



NYUGAT-MAGYARORSZÁGI EGYETEM GEOINFORMATIKAI KAR
8000 Székesfehérvár, Pirosalma u. 1-3. ☒ 8002 Székesfehérvár, Pf. 52.
Email: geo@geo.info.hu
☎ +36 22 516 568 Fax: +36 22 516 568 <http://www.geo.info.hu>
ÁLTALÁNOS JOGI TANSZÉK

Levelező tagozat
Igazgatósszervező Szak
Szakdolgozat száma: Ig-27/2008.

SIKENTÁNCZ FERENC
szakdolgozati feladata

A szakdolgozat címe: Az Európai integráció II. világháború utáni története

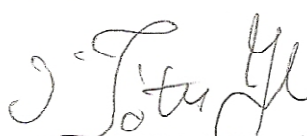
A feladat leírása:

- 1.) Ismertesse az EU szervezeteinek létrejöttét és fejlődését.
- 2.) Ismertesse az EU dokumentumait, az alapító szerződések fő részeit és fő módosításait.
- 3.) Jellemezze az EU jogforrási rendszerének kialakulását napjainkig (az Európai Bíróság esetjogának tükrében).
- 4.) Mutassa be az EU Alkotmánytervezeteit és a Liszaboni Szerződést.

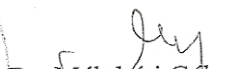
Tanszéki konzulens: Dr. Bölcskei János adjunktus

Beadási határidő: 2009. április 20.

Székesfehérvár, 2008. szeptember 30.


Dr. Tóth Zoltán József
tanszékvezető




Dr. Mélykúti Gábor
dékán

NYILATKOZAT

Alulírott **Sikentáncz Ferenc** (neptun kód: XXXXXXXXXX) jelen nyilatkozat aláírásával kijelentem, hogy a

Az Európai integráció II. világháború utáni története című

szakdolgozat

(a továbbiakban: dolgozat) **önálló munkám**, a dolgozat készítése során betartottam a szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. tv. szabályait, valamint az egyetem által előírt, a dolgozat készítésére vonatkozó szabályokat, különösen a hivatkozások és idézések tekintetében¹.

Kijelentem továbbá, hogy a dolgozat készítése során az önálló munka kitétel tekintetében a konzulenszt illetve a feladatot kiadó oktatót **nem tévesztettem meg**.

Jelen nyilatkozat aláírásával tudomásul veszem, hogy amennyiben bizonyítható, hogy a dolgozatot **nem magam készítettem**, vagy a dolgozattal kapcsolatban szerzői jogsértés ténye merül fel, a Nyugat-Magyarországi Egyetem **megtagadja a dolgozat befogadását és ellenem fegyelmi eljárást indíthat**.

A dolgozat befogadásának megtagadása és a fegyelmi eljárás indítása nem érinti a szerzői jogsértés miatti egyéb (polgári jogi, szabálysértési jogi, büntetőjogi) jogkövetkezményeket.

Székesfehérvár, 2009. 04. 16.


.....
Hallgató

¹ 1999. évi LXXVI. tv. 34. § (1) A mű részletét - az átvevő mű jellege és célja által indokolt terjedelemben és az eredetihez híven - a forrás, valamint az ott megjelölt szerző megnevezésével bárki idézheti.

36. § (1) Nyilvánosan tartott előadások és más hasonló művek részletei, valamint politikai beszédek tájékoztatás céljára - a cél által indokolt terjedelemben - szabadon felhasználhatók. Ilyen felhasználás esetén a forrást - a szerző nevével együtt - fel kell tüntetni, hacsak ez lehetetlennek nem bizonyul.

Nyugat-Magyarországi Egyetem
Geoinformatikai Kar



Az Európai integráció II. világháború utáni története

SZAKDOLGOZAT

Konzulens:

Dr. Bölcskei János
Adjunktus

Készítette:

Sikentáncz Ferenc
Levelező tagozat
Igazgatásszervező szak

Székesfehérvár
2009

TARTALOMJEGYZÉK

Bevezetés	4
1. Az Európai Unió ma.....	6
2. Az EU létrejötte és fejlődése, szervezetei és döntéshozatali rendszere	12
2.1 Az európai integráció kezdeti lépései	12
2.2 A II. Világháború utáni helyzet és történelmi körülmények	14
2.2.1 Az első fecskék	15
2.2.2 Nagyhatalmi érdekek és szerepek; a vámunió	17
2.3 Nyugat – európai országok közeledése.....	18
2.4 Az Európai Unió intézményei	23
2.4.1 A kezdetek	24
2.4.2 Az Európai Bizottság (EB)	25
2.4.3 Az Európai Unió Tanácsa (ET)	26
2.4.4 Az Európai Parlament (EP)	28
2.4.5 Európai Ombudsman	30
2.4.6 Európai Közösségek Bírósága	31
2.4.7 Európai Számvevőszék.....	32
2.4.8 Gazdasági és Szociális Bizottság.....	32
2.4.9 Európai Központi Bank (ECB).....	32
2.4.10 Európai Beruházási Bank (EIB)	33
2.4.11 Régiók Bizottsága.....	33
2.4.12 Konvent.....	33
2.5 Döntéshozatal az Európai Unióban és a transzparencia kérdése	33
3 A közösség alapító szerződéseinek fő részei és fő módosításai	36
3.1 Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK, Montánunió).....	36
3.2 A Római Szerződés.....	37
3.2.1 Az Európai Gazdasági Közösség (EGK).....	37
3.2.2 Európai Atomenergia Közösség (EURATOM).....	38
3.3 Egyesítő Szerződés	39
3.4 Az Egységes Európai Okmány aláírása	40
3.5 A Maastrichti Szerződés (Szerződés az Európai Unióról)	42
A három pillér	43
3.6 A Monetáris Unió	44
3.7 Az Amszterdami Szerződés	47
3.8 A Nizzai Szerződés.....	48
4 Az EU jogforrási rendszere, az Európai Bíróság esetjogának tükrében.....	51
4.1 A közösségi jog természete	52
4.2 Az EU jogforrási rendszere	55
4.2.1 Az elsődleges jogforrások: a Szerződések.....	56
4.2.2 A másodlagos jogforrások	58
4.3 Az Európai Bíróság hatásköre, helye, szerepe az európai jogrendben	59
4.3.1 Alkotmánybírói kompetenciák:	59
4.3.2 A “bírói dialógus” eszköze: az előzetes döntési eljárás.....	61
4.3.3 Az Európai Bíróság és a nemzeti bíróságok viszonya.....	63
4.3.4 A közösségi jog primátusa.....	64
4.4 Összefoglalás	65
5 Az EU Alkotmánytervezete és a Lisszaboni Szerződés	66
5.1 Az Európai Konvent	66
5.1.1 Munkafolyamat a Konventben, ülések	67

5.1.2	A Konvent fő eredményei.....	68
5.1.3	Kritikus pontok	69
5.1.4	A Konvent utóélete	69
5.2	A Lisszaboni Szerződés (Reformszerződés)	70
6	Az Európai Unió Adó- és Illetékpolitikájának hatása Magyarországra nézve.....	74
	Záró gondolatok.....	78
	Irodalomjegyzék	80
	Mellékletek	82

Bevezetés

Szakedolgozatom témájaként az Európai Unió II. világháború utáni történetének bemutatását választottam. A témaválasztásnál elsősorban az motivált, hogy Magyarország immár 5. éve az EU tagja, és ez a tagság (még ha hatását mindennapjainkban nem is mindig érezzük) különös jelentőséggel bír.

Azért választottam e témát, mert az átalakult gazdasági-politikai helyzetben megnőtt a gazdasági-politikai integrációkhoz való tartozás jelentősége, amelyeknek működtetése és fejlesztése új feladatokat és kihívásokat jelent, és számos jogi problémát is okoz. Különösen, hogy az EU-ról, a világ legnagyobb és legjelentősebb regionális integrációjáról beszélünk.

A szakedolgozat megírásával célom, hogy áttekintést adjak az EU korábbi tevékenységét felölelő időszakról és a jövőbeni várható helyzetről. Folyamatában kívánom vizsgálni a jogalkotási szabályozást, a gyakorlati megoldásokkal és a felmerülő anomáliákra való rámutatással.

Betekintést kívánok nyújtani az európai integráció II. világháborút követő fejlődésébe. Dolgozatomban fontosnak tartottam elkülöníteni, és külön foglalkozni az Európai Bíróság esetjogának hatásával az EU jogforrási rendszerére. Azt szeretném, hogy dolgozatom elkészítésével átláthatóvá váljon az európai integráció eddigi fejlődése. Fontosnak tartottam a szakedolgozat megírása során, hogy olyan gyakorlati (jogalkotói) példákat mutassak be, amelyek érzékeltetik a közösség sajátos helyzetét. Szakmai érdeklődésem és munkahelyi kötődésemből adódóan szeretném részletesebben bemutatni az EU gazdasági és pénzügyi rendszerének kialakulását, és hazánkkal való kapcsolatát. A közösség adó- és illetékpolitikáját is ebből az okból kifolyólag külön fejezetben mutatom be.

Forrásmunkám tanulmányozása során kiderült, hogy már a kezdeti időszakban- és az azóta eltelt időben is a döntéshozatal és az integráció lehetséges fejlesztési irányai okozták a legtöbb nézeteltérést, vitát. Ez szorosan összefüggött a politikai-gazdasági nézetek és érdekek érvényesítésével és ez ma sincs másként, elég ha az Alkotmányos szerződés, vagy a Lisszaboni szerződés ratifikációjával kapcsolatos problémákra

gondolunk. A kutatás során megismertem az uniós, hazai és nemzetközi szakirodalmat, figyelemmel követtem a jogi és gazdasági sajtó publikációit, valamint információt szereztem a szakmai szervezetek álláspontjáról.

Dolgozatom eredményeképpen reményeim szerint átláthatóvá válik, hogy a II. világháborút követően milyen politikai és gazdasági fejlődésen ment keresztül Európa az integráció során, és hogy milyen lépések vezettek a jelenlegi állapothoz.

Dolgozatomat egy olyan fejezettel vezetem be, amely az Unió jelenlegi helyzetébe enged rövid betekintést. Ebben a részben vizsgálom a társadalmi, gazdasági és globalizációs hatásokat.

Ezt kövözően az EU létrejöttét és fejlődését követem nyomon. Itt taglalom az egyes szervek folyamatosan változó helyzetét a közösség működésében.

Ehhez szorosan kapcsolódik az EU dokumentumait, az alapító szerződések fő részeit és fő módosításait taglalo fejezet, tekintettel arra, hogy a közösséget működtető szervezek létrejötte, módosulása, fejlődése, és ezáltal az integráció fejlődése az alapidokumentumokból ered, illetve a módosítások alapján változik.

Az EU jogforrási rendszerének kialakulását, fejlődést szintén külön fejezetben mutatom be. Az Európai Bíróság esetjogainak tükrében kívánom vizsgálni ezt a folyamatot. A jelenlegi helyzet megértéséhez ugyanis szükség van bizonyos múltbeli folyamatok és események ismeretére.

Már dolgozatom elején összefoglalásként elmondhatom, hogy mára nyilvánvalóvá vált, a magyar gazdaságra és társadalomra immár nem csak a magyar politika van hatással, hanem az uniós is. Hogy ez a politika biztos alapokon nyugodjon, és a közöség jogi alapon is meghatározó tényező lehessen a világpolitikában is, szükségképpen felvetődött egy uniós alkotmány elkészítésének lehetősége. Ezért az EU Alkotmánytervezeteit és a Lisszaboni Szerződést külön fejezetben mutatom be. Az ezzel kapcsolatos külpolitikai illetve belpolitikai viszonyokkal is foglalkozom.

1. Az Európai Unió ma

Az EU minden kétséget kizáróan a legfontosabb európai szervezet, regionális intézmény, részben kormányközi (intergovernmentális), részben pedig nemzetekfeletti² integráció, amely jelenleg 27 európai országból áll. A közösség elsődleges feladata a gazdasági integráció megvalósítása (volt), amelyhez kétségkívül szükséges (volt) közös politikai akarat, és annak végrehajthatósága. Ennek érdekében sajátos intézményrendszer jött létre, amely folyamatos változás mellett szolgálta, és szolgálja jelenleg is a közösség érdekeit, fejlődését.

Az EU-nak állandó szervezete van, szinte minden intézménye állandó jelleggel működik, folyamatos a döntéshozatal. A szervezet önálló költségvetéssel bír, kiadásait saját bevételeiből fedezi.

Tevékenysége a politika minden területét felöleli, az egészségügytől a gazdaságpolitikán át a külügyekig és a védelmi kérdésekig. Hatalmának jellege azonban a különböző területeken más és más, attól függően, hogy a tagállamok mennyi hatalmat ruháztak rá.

Ennek megfelelően az EU bizonyos területeken egyfajta föderációra, más területeken konföderációra, megint más területeken pedig nemzetközi szervezetre hasonlít. Az EU egyik legfontosabb tevékenysége az egységes piac létrehozása és fenntartása.

Különösen fontos már dolgozatom elején megemlíteni, hogy a tagállamok több szuverenitást ruháztak erre a regionális szervezetre, mint bármely más tagállamok bármely más nem szuverén regionális szervezetre.

A második világháború után az európai béke és fejlődés szempontjából kulcsfontosságú volt, hogy létrejöjjön egy közös intézményeken alapuló szervezet, amely egyrészt lehetetlenné tesz egy újabb háborút, és feloldja a Franciaország és Németország közötti évszázados ellentétet, másrészt a gazdasági együttműködés fejlesztésével visszaadja és javítja az európai országok versenyképességét a világban, harmad részt ellensúlyt képez a kommunista országokkal szemben.

² szupranacionális

Története alatt a közösség eljutott oda, hogy több szempontból is a világ első számú gazdasági szereplője. Bár az egy főre jutó GDP tekintetében mind az USA, mind Japán megelőzi, világkereskedelmi súlyát figyelembe véve az EU rendelkezik legnagyobb részesedéssel. A világkereskedelem mintegy egyötödével az EU a világ legjelentősebb kereskedelmi hatalma. (1. ábra)

Nem számítva a tagállamok közötti belső kereskedelmet, a közösség az áruk és szolgáltatások legnagyobb exportőre a világon. Az importot tekintve sem sokkal marad el az USA részesedésétől.

1. ábra

**Az EU a világ legnagyobb kereskedelmi hatalma:
Nemzetközi áruforgalom (2006)**



■ Európai Unió	17,1%
■ Egyesült Államok	16 %
■ Kína	9,6 %
■ Japán	6,6 %
■ Más országok	50,6 %

Forrás: Eurostat

Forrás: http://europa.eu/pol/comm/overview_hu.htm

A közösség fő kereskedelmi partnerei az USA, Japán, Svájc, Kína, Norvégia, Oroszország, újonnan iparosodott távol-keleti államok, valamint a mediterrán medence országai. Tehát élénk kereskedelmi, és ennek elősegítése érdekében politikai-diplomáciai kapcsolatokat tart fenn és fejleszt szinte az egész világgal.

Jelentőségét és világgazdasági súlyát jól mutatja, hogy a fejlődő és átalakuló országok zöme kötött valamilyen kereskedelmi preferenciákat és pénzügyi támogatást magában foglaló kereskedelmi egyezményt az EU-val.

A tagállamok külső partnereikkel folytatott kereskedelmük lebonyolítására az integráció egyik nagy vívmányát, közös kereskedelem politikát alkalmaznak. Bevezetésének a szükségességét a Közösségek megalakulásának egyik fő célja, a vámunió létrehozása hívta életre. A vámunió lényege, hogy tagállamok közötti kereskedelemben eltörölték a vámokat, külső országokkal szemben pedig vámtarifa rendszert alkalmaznak.³

A közös kereskedelempolitika 1970-ben lépett hatályba, de bizonyos elemei a tagállamok különböző érvényben lévő kétoldalú kereskedelmi megállapodásai miatt csak 1975-től működtek. 1970-től kezdve a tagállamok kívülálló országokkal már nem köthettek kétoldalú kereskedelmi megállapodásokat, így a kereskedelempolitika teljes egészében közösségi kompetenciába került. A kereskedelempolitika sikerének fő záloga a közös eszközrendszer (pl: közös vámtarifák, dömpingeljárás) kialakítása volt.

Míg a Közösségek megalakulásakor a termékekben folytatott kereskedelem volt egyedül meghatározó, utóbbi 1-2 évtizedre a szolgáltatások kereskedelme is kiemelkedő jelentőségűvé nőtte ki magát. Az Unió külkereskedelmi forgalmának egynegyedét ma már a szolgáltatások teszik ki. A GDP és a foglalkoztatottak arányát tekintve a szolgáltatások jelentik ma már a gazdaság fő szektorát. A Szerződés korábbi 113. cikkét, mely eredetileg nem biztosított alapot a szolgáltatások külkereskedelmének közösségi működésére, az Amszterdami Szerződés, és később a Nizzai Szerződés is módosította, úgy hogy a cikk hatályát a szolgáltatások és szellemi tulajdon kereskedelmére is kiterjesztette (azonban nem minden szolgáltatást vontak az új 133 cikk hatálya alá).

Az Unió kiemelkedő szerepet játszik a közvetlen külföldi befektetések nyújtásában és fogadásában is. Már 1998-ban az EU-ból származott a világban megvalósított külföldi beruházások majdnem fele (48%-a), miközben EU fogadta a külföldi tőke egyötödét. Így EU a külföldi tőkeberuházások mintegy kétharmadában valamilyen módon érintett volt.

Világgazdasági szerepét és befolyását többek között az is növeli, hogy jócskán megelőzve versenytársait, a világ legnagyobb segélyezője. A fejlődő és átalakuló gazdaságú országokat támogató fejlesztési politikája révén évi átlagban az EU és tagállamai nyújtják

³ Az EK Szerződés IX. címe szól a közös kereskedelem politikáról (133. cikk)

a hivatalosan regisztrált fejlesztési segélyek majdnem felét, ami felülmúlja USA és Japán együttes arányát. A fejlesztési politika mind az EU költségvetésében (kilencvenes évek átlagában az összkiadások 6,5%) mind intézményein belül komoly hangsúlyt kap. A Bizottságban külön Főigazgatóság, a Parlamentben külön szaktanács foglalkozik a fejlesztési segélyekkel. A közösség által nyújtott segélyek több mint fele az egykori európai egyarmatokat magában foglaló Afrikának jut. (x ábra)

2. ábra



Forrás: http://europa.eu/pol/hum/overview_hu.htm

Mit hozhat a XXI. század?

A már említett pozitív eredmények ellenére az EU világgazdasággal való összefonódása, a világgazdaságtól való függése jelenleg erősödik, a konjunktúra jelentős mértékben függ az USA konjunktúrájától. Ezért az USA növekedése/recessziója a jövőben egyre inkább meghatározó lesz az EU fejlődésére nézve.

Az EU fejlődését belülről az integráció elmélyítése és kibővítése, valamint a belső fejlesztési erőforrások együttesen fogják meghatározni a jövőben. Az közösség azonban az integrációs törekvések ellenére sem mondható egységes gazdaságnak, a különbségek sokkal nagyobbak az EU-n belül mint az USA-ban. Összességében a gazdaság széttöredezettsége okozza a legnagyobb gondot az USA-val való versenyben. Az EU-cégek piaci ereje emiatt kisebb, mint az USA beli vagy a japán versenytársaké, túl kis-méretű és széttöredezett a tőkepiac, és emiatt viszonylag alacsony jövedelmezőség a jellemző.

Az is jellemző, hogy az EU-ban jobbra csak német cégeket találunk egyes piaci szegmensekben az élen. A hagyományos, és az új technológiákban is érezhető, hogy az

USA-nak a nagyobb tőkeereje, de nem csak ez jelent problémát. Az újdonságok bevezetésének lassúsága, a nehézkes engedélyezési eljárások, a munkaerő magas mellékköltségei valamint az, hogy az EU adózási rendszerei nem innovációbarátak, óriási hátrányt jelentenek a globális versenytársakkal szemben.⁴

A fentiekből következik, hogy Európa súlya csökkenő lesz a világ gazdaságban, legalábbis a század elején.⁵

Különösen erős és egyre erősebb lesz az USA fejlődésétől való függés, természetesen mind pozitív, mind negatív irányban. Az USA kereskedelempolitikája, tőkéjének nemzetközi áramlása és befolyása a nemzetközi pénzügyi rendszerre valamint a világ tőkepiacaira, döntő mértékben befolyásolják az EU fejlődését.

Jelenleg négy olyan kihívás áll a közösség előtt, amelynek teljesítése, vagy nem teljesítése különösen befolyásolhatja jövőnket: a globalizáció, az integráció, a regionalizmus és a nemzetállam gazdasági szerepének átalakulása azok a kihívások, amelyeknek meg kell felelni. Tekintettel arra, hogy a globális tényezők egyre nagyobb szerepet játszanak, a versenyképesség fő tényezőinek biztosításában az állam gazdaságpolitikája döntő szerepet kell, hogy játsszon, ezért a közösség, és ezzel az államok szerepe, felelőssége a fejlődés generálásában nem csökken, hanem növekszik. Ennek érdekében szükséges egy közös gazdaságpolitika, hogy Európa érdemi választ tudjon adni a XXI. század kihívásaira.

Az ezekre a kihívásokra adandó közösségi válaszok kidolgozása az EU intézményeinek lene feladatuk. Az intézmények szerepéről előljáróban csak annyit említenék meg, hogy a közös politikák megvalósításának fő letéteményese általában a Bizottság és a Tanács. A politikák mindennapi végrehajtását a Bizottság végzi; a fontosabb döntéseket a Tanács hozza, illetve felügyeli a Bizottság döntéseit.

A fentiekből is látható, hogy az EU-nak meg vannak a lehetőségei, hogy olyan gazdasági és politikai tömörüléssé váljon, amely felveszi a versenyt a világ jelentős gazdasági

⁴ Kőrösi István: Az Európai Unió világ gazdasági pozícióinak alakulása a 2000-2010-es évtizedben (http://www.vki.hu/korosi_vita2.shtml; Magyar Tudományos Akadémia Világ gazdasági Kutatóintézetének honlapja)

⁵ Az EU 1995-ben még a Föld népességének 5%-ával a világ GDP-jének 23%-át hozta létre, a világ exportból 19%-kal részesedett, nem számítva a tagországok egymás közötti kereskedelmét. A világ energiafogyasztásában 17% volt az aránya, a világ valutatartalékainak 32%-ával rendelkezett, pénzügyi helyzete szilárd volt. A jelenlegi tendencia szerint valamennyi említett részesedés csökken.

pólusaival, sőt, egyes esetekben túl is szárnyalja azt. A fejlődés folyamatát az alábbiak szerint szokás leírni:⁶

1. Szabadkereskedelmi övezet: a terület országain belül a külkereskedelem liberalizált, a kívülállókkal szemben azonban minden tagország külön nemzeti vámpolitikát folytat.

2. Vámunió: a terület országain belül a külkereskedelem liberalizált, de a kívülállókkal szemben már közös külső vámokat alkalmaznak és közös kereskedelem politikát folytatnak.

3. Közös piac: a vámuniónál annyiban több, hogy az áruk és szolgáltatások mozgásának szabadságán túl a termelési tényezők (tőke és munkaerő) áramlását is liberalizálják

4. Egységes (belső piac): a közös piacnak olyan továbbfejlesztett változata, ahol a vámokon és mennyiségi korlátozásokon túl, az áruk, a szolgáltatások, a tőke és munkaerő szabad áramlását akadályozó “nem vámjellegű” (fizikai, pénzügyi, technikai) korlátokat is felszámolják.

5. Gazdasági/Monetáris Unió: a közös piacon túl már a gazdaságpolitikák integrációját is megvalósítják, ami a nemzeti gazdaságpolitikák összehangolását, harmonizálását, végcélként pedig azok közösségi szintű egyesítését jelenti: a gazdasági unió fontos eleme a közös valuta. (A Gazdasági/Monetáris Uniórót részletesebben a 3.8 fejezetben írok.)

6. Politikai Unió: a kormányzat és törvényhozás fokozatos átvitele a közösségi szintre; e folyamat fontos eleme e közös külpolitika kialakítása és a bel- és igazságügyek közösségi szintre emelése.

A gazdasági-politikai unió a nemzetközi munkamegosztás egy bizonyos fejlettségét feltételezi, akkor jelenthet meg, amikor a termelési tényezők túllépnek az országhatárokon, így kölcsönös függés és egymásra utaltság alakul ki. A cél a hatalom, a mozgástér és az erőforrások bővítése, ezért mindenféleképpen szükség van egy Alap, illetve Reformszerződésre. Az elnevezés esetünkben mellékes, a tartalom elsődleges a formalitással szemben, a lényeg a közösség gazdasági-politikai fejlődésének, céljai elérésének támogatása a jog eszközeivel.

Lássuk tehát, hogyan fejlődött az Unió a jelenlegi szintre!

⁶ Horváth Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról, 2007, 34. o.

2. Az EU létrejötte és fejlődése, szervezetei és döntéshozatali rendszere

2.1 *Az európai integráció kezdeti lépései*

Manapság az európai integráció kezdetét 1945-re, a II. világháború befejezésére teszik. Ekkor a gazdaság romokban hevert, az emberek megtörttek, a korábbi politikai rendszerek hitelüket veszítették. A háborúnak nem voltak a hagyományos értelemben vett nyertesei és vesztesei. A közös problémák kezelése érdekében ekkor egy olyan föderáció megvalósítása kezdődött el, amelyben az európai nemzetek békében és harmóniában élhetnek egymással.

Bár a fordulópont az 1945-ben következett be, de az Egyesült Európa eszméjét sokkal korábbra tehetjük.

A kontinens szétagoltságát már számos hódító is szerette volna megtörni, gondoljunk csak a Habsburgokra, vagy akár Napóleonra. De az európai egység gondolata nem csak a katonai hódítókat, hanem a gondolkodókat is foglalkoztatta.

Az európai egység eszméjének az előfutárai között említhetjük Pierre Duboist, aki már 1305-ben egy hercegekből álló tanács felállítását javasolta, amelynek célja a béke megteremtése és a keresztény eszmék védelmezése lett volna. Maximilien de Béthune, Sully hercege az európai államok törökellenes szövetségét javasolta. Itt az európai hatalmak a felmerülő vitákat egy Főtanácsban, tárgyalások útján rendezték volna. Ez a terv vetette fel először az európai államok konföderációjának a gondolatát.

Henri Saint-Simon 1814-ben hozta nyilvánosságra az intézményes egységre vonatkozó tervét. Ebben egy közös európai uralkodó, kormány és parlament szerepelt. A cél egy egységes Európa, és ezáltal a béke megteremtése volt. Fontos megjegyezni, hogy az Európai Egyesült Államok fogalmát a szintén francia Victor Hugo használta először az 1849-es Párizsi Békekongresszuson.

A valóságban azonban nagy volt a szétagoltság és megosztottság, ami végül az I. világháború bekövetkeztéhez vezetett.

Az I. világháború lezárultával az európai államok súlyos gazdasági és politikai problémákkal küszködtek, ennek köszönhetően ebben az időszakban megnövekedett azon csoportosulások száma, amelyek az integrációban látták a szebb jövőt.

A társadalmi sokk, az új államok, új viszonyok közelebb kellett volna, hogy hozzák egymáshoz az európai nemzeteket, de ez csak részben történt meg.

Az integrációs törekvések közül leginkább a Pán-Európai Unió⁷ emelkedik ki, amelyet egy osztrák arisztokrata, gróf Richard Coudenhove-Kalergi alapított 1923-ban. Kalergi legfontosabb műve a Páneurópa című könyv volt, amelyben egy európai föderáció szükségessége mellett érvel. Ezzel páruzámosan meg kell jegyezni, hogy bár fő céljának a béke megőrzését tartotta, de megjelent egy "közös ellenség" is: a bolsevizmus, amelyet a béke ellenségének tartottak. Ebben az időszakban jelent meg először további problémaként az új határoknak köszönhetően a nemzeti kisebbségek helyzete. Figyelemre méltó, hogy ez az Unió már olyan, valóban előremutató célokat is zászlajára tűzött, mint a közigazgatási határok megszüntetése, valamint a személyek és áruk szabad áramlásának biztosítása.

A Pán-Európai Unió tiszteletbeli elnöki posztját 1927-ben Aristied Briand foglalta el. Ez a mérsékelt szocialista politikus 1909 és 1931 között többször volt Franciaország miniszterelnöke. Briand 1929-ben a Népszövetség szeptemberi ülésén egy olyan közösség tervezetét ismertette, amelynek keretein belül konföderáció létesülne az európai államok között. Az 1930. május 1-jén kibocsátott Briand Memorandum az integráció gondolatának első hivatalos formában megjelenő politikai megfogalmazása. E két aktusával Briand a gazdasági és politikai együttműködés együttes megvalósulását szorgalmazta. Briand Európai Uniója három szervezeti egységből épült volna fel: Az első az Európai értekezlet, melynek tagjait a tagországok delegálják, a második a Politikai Intézőbizottság, amely egy korlátozott számú tagból álló végrehajtó szerv és végül egy Titkárság. Az egész szervezet működését Népszövetséggel szorosan együttműködve képelték el. A koncepció már túlmutat egy európai egységen, itt a cél már maga az összetartozás volt, az európai gazdasági-politikai jólét elérése érdekében, folyamatosan működő, jól elkülönített intézményrendszer segítségével.

