

*Dr. Várhelyi Olivér<sup>20</sup>*

## **Az európai intézmények működése**

Tisztelt Hölgyeim és Uraim!

Mi is az értelme annak az intézményrendszernek, ami az általunk ismert Európai Uniót működteti? A kérdés nem véletlenül ennyire provokatív – manapság a sajtóban is gyakran találkozunk a következő problémafelvetéssel: minket szolgálnak az uniós intézmények vagy magukat szolgálják, egyáltalán mire valók, kit szolgálnak?

Ha messzebből akarnánk indítani a gondolatmenetet, azt lehetne mondani, ez praktikusán egy kétkamarás alkotmányos demokrácia egy felsőházzal, ami a Tanács, egy alsóházzal, ami az Európai Parlament, és egy kvázi kormányzattal, ami az Európai Bizottság. Ebben a formában ez nagyon hétköznapi és érthető lenne, de ha elkezdünk közelebb lépni a modellhez, akkor világossá válik, hogy mindez ebben a formában nem felel meg a valóságnak, hiszen nincs miniszterelnök, nincs államelnök, nem beszélhetünk ugyanazokról a hatalmi struktúrákról, valamint nem pont ugyanúgy választjuk szét a hatalmi ágakat sem.

Ha azonban mégis ebből a megközelítésből indulunk ki, azt látjuk, hogy itt is elválnak azok az alapvető alkotmányos funkciók, amik egyébként

---

<sup>20</sup> EU-nagykövet, Állandó Képviselő Brüsszel

a tagállamokban is: a bírói hatalom a végrehajtó hatalomtól, a végrehajtó hatalom pedig többnyire a törvényhozó hatalomtól. A képviseleti demokrácia és a közvetlen demokrácia intézményei ugyanúgy adóttak, elválasztva egymástól. Ugyanakkor arról sem szabad megfeledkezni, hogy az Európai Unió a mai napig egy nemzetközi szervezet. Az Európai Unió nem önálló állam, az Európai Unió nem állam az államban vagy állam az államok fölött, hanem olyan nemzetközi szervezet, melyet tagállamok alkottak és tagállamok „üzemeltetnek” mind a mai napig. Ennek a jegyeit mindenhol látjuk, hiszen az alapvető rendezőelv mégiscsak minden intézménynél az, hogy a tagállamok ugyanolyan módon járulhassanak hozzá az intézményekben való munkához, illetve lehetőségük legyen ezekbe a testületekbe személyeket delegálni, akár közvetetten, akár közvetlenül.

Vegyük sorba az intézményrendszert. Az első és legfontosabb megállapítás, hogy ez az intézményrendszer, ugyanúgy, mint minden normálisan működő demokráciában, egy versengésen alapuló intézményrendszer, ahol a különböző intézmények egymással konkurálva próbálnak érvényt szerezni saját „alkotmányos” céljuknak, szempontjaiknak. Ha egy mondattal kívánjuk megfogni az európai intézményrendszer működését, akkor azt mondhatjuk: itt mindenki vesztesnek mondja magát, de közben győztesnek érzi. Nagyjából így lehet összefoglalni azt a dichotómiát, amiben élünk.

Az Európai Parlament az az intézmény, ami önmagát mindig a legnagyobb vesztesként próbálja aposztrofálni, tekintettel arra, hogy elégedetlen az őt megillető hatáskörökkel, mivel az elmarad az európai parlamentáris demokráciákban a nemzeti parlamenteket megillető hatásköröktől, jóllehet közvetlen legitimációval rendelkezik. Éppen ezért keresi és folyamatosan bővíteni igyekszik az őt megillető hatásköröket, szerepet. Az Európai Parlament közvetlenül megválasztott parlamenti képviselőkől áll. Ezeket a parlamenti képviselőket az unió polgárai tagállamonként, meghatározott számban választják, mely közvetlen

