

Jelige: GNY-439

Tudományos Diákköri Dolgozat

Az Európai Unió államtani jellege

(Államszövetség vagy szövetségi állam)

Lezárás dátuma: 2014. november 5.

Tartalomjegyzék

1. Bevezetés	3
2. Konföderáció versus föderáció	4
3. Roman Herzog elmélete	6
3.1. Az államkapcsolatok feladatköre	8
3.2. Az államkapcsolatok területi és személyi hatásköre	12
3.2.1. Területi hatáskör.....	12
3.2.2. Személyi hatáskör	13
3.2.2.1. Az Unió polgárság.....	13
3.2.2.2. Az európai identitás	16
3.3. Akaratképzés az államkapcsolatokon belül	19
3.3.1. A három fő szerv és feladataik.....	20
3.3.2. A kisegítő és véleményező szervek és feladataik	25
3.4. A közvetlen főhatalom problémája	26
4. A jövő kérdései, feladatai	32
5. Összegzés.....	35
6. Irodalomjegyzék:.....	37
7. Mellékletek	39

Bevezetés

Az Európai Unió napjaink Európájának egyik legvitatottabb és legtöbbet foglalkoztatott politikai, gazdasági és társadalmi entitása, amely alapvetően határozza meg a benne és körülötte élők életét, mindennapjait. Szinte nem telhet el egy hét anélkül, hogy a híradásokban, különböző szakpolitikai kérdések kapcsán ne jelenjen meg, ne találkozhasunk vele. Így joggal merül fel a kérdés: mi is az Európai Unió? Egy gyenge szövetségi állam, vagy egy erős államszövetség? Esetleg egy újonnan születő állam? A kielégítő válaszadás erre a kérdésre valószínűleg sokkal nehezebb, mint azt gondolnánk.

Az EU-t alapításától fogva az egyediség jellemzi leginkább, hiszen mindig is több volt, mint egy hagyományos nemzetközi szervezet. Hatáskörei, jogalkotási lehetőségei jelentősen kibővültek az elmúlt fél évszázad alatt, és ez a folyamat jelenleg is tart, illetve tartani fog a jövőben is. Nem elhanyagolható tény a tagállamok számának folyamatos növekedése sem, amely egyre kiterjedtebbé, egyre nagyobbá teszi az Uniót. A bővítéssel továbbá szinte minden esetben párhuzamban áll a mélyítés jelensége is, amely intézményi reformokat, a kapcsolatok elmélyítését hordozza magában (Simon, 2013). Ezen folyamatoknak köszönhetően egyes szakértők azt állítják, hogy az EU fokozatosan halad a föderális államstruktúra irányába, amely eszköze lehet a gazdasági válságból való kilábalásnak is (Szollár, 2012). További viták tárgyát képezi az EU nacionalitása, annak jellege, ami kapcsán beszélhetünk transznacionális, szupranacionális, vagy akár poszt-nacionális jellegéről is (Shore, 2006). A folyamatok és tendenciák igazolásához elegendő visszatekintenünk Magyarország uniós tagságára, arra, hogy mennyit is változott az Európai Unió az elmúlt tíz évben. Éppen ezért, csatlakozásunk tízéves jubileumának apropójából szeretném a következőkben megvizsgálni az Európai Uniót államtani szempontból, kísérletet tenni annak meghatározására, hol is tart a konföderáció és föderáció közti úton. Ehhez Roman Herzog 1971-ben megjelent elméletét veszem alapul. Dolgozatomban az elmélet bemutatását megelőzően más gondolkodók elméleteit, elképzeléseit is ismertetem, majd ezt követően kitérek és részletezem az alapfeltevésben megfogalmazott négy vizsgálati szempontot, ezután a jövő kérdéseit, feladatait veszem górcső alá, végül megkísérlem összefoglalni a leírtakat, és levonni a következtetést: hol is áll jelenleg az Unió azon a bizonyos skálán. Így remélhetőleg tisztázottabbá válik, hogy miként is érdemes tekinteni az Európai Unióra.

Konföderáció versus föderáció

Az európai integráció, egy európai békerendszer vagy egy szuperállam megteremtésének ötlete már a középkorban is felmerült számos gondolkodó munkásságában. Az együttműködés formáját illetően kezdetektől megosztott volt a témában jártasak véleménye. Egyesek alapvetően egy föderális rendszer kialakításában gondolkodtak, míg mások a konföderális együttműködést is kielégítőnek, békét garantálónak találták. Az elméletek tucatjaival találkozhatunk Rotterdami Erasmustól kezdve, Abbé de Saint-Pierre, Voltaire vagy Immanuel Kant munkásságain keresztül egészen az „alapító atyák” álláspontjáig. Ezek közül mégis Richard Coudenhove-Kalergi Páneurópa tervét emelném ki korát megelőző jellege miatt.

Kalergi a Páneurópa mozgalom központi elemének az európai civilizációt tartotta, amely a gyarmatok révén kiterjed más kontinensekre is és átfogó keresztény jellege miatt erősebb bármely más civilizációnál. Páneurópának Európa politikai fogalmát nevezte és úgy gondolta ez felöleli a kontinens összes demokratikus országát. Így Páneurópa 26 államot és 7 kis országot foglal magába több, mint 5 millió km²-rel. A Páneurópa terv gyakorlati megvalósulásához elsősorban – már Kalergi szerint is – az emberek felfogásában kell elvetni a magot, bátorítani mindenkit, hogy támogassák egy egységes Európa létrehozását. Ennek érdekében Kalergi megalapította a Páneurópai Uniót és a Páneurópa mozgalmat is, amelyhez minden civil személy és szervezet csatlakozhatott, aki hasonló elveket vallott. (Ezt ki akarta terjeszteni minden országra a későbbiekben, azonban ebben a szélsőjobboldal térnyerése megakadályozta.) Emellett ki akarta hirdetni Európa Monroe-doktrínáját, amellyel más kontinensek országainak beavatkozási lehetőségeit szerette volna csökkenteni. Továbbá Kalergi úgy gondolta, az európai nemzeteknek el kell ismerniük egymást, át kell venni egymás kultúráját és művészeti eredményeit, ez azonban könnyen lehetséges, hiszen az európai népek egyaránt keveredettek, hasonló a megjelenésük, értékrendjük, társadalmi felépítésük. Ugyanakkor a nemzeti, nemzetiségi határok problémája is feloldódna egy Páneurópa rendszerben, hiszen a határok újbóli eltörlésével az igazságtalan határmeghúzások, az ezekből adódó konfliktusok és a nemzetiségek problémái is megszűnnének az európai népek „olvasztótégelyében”. Tehát Kalergi egy abszolút föderalista berendezkedést képzelt el kulturális, civilizációs alapon, felülmúlva a földrajzi Európát is (J. Nagy- Kövér, 2000).

Az európai békerendszer jellegével kapcsolatban az alapító atyák is igen hamar állást foglaltak. Jean Monnet már 1943-ban, *Békét tervezni* c. művében kifejtette, hogy Európa egyensúlya nem állhat helyre a gazdasági szuverenitás ismételt eltúlzása esetén. Kifejtette, hogy Európa országai nem nyújtanak elégséges méretű piacot önmaguk számára, így a gyors

regenerálódáshoz szükség van a fokozott együttműködésre, az elzárkózás megakadályozására. A szociális fejlődés érdekében pedig olyan ágazatokból kell tőkét kivonni mint a hadiipar, amely csak kölcsönös bizalom és együttműködés esetén lehetséges (J. Nagy- Kövér, 2000). Az „alapító négyes” másik tagja, Winston Churchill híres zürichi egyetemi beszédében Európa újjáépítésére, az egység megteremtésére hívja fel a figyelmet. Németország és Franciaország kibékülésének javaslata mellett az Európa Tanács létrehozatalát ösztönzi, amely első eleme lehetne az Európai Egyesült Államok létrehozatalának. Ezt a beszédet így méltán emlegetik az Európa- mozgalom igazi lendületadójának és felgyorsítójának. A Schuman- terv ezzel szemben egy sokkal kevésbé liberális elképzelés, amely gyakorlati vonásainak és integráció-indító jellegéből adódóan a gazdasági alapokra helyezte a hangsúlyt és nem tartalmazott föderális célokat. Ugyanakkor végső célja a kontinens békéjének kialakítása és két ország évszázados ellentétének megszüntetése, amely hasonló fontosságú elemei az együttműködésnek (J. Nagy, 2001).

Az integráció bővítésével, a kapcsolatok elmélyülésével, az együttműködés fokozatosan növekedésével ugyanakkor együtt járt a „kiábrándulás”, a lehetőségek racionalizálódása, az elképzelések konzervativizálódása. Számos kutató, szakember foglalkozott az európai integráció kérdésével, jellegével, s egyre nagyobb bizonyosságot nyert annak egyei jellege. Az elképzelések, elméletek folyamatosan változására is érdemes példákat felsorakoztatnunk. Elsőként érdemes megemlíteni De Gaulle álláspontját, aki azt vallotta, hogy a kapcsolatok elmélyítésére van szükség ahhoz, hogy az integráció versenyképes ellenpólus lehessen a bipoláris világban, ugyanakkor meg kell őriznie kormányközi jellegét, egyes kérdésekben nem avatkozhat bele a tagállamok belügyeibe. Ezzel számos gyakorlati lépést is tett a francia államfő például az üresszékek politikájával, vagy Nagy-Britannia csatlakozásának többszöri megvétőzésével (J. Nagy, 2001). Államelméleti szempontból is számos személy foglalkozott már az integrációval, mint például Georg Jellinek, vagy Roman Herzog (részletesebben lásd: 3-as pont), de megemlíthetnénk Hermann-Josef Blanke-t is. Blanke úgy gondolta az integráció államisága az alapító szerződésekből nem vezethető le, hiszen azok hatásköri felhatalmazások összességét képezik és céljuk a tagállamok összekapcsolódásának fokozatosan bővülő kiépítése. Ez a folyamatszerűség pedig lehetetlenné teszi az integráció valódi lényegének leírását. A funkcionális fejlődés azonban véges, hiszen az államhatalom teljessége nem ruházható át közösségi szintre, így a tárgyilag és területileg is korlátozott felségjogokat meg kell különböztetni kiutalt, illetve megmaradt jellegük alapján (Blanke, idézi Takács P., 2003). Ezzel szemben Karl Doehring a

szuverenitásra, és annak megosztott jellegére helyezte a hangsúlyt. Állítása szerint az EGK egyes területeken kizárólagos szuverenitással rendelkezik, döntései kötelezőek, saját bírósága és joggyakorlata van, azonban szuverenitása nem hasonlítható a „klasszikus” szuverenitáshoz, hiszen egyes területeken nem véges, másutt pedig megosztott a tagállamok szuverenitásával. Így egyfajta „megcsonkított szuverének feletti szuverenitásról” beszélhetünk, amelynek keretében az európai nép érdekében jár el és hozza meg döntéseit. Ugyanakkor megállapítható, hogy az integráció sehol sem rendelkezik mindenre kiterjedő hatáskör, ami hézagot eredményezhet a tagállami és közösségi hatáskörök között, ez pedig a polgárt egyszerre védheti és hagyhatja védtelenül (Doehring, idézi Takács P., 2003). Neil MacCormick ugyanezt a kérdést jogelméleti és alkotmánybíróági szempontból tanulmányozta és jutott arra a következtetésre, hogy a szuverenitás birtokosa nem egyértelműen meghatározható, hiszen a közösségi jog elsődleges, azonban a tagállami alkotmánybíróságok őrzik az értelmezés jogát, „küzdnek” a közösségi jog ellen, azonban a szuverenitás már nem jellemzi a tagállamokat (MacCormick, idézi Takács P., 2003).

A föderáció és konföderáció kérdése természetesen még napjainkban is aktuális téma, számos tagállam vezetői vitáznak időről-időre az Unió jellegéről, a fejlődés szükségességéről és az együttműködés végső céljáról. Angela Merkel néhány éve bankunióról, az euro-zóna elmélyítéséről beszélt és felhívta az euro-t használó tagállamok figyelmét a szuverenitás egy részéről való lemondásra (www.index.hu). Az ilyen hasonló lépések lehetővé teszik új törésvonalak, megosztottság kialakulását az EU-n belül, viszont egyértelműsítik azt, hogy valódi mélyítés a monetáris unión belül várható. Kérdést vetnek fel azonban az aktuális vezetők vitái és kijelentései, amelyek az Unió további fejlesztése ellen szólnak.

(A fent említett kutatók bemutatásánál nem törekedtem a kizárólagosságra, csak a fontosabb, egyedi elképzeléseket mutattam be röviden, a dolgozat tartalmi és logikai követelményeit szem előtt tartva.)

Roman Herzog elmélete

Az Európai Unió államtani jellegének vizsgálatát Roman Herzog 1971-ben megjelent, *Az államkapcsolatok új tana* című művében leírt elmélete alapján fogom levezetni (Takács, 2003). Ehhez azonban elsőként a tézis bemutatása szükséges, amelyben Herzog, Georg Jellinek *Általános államtan* című publikációjában bemutatott, az államok kapcsolatát kategorizáló tanából indult ki (Takács P., 2003). Eszerint az államok kapcsolatának öt típusa létezik: protektorátus, függőállam, perszónálunió/reálunió (amelyek már történelmi

kategóriába tartoznak), konföderáció és föderáció. Témám szempontjából az utóbbi két kategória közti különbség a fontos. Jellinek véleménye alapján az államszövetség független államok társulása, valamilyen politikai, védelmi, vagy más egyéb cél elérése érdekében. Itt a szövetség nem rendelkezik önálló államhatalommal, saját szervekkel (ha esetleg igen, abban az esetben is csak egyhangú döntéshozatallal működhet), vagy az aktusok végrehajtásának képességével. Az államokon keresztül valósul meg a döntéshozatal, illetve az állampolgárok is saját államaikon keresztül érintkeznek a szövetséggel. A leglényegesebb különbség azonban mégis, hogy a szuverenitás ebben az esetben egyértelműen a tagállamok kezében van. Ezzel szemben a szövetségi állam vagy föderáció már rendelkezik a szuverenitás jogával, dönt saját területe és népe felett, ezeket a döntéseket pedig végre is hajtja. Azonban mindehhez előzetes feltétel a tagállamok és a központi állam közti hatáskörmegosztás (Jellinek, idézi Takács P., 2003).

