

Nemzeti
Közszolgálati
Egyetem
Államtudományi
és Nemzetközi
Tanulmányok Kar

Szerkesztette
Ördögh Tibor

AZ EURÓPAI UNIÓ SZAKPOLITIKAI RENDSZERE



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Az Európai Unió szakpolitikai rendszere

VÁKÁT OLDAL

Az Európai Unió szakpolitikai rendszere

Szerkesztette
Ördögh Tibor



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ
Budapest, 2022

Ambrusz József
Arató Krisztina
Balla József
Fülöp Katalin
Gombos Katalin
Hautzinger Zoltán
Horváth József
Horváth Valéria Eszter
Kengyel Ákos
Kollárik Ferenc
Koller Boglárka
Kovács Miklós

Szerzők
Kovács Olivér
Kozák Kornélia
Környei Ágnes
Molnár Anna
Munkácsy András
Nagy Judit
Nagy Noémi
Navracsics Tibor
Nyikos Györgyi
Ördögh Tibor
Paragi Beáta
Réczey Gábor
Simon Károly László

Szalók Csilla
Szegedi László
Szemplér Tamás
Szijártó Norbert
Szirbik Miklós
Teknős László
Töttös Ágnes
Varga András
Vájlok László
Vigh László
Vizi Balázs
Zsolt Melinda

Szakmai lektor
Laczkóné Tuka Ágnes

A kézirat lezárása:
2021. október 31.

Kiadja a Nemzeti Közszerzői Egyetem
Ludovika Egyetemi Kiadó
A kiadásért felel: Deli Gergely rektor

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.
Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

Felelős szerkesztő: Inzsöl Kata
Olvasószerkesztő: Kutas Éva
Korrektor: Bujdosó Hajnalka és Tomka Eszter
Tördelőszerkesztő: Fehér Angéla

Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.
Felelős vezető: Orgován Katalin vezérigazgató

DOI: <https://doi.org/10.36250/01028.00>

ISBN 978-963-531-747-9 (nyomtatott)
ISBN 978-963-531-748-6 (ePDF) | ISBN 978-963-531-749-3 (ePub)

© A szerkesztő, 2022
© A szerzők, 2022
© A kiadó, 2022
Minden jog védve.

Tartalom

<i>A kötet szerzői</i>	7
<i>Előszó</i>	11
Koller Boglárka – Varga András: Tagállami és uniós hatáskörök szakpolitikák rendszerében	13
AZ EURÓPAI UNIÓ KIZÁRÓLAGOS HATÁSKÖRŰ SZAKPOLITIKÁI	39
Kollárik Ferenc: Vámpolitika	41
Gombos Katalin: Versenypolitika	55
Szijártó Norbert: A gazdasági és monetáris unióhoz kapcsolódó szakpolitikák	71
Vigh László: Kereskedelempolitika	93
AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS A TAGÁLLAMOK MEGOSZTOTT HATÁSKÖRŰ SZAKPOLITIKÁI	105
Szegedi László – Szirbik Miklós: Belső (egységes) piac	107
Arató Krisztina: Szociálpolitika	123
Nyikos Györgyi: Gazdasági, társadalmi és területi kohézió	139
Horváth József: Agrárpolitika	167
Réczey Gábor: Közös Halászati Politika	183
Horváth Valéria Eszter: Környezetvédelem	195
Kozák Kornélia: Fogyasztóvédelem	217
Munkácsy András: Közlekedéspolitika és a transzeurópai közlekedési hálózat	231
Zsolt Melinda: Energiapolitika	249
Nagy Noémi: A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térsége – Jogérvényesülés és alapvető jogok	265
Nagy Judit: A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térsége – Nemzetközi rendészeti együttműködés	277
Balla József – Vájlók László: A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térsége – Schengeni együttműködés	299
Hautzinger Zoltán – Tóttós Ágnes: A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térsége – Bevándorlás- és menekültpolitika	315
Kovács Olivér: Kutatás- és úrpolitika	333
Paragi Beáta: Fejlesztéspolitika és humanitárius segítségnyújtás – Aktualitások és digitalizáció az EU segélypolitikájában	363

TAGÁLLAMI HATÁSKÖRŰ SZAKPOLITIKÁK	385
Kengyel Ákos: Ipar- és vállalkozáspolitikai	387
Környei Ágnes: Kulturális és audiovizuális politika	409
Szalók Csilla – Kovács Miklós: Turizmus	425
Navracsics Tibor: Oktatás-, képzés-, ifjúság- és sportpolitika	447
Ambrusz József – Teknős László: Humanitárius segítségnyújtás és polgári védelem	461
SimonKárolyLászló: Igazságügyi együttműködés polgári ügyekben	477
SPECIÁLIS HATÁSKÖRÖK	491
Molnár Anna: A közös kül- és biztonságpolitika és a közös biztonság- és védelempolitika	493
Ördögh Tibor: Bővítéspolitika	517
EGYÉB SZAKPOLITIKAI TERÜLETEK	529
Vizi Balázs: Kisebbségpolitika	531
Szemlér Tamás: Közös költségvetés	545
FülöpKatalin: Adópolitika	561
<i>Kislexikon</i>	581
<i>Mellékletek</i>	619