⁷ POZSONY PÉTER: A POLITIKAI UNIO c. szakdolgozat (2004) Budapesti Gazdasági Főiskola KÜLKERESKEDELMI FŐISKOLAI KAR KÜLGAZDASÁGI SZAK Nappali tagozat Európai üzleti tanulmányok szakirány, 8-10. oldal.

Sajnos ezek a tervek nem tudták megakadályozni a II. világháborút. A Népszövetség képtelen volt arra, hogy az európai államokat politikailag, gazdaságilag vagy kulturálisan közelebb hozza egymáshoz.

A Népszövetség a „Nagy háború” győzteseinek kezdeményezésére és részvételével jött létre azzal a céllal, hogy egykerüljék az újabb háborút. A szervezet a kollektív biztonság és a fegyverzetcsökkentés elvei mentén működött, az esetleges viták rendezésére azonban már egy állandó szervet: Állandó Nemzetközi Bíróságot hozott létre.

Működése azonban mégis kudarcnak bizonyult: az USA nem lépett be a szervezetbe, a veszteseket, semlegeseket eleinte kizárták, és már az első kihívás a bukását okozta.

Az I. világháborút lezáró békerendszer a konzerválta a nemzetek közötti ellentéteket, befelé fordulást idézett elő gazdaságilag és társadalmilag egyaránt. Ennek volt köszönhető, hogy Európa államai nem voltak képesek együttműködésre a nagy gazdasági világválság idején, az egyes kormányok egymást nem segítve, független intézkedéseket hoztak. A megoldatlan helyzet végül a politikai szélsőségek megerősödéséhez és tényéréséhez vezetett, aminek eredményét mindannyian ismerjük.

A világháború, és az annak végeztével bekövetkező változások azonban rádöbbsentették Európát arra, hogy a protekcionista gazdaságpolitikát alkalmazó, a saját érdekeket mindenekelőtt szem előtt tartó „nemzetállamok” kora leáldozott és eljött az integráció ideje.

2.2 A II. Világháború utáni helyzet és történelmi körülmények

A II. világháború óta eltelt időben a gazdasági-politikai integrációk számának növekedését és azok erősödését, világ gazdaságban és világpolitikában egyre inkább meghatározóvá válását figyelhetjük meg. Közvetlenül a háború utáni időkben ennek közvetlen okai a háborús károk miatti viták, a „világ” kettészakadása, és a gyarmati rendszerek felbomlása voltak. Előrelátó politikusoknak köszönhetően az integrációk kora már a háború alatt megkezdődött...

2.2.1 Az első fecskék

BENELUX-szerződés

A 20. század közepétől egyre szorosabbá vált Belgium, Hollandia és Luxemburg kapcsolata. A Benelux-szerződést a Belga Királyság, a Holland Királyság és a Luxemburgi Nagyhercegség 1947-ben kötötte meg. Ezt a szervezetet sokan az Európai Unió előfutárának tekintik.

A három ország még a háború során döntött a Benelux Unió majdani felállításáról, de a háború hátráltatta a terv részletes kidolgozását és véghezvitelét. Az emigrációs kormányok képviselői már 1944-ben Londonban vámszerződést írtak alá, de csak a második világháború után jött létre a gazdasági és vámunió. A szerződés 1948. január 1-jén lépett életbe, székhelye Brüsszel lett. NATO tagokká együtt váltak 1949-ben, az Európai Szén- és Acélközösség alapító tagjai voltak, majd 1958-ban szintén együtt csatlakoztak az Európai Gazdasági Közösséghez. Az 1958-as hágai szerződéssel már létrejött a Benelux Gazdasági Unió, amely garantálta az áruk, a tőke, a munkaerő és a szolgáltatások szabad áramlását a három tagállam között, ezen felül már 1960-ban egységes útlevelet vezettek be. Összességében számos előremutató példát nyújtottak az európai integráció számára.

Északi Tanács

Az 1952-ben alapított szervezet az észak-európai országok fóruma. Az államok parlamentjei küldötteket delegálnak a tanácsba, akik országuk érdekeit képviselik az éves találkozókra.

A tanács feladata a koordináció és a tagállamok államközi kapcsolatait érintő, nem kötelező érvényű ajánlások kidolgozása. A kormányoknak azonban tanács felé az ajánlások megvalósításával kapcsolatban jelentési kötelezettségük van. Az Északi Tanács szervei hasonlítanak a Montánunió szerveihez: Közgyűlés, az Elnökség és állandó bizottságok alkotják.

Az Északi Tanácson kívül - 1971 óta - létezik az Északi Miniszterek Tanácsa is. Ez az öt részes tagállam és a három autonóm terület együttműködését kormányzati szinten támogatja. A két intézmény közös titkárságot tart fenn Koppenhágában. Az Északi Miniszterek Tanácsában a tagállamok teljes, míg az autonóm területek társult tagsággal

bírnak. Az Északi Tanács mintegy harminc intézményt működtet a régióban a skandináv együttműködés keretében.

Európa Tanács⁸

A szervezetet 1949-ben alapította 10 nyugat-európai állam Londonban, Winston Churchill a Zürichi Egyetemen 1946-ban elmondott beszédében foglaltak megvalósítására: az Amerikai Egyesült Államok mintájára létrehozandó „Európai Egyesült Államok” megalakítására. Akkor ez tűnt a legjobb eszköznek arra, hogy egy, a II. világháborúhoz hasonló háború ismételt kirobbanása megakadályozható legyen. A szervezet keretében azonban ilyen szoros együttműködést nem sikerült kialakítani.

Az Európa Tanács regionális nemzetközi szervezetként alakult, és ma is működik. A tagság nyitva áll bármely európai állam előtt, amely elfogadja a jogállamiság intézményét és garantálja állampolgárai számára az alapvető szabadság- és emberi jogokat. Az Európa Tanács egy laza, kormányközi együttműködés keretében jött létre, és folytatja munkáját.

Az Európai Tanács azzal a hosszú távú céllal jött létre, hogy a tagok az egymás közti vitás kérdéseket tárgyalások segítségével rendezzék és az emberi jogok védelmét erősítsék. Ezen felül átmeneti, ám fontos szerepe volt a második világháború utáni újjáépítés lebonyolítása.

Az Európai Tanács számos számos szervvel rendelkezik, amelyek között a legfontosabb a Miniszterek Bizottsága, a Tanácskozó Gyűlés, a Főtitkárság, az Emberi Jogok Európai Bírósága, valamint az emberi jogok biztosa (ombudsman).

⁸ www.europatanacs.hu

2.2.2 Nagyhatalmi érdekek és szerepek; a vámunió

Európa talpraállításában elévülhetetlen szerepet játszott az USA (saját érdekeit szem előtt tartó) politikai, katonai majd gazdasági támogatása. Szerepét a rendezésben főként a kommunista félelem, és a gazdasági érdekek determinálták.

A Truman-doktrina alapján többek közt a Marshall – segéllyel támogatta az Integrációs törekvéseket.

1. sz. táblázat

Változó történelmi körülmények

I. Világháború után	II. Világháború után
Föderatív kezdeményezések	Integrációs kezdeményezések
USA: nem avatkozik be	USA: aktív szerepvállalás
Gazdasági növekedés: nincsen	Gazdasági növekedés: tartós
Erőtlen nemzetközi intézmények	Erős nemzetközi intézmények

A fenti táblázatból kitűnik, hogy az USA tanult a hibákból, és azt sikeresen alkalmazta a megváltozott történelmi körülmények között is. Hozzáállásán rendkívül sok múlt, ha visszatekintünk a korszakra, egy békés gazdasági fejlődés alapjai teremthetnek meg ekkor. A leromlott gazdaságokban megindult a kereskedelemfejlesztés, a háború előtti protekcionista gazdaságpolitika kereskedelemterelési gyakorlatával szemben.

Európában az NSZK már az 50-es évek kezdetén jelentős gazdasági fejlődést mutatott és politikai elfogadottságot vívott ki magának. Nagy-Britannia: régi gyarmatok, és a Brit Nemzetközösség büvkörében élt, szorosan nem kapcsolódott (akkor még nem is akart bekapcsolódni) az európai vérkeringésbe. Franciaország gazdasága fokozatosan lemaradt, Olaszország a követő politika híve volt, a BENELUX országokat kis- országok főbiája tartotta csapdában. Fontos megjegyezni, hogy Kelet-Európa ekkor már erőteljes szovjet hatás alatt állt.

A britek a gazdaság fejlesztésére szabadkereskedelmi társulás felállítását látták a legcélszerűbbnek, figyelembe véve történelmi helyzetüket (volt gyarmataikkal és az USA-val szorosabb volt a kapcsolatuk), és hagyományos különállásukat. A tervezett laza közösség nem veszélyesztette volna a britek hatalmi pozícióját. Ezzel együtt azonban a jól

fizető, tőkeerős nyugat-európai piacon is benn akar maradni, de nem kívánta feladni önállóságát a 3. országokkal való gazdasági kapcsolatai alakításában.

A franciák ezzel szemben vámunió kialakítását szorgalmazták, amelynek a történelmi háttér is kedvezett, mivel csökkent a francia-német ellentét. Franciaország Nagy-Britanniához hasonlóan szintén részt kívánt venni egy jól fizető, tőkeerős nyugat-európai piacon.

Végül, (amint a későbbiekben részletesebben be is mutatom) a Vámunió „győzött”. De miért is?

A vámunióban a magasabb vámok törlődnek, és alacsonyabb külső vám kerül kialakításra, ami olcsóbb belső kereskedelmet, és 3. gazdaságokkal szemben egységes feltételeket jelent. Fontos volt a minél nagyobb gazdasági terület, tekintettel arra, hogy a munkamegosztás növelése növeli a résztvevők versenyképességét. Továbbá lehetőség nyílt Transzeurópai Hálózatok kialakítására (beruházások!) a nagy kereskedelmi volumen miatt, és kedvező volt, hogy minél inkább hasonló gazdasági szerkezetű országok csatlakoztak. Ez rendkívül jó alapot biztosított a gazdasági növekedésnek.

2.3 Nyugat – európai országok közeledése

Ebben az alfejezetben azokat a terveket, elveket, fejlesztési irányokat ismertetem, amelyek nagyban befolyásolták a Közösségek megalakulását, későbbi működését, Alapszerződéseinek módosításait.

A Schuman-terv (1950)

Robert Schuman francia külügyminiszter nevéhez fűződik a legújabb kori európai föderáció alapjának is nevezett terv. A javallat megva az volt, hogy a teljes francia és német szén- és acélipari termelést helyezzék közös főhatóság felügyelete alá, és ez a szervezet legyen nyitott más európai államok csatlakozása előtt is.⁹

A terv egyik politikai vonatkozása a francia-német megbékélés volt. A franciák azonban féltek attól, hogy az NSZK gazdaságilag és katonailag újra meghatározó lehet Európában, ezért megoldásként az akkori politikai elit a gazdasági integráció kialakítását választotta.

⁹ Blahó András: Európai integrációs ismeretek, 2002, 72. o.

Az alapötlet Jean Monnet-től származott, amelynek lényege, hogy a minden háborús előkészület előfeltételeit: az energiakészleteket, valamint a vas- és acélipart közös ellenőrzés alá vonja. A terv másik, politikai vonatkozása, hogy megteremtette az európai föderáció kiindulópontját.

Németország, Olaszország és a Benelux-államok más-más okokból bár, kiálltak a számukra gazdasági és politikai szempontból is kedvező integráció mellett, egyedül Nagy-Britannia zárkózott el az együttműködéstől, mivel nem tudott azonosulni Európa föderális alapon történő újjászervezésével.

A terv megvalósulásaként Franciaország, Hollandia, Belgium, Luxemburg, az NSZK és Olaszország 1951. április 18-án aláírták az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó Párizsi szerződést, melynek tartamát 50 évben határozták meg.

A Pleven-terv (1950)

A békés fejlődés lehetőségét még az alapítás évében fegyveres konfliktus zavarta meg: 1950 júniusában kitört a koreai háború. Ez nagyban befolyásolta a nyugat-európai politikát. Az USA kérte NATO szövetségeseit, hogy nagyobb volumenben járuljanak hozzá a szervezet működtetéséhez, fejlesztéséhez egy esetleges szovjet - nyugat-európai háborúra való felkészülés jegyében. Az európai válasz elutasító volt, aminek köszönhetően az USA-nak nem maradt más választása, mint az, hogy felfegyverezzék az NSZK-t.¹⁰

Ez az elképzelés nagy vihart váltott ki Európában, különösen Franciaországban, ahol feléledtek a régi félelmek. De mivel az európai országok nem akartak nyíltan szembeszegülni az amerikai javaslattal, ezért egy kompromisszumos megoldást kerestek. Felvetődött az az ötlet, hogy európai hadsereget állítsanak fel. Ez az ötlet később Pleven-tervként híresült el a történelemben. Nevét René Pleven francia miniszterelnökről kapta, aki a tervet a francia parlament elé terjesztette.

A Pleven-terv célja egy ú.n. európai hadügyminiszter vezetése alatt álló európai hadsereg létrehozása volt. A javaslatból született az Európai Védelmi Közösség terve, amely igencsak megosztotta a közvéleményt. 1952. május 27-ére a hat állam képviselői Párizsban aláírták az alapokmányt és ezzel létrehozták a szervezetet, melynek alapító szerződését azonban még ratifikálniuk kellett a tagállamoknak.

¹⁰ Derek W. Urwin: A közös Európa: az európai integráció 1945-től napjainkig, szerk. Palánkai Tibor, Bp, 1998, Corvina, 63. o.

A katonai szervezet, tovább ment a Montánuniót létrehozó megállapodásnál, mert olasz nyomásra belekerült a 38. cikkely: „amely megköveteli a Közgyűléstől, hogy tanulmányozza, milyen módon lehetne különböző föderális intézményeket létrehozni, beleértve egy közvetlenül választott törvényhozó szervet is.”

Úgy tűnhet, hogy a szervezet szorosabb együttműködésre kényszerítette volna a tagállamokat és előlépést jelentett volna a politikai integrációban, de ez így nem teljesen igaz.

Nemzetek feletti végrehajtó szervének, a Biztosok Tanácsának lényegesen kevesebb hatalma lett volna a Miniszterek Tanácsában ülő nemzeti képviselők felett, mint a Főhatóságnak. Szemben a Montánunióval, itt úgy határozták meg a testület jogkörét, hogy adott esetben Nagy-Britannia is részt vehessen benne, ami nagyjából egyet jelentett a nemzetekfeletti elem felhívásával. Másrészt pedig ezt a szövetséget nem egyenlők társulásának szánták.

Bár a szerződést mind a hat tagállam aláírta, de még egyikük sem ratifikálta. Később az NSZK és a Benelux államok ezt bepótolták, de Franciaország mégsem fogadta el a szerződést. Ez nem csak az Európai Védelmi Közösség, hanem az Európai Politikai Együttműködés végét is jelentette.

A baj az volt, hogy a politikai integráció elkötelezettjei túl nagy lépést akartak megtenni, de Európa erre még nem készült fel. Hiba volt a végső célt, a politikai uniót rögtön politikai oldalról megvalósítani. Európának először a gazdasági integráció sikereire volt szüksége ahhoz, hogy továbbmerészkedjen a politikai integráció ösvényén.

A Nyugat-Európai Unió (1954)

Az Európai Védelmi Közösség és az Európai Politikai Közösség kudarca súlyos csapást mért a politikai integrációra. Az Egyesült Államok továbbra is szorgalmazta az NSZK felfegyverkezését. Kellott tehát találni egy újabb megoldást, amit mindenki elfogad. A megoldást végül – angol kezdeményezésre – az 1954. október 23-án aláírt Párizsi Szerződések jelentették, ezzel létrejött a Nyugat-Európai Unió (NYEU).

A NYEU sem akkor, sem később nem vált önálló nyugat-európai véderővé vagy katonai szöveteggé, különösebb eredményt nem ért el, és az integrációban sem játszott fontos szerepet.

A Bonni Nyilatkozat (1961)

De Gaulle 1959-ben javasolta, hogy a külügyminiszterek rendszeresen találkozzanak. Ezt a Hatok el is fogadták. De Gaulle-nak köszönhetően jött létre a Hatok első csúcstalálkozója, amelyet Párizsban tartottak 1961 februárjában.¹¹

Ekkor három különböző álláspont kristályosodott ki. Az egyik az európai integráció minél gyorsabb fejlesztését javasolta. Ehhez három konkrét javaslatot is megfogalmaztak: 1. hozzanak létre egy egységes európai végrehajtó szervet, 2. közvetlenül válasszák az Európai Parlamenti képviselőket és 3. létesítsenek egy Európai Egyetemet. A másik álláspontot Hollandia képviselte, aki szerint csak Nagy-Britanniával együtt képzelhető el az integráció továbbfejlesztése. A harmadik álláspont a franciáké volt, akik a “Államok Európája” koncepciót támogatták.

Davignon-jelentés (1970)

1969 decemberében a hágai csúcsertekezlet zárónyilatkozatában a Hatok kifejezték elkötelezettségüket a politikai integráció iránt, amely lehetővé teszi, hogy Európa szerepet játsszon a nemzetközi enyhülésben és az erőegyensúly fenntartásában. Ezután megbízták a külügyminisztereket, hogy vizsgálják meg a politikai egység megvalósítása terén való előrehaladás lehetőségeit.

A vizsgálattal és a javaslatok elkészítésével a belga külügyminisztérium egyik vezető munkatársát, Étienne Davignont bízták meg.

A jelentés koncepciója az volt, hogy olyan téren kezdődjön meg a politikai együttműködés, ahol a tagállamok érdekei már most is egybeesnek. Az 1970-es Davignon-jelentés ezért arra tett utalást, hogy külpolitikai téren kellene az első konkrét lépéseket megtenni, amit azért volt fontos kihangsúlyozni, hogy a világ lássa: Nyugat-Európa érdekei nem mindig esnek egybe az Egyesült Államokéval.

A jelentésben felvázoltak egy információs és konzultációs eljárást a tagállamok között külpolitikai terén, azzal a céllal, hogy a különböző álláspontokat összehangolják és esetenként közös akciók létrehozásáról döntsenek. Ezért javasolták a külügyminiszterek rendszeres konzultációját.

¹¹ J. Nagy László: Az európai integráció politikai története, Maxim Könyvkiadó-Szeged, 59. o.

A külpolitika képviselőinek javasolt találkozóit 1970-től váltak rendszeressé és az Európai Politikai Együtműködés elnevezést kapta.

A Tindemans-jelentés (1976)

Az 1973-as arab-izraeli háború ráébresztette a tagállamokat a politikai együtműködés fontosságára. Az 1974-es Párizsi csúcstalálkozón ezért arról döntöttek, hogy rendszeresítik a csúcstalálkozókat és az Európai Parlamentbe általános választások útján jelölik a képviselőket. Erről azonban továbbra is nagy vita folyt, míg végül a Tanács 1975-ben és 76-ban megerősítette a korábbi 74-es döntést és 1978-ra tűzték ki az első választás időpontját (megjegyzendő, hogy végül erre csak 1979-ben került sor)

Felkérték Tindemans belga miniszterelnököt, hogy készítsen jelentést a Közösség jelenlegi helyzetéről. Tindemans 1976-ban tette közzé jelentését. A tanulmány szerint a közös külpolitikának lennének olyan területei, amelyek közös álláspont kialakítását igénylik.

Spinelli és az Európai Unió Szerződéstervezete (1984)

Az Európai Parlament képviselőinek egy csoportja Altiero Spinelli vezetésével átfogó vizsgálatot kezdeményezett az Európai Közösséggel kapcsolatban. Koncepciójuk az volt, hogy a Tanács szerepét tovább kell csökkenteni és ezzel egyidejűleg a Parlament szerepét növelni. Tovább akarták növelni a Közösség szupranacionális szerepét. Vizsgálatuk eredményét az Európai Unió Szerződéstervezetében foglalták össze, melyet 1984-ben a Parlament nagy többséggel jóvá is hagyott. A nemzeti kormányok nem fogadták el a kezdeményezést, azonban nem volt teljesen hiábavaló a vizsgálódás, mivel a szerződéstervezet nyilvánvalóvá tette, hogy a jövőben milyen alternatívák között lehet majd választani. Ezen kívül mindenki megerősödött az a benyomás, hogy a Közösség szellemét a Parlament tartja életben.

1985. A Dooge-bizottság-jelentései

Az 1984-es fontainebeau-i csúcsértekezleten az Európai Tanács két bizottság felállítását javasolta. Az egyik a Polgárok Európájáért Bizottság, melyet azzal bíztak meg, hogy vizsgálja meg az európai identitás kérdését. A másik bizottság feladata pedig az európai együtműködés javításának ösztönzése volt. A bizottságot az ír James Dooge vezette. A

Dooge-bizottság elsődleges célja az volt, hogy feltárják a kormányok álláspontjait és megvizsgálják, ezek mennyire összeegyeztethetők. Ezután pedig megoldási lehetőségeket javasoltak.

Célul tűzték ki, hogy a Közösséget egy politikai egységbe kovácsolják. Négy reformjavaslattal álltak elő: meg kell erősíteni a Bizottság és a Parlament szerepét; a Bizottságnak országonként csak egy tagja legyen; a Parlament kapjon nagyobb döntési jogkört; egyszerűsíteni kell a Tanács döntéshozatali eljárását és ne foglalkozzanak a mindennapi problémákkal, hanem a külügyi és diplomáciai kérdésekre összpontosítsanak. Mindenki meglepetésére a reformcsomagot elfogadták!

Az Egységes Európai Okmány (1986)

Az Európai Tanács 1985. decemberében a luxemburgi ülésen elfogadta azt a dokumentumot, amelyet Európai Egységes Okmánynak neveztek el. Azért kapta ezt az elnevezést, mert az összes eddig alapító szerződést és reformjukat magában foglalta.

Az Okmány három fő területet fedett le: az egységes piacot, az Európai Politikai Közösséget és az intézményi reformot. A szerződés preambulumban kifejezték az Európai Unió megteremtésére irányuló szándékukat.

Az okmány legnagyobb érdeme, hogy a tagállamok bizonyították elkötelezettségüket egy egységes Európa megteremtése iránt.

2.4 Az Európai Unió intézményei

Az Európai Unió intézményei alapításuk óta számos változáson mentek keresztül. A közösség négy fő intézménye az Európai Unió Tanácsa, az Európai Parlament, az Európai Bíróság és az Európai Bizottság. Mindegyiknek külön elnöke, külön szerepe és külön felelőssége van.

Az EU-nak nincs fővárosa, intézményei több nyugat-európai város között vannak elosztva:

Az Európai Bizottságnak és az Európai Unió Tanácsának Brüsszel a székhelye, és itt kerül sor az Európai Parlament bizottsági üléseire is. Brüsszelben tartják az Európai Tanács csúcsértekezleteit is. A fent említettek alapján Brüsszelt tekintik az EU de facto központjának.

Strasbourg az Európai Parlament székhelye, itt kerül sor az évi 12 plenáris ülésre. Ez az otthona Európa olyan intézményeinek is, mint az Európa Tanács és az Emberi Jogok Európai Bírósága, amelyekkel az EU együttműködik.

Ezen kívül fontos még Luxemburg városa, ahol az Európai Bíróság és az Európai Parlament titkársága, valamint az Európai Befektetési Bank található, míg az Európai Központi Bank Frankfurti székhellyel működik.

2.4.1 A kezdetek

Az Eurpai Szén és Acélközösség (ESZAK) célja az volt, hogy a tagállamok megszüntessék az import- és exportvámokat, a mennyiségi korlátozásokat, kialakítsák az árak, fuvardíjak, szállítási feltételek különböző rendszabályait, valamint szabályozzák a vas, vasérc, ócskavas, szén kereskedelmét.

ESZAK intézményrendszere már tartalmazott szupranacionális elemeket. A Főhatóság volt a „közösségi érdekek őre”, a Tanács a szakminiszterekből, a Közgyűlés a tagállami delegáltakból állt. Felállításra került továbbá az ESZAK bírósága is. Ezek az intézmények később közössé válltak az EGK és az Euratom intézményeivel, így az Európai Közösségek intézményei lettek.

A fenti célok megvalósítása céljából alakította meg 6 nyugat-európai ország az ötvenes években a három Közösséget, a mai Európai Unió elődszervezeteit. A tagállamok (az alapító szerződések többszöri módosítása során) a három Közösség intézményeit összevonták, és az Európai Közösségek (EK) elnevezést használták. Központi célként a tagállamok vámunió és közös piac létrehozását jelölték meg.

Fontos megjegyezni, hogy bár az EK-ban létrejöttek a hatalmi ágak és azok szétválasztása is megvalósult, mégsem beszélhetünk Európai Egyesül Államokról nemzetközi jogi tekintetben. A közösségek összegezve nem szupranacionálisak, de nem is kormányköziek, a fő mozgatórugó a szubszidiaritás¹².

¹² A szubszidiaritás elve alapján minden döntést a lehető legalacsonyabb szinten kell meghozni. Ennek köszönhetően csak akkor kerül sor közösségi szabályozásra, ha az adott kérdés tagállami, vagy alacsonyabb szinten nem szabályozható elégséges mértékben.

2.4.2 Az Európai Bizottság (EB)

(korábbi ESZAK Főhatóság) a közösségi érdekek őre, a szervezet mindennapi munkáját végző, és a közösséget képviselő intézmény. Fő tevékenysége a döntések előkészítése, a javaslattevés, de ellát döntéshozó, végrehajtó feladatokat is ellenőrző, képviseleti és kivételes esetekben.

Jelenleg tagállamonként egy-egy tagja (27 biztos) van. Felügyeletük alatt közel 20.000 tisztviselő dolgozik. A Bizottság elnökét és tagjait a tagállamok az Európai Parlament egyetértésével jelölik ki 5 éves hivatali időszakra. A testület nem közvetlenül a tagállamok, hanem az Unió egészének érdekei alapján cselekszik.

A Bizottság fő feladata mindig is a Közösségi érdekképviselés volt.

Már az ESZAK Főhatósága is nemzetek feletti jelleggel működött. 1958-ban létrejött az EGK Bizottsága is. Az 1967-es Egyesítő Szerződés összevonta a 3 szervezet az addig külön-külön működő hasonló feladatkörű intézményeit (jelen esetben): az ESZAK Főhatóságát, az EGK Bizottságát és az EURATOM Bizottságát, és létrehozta az Európai Közösségek Bizottságát. A bizottság egyre több feladatot kapott, amelyhez széles szakmai tudással rendelkező apparátusra volt szüksége. Jelenleg a biztosok munkáját 36 Főigazgatóságban (Directorate Generals), az alattuk elhelyezkedő igazgatóságokban, (Directorates), egységekben (Units) és szekciókban (Sections) dolgozó tisztviselők segítik.

A Bizottság meghatározó feladatai többek közt a végrehajtás, képviselés a hagyományos diplomáciai eszközökkel, a Közösség képviselése nemzetközi tárgyalásokon, és a költségvetés elkészítése. A bizottság továbbá a Szerződések őre; a Közösség lelke. Összefoglalva tehát komoly kezdeményező szerepköre, adminisztratív funkciói, reprezentációs feladatai, normatív funkciói vannak. Brüsszelben székel, nemzetek feletti szinten képviseli a közösséget. Önállóan tárgyal és köt szerződéseket.

A Bizottság valóban egy szupranacionális intézmény, felépítése a nemzeti kormányokéhoz hasonló, azonban mégsem nevezhető az EU kormányának, mivel szerepe korlátozott. A nemzeti kormányokkal való összevetés továbbá azért is sántít, mert a Bizottság számos funkcióval bír, nemcsak végrehajtó jellegű feladatai vannak. A feladatai sokrétűségéhez képest a Bizottság demokratikus legitimitása a három fő szerv közül a leggyengébb: a beiktatásuk után a biztosok semmilyen személyes felelősséggel nem

bírnak, a Bizottság csak kollektíve mondható le a Parlament által és az Elnöknek sincs joga leváltani a rosszul teljesítő biztosokat, sőt még kinevezésükbe se szólhat bele, csak reménykedhet, hogy a tagállamok olyan biztosokat fognak delegálni, akikkel együtt tud majd dolgozni.

Egyes vélemények szerint a Bizottság hatáskörét és erejét növelni lenne szükséges a közösség hatékonyabb működésének elősegítése érdekében. A közelmúltban történtek arra kísérletek, hogy az Elnök szerepének megerősítésével növeljék a Bizottság hatékonyságát, az Amszterdami Szerződés például leszögezte, hogy a testület az Elnök politikai irányítása alatt tevékenykedik, de ehhez jogszabályi támaszokat nem rendelt.