legitimitást ad számukra. Ugyanakkor, ha megvizsgáljuk, hogy ehhez milyen funkciók kapcsolódnak, akkor azt látjuk, hogy ugyanúgy, mint minden demokráciában, ez elsősorban jogalkotási felhatalmazást ad a parlament számára. Tehát nem kormányzásra kapnak felhatalmazást. Ugyanakkor a tagállami parlamentekhez képest az Európai Parlament nem választ kormányt, illetve nem gyakorolja a politikai felelősségre vonás és ellenőrzés jogát maradéktalanul a „kormány” felett. Tény és való, hogy egyes elemeiben a nemzeti parlamentek kormányalakító szerepéhez hasonló funkciókat gyakorol, hiszen a Bizottság elnökének kinevezésében részt vesz, a Bizottság tagjait meghallgatja, és végül szavaz a kollégium egészéről a Bizottság elnökének megválasztásával. Emellett viszont egészen kivételes ok szükséges ahhoz, hogy a Bizottságtól megvonhassa a bizalmat, kifejezetten, már-már büntetőjogi kategória az, ami ezt az eljárást beindíthatja az Európai Parlamentben, míg egy nemzeti parlamentben ez nem így működik. A nemzeti parlamentben, ha a kormány elveszíti a politikai támogatást, akkor kérhető bizalmi szavazás, akár maga ellen, akár a kormány ellen, tehát megvan a lehetőség a kormány megbuktatására. Az Európai Parlamentben ez az eszköz nem áll rendelkezésre, ilyen értelemben tehát az Európai Parlament politikai kormányzási határáköre kifejezetten korlátozott.

A másik nagyon fontos dolog az Európai Parlamenttel kapcsolatban, hogy ugyanakkor kormányzati ambíciói is vannak. Ha anyagi jogi értelemben veszem, vagy ha azt vizsgáljuk, milyen területeken gyakorol hatáskört az Európai Parlament, akkor megállapítható, hogy a jogalkotási hatásköre rendkívül széleskörű, mégis számos politikailag kiemelt és fontos területre nem terjed ki. Csak egy példa: közös kül- és biztonságpolitika. Az Európai Parlamentnek még a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után sem terjedt ki e területre a hatásköre, ugyanakkor folyamatosan törekszik, hogy erre mégis lehetőség nyíljon. Rendszeresen megfogalmaz erős külpolitikai üzeneteket, nem mindig segítve ezzel az Európai Unió működését, például mint ahogyan azt tette közvetlenül az amerikai elnök megválasztása után. Ilyen az a munka, amit az Európai Unió bővítésével kapcsolatban végez: ez a terület teljes

mértékben a tagállamok hatásköre, alapvetően kormányközi keretek között, az Európai Parlamentnek ebben a kérdésben nincs szerepe. A tagállamok döntenek el, kormányközi alapon, hogy új tagállamot felvesznek-e maguk közé vagy sem.

Fontos kiemelni továbbá, hogy mindeddig egy nagykoalíció kormányozta az Európai Parlamentet. Egy nagykoalíció, ami egyrészt a szocialistákból, másrészt pedig a Néppártból állt. Ez a nagykoalíció nyilvánvalóan szolgálta az Európai Bizottság és elnökének érdekét: ez tartotta együtt azt a többséget, ami a napi jogalkotási munkához kell, hiszen ez az elsőszámú feladata az Európai Parlamentnek. Azaz, hogy az együttdöntési eljárásba tartozó jogalkotásban mint jogalkotó, társjogalkotó lépjen fel a Tanáccsal, módosításokat fogadjon el, illetve tegyen a Bizottságnak olyan javaslatokat, amiket el szeretne fogadni. Tehát indítványozó joga is van a Parlamentnek a Bizottság felé. Mára a jogalkotás nyolcvan százaléka tartozik az Európai Parlament hatáskörébe is, mely nagyon komoly jogosítvány, s amivel sokkal jobban és hatékonyabban is élhetne az intézmény. Számos esetben ez meg is történik, de nagyon sok esetben inkább intézményközi háborúzásra használja fel ezt a hatalmát, pontosabban arra, hogy szélesítse saját hatáskörét, elsősorban a Tanáccsal, illetve a tagállamokkal szemben, intézményközi megállapodások kikényszerítésével vagy olyan politikai kérdések összekapcsolásával, amelyek nem feltétlenül tartoznak össze, viszont amelyekben az Európai Parlament egyetértése nélkül nem lehet tovább lépni, illetve megállapodásra jutni. Ilyen például a többéves pénzügyi keret félidei felülvizsgálatának összekapcsolása az éves költségvetés elfogadásával – hasonló jellegű árukapcsolások számos esetben előfordulnak.