A kötet szerzői

- Ambrusz József* PhD, adjunktus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Katasztrófavédelmi Intézet Katasztrófavédelmi Műveleti Tanszék, mb. tanszékvezető. Kutatási területei: katasztrófa károk megelőzése, a katasztrófa felszámolása, a katasztrófa megelőzés és a katasztrófa utáni helyreállítás és a katasztrófa megelőzés. Elérhetőség: ambrusz.jozsef@uni-nke.hu
- Arató Krisztina* PhD, intézetvezető egyetemi tanár, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Politikatudományi Intézet. Kutatási területei: az európai integráció története, európai szociális párbeszéd, euroszkepticizmus, civil társadalom. Elérhetőség: kisarat@ajk.lete.hu
- Balla József* PhD, docens, tanszékvezető, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Határrendészeti Tanszék. Kutatási terület: biometrikus adatok alkalmazása a rendészeti célú személyazonosításban, a biztonsági okmányok rendészeti célú ellenőrzése. Elérhetőség: ballajosef@uni-nke.hu
- Fülöp Katalin* PhD, egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Közgazdaságtani és Nemzetközi Gazdaságtani Tanszék. Kutatási területei: szervezeti teljesítmény értékelése, kockázati magatartás, audit. Elérhetőség: fulopkatalin@uni-nke.hu
- Gombos Katalin* PhD, habilitált tanszékvezető egyetemi tanár, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Európai Köz- és Magánjogi Tanszék. Kutatási terület: uniós versenyjog, európai köz- és magánjog, jogvédelem az EU-ban. Elérhetőség: gomboskatalin@uni-nke.hu
- Hautzinger Zoltán* r. ezredes, PhD, tanszékvezető egyetemi docens. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Bevédelmi Tanszék. Kutatási területei: migráció szabályozása, krimimigráció. Elérhetőség: hautzingerzoltan@uni-nke.hu
- Horváth József* PhD, habilitált egyetemi docens, Szegedi Tudományegyetem Mezőgazdasági Kar Gazdálkodási és Vidékfejlesztési Intézet. Kutatási területei: a mezőgazdasági vállalkozások és a vidékfejlesztés ökonómiaja, az uniós és hazai agrárpolitika gazdasági hatásai. Elérhetőség: horvathjosef@mezőgazdasag.szeged.hu
- Horváth Valéria Eszter* tanársegéd, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Nemzetközi Jogtudományi Tanszék. Kutatási területei: az éghajlatváltozással összefüggő mobilitás, nemzetközi migráció és menekültjog, nemzetközi környezet- és éghajlatvédelem, emberi jogok. Elérhetőség: horvathvaleriaeszter@uni-nke.hu
- Kengyel Ákos* PhD, egyetemi tanár, Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi, Politikai és Regionális Tanulmányok Intézet Nemzetközi Kapcsolatok Tanszék. Kutatási területei: európai integráció elméletei, a monetáris unió közgazdaságtana, európai integráció (politikai) közgazdaságtana. Elérhetőség: akoskengyel@uni-nke.hu
- Kollár Ferenc* tanársegéd, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Közgazdaságtani és Nemzetközi Gazdaságtani Tanszék. Kutatási területei: integrációs elméletek, a monetáris unió közgazdaságtana, európai integráció (politikai) közgazdaságtana. Elérhetőség: kollarferenc@uni-nke.hu
- Koller Boglárka* PhD, nemzetközi rektorhelyettes, tanszékvezető egyetemi tanár, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Európa-tanulmányok Tanszék. Kutatási területei: európai integráció, Európai Unió. Elérhetőség: koller.boglarka@uni-nke.hu

- Kovács Miklós* dr. univ., címzetes egyetemi docens, Budapesti Gazdasági Egyetem Kereskedelmi Vendéglátóipari és Idegenforgalmi Kar Turizmus Tanszék.
- Kovács Olivér* PhD, tudományos főmunkatárs, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Közgazdaságtan és Nemzetközi Gazdaságtan Tanszék. Kutatási területei: komplexitás közgazdaságtana, technológiai fejlődés, innováció, innovációpolitika. Elérhetőség: kcsbierista@nkh, <https://oliverkovacs.com>
- Kozák Kornélia* tanársegéd, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Európai Köz- és Magánjogi Tanszék. Kutatási területei: fogyasztóvédelmi jog, belső piaci jog. Elérhetőség: kakalia@nkh
- Környei Ágnes* PhD, egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Bölcsészeti és Társadalmi Tudományok Kar Nemzetközi Tanulmányok Tanszék. Kutatási területei: nemzetközi kulturális kapcsolatok, emberi jogok regionális rendszerei. Elérhetőség: knyai.agnes@btk.h
- Molnár Anna* PhD, tanszékvezető egyetemi tanár, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar Nemzetközi Biztonsági Tanulmányok Tanszék. Kutatási területei: EU közös kül- és biztonságpolitika, EU közös biztonság- és védelempolitika, olasz bel-, kül- és biztonságpolitika. Elérhetőség: mbarna@nkh
- Munkácsy András* PhD, kutatóközpont-vezető, tudományos főmunkatárs, Közlekedéstudományi Intézet (KTI) Közlekedésfejlesztési Kutatóközpont. Kutatási területei: a személyközlekedési folyamatok és az utazási szokások vizsgálata, valamint a mobilitásmenedzsment és -tervezés. Elérhetőség: mkcsyad@kth
- Nagy Judit* PhD, egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Igazgatásrendészeti és Nemzetközi Tanszék. Kutatási területei: nemzetközi és uniós rendészeti együttműködés, bünyügyi együttműködés. Elérhetőség: nagyjudit@nkh
- Nagy Noémi* PhD, egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Nemzetközi Jogi Tanszék. Kutatási területei: emberi, kisebbségi és nyelvi jogok nemzetközi védelme, kisebbség- és nyelvpolitika. Elérhetőség: nagy.nemi@nkh
- Navracsics Tibor* PhD, címzetes egyetemi tanár, intézetigazgató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, EUstrat; egyetemi docens, ELTE ÁJK Politikatudományi Intézet. Kutatási területei: nyugat- és közép-európai politikai rendszerek összehasonlító elemzése, az Európai Unió politikai rendszere. Elérhetőség: navracsicstibor@nkh
- Nyikos Györgyi* PhD, tanszékvezető egyetemi tanár, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Közgazdaságtan és Nemzetközi Gazdaságtan Tanszék. Kutatási területei: EU közgazdasági politikák, közbeszerzés, állami támogatások, pénzügyi menedzsment- és finanszírozás, gazdaságfejlesztés, pénzügyi eszközök. Elérhetőség: nyikos.gy@nkh
- Ördögh Tibor* PhD, egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Európa-tanulmányok Tanszék. Kutatási területei: a Balkán államainak politikai rendszerei, határon túli magyarok, EU-szakpolitikák. Elérhetőség: ordogh.tibor@nkh
- Paragi Beáta* PhD, egyetemi docens, Budapesti Corvinus Egyetem Globális, Regionális és Nemzetközi Tanulmányok Intézet. Kutatási területei: nemzetközi segélyezés, izraeli-palesztin kapcsolatok. Elérhetőség: paragi.beata@nkh