Jelenleg az egyes országok képviselte a delegált tagokon keresztül valósul meg, az egy biztos-egy ország elve alapján. A biztosok számának csökkentése és a főigazgatóságok új rendszerének kialakítása elkerülhetetlen. A Bizottság elnökére a tagállamok egymással egyetértésben tesznek javaslatot, miután kikérték a Parlament véleményét. A Tanács az Európai Parlamenttel együtt dönt a Bizottság beiktatásáról, miután kialakult a biztosok végleges névsora.

A Bizottság tagjai nem saját kormányukat képviselik, hanem az integrációt és a közösségi érdekeket, és az adott terület szakértőiként tevékenykednek.

2.4.3 Az Európai Unió Tanácsa (ET)

(korábban is Tanács néven szerepelt) az EU csúcsszerve, a tagállamok érdekeinek megjelenítője, az EU fő döntéshozó szerve. A egyeztető fórum, amely önállóan vagy az Európai Parlamenttel együtt hoz döntéseket. Az üléseken a tagállamok képviselői vesznek részt, azaz az állam- és kormányfőinek testülete. További tagok az EB elnöke és a biztosok. Miniszterek Tanácsaként is működik, összetétele témakörök szerint alakul, azaz megkülönböztetik aszerint, hogy mely miniszterek találkozájáról van szó (pl. Általános Ügyek Tanácsa, Monetáris Bizottság, Belső piaci Bizottság) Itt változó rendszerességgel találkoznak a tagállamok szakminiszterei. Szerepük, súlyuk eltérő. Miniszterek Tanácsának az Unió elsődleges döntéshozó szervét nevezzük, amely mindig az adott ügyben érintett tagállamok minisztereiből áll, akiket a Bizottság képviselői segítenek. Jogilag ugyan egyetlen intézményről van szó, de gyakorlatilag minden témában eltérően üléseznek, a döntéshozatali testületeket a közös néven és eljárási szabályzatokon kívül semmi nem köti össze. Köztük elméletileg nincsen hierarchia, de az ülések sűrűségéből

következően a két legfontosabb tanácsi formáció a tagállamok külügyminisztereiből álló Általános Ügyek Tanácsa és a gazdasági kérdéseben dönteni hivatott Ecofin.

Az Európai Tanács elnöksége egy funkció, amelyet félévente, a tagállamok hivatalos elnevezésein alapuló ABC-sorrendben tölt be egy-egy tagállam. Az elnökségi feladatok elsősorban szervezési és koordinatív jellegűek. Fontos értékmérője tevékenységének, hogy milyen eredményeket sikerült ezen idő alatt elérni. Ez a rendszer azonban változtatásokra szorul, mert 27 tag esetén túl sok idő telne el, amíg egy állam újra betöltheti az elnöki posztot, a rövidebb elnökségi ciklus pedig már nem lenne elegendő a konkrét kérdések alapos áttárgyalásához és megfelelő válaszok születéséhez. Egy másik szempont, hogy az újonnan bekerülő, szegényebb keleti tagok nem biztos, hogy sikeresen el tudják látni a hatalmas szervezési feladatokkal járó soros elnöki megbízatást.

Az ET a tagállamok közötti kompromisszumok megkötésének fő színtere, évente általában 2 rendes és 1-3 rendkívüli ülést tart, kizárólag nagy horderejű, stratégiai kérdésekben dönt. Feladatai közé tartozik a politikai és gazdaságpolitikai irányelvek meghatározása.

A Tanács tagjainak különböző szavazati súlyuk van, a képviselt ország demográfiai nagyságának megfelelően és a többségi döntéshozatalra való áttérés szükségessé teszi a Tanácsi szavazatok újrásúlyozását, hogy minél kevésbé érvényesülhessen a kisebb államok nagyobbak általi leszavazása, egy többségi döntés valóban az Unió demográfiai többségét képviselje. A hatékonyság veszélyeztetője a miniszterek túlterheltsége. Ez főleg a fent említett két fontos tanácsi formáció esetén okozhat gondot. A belpolitikai kötelezettségek mellett nincs idő a közösségi ügyekre, ezért figyelhető meg, hogy a külügyminiszterek helyett gyakran azok helyettesei vesznek részt a tárgyalásokon.

Fontos probléma a zárt ajtók mögötti ülésezés gyakorlata is. Az állampolgárok jogosan érzik úgy, hogy ki vannak zárva az őket érintő fontos döntések meghozatalából, azonban a másik oldalon ott van a veszélye, hogy a nyílttá váló kompromisszumkeresés során megmerevedhetnek az álláspontok, mert egy-két államférfinak fontosabb a saját választóinak megnyerése, mintsem a mindenki számára felvállalható egyezség elérése.

Az EGK állam- és kormányfőinek első találkozóját 1961. február 10-én tartották (Fouchet-bizottság), ám az első hivatalos találkozóig 1974-ig kellett várni, ekkor tartották

a Párizsi Csúcsot. Az Európai Tanács plenáris üléseken és ún. „kandalló melletti beszélgetéseken” végzi munkáját.

A Tanács munkáját az állandó küldöttek (COREPER II – I), munkacsoportok, valamint a Főtitkárság segíti. Székhelye Brüsszel, főtitkársága működik Brüsszelben és Luxemburgban is.

A Tanács napirendjét az Elnökség és a Főtitkárság dönti el előre. A munka megalapozását a munkacsoportok és a COREPER végzi.

A napirendi pontokat az alábbiak szerint csoportosíthatjuk:

ún. A pontok: miniszterek formális jóváhagyása

ún. B pontok: érdemi vita kell

Ún. ál-B pontok: nemzeti álláspont demonstrálás, általában belpolitikai okokból.

A Tanáccsal kapcsolatban legcsakrabban az merül fel problémaként, hogy túl kormányközi, amivel a Közösségi érdekek háttérbe szorulnak. További gondokat okoz, hogy jelentős a demokrácia deficit, valamint, hogy egyre több konkrét döntés szükséges, amiben nehéz konszenzusra jutni.

2.4.4 Az Európai Parlament (EP)

az Unió állampolgárainak képviselője. Az EU állampolgárai által 5 évente választott képviselő-testület, amelynek tagjai az Unió polgárainak megbízásából, az ő érdekeik alapján, nemzetközi pártfrakciókba csoportosulva látják el munkájukat. Az évek során a tagállamok a Parlamentet egyre több hatáskörrel ruházták fel. Az EP ma már a közösségi döntéshozatal nagy részében a Tanáccsal együtt hoz döntéseket, alkot jogszabályokat, és a Tanáccsal közösen fogadja el az EU költségvetését. A Parlament hagyja jóvá az Európai Bizottság kinevezését is, és felügyeli a testület munkáját. A parlamenti munka Plenáris üléseken zajlik az elnök vezetésével.

Az EP az ESZAK Közgyűléséből alakult, 1962 óta szerepel parlament néven. Alkotmányjogi értelemben véve nem igazi parlament, bár tagjait 1979 óta közvetlenül választják. Korábban a tagokat a Nemzeti Parlamentek delegálták.

Eleinte csak véleményalkotó szerepe volt, 1970-ben kapott költségvetés jóváhagyó szerepet. Társjogalkotóvá az 1987, 92 és 97-es Alapszerződés módosítások során vált. Tehát 1987-től, azaz az egységes piac megvalósulása óta van szerepe a jogalkotásban. Amsterdam óta társdöntéshozó, sőt bizonyos esetekben megvétőzhatja a döntést (pl csatlakozási szerződés, társulási megállapodás esetében).

A Parlamentnek ezen felül számos joga van: önigazgatási jogán belül házszabályt alkothat, normatív jogán pedig politikai ellenőrző hatáskörét és szerepét értjük. Ezen felül a jogérvényesülés biztonságára is nagy hangsúlyt fektet, ami az Európai Ombudsman tevékenységét foglalja magában.

AZ EP ugyanúgy működik, mint egy nemzeti parlament, a képviselők politikai frakciókba tömörülnek. Két vezető testülete van. Az első az Elnökök Konferenciája (az elnök és a politikai vezetők részvételével), ahol a fő feladatot a politikai jellegű kérdések, a napirend, és a nemzeti parlamentekkel való kapcsolattartás jelentik.

A második a Bűró, amelyet a parlament elnöke és a 14 alelnök alkot, ők napirendi ügyekben, szervezési kérdésekben döntenek. Az intézmény Strassburg székhellyel működik, plenáris üléseket évente 12-szer tartanak. Nem csak Strassburgban, hanem Brüsszelben is üléseznek bizottságok, albizottságok, Főtitkársága Luxemburgban székel. Az Elnököt 2,5 évre választják, feladata az elnöklés, a külső képviselet, a költségvetés és más jogszabályalkalírása.

A közösség történelme során folyamatos hatalmi harc zajlott a 3 fő intézmény között. Jelenleg az EP a Bizottság kontrollja alatt működik, és viszonylagos egyensúlyban van a Tanáccsal.

Tekintettel arra, hogy közvetlenül választott, az Unió 3 legfontosabb szerve közül a legnagyobb legitimitással rendelkezik. Az Európai Parlament döntéshozó jogosítványai ma még nem érik el a Tanács szintjét, de ez az együttdöntési eljárás fokozatos kiterjesztésével egyre fontosabb szerepet kap. Ezen kívül ellenőrzési jogkörei is egyre nőnek, mind a Tanács, mind a Bizottság irányába. Reprezentativitása azonban kétséges, mert minél kisebb egy tagállam, annál kevesebb embert képvisel egy parlamenti képviselője.

Probléma még, hogy nincs egységes európai választási rendszer, ennek hiányában pedig komoly eltérések vannak egyes tagállamok szavazati rendszerei között. Ennek is köszönhető, hogy az Európai Parlamenti választások a tagállamokban a nemzeti választások újrajátszásai, ahol nem összeurópai problémákról és ezek különböző megoldási alternatíváiról vitatkoznak a politikusok, hanem belpolitikai kérdések vannak középpontjában.

Ezt súlyosbítja az a helyzet, hogy még nem alakult ki valódi európai pártrendszer, a nemzeti pártok hiába tömörülnek pártszövetségekbe, mégis saját nemzeti érdekeiket tartják előrébbvalónak. Emiatt gyakori az Európai Parlamentben az azonos frakción belüli szétszavazás. Fontos továbbá megjegyezni, hogy az EP képviselők legtöbbször nem valódi európeák, számosan közülük otthon levitézlett politikusok akik innen szeretnének nyugdíjba menni vagy visszajutni hazájuk törvényhozásába.

A fent felsoroltak jelentősen hozzájárulnak ahhoz, hogy a választásokon résztvevők aránya folyamatosan romlik.

2.4.5 Európai Ombudsman

a közösségi ombudsman. Feladata, hogy kivizsgálja a közösségi intézmények tevékenységével kapcsolatban benyújtott állampolgári panaszokat. Hozzá fordulhatnak polgárok, államok, ha az EU intézményeivel kapcsolatosan van problémájuk. Az Ombudsman azonban csak akkor intézkedhet, ha a hozzá forduló a problémát az adott intézménnyel már próbálta rendezni.

Problémák lehetnek többek közt a hatalommal való visszaélés, késedelem, méltánytalan bánásmód, információ megtagadása. Az Ombudsman kormányok, bíróságok érdekében nem járhat el, ő dönti el, hogy illetékes-e az ügyben, az ügyet felülvizsgálja, majd a bírósághoz küldi.

2.4.6 Európai Közösségek Bírósága

a közösségi jog őre, az EU legfőbb bírói fóruma Mint független testület, biztosítja a közösségi jog egységes alkalmazását, azaz a közösségi jog őre és a szerződések értelmezője.

Feladata a közösségi intézkedések és intézmények, illetve a közösségi jog betartásának felügyelete, valamint a közösségi jog értelmezése. Dönt minden olyan ügyben, amely a különböző szinteken jelenik meg (pl. tagállamok közötti vita, tagállamok-közösségek vitája, tagállamok-jogalanyainak vitája, jogalanyok-közösség vitája). Fontos feladata még a nemzetközi egyezmények, szerződések véleményezése, annak érdekében, hogy azok ne ütközzenek a közösségi jogalannal.

Az Európai Bíróság célja annak biztosítása, hogy az európai jog független és egységes(en alkalmazott) legyen a tagállamokban. Az európai jog a nemzeti jogok felett áll. A közösségi jogi rendszer védelmet igényel, amit az Európai Bíróság biztosít.

A Bíróság székhelye Luxemburgban van, hatásköre a tagállamokon kívül kiterjed Izlandra, Lichtensteinre és Norvégiára is (azaz az EGT tagjaira). Tagjait a tagállamok jelölik, 1-1 főt országonként.

Felépítés:

- ✂ Európai Bíróság
- ✂ Elsőfokú Bíróság
- ✂ Főügyészség

A Bíróság nyelve a francia, de az utóbbi időben a bizonyítékok esetében elfogadnak más európai nyelven beterjesztett dokumentumokat is. Joggyakorlata szupranacionális irányba mutat.

A bíróság tagjait a Miniszterek Tanácsa nevezi ki, megbízatásuk 6 évre szól. 3 évente a bírák felét lecserélik. 3-5 tagú üléseken dönt az elé kerülő ügyekben, mindig tanácsban jár el, döntéseit egyszerű vagy többségi szavazással hozza meg.

Az elsőfokú bíróság 1989-től működik. Bizotsági jellegű témákkal foglalkozik, mint például mezőgazdasági, munkaügyi problémák, versenyszabályozás. Az ítélettel szemben fellebbezni lehet az Európai Bírósághoz.

Ügyészek segítik a bíróság munkáját, főügyési hivatal feladata a bírói döntések előkészítése.

A Bírósággal, annak működésével és hatásaival a közösségre a 4. fejezetben foglalkozom.

2.4.7 Európai Számvevőszék

a közösségi költségvetés őre. A testület független szervként működik, és azt ellenőrzi, hogy az Európai Unió a költségvetési szabályoknak és a kitűzött céloknak megfelelően, azaz az adófizetők érdekében költi-e el a rábízott pénzt.

1977 óta működik, Luxemburg székhellyel ellenőrzi a költségvetést, a pénzköltést és a pénzbegyűjtést, ezen kívül tanácsadói szerepet is ellát.

Ellenőrzi mindazokat a szervezeteket, legyen az EU-s, vagy tagállami, amely közösségi támogatást kap.

Tagjait a Miniszterek Tanácsa nevezi ki. Kormányok nem befolyásolhatják hogy ki legyen tag vagy elnök. Az Elnököt 3 évre választják. Feladatai: a közösségi bevételek és kiadások jog-, és szabályszerűségének ellenőrzése; a pénzügyi igazgatás hatékonyságának segítése. Rendszeres célhoz kötött vizsgálatokat folytat, amelyek a tagállamokra is kiterjednek.

2.4.8 Gazdasági és Szociális Bizottság

Brüsszeli székhellyel működő érdekvédelmi szerv, amely a munkaadókat, a munkavállalókat és egyéb érdekcsoportokat tömörít, és tanácsadó szerepet tölt be az EU különböző döntéseiben.

Működésének célja, hogy az EU döntéshozó szervei megismerjék, döntéseiknél figyelembe vehessék a különböző gazdasági és társadalmi érdekcsoportok, civil szervezetek véleményét.

2.4.9 Európai Központi Bank (ECB)

az EU jegybankja. A pénzügyi unió és az euró működtetésének felelőse. Feladata az euró stabilitásának megőrzése, azaz az infláció megakadályozása. Az Európai Központi Bank a

tagállamok kormányaitól és az Unió szerveitől független intézmény. A tagállamok nemzeti bankjai iránymutatásai és utasításai alapján végzik tevékenységüket. Az ECB legfőbb szervében, a Kormányzótanácsban ugyanakkor a pénzügyi unióban résztvevő tagállamok jegybankjainak elnökei hozzák a legfőbb döntéseket.

2.4.10 Európai Beruházási Bank (EIB)

az EU fejlesztési bankja. A tagállamai által összeadott, 100 milliárd euró alaptőkéjű bank, kölcsönöket nyújt az EU gazdaságpolitikájának céljaival összhangban álló beruházásokhoz. 1958-tól működik, a Római szerződés hozta létre. Kevésbé fejlett régiók, országok segítségét célozza. Kölcsönöket folyósít, garanciákat nyújt, pénzügyi csomagokat állít össze, kötvényeket bocsát ki. Önálló jogi személyként működik, részvénytársasági formában. Székhelye Luxemburg.

2.4.11 Régiók Bizottsága

az önkormányzatok fóruma. Az EU, helyi és regionális önkormányzatokat képviselő tanácsadó szerve. Feladata, hogy a helyi és regionális szervek véleményét a rájuk is vonatkozó döntések meghozatala előtt megismerhessék az EU döntéshozó intézményei. Székhelye Brüsszel, 1993 novemberében alakult meg. Az EU fő döntéshozatali alapja, a szubszidiaritás kapcsán fontos a működése. Célja a legideálisabb döntéshozatal elősegítése azzal, hogy a tagállamok tartományai számára lehetőséget ad a részvételre.

2.4.12 Konvent

jogi értelemben már nem működik. Alkotmányozó testületként jött létre 2001-ben. Alapvető célja európai alkotmány megfogalmazása volt.

A Konventet, annak működését és eredményeit az 5. fejezetben mutatom be.

2.5 Döntéshozatal az Európai Unióban és a transzparencia kérdése

Az Európai Unióban sajátos döntéshozatali mechanizmus fejlődött ki. Ez röviden azt jelenti, hogy a kompromisszumok eredményeként többször átalakított közösségi

döntéshozatal egy összetett és a kívülálló számára nehezen átlátható rendszerként működik.

A közösségi döntéshozatalt emiatt minden oldalról sok kritika éri. A döntéshozatal bonyolultsága annak köszönhető, hogy az Unióban nem csak a Tanácsban képviselt tagállamok érdekeit kell összehangolni, hanem a döntéseknek tükrözniük kell a közösségi érdekeket, és figyelembe kell venniük az állampolgári érdekeket is; miközben más közösségi intézmények és lobbycsoportok is megpróbálják befolyásolni a döntéseket. A döntéshozatal kezdetben a Bizottság és a Tanács együttműködésére korlátozódott. A Parlament azonban egyre több jogot harcolt ki magának a döntéshozatalban való közvetlen részvételre.

A Parlament bevonásának mértéke szerint - annak ellenére, hogy az Amszterdami és a Nizzai szerződés is célul tűzték ki a döntéshozatali rendszer egyszerűsítését - lényegében hét elkülöníthető eljárással születhetnek döntések. Azonban a közösségi jogalkotás négy eljáráson (a konzultációs, az együttműködési, a hozzájárulási és az együttdöntési eljáráson) keresztül valósul meg. A jogalkotási eljárások mellett két eljárást (információs, költségvetési) jól körülhatárolt döntéseknél, egyet (egyeztetési) pedig már nem alkalmaznak.

Tovább egyszerűsíti a képet, hogy a jogalkotási eljárások közül az együttműködési eljárás alkalmazása csak néhány, a gazdasági és monetáris unióval összefüggő területre szűkül, míg a hozzájárulás is ritkán, néhány nagyhorderejű kérdésben használt eljárás.

Összefoglalva tehát, ma alapvetően a konzultációs és az együttdöntési eljárások alkalmazása jellemzi a közösségi jogalkotást. A kettő között a fő különbség az, hogy a konzultáció során a Parlament csak konzultációs, véleményformáló szereppel bír, míg az együttdöntésnél a Tanács egyenrangú partnere a jogszabályok elfogadásában. Arról, hogy mely esetben melyik döntéshozatali eljárást alkalmazzák a Szerződés szövege minden egyes területen pontosan rendelkezik.

A döntéshozatali eljárásokat részletesen az 1. számú melléklet tartalmazza.

Az eljárások és a szervezetek kuszasága folytán vetődik fel az átláthatóság, azaz a transzparencia kérdése.¹³

¹³ Szüdi Gábor: Az Európai Konvent megoldásai a demokratikus deficit leküzdésére című szakdolgozat (2003. Budapesti Gazdasági Főiskola, Külkereskedelmi Főiskolai Kar, Nemzetközi kommunikáció szak, nappali tagozat, szakdiplomácia szakirány) 10-16. oldal

Az EU működését a tagállamok polgárai sok helyen érzik átláthatatlannak, nem tudják, hogy melyik döntésért ki a felelős. Szükséges tisztázni, hogy ki miért felelős, mely területek tartoznak közösségi kompetenciába és melyek maradnak meg nemzeti szinten.

A jelenlegi, túlkomplikált döntéshozatali mechanizmust egyszerűsíteni kell, az Unió ötféle eljárásának számát csökkenteni kell.

Az elmúlt évtizedekben az EU komoly erőfeszítéseket tett egy olyan piac kiépítésére, ahol érvényesül a négy szabadság elve, ám ezzel párhuzamosan az európai jogszabályok száma jelentősen megemelkedett.

Éppen ezért prioritássá vált, hogy ezt a nagy mennyiségű törvényt leegyszerűsítsék, hogy garantálják a közösségi cselekvések átláthatóságát és hatékonyságát. 2002-ben a Bizottság közzé is tette „Jobb törvényhozást!” elnevezésű tervét és felvállalta „a kevesebb, de jobb törvény” elvét. A Konventnek folytatnia kellett ezt az utat.

Az Európai Unió mai struktúrája a különböző szerződések egymást követő kiegészítéseinek következménye. Ez vezetett a mai helyzethez, amikor az alapító szerződések világosságának és olvashatóságának hiánya problémákat okoz a polgárok és az Unió közötti kommunikációban. A Római Szerződést követte az Egységes Európai Okmány és a Maastrichti Szerződés, ami egy új struktúrát hozott létre és ezt csak tovább bonyolította az Amszterdami és Nizzai Szerződés új számozási rendszere és számos, a korábbi dokumentumokhoz csatolt kiegészítése.

Ezért fogalmazódott meg az a javaslat, hogy a szerződéseket egyetlen tömör, áttekinthető dokumentumban lenne szükséges ötvözni, világosan megfogalmazva az integráció célkitűzéseit, normáit, valamint a Közösség intézményrendszerének szerkezetét és működését.

Ez vezetett az EU Alkotmánytervezetének megalkotásához, amelynek folyamatát az 5. fejezetben ismertetem

3 A közösség alapító szerződéseinek fő részei és fő módosításai¹⁴

A szerződéseket már a kezdetektől fogva a tagállamok határozták meg. Elmondható tehát, hogy az Uniónak nincs hatalma, hogy a tagállamoktól azok hozzájárulása nélkül hatásköröket vonjon saját rendelkezése alá. Az egyes tagállamok ezen kívül továbbra is őrzik a nemzeti érdekek legfőbb területein a saját politikájukat.

Az Európai Unió jogi alapja tehát a tagállamok egymást követő szerződéséből jött létre. Ezeket folyamatosan bővítették, minden újabb szerződés kiegészítette a megelőzőeket. Az első ilyen szerződés az 1951-es párizsi szerződés volt, ami létrehozta az Európai Szén- és Acélközösséget. Ez a szerződés (mivel 50 éves határozott időtartamra kötötték) már hatályát veszítette, funkcióit a rá következő szerződések vették át. Az 1957-es római szerződés jelenleg is hatályos, bár számos módosításon ment keresztül. Ezek közül a legjelentősebb az 1992-es maastrichti szerződés, amely elsőként alkotta meg ezen a néven az Európai Uniót (Szerződés az Európai Unióról). Fontosnak tartom itt megjegyezni, hogy nem csak a fejezetben bemutatott szerződések, hanem a csatlakozási szerződések is az uniós jog részévé válnak.

3.1 Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK, Montánunió)

6 nyugat-európai ország - Franciaország, Olaszország, Belgium, Hollandia, Németország és Luxemburg - képviselői 1950. június 20-án Párizsban ültek tárgyalóasztalhoz egy gazdasági és politikai alapokon nyugvó nemzetközi szervezet létrehozatalának céljával. A Kiindulópontot az acél- és szénkészletek kezelésének összehangolása jelentette a tagállamok területén, hogy megelőzzenek egy újabb háborút. A szén- és acélipar központi ellenőrzése ugyanis lehetetlenné teszi az egyes államok önálló háborús felkészülését.

A tárgyalások során kialakított szerződést 1951. április 18-án írták alá, majd a tagállami ratifikációkat követően 1952. július 25-én lépett hatályba, első elnöke Jean Monnet lett.

¹⁴ A közösségek kialakulásának rövid kronológiája: 2. sz. melléklet; Az európai integráció - szerződések szerkezete, - története: 3. sz. melléklet.

Megalakult tehát az Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK, angolul European Coal and Steel Community, ECSC)

Kiemelendő, hogy a szerződés értelmében a Montánunió 50 éves időtartamra került felállításra. Az ESZAK 2002. július 23-án szűnt meg, kötelezettségei és jogai az Európai Közösségre szálltak.

Az ESZAK-nak állandó intézményekre volt szüksége működése biztosításához, létrehozták tehát a Főhatóságot (a mai Európai Bizottság elődjét), a Miniszterek Tanácsát (ma az Európai Unió fő döntéshozó szerve), a Közgyűlést - 78 fővel, Strasbourg székhellyel (ebből alakult ki a mai Európai Parlament), valamint Bíróságot a vitás ügyek kezelésére.

Az ESZAK lett az Európai Gazdasági Közösség (később Európai Közösség), és az Európai Unió alapja. A szervezet politikai szerepén túl fontos gazdasági előnyöket is hozott, mivel a megnövekedett igények miatt mindkét fontos ipari alapanyagból hiány keletkezett és az együttműködés keretein belül lehetőség nyílt a készletek koordinált felhasználására.

A működés során nyilvánvalóvá vált, hogy az erőltetett tempójú politikai közeledés nem vezet eredményre, ezért az integráció mélyítését gazdasági alapon tervezték folytatni. Az 1955-ös Messinai nyilatkozat már ennek előjele volt, majd 1957-ben, hossza előkészítő munka eredményeképpen az ESZAK 6 alapító tagja aláírta az EGK és az Euratom alapításáról rendelkező Római Szerződéseket.

3.2 A Római Szerződés

3.2.1 Az Európai Gazdasági Közösség (EGK)

Az Európai Gazdasági Közösséget, 1957-ben a Római szerződéssel alapították az ESZAK alapító tagjai. Elmondható, hogy az EGK a legfontosabb a közül a három szervezet közül, amely 1967-től az Európai Közösségeket alkotja.

Az alapító államok azzal a céllal hozták létre az EGT-t, hogy kiterjesszék az Európai Szén- és Acélközösséget a teljes gazdaságira.

Az EGK célja a tagállamok gazdasági uniójának kialakítása volt. Ez magában foglalta a munka és a tőke szabad áramlásának megvalósítását és elvek kidolgozát a foglalkoztatás, a társadalmi jólét, a mezőgazdaság, a közlekedés és a külkereskedelem területén. Elkezdődött tehát a gazdaságpolitikák egymáshoz való közelítése a gazdasági élet harmónikus fejlődésének megteremtése érdekében, ami végső soron a tagállamok kapcsolatának mélyítését szolgálta.

A megvalósításhoz intézmények létrehozására is szükség volt az alábbi két elv mentén:

- A nemzeti érdekérvényesítés során eltérő érdekeket lehessen ütköztetni.
- A szupranacionális elv szerint pedig olyan intézményre (is) szükség volt, amely nem a tagállamok, hanem a Közösség érdekeit képviseli.

A közösség megszüntete tagjai között a vámokat, külső országokkal szemben pedig Egységes Vámuniót alakítottak ki. Ehhez négy alapszabályt használtak fel, ezek a tőke, a munkaerő, az áruk és a szolgáltatások szabad áramlása. Ezen felül közös versenypolitikát alakítottak ki, ezzel óvták a versenyt a torzulástól. Közös politikát alakítottak ki továbbá a mezőgazdaság és a közlekedés területén, összehangolták az egyes országok gazdaságpolitikáit és jogharmonizációra törekedtek. A tagállamok 1968-ra érték el a teljes vámlebontást, és tovább folytatták a kereskedelmet könnyítő intézkedéseiket, mint pl. a nem vám jellegű akadályok csökkentését is. Ebből fejlődött ki később az közös piac.

Az EGK hozta létre továbbá az Európai Szociális Alapot és az Európai Beruházási Bankot.

3.2.2 Európai Atomenergia Közösség (EURATOM)

Az Európai Atomenergia Közösséget 1957. március 25-én alapították a második római szerződéssel, az EGK-t létrehozó római szerződés aláírásával egy napon. Az aláírók megállapodtak az atomenergia békés célú felhasználásában, és az atomenergia-ipar fejlesztésében való együttműködésben. Fő szerepet játszott ebben a növekvő villamosenergi igény, és a fejlesztések költségeinek csökkentése.

A szerződés végeredményben az atomenergia területén való kutatások összehangolását, a védelmi szabályok közös megalkotását, a közös piac létrehozását jelentette az

atomenergia termelését érintő összes területen. Ebből beletartozott a tőke és a szakemberek szabad mozgása is.

Segítségével gyorsan megteremtődött az európai atomenergia ipar, és a nukleáris biztonság.

Az Euratom és az EGK szervezeti struktúrája és az azóta megszűnt Európai Szén- és Acélközösséggel 1967-ben egyesült. Jelenleg az Európai Közösségek két alkotóeleme az Euratom és az Európai Közösség maradt.

