuló felfogását képviseli. Azaz ha ez a modell válna Európában dominánssá, amire persze kevés esély van, akkor nemcsak az Európai Unió alapjogokat garantáló remélt szerepe szűnik meg, de a kormányoknak az a lehetősége is szűkül, hogy a más országokban élő közösségeik érdekében fellépjenek.

<sup>15</sup> GÁL 2020.



## Egy alternatív modell a Nemzetek Európája számára

Ma már szinte teljes egészében a feledés homályába vész, de létezett a Nemzetek Európájának, bár nem így hívták, egy erősen utópikus, alternatív, föderalista modellje is. Érdekes, hogy nemcsak a Nemzetek Európája gaulle-ista, centralizációs koncepció, hanem annak a teljes ellentéte is Franciaországhoz kötődik. Méghozzá Guy Héraud neves jogászprofesszorhoz, kisebbségi szakértőhöz és politikushoz. Héraud a kisebbségi kérdés egyik kiemelkedő képviselője volt, aki a kérdéshez a Vallé d'Aoste (olaszul Valle d'Aosta) olaszországi francia nyelvű nemzetiség problémáinak tanulmányozásán keresztül jutott el. A hagyományos francia nemzetfelfogás szerint ők nem franciák, hanem franciául beszélő olaszok, ahogyan a vallonok franciául beszélő belgák és a Francia-Svájc lakói is franciául beszélő svájciak és nem franciák. Héraud tanulmányai során fedezte fel, hogy sok hasonló közösség van Európában, akiknek a problémáit az úgynevezett nemzetállamok aligha képesek megoldani.<sup>16</sup> Ezért legismertebb munkájában<sup>17</sup> megoldásként azt javasolta, hogy Európát amennyire csak lehetséges, etnikailag homogén régiókra, kantonokra kell bontani. Önmagát az „etno-nemzeti föderalizmus” képviselőjének tekintette. Héraud javaslata szerint a közigazgatás két fontos szintje a regionális és az európai szint. A nemzetállamok számára kevés mozgásteret kívánt biztosítani.

Héraud úgy vélte, ha valóban azt szeretnénk, hogy Európa valamennyi nemzeti közössége Európát jogaikat garantáló hazájának tekinthesse, ahol nem a kormányoknak, hanem a nemzeti közösségeknek a széles körű autonómiája érvényesül, és nem az államhatárok jelentik a kereteket, hanem a nemzeti határok, akkor ez csak egy teljesen új, utópikus föderális keretben képzelhető el. Ebben a képzeletbeli föderális Európában a nemzetállamok helyét a széles körű autonómiával rendelkező európai „kantonok” veszik át, amelyek határai nem a jelenlegi országhatárokat, hanem az etnikai határokat követik. Ahol a vegyes lakosság miatt már homogén etnikai kantonok nem hozhatók létre (és lássuk be, ez meglehetősen gyakori Európában), az ott élő kisebbség számára a személyi elvű autonómia alapján biztosítanak a nemzeti identitás szabad vállalását és gyakorlását. Ebben a sokszínű, soknemzetiségű Európában már nem lennének többségi nemzetek és kisebbségek, hanem nagyon sok egymással egyenrangú autonóm terület és azoknak a szabad szövetsége. Ebben a képzeletbeli Nemzetek Európájában a szubszidiaritás a vezérlőelv, és a központi kormányzat elsődleges feladata, ha egyáltalán marad még valami, hogy őrkdjön a jogegyenlőség és az együttműködés szabályainak betartásán. Héraud elgondolásának keretét az általa vizionált föderalista forradalom adta meg.<sup>18</sup>

Ennek az utópiának kedvező hátszelet biztosított a második világháború nyomán egyre inkább teret nyerő regionalizmus. Mindennek a gyökere a vichyi kormány közigazgatási reformjában keresendő, amelyik a korábbi merev, centralista francia közigazgatási rendszert regionalizálta. Hasonló módon ösztönzőleg hatott a regionalizmusra 1952-ben Baden-Württemberg tartomány létrehozása, ami szintén a regionalizmus elvei alapján történt. Ennek a tendenciának volt kiemelkedő teoretikusa Robert Lafont,

<sup>16</sup> HÉRAUD 1963.

<sup>17</sup> HÉRAUD 1968: 18.

<sup>18</sup> HÉRAUD 1969.



aki egyébként Héraud barátja volt, és aki a regionalizmus forradalmáról írt nagyhatású könyvében.<sup>19</sup> A regionalizmus trendje újabb lökést kapott a nyolcvanas-kilencvenes években, részben a szubszidiaritás elvének a Szerződésbe foglalása révén, részben pedig a globalizációra adott válaszeljárásaként.