- Réczey Gábor* PhD, EU halászati referens, volt halászati és mezőgazdasági szakdiplomata, halászati attasé, Agrárminisztérium. Kutatási terület: EU halászati politika, visegrádi országok mezőgazdasági/halászati együttműködése, akvakultúra. Elérhetőség: gabor.reczey@am.gov.hu
- Simon Károly László* PhD, adjunktus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Európai és Nemzetközi Tanulmányok Tanszék Kutatási területei: nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga, európai és nemzetközi magánjog, európai és nemzetközi családjog. Elérhetőség: simon.karoly.laszlo@nksh.hu
- Szalók Csilla* PhD, főiskolai tanár, Budapesti Gazdasági Egyetem Kereskedelmi, Vendéglátóipari és Idegenforgalmi Kar Turizmus Tanszék. Kutatási területei: turizmuspolitika, GEN utazási szokások, turisztikai fejlettségi vizsgálatok, Turizmus Komplex Mutató. Elérhetőségek: szalokcsilla@unib.hu
- Szegedi László* PhD, adjunktus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Európai és Nemzetközi Tanulmányok Tanszék Kutatási területei: uniós jog, közigazgatási jogra kiható európai jogi fejlődési tendenciák, belső piac joga. Elérhetőség: szegedilaszlo@nksh.hu
- Szemlér Tamás* PhD, habilitált tanszékvezető egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Közgazdaságtani és Nemzetközi Gazdaságtani Tanszék. Kutatási területei: az EU költségvetése, Közép- és Kelet-Európa és az EU, az EU és a Nyugat-Balkán országainak kapcsolatai, az EU regionális és kohéziós politikája, gazdaságpolitikai koordináció az EU-ban, francia–német kapcsolatok és az európai integráció. Elérhetőség: szemlertamas@nksh.hu
- Szijártó Norbert* PhD, adjunktus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Közgazdasági és Nemzetközi Gazdaságtani Tanszék; tudományos segédmunkatárs, Világgazdasági Intézet, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont. Kutatási területei: gazdasági és monetáris unió, európai gazdasági integráció, európai gazdasági kormányzás, intézményi változás az Európai Unióban. Elérhetőség: szijarto.norbert@nksh.hu
- Szirk Miklós* PhD, adjunktus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Európai Köz- és Magánjogi Tanszék. Kutatási területei: uniós versenyjog, belső piac joga, alkotmányjog, nemzetközi jog. Elérhetőség: szirkmiklos@nksh.hu
- Teknős László* PhD, adjunktus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Katasztrófavédelmi Intézet Katasztrófavédelmi Műveleti Tanszék. Kutatási területei: az éghajlatváltozás katasztrófavédelmi aspektusai, katasztrófavédelem, környezettudomány, fenntartható fejlődés, környezetbiztonság, EU környezeti politikája, vízkonfliktusok. Elérhetőség: teknoslaszlo@nksh.hu
- Tóttós Ágnes* PhD, vezető-kormányfőtanácsos, Miniszterelnöki Kormányiroda Európa-politikai Főosztály. Kutatási területei: uniós menekültpolitika, legális migráció, szabad mozgás joga. Elérhetőség: agnessottos@kormanyiroda.gov.hu
- Varga András* PhD, adjunktus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Európai és Nemzetközi Tanulmányok Tanszék Kutatási területei: uniós döntéshozatal, európai politikai kultúra. Elérhetőség: vargandras@nksh.hu
- Vájlók László* referens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Határrendészeti Tanszék. Kutatási terület: államhatárok, határ, határrend elmélete, a határellenőrzés automatizálása, az illegális migráció látenciája. Elérhetőség: vajlok.laszlo@nksh.hu

Vigh László PhD, főiskolai tanár, tudományos és nemzetközi rektorhelyettes, Edutus Egyetem Gazdálkodástudományi Tanszék. Kutatási területei: gazdaság és munkaerő-társadalmi központi Bank tevékenysége, EU-szakpolitikák. Elérhetőség: vigh.laszlo@edutus.hu

Vizi Balázs PhD, habilitált egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Nemzetközi Jogi Tanszék; kutatóprofesszor, ELKH Társadalomtudományi Kutatóközpont Kisebbségkutató Intézet (MTA Kiváló Kutatóhely). Kutatási területei: emberi és kisebbségjogi nemzetközi jog, etnikai politikák, kisebbségi jogok.

Zsolt Melinda a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi Doktori Iskolájának hallgatója; az Energiaklub Szakpolitikai Intézet és Módszertani Központ Oktatási és Kommunikációs Programjának vezetője. Kutatási területei: az Európai Unió energiabiztonsága, a megújuló energiák szerepe a kül- és biztonságpolitikájában. Elérhetőség: zsolt.melinda@nkh.hu

Előszó

Az Európai Unió napjainkra egy állandóan változó együttműködési lehetőséget jelent a kontinens államai számára, ahol egyre bonyolultabb intézményi hálózatban születnek meg a döntések. Arató Krisztina és Koller Boglárka jóvoltából részletesen megismerhettük az Európai Unió politikai rendszerét, amely alapul szolgál jelen kötetünkhöz is. Az Európai Közösségek kezdetben gazdasági célú együttműködést hozott létre, azonban az 1990-es évektől egyre több politikaterület jelent meg a közös politikák rendszerében. Napjainkra szinte meghatározhatatlan számú szakpolitika került kapcsolatba az Európai Unióval, így eredményezve több százezer oldalnyi uniós joganyagot.

Kötetünkben arra vállalkozunk, hogy az Európai Unió szakpolitikai együttműködéseire rávilágítsunk, megfelelő szerkezetet biztosítva a kategorizálásra, valamint egyedi szempontrendszer kidolgozva a csupán az egyes politikaterületeket mutassuk be, de egymással összehasonlíthatóvá is tegyük azokat. Részletesen foglalkozunk minden – ma jól kövülhatárolható – részszakpolitikával. Ez azt jelenti, hogy egy-egy nagyobb témához tartozó uniós jogi, gazdasági és döntéshozatali előírásokat, módszereket újra bemutatunk.

Bevezetésként az Európai Unió döntéshozatali mechanizmusait vizsgáljuk arra törekedve, hogy csoportosításokban tudjuk meghatározni az egyes közpolitikákat. A kizárólagos hatáskörökben a vám-, a versenypolitikát, a gazdasági és monetáris unió együttműködését, valamint a kereskedelempolitikát mutatjuk be. Ezen közpolitikákra úgy kell tekintenünk, mint amelyekben az Unió egyedül járhat el, a tagállamok szuverenitásukat átruházták az integrációra. A megosztott hatáskörök esetében a Közösség és a tagállamok is eljárhatnak, a határokat az egyes szerződések határozzák meg, ami a legátláthatatlanabb viszonyrendszert eredményezi. Jelentős számú együttműködés kerül ebbe a kategóriába, így az egységes (belső) piac, a szociálpolitika, a kohézió, az agrár- és halászati politika, a környezet- és fogyasztóvédelem, a közlekedés- és energiapolitika, a szabadság, biztonság és jog érvényesülésének területei (alapvető jogok, rendőrségi együttműködés, schengeni jog, migrációs és menekültpolitika), a kutatás- és űrpolitika, valamint a fejlesztéspolitika. Vannak olyan közpolitikák, amelyek esetében a tagállamok továbbra is ragaszkodnak szuverenitásukhoz, ezeknél az EU csupán támogató szerepkörhöz jut: ipar- és vállalkozáspolitikai, kultúra, turizmus, oktatás, polgári védelem, polgári jogi ügyek. Léteznek speciális szabályokon alapuló együttműködések is, például a közös kül- és biztonságpolitika vagy a bővítés kérdésköre. Egyéb területeken is érzékelhető a tagok együttműködési szándéka, így kötetünkben elemezzük a kisebbségek szabályozásának lehetőségét, az integráció közös költségvetésének a kérdését vagy az adópolitika harmonizációját.