A következő intézmény az Európai Bizottság, mely alapvetően kétféle funkciót lát el. Egyrészt a legfontosabb javaslattevő. (Ezt azért szükséges hangsúlyozni, mert a kül- és biztonságpolitikai főképviselőnek is van önálló javaslattételi joga.) Mint javaslattevő meghatározza a jogalkotási folyamatokat, melyet csak a Bizottság indíthat el, ő teszi meg

azokat a javaslatokat, melyekről később a vita folyik. Éppen ezért rendkívül fontos, hogy milyen javaslatokat tesz a Bizottság, hiszen onnantól fogva nagyon nehéz megváltoztatni a beszélgetés alapirányait. Ez az alapvető funkció a jelenlegi bizottsági elnököt oda vezette, hogy mára már „Politikai Bizottságként” definiálja saját szerepét. Nem a szó ancien régime értelmében, hanem abban az értelemben, hogy alapvetően politikai élt kapjon a Bizottság munkája és így maga kívánja meghatározni az integráció működését és fejlődését. Magyarán ne egy technokrata szervezet legyen, ne az adott szakpolitikákon dolgozó szakértők vagy a lobbiszervezetek által fontosnak tartott témákra koncentrálnak dolgozzon, hanem az Európai Unió jövője vagy a tagállamok, a polgárok mindennapi élete szempontjából fontos kérdésekre fókuszálva történjen a jogalkotás. Ez azt jelenti, hogy ott valósuljon meg jogalkotás, ahol arra szükség van, valamint ahol annak a hozzáadott értéke nyilvánvaló. Ezt a jelenlegi bizottsági elnök és csapata úgy fogalmazza meg, hogy a Bizottság a nagy dolgokban alkosson nagyot, a kis dolgokban pedig alkosson kicsit. Ez önmagában nem jelentene problémát. A gond abból adódik, amikor az intézmény továbbgondolja ezt a szerepet, és úgy véli, mint önálló hatalmi tényező, adott esetben már akár a tagállamokkal szemben is definiálhat uniós politikákat az európai közjó érdekében. Ez a folyamat beleütközik ugyanis az Európai Unió alaptermészetébe, mivel ez egy nemzetközi szervezet, aminek a tagállamok a gazdái. A tagállamok pedig a mai napig ott ülnek az asztalnál, a mai napig léteznek, és éppen ezért ezek a döntések, ezek a javaslatok – tekintettel az együttműködés mélységére és összetettségére – már a tagállamokban is primer módon tudják meghatározni a mindennapi belpolitikai viszonyokat. Éppen ezért rendkívül érzékeny az, ha a Bizottság politikai élt vagy kizárólag politikai élt szeretne adni a munkájának, anélkül, hogy keresné a tagállamokkal való együttműködést és megállapodást, illetve anélkül, hogy tisztában lenne az egyes tagállamokban a javaslatai által kiváltott politikai hatásokkal.