Herzog szerint azonban a problémát az jelenti, hogy a klasszikus gondolatok, Jellinek struktúrája meghaladottá válik, illetve sajátos államkapcsolatok jönnek létre *sui generis*¹ módon. Ez okból Herzog létrehoz egy skálát – 4 szemponttal, a két végén a föderációval és konföderációval –, amellyel meghatározhatóvá válik az államok kapcsolata.

Az első szempont az államkapcsolatok feladatköre. Eszerint megkülönböztethetünk olyan államkapcsolatokat, amelyek egy meghatározott területre fókuszálnak, és olyanokat, amelyek ennél átfogóbbak, a legfontosabb közfunkciókra terjednek ki. Ezen belül elkülöníthetünk olyan kategóriákat is, amelyeket a hagyományos föderáció-konföderáció vizsgálat egyáltalán nem tud meghatározni, behatárolni. Erre jó példa az integrációs tényezők úgynevezett pszichológiai minősége, amittől alapvetően függ az államkapcsolatok létrejötte és fennállása. Így elkülöníthetünk érzelmi kapcsolatokon alapuló (népi, etnikai jellegű) társulásokat, vagy racionális alapokon álló államkapcsolatokat (mint az Európai Unió), illetve a két kategória közt található „köztes alakzatok”-at, akár csak az ENSZ. Természetesen az érzelmi kapcsolatokon nyugvó klasszikus szövetségi államok jellegüknél és méretüknél fogva is sokkal erősebbek, hatékonyabbak (Herzog, idézi Takács P., 2003).

A második aspektus az államkapcsolatok területi és személyi hatásköre. Eszerint elkülöníthetünk olyan szövetségeket, amelyek nemzeti alapon jönnek létre, valamint olyanokat, amelyek több nemzetet ölelnek fel. Az első típus jellegzetes példái az olyan klasszikus föderációk, mint Németország, Svájc vagy az Amerikai Egyesült Államok. A második típuson belül még két altípust különböztethetünk meg, leginkább a kultúrkör

¹ egyedi, egyedülálló.

függvényében: a mindenki számára nyitva álló (univerzális) és a különböző partikuláris/regionális szerveződéseket (Herzog, idézi Takács P., 2003).

A harmadik vizsgálati szempont az akaratképzés az államkapcsolatokon belül. Ennek leegyszerűsített jelentése abban áll, hogy az adott államszövetség vagy szövetségi állam polgárai milyen mértékben és módon képesek akaratuk érvényesítésére, vagy az állami szervek személyi állományának befolyásolására, valamint a tagállamok milyen arányban képviseltethetik magukat, mennyiben befolyásolhatják a döntéshozatalt. Ezt olyan tényezők határozzák meg, mint a döntések kötelezettségi ereje, az önálló szervezetrendszer, a szervezetek függetlensége (unitárius vagy föderatív), a szervezeteken belüli döntéshozatali rend, valamint a tagországok egyenlőségének a kérdése (Herzog, idézi Takács P., 2003).

Végül a negyedik szempont a közvetlen főhatalom problémája. Ez alatt azt a kérdést értjük, hogy a szövetség által hozott döntések közvetlenül érvényesülnek-e, vagy azok hatálybalépését megelőzi-e egy tagállami aktus. Hiszen minél kevésbé képesek a tagok megakadályozni a szövetségi jog érvényesülését, annál szabadabban mozoghat a szövetség, annál nagyobb mértékben képes az egységes szabályzásra, az önálló tevékenykedésre, és viselkedhet valódi önálló szereplőként (Herzog, idézi Takács P., 2003).

Ezeket összegezve Herzog azt mondta ki, hogy a föderációnak hat ismérve van: a föderáció rendelkezik a *kompetenz-kompetenz*-cel (azaz a hatáskörök megállapítására vonatkozó hatáskörrel); egységes, osztatlan területtel; tartós, önálló szervezettel; a közvetlen főhatalommal; a tagállamok nemzeti egységén nyugszik, valamint külső irányba (harmadik országok felé) egységes külpolitikát folytat. Emellett Herzog az integrációs elv problémájára is felhívta a figyelmet, amely szerint a második világháborút követő fokozott integrációs folyamat már nem nemzeti elven nyugszik, sokkal inkább az akkori bipoláris világban, az azonos kultúrkörhöz tartozó országok meglévő erőinek összpontosítása a cél, hogy „kontinens méretű gazdaságokkal” versenyképesek maradhassanak a világpiacon (Herzog, idézi Takács P., 2003). Dolgozatomban ezt az elméletet követve szeretném körüljárni napjaink Európai Uniójának struktúráját, jogalkotását, intézkedéseit, és elhelyezni az integrációt a föderáció és konföderáció közti skálán.

Az államkapcsolatok feladatköre

Első vizsgálati szempontom tehát az államkapcsolatok feladatköre, amely alatt azokat a szakpolitikákat értem, amelyek ellátása a Közösség² feladata. Egyszerűbben fogalmazva mondhatjuk, hogy azok a célok, amelyekért az Uniót létrehozták, amelyeken munkálkodik. Ez

² Bár alapvetően a Közösség kifejezés a Maastrichti Szerződés előtti állapotok tanulmányozásánál használatos, jelen eset(ek)ben a fogalmat a szöveg árnyalásának, változatosságának céljából használom.

a kérdéskör tartalmazza tehát az állami/nemzeti szuverenitás kérdését is, amely napjaink egyik legkutatottabb és legtöbb szakértőt foglalkoztató problémája is egyben. A szuverenitás fogalma nagyon sokáig meghatározatlan volt, rengeteget változott a történelem folyamán, és ez a folyamat a mai napig sem ért véget.

A szuverenitás fogalma egészen a XVI. századig, Bodin és Hobbes munkásságáig értelmezhetetlen lett volna. A középkor szellemét ugyanis az Istentől származtatott tekintély, az erre alapozott univerzális jogrend érvényességében való hit hatotta át. Emellett a politikai élet egy egészen szűk személyi kör számára volt csak valóságos fogalom. A különböző felfedezések, valamint a fejlődés következtében az élet gazdagodása, a materiális javak bővülése vált megfigyelhetővé, és ez új, helyi hatalmi centralizációkat eredményezett, amelyek már felülírták a korábbi univerzális értékeket. Az értelmiségi réteg felfedezte a római jogot, az antikvitást, amely szintén hozzájárult ahhoz, hogy kialakulhasson egy olyan berendezkedés, amely már nem a szekuláris értékekre épít, helyette sokkal inkább az állam kezdett a fő szervező erővé válni. A modern állam irányába mutatott az augsburgi vallásbéke is (1555), de a végső, modern formáját az állam csak a vesztfáliai béke (1648) után érte el. A szuverenitás fogalma lényegében ekkor „született meg”, hiszen kimondták, hogy az államnak monopolisztikus hatalomgyakorlása van területe és lakosai felett, a szuverénnek pedig nincs felettes törvényadója. Így létrejött egy modern, az államok jogi egyenlőségén alapuló szuverén államrendszer, amely a mai nemzetközi rendszer alapjait képezi (Hülvély, 1995).

A fogalom változásának következő állomása a francia forradalom és a nacionalizmus időszaka volt, hiszen ekkor a fő államalkotó tényezővé a dinasztiák helyett a nemzetek váltak, akik már ki akarták venni részüket az uralkodásból, és éppen ezért sokkal radikálisabb elképzelések is megjelenhettek. Jelentős fogalomváltozás azonban ekkor még nem következett be, ez csupán „előszele” volt a változásnak, hiszen a hosszú XIX. században restaurációs hatalmpolitikával még lehetőség nyílt a hatalmi rendszer fenntartására. A XX. század első felének két világháborúja, illetve a totalitárius rendszerek azonban már megrendítették a szuverenitás fogalmáról alkotott képzeteket. A hagyományos szuverenitás gyakorlása már csak elvtelen kompromisszumokkal volt megvalósítható, illetve a kor demokratikus nagyhatalmai csak magukat tekintették szuverénnek (Hülvély, 1995). A II. világháborút követően az ideológia és a nukleáris fegyverek léte alapjaiban változtatta meg az államok területi szuverenitásának fogalmát, hiszen az ilyen jellegű fegyverek segítségével területi hódítás nélkül lehetővé vált a hatalmi egyensúlyi viszonyok befolyásolása. Továbbá az ideológiai blokkok miatt olyan országok kerülhettek formálisan konfliktusba egymással,

amelyek nem is álltak kapcsolatban. A hidegháború időszakát a szuverenitás csorbulása jellemezte legfőképpen, hiszen a keleti-blokk országaiban a Szovjetunió beleszólást igényelt az államok belpolitikájába, a nyugati országok esetében egyre nagyobb szerephez jutottak a nem-állami tényezők, illetve fontos lépés volt az ENSZ Biztonsági Tanácsának létrehozása is, amellyel az országok elismerték egy felettük álló, akár kötelező határozatot is alkotni képes szervet. Ezáltal létrejött a funkcionális szuverenitás fogalma, amely arra utal, hogy egy ország külpolitikai döntési autonómiája meghatározott funkcionális területeken különböző mértékű. A hidegháborút követő korszakot pedig egy úgynevezett posztmodern időszak jellemzi, ahol a nemzetközi kapcsolatok a kölcsönös beavatkozás elvén alapulnak. Tehát az államok meghatározott mértékben, kölcsönösen feladják szuverenitásuk egy részét, cserébe azért, hogy bizalmat építsenek más államokkal szemben, és így erősítsék meg saját hatalmukat (Kiss J., 1995). Erre számos ponton szükség is van, hiszen a globalizációnak köszönhetően az interdependenciának számos formája alakult ki, így a biztonság és stabilitás érdekében elkerülhetetlen az államok magasabb fokú együttműködése. Ezt igazolja az USA „egyeduralmának” felbomlása utáni multipoláris világrend is, hiszen a globalizációnak köszönhetően egyre kevesebb területen érvényesíthető a szuverenitás más államok bevonása/beengedése nélkül. A mai államok a szuverenitás külső oldalát már csak kereskedelempolitikájuk érvényesítése esetén alkalmazzák, belső oldalát szinte kizárólag csak kisebbségi kérdésekben. Azonban a jövőben tovább várható a szuverenitás „visszaszorulása”, bár az még nem prognosztizálható milyen mértékben. A szuverenitás jó eséllyel csak egy „alkotmányos” biztosíték marad a kisebb államok kezében, különösen egyes nemzetközi szervezetekben (Simai, 2013).

A hagyományos nemzetközi szuverenitás szempontjából új kihívást jelent az európai integráció is. A szokásos nemzetközi szervezetek úgynevezett származtatott szuverenitással rendelkeznek, hiszen cselekvési jogukat úgy kapják a tagállamoktól. Ezzel szemben az EU jelentős mértékben beavatkozik a tagok belső viszonyaiba, és – ahogy ezt az EU Bírósága a Costa v. ENEL ügyben rögzítette is – e jog eredeti hatalomnak tartja önmagát. Az EU jog tehát közvetlenül alkalmazandó és a nemzeti jogrend felett áll, azaz előfeltételezi a Közösség szuverenitását (Van Gend en Loos ügy). Ezáltal – a szupremácia és a közvetlen hatály elfogadásával – egy új jellegű szuverén született (Takács P., 2010). Ennek ellenére a tagállamok többsége még mindig nem vesz tudomást a nemzeti szuverenitás új kihívásairól, hiszen a szuverenitás erősen átpolitizált mivolta miatt egyik tagállam sem lesz hajlandó önként lemondani szuverenitásáról egy másik entitás javára. Az európai integráció azonban valamiféle kompromisszumot igényel a tagoktól ebben a kérdésben, és erre már számos

elméleti megoldás született. Ilyen például az osztott szuverenitás ötlete az Egyesült Államok mintájára, ahol Brüsszel és a tagállamok között oszlana meg a szuverenitás (Takács P., 2010). Egy másik elképzelés a szuverenitás új hordozójának megtalálását szorgalmazza, ami lehetne akár az „európai nép”, az alapító szerződések vagy a Közösség egésze (a tagok szuverenitását mellőzve). Érdekes elképzelések szólnak a szuverenitás mellőzéséről („nem használatáról”) és a fogalom „elfelejtéséről” is, de az újradefiniálás is egy lehetséges megoldásnak tűnik. Ez utóbbi alatt általában azt értjük, hogy a tagállamok szuverenitása a kilépés jogával azonosulna, de amíg az Unió tagjaként működnek, kötelesek elismerni annak elsőbbségét (Takács P., 2010). Egyértelműen látható, hogy az elképzelések mindegyike hiányos valamely aspektust tekintve, és az is nyilvánvaló, hogy a tagállamok nem fogják önként feladni szuverenitásukat vagy annak jelentősebb hányadát. Így talán célravezetőbb úgy fogalmazni, hogy a közösségi és tagállami jog, illetve szuverenitás kölcsönösen feltételezik egymást, hatnak a másikra, és néhány ponton át is fedik egymást. Az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata alapján azonban mégis azt mondhatjuk, hogy a közösségi jog előbbre való a tagállaminál, így bizonyos esetekben ezt nevezhetjük elsődlegesnek (Takács P., 2010). A szuverenitás vizsgálata esetén azonban nem mehetünk el említés nélkül a szubszidiaritás mellett. A Maastrichti Szerződés óta hatályban lévő fogalom egyszerre korlátozza az államhatalmat miközben igényli a segítségét, ha az alsó szintek nem működnek hatékonyan. A szubszidiaritás aláaknázza a szuverenitást, mert egymásra épülő, rugalmas, többszintű hatalmi rendszert hoz létre. Napjaink Európai Uniójában a szubszidiaritás védi meg a tagállamokat a Közösség terjeszkedésétől, azaz feladata a föderalizmus megakadályozása. Így ezen elv bevonja a döntéshozatalba a nemzeti és államalatti szinteket is, létrehozva ezzel egy többszintű EU-t. Ezáltal a szubszidiaritás gyakorlatilag a szuverenitás helyébe lép (Paczolay, 2006). A szuverenitás kérdése azonban sokkal összetettebb ennél, hiszen vannak olyan politikai területek, ahol kizárólagos döntéshozatali joga (lásd: 3.4-es pont) van az Uniónak. Ilyen területek a vámunió, vagy éppen a monetáris politika szabályozása (az Euro-övezet országai esetében). Az Unió ugyanakkor megosztott hatáskörrel rendelkezik a tagállamokkal olyan kérdésekben, mint a belső piac, a területi, gazdasági, szociális kohézió, a közlekedés, környezetvédelem, vagy akár a mezőgazdaság és halászat (EUMSZ, 3.-4. cikk). Fontos azonban megemlíteni, hogy az alapító szerződések módosításának joga – és ezzel együtt új hatáskörök átruházásának joga - viszont például a tagállamok kezében maradt. Az államkapcsolatok feladatkörét vizsgálva tehát kijelenthetjük, hogy a funkcionalitás elve érvényesül, azaz meghatározott feladatok ellátásában már az Unió munkája meghatározó, emellett azonban a tagállamok továbbra is őrzik erős nemzeti szuverenitásukat (Takács P.,

2010). Ugyanakkor azt sem hagyhatjuk észrevétlenül, hogy az EU kizárólagos hatásköreibe a hagyományosnak mondható feladatok tartoznak a mai napig, azaz főként a gazdasági érdekeket, fejlődést előmozdító és segítő jogalkotási hatáskörök. Az integráció valódi elmélyítését, föderális jellegének kialakítását lehetővé tevő szakpolitikai területek továbbra is csak tagállami koordinációval fejleszthetők közösen. Tehát az Európai Unió feladatkörébe továbbra is elsősorban a gazdasági, racionális érdekek tartoznak.