A kötetben szereplő tanulmányok szerkezeti felépítésénél azonos szempontrendszerrel kívánunk használni, amely a szakpolitika céljának ismertetésével kezdődik, majd a fejlődéstörténeti kapcsán a főbb szabályozási és politikai mérföldköveket mutatjuk be. A továbbiakban a közpolitika reformjaira világítunk rá, majd az aktuális szabályokat elemezzük. Célunk volt, hogy a lehetséges jövőképeket is bemutassuk, így a 2027-ig terjedő pénzügyi tervezést figyelembe véve igyekeztünk a szakpolitika irányát vizsgálni, valamint a tagállamok eltérő érdekeire is rávilágítani.

Reméljük, hogy kötetünk egyedi szempontrendszere és a bemutatott közel harminc szakpolitika segít megérteni mindenki számára az Európai Unió működését és a jövőbeli együttműködések mértékét.

A Szerkesztő

VÁKÁT OLDAL

Tagállami és uniós hatáskörök a szakpolitikák rendszerében

Bevezetés

Az Európai Unió hivatalos honlapja huszonegy szakpolitikai területet, és továbbá mintegy negyven olyan szakpolitikai vonatkozású témakört jelenít meg, ahol az Unió szerepet játszik a kívánt szakpolitikai eredmény elérésében.¹ Az élelmiszer-biztonságtól kezdve az adóügyeken át a regionális politikán keresztül szinte valamennyi olyan területen van az Európai Uniónak különböző mértékű illetékessége, amelyek a tagállamok és polgáraik számára is a mindennapi életüket meghatározó területek.

Első látásra nehéz eldönteni, hogy ez az illetékesség mit is takar. A határok nélküli egységes belső piacon egyértelmű, az uniós jogszabályokban is rögzített illetékesség következtében az Unió határain belül szabadon lehet kereskedni, szolgáltatást nyújtani, munkát vállalni és befektetni is. Bár a négy tényező szabad áramlásának megvalósítása érdekében a fizikai, technikai és fiskális akadályok lebontására az 1980-as évektől jelentős törekvések történtek, és még mindig nem beszélhetünk 100 százalékos egységes piacról, e terület nagy részében az EU kizárólagos hatáskörrel rendelkezik. Az energiapolitika területén jelentős ambíciókkal rendelkezik az Unió: célja, hogy alacsony szén-dioxid-kibocsátású térséggé váljon. E területen azonban csak a tagállamokkal közösen cselekedhet. Az oktatáspolitikai területén még ennél is közelebb áll az egységes cselekvőképessége. Segítheti a tagállamok törekvéseit, meghatározhat olyan programokat és keretrendszert, amely a kívánt, minőségi és versenyképes európai oktatási rendszer kialakítása felé mutat, azonban a tagállamok konkrét döntéseire nincs ráhatással.

Mielőtt további példákat említenénk, érdemes megjegyezni, hogy az Unió szakpolitikai felhatalmazása a tagállamokhoz képest részleges. Vajon akkor milyen elvárásokat lehet megfogalmazni az Európai Unióval szemben az egyes szakpolitikai területeken? Elvárható-e például az, hogy biztosítsa az európai uniós polgárok magas szintű egészségügyi ellátását, vagy hogy a világpolitikai konfliktusok megoldásában szerepet vállaljon? Ahhoz, hogy közelebb kerüljünk ezek kérdéseinek megválaszolásához, először meg kell értenünk az Európai Unió mint politikai rendszer valós természetét, beleértve az uniós intézmények szerepét és a döntéshozatal módját. Hogyan vélekedjünk az európai uniós döntéshozatal szerint megvalósuló szakpolitikai ciklusokról egy többszintű európai uniós kormányzás esetében? Vajon az Uniónak az elosztó, újraelosztó vagy az úgynevezett szabályozó politikák területén van nagyobb jelentősége? E fejezetben ezek kérdésekre keressük a válaszokat.

¹ Az Európai Unió szakpolitikai területei (2021. február 11.).

Az európai uniós politikai rendszer sajátos természete²

Ha a politikatudományi kategóriákkal szeretnénk leírni az Európai Uniót, akkor vagy a nemzetközi szervezetek, vagy az országok politikai rendszerein keresztül érdemes közelíteni hozzá.³ Az EU valóban nagyon hasonlít egy nemzetközi szervezetre, ugyanis szuverén államok között, szerződéssel létrehozott egység, amely a tagállamok által felruházott jogosítványokkal rendelkezik, vannak intézményei és költségvetése is. Ugyanakkor rendelkezik olyan tulajdonságokkal is, amelyek alapján inkább hasonlít egy szövetségi államra. Az Európai Unió közös jogrendszert hozott létre, a tagállamokra nézve kötelező erejű döntéseket hozhat, amelyeknek bíróság útján is érvényt szerezhet, önálló jogalanyisággal rendelkezik, vagyis érvényes rá a nemzetekfelettség is. Az Európai Unió jövőjének latolgatásakor manapság lépten-nyomon megfogalmazott, eldöntendő, vagy inkább „látszólag eldönthető” kérdés – miszerint a nemzetállamok laza szövetsége vagy pedig a föderáció felé tart-e az integráció – szintén az EU politikai rendszerének sajátos természete miatt született. Az Európai Unió jelenlegi konstrukciója ugyanis mindkettőre hasonlít, de teljes mértékben egyik kategóriába sem illeszthető be.

„Az Európai Unió tehát Európai Unió – a nemzetközi kapcsolatok hagyományos fogalmi apparátusával lehet hozzá közelíteni, de pontosan leírni nem. Az Unió valahol az állam és a nemzetközi szervezet között helyezkedik el, egyes tulajdonságaiban az államhoz, másokban inkább a nemzetközi szervezethez hasonlít jobban.”⁴

Vagyis akkor járunk el a leghelyesebben, ha úgynevezett *sui generis* politikai rendszerként tekintünk rá. Jacques Delors, az Európai Bizottság egykori elnöke 1985-ben egyfajta azonosítatlan politikai tárgyat vizionált, amikor az Európai Közösség jövőjét egy úgynevezett UPO (*Unidentified Political Object*) kialakulásában látta. Egy olyan sajátos politikai rendszerben, amely hasonlítani fog a nemzetközi és nemzeti politikai rendszerekhez, de alapjaiban különbözik is tőlük.⁵

Sajátos abból a szempontból is az európai uniós politikai rendszer, hogy időről időre változik a tagjainak a száma, és ezzel összefüggésben a földrajzi kiterjedése.⁶ Elsősorban úgy, hogy a múltban újabb és újabb tagállamok csatlakoztak hozzá az egyes bővítési körökben (1973, 1981, 1986, 1995, 2004, 2007, 2013), de immár a 2020. február elsejével megvalósult brexit nyomán egy tagállam úgy döntött, hogy kilép a közösségből.⁷

² Ez a rész felhasználja a következő könyvfejezet következtetéseit: Arató Krisztina – Koller Boglárka: A *sui generis* politikai rendszer. In Arató Krisztina – Koller Boglárka (szerk.): *Az Európai Unió politikai rendszere*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 35–49.