Szintén ide kapcsolódik új elemként a Spitzenkandidat vagy csúcjelölt ügye, ami szintén a jelenlegi Bizottság esetében került elő elsőként. Ez „áthallásos” ötlet abban az értelemben, hogy funkcióját tekintve közelíteni szeretnék volna annak kitalálói az európai parlamenti választásokat, valamint a bizottsági elnök választási folyamatát a nemzeti parlamenti választásokhoz, azaz hogy minden pártcsoportnak legyen egy európai személyisége, aki az egész kampányt az Unió egész területén folytatja, és az európai parlamenti választásokon a legtöbb európai parlamenti mandátumot megszerző párt adhassa az Európai Bizottság elnökét. Tudjuk, hogy ez több ok miatt is lehetetlen. Egyrészt az európai pártcsaládok nem egységesek. Ha megvizsgáljuk a magyar kormányzat európai pártcsaládját, az Európai Néppártot, a paletta belülről nézve rendkívül színes. Egy francia néppárti képviselő és egy lengyel néppárti képviselő között akár sokkal kevesebb átfedés lehet, mint például egy, az Európai Konzervatívok és Reformerek pártjának brit képviselője és egy lengyel néppárti képviselő között, vagy akár egy német szocialista és egy francia néppárti képviselő között. Ebből kiindulva világosan látszik, hogy nem tehető egyetlen személy ennek az élére. A másik ok az, hogy az Európai Bizottság elnökének megválasztási szabályait nem egészen így határozza meg az alapító szerződés. Az alapító szerződés értelmében az európai parlamenti választásoknak nincs közvetlen és kikényszeríthető szerepe sem a jelölt állításában, sem pedig annak megválasztásában. Az elnököt a tagállamok állam- és kormányfőiből álló Európai Tanács jelöli, akit az Európai Parlament választ meg. Pontosan emiatt vezetett oda Juncker elnök megválasztása ahová, amikor is két ellenszavazattal tudott csak bizalmat kapni az Európai Tanácstól. Ez önmagában ássa alá a Bizottság munkájába vetett tagállami bizalmat, ami nélkül ugyan működhet a Bizottság, de sosem lesz képes az ehhez szükséges bizalmi tőkét megszerezni.

Másik nagyon fontos funkciója a Bizottságnak a klasszikus közigazgatási tevékenysége, ami jelenleg szintén felértékelődőben van, megemlítve például az állami támogatásokat vagy a versenyjogi hatásköreit.

Itt olyan fajsúlyos, politikai szempontból is érzékeny témákról van szó, mint például a paksi beruházás kérdése vagy az írek esetében az Apple számára nyújtott társasági adókedvezmény. Ezek mind olyan ügyek, amelyek egy-egy országban, de akár több országban is képesek meghatározni hosszútávra mind a belpolitikát, mind az alapvető társadalmi viszonyokat. Tehát a Bizottság ebből a szempontból rendkívül erős hatáskörökkel rendelkezik, és ezek a hatáskörök azért vannak felértékelődőben, mert tartalmi értelemben egyre mélyebb az integráció, aminek részesei vagyunk.

A Bizottság harmadik, új funkciója a válságkezelés. A válságkezelésben az utóbbi időszak teljesen új feladatokat, új felületeket hozott létre az uniós szervekben, melyből az Európai Parlament teljes egészében kimaradt. A Bizottság értelemszerűen nem tudott kimaradni, hiszen mint javaslattevő indítja azokat a jogalkotási folyamatokat, melyek segítségével közös válságkezelésről beszélhetünk. Az eseményekből azonban azt a tapasztalatot szűrhetjük le, hogy önmagában a közösségi jogalkotás nem elegendő, vagy nem feltétlenül alkalmas eszköz a válságkezelésre. Az eurózóna válságát vizsgálva világosan látszik, hogy nem az Európai Bizottság határozta meg a válságkezelést, hanem az állam- és kormányfők, a Bizottság igazából csak végrehajtotta azokat a megállapodásokat, amiket a tagállamok egymással kötöttek. Fontos figyelembe venni azt, hogy ez a bizottsági tevékenység igazából nagyon sok esetben egy kormányközi együttműködést, illetve annak végrehajtását szolgálta, mely egy egészen újfajta fejlődési irányra mutat rá az európai építkezésben. A válságkezelés során létrejöttek olyan elemek, amelyek az uniós szerződésen kívül vannak, és amelyeket az eurózóna tagállamok egymás között kötöttek – ilyen a bankunió, ami szintén kívül van ezeken a kereteken. Ettől függetlenül a Bizottság részt vesz a végrehajtásban, de nem feltétlenül ugyanazokkal a jogkörökkel. Ez egyfajta választ jelent arra is, hogy milyen diszfunkciói vannak annak a módnak, ahogyan a Bizottság a válságkezelés közben és a válságot megelőző időszakban kezelte ezt a területet.