Az államkapcsolatok területi és személyi hatásköre

A következő, második vizsgálati szempontom az Európai Unió területére és polgáira vonatkozik. A nemzeti szuverenitást követően ebben az alfejezetben egy másik, a tagállamokat érzékenyen érintő problémával, a nemzeti identitás őrzésével, a hozzá való ragaszkodás kérdésével foglalkozom. A négy aspektus közül feltehetőleg ez a legképlékenyebb, legkevésbé behatárolható.

Területi hatáskör

A Közösség területét a tagállamok területének összessége jelenti. Ebből adódóan már itt, a vizsgálódás elején kijelenthetem, hogy az Unió nem rendelkezik élesen behatárolható, merev határokkal. Egyrészt a folyamatos és fokozatos bővítés következtében területe egyre nő, és nem meghatározható ideig ez a folyamat továbbra is fenn fog állni. A terület ezzel szemben csökkenhet is, hiszen a tagállamok tagságát az alapvető elvek és célkitűzések megsértése esetén az EU felfüggesztheti, illetve minden tag számára biztosított a kilépés joga a Közösségből (Simon, 2013). A terület kérdéskörének problémáit tovább bővíti az a tény, hogy az sem behatárolható, meddig terjedhet ki valójában az Európai Unió területe. Az Európa Tanácshoz hasonlóan a Közösség sem határolta be pontosan saját határait, nem tette kritériummá a földrajzi értelemben vett Európához tartozást. A csatlakozás feltételei közé csupán az európai történelem, értékek, hagyományok és demokrácia elismerése, illetve tiszteletben tartása került be. A csatlakozni kívánó államoknak teljesíteni kell az 1993-ban meghozott koppenhágai kritériumokat, azaz rendelkezniük kell stabil, demokratikus intézményekkel és működő piacgazdasággal, emellett tiszteletben kell tartaniuk a jogállamiságot, az emberi és kisebbségi jogokat (www.euabc.com).

További érdekesség a területtel kapcsolatban, hogy az Unió – mivel a tagállamok teljes területéből áll – rendelkezik tengerentúli területekkel is. A területnek fontos szerepe van még egy aspektust tekintve: a Szerződések és a közösségi jogszabályok hatályának szempontjából, hiszen ezeket a tagállamok teljes területén kell alkalmazni. A Szerződések esetén előfordulnak olyan esetek, hogy azok módosítva alkalmazandók (pl.: az Egyesült Királyság

ciprusi területein) vagy korlátozottan alkalmazandóak (pl.: Francia Polinézia), esetleg kivételesen alkalmazandóak (Csatorna-szigetek) vagy nem alkalmazhatóak (Feröer-szigetek). Külön problémát jelent továbbá (a személyi hatállyal együtt) a területi hatály extraterritoriális hatása, vagyis a jog tagállamok területén kívüli esetleges joghatása (Blutman, 2010).

Az Unió területével kapcsolatban nem hagyhatjuk figyelmen kívül a Schengeni Térség meglétét sem. Az 1985-ös megállapodáson alapuló, az Amszterdami Szerződéssel az uniós jog részévé váló együttműködési forma feltehetőleg az egyik leglátványosabb innovációja a Közösségnek. A 22 uniós tagot és 4 társult országot felölelő rendszer a határok ellenőrzése nélkül teszi lehetővé a hatékonyabb és gyorsabb utazást, mozgást Európában. Emellett a térség tagjai közös szabályozást alkalmaznak a külső határokat átlépőkkel szemben, közös vízumpolitikát folytatnak, fokozott rendőrségi és igazságügyi együttműködést folytatnak, valamint létrehozták a SIS rendszert is (immáron két ízben) az információk hatékonyabb cseréje érdekében. Így a tagok közös erővel megerősítették külső határaikat, fokozottan ellenőrzik a kábítószeres és más illegális áruk terjedését, hatékonyabb bűnüldözést folytathatnak országokat átívelően és ezek keretében akár összevonhatják, átcsoportosíthatják csapataikat más országokba (www.europa.eu). A Schengeni övezet éppen ezért egy igen releváns bizonyítéka a szupranacionális együttműködésnek, hiszen keretein belül a tagállamok szinte egy országgént viselkedhetnek az adott kérdésekben, ezért szükség lenne továbbfejlesztésére, elmélyítésére. Kérdéseket vetnek fel azonban olyan tények, mint a térség alapvetően nem uniós „találmány” jellege, vagy Nagy-Britannia és más – nem szorosan a kontinenshez tartozó – országok jövőbeli csatlakozásának minimális esélye. Ezek tükrében pedig Schengen is csak egy csökevényes együttműködési forma jelenleg az EU-n belül.

Tehát a fentiek alapján egyértelmű, hogy az Európai Unió nem rendelkezik osztatlan, egységes területtel egy hagyományos szövetségi állammal szemben.

Személyi hatáskör

Az Unió polgárság

Az Európai Unió másik érdekfeszítő kérdésköre az európai polgárság kérdése. Az uniós polgárság a tagállamok állampolgárait megillető uniós jogállás, amihez meghatározott jogok kapcsolódnak. A fogalmat a Maastrichti Szerződés vezette be, az azóta elfogadott módosító szerződések pedig kibővítették a hozzá kapcsolódó jogköröket. Az uniós polgárság megillet mindenkit, aki valamely tagállam állampolgára. Az uniós polgárság kiegészíti, és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot. Fontos az uniós polgárok egyenlőségének elve

és a megkülönböztetés tilalma, ami itt az állampolgárságon alapuló megkülönböztetésre utal. Fontos tisztázni, hogy a polgárság fogalma valamely közösséghez tartozást jelöl és nem egyenlő az állampolgárság fogalmával, ami egy szűkebb fogalom. Állampolgárságról csak államok esetén beszélhetünk, és mivel az Unió nem állam, így ezzel a fogalommal nem rendelkezhet. Az uniós polgárság járulékos jellegű, hiszen mindenki polgár, aki valamely uniós tagállam állampolgára, de aki ilyennel nem rendelkezik, nem lehet uniós polgár. Ezt a jogállást tehát a tagállamok határozzák meg, hiszen lényegében ők „adják”, illetve csak a tagállami állampolgárság elvesztésével vehetik el. Az uniós polgárság célja, hogy a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása legyen, lehetővé téve az azonos helyzetben lévők számára, hogy állampolgárságuktól függetlenül ugyanabban a jogi bánásmódban részesüljenek, továbbá erősítse a polgároknak az európai azonosságtudatot, illetve biztosítsa a szabad mozgás lehetőségét. A polgársággal olyan jogosultságok járnak, mint a véleménynyilvánítás joga az Unió tevékenységéről, a dokumentumokhoz való hozzáférés, a szabad mozgás és tartózkodás joga, az EP választásokon való részvétel joga a lakóhely szerinti tagállamban, jogosultság harmadik országokban diplomáciai és konzuli védelemhez, vagy ilyen jogosultság a polgári kezdeményezésben való részvétel lehetősége is. Fontos, hogy a jelenlegi jogok nem taxatív jellegűek, a Tanács egyhangú döntés esetén kibővítheti őket (Blutman, 2010).

Az uniós polgárság megléte azonban nem feltételezi az európai identitás jelenlétét a polgárok attitűdjében. Ennek, és a jelenleg egyre erősödő euro szkepticizmusnak számos oka van. Egy ezek közül a globalizáció, amely e tekintetben kettős folyamatot eredményez. Miközben a világ egyre nyitottabbá, egységesebbé válik a polgár számára, aközben fokozatosan erősödik a lokalitás, a kisebb közösségekhez tartozás tudatának és érzetének fontossága, ezáltal a polgár képes szembeszállni az olyan integrációs törekvésekkel, mint az európai. Másrészt alapvetően meghatározó az állampolgárok politikai identitása is, amely az érzelmi hatások mellett más ismeretektől és a gondolkodásmódtól is függhet. Ebben jelentős szerepet játszik a politikai szocializáció, a polgárrá válás folyamata, valamint a politikai intézmények is, tehát a tagállam hozzáállása az integrációhoz (Tuka, 2008). Ugyanakkor az identitás alacsony fokának szintén egy logikus magyarázata lehet, amit Hubert Haenel és François Suard (Idézi Tuka, 2008) megfogalmazott. Eszerint ugyan előbb voltunk európaiak (közös vallás, kultúra stb.), s csak aztán váltunk nemzetivé, a II. világháború utáni politikai, gazdasági kényszerek következtében újra „europánizálni” akaró értelmiségi réteg egyfajta erőszakkal kényszerítette a polgárokat az európai identitást, a fokozott együttműködést.

Továbbá a szupranacionális kormányzás olyan új jellemzőkkel rendelkezik, mint a távoli, absztrakt, racionális, vagy határtalan, szemben a hagyományos irányítás történelmi, közeli, konkrét, emocionális jellegével (La Barre, Idézi: Tuka, 2008). Az identitás erősítése érdekében számos erőfeszítést tett már a polgárok jogait érvényesítő szerv, az Európai Parlament is. A testület már a kezdetekben is fontosnak tartotta a közvetlen választások kiharcolását (melyet 1979-ben el is értek), valamint a polgárok értelmi és érzelmi támogatásának elnyerését. Ennek érdekében a mai napig folyamatos tevékenységet folytatnak, amelynek keretein belül fokozott mértékben szeretnék elérni a polgárok érdekeinek érvényesülését. Erre jó példa az „Európa a polgárokért” című program elindítása is, amely fő céljai az aktív polgárság, a kölcsönös elismerés és tolerancia, a kölcsönös együttműködés elérése, továbbá, hogy az EU-t minden polgár egyformán magáénak vallhassa. Ennek megvalósítása érdekében támogatja a civil szervezetek, a testvérvárosi kapcsolatok, a társadalomtudományi kutatások, valamint a széles tömegeket mozgató rendezvények együttműködését (Tuka, 2008).

Talán az ilyen jellegű tevékenységeknek is köszönhetően általánosan kijelenthető, hogy az EP a legismertebb intézmény az európai polgárok körében. Az Eurobarométer 2013-as felmérése szerint, ha a polgároknak meg kell nevezniük egy intézményt, 53%-ban a Parlamentet választják. Ugyanakkor 50%-uk úgy is gondolja, hogy az EP képviseli legjobban az Európai Uniót. Összességében tekintve a válaszadók egyharmada véli úgy, hogy az EP szerepe erősödött az elmúlt tíz évben, és az intézmény általános megítélése is pozitívnak mondható. A polgárok egyharmada már pontosan tudta, hogy mikor tartják a következő választásokat, azonban 46%-uk nem tudta megmondani ezt. Általában kijelenthető az is, hogy a polgárok a jövőben nagyobb szerepet szánának a Parlamentnek (EU Kommunikációs Főigazgatóság, 2013). A pozitív megítélés egyik oka lehet, hogy a nemzeti médiában az EP-t a konszenzusos döntéshozatal, a botrány-mentes szerv szerepében tüntetik fel, egyfajta külső bíróként ábrázolják. Ezzel szemben érdekes tény, hogy az EP választások sorra másodlagos szerepbe kerülnek a nemzeti választásokkal szemben, a részvételi arány is választásról-választásra csökken. Ez szintén az identitás hiányának, az érdektelenségnek egy újabb jele (Tuka, 2008).

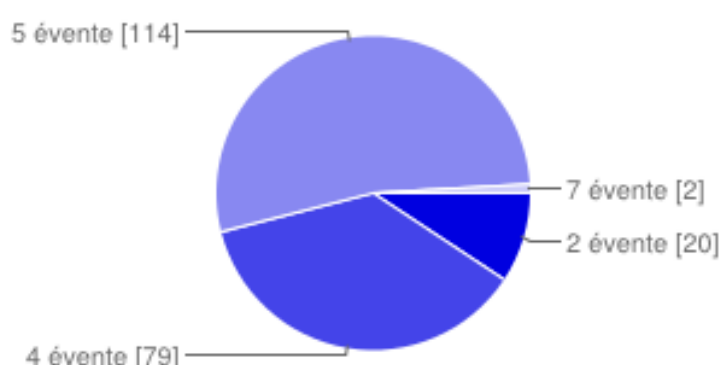
A polgárok tájékozódási és mozgási lehetőségeinek javítása érdekében az Európai Bizottság is számos tervezetet kezdeményezett, illetve valósított meg. A különböző jogosultságok kapcsán kihirdetésüket követően számos gyakorlati kérdés merült fel, amit a Bizottság 2013-ban megpróbált orvosolni. Fontos technikai kérdések voltak a polgárok

tulajdonjogára vonatkozó részletek, mikor melyik jog alkalmazandó, kihez fordulhatnak az érintettek akár közös birtoklási, anyakönyvezési vagy eljárási ügyekben. Szintén hiátus mutatkozott az életvitel szerűen külföldön élők adózási, szociális juttatási, nyugdíjazási, illetve orvosi ellátásával kapcsolatban. Egyszerűsítési igény merült fel a bonyolult közigazgatási eljárások, a képesítések elismerése és a választásokon való részvételi lehetőségek esetében is. A Bizottság éppen ezen okokból már a *2010. évi Jelentés Az Unió Polgárságáról* című kiadványában kötelezettséget vállalt a polgárok informálódási és tájékozódási lehetőségeinek jelentős bővítése, a jogszabályok részleteinek tisztázására (Európai Bizottság, 2010). Ennek eredményeként általánossá tették az EU régióiban a „Europe Direct” irodák működését, illetve létrehozták az Unió összes hivatalos nyelvén a www.youreurope.eu elnevezésű oldalt is, melyen minden szükséges információ elérhető bárki számára.