3.3 Egyesítő Szerződés

A római szerződések aláírásával a tagok egy olyan szervezet alapjait rakták le, amely óriási kihívások elé nézett. Olyan célokat tűztek ki, amely – mint később a munkafolyamat során kiderült – a széttagolt intézményrendszerrel csak nehézkesen lett volna megoldható.

2. sz. táblázat

ESZAK	EGK	EURATOM
Főhatóság	EGK Bizottsága	EURATOM Bizottsága
Tanács	Miniszterek Tanácsa	Miniszterek Tanácsa
Bíróság		
Közgyűlés		

A hatékonyabb munkavégzés, és a transzparencia növelése érdekében a szervezetek alapító tagjai 1965. április 8-án Brüsszelben aláírták az ún. Egyesítő szerződést. Ekkor hozták létre az „Európai Közösségek”-et, amely 1967-től 1993-ig az Európai Szén- és Acélközösségnek (ESZAK), az Európai Gazdasági Közösségnek (EGK) és az Európai Atomenergia Közösségnek (Euratom) volt az összefoglaló neve. Ennek keretében összevonták a szervezetek addig párhuzamosan működő intézményeit.

Fontos megjegyezni azonban, hogy a három közösség önálló jogalanyisága megmaradt. Az ESZAK Főhatósága, az EGK és az Euratom Bizottságai beolvadtak egy közös Bizottságba, valamint a három szervezet Tanácsai is egy közös Tanácská alakultak. A

Közgyűlés és a Bíróság kezdettől fogva közös intézmények voltak, és ezen az Egyesülési Szerződés sem változtatott. A szervezetek hatáskörét tekintve míg az ESZAK és az Euratom működési területe pontosan lehatárolt, minden más kérdésben az EGK kompetens. Úgy is fogalmazhatunk, hogy az EGK a közös piac működését biztosító általános hatáskörű szervezet.

Az EGK hamarosan a három közösség közül a legfontosabbá vált. 1992-ben a Maastrichti szerződés vette ki az EGK nevéből a „gazdasági” jelzőt, és létrehozta belőle az Európai Közösséget, ugyanakkor az Európai Közösségeket Európai Unió három pillére közül az első, közösségi pillérré tette.

3.4 Az Egységes Európai Okmány aláírása

A vámuniót az EK-ban már 1968-ra kiépítették. A közös piac, azaz az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a munkaerő akadálymentes mozgása azonban a nyolcvanas évekre sem valósult meg tökéletesen. Ezért a tagállamok úgy érezték, hogy integrációjukat tovább kell erősíteniük, és az ún. Egységes Európai Okmány 1986. február 18-ai aláírásával meghirdették az egységes piac programját. Az egységes piacot - amely a közös piac magasabb szintjét jelenti - a még létező akadályok felszámolásával, a nemzeti jogrendszerek harmonizálásával 1993. január 1-re építették ki. Működésének tökéletesítése és a nemzeti jogszabályok harmonizálása ugyanakkor ezt követően is folyamatos célkitűzés maradt és a mai napig tart.

Az Egységes Európai Okmány (Single European Act, SEA) 1987. január elsején lépett hatályba, amelynek nyomán az emelhető ki, hogy rengeteg új szabállyal bővült a Közösségi joganyag a megnövekedett feladatok, és azok hatékonyabb ellátása miatt.

Az alapszerződések 1986-os módosítását számos tényező, pl. az olajválságok, a 1981-es görög, illetve az 1986-os portugál és spanyol csatlakozás, az egyhangú szavazási rendszer tarthatatlansága tette szükségessé.

Az Okmány rendelkezései a Parlament számára jelentős változásokkal jártak. A Tanácsnak ezentúl a közlekedés, a kutatás-fejlesztés és a környezet-védelem területén is kötelező volt konzultálnia a Parlammnttal. Az Okmány ezen kívül két új döntéshozatali eljárást is bevezetett, a hozzájárulási és az együttdöntési eljárást.

A hozzájárulási eljárás lényege, hogy a Parlament vétőjogot kapott néhány nagy fontosságú kérdésben, mivel a Tanácsnak be kell szereznie a Parlament egyetértését ahhoz, hogy az adott kérdésben döntést hozzon. Ez egy nagyon fontos előrelépés volt az Európai Parlament jogkörének kibővítésében, de az Okmány szerint elsősorban nemzetközi vonatkozású ügyekre terjed ki ez jogkör, pl.: új ország belépésének vagy harmadik országgal kötött társulási és együttműködési szerződésnek jóváhagyása.

Az együttműködési eljárás volt azonban az igazán fontos előrelépés. Ez egy bonyolult kétolvasatos eljárás, amelynek során, ha a Parlament első olvasatban elutasítja a javaslatot, a Tanács csak egyhanguan hozhat döntést, és ez rákényszeríti a Tanácsot a kompromisszumos megoldás keresésére, vagyis abba az irányba viheti a döntéshozatal egészét, hogy a Tanács elfogadja a Parlament módosító javaslatait. Ennek a mechanizmusnak az a hátránya, hogy meglehetősen bonyolult, és a Parlament még így sem vált döntéshozó szervvé, csak módosítani vagy lelassítani tudta azt.

Az Okmány tehát kibővítette a Parlament jogkörét, de ez a hatáskörbővülés korlátozott volt. Problémás volt, hogy nem tartozott sok terület a két újonnan bevezetett eljárás hatálya alá, tehát továbbra is a Tanácsé maradt a végső döntés joga.

Az Okmány az integráció minden területe szempontjából lényeges volt!

Ebben rögzítették a gazdasági és monetáris Unió kialakításának tervét, behatárolták a Regionális Alap működését, megjelent a környezetvédelem, a szociális politika és az egységes piac gondolata is.

A politikai együttműködéssel a III. fejezetben foglalkoznak. Ez tartalmazta a kül- és biztonságpolitikával kapcsolatos rendelkezéseket is, amelyek addig tabu témának számítottak. Ebben az összes eddigi Európai Politikai Közösségre vonatkozó rendelkezést, határozatot egybevonták. Gyakorlatilag ez a szerződés teremtette meg a politikai közösség működésének jogalapját. A tagállamok rögzítették, hogy közös európai külpolitika kialakítására és megvalósítására törekszenek. A valóságban azonban az egységes piac, amelyet 1992 végéig kívántak megvalósítani többet használt a politikai uniónak, mint maga a törekvés a közös külpolitikára.

Az EEO-val első alkalommal vizsgálták felül lényegesen a Szerződéseket. Első része néhány, valamennyi Szerződésre alkalmazandó közös rendelkezést tartalmazott, amelyek közül a legfontosabb az Európai Tanács első formális szerződéses elismerése volt (2. cikk). Egy másik része egy új, elkülönült szerződésszöveg volt, amely formalizálta az Európai Politikai Együtműködésként (EPE) ismert eljárást. A dokumentumot azért nevezték egységes Európai Okmánynak (Acte Unique), mivel hangsúlyozni kívánták azt a tényt, hogy az okmányt egységes egészként kell értelmezni, a tagállamok közötti olyan megállapodásként, amely darabokra hullhat, ha részenként terjesztik be megerősítésre. A tagállamok ezzel a szerződéssel kívántak választ adni az intézményi reformmal kapcsolatban az 1980-as évek elején felmerült igényekre.

3.5 A Maastrichti Szerződés (Szerződés az Európai Unióról)

1988-ban a hannoveri ülésen az Európai Tanács egy bizottságot hozott létre, azzal a céllal, hogy készítsék elő a pénzügyi és monetáris unió konkrét tervét. A testület vezetője Jacques Delors lett, a jelentést 1989-ben tették közzé.

Közben Európa keleti felében 1989-90-ben megtörtént a rendszerváltás. Németország egyesítése is rendkívül rövid idő – 1 év – alatt ment végbe. Kohl kancellár tovább akarta mélyíteni az integrációt, ezzel is elejét véve az esetlegesen újjászülető német nacionalizmusnak, ezáltal is eloszlatva a francia félelmeket egy túl erős német gazdaságtól. A cél az volt, hogy Németországot minél jobban beágyazzák a Közösségbe. 1990. április 20-án Mitterand köztársasági elnök és Kohl kancellár közös kéréssel fordult az Európai Tanács elnökéhez. A politikai unió létrehozásának szükségességét hangsúlyozva kérték, hozzanak létre egy a kérdést tárgyaló konferenciát, amely párhuzamosan ülésezne a pénzügyi unióról tárgyalóval. A két politikus külön kiemelte a kül- és biztonságpolitika témakörét, mint az egyik legfőbb megvitatandó kérdéskört.

A tervezeteket tárgyaló kormányközi konferenciákat követően a maastrichti szerződést 1992. február 7-én írták alá az Európai Közösség (EK) tagjai. A szerződés 1993. november 1-jén lépett hatályba. Kiemelendő, hogy Az EEO-ban meghatározott alapok mentén indultak meg a tárgyalások, ami az Európai Unió megalakulásához vezetett. A szerződés tehát a pénzügyi és politikai unióról szóló különböző tárgyalások eredménye

volt. A szerződés tartalmazta az euró bevezetésének körülményeit is , és itt jelenik meg az Unió három pilléres szerkezete.

A három pillér

A szerződés 'A' cikkelye kimondja, hogy a szerződő felek Európai Uniót hoznak létre. Az unió három pilléren nyugszik. Az Európai Unió három tartópillére az Európai Közösségek (European Communities), a közös kül- és biztonságpolitika¹⁵ és a bel- és igazságügyi együttműködés¹⁶.

Az első pillért az Európai Gazdasági Közösség, az Európai Szén- és Acélközösség és az Euratom alkotja. A második pillér alapja az Európai Politikai Együttműködés, amelyet jelentősen kibővített a szerződés. A harmadik pillér elhozta a jogszabályok, az igazságszolgáltatás, a menedékjog, a bevándorlás összehangolását. A közös kül-, és biztonságpolitika (2. pillér); valamint az igazságszolgáltatás és belügyek (3. pillér) nem tartoznak a közösségi politikák közé.¹⁷ A kül- és biztonságpolitikai együttműködésről szóló végső szöveg csak annyit mondott ki, hogy a Közösségnek meg kell határozni egy közös védelmi politikát, „amely idővel egy közös védelemhez vezethet”

Az Európai Bizottságnak és az Európai Bíróságnak jelentős hatalom összpontosult a kezében, ezért függetlenek a tagállamok kormányaitól. Az Európai Parlamentnek, amelyet közvetlenül az Európai Közösség tagállamainak állampolgárai választanak, szintén számottevő politikai ereje volt. A fennmaradó ügyekben a tagállamok kormányai döntöttek. Ezt a rendszert közösségi módszernek hívták vagy szupranacionalimusnak.

Sokan szerettek volna az Európai Közösségnek beleszólást adni a külpolitikába, a hadügyekbe és büntetőjogba. Azonban több tagállam túl kényesnek ítélte ezeket a területeket ahhoz, hogy a közösség szabályozza és a közösség vezetésének nagyobb ereje legyen, mint az egyes államok kormányainak. Más államok féltették az államok feletti, független intézményeket (Bizottság, Bíróság, Parlament).

¹⁵ Common Foreign and Security Policy, CFSP

¹⁶ Justice and Home Affairs, JHA

¹⁷ <http://zskflnk.uw.hu/nk/eukulpol.htm> Az Európai Unió külpolitikája c. jegyzet (A ZSKF nemzetközi kapcsolatok levelező hallgatóinak weblapja)

A három pilléres szerkezet elválasztja egymástól a gazdasági területeken meglévő hagyományos közösségi felelősséget és az új külügyi, katonai (második pillér) és bűnügyi hatásköröket (harmadik pillér).

A Szerződéssel senki nem volt maradéktalanul elégedett. Nem váltotta be a korábban hozzáfűzött reményeket, de sokan még abban sem hittek, hogy idáig eljut az integráció és ahogy Helmut Kohl nyilatkozta “Maastricht a Rubikon átlépése, nincs visszaút”.

A politikai unióhoz kapcsolódóan a Maastrichti Szerződés a tagállamok minden állampolgára számára bevezette az uniós állampolgárság intézményét, amelynek legfőbb jogosultsága, hogy minden uniós állampolgár szabadon mozoghat és tartózkodhat bármely tagállam területén.

3.6 A Monetáris Unió

A Gazdasági és Monetáris Unió 1999. január 1-i létrejöttével az európai integráció elindítóinak régi nagy terve vált valóra. A megvalósulásra jócskán várni kellett, hiszen az Európai Bizottság már 1962-ben elkötelezte magát az ötlet mellett, és az 1960-as évek végén készültek el az első tervek.

A fő ok a közösség ilyen irányú továbbfejlesztésére a Bretton Woods-i pénzügyi rendszer egyre súlyosbodó válsága volt. Teret nyert a meggyőződés, hogy a teljes gazdasági integrációból nem maradhat ki a monetáris szféra sem.

Később, az 1970-es Werner-terv 1980-ra tűzte ki a megvalósítást, de a Bretton Woods-i rendszer összeomlása és az olajválság bekövetkezése az unió közeli jövőben való létrehozását lehetetlenné tette. A folyamat később újraindult, és többszöri visszaesés és mélypont után végül a Delors-terv alapján 1999-ben született meg az EMU.

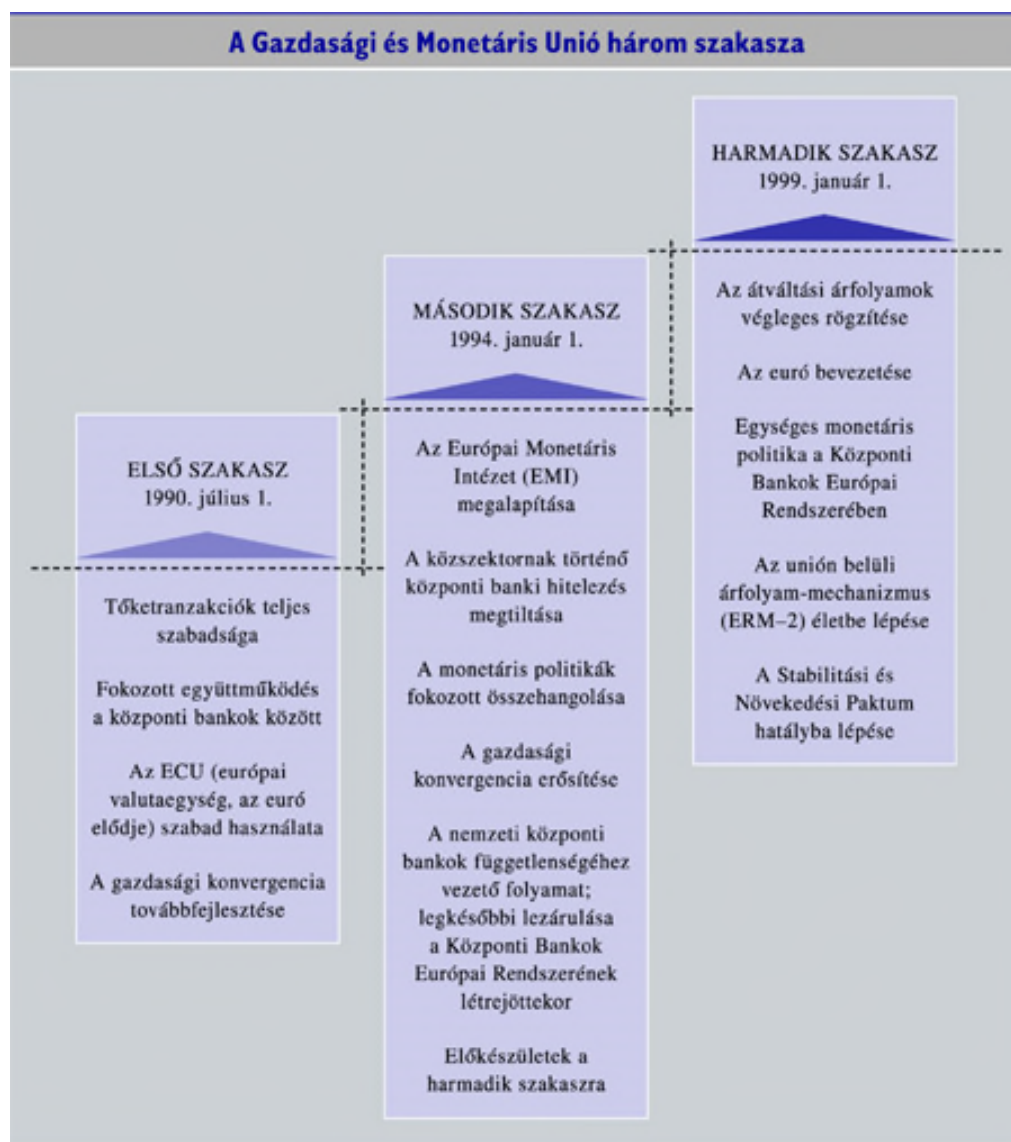
A Gazdasági és Monetáris Unió célja az árstabilitás megvalósítása, a közös valuta értékállóságának biztosítása, az euró-övezeti monetáris politika alakítása, továbbá a közös valuta bevezetése.

Létrejöttének az alábbi 3 szakasza ismert:

- I. (1990. július-): tőke szabad áramlásának, a tőkepiac liberalizálásának megvalósítása;

- II. (1994. január 1-): az Európai Monetáris Intézet létrehozatala, a pénzcseré első fázisának végrehajtása, az Európai Központi Bank felállítása, az európai bankok központi rendszerének előkészítése. Cél, hogy 1998. december 31-éig létre kell hozni az Európai Központi Bankot, a Központi Bankok Európai Rendszerét, el kell dönteni, hogy mely tagállamok vezetik be az eurót, és rögzíteni kell az árfolyamokat;
- III. (1999. január 1-): az euró bevezetése számlapénz formában 1999. január 1-jével, a pénzcseré 2. (az euró bankjegyek és érmék megjelenése 2002. január 1-jével) és 3. fázisának (a pénzcseré teljes lebonyolítása legkésőbb 2002. február 28-ig) megvalósítása.

3. ábra



Forrás: <http://www.ecb.int/ecb/history/emu/html/index.hu.html>

A szerződés megszabta az euró bevezetésének feltételeit is. Ezeket nevezzük maastrichti konvergenciakritériumoknak. (4. számú melléklet) Jelenleg a huszonhét tagországból 16 vezette be az eurót.

A közös monetáris politikát a Központi Bankok Európai Rendszere valósítja meg, amely az Európai Központi Bankból és az EU-országok jegybankjaiból áll. A közös monetáris politikáért az Európai Központi Bank döntéshozó testületei a felelősek. A Központi Bankok Európai Rendszerének elsődleges célja az árstabilitás megőrzése.

Magyarország vonatkozásában Európai Unióhoz csatlakozás feltételeit az Európai Tanács koppenhágai ülésén rögzítették. Ez alapján EU tagságunknak nem volt feltétele a Gazdasági és Monetáris Unió kritériumainak teljesítése, de el kellett fogadnunk annak célkitűzéseit, és törekednünk kell a mielőbbi megfelelésre. A tagság elnyeréséhez teljesítendő monetáris követelményeknek azért kellett megfelelnünk, mert az EMU joganyaga időközben a közösségi joganyag (acquis communautaire) részévé, harmonizációs kötelezettséggé vált. Ezek közül a legfontosabb az volt, hogy a magyar jegybanktörvény megfeleljen az Európai Unióról szóló Szerződés előírásainak, valamint hogy megszüntessük a tőkemozgásokkal kapcsolatos összes korlátozást.

A monetáris unióban a részvétel feltétele ugyanazoknak a kritériumoknak a teljesítése, amelyeknek a Gazdasági és Monetáris Unióba első körben belépő országok már megfeleltek. Magyarország gazdaságpolitikájának célja az euróövezettel való gazdasági konvergencia mielőbbi elérése.

Az euró megjelenése jelentős hatással volt Magyarország pénzügyi szektorára, mivel az ország külkereskedelméből és tőkeimportjából mintegy kétharmados arányban részesednek az új pénznemet bevezető országok. A magyar pénzügyi szektor központi kérdésként kezelte felkészülését az euró bevezetésére, s mindent megtett annak érdekében, hogy a kapcsolatos szolgáltatások versenyképesek legyenek, így például a hazai hitelintézetek 1999. január elseje óta nyitnak euró-számlákat ügyfeleik részére.

Az Euró bevezetésével árfolyamkockázat megszűnése következtében az euró-övezet országain belüli befektetési kockázatok csökkentek, a befektetési lehetőségek jobban összehasonlíthatókká váltak, és a hitelminősítés szerepe megnőtt. A Budapesti Értéktőzsde határidős piacán 1998. december 7., míg a Budapesti Árutőzsdén 1999. január 7. óta lehet euró-szerződésekkel kereskedni. Az euró bevezetéséből adódó

feladatok sikeres megoldását a Magyar Nemzeti Bankban is több mint egyéves felkészülési időszak előzte meg. Ennek során a jegybank folyamatosan figyelemmel kísérte az uniós szabályozást.

3.7 Az Amszterdami Szerződés

A Maastrichti Szerződés felülvizsgálatára és a reformok kidolgozására kormányközi konferenciát tartottak, amely 1996. március 29.-én kezdődött Torinóban és 1997. június 17.-én ért véget Amszterdamban. A Maastrichti Szerződés vívmányait a tagállamok az 1997. október 2-án aláírt Amszterdami Szerződéssel később megerősítették és továbbfejlesztették.

A konferencia egy polgárközelibb Európai Unió kialakításával, a demokratikus legitimitáció növelésével, az Unió hatékonyabbá és demokratikusabbá tételével és az Unió külpolitikai mozgásterének és képességeinek fejlesztésével foglalkozott. Általános vélemény volt, hogy az EU megteremtésével túlságosan nagy lépést tett az európai integráció, és szükség volt az intézményrendszer hatékonyságának és demokratikus működésének újragondolására. Továbbá az is kezdett körvonalazódni, hogy a z EU keleti bővítése akár 10-14 új tagot jelenthet.

Az Amszterdami Szerződés fontos előrelépéseket hozott a közös kül- és biztonságpolitika területén is, de a legjelentősebb haladást a bel- és igazságügyi együttműködés közösségiesítésében érték el. A menekültügyi és bevándorlási politikát, a külső és belső határellenőrzést, valamint az igazságügyi együttműködést polgári jogi ügyekben áthelyezték a harmadik pillérből az elsőbe, a schengeni egyezményt pedig beemelték az EU intézményi keretébe. A harmadik pillér fennmaradó részében viszont megerősítették a rendőri és bűnügyi együttműködést. Fontos megemlíteni továbbá, hogy Amszterdamban sikerült elérni a foglalkoztatási politika közösségi szintre emelését.

Volt azonban csalódást keltő eredménye is a szerződésnek: a döntéshozatali és intézményi reformok területén a lényeges döntéseket lényegében véve elnapolták. Ez az ún. amszterdami maradék.

Később kormányközi konferenciák, a Nizzai Szerződés, az Európai Konvent foglalkoztak még a kérdéssel. Pozitív viszont, hogy a nagyobb legitimáció és a transzparencia érdekében a parlament társjogalkotó szerepet kapott.

A tagállamok között a bel- és igazságügyek terén is intenzív együttműködés alakult ki. Ennek jegyében, különösen a személyek szabad mozgásának biztosítása érdekében a tagállamok között felszámolták a határellenőrzést, és a határőrizet a külső határokra került át. A tagállamok ezt kiegészítve közös vízum-, menekültügyi és bevándorlási politikát építenek ki, továbbá a bűnözéssel szembeni közös fellépés érdekében szoros együttműködést alakítottak ki a rendőri és igazságszolgáltatási szervek között.

A gazdasági együttműködés sikerén felbuzdulva tehát a döntéshozók hamar felismerték, hogy a világgazdasági óriássá fejlődő EU nem maradhat politikailag törpe, s a Közösségnek gazdasági potenciáljának megfelelő nemzetközi politikai szerepet kellene játszania. Ma már a tagállamok nemcsak külpolitikai álláspontjaikat, lépéseiket hangolják össze és együtt jelennek meg a nemzetközi porondon, de közös haderő felállítását is megkezdtek, amelynek feladata elsősorban az Európát (akár gazdasági, akár politikai szintén) érintő válságok kezelése lesz.

3.8 A Nizzai Szerződés

A sikeres Európai Unióhoz történő csatlakozás a kilencvenes évekre a kommunista rendszerek alól felszabaduló kelet-közép-európai országok számára is elsődleges célkitűzéssé vált. 1996-ig tíz ország (Bulgária, Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Románia, Szlovákia, Szlovénia), valamint három dél-európai ország (Ciprus, Málta és Törökország) jelezte csatlakozási szándékát. Az EU 2000-ig Törökország kivételével ezen országok mindegyikével megkezdte a csatlakozási tárgyalásokat.

Az EU bővítésének ugyanakkor - a tárgyalások sikeres lefolytatása mellett - meg kellett teremteni az EU-n belüli intézményi és költségvetési feltételeit. Ezért írták alá a tagállamok hosszú tárgyalásokat követően 2001. február 26-án a Nizzai Szerződést, amely az EU intézményrendszerének átalakításával lehetővé tette, hogy újabb országok csatlakozhassanak az Unióhoz.

Nizza előtt háromszor módosították az alapszerződéseket. Először 1986-ban az Egységes Európai Okmány által, majd 1992-ben a Maastrichti Szerződés által, amely sok más cél mellett a monetáris és a politikai unióhoz való közeledést, illetve megvalósításukat tűzte ki célul. Az 1997. évi Amszterdami Szerződés fél munkát végzett. Egyrészt javította a bel- és igazságügyi együttműködés, illetve a közös kül- és biztonságpolitika kialakításának feltételeit, de számos sürgős kérdés megválaszolását elhalasztotta, mindenekelőtt az intézményi reformokat illetően, illetve a szavazati arányok módosítását, az Európai Bizottság jövőbeni összetételének meghatározását, az egyhangú döntéshozatal visszaszorítását.

Ezen kérdések megválaszolását tűzték napirendre 2000 decemberében Nizzában, melyek rendezése azért vált sürgőssé, mert a kibővített Unióban ezek a problémák jelentős feszültséggócokká válhatnak, amelyekre a jövőben nagyon nehéz lesz megoldást találni.

Az Európai Unió akkori tagállamai 2001. február 26-án írták alá a Nizzai Szerződést, ami 2003. február 1-jén lépett hatályba. Kiegészítette az Európai Unióról szóló szerződést és a Római Szerződést. A Nizzai Szerződés megújította az Unió intézményrendszerét, hogy az a tervezett bővítések után is működőképes legyen. Ezt az Amszterdami Szerződéssel akarták biztosítani, de annak megkötésekor ezzel kapcsolatban nem jártak sikerrel.

A hatályba lépés egy ideig kérdéses is volt, mivel azt az ír népszavazás 2001 júniusában elutasította. A népszavazást azonban egy évvel később megismételték, ahol a szavazók elfogadták a szerződést.

A Nizzai Szerződés legfontosabb újítása, hogy megváltoztatta a szavazás rendszerét a Tanácsban.

Nizzában 40 olyan téma került napirendre, amelyekben a tagországok a vétójog eltörlését szorgalmazták. Hosszas tárgyalások után néhány területen fenntartották az egyhangúságot (adózás, társadalombiztosítás, kohéziós politika stb.), s a Szerződés 31 témára kiterjesztette a többségi szavazást.

Az új rendszerben a szavazás sikerességéhez szükséges:

1. a tagországok legalább felének (egyreszt kétharmadának),
2. a szavazatok legalább 74%-ának, és
3. a népesség legalább 62%-ának

az egyetértése.

A Szerződés az Unió bővítése után 732-re emelte képviselői helyek számát az Európai Parlamentben, és csökkentette az Európai Bizottság tagjainak számát. Elrendelte továbbá, hogy amint az Európai Unió tagállamainak száma eléri a 27-et, a biztosok száma kevesebb legyen a tagállamok számánál. A módosítás 27. tagállam csatlakozása utáni első Bizottság hivatalba lépésének időpontjától lép majd érvénybe.

A 2001 júniusában megrendezett göteborgi csúcson a tagállamok megerősítették, hogy a legfelkészültebb tagjelöltekkel - amelyek közé sorolták Magyarországot is - 2002 végén lezárhatóak lesznek a csatlakozási tárgyalások, és így már 2004-ben új tagokkal bővíthet az Európai Unió.

Az Európai Konvent megalakulásáról és munkájáról, az Alkotmányos Szerződés fogadtatásáról és a Lisszaboni szerződéséről az 5. fejezetben írok.

4 Az EU jogforrási rendszere, az Európai Bíróság esetjogának tükrében

A jogpozitívizmus és a természetjog szerepe és egymáshoz való viszonya

A történelem során a két eszme a jogpozitívizmus¹⁸ és a jog elvek köré rendezése¹⁹ szinte állandóan váltotta egymást. E területen egyébként földrajzi tagoltság is kimutatható, hiszen az angolszász államokban a „common law”, azaz a precedensjog, míg a kontinentális államokban inkább a jogpozitívizmus vált uralkodóvá. Az ötvenes években azonban eljött az ideje, hogy a jog lerázza maggáról a jogpozitívizmus „láncait”, és az elvek és értékek központi szerepét valló felfogás győzedelmeskedjen. A két jogrendszer közti határvonal mára elmosódni látszik.