Héraud modelljére valóban igaz, hogy a kulturális-etnikai értelemben felfogott nemzetek egyenrangú Európáját képviseli, és nem a tagállami kormányokét. Ebben az idealizált modellben nincsenek diszkriminált nemzetiségek, csak jogaikban és méltóságukban egyenrangú európai polgárok.

Nem szükséges a távoli múltba és Franciaországig elmennünk ahhoz, mert éppen itthon is hasonló, Héraud álláspontjához közeli, kortárs magyar gondolatokra is lelhetünk. Ezt Martonyi János képviseli, aki álláspontját az alábbiakban foglalta világosan és egyértelműen össze:

„A kulturális nemzetfogalom és az alulról építkező föderalizmus összekapcsolása és együttes érvényesítése adná tehát a »közösségek Közössége«, más néven a 25 éve álmodott »nemzetek államok feletti Európáját«. Ez vezethetne a »nemzetek Európája« és a »nemzetek feletti Európa« közötti ellentmondás feloldására, végső soron a szuverenisták és a föderalisták közötti megegyezésre (amire jelenleg nem látszik sok esély).»<sup>20</sup>

Martonyi egyébként úgy látja, hogy „az európai integráció jövőjét jelentős részben a kulturális nemzetfogalom és az alulról épülő történelmi föderalizmus összekapcsolásának a sikere – vagy kudarca – fogja meghatározni”.<sup>21</sup>

Mindez tökéletesen összecseng az európai egységfolyamat egyik alapító atyjának, Jean Monnet-nak 1943-ban kifejtett gondolataival: „Európában nem lesz béke, ha az államok a nemzeti szuverenitás mentén épülnek újjá. [...] Az európai országok túl kicsik ahhoz, hogy népeiknek a szükséges jólétet és társadalmi fejlődést biztosítani tudják. Az európai államoknak egy föderációt kell létrehozniuk.”<sup>22</sup> Ennek a szándéknak adott nyomatékot Monnet a sokat idézett washingtoni beszédében is, amelyet 1952-ben az ottani Sajtóklubban tartott: „Korunk megköveteli, hogy egyesítsük az európaiakat és felszámoljuk az elkülönülésüket. Mi nem államokat akarunk egyesíteni, hanem az embereket.”<sup>23</sup> Az elmúlt 70 évben nem jutottunk sokkal közelebb a föderalista tervek megvalósulásához, bár ez kétségtelenül egy lehetőség lenne az alternatív Nemzetek Európája modell számára is. Ez egy utópikus alternatíva a jelenlegi Nemzetek Európája koncepcióval szemben. A megvalósítására éppen olyan csekély az esély, mint a Nemzetek Európája koncepciónak, de elméleti szinten sokkal inkább szolgálná az európai

<sup>19</sup> LAFONT 1967

<sup>20</sup> MARTONYI 2021b: 193.

<sup>21</sup> MARTONYI 2021a: 36.

<sup>22</sup> European Commission 2021.

During a meeting of this committee on 5 August 1943, Monnet declared: “There will be no peace in Europe, if the states are reconstituted on the basis of national sovereignty [...] The countries of Europe are too small to guarantee their peoples the necessary prosperity and social development. The European states must constitute themselves into a federation.”

<sup>23</sup> MONNET 1952.

„Notre époque exige que nous unissions les Européens et que nous ne les maintenions pas séparés. Nous ne coalisons pas des Etats, nous unissons des hommes.”



kulturális-etnikai nemzeti közösségek érdekeit, mint a többségi nemzetek által választott tagállami kormányok.

Van ennek az alternatívának bármi realitása? Jelenleg nincs. Úgy tűnik, hogy a trend ezzel éppen ellentétes. Reményt csak az adhat, hogy amikor a Páneurópai Mozgalom alapítói, Coudenhove-Kalergi gróf és társai meghirdették az európai egységfolyamatot a két világháború között, az akkor legalább ennyire irreális és időszerűtlen álomnak tűnt. Néhány évtizeddel később mégis lett belőle valami, az európai egységfolyamat elindult. Most éppen egy helyben topog, de elmozdulni mégis inkább előre kéne és nem visszafordulni.