Az európai identitás

Ezek tükrében kijelenthetjük, hogy az Európai Unió valóban több szinten tevékenykedik az európai identitás növelése, az információ-szolgáltatás javítása érdekében. Ugyanakkor feltehetjük a kérdést: mennyire sikeresek ezek a programok, mit sikerült a gyakorlatban elérnie a Közösségnek? A – talán permanens jellegű – kérdés kielégítő megválaszolása korántsem egyszerű, éppen ezen okból kíséreltem meg egy saját kutatás adataival alátámasztani elképzeléseimet. A kisebb volumenű kérdőívet főként az uniós ismeretek, az identitás kérdése és az uniós polgárság köré építettem. A kutatás megkezdése előtt hipotézisem lényege abban állt, hogy a ma EU-s polgára még mindig nemzeti identitását helyezi előtérbe az unióssal szemben; egy átlagos ember továbbra sem rendelkezik megfelelő ismeretekkel polgárságával kapcsolatban és az őt érintő közösségi ügyekkel sincs teljes mértékben tisztában. Az adatok ugyanakkor változhatnak az életkor, lakhely, illetve iskolai végzettség függvényében. Az adatfelvétel kisebb részét személyes, nagyobb hányadát online formában végeztem, megpróbálva minél szélesebb körben elérni a különböző korosztályokat. Az adatrögzítés 2014. szeptember és november közti időszakban zajlott. A kérdőívben az általános adatok (nem, kor, lakhely, iskolai végzettség) mellett az uniós polgárságról, a vele kapcsolatos jogokról és kötelezettségekről tettem fel kérdéseket, kitértem az EP választásokra és a válaszadók részvételi hajlandóságára, továbbá annak okaira, a polgári kezdeményezés ismerete mellett azonban fő kérdésem a válaszadók identitására vonatkozott (részletesebben lásd: 7-es pont). A kérdőívet magyar nyelven készítettem el és ennek megfelelően csak az országhatáron belüli adatokat mértem. A felmérés során 215 egyént sikerült elérnem, akik

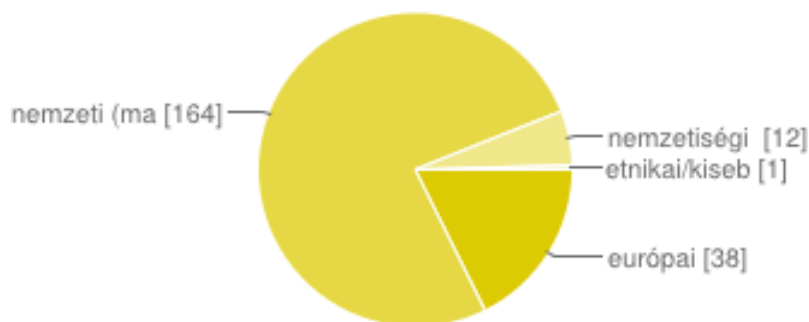
mindannyian értékelhetően válaszolták meg a feltett kérdéseket. Feltehetőleg saját életkorából kiindulva, illetve az internet használók átlagos életkorának köszönhetően nagyobb részt a fiatalabb generációhoz tartozó polgárok válaszolták meg kérdéseimet. Így a kitöltők átlagéletkora 26 év. Ez lehetőséget biztosított számomra, hogy közvetlenül, első kézből kapott információk segítségével vizsgáljam a magyar állampolgárok attitűdjét, különös tekintettel a 30 év alatti generációra vonatkozóan. A résztvevők nagyja (67%) női válaszoló volt, a férfiak csak 33%-ban mutatkoztak aktívnak. Lakhely szempontjából a városi lakosok képezték a túlnyomó többséget (összesen 70%), a községben élők alig 20%-ban jelentek meg, a fennmaradó részt pedig a fővárosi kitöltők adták. A legmagasabb iskolai végzettséget illetően kétségtelenül az érettségivel rendelkezők vannak többségben (47%), őket az egyetemi (24%), majd a főiskolai diplomával rendelkezők követik. A más képzési fokozatokat végzetek hozzájuk képest elenyésző százalékban jelennek meg az adatokban. A válaszadók 70%-a úgy gondolta, hogy tudja mi az európai uniós polgárság és ismeri is a hozzá fűződő jogokat. Ilyen jogként elsősorban a szabad mozgás, munkavállalás, tanulás jogát említették meg elsősorban, azonban sok esetben keverték a Schengeni egyezmény biztosította határellenőrzés nélküli utazás jogával. Általánosságban kijelenthető még, hogy a kitöltők ismerték az EP választásokon való részvétel, az egyenlőség, a szabad kereskedelem jogát, egyes esetekben pedig még a konzuli védelem intézménye is előkerült. Érdekes azonban, hogy a legtöbben úgy tudják/érezik, az uniós polgársággal kötelezettségek is járnak, mégpedig adófizetés, az uniós jogszabályok betartása, az Unió törekvéseinek támogatása, vagy éppen az emberi jogok, egymás tisztelete.



1. ábra Hány évente tartanak Európai Parlamenti választásokat?

Az 1. ábra alapján egyértelműen látszik, hogy bár a válaszadók többsége tudja, hogy 5 évente tartanak EP választásokat, nagyon sokan még mindig nem eléggé tájékozottak ebben a kérdésben. A 2014. május 25-én tartott választáson is csak a kitöltők 47%-a vett részt. Ők elsősorban azzal indokolták részvételüket, hogy képviselni akarták véleményüket európai

kérdésekben is, nem akartak elesni többletjogosultságuktól. A távolmaradók fő indokai a tájékozatlanság, érdektelenség, apolitikus jellem voltak a személyes elfoglaltságokon kívül. A polgári kezdeményezést a válaszadók 52%-a nem ismerte, viszont jól gondolkodtak annak jellegéről, lényegéről. Akik azonban ismerték, nagyrészt olyan hatáskörökbe tartozó változtatásokat kezdeményeznének, amelyek valójában nem is EU-s, vagy nem a Bizottság hatáskörébe tartoznak. Ez igazolja, hogy az átlag állampolgárok tájékozottsága még igen alacsony szinten mozog a Közösség újításaival, valós feladataival kapcsolatban. Végül legfontosabb kérdésköröm az európai identitás köré épült. Ennek keretében egyenes kérdést szegeztem a válaszadóknak: milyen identitásúnak vallják magukat? A lehetőségek az európai, nemzeti, nemzetiségi, illetve etnikai válaszok voltak. Az adatok elemzésénél bebizonyosodott hipotézisem egyik fele: a kitöltők nagyobb hányada nemzetinek vallotta magát. 76%-uk nemzeti, 18%-uk európai, mindössze 6%-uk nemzetiségi és csupán 1 személy tartotta magát etnikai identitásúnak.



2. ábra A válaszadók identitásának megoszlása.

Viszont nem sikerült semmilyen összefüggést bizonyítanom az életkor vagy iskolai végzettség és az identitás viszonyában. Találkoztam igen fiatal, magát európainak valló kitöltővel, illetve főiskolai diplomával rendelkező nemzetiségi identitású egyénnel. Véleményem szerint tehát az identitást alapvetően más tényezők befolyásolják. Az identitás kérdéséhez kapcsolódnak az EU jelképei is, amelyek közül a kitöltők kb. 90%-a ismerte a zászlót, kétharmaduk a himnusz is. Többen azonban a teljes skálát képesek voltak felsorolni. Ugyanakkor a válaszadók csupán 43%-a tartja fontosnak, 8%-a nagyon fontosnak a közös jelképeket az identitás szempontjából, míg 15%-uk egyáltalán nem érzi őket fontosnak. Ezek alapján a kérdőív legfontosabb tanulsága, hogy a kissé hiányos európai identitás oka nem a jelképekben, a közös kultúrában keresendő, hanem sokkal inkább az információ szegénységében, a politikai és családi környezet minőségében.

Az EU fejlődésének eredményeként, a szupranacionális szervek befolyásának növekedésével egyre égetőbb problémává válik az európai identitás létkérdése. Épülhet-e egy integráció a közös történelemre, kultúrára, illetve elérhető-e egy amerikaihoz hasonló mentalitás? Természetesen az identitás lehet többszintű, a nemzeti és európai identitás nem zárják ki egymást, azonban az Unió jelenlegi helyzete már megköveteli a polgároktól a passzív identitás feladását, lecserélését egy aktív magatartásra. Ugyanakkor az EU-nak is fel kell vállalnia saját identitását, a közösségi politikai színteret pedig nem szabad a belpolitikai viták folytatására felhasználni (Tuka, 2008). Hiszen a Közösség magasabb szintre emelésének egyik alapvető feltétele a polgárok bizalmának és támogatásának elnyerése.

Akaratképzés az államkapcsolatokon belül

Következő vizsgálati szempontom a döntéshozatal, jogalkotás az Európai Unióban. Az EU bár hagyományos nemzetközi szerződéseken alapul, jelentősen eltér funkcionalitásában a tradicionális nemzetközi szervezetektől. Egyedisége abból fakad, hogy a tagállamok gazdaságát és politikáját is egyre nagyobb mértékben befolyásolja, illetve korlátozza önálló tevékenységüket, egységesíti a tagokat és a kooperációt is fokozatosan a szupranacionális intézmények hatáskörébe utalja. Ennek ellenére az EU még nem tekinthető föderális rendszernek, mert nem vonja el teljes mértékben a tagállamok szuverenitását. Tehát az integrációs együttműködés intenzitását az határozza meg, hogy a tagok milyen mértékben utaltak át hatáskört, és azt hogyan gyakorolják a közösségi szervek (Takács T., 2007). Ennek alapján felvázolható néhány alapelv az együttműködésre vonatkozóan. Az első ilyen az átruházott hatáskörök meglétére vonatkozik, és kimondja, hogy az Unió csak ezek keretén belül járhat el. Egyik típusa a kizárólagos hatáskör, azaz olyan területek, melyeket a tagállamok végérvényesen a szupranacionális szintre ruháztak, másik fajtája a párhuzamos hatáskörök. Utóbbi esetben a tagállam szabadon alkothat jogot egy területen, ha azt az EU nem szabályozta még, azonban ekkor is tiszteletben kell tartania a közösségi célkitűzéseket, rendelkezéseket. A második alapelv a hatáskörök gyakorlására vonatkozóan a szubszidiaritás és az arányosság elve. A szubszidiaritás elvének megfelelően a Közösség csak akkor járhat el (a nem kizárólagos ügyekben), ha az intézkedés céljait tagállami vagy regionális szinten nem lehet kielégítően megvalósítani, vagy közösségi szinten hatékonyabban szabályozható. Az arányosság elvének megfelelően az EU köteles figyelembe venni az intézkedés szükségességét, valamint azt úgy alakítani, hogy a célkitűzést ne haladja meg. Végül az Unió működésének egészére vonatkozóan is megfogalmaztak egy alapelvet, amely összhangban van a politikai együttműködés kiterjesztésével. Ez alapján az EU a demokrácia, a szabadság, a

jogállamiság, az emberi jogok elvein alapul. Ezen elvek közösek a tagállamokban, ez pedig arra utal, hogy az Unió, mint érdek- és értékközösség a fenti alapelvekhez tartja magát és segíti azok előmozdítását (Takács T., 2007).

A három fő szerv és feladataik

A fokozatosan szélesedő együttműködési köröknek köszönhetően folyamatosan bővül a szupranacionális intézmények feladat- és hatásköre. A főbb közösségi szervek: az Európai Parlament, a Tanács, a Bizottság, a Bíróság és a Számvevőszék, továbbá a Tanács és a Bizottság munkáját segítő Gazdasági és Szociális Tanács, valamint a Régiók Bizottsága. Az akaratképzés behatárolása szempontjából azonban csak a Parlament, a Tanács és a Bizottság – továbbá a köztük kialakult intézményi egyensúly – bemutatása bír jelentőséggel. Az Európai Unió Tanácsa a tagállami érdekek képviseletének, ütköztetésének, valamint összeegyeztetésének fóruma. Döntéshozó és koordinációs feladatkörében olyan tevékenységeket lát el, mint a jogalkotás és a költségvetés elfogadása (együttdöntési eljárásban a Parlamenttel), a tagállami gazdaságpolitikák összehangolása, a közös kül- és biztonságpolitika meghatározása és végrehajtása, nemzetközi megállapodások kötése, továbbá összehangolja a tagállamok fellépését és intézkedéseit a büntető- és igazságügyi együttműködés területén. A Tanács különlegessége, hogy nem egyetlen fórumot takar, hanem mindig a tagállamok egy-egy olyan miniszteri szintű képviselőjéből áll, aki az érintett tárgyalási téma szakminisztere. A képviselő ellátja kormánya hivatalos álláspontjának képviseletét és kötelezettséget vállal annak nevében (Takács T., 2007).