A második világháború (érdemes megjegyezni, hogy voltak olyanok is, akik vizsgálni kezdték a német pozitivista jogász gondolkodás szerepét a náci Németország bíróságainak tevékenységében) és a kommunista veszély kedvező nemzetközi környezetet teremtett az Európai Közösségek²⁰ Bírósága számára. Megnőtt a demokratikus elvek, eszmények szerepe a jogalkalmazásban, a törvényes igazságszolgáltatás ideáját, az alkotmányos igazságszolgáltatás teóriája váltotta fel.

A kontinentális bírák, ha angolszász társaikkal ellentétben a törvények esetleges alkotmányellenességét nem is állapíthatták meg, arra általában lehetőséget kaptak, hogy az alkotmánybíróságnál kezdeményezzék azok vizsgálatát. Látható, hogy e tekintetben oldódtak a hatalommegosztás merev határvonalai is. A második világháborút követően létrejövő európai alkotmánybíróságok példát mutattak arra, hogy miként lehet egy elveket és eszményeket nagy számban megfogalmazó joganyagra, az alkotmányra támaszkodva bírói eljárás keretében egy egész jogrendszer további fejlődését alapvetően meghatározó döntéseket hozni.

A jogalkalmazói jogfejlesztés, azaz egy jogrendszer dinamikájához történő bírói hozzájárulás lehetősége mindig attól függ, mekkora az elvek, értékek és eszmények szerepe a jogi és általában a társadalmi közgondolkodásban, azaz másként fogalmazva:

¹⁸ Lényegében azt hangsúlyozza, hogy a „bíró a törvény szája” (Montesquieu), azaz az olyan elveket, amelyek a természetjogból eredeztethetőek (pl.: bona fides, igazságosság) figyelmen kívül hagyja. Jogot csak a jogalkotó alkothat, a bíró nem (a hatalommegosztás elvéhez való merev ragaszkodás.)

¹⁹ A természetjogi gondolkodás. Véleményük szerint léteznek olyan alapvető elvek (jóhiszeműség, emberi méltóság), amelyek semmilyen körülmények között nem hagyhatóak figyelmen kívül (lsd. még Antigoné esetét)

²⁰ Az Európai Közösségek 1992-ben a Maastrichti Szerződést követően Európai Unió néven él.

milyen mértékű a törekvés a bírói jogalkalmazás pozitív joghoz kötésére. Ebben az esetben ugyanis a jogalkalmazás szerepe kimerül a jogrendszer statikájának biztosításában, azaz a jogszabályok szűk értelmezéssel történő alkalmazásában. A bíró ilyenkor valóban a törvény katonájának tekinthető, aki érvényt szerez a jogrendszer szabályainak, azaz jogot szolgáltat és nem igazságot. Képében a törvényalkotó jelenik meg és mond ítéletet. Ezt a képet erősítheti a hatalommegosztás teóriája is, amely a törvényalkotó hatalommal szemben feltétlen tisztelettel viselkedő, annak elsődlegességét feltételek nélkül elfogadó, a jogszabályokat azok alkotóinak feltételezett akarata szerint értelmező bírókat látott, illetve lát szívesen.

A jogrendszer jellemzői

Nincs jogrendszer átfogó jogelvek nélkül. Minden jogrend alapja egy, az adott korra és az adott társadalomra jellemző általános értékrend. A jogrendszer az arra feljogosított szervek (személyek) által megfelelő eljárás során megalkotott jogi normák hierarchikus rendje. A jogi hierarchia hiányában még a lehetetlen feladat lenne, hiszen az egymásnak ellentmondó jogi normák közül jogalanyok magatartásának jogszerűsége feletti bírói döntés meghozatala is nem lehetne kiválasztani az adott ügyben alkalmazandót, ez pedig bírói önkényhez, a jogbiztonság teljes hiányához, végső soron pedig anarchiához vezetne. Harmadszor: a jogrendszer szabályainak általános és kötelező hatállyal kell rendelkezniük.

4.1 A közösségi jog természete

A Közösség meghatározott célok és feladatokat megvalósítása érdekében jött létre. Ezek a célokat és feladatokat azonban kikényszerítő erejű jog nélkül nem lehetne megvalósítani. A Közösség létrejöttével ezért egyidejűleg olyan jogrendszerre is szükség volt, amely lefekteti a közösségi intézmények és a tagállamok hatásköreit és feladatait, szabályozza a döntéshozatal feltételeit, és lehetővé teszi a közösségi tevékenységek, politikák működését. Ebből a célból született meg a közösségi jog, amely igencsak sajátos jellemvonásokkal rendelkezik. Nem sorolható be kategorikusan sem a nemzetközi jog, sem a belső jog rendszerébe. Mindenképpen szükséges megvizsgálni, hogy hol helyezkedik el.

Nemzetközi jog jellegét erősíti az a tény, hogy alapjait a tagállamok között megkötött szerződések fektetik le. Ezek a szerződések azonban nem csak a szerződő felekre, azaz az

államokra állapítanak meg kötelezettségeket, hanem a tagállamok állampolgárainak egyes életviszonyait szabályozhatják. Ezt a tulajdonságát részben úgy éri el, hogy a közösségi jog elsődlegességét fektetik le a belső joggal szemben. Ez az elsődlegessége valamennyi tagállami jogszabállyal, az alkotmánnyal szemben is fennáll, részben pedig a közvetlen hatály révén. Ellentétben a nemzetközi szerződésekkel a közösségi jog nemcsak nemzetközi jogalanyok számára állapít meg jogokat és kötelezettségeket, hanem közvetlenül az állampolgárok számára is. A nemzetközi jogtól való eltérést igazolja a közösségi jog közvetlen kikényszeríthetőségének jellege. Az Európai Bíróság jogosult eljárni a közösségi jog megsértése esetén és a tagállamokra nézve is kötelező döntést hozni. Nem megengedett tehát a közösségi jog rendszerében a tagállamok önbíráskodása - ellentétben a nemzetközi jog alanyaival. Az elsődlegesség és a közvetlen hatály kimondása miatt jelentős szerepet kapnak a közösségi jog érvényre juttatásában a tagállamok bíróságai, mivel eljárásukban a közösségi jogot alkalmazniuk kell. A közösségi jog még a tagállamok belső jogába való ilyen mérvű beépülése ellenére sem válik belső joggá, hiszen alapját nemzetközi jogalanyok által kötött szerződések jelentik. Ezek a szerződések egy igencsak sajátos nemzetközi jogalanyt hívtak életre.

A közösségi joganyagot:

- ✂ részben ezen szervezet belső működését,
- ✂ részben a tagállamoknak a szervezethez és intézményeihez,
- ✂ részben egymáshoz való viszonyait szabályozó

"jogszabályok" teszik ki.

Ezekhez társul ugyancsak sajátos elemként a tagállamok egyes belső viszonyait is leszabályozó joganyag. A közösségi jog tehát nem szűkíthető le a tradicionális nemzetközi jognak megfelelően a tagállamok közötti jogokat és kötelezettségeket szabályozó normákra. A közösségi jog ugyanis a tagállamok nemzeti kormányainak és a magánszemélyeknek a magatartását is szabályozza. A közösségi jog tehát a Közösség, valamint annak alanyai, azaz a tagállamok és magánszemélyek közötti, illetve a tagállamok és magánszemélyek, mint közösségi jogalanyok egymás közötti, többoldalú viszonyainak halmazát szabályozó anyag.

Érdemes megemlíteni a szuverenitás²¹ problémáját. Csakis azáltal válik megvalósíthatóvá, hogy egy nemzetközi szervezet működhessen és működőképes is legyen, ha és amennyiben a tagállamok felvállalják, hogy szuverenitásuk egy részéről lemondanak és azt átadják a nemzetközi szervezetnek, jogosulttá téve arra is, hogy egyes belső viszonyaikra nézve is szabályozást hozhasson létre.

A közösségi jog esetében az esetjog szerepe szempontjából fontos meghatározni azt, hogy egy adott jogrendszer alapvetően precedensjogi-e vagy a kontinentális jogrendszerbe sorolható inkább.

Itt érdemes utalni a jogrendszerek két nagy típusára, azaz arra, hogy a precedens szerepét a gyakorlatban nagyban befolyásolja az, hogy az adott jogrendszer alapjait tekintve a precedensjogi rendszerhez, vagy a kontinentális országok jogrendszeréhez sorolható-e.

A kontinentális jogrendszerben a hatalommegosztás elméletére támaszkodva azt mondja ki, hogy a jogalkotás jogával kizárólag a törvényhozó rendelkezik. Ezen jogi tan szerint a jogértelmezéskor kizárólag a szöveg az irányadó. Ezt a felfogást elméletként támogatja meg az az elgondolás, hogy a jogban nem léteznek joghézagok, mivel a jogalkotó mindent leszabályoz, amit leszabályozni kíván, amire nem alkotott szabályt az amiatt van, mert nem is kívánt szabályt alkotni. Így nem engedhető meg a bíró joghézagot kipótló jogértelmezése, mivel ezáltal a hatalmi ágakon átnyúlva jogalkotásra ragadtatná magát.

Eljárásjogi szempontból ez azt is jelenti, hogy ha egy kereset nem támaszkodik egy pontosan meghatározható törvényi helyre, akkor azt a bíróság köteles elutasítani.

Ezen elmélet áttörését eredményezi a való élet, és az a szükség, hogy a jog, amennyire csak lehetséges, legyen rugalmas, és tudjon alkalmazkodni a változó életkörülményekhez.

A másik jogrendszer, az angolszász, a common law-rendszere. A bíró éppenhogy aktív szerepet vállal és kap a jog alakításában és alkotásában. A precedensjogi rendszerben a korábbi esetekben hozott döntések lényeges tartalma bír jogforrási jelleggel. Vagyis a precedensjogi rendszerben is megvannak a jog alkalmazásának és alkotásának sajátos elméletei és szabályai. Ezek közül kettőt érdemes témánk szempontjából kiemelni: a stare decisis és a ratio decidendi fogalmát. A stare decisis lényege, hogy a bíró precedenshez kötve van, vagyis ezen elv alapján tekintendő a bíró alkotta jog jogforrásnak. Arra ad

²¹ Nemzetközi jogi fogalomként a szuverenitás elsődlegesen az állam más államoktól való jogi függetlenségét jelenti. Azaz: valamennyi ügyében döntési szabadsággal rendelkezik. Az állam tehát a legfőbb, teljes (jogi) hatalom. (http://www.eduline.hu/segedanyagtalalatok/513-Szuverenitas_meghatarozas.aspx)

iránymutatást, hogy a megtalált ratio decidendi-t milyen formában kell értelmeznie és mely esetekre kell alkalmaznia: vagyis hogy minden hasonló esetben a bíró kötve van a precedenshez. A ratio decidendi mutatja meg, hogy mi az, ami normatív, jogszabályi tartalommal bír egy döntésben: Ezáltal a precedensben nem a konkrét döntés a lényeges, mely csak az adott esetre vonatkozik, hanem a *szabály*, amelyet mint jogilag döntő szempontot a konkrét döntés hordoz, és amelyből az levezethető: ez az ún. ratio decidendi.

A két alaptípus között úgy tűnik van átjárási lehetőség.

A kontinentális jogrendszer lazulását annak felismerése teszi lehetővé, hogy a jogalkotó nem alkothat joghézag nélküli jogot, így kénytelen valamilyen szinten teret engedni a bírói aktivitásnak a jogértelmezés területén, ha nem akarja, hogy az általa alkotott joganyag teljesen élet-idegenné váljon. Így kaphatnak szerepet a szó szerinti értelmezés mellett a bírónak lényegesen szabadabb értelmezési keretet nyitó értelmezési módok: a logikai értelmezés egy vagy több formája, a jog-összehasonlító, és a történeti értelmezés, szélsőségesen akár a szociológiai értelmezés, vagy akár a logikai értelmezés egy formája: az analógia. Ez utóbbi a common law országok bíráinak legelengedhetetlenebb eszköze a jog értelmezéséhez, mint az fentebb már említésre került.

Viszont a common law-rendszert is áttörhetik a jogrendszerbe beépülő új elemek, mint például a jogszabályok jelentőségének növekedése az adott jogrendszerben. Az tehát, hogy egy országot a két alaptípus melyikébe sorolnak: a common law vagy a kontinentális rendszerű országok közé, főként az adott ország közjoga határozza meg, viszont a bíróság esetjogának szerepe ehhez nagymértékben hozzájárulhat.

4.2 Az EU jogforrási rendszere

Az EU többféle jogforrásra épül. Az Európai Unió alapszerződése, a közösségi intézmények által alkotott jogszabályok, az Európai Bíróság ítéletei, jogértelmezési gyakorlata, a Közösségek és a tagállamok által kötött nemzetközi szerződések, továbbá az általános jogelvek egyaránt az Unió, illetve a Közösség jogforrásainak tekintendők.

Az *acquis communautaire* fogalma

A kifejezés francia eredetű, amelynek magyar jelentése: „közösségi jogi vívmányok”. Az *acquis communautaire* valójában az EU teljes joganyagát jelenti, azaz normából és

joggyakorlatból áll. Magában foglalja az elsődleges és a másodlagos joganyagot, minden olyan jogszabályt, alapelvet, egyezményt, nyilatkozatot, határozatot, véleményt, célkitűzést és gyakorlatot (beleértve az Európai Bíróság gyakorlatát) amely a Közösségre vonatkozik, függetlenül attól, hogy jogilag kötelező-e vagy sem. Az *acquis*-t az EU-hoz csatlakozó államoknak is el kell fogadniuk, ugyanis elismerése és adaptálása a belépés feltétele.

4.2.1 Az elsődleges jogforrások: a Szerződések

Az EU elsődleges jogforrásai kormányközi lépés eredményeként kerülnek elfogadásra, és azokat a tagállamok a maguk alkotmányos eljárásainak megfelelően ratifikálják. Ennek megfelelően az elsődleges jogforrások közé sorolandók:

- (a) az alapító szerződések (EK, Euratom, Európai Unió Alapszerződések),
- (b) az alapító szerződések egyes rendelkezéseit módosító szerződések (például a Maastrichti Szerződés²², az Egységes Európai Okmány, az Amszterdami Szerződés, Nizzai Szerződés),
- (c) a csatlakozási szerződések, valamint
- (d) Az EU költségvetési rendszerét szabályozó, az alapító szerződéseket kiegészítő ún. költségvetési, ill. pénzügyi szerződések,
- (e) az egyes tagállamok által kötött nemzetközi egyezmények.

Az Európai Unió elsődleges jogforrásainak alkotmányos jelentőségük van, az Európai Unió céljait, működését, hatáskörét, az alapvető kötelezettségeket és jogokat rögzítik. Az *alapító szerződések* az elsődleges jog legfontosabb elemei, ezek alkotják az EU politikájának keretét. E jogszabályok alkotói a tagállamok, mint a nemzetközi közjog és az Európai Unió jogának alanyai. E szerződések hívták életre és szabályozzák a tagállamok közötti együttműködést és határozzák meg az Európai Unió szervezeti és intézményi formáit. Az alapszerződések az intézményi, eljárási, hatásköri viszonyok mellett a legfontosabb anyagi jogi rendelkezéseket is tartalmazzák, meghatározzák a részes tagállamok és polgáraik jogait és kötelezettségeit.

Szintén az elsődleges jogforrások részét képezik az alapszerződések egyes rendelkezéseit *módosító szerződések*. Az utóbbi idők egyik legfontosabb módosító szerződése a Maastrichti Szerződés, mely létrehozta az Európai Uniót és meghatározta működésének

²² A Maastrichti Szerződés sajátos e tekintetben, hiszen egyaránt tekinthető alapszerződésnek, hiszen létrehozta az Európai Uniót, és módosító szerződésnek is, hiszen módosította a közösségi szerződéseket is.

alapjait, módosította a három európai közösség alapító szerződéseit, továbbá az Európai Gazdasági Közösség elnevezést megváltoztatta Európai Közösségre. Az Amszterdami Szerződés egyszerűsítette és újrarendezte a Maastrichti Szerződés cikkállományát, új alapokra helyezte az Unió bel- és igazságügyi együttműködését, lehetővé tette a személyek szabad áramlását, megvalósította a Közösség intézményeinek reformját. A másik számunkra nagy jelentőségű módosítás a Nizzai Szerződéssel történt, amely megvalósított számos korábban elodázott intézményi reformot.

Mivel az alapszerződések rögzítik az EU eljárási szabályait, az alapszerződések módosítása is kizárólag valamely alapszerződésben előre rögzített keretek között valósulhat meg. Ennek értelmében bármely tagállam kormánya illetve a Bizottság javaslatot tehet a Tanácsnak az alapító szerződések felülvizsgálatára. Amennyiben a Tanács a módosításra vonatkozó indítványt megalapozottnak találja, összehívja a tagállamok kormányainak képviselőiből álló konferenciát a módosítások elfogadása céljából. Az alapszerződések módosításai csak akkor lépnek hatályba, ha azokat a tagállamok alkotmányos rendjüknek megfelelően ratifikálták.

Az alapító szerződések módosításainak sajátos csoportját alkotják a *csatlakozási szerződések*. Az Unióhoz történő csatlakozás rendjét is a Maastrichti Szerződés rendelkezései szabályozzák, ennek értelmében a csatlakozásról, illetve annak konkrét tartalmáról mind uniós keretek között, mind a nemzetközi jog keretei között megállapodás kell, hogy szülessen. Hazánk az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló szerződést 2003. április 16-án írta alá Athénban. Az Európai Unió jogforrásai között kell megemlíteni a *nemzetközi egyezményeket* is. A tagállamok alapvetően ezzel az eszközzel, tehát új nemzetközi szerződések megkötésével hozhatnak létre új, az alapszerződésben nem szereplő közösségi hatásköröket az alapszerződésekben foglalt célok elérése érdekében. Erre szolgáltatta a legjobb példát a belső határok leépítéséről rendelkező Schengeni Egyezmény²³, amelynek tartalmát az Amszterdami Szerződés emelte be a Közösség saját jogforrási rendszerébe.

²³ Aláírás dátuma: 1990. június 19., Hatálybalépés dátuma: 1995. március 26., Kibocsátó: Az Európai Gazdasági Közösség tagállamai, Aláírók: NSZK, Franciaország, Benelux államok. A luxemburgi Schengenen 1985. június 14-én - Belgium, Hollandia, Luxemburg, Franciaország és a Német Szövetségi Köztársaság által - aláírt Megállapodás mindössze a résztvevő államok közötti közös határaikon gyakorolt ellenőrzés fokozatos megszüntetéséről szólt. A Megállapodás még csak egyszerűsítette a határátlépés formáit, de már kilátásba helyezte a határok teljes lebontását is. (<http://www.euvonal.hu/index.php?op=szerzodesek&id=4>)

4.2.2 A másodlagos jogforrások

Másodlagos jogforrásnak tekintjük a Szerződésekben lefektetett alapelvek, célok, feladatok megvalósulását elősegítő, biztosító jogi eszközöket, amelyek a közösségi intézmények jogalkotó tevékenysége nyomán születnek. A másodlagos (származtatott) jogszabályok az alapszerződéseken alapulnak, és a szerződésekben lefektetett alapelvek megvalósulását szolgálják. Alapvetően kétféle származtatott jogszabály létezik. Az ún. „standard jogszabályok”, amelyekről az alapszerződésben rendelkeznek: a rendeletek, irányelvek, döntések (kötelező érvényű jogszabályok), állásfoglalások és ajánlások (nem kötelező érvényű jogszabályok). Az ún. „nem standard jogszabályok” az intézmények belső működésére vonatkozó szabályok, az általános harmonizációs programok, valamint a Tanács, a Parlament és a Bizottság által tett általános nyilatkozatok.

A rendelet (regulation) olyan általános hatályú jogi aktus, amely teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó, tehát a tagállamoknak nem kell külön jogszabályt alkotniuk, hiszen hatályba lépésére, alkalmazására előírt időpontban minden további aktus nélkül, minden részletében alkalmazandóvá válik minden tagállam jogrendszerében. Rendelettel általában egy adott kérdés pontos szabályozására törekszenek.

Az irányelv (directive) olyan közösségi jogi aktus, amelyek az elérendő célokat illetően kötelezi a benne címzett tagállamokat, de a cél megvalósításának formáját az eljárások és eszközök megválasztását és saját jogrendszerbe illesztését átengedi a tagállamoknak. A rendelettel ellentétben a tagállamok kötelesek nemzeti jogalkotás útján az irányelv rendelkezéseinek megfelelő nemzeti jogszabályt kibocsátani, meghatározott időn belül²⁴.

A határozat (decision) meghatározott címzettekhez szóló, konkrét ügyekre vonatkozó jogi aktus, amely teljes egészében kötelezi címzettjeit. A címzett lehet tagállam, de jogi vagy természetes személy is.

Nem kötelező aktusként a közösségi döntéshozatalban lehetőség van ajánlások (recommendation) és vélemények (opinion) kibocsátására is. Az ajánlás általában egyfajta cselekvési és magatartási elvárásokat fogalmaz meg a címzettekkel szemben, míg a vélemény egy álláspontot ad meg, gyakran valakinek a kérdésére.

Jogforrásnak számítanak továbbá a nemzetközi egyezmények, amelyeknek a Közösség is részese, (pl.: WTO megállapodások, társulási megállapodások, Lomói Egyezmény²⁵),

²⁴ Ún. átültetési határidő

²⁵ A Loméban, Togo fővárosában 1975-ben aláírt Lomói Egyezmény átfogó kereskedelmi és segély-megállapodás volt az Európai Unió tagállamai, valamint 71 afrikai, karibi és csendes-óceáni fejlődő ország (az AKCS-államok) között. Az egyezményt 2000 júniusában a Cotonoui Megállapodás váltotta fel. (<http://hvg.hu/eumindentudo/20041123euminl.aspx>)

illetve a tagállamok között létrejövő egyes szerződések is. A közösségi jog íratlan szabályainak szokták tekinteni az Európai Bíróság gyakorlatát, az ítéleteit és az EU jog értelmezése során kiadott véleményeiket. A közösségi jog jogforrási rendszerének részét képezik továbbá EU jog rendelkezéseiből származó alapelvek: mint pl. az egyenlőség, a szolidaritás, a jogbiztonság, az arányosság és a jogos elvárás elve.

4.3 Az Európai Bíróság hatásköre, helye, szerepe az európai jogrendben

Az Európai Bíróság minden mást megelőző feladata annak biztosítása, hogy az európai integráció folyamata a joguralom elve által meghatározott módon haladjon előre. A joguralom elve nem engedi meg például azt sem, hogy a tagállamok jogértelmezésbe burkolt jogalkalmazás révén kíséreljék meg gátolni a közösségi normák érvényesülését. Az Európai Bíróság ezen feladatát az alapító szerződésekben biztosított klauzulák alapján látja el. A Bíróság kompetenciái - jogi természetüket tekintve több csoportba oszthatók: egyes hatáskörök alkotmánybíróági, mások közigazgatási bíróági, ismét mások nemzetközi bíróági hatáskörökre emlékeztetnek, de eljárhat a testület magánjogi, sőt munkajogi ügyekben is.

4.3.1 Alkotmánybíróági kompetenciák:²⁶

az Európai Bíróság az egyetlen szerv Európában, mely közösségi aktusokat megsemmisíthet. Sokáig azonban nem volt egyértelmű, hogy a tagállamok bíróságai jogosultak-e a közösségi szervek aktusait érvénytelenné nyilvánítani, s így az előttük folyó ügyben azok alkalmazásától eltekinteni. A bizonytalanságra a szerződés egy 177. Cikke adott okot, melynek értelmében a tagállam bírói szerve - ide nem értve a legmagasabb szintű bírói szerveket - az előtte folyó ügyben felmerült, valamely közösségi aktus érvényességével kapcsolatos kérdést - előzetes döntés céljából - az Európai Bíróság elé terjesztheti.

A Szerződés szó szerinti értelmezése arra az eredményre vezethet, hogy a tagállami bíróság maga is jogosult döntést hozni valamely közösségi jogszabály érvényessége felől. Mivel a Szerződés szövege ezt kifejezetten nem zárja ki, ha azt meg nem is semmisítheti, alkalmazásától azonban az adott ügyben eltekinthet. Mindez pedig azt eredményezhette

²⁶ Alkotmánybíróági hatáskörre emlékeztető jogosítványokat fogalmaz meg a 173, a 175., a 184. és a 228. cikk 6 bekezdése. (Az Amszterdami Szerződés elfogadása előtti számozás szerint, az Egységes szerkezetbe foglalt szerződés 230. cikktől tartalmazza az Európai Bíróságra vonatkozó rendelkezéseket.)

volna, hogy Európában kialakul a közösségi jogszabályok bírói felülvizsgálatának modellje, eltérve az európai kontinentális gyakorlattól, ami szerint a jogszabályok törvényességi, illetve alkotmányossági vizsgálatára csak egyetlen erre kijelölt központi bírói szerv jogosult.

Az Európai Bíróság közbelépett és nem engedte meg az amerikai modell meghonosodását Európában. Kimondta ugyanis, hogy a tagállamok bíróságainak joga van megállapítani azt, hogy a közösségi szerv által hozott döntés érvényes, de azt nem, hogy érvénytelen. Ezt pedig azzal indokolta, hogy *“az eltérések a tagállamok bíróságai között a közösségi döntések érvényességét illetően veszélybe sodornák a közösségi jogrend egységességét, és lerontanák a jogbiztonság alapvető követelményét.”*²⁷

Ennek következtében ha egy tagállami bíróság előtt folyó ügyben kétely támad egy közösségi aktus érvényességét illetően és a végső ítélet az ezen kérdésre adott válasznak a függvénye, akkor az adott bírói szerv köteles előzetes döntés iránti kérelmet előterjeszteni, ha határozatával szemben a nemzeti jog előírásai értelmében helye van jogorvoslatnak.

Az Európai Bíróság tehát a közösségi aktusok érvényessége felőli döntés jogát egyedül magának vindikálta, így - a tagállami bíróságok diszkrecionális jogának korlátozása révén - saját hatáskörét bővítette.

A luxembourgi testület egyrészt biztatja a nemzeti bírói fórumokat a közösségi jog következetes és önálló alkalmazására, - meg is teremti ennek a lehetőségét, mivel azt szeretné, hogy a közösségi jog ne idegen testként jelenjen meg a nemzeti jog rendszerében, hanem élő szövetet alkosson azzal.

A bírói jogfejlesztés, az “alkotó jogalkalmazás” joga - szól az Európai Bíróság üzenete - egyedül őt illeti, a nemzeti bíróságok alkalmazzák a közösségi jogot “úgy, ahogy van”, ha pedig kételyük támad, kérjenek előzetes döntést.

A Bíróság az idők folyamán szinte minden hatáskörét jelentősen kitágította. A 173.Cikk vonatkozásában ennek legismertebb esete az ún. *Csernobil-eset*²⁸, amelyben a Bíróság a 173.Cikk egyértelmű és teljesen világos rendelkezésein túllépve úgy döntött, hogy az Európai Parlament is jogosult megsemmisítési keresetet indítani az előjogait sértő intézkedések ellen.

²⁷Lsd.: 314/85 Foto Frost v. Hauptzollamt Lübeck-Ost (1987) ECR 4109. eset, amelyben kimondta a Bíróság, hogy a tagállami bíróságok diszkrecionális döntést hoznak arról, hogy kezdeményezik-e az előzetes határozat hozatalát a közösségi aktusok érvényessége tárgyában, ugyanakkor nekik nincsen hatáskörük arra, hogy a Közösségi szervek aktusait érvénytelenné nyilvánítsák, csak az Európai Bíróság jogosult az aktusok érvénytelenségét megállapítani. (misc.meh.hu/letoltheto/diakpalyazat1.rtf)

²⁸C-70/88 Parlament v. Tanács (1990)-I. ECR 2041.

A felülvizsgálható jogi aktusok körét szintén kiterjesztően értelmezte a Bíróság, amikor az ERTA-ügyben²⁹ kimondta: *“a 173.Cikk szerint a Bíróság felülvizsgálatának alapjául szolgáló aktusnak tekint az intézmények által elfogadott minden olyan intézkedést, amellyel kapcsolatban az volt a szándék, hogy jogi erővel rendelkezék”,*

4.3.2 A “bírói dialógus” eszköze: az előzetes döntési eljárás

a Bíróság az előzetes döntési eljárás során az igazságszolgáltatásnak csak az egyik funkcióját, az alkalmazandó jog értelmezését gyakorolja, ennek során a nemzeti bíróság számára megadja azokat a kritériumokat, amelyek figyelembevételével annak meg kell hoznia döntését. Az értelmezésből adódó következtetések levonása tehát a nemzeti jogalkalmazó joga, illetve kötelezettsége, ám a határozat meghozatalakor az Európai Bíróság közösségi jogra vonatkozó értelmezését köteles figyelembe venni: az tehát nem valamiféle “szakértői vélemény”, mely a szabad mérlegelés körébe esik.