³ Az Európai Uniót ebben a fejezetben más szerzőkkel egyetértésben mi is politikai rendszernek tekintjük. Lásd Simon Hix – Bjorn Hoyland: *The Political System of the European Union*. London, Palgrave Macmillan, 2011. Neill Nugent: *The Government and Politics of the European Union*. London, Palgrave Macmillan, 2017.

⁴ Arató–Koller (2019): i. m. 38.

⁵ Speech by Jacques Delors (Luxembourg, 1985. szeptember 9.). *Bulletin of the European Communities*, (1985), 9. Luxembourg.

⁶ Arató–Koller (2019): i. m. 38–39.

⁷ Ehhez hasonló eset korábban csak Grönland kiválásakor történt, itt azonban nem kilépés történt, csak az autonómiát szerző sziget úgynevezett tengerentúli területté vált.

Ha a szakpolitikák helyét szeretnénk értelmezni az Európai Unió sajátos politikai rendszerében, akkor segítségül hívhatjuk a politikatudomány háromszögét.⁸ Az angol nyelvben ugyanis a politikafogalom három különböző értelemben is használatos. Egyrészt jelenti általános értelemben a politikát, vagyis a *politics*-ot, érték- és érdekalapú hatalmi konfliktusokat, amelyek általában a politikai pártok közötti konfliktusokban manifesztálódnak. Másrészt magában foglalja a politikai intézményrendszert, vagyis a *polity*-t. Harmadrészt vonatkozik a szakpolitikákra, a *policyre*, beleértve a monetáris, szociális vagy oktatáspolitikát. A *politics-polity-policy* viszonyrendszerét tekintve tagállami szinten is igaz, hogy a három különböző terület nem egymástól elkülönülve, hanem egymással szoros interakcióban létezik. Így például egy egészségügyi reform a politikai akarat mellett az intézményi szereplők együttműködését is feltételezi. A politikai háromszög az EU politikai rendszerének értelmezésére is alkalmazható, azzal a további megjegyzéssel, hogy az integráció eddigi története során folyamatosan változtak a tagállami és uniós hatáskörök, a döntéshozatali módok, az intézmények szerepe, és fokozatosan bővült a közösségi szinten menedzselte szakpolitikák köre. Példaként elég megemlíteni az egyik kulcsintézményt, az Európai Parlament (EP) hatáskörének fokozatos növekedését, amely mára ezt az intézményt az Unió társjogalkotójává avasztotta, de ugyanígy kiemelhető a gazdasági és monetáris unió maastrichti programja, amellyel egy újabb szakpolitikai terület került közösségiesítésre. Érdekes néhány szót ejteni a politológiai háromszög harmadik jelentős csúcsa, a *politics* esetében bekövetkezett változásokról is. Az alapító atyák, Jean Monnet és Robert Schuman az 1950-es években az európai államok esetében az integráció sikeres indulásának a garanciáit éppen a technokrata jellegében látták, és jobbnak tartották a politikamentes megvalósítását. A második világháború után ugyanis nem lehetett abban bízni, hogy a politikai kapcsolatokra alapozott együttműködés nem viszi hamarosan zsákutcába az Európa-projektet. A gazdasági kapcsolatok erősítésében, a közös szakpolitikák megvalósításában látta az egységfolyamat zálogát.

Ennek megfelelően az európai integráció az úgynevezett megengedő konszenzussal (*permissive consensus*) indult el, és technokrata jellege az 1990-es évekig domináns maradt. Az 1990-es évektől azonban egyre inkább megjelentek az egységfolyamat körüli politikai viták, illetve a szakpolitikai kérdések tárgyalása is gyakrabban terelődött politikai mederbe. Erősödött a *politics* jelleg, ami azonban azzal is együtt járt, hogy a korábbi megengedő konszenzust felváltotta az úgynevezett „korlátozó vita” (*constraining dissensus*) időszaka.¹⁰ Egyre több szakpolitikai ügy került be a politikai arénába, ami azzal a mellékhatással is járt, hogy a korábban az elitek által indított és vezérelt integrációs projekt mára a polgárok számára gyakran vitatott kérdéssé vált.¹¹ Az 1990-es évektől, de különösen a 2000-es évektől egyre inkább átpolitizálttá vált európai egységfolyamatnak olyan új jelenségekkel kellett szembenéznie, mint az egyre erősödő euroszkepticizmus.¹²

⁸ Arató–Koller (2019): i. m. 40.

⁹ Liesbet Hooghe – Gary Marks: A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. *British Journal of Political Science*, 39. (2008), 1. 1–23.

¹⁰ Arató–Koller (2019): i. m. 38.

¹¹ A politizálódás (*politicization*) folyamatáról lásd Pieter De Wilde – Anna Leupold – Henning Schmidtke: *The Differentiated Politicization of European Governance. West European Politics Series*. London, Routledge, 2018.

¹² Paul Taggart – Aleks Szczerbiak: Contemporary Euroscepticism in the Party Systems of the European Union Candidate States of Central and Eastern Europe. *European Journal of Political Research*, 43. (2004), 1. 1–27.

Az Európai Unió politikai rendszerének egyik legnyilvánvalóbb sajátossága a hatalmi központ hiánya.¹³ Demokratikus államok esetében ezt a hatalmi központot könnyű azonosítani, hiszen ez az aktuális kormányt jelenti, ennek ellenpólusát pedig az ellenzék.¹⁴ Bár az Európai Bizottságot sokan gondolják az Unió kormányának, mégsem lehet annak tekinteni. Intézményi szerepköre szerint ugyan élvezzi a jogszabály-előterjesztés kizárólagosságát, de a végrehajtás során már nem tud kormányként funkcionálni, hiszen ebben legtöbbször a tagállamokra támaszkodik. Az Európai Parlament sem rendelkezik a törvényhozás kizárólagosságával úgy, mint ahogy egy tagállam esetében nemzeti szinten a nemzeti parlament; az Európai Parlament csak társjogalkotó intézmény, törvényhozó szerepben rajta kívül még a tagállamok képviselőit biztositó Tanács van. Utóbbi intézmény az Európai Bizottság mellett végrehajtói jogkört is gyakorol. Egyetérthetünk azzal a megállapítással, hogy az Európai Unióban az intézmények elnevezése csak részben feleltethető meg a tagállami párjuknak.¹⁵