A Tanács alsóbb tagozódása a tanácsi formációk, amelyek tárgykörönként különülnek el, így megkülönböztethetjük többek közt például a pénzügyminiszterek által alkotott ECOFIN Tanácsot, vagy az Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsát, ami a külügyminiszterekből áll. A Tanács munkáját továbbá strukturálisan felépített előkészítő szervezet segíti a COREPER bizottságok keretében, amelyek tökéletes fórumai az érdekek egyeztetésének, alakításának vagy feladásának. A határozati javaslat áttekintése azonban már egy ezt megelőző szakaszban történik, a minisztériumi képviselők alkotta tanácsi munkacsoportokban. Ekkor még inkább megfigyelhető a konszenzusra törekvés jelensége. Ez a többszintű felépítés azért szükséges, mert a javaslatok közel 70%-a a munkacsoportokban kerül elfogadásra, 20%-uk COREPER szinten dől el, és ezek már csak jóváhagyást igényelnek tanácsi szinten. Tehát az előkészítő szervek munkája nagymértékben befolyásolja a Tanács munkájának dinamizmusát (Takács T., 2007). A döntéshozatal szavazással történik, amelynek módját szerződési rendelkezések határozzák meg. A döntés történhet egyhangúlag,

minősített többséggel, vagy rendelkezés hiányában egyszerű többséggel. A Tanács a tagok demográfiai jellemzői alapján 345 szavazatot oszt ki, amelyből a minősített többség eléréséhez 255 támogatásra van szükség a tagállamok legalább feléből, és ennek a 255 szavazatnak képviselnie kell az Unió teljes népességének legalább 62%-át (ezt hívjuk hármas többségnek) (Takács T.,2007). Ebben a rendszerben jelentős változás lépett hatályba napjainkban a Lisszaboni Szerződésnek köszönhetően. Az új rendszer – a „kettős többség” – esetében már nem történik meg a szavazatok szétosztása, eszerint a Bizottságtól vagy a közös kül- és biztonságpolitikai főképviseletől érkező javaslat esetében a miniszterek 55%-ának támogatása elegendő a döntés meghozatalához, ha az az Unió teljes lakosságának legalább 65%-át képviseli. Amennyiben a Tanács nem a Bizottság, vagy a főképviselet javaslatáról dönt, a Tanács tagjainak 72%-a és az Unió lakosságának legalább 65%-a szükséges a javaslat elfogadásához (Horváth-Ódor, 2008). Fontos megjegyezni azonban, hogy 2017. március 31-ig bármely tagállam kérheti bármely kérdésben a korábbi szabályok alkalmazását (Szörényi, 2013). A Tanács elnökségi feladatát a tagállamok félévente rotáció alapján előre meghatározott sorrendben töltik be. Így láthatjuk, hogy valóban a Tanács az EU fő döntéshozó szerve. Az igazán fontos jogszabályok, rendelkezések itt kerülnek elfogadásra, a közösségi szakpolitikákat is erről a szintről irányítják, valamint a Tanács joga egyes uniós jogok, jogosultságok kibővítése is (Takács T., 2007).

Az Európai Parlament ezzel szemben a tagországok állampolgárait képviseli és a demokrácia érvényesülését biztosítja a döntéshozatalban és a jogalkotásban való részvétellel, illetve a végrehajtó szervek ellenőrzésével. A képviselői mandátumok száma a lakosságszám alapján oszlik meg, és 5 évre szól. Összesen 750+1 (az elnök) képviselője lehet az intézmények, a tagállamoknak pedig legalább 6, legfeljebb 96 képviselői hely juthat – erről az Európai Tanács dönt egyhangúlag (Horváth-Ódor, 2008). A képviselők azonban nem pártokba, hanem politikai csoportokba tömörülnek ideológiai hasonlóság alapján, ezáltal a képviselők nem saját nemzetük állampolgárait, hanem a teljes európai népek képviseletét látják el. A Parlament munkáját bizottságokban végzi, ahol a képviselők jogalkotási javaslatokat és jelentéseket dolgoznak ki, illetve megvizsgálják a Tanács és a Bizottság jelentéseit. Feladatai három hatáskörben foglalhatóak össze: a jogalkotási hatáskör keretében társjogalkotóként működik együtt a Tanáccsal és saját kezdeményezéseket is elindíthat; a költségvetési hatáskör következtében a Tanáccsal közösen fogadja el az Unió költségvetését, és ebben a tekintetben végső szava van, tehát akár meg is vétőzhatja annak elfogadását; a harmadik hatásköre pedig az ellenőrzési-felügyeleti hatáskör. A demokratikus nemzetállamokhoz hasonlóan itt is a jogalkotó szerv feladata a végrehajtás ellenőrzése, amely jelen esetben főként a Bizottság felé

irányul: a Bizottság elnökének személyét a megválasztást követően a Parlamentnek jóvá kell hagynia (illetve az EP választásokra tekintettel kell őt jelölni [Nász, 2010]), a biztosok kinevezése és meghallgatása is az EP feladata, illetve bizalmatlansági indítványt terjeszthet a Bizottság felé. Továbbá a Bizottság évente jelentést készít a Parlamentnek, az EP képviselői írásban vagy szóban kérdést tehetnek fel a Bizottság tagjainak, és a Parlament felkérheti a Bizottságot, hogy terjessze valamely javaslatát a Tanács elé. A Parlament további ellenőrzési jogkörei: ombudsman kinevezése, petíciók elfogadása a polároktól, mulasztási kereset benyújtásának lehetősége a Bírósághoz, illetve ideiglenes vizsgálóbizottságok felállításának joga a végrehajtás visszasságainak kivizsgálására (Takács T., 2007). A Lisszaboni Szerződés rendelkezései a Parlament számára hozták a legjelentősebb változásokat. A legnagyobb horderejű újítás, hogy a Szerződés egyértelműen kimondja a Parlament társjogalkotó szerepét, illetve jelentősen kibővíti az együttdöntési (immáron rendes jogalkotói) eljárás hatásköreit (a korábbi 44-ről 90 területre emeli [Nász, 2010]). Ez megkerülhetetlenné teszi a Parlamentet új jogszabályok elfogadásakor, valamint átláthatóbbá alakítja a döntéshozást (Horváth-Ódor, 2008). A Szerződés továbbá megkülönbözteti a felhatalmazáson alapuló és a végrehajtási aktusokat. Előbbi esetében a kisebb jelentőségű jogalkotási folyamatokat a Tanács beleegyezésével a Bizottsághoz delegálhatja, ezzel rövidítve és egyszerűsítve a folyamatot. A végrehajtási jogkörök esetében a Parlament a tagállamok ellenőrzésének módját képes meghatározni a Bizottság felett, ezzel egységesítve ezt a folyamatot. A Parlament jogainak kiszélesítése összességében nagyon fontos lépés volt egy demokratikusabb EU elérése érdekében, ugyanis egyetlen közvetlenül választott szervként így növelheti az európai polgárok szerepét a döntéshozatalban (Szájér, 2010). Azonban még így is felmerül egy további kérdés: hogyan képes ez a szerv ellátni a demokrácia deficit csökkentését, ha a polgárok által választott képviselők nem nemzetenként, hanem ideológiai megoszlás szerint különülnek el? Erre a kérdésre a mai napig nem kaptunk mindenki által elfogadható választ, amely szintén az intézmény föderalista jellegét erősíti tovább.

Ugyanakkor úgy gondolom a Philip Norton- féle tipológia segítségével tökéletesen és objektíven bemutatható az Európai Parlament jelenlegi helyzete. Norton három különböző törvényhozási típust különböztetett meg, elsősorban azok politika-formáló képessége alapján. Az első kategóriát képezik azok a törvényhozások, amelyeknek nagyon csekély, vagy egyáltalán nem létező politikai hatásuk van, tehát nem képesek elutasítani, vagy megváltoztatni a hozzájuk érkező javaslatokat, továbbá nem is képesek önálló javaslatok megfogalmazására. A második kategóriába tartoznak azok a parlamentek, amelyek már

képesek a beérkező javaslatok elutasítására, vagy módosítására, viszont még nem rendelkeznek az önálló javaslattevési jogával. Ezeket hívja politika-befolyásoló törvényhozásoknak. Végül az utolsó kategória a politika-formáló törvényhozások, amelyek képesek a beérkező javaslatok elutasítása és módosítása mellett önálló javaslatok megfogalmazására, akár a benyújtottakat helyettesítve is (Szalóki, 2014). A fentiekből egyértelműen látszik, hogy az Európai Parlament jelenleg a politika-befolyásoló parlamentek közé tartozik és egy közepesen erős szerepben vesz részt a döntéshozásban.

A Közösség egyetlen, tisztán föderális jellegű szerve a Bizottság. Az Unió kormányának is nevezett Európai Bizottság valójában két szervezeti szintet takar: egyrészt jelenti a biztosok kollégiumát, amelynek tagjai az egyes politikákat, területeket irányítják és felügyelik, másrészt azt az apparátust, amely a testület munkáját kiszolgálja és megvalósítja. A Bizottság elnöke a Közösség egyik legfontosabb személye, hiszen politikai irányítása alatt működik a teljes Bizottság, ő határozza meg belső szervezetét, ő osztja szét a szakpolitikai tárcákat a biztosok közt, alelnököket nevez ki, illetve a biztosokat akár le is mondathatja. Minden tagállam egy biztost delegálhat a Bizottságba, azonban fontos megemlíteni, hogy a szerv nem tagállami, hanem közösségi érdekeket érvényesít és vesz figyelembe. Ezt a célt erősíti tovább a 2014-től alkalmazandó rotációs bizottsági rendszer is, amely szerint immáron csak a tagok kétharmada delegálhat egy időben biztost a Bizottságba. A Bizottság összetételéről az Európai Tanács dönt, ami köteles a Bizottságot az Unió demográfiai és földrajzi spektrumai alapján összeállítani. Az EiT ugyanakkor egyhangúlag dönthet úgy is, hogy a korábbi „egy ország, egy biztos” elvet alkalmazza (mint történt ez most, 2014-ben is). Ugyanakkor fontos az is, hogy a tagállamokat jogilag egyenlően kell kezelni, hivatali időszakaik számának különbsége nem lehet nagyobb, mint egy. Ez a változtatás összességében még inkább növeli a Bizottság föderális jellegét, hiszen így a tagállamok egyharmada nem „jelenik meg” a szervben (Horváth-Ódor, 2008). A Bizottság működésének egyik alapelve a kollegialitás, amelynek értelmében a testület tagjai együtt hozzák döntéseiket és azért közösen is vállalnak felelősséget; emellett bizalmatlansági indítványt is csak a teljes Bizottság ellen lehet benyújtani, amelynek megszavazása esetén szintén a teljes testület mond le. A Bizottság hatáskörei közé tartozik a jogalkotás-kezdemenyezés és a szakpolitikák fejlesztése. Ennek köszönhetően a Bizottság rendelkezik a határozati javaslatok előterjesztésének „monopóliumával”, továbbá olyan jogalkotási tervezetek köthetők hozzá, amelyek előkészítési ideje különösen sok időt igényel. A Bizottság javaslatai olyan erős pozícióval rendelkeznek, hogy a Tanács csak egyhangú határozat esetén térhet el attól.

Végrehajtási feladatait a Tanács által ráruházott hatáskörökben gyakorolja, általában olyan területeken, ahol a végrehajtási aktusok részletes kidolgozást igényelnek és technikai jellegű kérdéseket érintenek (komitológiai eljárás). Ellenőrzési feladatai közé főként a tagállamok szerződésekben megállapított kötelezettségeinek és azok végrehajtásának ellenőrzése tartozik. Kötelezettségszegés esetén a Bizottság az Európai Bírósághoz fordulhat, és elmaraszthatja az érintett országot (Takács T., 2007).

Az Európai Unió folyamatos fejlődése, bővülése és föderalizálódása ellenére az Alapító Szerződések módosítására csak a tagállamok egyeztetésével és döntésével van lehetőség. A módosításra javaslatot bármelyik tagállam és a Bizottság is tehet a Tanácsnál, amely dönt a Parlamenttel közösen egy konferencia összehívásáról. A módosításhoz továbbá minden tagállam hozzájárulása szükséges, hatályba lépéséhez pedig minden államnak meg kell erősítenie azt (ratifikációval vagy népszavazással). Így látható, hogy az alapvető módosítások még mindig a tagállamok kezeiben összpontosulnak és javarészt az ő érdekeiket figyelembe véve dőlnek el (Takács T., 2007).

Jogalkotás szempontjából fontos figyelembe venni az intézmények közti együttműködést és koordinációt. A jogalkotásnak három alapvető típusa van: az első módszer a rendes jogalkotási eljárás (háromolvasatos eljárás), amelynek keretében a Bizottság megküldi javaslatát (vagy más szervek nála tett javaslatait) a Tanácsnak, aki a Parlamenttel közösen álláspontot készít, majd ezt megküldi a Parlamentnek, aki végül elfogadja, módosítva visszaküldi vagy elutasítja. A második típus a különleges jogalkotási eljárás, amelynek három alfajtája létezik: a konzultációs eljárás (a Parlament véleménye nem kötelező erejű), hozzájárulási eljárás (a Parlament csupán elfogadhatja, vagy elutasíthatja, de nincs lehetősége a módosításra), illetve a költségvetési eljárás, ami egy teljesen önálló kategóriát alkot. A harmadik típus pedig a már említett komitológiai eljárás (Blutman, 2010). A három fő intézmény tekintetében nem hagyhatjuk figyelmen kívül az érdekérvényesítés rendszerét sem, hiszen ennek fő területei is ide korlátozódnak. Az érdekérvényesítés három szinten (nemzetek feletti, tagállami és szubnemzeti) szinten zajlik, amellyel megjelenik a többszintű kormányzás. Mindhárom szint esetében beszélhetünk *„uniós támogatásokhoz kapcsolódó forrásorientált, valamint közösségi transzferekhez közvetlenül nem kötődő identitásorientált érdektörékvésekről”* (Simon, 2013, p.130). Így a hagyományos megközelítés szerint a jogalkotásban résztvevő három szerv közti intézményi háromszög csúcsai különböző érdekeket jelenítenek meg, ezzel fenntartva az egyensúlyt a különféle érdektípusok között. A Tanács a tagállamok, a Bizottság az uniós, a Parlament pedig az európai polgárok érdekeit jeleníti meg. Nem hagyhatjuk figyelmen kívül azonban a döntések során az emberi tényezőt

sem, hiszen még a Bizottság biztosai és tisztviselői is hajlamosak részrehajlóan dönteni, többet foglalkozni az adott ügygel, ha az saját tagállamuk érdekeit szolgálja, esetleg sérti. Emellett a Parlament képviselői is gyakran cselekszenek újabb megválasztásuk érdekében a nemzeti, olykor saját pártjuk akarata, érdeke szerint. Ez azonban általánosságban a közösségi érdekek csorbulását eredményezi (Simon, 2013).