A Bíróság az előzetes döntési eljárás során nem jogosult az adott ügy tényeinek vizsgálatára.³⁰ Nincs hatásköre annak eldöntésére sem, hogy *“az értelmezés céljából előterjesztett rendelkezések alkalmazhatók-e a konkrét ügyben.”*³¹ Nem jogosult továbbá vizsgálni az előterjesztés indokoltságát és azokat a körülményeket sem, melyekre tekintettel a nemzeti bíróság a kérdést feltette. *“A 177. Cikk alapján indult eljárás keretein belül, a Bíróságnak nincs joghatósága döntést hozni valamely belső jogszabály és a közösségi jog összeegyeztethetőségéről”*³² és nem alkalmazhatja az adott jogszabályt az eset tényeire”³³. Végül pedig - ami a legfontosabb - *“...a Szerződés 177. Cikke nem teszi lehetővé a Bíróság számára, hogy egy konkrét ügyben döntést hozzon.”*³⁴

Az Európai Bíróság a 177.Cikk szerinti eljárás során általános, elvont és kötelező hatályú jogértelmező tevékenységet folytat annak érdekében, hogy a tagállami bíróság állást tudjon foglalni az összeegyeztethetőségről az előtte levő ügy eldöntése érdekében. Az általános és elvont jogértelmezés azt jelenti, hogy a Bíróság a közösségi jog által használt

²⁹ 22/70 Bizottság v. Tanács (1971) ECR.263, nemcsak a Szerződésben kifejezetten említettek esetén van az Uniónak nemzetközi szerződéskötési hatásköre.

(<http://www.corvinusembassy.com/ep/index.php?page=7&corvina=7&content=42&level=3>)

³⁰ “A Szerződés 177.Cikke, amely a nemzeti bíróság és a Bíróság közötti munkamegosztáson alapul, nem teszi lehetővé, hogy az utóbbi az ügy tényeiről akár tudomást vegyen, akár megítélje az értelmezés iránti kérelem okait” S.A. Portelange V.S.A. Smith Corona Marchant International és mások 10/69 (1969) ECR.309.

³¹ Spa Salgoil v. Italian Ministry of Foreign Trade 13/68 (1968) ECR. 661.

³² C-134/95 (1997) ECR.195.

³³ 28-30/62 egyesített esetek (1963) ECR.61.

³⁴ Günther Henck v. Hauptzollamt Emmerich 12/71 (1971) ECR 743.,par 3

fogalmaknak olyan általános értelmezését adja, mely az adott ügytől függetlenül önmagában is megáll.

Az előzetes döntési eljárás során hozott határozatok akkor tölthetik be az egységes jogalkalmazást elősegítő funkciójukat, ha azokat az európai bíróságok tevékenységük során precedensként felhasználhatják

Az Európai Bíróság az előzetes döntési eljárás tárgyaként szóba jöhető jogszabályok vonatkozásában először a *Haegemann-ügyben*³⁵ tért el a Római Szerződés szövegétől. A 177.Cikk (1) bekezdés b.) pontjának hatályát kiterjesztette mindazon egyezményekre, melyeket a Közösség nem tagállammal kötött.³⁶ Az igazán nagy lépést azonban akkor tette meg a luxembourgi testület, amikor - a Szerződés szövegétől teljesen elszakadva - olyan egyezmény, nevezetesen a GATT-megállapodás vonatkozásában állapította meg az előzetes döntési eljárás lehetőségét, melynek a Közösség egyáltalán nem részese.³⁷ A Bíróság ezen döntése a teleologikus³⁸ és funkcionális jogértelmezés iskolapéldája: ha ugyanis nem állapítja meg a 177.Cikk szerinti eljárás lehetőségét, akkor nem biztosítható a szóban forgó egyezmény rendelkezéseinek egységes alkalmazása a tagállamokban, ami végül azt eredményezi, hogy a Közösség közös kereskedelempolitikájának sikere kerül veszélybe.

³⁵ *Haegemann v. Belgium* 181/73 (1974) ECR 449. Par3.-4. *Haegeman* ügyben a felperes egy közösségi határozat érvénytelenítését kérte. Azért támadta meg ezt a határozatot, mert az megtiltotta a német hatóságoknak, hogy visszatérítsék számára azt az adót, amit egy szerinte érvénytelen közösségi rendelet alapján fizetett be a Közösség "pénztárába". *Haegeman* nem indított eljárást a nemzeti bíróság előtt. Az Európai Bíróság azért utasította el a hozzá benyújtott keresetet, mert álláspontja szerint *Haegemann*nak a nemzeti bíróságok előtt kellett volna eljárást kezdeményeznie. (<http://jura.ajk.pte.hu/print.php?cikk=6>)

³⁶ A Bíróság ezen döntése értelmében tehát például a Magyarországgal kötött társulási megállapodás is előzetes döntési eljárás tárgya lehet.

³⁷ 267-269/81 (1983) ECR.801.

³⁸ A bírák a törvények értelmezése során nem bonyolult logikai formulákat vagy dogmatikai érvelést alkalmaznak, hanem azt a gyakorlati célt kutatják, amelynek megvalósítására a jogalkotó a törvényt létrehozta. (<http://jesz.ajk.elte.hu/toth17.html>)

4.3.3 Az Európai Bíróság és a nemzeti bíróságok viszonya

Az Európai Bíróság nem európai felsőbíróság, és soha nem is tulajdonított magának ilyenfajta szerepet. Nincs hierarchikus viszony a luxembourgi testület és a tagállamok igazságszolgáltatási szervei között, tehát nem lehet az Európai Bíróságtól jogorvoslatot kérni valamely nemzeti bíróság határozata ellen. Ugyanakkor a fent tárgyalt hatáskörökből nyilvánvaló, hogy a Bíróság központi helyet foglal el a közösségi jog vonatkozásában Európában, különösen annak értelmezése és fejlesztése terén. Az Európai Bíróság tekinthető továbbá az Unió alkotmány- és közigazgatási bíróságának is.

Az Európai Bíróság a tagállami bíróságokat partnernek tekinti és hatékony, jó munkakapcsolat kialakítására törekszik velük. Ennek egyik bizonyítéka az előzetes döntési eljárás szabályainak nagyvonalú kezelése az előterjesztő tagállami bíróság segítése, támogatása érdekében.³⁹

A közösségi jog alkalmazása vonatkozásában a luxembourgi és a tagállami bíróságok között egyfajta munkamegosztás érvényesül. Ezen hatásköri elkülönülés értelmében az Európai Bíróság nem dönthet el olyan jogvitákat, melyek a tagállamok polgárai között, illetve valamely tagállam és annak polgára(i) között támadtak. Az ilyen ügyekben csak arra kompetens, hogy - előzetes döntés formájában - értelmezze a közösségi jogot, illetve állást foglaljon annak érvényessége felől. A Bíróság kizárólagos kompetenciájába tartozik ugyanakkor minden olyan ügy, melynek valamely szereplője az Unió valamelyik szerve, vagy pedig tagállamok állnak szemben egymással. A nemzeti bíróságok és az Európai Bíróság közötti hatáskörmegosztás rendező elve tehát nem az alkalmazandó jog jellegében, hanem a felek személyében keresendő.

Az európai integráció alapító Szerződéseinek hagyományos értelemben vett nemzetközi egyezményekként születtek meg, mely egyezményeket a szerződő Felek - alkotmányos előírásaiknak megfelelően - belső nemzeti joguk részévé tették. Ezen egyezmények tehát önmagukban véve nem módosították a status quot, vagyis az egymástól függetlenül létező nemzeti jogrendszerek önálló regnálását. Az alapító Szerződések ugyanakkor már rendelkeztek olyan jellemzőkkel és tartalmaztak olyan rendelkezéseket is, melyek egy új jogrend kialakulásának irányába mutattak. A Szerződésekben rögzített célok és feladatok rendszere egyrészt már világosan meghatározta azokat az alapvető elveket, melyek betartása nélkül a célok elérése és a feladatok sikeres elvégzése nem remélhető, másrészt

³⁹ Lsd. pl. Schwarze v. Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel 16/65 (1965) ECR.886.

pedig a Szerződések alapján jogalkotó hatáskörrel rendelkező szervek és jogalkotásra irányuló eljárások jöttek létre. Adva volt tehát már három a jogrendszer fogalmi kritériumai közül: léteztek az alapvető jogelvek, a jogalkotó szervek, valamint a jogalkotásra irányuló eljárások szabályai. Ami azonban még homályban maradt: az új szervek által alkotott jog és a nemzeti jogok viszonya. Az ugyanis nyilvánvaló, hogy amennyiben nem beszélhetünk a közösségi és a nemzeti jogszabályok pontosan meghatározott hierarchikus rendjéről, nem beszélhetünk európai jogrendről sem.

4.3.4 A közösségi jog primátusa

A Szerződések szövege - valószínűleg politikai megfontolásokból - nem tartalmaz a közösségi jog elsődlegességére vonatkozó kifejezett rendelkezést. A Római Szerződésnek a másodlagos közösségi jogforrásokat felsoroló 189.Cikke is úgy állapítja meg azok fő jellemzőit, hogy nem tér ki a benne szereplő jogforrásoknak a nemzeti joghoz való viszonyára. Az irodalomban ezért általánosnak nevezhető az a vélemény, hogy a közösségi jog nemzeti jog feletti primátusának elfogadása szempontjából a döntő lépést az Európai Bíróságnak a *Costa v. Enel-ügyben*⁴⁰ meghozott ítélete jelentette, melynek indokolásában a Bíróság a nemzeti jogot - keletkezési idejétől függetlenül - a közösségi jog alá rendelte. Az Európai Bíróság a *Costa v. ENEL* ügyben 1964-ben hozott ítéletében megerősítette a közvetlen hatály doktrínáját. Ez az ítélet azért is fontos, mert az Európai Bíróság a *Costa v. ENEL* ügyben először terjesztette ki vizsgálódását a közösségi jog elsődlegességének kérdésére is. Ez az ügy az Olasz Köztársaság 1962. december 6-ai 1643. számú törvényével kapcsolatban került az Európai Bírósághoz. Az olasz törvénnyel ugyanis államosították az elektromos áram termelésével és elosztásával foglalkozó olasz vállalatokat. Az ENEL mint jogi személy megkapta valamennyi államosított vállalat telepét. Flaminio Costa milánói ügyvéd pedig, aki az egyik államosított vállalat, az Edisonvoltage Rt. részvényese volt, megtagadta, hogy az ENEL-nek áramszámlát fizessen. Costa azzal érvelt, hogy az ENEL követelése, illetve az annak alapjául szolgáló olasz törvény sértette az EGK jogát. Az ENEL viszont a "lex posterior"⁴¹ elvére hivatkozott, lévén hogy a villamossági cégeket államosító olasz törvényt később hozták, mint az EGK Szerződést ratifikáló olasz törvényt. Az egyik milánói bíróságon folyó perben Costa indítványozta, hogy a bíróság az EGK Szerződés 177. Cikke alapján kérjen az Európai Bíróságtól előzetes állásfoglalást. Álláspontja szerint az olasz államosítási törvény

⁴⁰6/64 Costa v. Enel (1964) ECR.585. (<http://www.eduport.hu/cikk.php?id=4800>)

⁴¹ Lex posterior derogat priori, azaz a később keletkezett jogszabály lerontja a korábban keletkezettet.

ellentétes volt ugyanis az EGK Szerződéssel, sértette annak 37., 53., 93. és 102. Cikkeit. A Közösségek Bírósága – az olasz kormány ellentétes álláspontjával szemben – megállapította hatáskörét. Az Európai Bíróság ítéletének indoklásában fontos megállapításokat tett, amikor elvi érveléssel kimondta: a) A bíróság nem vizsgálja az olasz törvény közösségi jognak való megfelelőségét, mert nem erre vonatkozik kompetenciája. Értelmezi viszont – kompetenciájának megfelelően – az EGK Szerződést olyan mértékig, ameddig ez szükséges a nemzeti bíróság számára a jogi helyzet tisztázásához. b) A közösségi jog abban különbözik a nemzetközi jog szokásos szabályaitól, hogy az EGK Szerződés egy olyan saját jogrendet hozott létre, amely hatálybalépésével a tagállamok jogrendszereinek részévé vált és a (nemzeti) bíróságok által alkalmazható. A közösségi jog szabályai – a felségjognak a Közösségekre való részbeni átruházásából, illetve a tagállamok joghatóságának korlátozásából eredően – kötelezik mind a tagállamokat, mind azok polgárait. c) A nemzeti jog szabályai nem akadályozhatják a Közösségi jog alkalmazását, ellenkező esetben ugyanis veszélybe kerül az EGK Szerződés 5. Cikk (2) bekezdésében meghatározott célok megvalósulása. d) A közösségi jog nemzeti joggal szembeni elsődlegességét az EGK Szerződés 189. Cikke megerősíti. Az ebben foglalt “kötelező” jelleg és a “közvetlen érvényesülés” ugyanis fölösleges lenne, ha a tagállamok törvényhozói aktusokkal, amelyek a közösségi jog normáit megelőzik, egyoldalúan megfoszthatnák hatályuktól a közösségi jog szabályait.

4.4 Összefoglalás

Látható tehát, hogy az Európai Bíróság fontos szerepet játszik az EU jogforrásainak kialakításában, (ld. az alkotmánybíráskodásra és a közigazgatási bíráskodásra emlékeztető hatáskörök) mind annak értelmezésében. Az luxemburgi testületnek tudható be a közösségi jog primátusának lefektetése is. Anélkül, hogy elodáznánk az Európai Bíróságnak a közösségi jog primátusának általános alapelveként történő elfogadásában szerzett érdemeit, szükségesnek tartom leszögezni, hogy nem itt jelenik meg a bírósági joggyakorlat legnagyobb szerepe az európai jogrend kialakítása terén, hanem abban, hogy nagyon határozott és következetes joggyakorlata révén konzekvensen tágította azon közösségi rendelkezések körét, melyek vonatkozásában a primátus kérdése egyáltalán felmerülhet, vagyis amelyek a tagállamok jogalkalmazó szervei által közvetlenül alkalmazhatók.

5 Az EU Alkotmánytervezete és a Lisszaboni Szerződés

E fejezetet azzal kezdeném, hogy tudatosítsam: a közösségi modell eredetileg csupán hat tagállam szén- és acélipari együttműködését szolgálta. Az új évezredben viszont ennek az intézményrendszernek már huszonhét, eltérő fejlettségű ország teljes körű integrációját kell biztosítania.

Már a Nizzai Szerződés, majd a Laekeni Nyilatkozat is kijelölte azt a négy legfontosabb témakört, amellyel a konventnek mindenképpen foglalkoznia kellett. A kérdések a következők:

1. Hogyan indokolt kialakítani, majd fenntartani az Európai Unió és a tagállamok közötti hatáskörök pontosabb elhatárolását?
2. Mi legyen az Unió alapvető emberi jogokat rögzítő Chartájának jogi státusza?
3. Hogyan egyszerűsíthetők a Szerződések tartalmuk megváltoztatása nélkül annak érdekében, hogy világosabb szerkezetűek és érthetőbbek legyenek?
4. Milyen legyen a nemzeti parlamentek szerepe az európai intézményrendszerben?

A tizenöt tagállam kijelentette, hogy az integráció eddig hatalmas fejlődésen ment keresztül, de most válaszút elé érkezett, hiszen meg kell felelnie a globalizálódó világ kihívásainak, egységesítenie kell Európát, s az Uniót polgárközelivé kell tenni. A 2001. decemberében megszületett Laekeni Nyilatkozat rendelkezett a Konvent felállításáról, szerkezeti felépítéséről és működési szabályairól.⁴²

5.1 Az Európai Konvent

Az európai integráció első konventjének felállításáról az Európai Tanács kölni csúcsértekezlete döntött 1999. júniusában.⁴³ A testületre vonatkozó elképzeléseket, pedig az 1999. októberében tartott Tamperei konferencián véglegesítették. A Konvent azt a feladatot kapta, hogy dolgozza ki az Alapvető Jogok Chartáját.

A testületnek 62 tagja volt, amely a tagállamok egy-egy, a Bizottság egy, az Európai Parlament 16, és a nemzeti parlamentek két-két képviselőjéből tevődött össze. A teljes

⁴² The Future of the European Union: Declaration of Laeken.

http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201_en.htm

⁴³ Szolcsányi Bálint, Vándor János: Az Európai Konvent (Az EU újszerű tárgyalási fóruma). EU Working Papers 2002. évi 3.szám 16. oldal.

jogú tagokon kívül megfigyelőként jelen volt az Európai Bíróság és az Európai Tanács két-két képviselője is. A Konvent felkérhette a Gazdasági és Szociális Bizottságot, a Régiók Bizottságát, illetve az Európai Ombudsmant, hogy kifejtsék véleményüket. A testület elnöke Roman Herzog, Németország korábbi elnöke volt.

A Konvent, mint fórum lehetővé tette az Unió döntéshozatalból kiszorított intézményei, főleg a nemzeti parlamentek számára az aktív részvételt. Ezt tükrözte, hogy az Európai Parlament 2001. május 31-i határozatában támogatta azt az elképzelést, hogy a 2004-s kormányközi konferenciát egy konvent készítse elő. A Parlament véleménye mellé felsorakozott több intézmény és politikus is.

A Konvent teljes jogú alkotmányozó gyűlésként működött, konkrét alkotmánytervezetet készített, és ezzel orientálta a Tanács végső döntését. Ez a modell megfelel a demokratikus, alulról felfelé építkező integráció ideáljának. A munkafolyamatban a civil társadalom fóruma is részt vett, valamint javaslatot tettek a különböző munkacsoportok és a nemzetközi pártcsoporthozjárások.⁴⁴

Az Európai Konventnek hatalmas feladattal kellett szembenéznie, amikor megkezdte működését, hiszen demokratikusabbá, átláthatóbbá, hatékonyabbá, és polgárközelivé kellett változtatnia az Európai Uniót. Ez nem egyszerű feladat, de számos területen sikerült reformokat kidolgoznia, áthidalni a jelenlegi akadályokat. Persze voltak olyan témák is, amelyekben nem sikerült átfogó elképzeléseket kialakítaniuk.

5.1.1 Munkafolyamat a Konventben, ülések

Az alkotmányozó testület munkáját az elnökség által kijelölt hat munkacsoportban végezte, melyekhez még négy csoportot alakítottak ki. A feladatokat tematikusan osztották fel. A munka folyamatos volt, a cél a konszenzus megteremtése, hogy a kormányközi konferencia elé már egyeztetett és végleges formába öntött megoldás szülessen, s azokat a kérdéseket, melyekben nem sikerült a konszenzus megteremtése a konferencia kompetenciájába utalják. A munkacsoportok havonta egyszer-kétszer

⁴⁴ Vida Krisztina: Konvent az EU jövőjéről. Magyar Tudományos Akadémia Világgazdasági Kutatóintézet. Budapest, 2002. 1. old.

plenáris üléseken ismertették eredményeiket, és itt hallgatták meg a javaslatokat is. Az elnökség kéthetente, a háromtagú igazgatóság hetente találkozott.⁴⁵

5.1.2 A Konvent fő eredményei

Az Unió történetében először került sor arra, hogy egy dokumentumban lefektetésre kerülnek az állampolgárok jogai. Ez a Konvent által elindított alkotmányozási folyamat kulcseleme.

Az intézmények és az eljárások egyszerűsítésének lényege a következő:⁴⁶

- ✂ Az eddigi Szerződéseket egyetlen dokumentum váltja fel;
- ✂ A jövőben az Unió jogi személyiséggel fog rendelkezni⁴⁷, ami lehetővé teszi, hogy nemzetközi szerződéseket írjon alá. Ez azért fontos, mert ez a múltban nem volt lehetséges;
- ✂ A pillérszerkezet eltörlése az EU munkájának egyszerűsítéséhez járul hozzá;
- ✂ A jogi eszközök széles skálájának egyszerűsítése hatalmas előrelépés volt egy átláthatóbb eljárási rendszer létrehozásához. A jövőben a jogi eszközök számát kettőre csökkentik: EU törvények és EU kerettörvények.

Az intézményi rendelkezések összefoglalása és a hatálybalépésük időpontja (táblázat mellékletbe)

Az Alkotmányos Szerződés Tervezet magában foglalja azt az elvet, hogy az EU-s törvények a nemzeti törvények felett állnak. Ez eddig csak az Európai Bíróság jogértelmezéseiből következett, ám eddig még egyetlen dokumentumban sem került lefektetésre.

⁴⁵ Vida Krisztina: Az EU jövője a Konventből nézve – kirajzolódó álláspontok 2002 végén, Az OM NKFP 5/020/2001. számú projekt keretében készült tanulmány. Európai Tükör 2003/1 melléklet 12.old.

⁴⁶ Jeney Petra: Összefoglaló az Európai Konvent tevékenységéről. Európai Jog. 2002. Évi 6. Szám. 37-38. Old

⁴⁷ Horváth Zoltán – Sinka Zoltán: Az Európai Konvent első konkrét eredményei. Európai Tükör. 2002. 5. Szám 139-146.old.

5.1.3 Kritikus pontok

amelyeket a Konvent véleménye szerint felül kell vizsgálni annak érdekében, hogy biztosítani tudják az EU hatékony működését:

- ✂ Külügyminiszteri poszt létrehozása;
- ✂ Az adózás, a kül- és biztonságpolitika területén, illetve szociális kérdésekben fennmarad az egyhangúság a döntésekben;
- ✂ A szerződés-felülvizsgálati eljárások;
- ✂ Biztosi kinevezési eljárás.

A Konvent elnöke 2003. június 20-án az Európai Tanács thesszaloniki ülése elé terjesztette az Európai Konvent javaslatát, amely az Alkotmányos Szerződés Tervezetének első két alkotmányos fejezetét és az ahhoz csatolt jegyzőkönyveket ölelte fel. 2003. július 18-án az elnök már a szerződés teljes, az uniós politikákról és a záró rendelkezésekről szóló részeket is magába foglaló tervezetét nyújtotta át az olasz elnökségnek.

Az Európai Tanács thesszaloniki ülése a Konventet sikeresnek, befejezettnek és az szerződéstervezetet pedig a kormányközi konferencia megkezdéséhez jó kiindulási alapnak minősítette. Az állam és kormányfők egyetértettek abban is, hogy további javításokra, pontosításokra vanszükség. Az ET egyúttal döntött a konferencia összehívásáról az Európai Unióról szóló Szerződés 48. cikke alapján.

Az Kormányközi Konferenciát október 4-ére hívták össze az Európai Tanács rendkívüli ülése keretében Rómába, ahogy a tagállamok képviselői aláírták az Alkotmányos Szerződést.

5.1.4 A Konvent utóélete

A Konvent munkáját 2003. július 10-én befejezte. A kormányközi konferencia elindulása és az alkotmányozó vita lezárása közt a tagállamok gondolkodási időszakot kaptak, mely alatt nemzeti keretek közt vitatták meg a Konvent eredményeit. A cél az volt, hogy a kormányközi konferencia kezdetére kidolgozzák nemzeti álláspontjaikat.

A Konvent elérte célját, megalkotta hosszú 16 hónapi vita, egyezkedés, konszenzus keresés eredményeként az Alkotmányos szerződés Tervezetét.⁴⁸

⁴⁸ Jeney Petra: Összefoglaló az Európai Konvent tevékenységéről. Európai Jog. 2002. Évi 6. Szám. 38. Old.

A Konvent elvégezte a történelmi feladatot, hiszen 2004. június 17-18-án az Európai Tanács elfogadta az Európai Unió Alkotmányos Szerződését, ezzel sikerült lezárni az alkotmányozás közel három éve tartó vitáját. A dokumentumot ez év október 29-én a 25 tagállam vezetői aláírták, abban a reményben, hogy már 2007. január 1.-én hatályba léphet Európa első közös Alkotmánya. Ez azonban csak álom maradt, de az álom továbbélése a már megszokott hosszas egyeztető munka után elvezetett az Lisszaboni Szerződés megkötéséhez.

5.2 A Lisszaboni Szerződés (Reformszerződés)

Az Alkotmányos szerződés egy olyan, új, egységes szövegű alapidokumentumot kívánt létrehozni, melynek legfontosabb célja az uniós intézményrendszer, a döntéshozatal egyszerűsítése és az unió polgárközelibbé, átláthatóbbá tétele volt. Az intézményi válság elkerülése érdekében kölcsönös kompromisszumokkal megkötött Reformszerződés néhány kisebb változtatást kivéve megtartja az alkotmányszerződésben szereplő intézményi reformokat, azaz⁴⁹:

- ✂ egységes jogi személyiséget biztosít az uniónak,
- ✂ növeli a nemzeti parlamentek az EU-jogalkotásba való beleszólását,
- ✂ nyilatkozatban rögzíti az EU-jog nemzeti joggal szembeni elsőbbségét,
- ✂ és majd 50 területen felszámolja a tagállamok vétójogát.

Ugyanakkor a szerződés 2014-ig érvényben tartaná a jelenlegi szavazati rendszert, és közvetlenül nem tartalmazza az alapjogi chartát. A megállapodás számos kivételt enged az egyes tagállamoknak, valamin megghiúsult az alapidokumentum egyszerűsítésének célja is. Minden olyan elem kikerült a szerződés szövegéből, amely az Uniót szuperállamként tüntetné fel. Így kikerültek a dokumentumból a szimbólumok, a külügyminiszter - bár ennek a tisztnek csak az elnevezése változott - és az európai törvények is, ezzel párhuzamosan pedig a szerződés elnevezése Lisszaboni Szerződésre változott.

Az Alkotmányos szerződés körüli viták mindig is hevesek voltak, hiszen sok Uniós állampolgárnak vannak fenntartásai azzal szemben, hogy az Uniónak az élet minden

⁴⁹ www.euvonal.hu

területén beleszólása legyen. Sokan attól félnek, hogy az Európai Unió egyfajta államok feletti állammá válik, és ez a nemzeti szuverenitás jelentős megnyirbálásával jár majd. Klasszikus vitapont ennek kapcsán az Unió jelképek vagy a keresztény vallásnak a Szerződés szövegébe való bevétele, de heves vitákra adott okot a szavazási rendszer módosítása is. Az eredeti tervezet szerint ugyanis az Alkotmány teljesen megszüntette volna a tagállami vétó intézményét.

Az Alkotmányos szerződés tehát nem lépett hatályba, bár az állam- és kormányfők aláírták 2004-ben. Hollandiában és Franciaországban azonban népszavazás utasította el, így a további tagállami ratifikációk is értelmetlenné váltak.

Ezután a 2007. I. félévi német elnökségig kevés szó esett az Alkotmányos szerződésről, hiszen az elutasítást Európai Unió történetének egyik legnagyobb kudarcaként élte meg a Közösség. A német elnökség megelégtelt az ügyben tapasztalt tagállami tétlenséget, és elsődleges céljául tűzte ki, hogy tető alá hozza az Alkotmányt, vagy legalább annak egy egyszerűsített változatát.

2007 első felében megkezdődtek az egyeztetések, végül 2007. június 22-23-án került sor arra a maratoni uniós csúcsra, amely lezárta az Alkotmány bukása utáni időszakot.

A megegyezés után, 2007. október 2-ig zajlott a szerződés szövegezése, végleges formájában 2007. október 18-19-i lisszaboni csúcstalálkozójukon fogadták az EU27-ek állam- és kormányfői, az aláírásra 2007. december 13-án került sor.

A szerződés célja, hogy lezárják az Amszterdami Szerződéssel és a Nizzai Szerződéssel megkezdett folyamatot, amely arra irányul, hogy megerősítse az Unió hatékonyságát és demokratikus legitimitását, valamint javítsa egységes fellépését.

A Lisszaboni Szerződéssel bevezetni tervezett főbb változtatások közé tartozik a minősített többségi szavazások számának növelése az EU Tanácsában, az Európai Parlament megnövelt szerepe a döntéshozásban, az EU-biztosok számának csökkentése 27-ről 18-ra, a pillérrendszer megszüntetése, új tisztségek létrehozása (Európai Tanács elnöke, az Európai Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője) egy egységes álláspont képviselésének megkönnyítésére.

A Lisszaboni Szerződés főbb pontjai tehát:

✂ Intézményi változtatások: Az Európai Bizottság kisebb testülettel fog dolgozni, tagjainak számát a tagállamok számának kétharmada adja majd. A Tanácsban a soros elnökség mellett megjelenik az Európai Tanács állandó elnökének posztja. A Kül- és

Biztonságpolitikai Főképvisező egy személyben lesz felelős az Unió külkapcsolataiért. Az Európai Parlament létszámát 750 + 1 főben maximalizálták.

- ✂ Bevezetésre kerül az állampolgárok kezdeményezési jogköre és bővül a nemzeti parlamentek döntéshozatali szerepe
- ✂ A Szerződés elfogadja az Alapjogi Charta szövegét. Ennek célja az uniós alapértékek erősítése. Az Unióhoz a továbbiakban csak azok az európai országok csatlakozhatnak, amelyek ezeket az értékeket elfogadják és tiszteletben tartják.
- ✂ Az Európai Unió egységes jogi személyiséget kap.