Annak ellenére, hogy nincs az Európai Uniónak kormánya, mégis beszélhetünk úgynevezett európai kormányzásról, következőképpen, amit az Unióban tapasztalunk, az egy kormányzás nélküli kormányzás (*governance without government*). Egy-egy szakpolitikai célkitűzés megvalósításához, új szakpolitikák létrehozásához és végrehajtásához ugyanis a szerződések világos szabályokat, eljárásokat rögzítenek.¹⁶ A végrehajtás azonban már nem csak az uniós intézményi szereplők, hanem egy többszintű kormányzási rendszer szereplőinek – beleértve a tagállamokat és a szubnacionális szereplőket is – közös feladata.¹⁷ Az európai kormányzás mikéntje azonban változó. Mindig az adott szakpolitikai terület és az ahhoz kapcsolódó döntéshozatali mód határozza meg a kormányzás formáját. Az európai kormányzás egyik legjelentősebb teoretikusa, Tanja Börzel szerint „az európai kormányzási mix” egyik végpontja az úgynevezett hierarchikus, szupranacionális centralizáció, a másik végpontja pedig az úgynevezett nyílt koordinációs mechanizmus (*Open Method Coordination – OMC*).¹⁸ A két végpont között számtalan variáns létezhet. Amikor versenyképes magatartás esetén az Európai Bizottság szankciókat kezdeményez a tagállam vagy gazdasági szereplője ellen, az hierarchikus, szupranacionális kormányzás, ugyanis az Európai Bíróság kötelezheti a tagállamokat akarataik ellenére is az európai jog betartására. Ezzel szemben például az oktatáspolitikában az Európai Unió a nyílt koordinációs mechanizmus mentén fogalmaz meg ajánlásokat, kezdeményez programokat. Ha a tagállam nem teljesíti, a közzétett szankcióval jár.

Arra, hogy az Európai Unió mely szakpolitikai területeken milyen típusú hatáskörrel rendelkezik, a Lisszaboni Szerződésből kaphatunk választ. Három, különböző szakpolitikákat tömörítő csoportot határoztak meg a szerződésben. Az EU-nak *kizárólagos hatásköre* van például a vámunió, a belső piac működéséhez szükséges versenyszabályok, a közös kereskedelempolitika területein. E területeken kizárólag az Európai Unió alkothat jogszabályokat. Környezetvédelmi

¹³ Simon Zoltán: Az uniós döntéshozatal és jogalkotás elmélete és gyakorlata. In Simon Zoltán (szerk.): *Döntéshozatal és jogalkotás az Európai Unióban. Elmélet és gyakorlat*. Budapest, L'Harmattan, 2013. 15–188. 30.

¹⁴ Simon (2013): i. m. 30.

¹⁵ Arató Krisztina – Koller Boglárka: *Európa utazása. Integrációtörténet*. Budapest, Gondolat, 2015. 15.

¹⁶ Lásd European Commission: *European Governance – White Paper*. COM(2001)428 final (2001. július 25.).

¹⁷ Liesbet Hooghe – Gary Marks: *Multi-level Governance and European Integration*. Oxford, Rowman and Littlefield Publishers, 2001.

¹⁸ Tanja Börzel: European Governance: Negotiation and Competition in the Shadow of Hierarchy. *Journal of Common Market Studies*, 48. (2010), 2. 191–219.

vagy menekültügyi kérdésekben azonban már *megosztott hatásköre* van a tagállamokkal, vagyis mind az európai uniós intézmények, mind pedig a tagállamok alkothatnak jogszabályt. Más területeken, mint a kulturális vagy az oktatáspolitikai, ennél is korlátozottabb az EU szakpolitikai felhatalmazása. E területeken az EU csak úgynevezett *támogató-összehangoló-kiegészítő* intézkedéseket tehet. Megfogalmazhat ajánlásokat, együttműködési lehetőségeket biztosíthat, de egyéb hatásköre nincs. Végezetül, az úgynevezett *különleges* szakpolitikai területekre, amilyen a kül- és biztonságpolitika vagy a kutatás, technológiafejlesztés, egyedi szabályok és eljárások vonatkoznak.¹⁹

Ezek a hatásköri csoportok azért fontosak, mert kategóriánként változó, hogy a különböző szakpolitikák milyen arányban dől el a rendes vagy a rendkívüli eljárások szerint. Alapvetően elmondható, hogy a kérdések legnagyobb része a rendes jogalkotás alá tartozik, azonban mielőtt különlegesebb területről beszélünk, minél nagyobb szerepe van a tagállamnak, annál többször valamilyen különleges, rendkívüli eljárást kell alkalmaznunk. Ennek vizsgálatát szakpolitikáról szakpolitikára el kell végezni, és pontos előírást erről a Lisszaboni Szerződésben találunk.

Közpolitika-alkotás a sui generis politikai rendszerben

Ahogy azt fentebb olvashattuk, az EU egy minden szempontból sajátos, egyedi politikai rendszer. Ennek megfelelően az uniós intézményi struktúra, az európai *polity*, bár nyomokban ismerős elnevezéseket tartalmaz, azonban mind belső viszonyrendszerében, mind funkcióiban jelentősen eltér a tagállami szinten ismert döntéshozatali megoldásoktól és politikai rendszerektől. A szakpolitika-alkotás folyamata, aktori köre és jellege is ennek megfelelően eltér a nemzeti szinten tapasztaltaktól. A következőkben röviden ezen folyamatok és különbségek leírására teszünk kísérletet.

A többszintű kormányzás elmélete részletesen kifejti,²⁰ hogy az uniós döntéshozatalban a vertikális hatalommegosztás különböző szintjein elhelyezkedő aktorok mindegyike részt vesz a folyamatban, és az adott szakpolitikát alakító szereplőnek tekinthető. Ennek egyik legfőbb oka a Lisszaboni Szerződés által kialakított és fentebb kifejtett hatáskörmegosztási rendszer. A másik ok a szubszidiaritás és az arányosság elveinek állandó alkalmazási szükségessége. Ez a tagolódás a szupra-, szub- és nemzeti szintű szereplők között, a horizontálisan tagolt aktorok mellett a résztvevők jóval szélesebb körét hozza létre.

Szubszidiaritás elve: Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) szerint a „szubszidiaritás elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók” [EUSz 5. cikk (3)]. Vagyis ez esetben egyszerre jelenik meg az állampolgárokhoz mielőtt közelebbi beavatkozás és a hatékonyság követelménye.

¹⁹ Európai Unió működéséről szóló szerződés 2–6. cikk.

²⁰ Hooghe–Marks (2001): i. m. 1–33.

Arányosság elve: Az EUSz szerint az „arányosság elvének megfelelően az Unió intézkedése sem tartalmilag, sem formailag nem terjedhet túl azon, ami a Szerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges” [EUSz 5. cikk (4)]. Vagyis az EU csak a célok eléréséhez szükséges mértékben, a zokkal arányosam lkothat közpolitikai megoldásokat.