Végül a külkapcsolatok terén mutatott együttműködést is érdemes számításba venni. A Közösség és több állam vagy nemzetközi szervezet közötti megállapodás megkötését megelőzően a Bizottság javaslatokat tesz a Tanács számára, aki felhatalmazza a Bizottságot a tárgyalások megkezdésére. A tárgyalásokat a Bizottság folytatja le a Tanács által kijelölt különbizottságokkal, a megállapodást azonban már a Tanács köti meg a Parlamenttel folytatott konzultációt követően. Ha a közös kül- és biztonságpolitikát, vagy a büntető és igazságügyekben történő együttműködést illetően kell megállapodást kötni, a Tanács felruházzhatja az elnökséget arra, hogy folytassa le a tárgyalást, a megállapodást pedig a Parlament részvétele nélkül kösse meg (Takács T., 2007).

A kisegítő és véleményező szervek és feladataik

Véleményem szerint az akaratképzés szempontjából fontos megemlíteni a Gazdasági és Szociális Tanács, valamint a Régiók Bizottságának működését. A Gazdasági és Szociális Tanács a tagállamok kiemelkedő szociális és gazdasági szakértőiből áll, míg a Régiók Bizottsága a tagállamok regionális, helyi vezetőinek, képviselőinek, polgármestereinek egy részét tömöríti. A két bizottság közös jellemzője, hogy a Bizottság bizonyos esetekben köteles kikérni véleményüket, de konzultatív jellegük miatt véleményük nem kötelező jellegű. Fontos azonban, hogy ezek a vélemények az esetek többségében mérlegelésre kerülnek, valamint a Régiók Bizottságának köszönhetően az alsóbb politikai szintek is képviseltethetik véleményüket, ezzel csökkentve a demokrácia deficitet (Simon, 2013).

Jogalkotási javaslat előterjesztésére az európai polgárok számára is nyílik lehetőség, mégpedig a polgári kezdeményezés formájában. Bármely, a Bizottság hatáskörébe tartozó témában van lehetőség a kezdeményezés benyújtására, ha legalább egymillió uniós (választójoggal rendelkező) polgár, legalább hét tagállamból aláírja a kezdeményezést. Az indítványról a Bizottság dönt, és a későbbiekben ő terjeszti a Tanács elé. Ezzel létrejött az első lépés az Európai Unióban is a közvetlen demokrácia alkalmazásának lehetőségére a törvényhozásban (Simon, 2013). A polgári kezdeményezés alapvetően nem egy jogi eszköz, hanem lehetőség arra, hogy a polgárok saját prioritásaik alapján befolyásolják a politikai napirendet, így kiegészítve a részvételi demokráciával a képviseletit. Azonban a kezdetekben

kiváló részvételi lehetőségnek tartott, véleménynyilvánításra, ezáltal a közpolitika ilyen irányú alakítására megfelelő eszköznek hitt (Gurmai-Cseh, 2010) újítás nem igazán váltotta be a hozzá fűzött reményeket. Bár néhány kezdeményezés ért el eredményt (magzati méltóság, ivóvíz), sokat elutasítottak, vagy érdemleges válasz nélkül helyeztek napirendben kívülre (europa.eu). Az intézmény felemás sikere feltehetőleg a szigorú feltételeknek, a konkrét eredmény(ek) hiányának, esetleg a prioritások átfogó hiányának tudható be. Ezek ellenére úgy gondolom a polgári kezdeményezés képes lehet a jövőben közelebb hozni, érdekelttette tenni az európai polgárokat.

Ezek alapján egyértelműen kirajzolódik, hogy az Európai Unió, bár kis lépésekkel fokozatosan halad a föderáció irányába, napjainkban azonban még közelebb áll egy államszövetséghez. A Bizottság munkájával, végrehajtási technikáival jelentős eredményeket ér el szupranacionális szinten, de a Tanács – felépítéséből adódóan – még jelentős nemzeti érdekeket képvisel bizonyos kérdésekben. A jogalkotási javaslatok valamennyi politikai szinterről érkezhetnek, a döntéshozatal során pedig szintén meghallgatásra találnak ezen szinterek, azonban a végső döntés (az esetek döntő többségében) a Tanács kezében összpontosul.

A közvetlen főhatalom problémája

Utolsó vizsgálati szempontom a közvetlen főhatalom kérdése, vagyis, hogy az Unió által alkotott jog mely területeken és hogyan érvényesül a tagállami jogokban. *„Az Unió hatásköreinek elhatárolására a hatáskör-átruházás elve az irányadó. [...] A hatáskör-átruházás elvének megfelelően az Unió kizárólag a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül jár el a Szerződésekben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében. Minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Uniónak, a tagállamoknál marad.”* (EUSz, 5. cikk). A döntéshozatal legfőbb alapelve tehát a hatáskör-átruházás elve, amely kimondja, hogy a közösségi intézmények csak olyan témakörökben járhatnak el, amikben a tagállamoktól (a Szerződések által) felhatalmazást kaptak, továbbá ez az elv jelent garanciát a tagállamok számára a brüsszeli adminisztráció térnyerésével szemben, hiszen a Szerződések csak a tagállamok egyetértésével módosíthatóak. Ebből következik, hogy a tagállamok szigorúan őrzik az uniós hatáskörök meghatározásának jogosultságát, azaz az úgynevezett *kompetenz-kompetenz-et* (Simon, 2013).

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés háromféle uniós hatáskört különböztet meg. A hatáskörök első típusa a kizárólagos hatáskör, amelynek kapcsán a Szerződések kimondják: e területen kizárólag az Unió alkothat és fogadhat el kötelező erejű jogi aktust, a tagállamok csupán a végrehajtással kapcsolatban rendelkezhetnek, vagy ha az Unió felhatalmazza őket erre. Amennyiben az Unió az adott területeken nem alkot jogot, az sem jelenti azt, hogy a jogalkotás lehetősége visszaszállna a tagállamokra. Az EU kizárólagos hatáskörébe tartozó közpolitikai területek például a vámunió, a versenyszabályok megállapítása, a monetáris politika, a tengeri biológiai erőforrások megőrzése, a közös kereskedelempolitika, illetve a nemzetközi megállapodások megkötése, ha az hatásköreinek belső gyakorlásához szükséges. Látható tehát, hogy olyan területeket sorolunk ide, amelyek esetében a közösségi együttműködés és a tagállami jogalkotás nem összeegyeztethető (EUMSZ 2. cikk (1) bekezdés és 3. cikk).

A következő hatáskör a megosztott hatáskörök típusa. Ennek értelmében az adott területeken mind az Unió, mind a tagállamok rendelkeznek jogalkotási lehetőséggel, a tagállamok azonban csak akkor és annyiban gyakorolhatják e jogosultságukat, ha az Unió még nem gyakorolta azt, vagy kifejezetten lemondott róla. Ilyen hatáskörök a belső piac, a szociálpolitika, környezetvédelem, közlekedés, közegészségügy. A felsorolás azonban (dolgozatomban és a Szerződésekben is) csak példálózó jellegű, hiszen a maradékelv alapján kerül meghatározásra (EUMSZ 2. cikk (2) bekezdés és 4. cikk).

Az Uniós hatáskörök harmadik kategóriája a támogató, összehangoló, kiegészítő intézkedések. A Közösség ezen a téren is rendelkezik mozgástérrel, azonban csak az uniós célok megvalósítása érdekében és ahhoz szükséges mértékben, valamint anélkül, hogy csorbítaná a tagállamok hatásköreit. Azaz meghatározott területeken támogató, összehangoló, vagy kiegészítő intézkedéseket tehet anélkül, hogy az a tagállamok jogának harmonizációját eredményezné. Ilyen jellegű területek az ipar, kultúra, emberi egészség védelme és javítása vagy az idegenforgalom (EUMSZ 2. cikk (5) bekezdés és 6. cikk).

Végül külön kategóriát alkot két kiemelt terület: a gazdaság- és foglalkoztatáspolitikai, valamint a kül- és biztonságpolitika. Ezeken a területeken az Unió rendelkezik cselekvési lehetőséggel, ám a tagállamok nem szerették volna besorolni egyik fent említett kategóriába sem. Így az ide tartozó rendelkezések csak annyit mondanak ki, hogy az Uniónak megvan a lehetősége ezek alakítására, összehangolására.

Általánosságban érdemes még megemlíteni a rugalmassági záradékot is, amely biztosítja annak lehetőségét, hogy hatáskör hiányában a Parlament egyetértésével a Tanács elfogadhassa az adott rendelkezéseket. Ez lehetővé teszi az Unió számára a gyors és egységes fellépést egy

aktuális kérdésben, az Alapító Szerződések módosításának bonyolult folyamata nélkül (Simon, 2013). A rugalmas együttműködés egyik formáját képezi az Amszterdami Szerződés által bevezetett, majd a Nizza és Lisszaboni Szerződéssel módosított megerősített együttműködés. Ennek keretében az Unió tagállamainak egy része indít egy olyan együttműködést, amelyben nem az összes állam vesz részt – később viszont csatlakozhatnak hozzá – és az Unió eljárásait, intézményeit használhatják a közös szabályzás elérése érdekében. A megerősített együttműködés olyan intézmény, amely nem befolyásolhatja hátrányosan az EU fejlődését, nem érintheti az Unió kizárólagos hatásköreit, csak végső esetekben lehet alkalmazni (ha a Tanács megállapítja, hogy a Szerződések betartásával az együttműködés ésszerű időn belül nem érhető el), illetve csak a benne résztvevő tagokra vonatkozik, csak őket kötelezi. A folyamat legalább kilenc tagállam részvételével kezdődhet meg, akik egyértelműen jelzik a Bizottságnak együttműködési szándékukat, közlik annak célját, továbbá tájékoztatást küldenek erről a Parlamentnek is. A kérelemben jelzik, hogy alkalmazni kívánják-e az *átvezető záradék*-ot, azaz a többségi döntéshozatalra való áttérést olyan esetekben, ahol a Szerződések egyhangú szavazást írnak elő, vagy a rendes jogalkotási eljárást kívánják használni az előírt különleges jogalkotási eljárás helyett. Az engedély megadásáról a Tanács dönt a Bizottság javaslatára és a Parlament egyetértésével. A résztvevő tagállamoknak támogatniuk kell a kimaradókat annak érdekében, hogy minél előbb csatlakozhassanak, akik csatlakozási kérelmük beadása után, a Bizottság véleménye alapján négy hónapot követően csatlakozhatnak az együttműködéshez (Horváth-Ódor, 2008). A megerősített együttműködés célja a kooperáció elmélyítése azokon a területeken, amelyeken a Szerződések nem rendelkeznek elegendő szabályzással; illetve a Szerződések módosítása nélkül elért együttműködés fokozása. Az együttműködés ezáltal jelentős ösztönző elemét képezi a föderális irányba mutató fejlődésnek.

A jogalkotás egyik fontos alapelve az uniós jog elsőbbségének elve, amely alatt vizsgálhatjuk továbbá a közvetlen hatály, közvetlen alkalmazhatóság és a közvetett hatály kérdését is. Az uniós jog elsőbbsége alapvetően arra a kérdésre ad választ, hogy az uniós szabályzás és a belső jogszabály ütközésénél melyik érvényesüljön. Ezen elv főként az Európai Unió Bíróságának munkájából alakult ki, ahol a különböző ügyek kapcsán kimondták, hogy a közösségi jog kötelező erővel bír minden tagállamra, ezáltal biztosítja az uniós jogi normáknak, hogy beépüljenek a tagállamok belső jogalkalmazásába, valamint ott érvényesüljenek is a tagállami joggal szemben. Fontos, hogy egy esetlegesen felmerülő ellentétes tagállami normát ilyenkor alkalmazáson kívülre kell helyezni (Simon, 2013). Ennek

megfelelően ma már a tagállamokban az alkotmány alatti belső jogszabályban az uniós jog elsőbbsége érvényesül általánosan. Azonban érdekes problémát vet fel az alkotmány-, illetve felsőbbbíróóságok helyzete az alapjogok védelme tekintetében. Egyes alkotmánybíróóságok általánosan elismerik a közösségi jog elsőbbségét és csak véleményezés szintjén vizsgálják azt, míg mások (a többség) egyes alapjogokat érintő esetekben kivételt tehetnek és vizsgálhatják a normákat az alkotmánnyal szemben, sőt alkotmányossági vizsgálati hatáskört biztosítottak maguknak, bár az erre vonatkozó gyakorlatot általánosan felfüggesztették. Ugyanakkor a közösségi jog alkotmánnyal szembeni elismerését is megtagadó tagállamokkal is találkozhatunk (Blutman, 2010). Bár ez az alapelv nem tartozik szorosan a jogalkotást közvetlenül érintő alapelvek közé, az uniós jog gyakorlati érvényesülésének egyik nyilvánvaló feltétele, hiszen ennek hiányában az Unió létfeltétele válna kérdésessé, ugyanis a közösségi jog megkerülhető lenne (Simon, 2013).

A Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével annyiban változott az uniós jog elsőbbségének helyzete, hogy immár írásos formában is megjelenik, bár egy igen különleges módon. A szerződés záróokmányához fűzött egyik nyilatkozatában jelenik meg, meghagyva ezzel az addig is működő gyakorlatot. A tagállamok alkotmányaik védelmére továbbra is alkalmazhatnak elvi fenntartásokat, sőt további ellenpontokat fogalmaztak meg a szerződésben. Ezek főként a tagállamok alkotmányos rendjét, illetve a magasabb szintű alapjogvédelmet érintik, mint például: az EU tiszteletben tartja a nemzeti identitásukat és alkotmányos berendezkedésüket, az állami funkciókat, az állam területi integritását és a nemzeti biztonság védelmét. Ugyanakkor az uniós jog elsőségét korlátozhatják is a tagállamok, amennyiben magasabb szintű alapjogvédelmet képesek biztosítani állampolgáraiknak (Blutman, 2010).