A Lisszaboni Szerződést a tervek szerint 2008 végéig az összes tagállamban ratifikálni⁵⁰ kellett volna, hogy a 2009-es európai parlamenti választások előtt érvénybe léphessen. Ám mivel a szerződést a 2008. június 12-ei népszavazáson elutasították az ír választópolgárok, ez kétségesse vált.

A Ratifikációs folyamat állását az 5. számú melléklet mutatja be.

Írországban tehát népszavazással elutasították a Lisszaboni Szerződés ratifikációját. Az Unió krízisként tekint a Lisszaboni Szerződés ír kudarcára, azért megoldási javaslatokat vár Írországtól. Egy friss közvélemény-kutatás szerint azonban az írek többsége ma már támogatná a Lisszaboni Szerződés ratifikálását egy megismételt referendumon.⁵¹ Az „igen”-tábor mostani eredménye 16 százalékpontos emelkedés a korábbi, decemberi közvélemény-kutatási adatokhoz képest, és az elutasítók aránya eközben 7 százalékponttal csökkent.

A változások hátterében a globális gazdasági-pénzügyi válságra köszönhetően visszaeső gazdaság áll, és munkanélküliségi ráta is emelkedik Írország az Európai Tanács 2008. decemberi ülésén ígéretet tett arra, hogy megteszi a szükséges lépéseket a Lisszaboni Szerződés idén novemberig történő ratifikálásához, ami egy újabb népszavazás kiírását jelenti. Erre várhatóan 2009. októberig kerül sor.

⁵⁰ A ratifikáció az arra meghatalmazott állami szerv által kötött nemzetközi szerződés vagy külállammal kötött kétoldalú megállapodás utólagos jóváhagyása a törvényhozás (Magyarországon az Országgyűlés) által. A ratifikációval az adott szerződést vagy megállapodást az ország jogszabályai közé iktatják, nemzeti nyelven a szövegét kihirdetik és hatályba léptetik. Nemzetközi szerződések hatályba lépését gyakran kötik kellő számú aláíró állam általi ratifikációhoz.

⁵¹ www.bruinfo.hu

Ebből következik, hogy a júniusi Európai parlamenti választásokig a Reformszerződés nem lép hatályba. Többek közt ennek a krízisnek is az köszönhető az, hogy ismét José Manuel Barrosót jelöli a néppárt az Európai Bizottság következő elnökének. Jelen helyzetben fokozott jelentőséget tulajdonítanak stabilitás fenntartásának. Az indoklás szerint, aki most a Bizottság elnökét támadja, az a pénzügyi-gazdasági válság kezelését célzó erőfeszítéseket is gyengíti. A gazdasági válság sajnos még a Reformszerződés hatályba lépése előtt elérte az EU-t is, ezért fontos, különösen a közeljövőben erős Uniót politikát „csinálni”.

6 Az Európai Unió Adó- és Illetékpolitikájának hatása Magyarországra nézve

Az adóharmonizáció

Az EU célja jelen pillanatban csak a nemzeti adórendszerek, adójogszabályok hasonlóvá tétele, a belső piac működését zavaró különbségek megszüntetése. Az úgynevezett adóharmonizáció az egységes belső piac, illetve a négy alapszabadság - az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad áramlása - érvényesülésének igényéből származik.⁵²

Az adóharmonizáció maga a másodlagos jogalkotáson keresztül valósul meg. Ennek fő eszköze az irányelv, amelyben csak a célt és a megvalósítás határidejét jelöli meg a jogalkotó. Ezzel a jogszabály megalkotását, az országok nemzeti jogrendszerbe való beillesztését a tagállamokra bízta. Így lehetségessé válik az, hogy a tagállamok a közösségi jogszabályt saját jogrendjükbe saját szokásaiknak megfelelően tudják elhelyezni.

Ki lehet jelenteni, hogy az Unió az ún. indirekt adók harmonizációjában érte el a legmagasabb szintet, azaz az adók közül az áfa mellett a jövedéki adó tekinthető a leginkább harmonizált adónemnek.

Az adóharmonizáció az utóbbi évtizedben kezdett kiterjedni a jövedelemadókra is, így a társasági adózásban az adózási környezet egységesítése érdekében születtek irányelvek, illetve a közelmúltban fogadtak el egy új jogszabályt a megtakarítások adóztatása kapcsán működtetendő információcsere-rendszerről.

Az adópolitikai kezdeményezések az egységes belső piac működésének javítását szolgálják, annak érdekében, hogy hogyan megszüntessék a 27 tagállam adórendszereinek

⁵² Ide kapcsolódik a Cassis de Dijon ügy, ahol a jogvita alapját az a német előírás képezte, amelyik alkoholok likőrként való forgalomba hozatalát meghatározott alkoholtartalomtól tette függővé. A francia Cassis de Dijon likőr ezt nem érte el, ezért Németországban behozatali tilalom alá került. Ítéletében a Bíróság megerősítette, hogy közösségi szabályozás hiányában az államok jogosultak szabályozni az egyes kérdéseket, így az alkoholtermékek előállítását és forgalmazását is, ám az ilyen nemzeti szabályok csak akkor korlátozhatják az áruk szabad mozgását, ha azok olyan, úgynevezett kényszerítő követelményeken alapulnak, mint amelyek pénzügyi ellenőrzéssel, közegészségüggyel, kereskedelmi ügyletek tisztaságával vagy fogyasztó védelemmel kapcsolatosak. Ilyen indokok hiányában azonban a tagállamok nem korlátozhatják egy másik tagállamban jogszerűen előállított áru területükön való forgalomba hozatalát. Ez a kölcsönös elismerés elve.

különbözőségeiből adódnak az akadályokat. Az a gazdaségpolitikai vélemény, hogy az adóhatóságok közötti együttműködés, az adópolitikájuk összehangolása és az adórendszerek bizonyos elemeinek egységesítése, növelni tudják az európai vállalatok versenyképességét.

Közvetett és közvetlen adók, helyi adók, gépjárműadó, és az illeték

Az Európai Unió csak a közvetett adókat illetően törekszik harmonizációra, más adótípusok esetében a tagországok rendszereinek összehangolását tűzte ki célul.

Az Európai Unió a **közvetett adókra** (általános forgalmi adó és jövedéki adó, 6. sz. melléklet) vonatkozóan ír elő összefüggő, harmonizált szabályrendszert.

A **közvetlen adók** (pl. társasági adó, személyi jövedelemadó, 7. sz. melléklet) esetén jogharmonizációs kötelezettsége Magyarországnak csak a vállalatok közötti egyes tőkeműveletekre vonatkozóan volt.

A közvetett és közvetlen adók rendszere megfelel a közösség által előírt normáknak.

A **helyi adók, a gépjárműadó, és az illeték** magyarországi rendszere szintén teljes mértékben megfelel az európai normáknak, alapvető átalakítására nem volt szükség az EU-csatlakozás kapcsán, azonban a csatlakozás a helyi adókkal kapcsolatban is generált jogharmonizációs kötelezettséget, a káros adóverseny kiküszöbölése érdekében.

Törvényi felhatalmazás alapján önkormányzat helyi rendelettel:

- ✂ épület, épületrész után fizetendő *építményadó*,
- ✂ beépítetlen belterületi földrészlet után fizetendő *telekadó*,
- ✂ ugyanezen adótárgyakhoz, illetve a lakásbérleti joghoz kapcsolódó *magánszemély kommunális adója*,
- ✂ foglalkoztatotti létszámhoz köthető *vállalkozók kommunális adója*,
- ✂ a gazdasági tevékenység gyakorlásához kapcsolódó *helyi iparűzési adó*, továbbá
- ✂ a nem állandó lakosként való tartózkodást terhelő *idegenforgalmi adó* bevezetésére jogosult.

Önkormányzati kompetencia továbbá annak az eldöntése is, hogy a bevezetett adónemet milyen mértékkel működtetik, valamint alkalmazása során valamely adózói csoportnak biztosítanak-e kedvezményt. A kedvezmények köre 2003. január 1-től kezdve a vállalkozókat terhelő adónemek esetében (a vállalkozókat - ezen minőségükben - négyféle adónem terhelheti: építményadó, telekadó, vállalkozók kommunális adója, helyi iparüzési adó.) szűkült, a helyi önkormányzat adónemenként csak egyféle mértéket állapíthat meg, valamint - a vállalkozókra vonatkozóan - csak olyan kedvezményt, mentességet nyújthat, melyre a törvény kifejezetten felhatalmazza.

Kijelenthető, hogy kifejezetten a helyi adókat érintő uniós előírás nincsen, az egyes tagállamok szabadon dönthetnek arról, hogy milyen adónemek működtetését bízzák az önkormányzatokra, és milyen korlátozásokkal. Elvárásként annyi jelentkezik, hogy az adórendszerben lennie kell olyan adónemeknek, melyek mértékét jogszabályi keretek közt a helyi önkormányzat állapítja meg.

A gépjárműadó rendszere változatlan maradhat a kedvezményi rendszerrel együtt, hiszen jelenleg is környezetvédelmi szempontok alapján kerül sor adókönytyítésre, ez pedig egyértelműen összhangban van a közösségi elvárásokkal.

Európai uniós csatlakozásunkkal egy időben lépett hatályba „Az egyéni kisvállalkozói vagyon öröklési és ajándékozási illetékkedvezménye”. Ennek a jogintézménynek a lényege az, hogy az egyéni vállalkozó kizárólag üzleti célt szolgáló vállalkozói vagyonának öröklése, továbbá az ilyen vagyonnak az egyéni vállalkozás megszüntetését követő ajándékozása esetén a magánszemély örökös, illetve a magánszemély megajándékozott a megszerzett vállalkozói vagyon forgalmi értékéből illetékalap kedvezményre jogosult, ha a vállalkozást egyéni vállalkozói igazolvánnyal „tovább” folytatja.

Ezzel egyidőben szintén kedvezőbb szabályok bevezetésére került sor a csatlakozással a cégbejegyzésre, valamint a cég jegyzett tőkéjének felemelésére irányuló cégbíróági eljárás illetékével összefüggésben: a 2%-os mérték ugyanis 1%-ra csökkent.

Összességében elmondható, hogy az illetékek szabályozása - beleértve azok mértékének a meghatározását is - a nemzeti törvényhozások kompetenciájába tartozik.

Vámok

A közösség alapja a vámunió, ami kiterjed a teljes áruforgalomra, és magában foglalja a tagállamok közötti import- és exportvámok, valamint a vámjellegű korlátozások megszüntetését, továbbá egységes vámtarifa bevezetését is harmadik országokkal szemben. Így az áruk és szolgáltatások az Európai Unió belső piacán szabadon áramlanak.

Magyarország és a többi EU tagállam között nincsenek vámok, azaz megvalósult a szabad kereskedelem. A csatlakozáskor Magyarország egységes vámtarifát vezetett be az Európai Unión kívüli harmadik országokkal szemben. A nem EU tagállamokkal való kereskedelemben a vámtételek módosultak, ami Magyarországon egyaránt jelentett vámcsökkenést, és a vámtételek növekedését is.

Összegzőképpen tehát elmondható, hogy Magyarország minden tekintetben megfelel az Unió Adó-, Illeték- és Vámpolitikai elvárásainak.

Záró gondolatok

Nem mondhatjuk, a EU tagságunk ellenére egyszerűbb az életünk manapság, bár a problémáknak a közösség nem feltétlenül oka, hanem elszenvedője. A világgazdasági válság, a folyamatban lévő világgazdasági rendszerváltás, az uniós társadalmi ellátó rendszerek hosszú távú fenntarthatatlansága, a közösség lakosságának elöregedése, a fokozódó társadalmi ellentétek mind-mind olyan hatások, amelyekre minél hamarabb adekvát választ kell adnunk. Nekünk, európaiaknak, illetve a minket az EU intézményeiben képviselő politikusoknak, az ő döntéseiket segítő szakértőknek, civil szervezeteknek és bizottságoknak. Hogy aztán az EU polgárai tehessék dolgukat a közösségért.

A gazdasági síkon megindult európai együttműködés mára politikai-intézményi síkon elérte azokat a határokat, amelyen átlépve egy teljesen új, politikailag is „óriás” UNIÓ születhet.

És ez a politikailag óriás közösség nagy dolgokra lenne hivatott: képes lenne továbblendíteni a gazdasági együttműködést, növelni az öreg földrész versenyképességét a világgazdaságban, fenntartani vezető szerepünket. Ehhez azonban át kell lépni azt a politikai Rubicont, ahonnan már nincs visszaút. Hogy ez mikor következik be, véleményem szerint csak idő kérdése. Mint ahogy az is, hogy jó vagy rossz lesz-e számunkra az „új” unió. De nem vitás, ez a jövő útja, úgymond a gazdasági és politikai értelemben is vett túlélés útja, hiszen a cél nem egyszerűen a felszínen maradni, hanem a világ vezető gazdasági közösségéből a vezető politikai hatalommá is válni, ehhez azonban megújulás kell. Hogy még hatékonyabban tudjunk tenni közös jövőnkért, a közösség jövőéért, és ezen keresztül talán a Föld jövőéért is.

Hiszen csak akarat kell hozzá. Az ember átalakította a természetet, saját képére formálta a világot, sokasodott, boldogságot keresett. Ezt tesszük mi is itt, Európában. A XXI. században. A kor minden előnyét és hátrányát élvezve-elszenvedve.

Akármilyen is lesz az átmenet végén az új rend, véleményem szerint Európa talpon marad, sőt megerősödve lábál ki a gazdasági válságból, ha politikailag egységes tud maradni. Ehhez az szükséges, hogy a tagállamok ne csak a tagság nyújtotta előnyök

kihasználása végett jelenjenek meg a közösségi intézményekben, hanem vállaljanak közös felelősséget a problémák megoldására. Hiszen elvileg erről szól egy igazi közösség. Az egymásért való tenni akarásról a közös jövőnk biztosítása érdekében.

Persze ehhez meg kell vivni a már folyamatban lévő, úgynevezett háborút gazdasági és politikai síkon a világ jelentős államaival, hiszen nekik is (mindenkinek) jelen helyzetben a talponmaradás a céljuk, akár a másik kárára is, a globalizáció minden hatása és eredménye ellenére.

Közelebb kell hát hoznunk az Unió bürokratikus szervezetét az emberekhez, elősegítve a változások elindításához szükséges elhivatottság kialakulását, és megerősödését az emberekben. Természetesen ez nem könnyű feladat és egyelőre nem látok megoldást erre a problémára, de középtávon mindenképpen szükség lesz ilyen irányú lépést (is) tenni, annak érdekében, hogy elérjük:

az állampolgárok ne csak azért támogassák az integrációt, mert gazdasági előnyt várnak tőle, vagy mert nem látnak más alternatívát. Az integráció akkor indulhat el az eddigi eredmények után a siker útján, ha az emberek átérzik majd, hogy milyen itt Európában európainak lenni.

Ennek eléréséhez azonban még mindannyiunknak rendeteget kell tennünk.

Irodalomjegyzék

- ✂ Dr. Fülöp Botond - A közösségi jog létrejötte, fejlődése, különös tekintettel az Európai Bíróság jogfejlesztő tevékenységére
- ✂ Európai integrációs alapismeretek, Szerkesztette: Blahó András, Aula Kiadó, 2002.
- ✂ Európai közjog és politika. Szerk.:Kende Tamás. Osiris Kiadó, Budapest, 1998.
- ✂ Gazdag Ferenc [2003]: Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája. Osiris, Budapest.
- ✂ Horváth Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról. Kiadta a Magyar Országgyűlés, Budapest, 2007.,
- ✂ J. Nagy László: Az európai integráció politikai története, 2001, Maxim Könyvkiadó, Szeged
- ✂ Kecskés László: EU-jog és jogharmonizáció Hvgorac Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest 2003.
- ✂ POZSONY PÉTER: A POLITIKAI UNIÓ c. szakdolgozat (2004) Budapesti Gazdasági Főiskola KÜLKERESKEDELMI FŐISKOLAI KAR KÜLGAZDASÁGI SZAK Nappali tagozat Európai üzleti tanulmányok szakirány
- ✂ Várnay Ernő: Az Európai Unió joga. KJK KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft.,

Folyóiratok:

- ✂ Dr. Blutman László: Európai Bíróság: jogértelmezés kontra jogalkalmazás. Magyar Jog 1/99.:42–50.
- ✂ Ifj. dr. Gátos György: A Bosman-ügy – több, mint futball. Magyar Jog 2/97: 93–99.
- ✂ Izsák Dániel: Világrendszerváltás Figyelő 51-52. szám 2008. december 18-31. 31-41. oldal
- ✂ Kecskés László – Róna András: Az Európai Bíróság – múlt, jelen és jövő. Jogtudományi Közlöny 7–8/97: 331–336.
- ✂ Kecskés László: A tagállamok jogharmonizációs kötelezettségének megítélése és kikényszerítése az Európai Bíróság joggyakorlatában. Bírósági Határozatok Melléklete 2/97: 5–25.

- ✂ Paczolay Péter: Az Európai Közösségek Bíróságának politikai legitimációja
Politikatudományi Szemle 4/99: 5–21.
- ✂ Vida Krisztina: Konvent az EU jövőjéről. Magyar Tudományos Akadémia
Világgazdasági Kutatóintézet. Budapest, 2002.

Internetes források:

- ✂ www.euvonal.hu
- ✂ www.bruxinfo.hu
- ✂ www.euroinfo.hu
- ✂ www.europatanacs.hu
- ✂ <http://eur-lex.europa.eu/>
- ✂ <http://zskflnk.uw.hu/nk/eukulpol.htm> Az Európai Unió külpolitikája c. jegyzet (A
ZSKF nemzetközi kapcsolatok levelező hallgatóinak weblapja)
- ✂ Kőrösi István: Az Európai Unió világgazdasági pozícióinak alakulása a 2000-
2010-es évtizedben (http://www.vki.hu/korosi_-_vita2.shtml; Magyar
Tudományos Akadémia Világgazdasági Kutatóintézetének honlapja)
- ✂ Kecskés László - A jogalkotásért és a jogharmonizációért való állami
kárfelelősség összekapcsolódása (<http://jura.ajk.pte.hu/print.php?cikk=6>
- ✂ http://www.eduline.hu/segedanyagtalalatok/513-Szuverenitas_meghatarozas.aspx
- ✂ <http://hvg.hu/eumindentudo/20041123euminl.aspx>
- ✂ <http://www.eduport.hu/cikk.php?id=4800>
- ✂ The Future of the European Union: Declaration of Laeken.
http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201_en.htm

Mellékletek

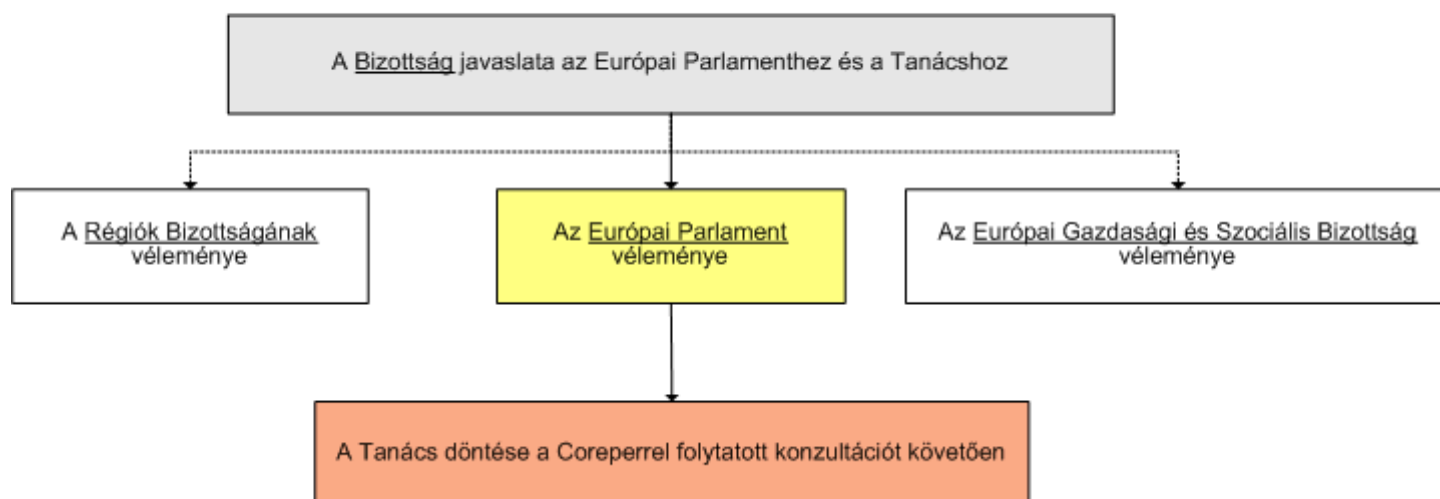
1. sz. melléklet: Döntéshozatali eljárások az Európai Unió 1. pillérjében
2. sz. melléklet: Kronológia
3. sz. melléklet: Az integráció -szerződések, szerkezete, - története
4. sz. melléklet: A maastrichti konvergencia-kritériumok
5. sz. melléklet: A Reformszerződés ratifikációjának állása
6. sz. melléklet: Közvetett adók
7. sz. melléklet: Közvetlen adók

Konzultációs eljárás – Római Szerződés

Az együttműködési eljárás és az együttdöntési eljárás bevezetése óta a konzultációs eljárás egyre inkább veszt jelentőségéből. A konzultációs eljárást a Bizottság és a Tanács közötti feladatmegosztás jellemzi, amit a következőképpen foglalhatunk össze: a Bizottság javasol, a Tanács dönt. Mindazonáltal a Tanács döntését bizonyos lépések előzik meg, melyek során a Bizottság és a Tanács mellett a szabályozás tárgyától függően az Európai Parlament, a Gazdasági és Szociális Bizottság, valamint a Régiók Bizottsága is kifejezheti véleményét.

A konzultációs eljárás már csak azon esetekre alkalmazandó, amelyek nem tartoznak kifejezetten az együttműködési vagy az együttdöntési eljárás alá.

Konzultációs eljárás



Együttműködési eljárás – Egységes Európai Okmány, Maastrichti Szerződés

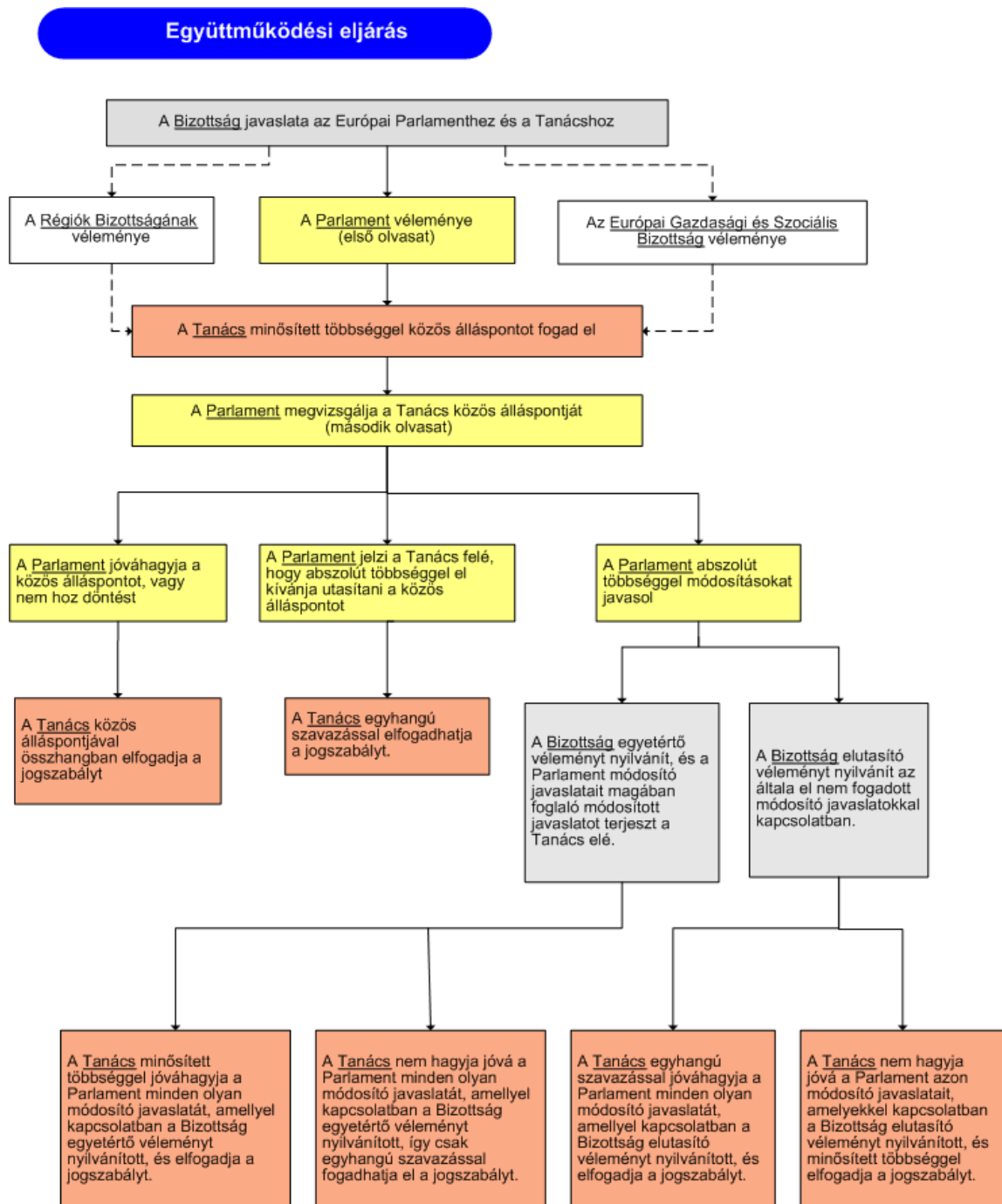
Az együttműködési eljárást az Egységes Európai Okmány vezette be, hogy az Európai Parlamentnek a konzultációs eljáráshoz képest nagyobb szerepet biztosítson. A Parlament módosításokat javasolhat a Tanács közös álláspontjához, de az együttdöntési eljárástól eltérően a végső döntés a Tanács kezében marad.

Az együttműködési eljárás kizárólag a következő területekre alkalmazható:

- a multilaterális felügyeleti eljárás szabályai (99. cikk (5) bekezdés),
- pénzügyi intézmények szolgáltatásaihoz való privilegizált hozzáférés tiltása (102. cikk (2) bekezdés),
- kötelezettségek tagállamok általi átvállalásának tiltása (103. cikk (2) bekezdés),
- a közös pénz értéi kibocsátásának harmonizálása (106. cikk (2) bekezdés).

⁵³ http://eur-lex.europa.eu/hu/droit_communaute/droit_communaute.htm#2.2

Minden más, korábban ezen eljárás alkalmazási körébe tartozó terület az Amszterdami Szerződés hatálybalépése óta átkerült az együttdöntési eljárás alá.



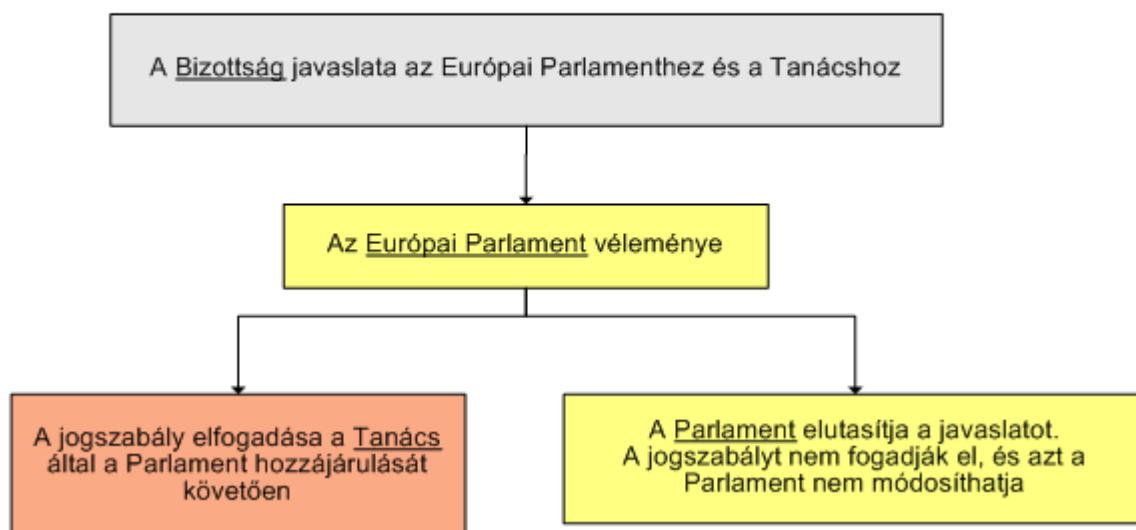
Hozzájárulási eljárás – Egységes Európai Okmány

Az Egységes Európai Okmány vezette be, lehetővé teszi a Parlament számára, hogy a Tanács egyes jogi aktusait jóváhagyja vagy azokat elutasítsa. A Tanács bizonyos

témákban nem alkothat jogszabályokat, ha ahhoz a Parlament tagjainak abszolút többségével beleegyezését nem adja. A hozzájárulási eljárást, amely a Parlamentnek lényegében vétőjogot biztosít, eredetileg a társulási megállapodások megkötéséhez és az Európai Közösséghez való csatlakozási kérelmek elbírálásához vezették be. Az eljárást jelenleg a következő területeken kell alkalmazni:

- megerősített együttműködés (11. cikk (2) bekezdés),
- az EKB egyes feladatai (105. cikk (6) bekezdés),
- a Központi Bankok Európai Rendszere alapszabályának módosítása (107. cikk (5) bekezdés),
- strukturális alapok és Kohéziós Alap (161. cikk),
- egységes európai választási rendszer (190. cikk (4) bekezdés),
- egyes nemzetközi megállapodások (300. cikk (3) bekezdés),
- emberi jogok megsértése (az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke),
- új tagállamok csatlakozása (az Európai Unióról szóló szerződés 49. cikke).