Szubnacionális, tehát az országos alatti szinten a NUTS1, 2 vagy 3, illetve a LAU1, 2-es szintek közül több rendelkezik helyi önkormányzatisággal, amelyek résztvevői és alakítói lehetnek különböző uniós szakpolitikáknak.²¹ Ezek a nemzeti alatti szintek egyrészt a szakpolitikák célzotti körként (regionális és kohéziós politikák, agrárpolitika, vidékfejlesztés) vagy a döntéshozatal szerves résztvevőiként is megjelenhetnek (akár a Régiók Bizottságában vagy a Gazdasági és Szociális Bizottságban való képviselőikön keresztül, akár különböző szubnacionális szintek közötti együttműködések kialakítóiként).

Nemzeti szinten a tagállami végrehajtás, vagyis a kormány és a közigazgatási rendszer egésze, valamint a törvényhozás szervei, akik a szakpolitikák kialakításában és végrehajtásában komoly szerephez jutnak. Ezzel párhuzamosan pedig a nemzeti igazságszolgáltatás is kiveszi a szerepét a közpolitikai ciklus bizonyos részeiből, főként az értékelés, vagyis a monitoring szakaszban, a jogviták és az uniós jog érvényesülésének biztosításának keresztül.²²

Európai szinten az úgynevezett *hard law*²³ jellegű megoldásokat megalkotó, klasszikus uniós intézményrendszert, valamint az ennél rugalmasabb úgynevezett *soft law*²⁴ típusú eredményeket alkotó kormányzati (*governance*) aktorokat (bizottságok, ügynökségek, OMC együttműködések) találjuk mint közpolitika-alakítókat. A felsorolt szereplőkön túl az uniós döntéshozatal szerves részét képezi a főként Brüsszel-központú lobbitevékenység is, amelyet különböző nyomásgyakorló és érdekcsoportok, civil szervezetek, NGO-k végeznek.²⁵ Az ő munkájuk elsősorban az integratív döntéshozatalt támogatja, reszponzívabbá téve az EU döntéshozatalát, áthidalva az európai *polity* és az állampolgárok, társadalmi csoportok, érdekközösségek közötti távolságot.

Hogyan is zajlik az uniós döntéshozatal, illetve mi a célja? A második kérdést egyszerűbb megválaszolni; mint minden politikai rendszernek – márpedig az EU annak tekinthető²⁶ –, az Európai Uniónak is az a célja, hogy a felmerülő társadalmi problémákat közpolitikai megoldásokkal

²¹ Magyarország esetén például a NUTS2, vagyis a Tervezési-Statistikai Régiók, a NUTS3, vagyis a megyék, illetve a LAU3, vagyis a települések tekinthetők az uniós döntéshozatal szubnacionális szereplőinek. Ezek köre országról országra változik a helyi közigazgatási és politikai berendezkedés függvényében.

²² Itt az uniós jog egyszerű, adott esetekben történő bírósági alkalmazásától, az európai jog egységes értelmezését és alkalmazását biztosító, fejlesztő előzetes döntéshozatali eljárásig terjed a különböző bíróságok szerepe.

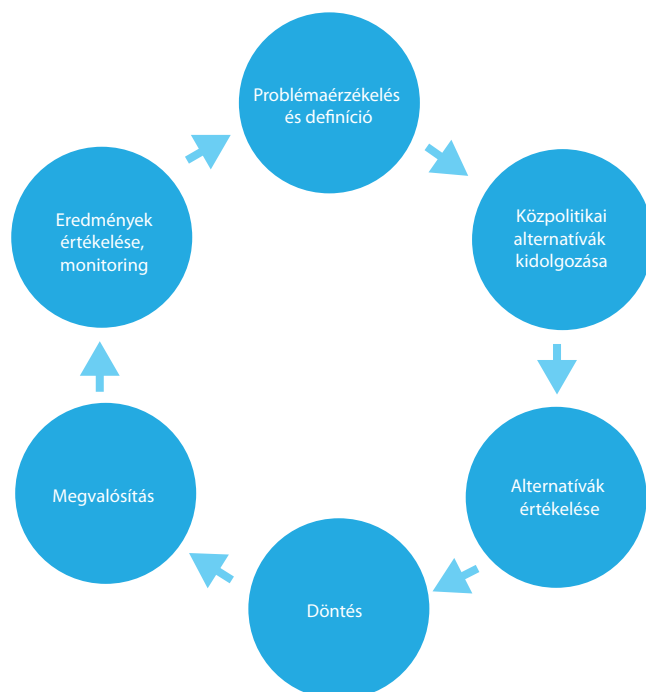
²³ *Hard law* megoldásoknak azokat a közpolitikai beavatkozásokat nevezzük, amelyek az uniós jogszabályok – mindenekelőtt a másodlagos jogalkotási aktusok (rendelet, irányelv, határozat, ajánlás, vélemény) – formájában születnek meg, az EU klasszikus intézményrendszeri működésén keresztül.

²⁴ A *soft law* megoldások közé azok a közpolitikai beavatkozások tartoznak, amelyeket nem a szokásos uniós jogi normák hoznak létre, illetőleg nem a klasszikus intézmények részvételével alakítanak ki. Így a különböző bizottságok, ügynökségek, vagy OMC együttműködés szakpolitikai eredményei sorolhatóak ide.

²⁵ Erről részletesen lásd Fóris György: Lobbizás az Európai Unióban. In Arató Krisztina – Koller Boglárka (szerk.): *Az Európai Unió politikai rendszere*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 157–172.

²⁶ Simon Hix: The EU as a New Political System. In Daniele Caramani (szerk.): *Comparative Politics*. Oxford, Oxford University Press, 2011. 429–450.

kezelje. A következőkben a közpolitikai ciklus elméletét felhasználva²⁷ áttekintjük az uniós szakpolitika-alkotás folyamatát.²⁸ A társadalmi probléma megfogalmazásától, vagyis a napirend meghatározásától indulva az alternatívák kidolgozásán, majd értékelésén keresztül eljutunk a döntésig. Végül pedig ennek megvalósításával és értékelésével, azaz az implementációval és a monitoringgal foglalkozunk.



1. ábra: A közpolitikai ciklus

Forrás: Gajdusчек–Hajnal (2010): i. m. 33.

Mivel az EU maga is egy „azonosítatlan politikai tárgy” (UPO), így a közpolitikai ciklus működése is részben más aktorokkal és más döntéshozattal működik a szupranacionális szinten.