## Irodalomjegyzék

- Allocution de Monsieur Jean Monnet au National Press Club, Washington, le 30 Avril 1952* (1952). Online: <http://aei.pitt.edu/14364/1/S4.pdf>
- ANCEAU, Eric [é. n.]: *De Gaulle and Europe. Digital Encyclopedia of European History.* Online: <https://ehne.fr/en/encyclopedia/themes/political-europe/arbiters-and-arbitration-in-europe-beginning-modern-times/de-gaulle-and-europe>
- Antwerp Summit (2022): *Antwerp Declaration, June 2022.* Online: [www.vlaamsbelang.org/wp-content/uploads/2022/06/Antwerp-Declaration.pdf](http://www.vlaamsbelang.org/wp-content/uploads/2022/06/Antwerp-Declaration.pdf)
- Az Európai Unió jövőjével kapcsolatosan képviselendő magyar álláspontról* (2022). Online: [www.parlament.hu/irom42/00364/00364.pdf](http://www.parlament.hu/irom42/00364/00364.pdf)
- European Commission (2021): *Jean Monnet: The Unifying Force behind the Birth of the European Union.* Online: [https://european-union.europa.eu/system/files/2021-06/eu-pioneers-jean-monnet\\_en.pdf](https://european-union.europa.eu/system/files/2021-06/eu-pioneers-jean-monnet_en.pdf)
- GÁL Kinga (2020): *The EP's Minority Intergroup has been reestablished.* Online: <https://galkinga.hu/en/the-eps-minority-intergroup-has-been-re-established/>
- HÉRAUD, Guy (1963): *L'Europe des ethnies.* Paris: Presses d'Europe.
- HÉRAUD, Guy (1968): *Fédéralisme at groupes ethniques. R.E.F.,* (97), 18.
- HÉRAUD, Guy (1969): *La revolution federaliste.* Paris: Presses d'Europe.
- KOLLER Boglárka (2021): *Politikai unió vagy nemzetek Európája? A millió dolláros kérdés margójára. Európai Tükör,* 24(3), 5–32. Online: <https://doi.org/10.32559/et.2021.3.1>
- LAFONT, Robert (1967): *La revolution regionaliste.* Paris: Gallimard.
- Magyarország Kormánya (2021): *Orbán Viktor előadása a „Harminc éve szabadon” című konferencián.* Budapest, 2021. június 19. Online: <https://kormany.hu/beszedek-interjuk/miniszterelnok/orban-viktor-eloadasa-a-harminc-eve-szabadon-cimu-konferencian>
- MARTONYI János (2021a): *Bevezető.* In *Nemzet és Európa. Emlékirat helyett.* Budapest: Ludovika, 17–49.
- MARTONYI János (2021b): *A Schuman-deklaráció akkor és most.* In *Nemzet és Európa. Emlékirat helyett.* Budapest: Ludovika, 189–200.
- MEINECKE, Friedrich (1908): *Weltbürgertum und Nationalstaat. Studien zur Genesis des deutschen Nationalstaates.* München: Oldenbourg.



- MORAVCSIK, Andrew (1998): *De Gaulle and European Integration: Historical Revision and Social Science Theory*. Center for European Studies, Working Paper Series 8.5. Harvard University.
- PAUSCH, Markus (2019): *Ein Europa der Nationen und Vaterländer? Mögliche Konsequenzen und offene Fragen*. Österreichische Gesellschaft für Europa, Wien, Policy Brief 07/2019. Online: [www.oegfe.at/policy-briefs/europa-nationen/](http://www.oegfe.at/policy-briefs/europa-nationen/)
- SZENT-IVÁNYI István (2021): Nemzetek Európája és a magyar érdek. *168 Óra*, 33(15), 44–46.
- TEASDALE, Anthony (2016): *The Fouchet Plan: De Gaulle Intergovernmental Design for Europe*. LEQS Paper. No. 117/2016. Online: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2857167>





# Tartalom

<b>PRAESIDENS</b>	<b>5</b>
<b>KOLLER BOGLÁRKA: A SZUBSZIDIARITÁS ÉRTELMEZÉSEI ÉS ALKALMAZÁSÁNAK LEHETŐSÉGEI AZ EURÓPAI UNIÓBAN</b>	<b>7</b>
<b>SIMON TAMÁS: XIII. LEÓ ÖRÖKSÉGE AZ EURÓPAI UNIÓ JOGÁBAN – A SZUBSZIDIARITÁS ELVÉNEK EREDETE ÉS GYAKORLATA AZ EURÓPAI UNIÓS DÖNTÉSHOZATALBAN</b>	<b>23</b>
<b>BUDAI PÉTER: A BELEÉRTETT KÜLSŐ HATÁSKÖRÖK ESETE – A PRAGMATIZMUS TÖRTÉNETE AZ UNIÓS KÜLKAPCSOLATI JOGBAN</b>	<b>47</b>
<b>BÓLYA BOGLÁRKA, BALOGH ZSUZSANNA ZSÓFIA: A JÖVŐ ELKEZDŐDÖTT? – AZ EURÓPA JÖVŐJÉRŐL SZÓLÓ KONFERENCIA TAPASZTALATAI MAGYAR SZEMMEL</b>	<b>65</b>
<b>GOTTFRIED PÉTER: AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ LEHETSÉGES IRÁNYAI</b>	<b>91</b>
<b>SZENT-IVÁNYI ISTVÁN: NEMZETEK EURÓPÁJA – ILLÚZIÓK ÉS REALITÁSOK</b>	<b>99</b>