Hozzájárulási eljárás



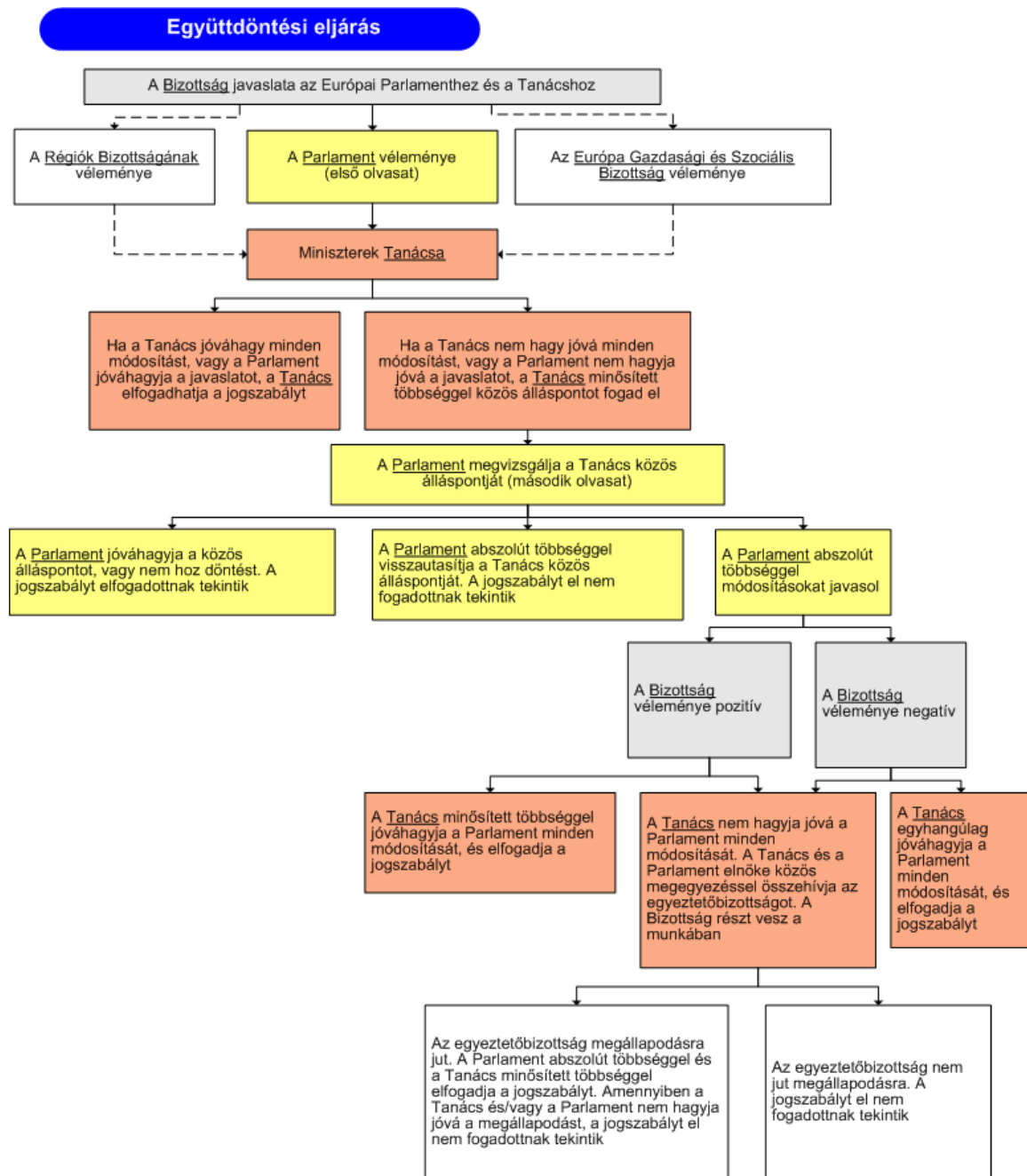
Együttdöntési eljárás – Maastrichti Szerződés, Amszterdami Szerződés)

Az együttdöntési eljárást, amelyet az Európai Unióról szóló szerződés vezetett be, az együttműködési eljárás folytatásaként hozták létre. Míg azonban az együttműködési eljárásban a Tanács egyhangú döntéssel figyelmen kívül hagyhatja a Parlament véleményét, addig az együttdöntési eljárás ezt nem teszi lehetővé: egyetértés hiányában a Tanács és a Parlament képviselőiből létrehozott egyeztetőbizottságnak kell egy, a két intézmény által elfogadott szöveget kidolgoznia. Az együttdöntési eljárás e két intézménynek már egyenlő jogalkotási szerepet biztosít. Ezen eljárás során, ha a Parlamenttel folytatott egyeztetési eljárás nem jár sikerrel, a Tanács nem alakíthatja ki közös álláspontját. Egyetértés hiányában a jogalkotási eljárás eredmény nélkül zárulhat le.

Az együttdöntés a jogalkotási gyakorlatban mára messze a legfontosabb eljárássá vált.

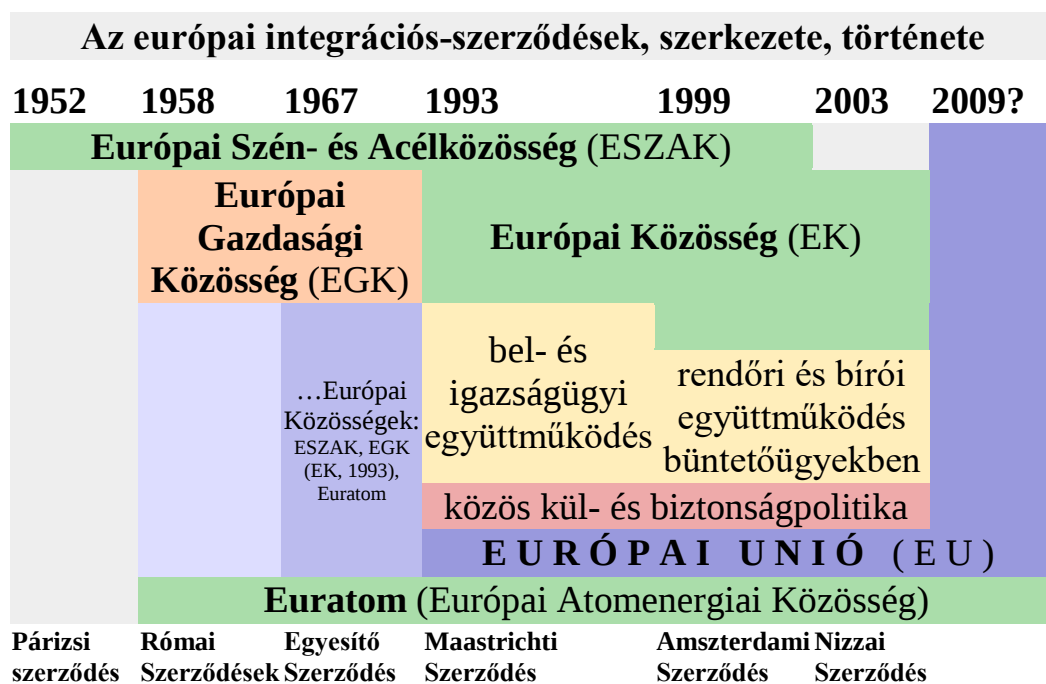
A következő területeken kell alkalmazni:

- a nemzetiségi alapon történő diszkrimináció tiltása (12. cikk),
- a nemek, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékosságon, koron vagy szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés tiltása (13. cikk (2) bekezdés),
- állampolgárok szabad mozgása és tartózkodása (18. cikk (2) bekezdés),
- munkaerő szabad mozgása (40. cikk),
- migráns dolgozók társadalombiztosítása (42. cikk),
- letelepedés szabadsága (44. cikk (1) bekezdés; 46. cikk (2) bekezdés; 47. cikk (1) és (2) bekezdés),
- vízum, menedékjog, bevándorlás és más, a személyek szabad mozgásával kapcsolatos politikák (67. cikk (4) és (5) bekezdés),
- közlekedés (71. cikk (1) bekezdés; 80. cikk),
- belső piac (95. cikk),
- foglalkoztatás (129. cikk),
- vámügyi együttműködés (135. cikk),
- szociális politika (137. cikk (2) bekezdés),
- egyenlő esélyek és bánásmód (141. cikk (3) bekezdés),
- az Európai Szociális Alap végrehajtási rendelkezései (148. cikk),
- oktatás (149. cikk (4) bekezdés),
- kultúra (az ajánlások kivételével) (151. cikk (5) bekezdés),
- közegészség (152. cikk (4) bekezdés),
- fogyasztóvédelem (153. cikk (4) bekezdés),
- transzeurópai hálózatok (156. cikk),
- ipar (157. cikk (3) bekezdés),
- gazdasági és társadalmi kohézió (159. cikk),
- európai Regionális Fejlesztési Alap (162. cikk),
- kutatás és technológiai fejlesztés (166. cikk (1) bekezdés; 172. cikk),
- szakképzés (150. cikk (4) bekezdés),
- környezetvédelem (175. cikk (1) és (3) bekezdés),
- fejlesztési együttműködés (179. cikk (1) bekezdés),
- európai szintű politikai pártok (191. cikk),
- az intézmények dokumentumaihoz való hozzáférés (255. cikk (2) bekezdés),
- csalás elleni küzdelem (280. cikk),
- statisztika (285. cikk),
- az adatvédelem területén egy felügyelő szerv felállítása (286. cikk).



Kronológia

- 1948: Az OEEC megalakulása
1949. április: A NATO megalakulása
1949. május: Az Európa Tanács megalakulása
1951: Az Európai Szén- és Acélközösséget (Montánunió) létrehozó Szerződés aláírása Párizsban.
1952: Az ESZAK-szerződés életbe lépése
1954: A Nyugat-európai Unió megalakulása
1955: Messinai konferencia
1957: A Római Szerződések aláírása
1958: A Római Szerződések életbe lépése
1960: Az EFTA megalakulása
1960: Az OECD megalakulása
1965: Az Egységesítő Szerződés (Merger Treaty) aláírása. (1967. július 1-jén lép életbe.)
1968: 18 hónappal a tervezett időpont előtt bevezetik a Vámuniót.
1970: Saját források rendszerének bevezetése, az EP költségvetési jogkörének kiterjesztése.
1973: Dánia, Írország és az Egyesült Királyság csatlakozik a Közösséghez
1975: Az EP-nek költségvetési jogkörének kiszélesítése és a Számvevőszéket felállítása
1979: Az Európai Parlamentben megtartják az első közvetlen választást.
1981: Görögország csatlakozik a Közösséghez.
1986: Spanyolország és Portugália csatlakozik a Közösséghez.
1986: Az Egységes Európai Okmány aláírása.
1987: Az Egységes Európai Okmány hatályba lépése.
1990: Két IGC kezdődik, az egyik az EMU-ról, a másik a politikai unióról.
1991: Cseh és Szlovák Közt., Lengyelo. és Magyaro. aláírja a társulási megállapodást.
1992: A Maastrichti Szerződés aláírása.
1992: Az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodás aláírása.
1993: Az egységes piac bevezetése.
1993: A Maastrichti Szerződés hatályba lépése.
1994: Magyarország benyújtja csatlakozási kérelmét.
1995: Ausztria, Finnország és Svédország csatlakozik az Unióhoz.
1997: Az Amszterdami Szerződés aláírása.
1998: A csatlakozási tárgyalások megkezdése (5+1 országgal)
2001: Görögország csatlakozik az eurózónához.
2001: A Nizzai Szerződés aláírása
2002: Az Európai Konvent megalakulása
2002: 12 országban az euró a kizárólagos fizetőeszköz
2003: A Nizzai Szerződés életbe lépése
2003: Népszavazás Magyarországon az EU-csatlakozásról
2003: Rómában megkezdődik az Alkotmányos Szerződésről szóló kormányközi konferencia
2004: Az Alkotmányos Szerződés elfogadása
2004. október 29.: Az Alkotmányos Szerződés aláírása Rómában



„A HÁROM PILLÉR”: Európai Közösségek
(ESZAK, EK, Euratom), közös kül- és biztonságpolitika,
bel- és igazságügyi együttműködés

Lisszaboni
Szerződés

Forrás: www.wikipedia.hu

Melyek az úgynevezett konvergencia kritériumok?⁵⁴

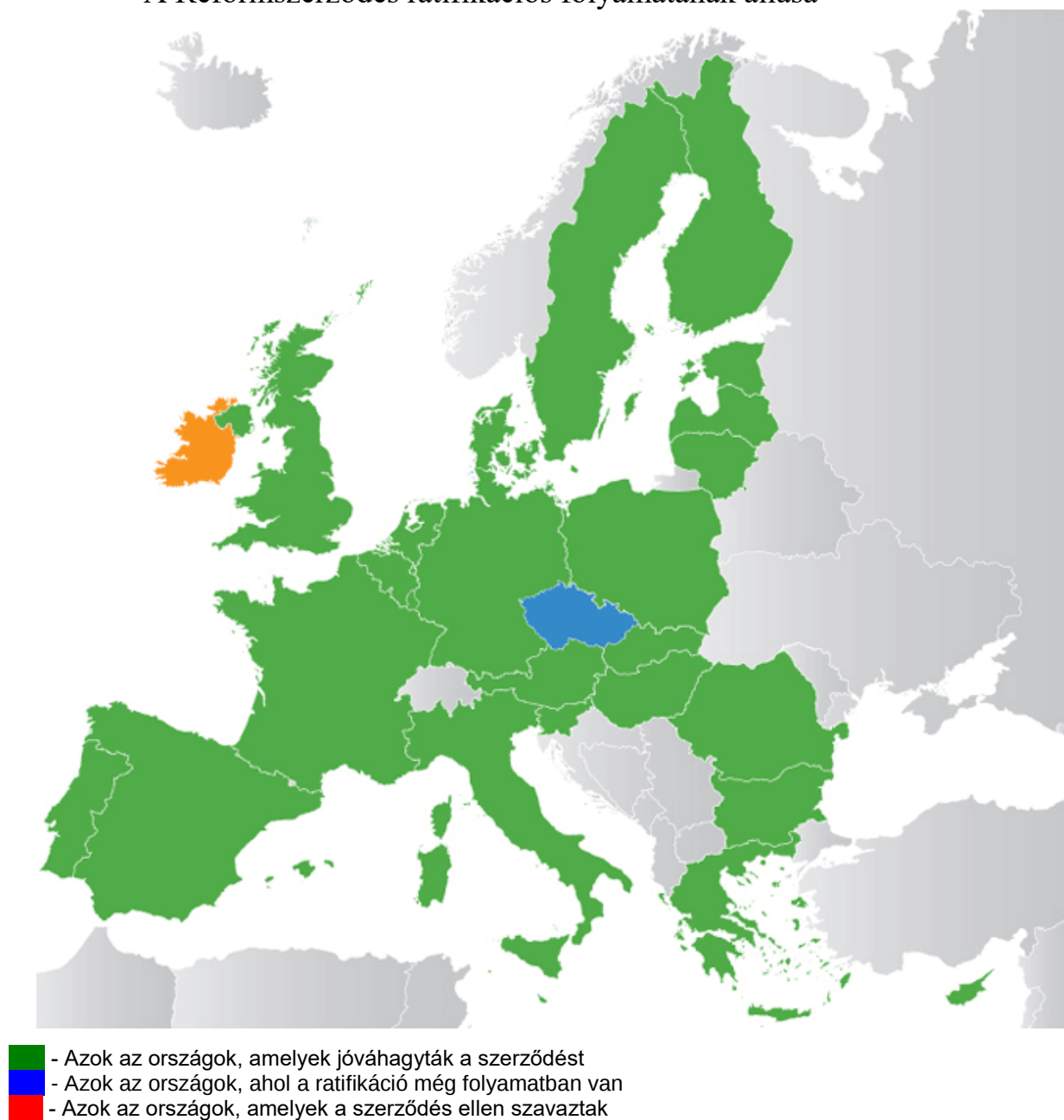
A legfontosabb gazdasági feltételek, melyeket az euró bevezetéséhez teljesíteni kell az ún. **maastrichti konvergencia-kritériumok**.

A konvergencia-kritériumok az alábbi területekre vonatkoznak:

- *Államháztartás hiány:* nem haladhatja meg a bruttó hazai össztermék (GDP) 3%-át.
- *Bruttó államadósság:* nem lépheti túl a bruttó hazai össztermék (GDP) 60 %-át (Az államadósság átmenetileg meghaladhatja a 60%-ot, ha csökkenő tendenciát mutat).
- *Infláció:* A fogyasztói árszínvonal emelkedése a vizsgálatot megelőző egy évben legfeljebb 1,5 százalékponttal haladhatja meg a három legalacsonyabb inflációjú tagország inflációs értékeinek átlagát (a kritérium általában 2 és 3 % közötti érték volt)
- *Hosszú lejáratú (5-10 éves) állampapírok kamatlábai:* a vizsgálatot megelőző egy évben legfeljebb 2 százalékponttal haladhatja meg a három legalacsonyabb inflációjú tagország hosszú lejáratú kamatlábainak átlagát.
- *Árfolyam:* Az ország valutája legalább két évig leértékelés és komolyabb feszültségek nélkül részt vesz az árfolyam-lebegtetési mechanizmusban (ERM, 1999-től ERM 2).

⁵⁴ www.euvonal.hu

A Reformszerződés ratifikációs folyamatának állása



Ország	A ratifikáció módja	Megjegyzés	Unió ügyekben tartott népszavazások
Ausztria	Parlamenti szavazás	Az osztrák parlament alsóháza 2008. április 9-én, felsőháza április 24-én szavazta meg	1994. a csatlakozásról
Belgium	Parlamenti szavazás	2008. július 10-re a hét regionális és a szövetségi törvényhozások is megszavazták.	-
Bulgária	Parlamenti szavazás	A bolgár parlament 2008. március 21-én szavazta meg	-
Ciprus	Parlamenti szavazás	A ciprusi parlament 2008. július 3-án ratifikálta	-
Csehország	Parlamenti szavazás	<i>A cseh Alkotmánybíróság 2008. november 26-i döntése szerint nem ellentétes a Lisszaboni Szerződéssel a cseh Alkotmánnyal, így nincs akadálya a ratifikációnak.</i>	2003. a csatlakozásról
Dánia	Parlamenti szavazás	A dán parlament 2008. április 24-én ratifikálta	1972. a csatlakozásról 1986. a SEA-ról 1992. Maastrichti Szerződés 1993. Maastrichti Szerződés 1998. Amszterdami Szerz. 2000. az EMU-csatlakozás
Egyesült Királyság	Parlamenti szavazás	A londoni törvényhozás alsóháza 2008. márciusában, felsőháza június 18-án szavazta meg	1975. a csatlakozásról
Észtország	Parlamenti szavazás	Az észt törvényhozás 2008. június 11-én szavazta meg	2003. a csatlakozásról
Finnország	Parlamenti szavazás	A finn parlament 2008. június 11-én fogadta el	1994. a csatlakozásról
Franciaország	Parlamenti szavazás	A francia nemzetgyűlés és a szenátus 2008. február 7-én szavazta meg	1972. a bővítésről 1992. Maastrichti Szerződés 2005. Alkotmányos Szerződés (elutasítva)
Görögország	Parlamenti szavazás	A görög parlament 2008. június 11-én hagyta jóvá	-
Hollandia	Parlamenti szavazás	A holland alsóház 2008. június 5-én szavazta meg. A felsőház július 8-án.	2005. Alkotmányos Szerződés (elutasítva)
Írország	Népszavazás	Az írek a 2008. június 12-én megtartott referendumon elutasították a Lisszaboni Szerződést	1972. a csatlakozásról 1987. a SEA-ról 1992. Maastrichti Szerződés 1998. Amszterdami Szerz. 2001. Nizzai Szerződés 2002. Nizzai Szerződés
Lengyelország	Parlamenti szavazás	A lengyel alsóház 2008. április 1-én, a szenátus április 2-án szavazta meg.	2003. a csatlakozásról
Lettország	Parlamenti szavazás	A lett parlament 2008. május 8-án fogadta el	2003. a csatlakozásról
Litvánia	Parlamenti szavazás	A litván törvényhozás 2008. május 8-án szavazta meg	2003. a csatlakozásról
Luxemburg	Parlamenti	A luxemburgi törvényhozás 2008.	2005. Alkotmányos

	szavazás	május 29-én erősítette meg	Szerződés
Málta	Parlamenti szavazás	A máltai parlament 2008. január 29-én szavazta meg	2003. a csatlakozásról
Magyarország	Parlamenti szavazás	Az Országgyűlés 2007. december 17-én hagyta jóvá	2003. a csatlakozásról
Németország	Parlamenti szavazás	A német parlament alsóháza, a Bundestag 2008. április 24-én szavazta meg. A német államfő május 23-án írta alá.	-
Olaszország	Parlamenti szavazás	Az olasz parlament alsó háza 2008. július 31-én, a felső háza egy héttel korábban szavazta meg.	-
Portugália	Parlamenti szavazás	A portugál parlament 2008. április 23-án fogadta el. A portugál elnök ünnepélyesen 2008. május 9-én (Európa nap alkalmából) hirdette ki a Lisszaboni Szerződés ratifikálására vonatkozó jogszabályt.	-
Románia	Parlamenti szavazás	A román parlament 2008. február 4-én szavazta meg	-
Spanyolország	Parlamenti szavazás	A spanyol törvényhozás 2008. július 15-én hagyta jóvá.	2005. Alkotmányos Szerződés
Svédország	Parlamenti szavazás	A svéd parlament 2008. november 20-án szavazta meg.	1994. a csatlakozásról 2003. az EMU-csatlakozás
Szlovákia	Parlamenti szavazás	A szlovák parlament 2008. április 10-én ratifikálta. A szlovák elnök május 12-én írta alá.	2003. a csatlakozásról
Szlovénia	Parlamenti szavazás	A szlovén parlament 2008. január 29-én hagyta jóvá.	2003. a csatlakozásról

Forrás: www.euvonal.hu

Közvetett adók

Általános forgalmi adó

Az EU-nak külön áfa-irányelve tartalmazza az egységesen követendő keretszabályokat. Eszerint:

- ✗ adómértékek: legfeljebb két kedvezményes és egy normál kulcs lehet; a kedvezményes kulcs minimum 5 % kell, hogy legyen, a normál kulcs 15 %-nál nem lehet alacsonyabb
- ✗ az egyes termékek, szolgáltatások besorolása a tárgyi adómentesség esetében tételesen és kötelezően előírt, a kedvezményes kulcs alatt pedig legfeljebb azok a termékek és szolgáltatások lehetnek, melyeket az irányelv ugyancsak felsorol
- ✗ a Közösségen kívüli országok felé menő export 0 kulccsal adózik (vagyis közösségi áfa-teher nincs rajta), a kívülről érkező termék pedig a Közösségbe való beérkezéskor termékimport

Mivel a korábbi adókulcs-struktúra (0, 12, 25 %) lényegében megfelelt az előírtaknak, csak a 0 kulcsot kellett megváltoztatni az EU-csatlakozás miatt, s minimum 5 %-ra kellett emelni. 2004. január elsejétől az új adókulcs 5, 15, 25 százalék lett. 2006-tól a magyar ÁFA kulcsok: 5, 15 és 20%. Jelenleg az áfakulcsok: 5, 20%.

Jövedéki adó

A jövedéki adóknak is igazodniuk kell az Európai Unió által előírt minimum adómértékekhez, bár ezen a téren sikerült átmeneti mentességet kérnie a magyar kormánynak. A hazai jövedéki adókulcsok egyébként a legtöbb jövedéki termék esetében megfelelnek az EU feltételeknek.

A cigaretta jövedéki adóján a tagállamok adókulcsainak legalább a kiskereskedelmi ár 57%-át és ezzel egy időben a 64 euró/ezer szál értéket kell elérniük. Magyarország a tárgyalások eredményeképp elérte, hogy ezt a küszöbértéket - folyamatos adóemelés eredményeként - csak 2008. december 31-ére kell teljesítenie.

A cigaretta jövedéki adókulcsának egy lépésben történő megemlése jelentős inflációs hatással, illetve a feketekereskedelem növekedésével járna, a mentesség alkalmazásával ez a hatás több évre oszlik el. Kedvező árhatást eredményez az is, hogy a közösségi szempontból nem harmonizált fogyasztási adó (kávé, arany esetében) megszűnt.

A hazai és a közösségi jövedéki rendszer között a bérszeszfőzés terén egy jelentős különbség áll fenn. Az Európai Unióban a magánszemélyek pálinkafőzése nincs olyan támogatott helyzetben, mint Magyarországon. Ennek az az oka, hogy a régi tagállamokban hagyományosan másféle alkoholos italokat készítenek és gyümölcsstermelési kultúrájuk is eltérő. A hazai és a közösségi rendszer összeigazítása végül is úgy sikerült a csatlakozási tárgyalások során, hogy a korábbi hazai pálinka bérfőzetési rendszer továbbra is működhet, csak a kedvezményesen előállítható mennyiséget csökkentették. Azaz a kedvezményes bérfőzési szeszadó 50 liter pálinka / háztartás / év mértékig vehető igénybe.

Az adó mértéke a normál adókulcs legalább 50%-a kell, hogy legyen, de ez megegyezik a korábbi szabályozással.

⁵⁵ www.euvonal.hu

Közvetlen adók

Nemzeti szuverenitás alá esik, e téren nem kísérlik meg a közös koordinációt. Jogharmonizációs kötelezettsége Magyarországnak csak a vállalatok közötti egyes tőkeműveletekre vonatkozóan van.

Társasági adó

A közösségi joggal összhangban lévő szabályozás 2003. január 1-jén lépett életbe. Eszerint a Magyarországon működő multinacionális vállalatok nem kaphatják meg a 8-10 éves adókedvezményt (0%-os adókulccsal), amelyre eddig lehetőségük volt. A nagyberuházóknak nyújtott jelentős kedvezményt azért kell fokozatosan leépíteni, mert az európai uniós szabályok az adókedvezményt is állami támogatásnak minősítik.

Forrásadó

Magyarországon a csatlakozástól számított öt éves átmeneti időszakban, a különböző tagállamok anya- és leányvállalatai esetében alkalmazott adózás közös rendszeréről szóló közösségi irányelvet nem kell alkalmazni. Az átmeneti időszak alatt Magyarországon a forrásadó nem lesz magasabb, mint 20%.

Az átlagos társasági adószint 1996-2002-ig jelentősen csökkent az Unióban 39%-ról 32,5%-ra.

Személyi jövedelemadó

Az uniós gyakorlat alapján:

- ✂ A marginális kulcsokat csökkentik (az adóbevétel nem csökken, mert kisebb adókulcsok mellett többen fizetik tisztességesen az adót).
- ✂ Az adósávokat szélesítik, de a számukat nem növelik.
- ✂ A minimálbért nem adóztatják.

Társadalombiztosítás

A Társadalombiztosítás nem része az adórendszernek, a tagországok önálló döntéskörébe tartozik. Az Unión belül szerzett jövedelem esetén ott kell a TB-t megfizetni, amely tagországban a munkavállaló fizetését kapja.

Elektronikus kereskedelem adóztatása

Az elektronikus kereskedelem adóztatása az EU és az USA közti internetes kereskedelem során jelentett problémát.

2004-től az unión kívüli import on-line termékekre 15-20%-os adót kell fizetni.

⁵⁶ www.euvonal.hu

Helyi adók szerepének felértékelődése

Az uniós álláspont alapján Magyarországon növelni kell a helyi adók arányát, ami jelenleg 5%, míg az EU-ban 30%.

Az ingatlanokkal, a helyi fejlesztésekkel és többletköltségeket okozó előnyök kihasználásával összefüggő adóbevételeket (idegenforgalmi adó, ingatlanadó, magánszemélyek kommunális adója) a településekhez, míg a vállalkozási tevékenységhez kapcsolódó iparűzési adót a területi szinthez (régióhoz) kell kapcsolni.