A közvetlen hatály és közvetlen alkalmazhatóság már első hallásra is igen közeli fogalmaknak tűnhetnek és – amint a bírósági gyakorlat igazolta is – nagyon sok esetben akár fel is cserélhetőek. A közvetlen hatály azt jelenti, hogy az adott uniós norma (tagállami) jogalkalmazó szervek előtt kikényszeríthető, alanyi jogok és kötelezettségek forrása lehet, míg a közvetlen alkalmazhatóság egy norma megfelelően konkrét, részletes rendelkezéseinek meglétére utal, azaz nem igényel további átalakító, kihirdető gyakorlatot. Tehát a közvetlenül alkalmazható uniós jogi norma külön jogalkotói aktusok nélkül beléphet a tagállami jogba. A közvetlenül és közvetetten hatályos jogi norma közt a norma tényálláshoz való viszonya lesz a döntő, vagyis, hogy a tényállás közvetlenül alapulhat-e rajta, vagy csak közvetetten, más jogszabályokra kifejtett hatás útján. Azaz „*Egy uniós jogszabály akkor közvetlen, ha egy*

jogvitában önálló alapként szolgálhat a konkrét tényállás jogi értékelésénél, a tényállás megvalósulása folytán megjelenő jogok és kötelezettségek azonosításához.” (Blutman, 2010, p.346). Közvetetten hatályos lesz az uniós norma, ha az csak a belső jogi norma meghatározásához fejt ki joghatást. Illetve közvetetten alkalmazható jogi normáról beszélhetünk akkor, ha a tényállás kapcsán arra közvetlenül nem, csupán hatására létrejött jogszabályra hivatkozhatunk (Blutman, 2010). Tehát az uniós jog esetében - az irányelvek kivételével (és ebben az esetben sem mindig) - nem különíthetünk el tipikusan közvetlen vagy közvetett hatályú jogszabályokat. Érdekes jelenség továbbá az uniós jog horizontális közvetlen hatálya, amelyről akkor beszélhetünk, ha egy magánfél egy másik magánfél ellen alapíthat igényt az uniós jog alapján. Így egyértelmű, hogy a közösségi jog vertikális közvetlen hatályáról pedig akkor beszélhetünk, ha az állam/ állami szerv és magánfél közt történik igény uniós jog igényére (Blutman, 2010). Ezt a – talán túlzott – részletezést azért tartom fontosnak témám szempontjából, mert egy kiváló példát jelent az Unióra nagyon is jellemző szubjektivitásra, konkrétan nem behatárolt jogszabályok értelmezésére és alkalmazására.

A következő két alapelv az egymáshoz szorosan kötődő szubszidiaritás és arányosság elve, azonban ezeket már ismertettem a működési alapelveknél. A jogalkotással kapcsolatban annyit érdemes megemlíteni, hogy a szubszidiaritás érvényesülésében nagy szerepe van a tagállami parlamenteknek is. Következő alapelv a nyitottság és átláthatóság elve, amelynek értelmében az uniós intézményeknek biztosítaniuk kell az európai polgárok számára, hogy bármely szerv tevékenységéről véleményt nyilváníthassanak, párbeszédet tartsanak fent a civil társadalommal, munkájuk során nyitottak és bárki számára hozzáférhetőek legyenek. Ezeket szolgálják az intézmények honlapjaira feltöltött dokumentumok, a szabadon hozzáférhető intézményi anyagok, illetve a nyilvános ülések és szavazások is. Ennek két fő oka a menedzsment deficit (a szakértők hiánya) és az abból következő állandó konzultáció, valamint a demokratikus deficit orvoslása. Végül az utolsó elv a lojális együttműködés elve, amely az Unió kettős logikájának, a közösségi és tagállami érdekek ütközésének kiküszöbölésére vonatkozik. Ennek értelmében a tagállamok kötelesek passzív módon tartózkodni minden olyan lépéstől, ami hátráltatja az Unió céljainak érvényesülését, és kötelesek aktívan cselekedni azok elérése érdekében egymás, és a Közösség segítségével (Simon, 2013).

A tagállamok legfontosabb – már említett kompetenciája – az Alapító Szerződések módosítása. Ez az aktus bármely tagállam javaslatára elindulhat a Bizottság által összehívott

konventben, de elfogadásához minden tagállam beleegyezése szükséges. Hatályba lépéséhez pedig tagállami megerősítésre is szükség van, tehát a nemzeti parlamentek „megvétőzhatják” a közvetlen hatalom érvényesülését. A nemzeti parlamenteknek további fontos szerepük is van a jogalkotás tekintetében. A Lisszaboni Szerződés az uniós intézmények és polgárok közti nagy távolságot jelző demokratikus deficit csökkentése érdekében megerősítette a nemzeti parlamentek szerepét. Ennek eredményeként kézhez kapják az uniós jogalkotási tervezeteket, figyelemmel kísérik a szubszidiaritás elvének érvényesülését, részt vesznek a Szerződések felülvizsgálati eljárásaiban, értesítést kapnak a csatlakozási kérelmekről, illetve részt vesznek az Európai Parlamenttel folytatott parlamentközi együttműködésben. A parlamenteknek alapvetően két jogosultságuk van: az információhoz és az ellenkezéshez való jog. A Bizottság minden esetben köteles megküldeni (a Tanács és a Parlament részére történő megküldéssel egy időben) a jogalkotási előterjesztéseket, és ezekhez a nemzeti parlamentek indokolt esetben – a szubszidiaritás sérülése esetén - nyolc héten belül véleményt fűzhetnek. Ilyenkor egy sajátos szavazati rendszer érvényesül, amelyben minden tagállam kettő szavazattal rendelkezik (kétkamarás parlament esetén egy-egy szavazat). A tagállami törvényhozások a rendes jogalkotási eljárásban *ex ante* politikai figyelemfelhívással és *ex post* jogi következményekkel járó megtámadással is élhetnek. Előzetes eljárás esetén, ha a szavazatok legalább egyharmada igazolja, hogy a szubszidiaritás elve sérül, a Bizottságnak felül kell vizsgálnia azt, és indoklással egybekötve dönthet a javaslat fenntartása, módosítása vagy visszavonása mellett. Ezt nevezzük sárgalapos eljárásnak. Amennyiben a tagállami parlamentek szavazatai elérik az egyszerű többséget, az eljárás narancssárga lapos figyelmeztetésnek minősül. Ekkor a javaslat fenntartása szigorúbb követelmények mellett lehetséges csak, a Bizottságnak indoklását meg kell osztania a társjogalkotókkal, akik véleményezés mellett el is vethetik a javaslatot. Ha azonban a társjogalkotók elfogadják a tervezetet, de ez valamely tagállam szerint még mindig sérti a szubszidiaritás elvét, a piros lapos eljárás keretében az Európai Unió Bíróságához fordulhat, akinek joga van a szóban forgó jogszabály megsemmisítésére. Fontos kiemelni, hogy ezen eljárások minden esetben csak a szubszidiaritás elvéhez kapcsolódhatnak. A sárga- és narancssárga lapos eljárással kapcsolatban érdemes megemlíteni, hogy az eljárás elindítása a tagállamok törvényhozásainak jól szervezett együttműködését igényli. Ehhez azonban szükség van egy magasabb integrációs fokra, amely az Unió céljainak megfelelően tovább fokozhatja az együttműködést a tagok között (Simon, 2013). A fent leírtak alapján szépen körvonalazódik az államkapcsolat közvetlen hatalomgyakorlásának jellege: bár az EU-nak itt jelentős hatáskörei, elsőbbségi

jogai vannak, azért a tagállamok még nem adták át teljes mértékben a szabályzás, ellenőrzés jogát.

A jövő kérdései, feladatai

Az Európai Unió jövőjét illetően számos szakértő felszólalt már, és sokan közülük az Unió hanyatlásáról, közelgő megszűnéséről, mások azonban a kapcsolat elmélyüléséről, az integráció fokozódásáról vizionáltak. A jelenlegi nemzetközi politikai helyzetben valóban nehéz megjósolni az EU jövőjét, további fejlődési útvonalát, az azonban egészen biztosan állítható, hogy számos feladat vár megoldásra ebben a témában. Véleményem szerint fontos megvizsgálni milyen kihívásokkal, jövőképekkel néz szembe az Európai Unió, annak érdekében, hogy az aktuális folyamatokat is beilleszthessük az integráció államtani vizsgálatába.

2007-ben, Románia és Bulgária csatlakozásakor, a Lisszaboni Szerződés aláírásakor sokan úgy gondolták az integráció ezzel elért egy holtpontra, egy hosszabb távú stagnálás következik, azaz nem történnek további lépések föderalista irányba. Ezzel szemben a gazdasági világválság következtében igen hamar szorosabbra fűzték a kapcsolatot az EU tagállamok (pontosabban az euro-t használó államok), és megkezdték fiskális értelemben a szorosabb gazdaságpolitika alkalmazását (Martonyi, 2010). Emellett megkezdődött az európai szemeszter is, azaz a tagállamok költségvetésének egyeztetése még annak elfogadása előtt. Ezáltal lehetővé vált a prevenció, korrekció, szankció hármásának alkalmazása, amellyel a tagállamok még hatékonyabban összefésülhetik költségvetéseiket. Ezzel a lépéssel azonban ismét csorbult a tagok szuverenitása is (Martonyi, 2010). Érdemes még megemlíteni továbbá Horvátország 2013. július 1-jei csatlakozását is, amellyel immáron 28 tagúvá bővült az integráció. Ezen lépések igazolják, hogy az Unió nem állt meg a fejlődés-mélyülés útján, csupán annak intenzitása csökkent az elmúlt években.

További problémát jelent a funkcióvesztés jelensége, amely egyre jobban érzékelhető az Unión belül is. Nagy (2010) szerint már az ezredfordulóra nyilvánvalóvá vált, hogy a klasszikus nemzetállamok ideje lejárt, egyre nagyobb mértékben veszít el funkcióikat, ami abból adódik, hogy erőforrások hiányában nem képesek megfelelni a társadalmi szükségleteknek. A funkcióvesztés nem totális, egyes feladataik megmaradnak, vagy olykor újak keletkeznek. A folyamat fő oka az intézmények bürokratikus struktúrája, amely nem teszi lehetővé, hogy reagáljanak a gyors változásokra (és ez fokozottan jelen van az EU-ban). Az állam ezáltal veszít jelentőségéből, korábbi feladatait alsóbb és/vagy felsőbb szinteken

látják el (Nagy, 2010). Ennek következtében két jelenség figyelhető meg: egyrészt a globalizáció következtében kialakuló globális információs társadalom bizonyos idő múlva eléri azt a szintet, hogy mindenki aktívan részt vesz a virtuális világban, vagyis a problémamegoldás tapasztalati tudása elérhetővé válik mindenki számára. Így a problémák megoldása lokálissá válhat, felszabadítva ezzel az államot és a nemzetközi szervezeteket számos feladatuk alól, amelyeknek így több lehetőségük nyílik a jövőbeli tervezésre, a nemzetközi részvétel alakítására. Ezáltal az állam mérete lecsökken, a regionális és nemzetközi szervezetek kerülhetnek előtérbe a politikai színtereken (Nagy, 2010). Másrészt megjelenik az úgynevezett „Multi-level governance”³ jelensége, amely szintén a regionális és helyi politikai szereplők helyzetét erősíti. Michael Keating (Soós, 2011) elmélete szerint az európai szuverenitás abszolút jellege fragmentálttá változik, a határok átjárhatóvá válnak és a képviselő már nem nemzeti, hanem regionális elven fog megvalósulni. Így egy „[...] olyan rendszer jön létre, ahol a hatalom „szétszór” egy komplex és rugalmas jogrendszerben, amelyet leginkább a funkcionalitás, az átfedés és a versengő hatóságok jellemeznek. A hatóságok különböző területeken működő szereplőkből és intézményekből állnak (helyi, regionális, nemzeti és szupranacionális), akiknek határokon átnyúló tevékenységük során feladat-specifikusnak kell lenniük, mintsem több-funkciósak.” (Shore, 2011, p.296). A két elmélet mindegyike a nemzeti szereplők súlyának csökkenését és az Európai Unió szerepének növekedését jósolja, amely feltehetőleg még inkább megkívánja majd a kapcsolat föderális jellegét.

Jelentős megoldandó problémát jelent ugyanakkor az Unió számára az a tendencia – amit már 2001-ben is helyesen felmért a Bizottság – mely szerint az Unió polgárai egyre nagyobb mértékben elvárják az EU-tól a társadalmi problémák megoldását, ugyanakkor egyre kevésbé bíznak benne (Shore, 2011). E célból vezette be a Bizottság a kormányzás (governance) fogalmának alkalmazását a kormányzat (government) fogalma helyett. Míg a kormányzat egy olyan szűkebb fogalmat jelent, ami valójában csak a bürokratikus, központi állami vezetésre koncentrálódik, addig a kormányzás magába foglalja a közösségek közéletének alakítását, a közjó érvényre juttatását, tehát az állam, társadalom és piac hármasa áll a középpontjában. Azonban ez és az ilyen jellegű intézkedések eddig nem hozták meg a várt eredményt, a polgárok akarata és véleménye még mindig nem jut érvényre az intézményrendszerben, illetve a lakosság még mindig keveset tud arról, valójában mit is csinál az EU (Shore, 2011). Az információ és a tudás jelentőségét azonban nem lehet

³ Többszintű kormányzás

alulbecsülni, hiszen ahogy Nagy (2010) is megfogalmazza – bár ő ezt az államépítés kapcsán teszi, mégis úgy gondolom itt is megállja a helyét – a megfelelő tapasztalati tudással nem csak a döntéshozókat, a végrehajtókat is fel kell ruházni, hiszen e nélkül az együttműködés nem lehet sikeres (Nagy, 2010). Emellett túl alacsony az Európához tartozás érzése az emberekben, ezért az integrációnak szüksége lenne egy emberibb, egy sokkal jobban megfogható, arcra, amellyel erősíthetnék a polgárok identitását, a közösséghez tartozás érzését (Shore, 2006). Valamint a Bizottságnak észre kellene vennie, hogy *„amíg a demokratikusságot hangoztatja, addig az fokozatosan elveszik a különböző jogrendszerek közötti átjárások során, valamint az ismeretlen brüsszeli intézmények és a választópolgárok között”* (Shore, 2006, p.714). Ez pedig minden esetben a lakosság lojalitásának csökkenését, ezáltal az integráció hatékonysági fokának elmaradását eredményezheti.