Az uniós döntéshozatalban kiemelkedő szerepet tölt be a Tanács mint szenátus, ami a tagállamok küldötteiből áll. A munkafolyamatot tekintve különböző szinteket lehet beazonosítani: munkacsoporti szint, a nagykövetek szintje, illetve a szektorális tanácsok szintje. Efölött egy „fél lépcsővel” pedig az Általános Ügyek Tanácsa áll, ami az Unió működésével kapcsolatos általános intézményi ügyekben ad tanácsot, előkészíti a többéves pénzügyi keretet vagy az alapítószerződéseket módosítani hivatott kormányközi konferenciákat. A rendszer legtettyén az Európai Tanács működik, az állam- és kormányfők részvételével, mely az utóbbi időszak legnagyobb nyertese és egyben vesztese is.

Az elmúlt időszak válságai azt mutatták, hogy a komoly súllyal bíró ügyek kapcsán továbbra sincs bizalma a tagállamoknak az Európai Bizottságban, még hozzá azért, mert azok súlya messze meghaladja azt a (politikai) kockázati szintet, amit még a Bizottságra lehet bízni. Példaként: ha a Bizottság jól kezelné a válságokat, akkor a német kancellár bízhatna abban, hogy pár év múlva Németországnak nem kell további pénzügyi támogatást nyújtani Görögország megsegítése érdekében. A tapasztalat egyáltalán nem ezt mutatja. A tapasztalat azt mutatta, hogy a gazdasági válság előtt a Bizottság nem gyakorolta még azokat a hatásköröket sem, amelyek a rendelkezésére álltak, beleértve a hatályos uniós jogszabályok kikényszerítését, illetve betartatását. Mivel ennek a válságnak a belpolitikai és gazdaságpolitikai jelentősége olyan nagy volt, a vezetők praktikusán magukhoz vonták magát a válságkezelést is. Ez ugyanakkor – és ezért nem feltétlenül csak nyertese az Európai Tanács ennek a néhány évnek – szükségszerűen vezetett a mikromenedzsmenthez. Ez azt jelenti, hogy olyan kérdések is az Európai Tanács elé kerülnek, amelyek „normál ügymenet” esetén nem tartoznak a vezetőkre, illetve alacsonyabb szinten könnyebben megoldhatók lennének. Fontos tényező, hogy az Európai Tanács továbbra is konszenzusos alapon működik. Másrészt, mint egyfajta kasszációs fórum, nagyon fontos szereppel bír, viszont nem lenne hatékony, ha minden kérdésben itt születnének meg a döntések. Ugyanakkor alacsonyabb szinten felérésődött a minősített többségi szavazás használata. 2014 novembere

óta megváltoztak a minősített többségi szabályok, a Tanácsban teljesen átrendeződtek az erőviszonyok. A kisebb és a közepes méretű tagállamok, mint Magyarország is, lényegesen kevesebb szavazattal, kevesebb joggal rendelkeznek ilyen értelemben a szavazások során. Most már elegendő, ha a tagállamok ötvenöt százaléká egyetért egy adott javaslattal, a népesség hatvanöt százalékát képviselve. Magyarország közepes méretű országgént és a hozzávetőlegesen azonos gazdasági érdekszférában levő tagállamok már együtt sem elég „erősek” ahhoz, hogy konkurenciát jelentsenek a nagyobb tagállamoknak. Az előző rendszerben ugyan nagyon kifeszített módon, de erre volt még lehetőség. Itt megjegyzendő, hogy ez év március végéig még volt egy átmeneti időszak, amikor kiélezett helyzetben visszakereshető volt a régi szavazási rend, mely nagyobb esélyt adott a blokkoló kisebbség megszervezésére. Ez a lehetőség április hónaptól megszűnik, mely nagymértékben fogja befolyásolni a Tanácson belüli politikát.

Az intézményrendszer fontos elmei a nemzeti parlamentek, melyek szerepe egyértelműen felértékelődőben van, mivel azt a Lisszaboni Szerződés parlamentekről szóló jegyzőkönyve felerősítette. Volt már példa arra, hogy a nemzeti parlamentek meg tudtak akadályozni egy javaslatot – emlékezzünk a sztrájkjog uniós szintű bevezetéséről készült bizottsági javaslatra! Sajnos arra is volt példa, hogy a tagállami parlamentek jelentős száma, több mint tizenkét nemzeti parlament, sárgalapot mutatott fel az Európai Bizottságnak és mégsem történt semmi változás. Ez azt is jelenti, hogy az európai jogalkotásnak a „közösségi metódus” néven ismert modelljén törés látható. Nem lehet azt kijelenteni, hogy kizárólag közösségi metódusban működik az intézményrendszer, mivel a nemzeti parlamentek szerepe megkérdőjelezhetetlen. Nagyon sokáig úgy tűnhetett, hogy nincsen rá szükség, de ahogy végig tekintünk az Európai Unió fejlődésén, világossá válik, hogy amilyen mértékben mélyül az együttműködés, úgy egyre inkább szükség van arra, hogy a nemzeti parlamentek is részt tudjanak venni a folyamatokban. Erre példa lehet ismét a CETA, a kanadai szabadkereskedelmi

megállapodás, mely olyan ügy, ami vegyes hatáskör, tehát a tagállamok is részt vesznek benne. Ilyen esetben zajlik a (szokásos) kötélhúzás az Európai Bizottság és a Tanács között, hogy vegyes hatáskorról vagy kizárólagos uniós hatáskorról beszélünk, és közben forrnak az indulatok a nemzeti parlamentekben. A CETA esetében a sajtó folyamatosan azt közölte, hogy a génmanipulált élelmiszerek (GMO) fogják elárasztani Európát, és minden létező veszély fennáll a megállapodás megkötésével, közben a nemzeti parlamentek pedig nem tudtak beleszólni a folyamatba. Sokkal egészségesebb lenne, ha állandó jelleggel integrálva lennének a folyamatba, hogy ők is magukénak érezzék azt, amin közösen dolgozunk. Ezért is fontos, hogy ha több nemzeti parlament feláll, és azt mondja, hogy egy adott kérdéssel probléma van, akkor azt vizsgáljuk meg. Ha eleve bevonják őket a tárgyalási folyamatba, és annak során minden információval rendelkeznek, akkor a problémák sokkal könnyebben orvosolhatók volnának.

Végül, de nem utolsó sorban az Európai Bíróság az az intézmény, mely nagyon fontos jogi garanciát jelenít meg az egész európai építkezésben, hiszen közben egyfajta jogi építkezésről is beszélünk. Az Európai Bíróságra nem feltétlenül olyan jogszolgáltató jogfórumként kell gondolni, ami a polgárok jogait biztosítja és garantálja az uniós jog érvényesülését, hanem ez mégiscsak egy intézményi bíróság is, melynek hallatlanul fontos szerepe van az Unió jövőjének alakításában. Fontos eleme, hogy munkája során átjárhatóságot teremt a nemzeti bíróságok felé. A magyar bíróságok, tehát a magyar bírók rendkívül aktívak abban, hogy jogértelmező döntéseket kérjenek az Európai Bíróságtól, mert így teremthető meg ott is a jogértelmezés egységessége, ahol a Bizottság politikai okokból nem szeretné, hogy ez megtörténjen. Emellett azt is látni kell, hogy az Európai Bíróság nemzetközi bíróság is egyben, méghozzá abban az értelemben, hogy olyan jelentős ügyekben is meg kell szólalnia, ami már inkább a diplomácia világához tartozik, például, hogy az Európai Unió hogyan csatlakozzon az Európa Tanácshoz, illetve az Emberi Jogok Európai Egyezségokmányához. A bírók

ebben az esetben maguk akadályozták meg, hogy az Európai Unió csatlakozzon, jóllehet a tagállamok az alapítástervezés legutóbbi módosításakor úgy döntöttek, hogy csatlakozni kell. A bírók voltak azok, akik kimondták, hogy itt intézményi összeegyeztethetlenség van, és nem rendelhető alá az uniós bíróság joghatósága a strasbourgi bíróságnak. Egyértelmű tehát, hogy az Európai Bíróság szerepe kiemelten fontos abban, hogy sokszor visszavezesse a tagállamokat is és a Bizottságot is oda, ahonnan a szerződések erednek.

Nagyon szépen köszönöm a figyelmet!