A jövőben a globalizáció feltehetőleg nem fog megállni az EU kapuinál, így a jogalkotás terén a funkcionalitás elvének erősödése várható, azaz megnő az európai jogalkotók autonómiája, a jog fokozatosan kicsúszhat az állami irányítás alól és a jog állami jellege is megkérdőjeleződhet (Takács P., 2010). Szükség merülhet fel a régóta tervezett alkotmány tető alá hozatalára, vagy az Unió jog elsőbbségének írásba foglalására (nem csak egy záróokmányhoz fűzött nyilatkozatban), ha ez a Lisszaboni Szerződésben már megíúsult (Horváth-Ódor, 2008). Talán éppen ezért is égető szükség lenne most megtalálni az európai identitás lényegét, vagyis, hogy *„hol van Európa lelke?”* (Martonyi, 2010, p.5) és arra építeni a közös politikát. Emellett minél hamarabb ki kellene dolgozni egy konszenzusos és hatékony demográfiai politikát, hogy a jövőben Európa helyzete biztosított legyen (Martonyi, 2010). Végül a már sokat hangoztatott tájékoztatás és információ nyújtás fokozása, hiszen ilyen intézkedések nélkül a polgárok továbbra is elérhetetlenek maradnak. Hiszen ahogy Pascal Lamy is mondta: *„[...] Az emberek még nem álltak készen, hogy elfogadják az integrációt, szóval anélkül kellett folytatnunk, hogy túl sokat mondtunk volna nekik. [...] Ez már nem működik, ha szembe kell néznünk a demokratikus véleményekkel.”* (Lamy, idézi Shore, 2006, p.713).

Összegzés

Dolgozatom utolsó részéhez érve, a fent a vizsgált szempontok és adatok alapján végül megpróbálom behatárolni az Európai Uniót a Herzog-i föderáció fogalmába ama bizonyos hat ismérv vagy jellemző mentén. Herzog szerint a föderáció rendelkezik a *kompetenz-kompetenz*-cel, a hatáskörök megállapítására vonatkozó hatáskörrel. Ezt vizsgálva már korábban is megállapítottam, hogy a tagállamok szigorúan őrzik ennek jogát, hiszen a Szerződések módosítása, vagy új hatáskörök átutalása a Közösség javára szigorúan a tagállamok kompetenciája. Bár az Unió számos hatáskörrel bővült már története folyamán, és egyre nagyobb befolyással bír a tagok belső jogában is, továbbá ezeket a jogosultságokat tagállamok vissza sem vehetik tőle, ennek ellenére új hatáskört nem állapíthat meg. Az elmélet szerint a föderáció területe egységes és osztatlan. Ebben a kérdésben szintén nem állapítható meg az Unió föderalista mivolta, hiszen – ahogy már említettem is – a folyamatos bővülésnek, illetve a földrajzilag nem behatárolható határoknak köszönhetően területe folyamatos változásban van. A föderáció kritériuma továbbá a tartós, önálló intézményrendszer megléte, ami képes hatékonyan ellátni a szövetség feladatait, képes eleget tenni a felmerülő kihívásoknak. Az előzőekkel szemben itt már föderális jellemzőkről beszélhetünk, hiszen az EU rendelkezik (többnyire) állandó székhelyű intézményekkel, amelyek képesek megfelelni a meghatározott hatáskörök követelményeinek. Kérdést vet fel azonban, hogy az Európai Bizottságot és Parlamentet kivéve mennyiben tekinthetjük ezeket önálló szervezeteknek. Ugyanis a Bizottság tagjai közösségi érdekeket képviselnek, a Parlament tagjait pedig kifejezetten erre a feladatra választják a polgárok, de a Tanács (talán a legfőbb döntéshozó szerv) a tagállamok saját alkalmazottaiból épül fel, így kérdésessé válik annak önálló jellege. Ehhez szorosan kapcsolódó kritérium a közvetlen főhatalom kérdése, a döntések megakadályozhatósága. Ezen a téren – az EU hatásköreit tekintve – beszélhetünk meglévő közvetlen főhatalomról, hiszen a kizárólagos és megosztott hatáskörök esetén elsődleges jogot élvez a közösségi jogalkotás, a „vétózás” lehetősége pedig csak a szubszidiaritás elvének sérülése esetén áll fenn. Az egyik legvitatottabb követelmény a tagállamok nemzeti egysége. Az Unió alapvetően nem pszichológiai, hanem racionális társulás, amely regionális vonásaival több nemzetet ölel fel. Bár a Szerződések szinte mindegyike hangsúlyozza a közös európai értékeket és történelmet, a tagállamok nemzeti volta, illetve a polgárok nemzeti érzelmei még mindig előbbre valóak a Közösséghez tartozás érzésénél. Továbbá ki kell emelni azt is, hogy a polgárok gyakran a közös szabályzás hátrányait, és nem előnyeit érzélik aktívabban. Az utolsó követelmény Herzog szerint a közös, egységes fellépés harmadik országok irányába. Az EU számára az összes közül talán

ez jelenti a „legfiatalabb” szabályzási területet, hiszen a politikai integráció alacsony foka miatt sokáig nem szabályozhatta a külpolitikát. Mára azonban a Közös Kül- és Biztonságpolitikai Képviselő személyével már intézményesült a közös külpolitikai prioritás, illetve az EU tagjai is egyre gyakrabban lépnek fel közösen egy-egy nemzetközi konfliktus esetén.

A fent leírtak összefoglalásaként elmondható, hogy az Európai Unió valójában rengeteget változott és fejlődött – már a Maastrichti Szerződés óta is – és egyre fokozottabb ütemben halad céljainak megvalósítása felé. Azonban a föderáció-könföderáció vitában jelen állás szerint egyelőre a könföderáció irányába „billen a mérleg”. Az Unió egyre hatékonyabban szabályozza a hatáskörébe tartozó szakpolitikai kérdéseket, egyre fokozottabban képes összehangolni a tagállami szabályzásokat, és évről-évre egységesebben jelenik meg a nemzetközi politika színterén. Ezzel szemben a tagállamok még mindig számos esetben próbálják saját érdekeiket érvényesíteni a Közösségen belül és kívül egyaránt, vagy olykor támadják akár egymást is egy-egy vita kapcsán. Továbbá a kilépés lehetőségével fenyegető államokat is láthattunk már az elmúlt pár évben. Ezek a jelek feltehetőleg főként annak a következményei, hogy a tagállamok most realizálják valójában, hogy az EU további fejlesztése és működése érdekében már arról a szuverenitásról, önállóságról kell lemondaniuk, amiért akár több száz évig is küzdöttek itt, Európában. Ezen tények legfontosabb tanulsága, hogy elsősorban az EU pszichológiai minőségét kell fejleszteni, azaz az uniós polgároknak kell megszilárdítani az összetartozás, az egységes cselekvés gondolatát.

Véleményem szerint ennek elérésére még egy „emberöltőnyi” időt várakoznunk kell, hiszen a mai ifjúság, aki már ebben a környezetben nőtt fel, sokkal inkább képes hinni az Unió létében, elveiben vagy hatékonyságában. Az integráció magasabb fokának megvalósulása előtt azonban még rengeteg akadály áll a föderalizmus felé vezető hosszú úton.

Irodalomjegyzék:

Könyvek:

Blutman, L. (2010). *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest.

Chronowski, N. and Drinóczi, T. (2007). *Európai kormányformák rendszertana*. HVG- Orac Lap- és Könyvkiadó Kft, Budapest.

Galló, B. and Hülvely, I. (1995). *Szuverenitás-nemzetállam-integráció*, MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest.

Horváth, Z. and Ódor, B. (2008). *Az Európai Unió szerződéses reformja – Az Unió Lisszabon után*, HVG- Orac Lap- és Könyvkiadó Kft, Budapest.

J. Nagy, L. (2000). *Az európai egységeszme dokumentumai*, Gradus ad Parnassum Könyvkiadó, Szeged.

J. Nagy, L. (2001). *Az európai integráció politikai története*, Maxim Könyvkiadó, Szeged.

Paczolay, P. (2006). Szuverenitás és szubszidiaritás az Európai Unió és annak tagállamai között. In Frivaldszky, J. *Szubszidiaritás és szolidaritás az Európai Unióban*, OCIPE Magyarország- Faludi Ferenc Akadémia, Budapest.

Simon, Z. (2013). *Döntéshozatal és jogalkotás az Európai Unióban. Elmélet és gyakorlat*, L'Harmattan Kiadó, Budapest.

Soós, E. (2011). *Kohéziós politika*, Pólay Elemér Alapítvány, Szeged.

Takács, P. (2003). *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*, Szent István Társulat, Budapest.

Takács, P. (2010). *Államelmélet I.*, Szent István Társulat, Budapest.

Folyóiratcikkek:

Gurmai, Z. and Cseh, G. (2010). Élünk kezdeményezési jogunkkal, de hogyan? *Európai Tükör*, Vol. 15, No. 6, pp. 11-14.

Martonyi, J. (2010). Hol van Európa lelke? *Európai Tükör*, Vol. 15, No. 9, pp. 3-10.

Nagy, K. (2010). Államépítés a XXI. században, *Európai Tükör*, Vol. 15, No. 1, pp. 74-85.

Nász, A. (2010). Az Európai Parlament Lisszabon után, *Európai Tükör*, Vol. 15, No. 6, pp. 15-27.

Shore, C. (2006). 'Government without Statehood'? Anthropological Perspectives on Governance and Sovereignty in the European Union, *European Law Journal*, Vol. 12, No. 6, pp. 709–724.

Shore, C. (2011). 'European Governance' or Governmentality? The European Commission and the Future of Democratic Government, *European Law Journal*, Vol. 17, No. 3, May 2011, pp. 287–303.

Simai, M. (2013). A szuverenitás a XXI. század formálódó multilaterális rendszerében, *Magyar Tudomány*, Vol. 174, No. 4, pp. 453-459.

Szájer, J. (2010). Az Európai Parlament megerősített szerepe Lisszabon után, *Európai Tükör*, Vol. 16, No. 9, pp. 27-31.

Kormányzati publikációk:

Az Európai Unió Hivatalos Lapja (2008). Az Európai Unióról Szóló Szerződés és Az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, (2008/C 115/01).

Európai Bizottság, (2010). *2010. évi jelentés az uniós polgárságról*, Brüsszel.

Kommunikációs Főigazgatóság Közvélemény- figyelő Osztály, (2013). Egy évvel a 2014. évi európai választások előtt, *Európai Parlament Eurobarométer (EB/EP 79.5)*, Brüsszel.

Doktori értekezés:

Szalóki, K. (2014). *A nemzeti parlamentek lehetőségei az európai uniós döntéshozatal befolyásolására*, pp. 25-26, Ph. D. thesis, Világgazdaságtan Tanszék, Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest.

Weboldalak:

<http://hu.euabc.com/word/230> [olvasva: 2014.05.10.]

<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=hu> [olvasva: 2014. 11. 02.]

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33020_hu.htm [olvasva: 2014. 11. 02.]

http://index.hu/kulfold/2012/11/07/merkel_harom_even_belul_eu-foderacio_kell/ [olvasva: 2014. 10. 29.]

On-line publikációk:

Szollár, P. (2012). *Az EU, mint... föderáció?* [on-line], kitekinto.hu, <http://kitekinto.hu/europa/2012/11/28/45/#.U3EntXZlrIW> [olvasva: 2014.05.12.]

Tuka, Á. (2008). *Az európai identitás problémái és az Európai Parlament erőfeszítései* [on-line], Pécsi Politikai Tanulmányok V., http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0050_07_politika_5/ch03.html [olvasva: 2014. 11. 04.]

Mellékletek

Kérdőív az Európai Unió polgárságra vonatkozóan:

1. Neme:
 - ☐ Férfi
 - ☐ Nő
2. Életkor:.....
3. Lakhely:
 - ☐ Főváros
 - ☐ Megyeszékhely
 - ☐ Város
 - ☐ Község/ falu
4. Legmagasabb iskolai végzettség:
 - ☐ 8 általános vagy kevesebb
 - ☐ Szakmunkásképző
 - ☐ Érettségi (gimnázium v. szakközépiskola)
 - ☐ OKJ-s képzés (közép v. emelt)
 - ☐ Felsőfokú szakképzés (felsőoktatási szakképzés)
 - ☐ Főiskola
 - ☐ Egyetem
 - ☐ Egyéb:
5. **Ön milyen identitásúnak vallja magát?** (Vannak olyan emberek, akik egy ország állampolgáraként elsősorban egy kisebb csoport tagjainak tekintik magukat, és nem az adott ország nemzetéhez tartozónak. Pl.: Egy mexikói bevándorló az Amerikai Egyesült Államokban tekintheti magát mexikóinak, floridainak (tagállam) vagy amerikainak.)
 - ☐ európai
 - ☐ nemzeti (magyar)
 - ☐ nemzetiségi (sváb, szlovák, román stb.)
 - ☐ etnikai/kisebbségi (roma)
6. Ön milyen EU-s jelképeket ismer?:.....
7. Véleménye szerint mennyire fontosak az EU-s jelképek az identitás szempontjából?
 - ☐ Nagyon fontosak
 - ☐ Fontosak
 - ☐ Kevésbé fontosak
 - ☐ Egyáltalán nem fontosak
8. Tudja-e mit jelent az Európai Unió polgárság?
 - ☐ Igen
 - ☐ Nem

9. Ha igen, soroljon fel néhány ehhez kapcsolódó jogosultságot! Ha nem, kérem, gondolja végig, Ön szerint mit jelenthet az Európai Unió polgárság!

10. Az Ön véleménye szerint az Unió polgársággal járnak-e kötelezettségek, és ha igen mik azok? Amennyiben nem, miért nem?

11. Az Ön véleménye szerint milyen időközönként tartanak Európai Parlamenti választásokat?

- ☐ 4 évente
- ☐ 5 évente
- ☐ 7 évente

12. Részt vett-e a 2014. május 25-én tartott Európai Parlamenti választásokon?

- ☐ Igen
- ☐ Nem

13. Ha igen, miért? Ha nem, miért nem?

14. Tudja-e mi az a polgári kezdeményezés?

- ☐ Igen
- ☐ Nem

15. Ha igen, Ön mit kezdeményezne? Ha nem, véleménye szerint mi lehet az?