Ahhoz, hogy az első kérdésre is kielégítő választ adhassunk, elsőként el kell különítenünk egymástól a *döntéshozatal* és a *jogalkotás* fogalmait. Ez a két jelenség halmaz-részhalmaz viszonyban áll egymással. A jogalkotási folyamat egy sokkal szűkebb eseménysort jelent, amelyet a döntéshozatal teljes egészében magába foglal. A Lisszaboni Szerződés értelmében az uniós jogalkotásban lényegileg csak három európai intézmény vesz részt, az Európai Bizottság mint kezdeményező, valamint az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa mint társjogalkotók. Mellettük konzultatív jogkövel több más intézmény is jelen van, mint a Régiók Bizottsága

²⁷ Simon (2013): i. m. 26.; Gajdusчек György – Hajnal György: *Közpolitika. A gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata*. Budapest, HVG-ORAC, 2010. 31–34.

²⁸ Fontos kiemelni, hogy a közpolitika-alkotás itt leírt folyamata azokra az uniós területekre vonatkozik, amelyekre a rendes jogalkotási eljárás vonatkozik; vagyis túlnyomó részben a kizárólagos és megosztott hatáskörökre.

vagy az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság, illetve a tagállami parlamentek ellenőrző szerepet játszanak a szubszidiaritás és az arányosság felett őrködve. A szigorúan vett jogalkotási folyamatban érdemben azonban csak a jogalkotási három szöveget alkotó három intézmény vesz részt, hiszen a folyamat kezdete az, amikor a két társjogalkotó hivatalosan megkapja a kezdeményezett jogszabály tervezetét. Az uniós szakpolitika-alkotás folyamatát azonban hiba lenne csak a formális jogalkotási eljárásokra szűkíteni. Ha a *policy-making* és egyben a politikatudomány szempontjából sokkal relevánsabb döntéshozatalt vizsgáljuk, akár csak annak formális folyamatát, az aktorok száma rögtön jelentősen kibővül, ezért röviden összefoglaljuk a döntéshozatal uniós menetét. Mivel a Lisszaboni Szerződés a szakpolitikák javát a rendes jogalkotási eljárássá vált együtt döntés alá sorolja, így részletesen az ezt megelőző és magába foglaló döntéshozattal foglalkozunk. A jogalkotásnál azonban kitérünk a rendkívüli esetekre is, illetve jelezzük az eltéréseket.

Ahogy a 2. ábrán látható, a döntéshozatalban legalább tíz különböző aktor vesz szervesen részt. A szigorúan vett jogszabályalkotási folyamat az egész eljárás mindössze utolsó harmadát jelenti.²⁹ A döntéshozatal főszereplője megkérdőjelezhetetlenül az Európai Bizottság. Az uniós közpolitikák alakításának fő irányvonalait a bizottsági elnök által bemutatott ötéves politikai program adja. Az ebben megjelölt célok és preferenciák mentén születik meg a Bizottság éves munkaprogramja, amelyet néhány új ügygel, illetve a prioritások enyhe átrendezésével kiegészít az Európai Unió Tanácsának trió elnökségi programja,³⁰ illetve esetlegesen a sikeres európai polgári kezdeményezések (*European Citizens' Initiative*).³¹ Ritkábban, de ugyanígy megeshet, hogy az Európai Parlament kéri fel a Bizottságot a jogalkotás megindítására. A Bizottság ezt nem köteles megtenni, azonban, ahogy azt Simon Zoltán is kiemeli, az EU legerősebb input legitimációjával rendelkező intézmény kérésének politikai okokból fontos lehet teret engedni.³²

Összességében tehát megállapíthatjuk, hogy a közpolitikai napirend meghatározásában, az úgynevezett *agenda-settingben* a legfontosabb szerepet a Bizottság játssza, azonban az Európai Unió Tanácsa a második elnökségen keresztül, valamint bizonyos speciális esetekben az Európai Tanács (EiT), az EKB, illetve az uniós állampolgárok is szerepet kaphatnak ebben a szakaszban. Az éves bizottsági munkaprogramot közlemény formájában megkapja a két társjogalkotó, valamint a rendes jogalkotási eljárás konzultatív szervei, a Régiók Bizottsága és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság is.

²⁹ Az ábrán szereplő jogalkotási folyamat az együtt döntést vagyis a mai rendes jogalkotási folyamatot mutatja be. A rendkívüli eljárások esetén a döntéshozatal jogalkotáson kívüli része lényegesen nem tér el, csak az aktorok szerepének súlya változik – általában csökken.

³⁰ Fontos megemlíteni, hogy bizonyos különleges hatáskörök esetén a konkrét jogszabálytervezeteket bár a Bizottság küldi meg a jogalkotó vagy társjogalkotók számára, ám ezen esetekben valós mozgástérrel nem rendelkezik a politika alakítását illetően. Ilyen hatáskörnek számít a közös kül- és biztonságpolitika, ahol az EiT kvázi jogalkotóként jár el, és az általa kért jogszabálytervezeteket illetően az Európai Bizottság majdhogynem csak adminisztratív funkciókat lát el. Hasonlóan szűk mozgástere van a biztosoknak a konzultációs eljárás alá tartozó kérdésekben is, valamint a gazdasági és monetáris uniót illető szabályozások esetén, amikor az Európai Központi Bank kéri a jogszabályalkotás elvégzését. Ezeket az esetköröket azonban a szerződések pontosan megjelölik.

³¹ Fontos kiemelni, hogy a sikeres polgári kezdeményezések esetén a Bizottságnak diszkrecionális mérlegelési jogköre van arra vonatkozóan, hogy jogalkotásba kezd-e az érintett kérdést illetően.

³² Simon (2013): i. m. 69–80.

Ahogy az a folyamatában is megfigyelhető, arról, hogy a program melyik pontjából mikor lesz konkrét jogszabálytervezet és előterjesztés, az EiT dönt. Az EU fő politikai irányító szerve, amely a végrehajtás nemzeti és európai vezetőinek csúcserkezte, a luxemburgi kompromisszumnak megfelelően kijelöli azokat a stratégiai és politikai irányokat, amely területeken a Bizottság elkezd a konkrét jogalkotást. Bár úgy tűnhet, hogy a Bizottság eszerint csak egy reaktív aktor, azonban a bizottsági elnök is tagja az EiT-nek, valamint az általa kidolgozott ötéves ciklusra készített politikai program az Európai Tanács által ismert, így a bizottsági proaktív magatartás valójában inkább az ezen intézményen belül valósul meg, szoros együttműködésben az EiT elnökével.³³ Az állam-, illetve kormányfők úgynevezett tanácsi következtetésekből kijelölik a közeljövő jogszabálytervezeteit, illetve felkérhetik a Bizottságot arra, hogy valamely más területen mérje fel az európai megoldások lehetőségeit.

A jogszabály-előkészítés hivatalos, formális szakasza itt kezdődik, annak ismeretében, hogy a vonatkozó kérdést a szerződések milyen jogalkotási eljárás alá utalják. Ezen a ponton azonban fontos leszögezni, hogy a Bizottság már ezelőtt is komoly munkát fordított az adott jogszabályra. Az uniós döntéshozatal egészét átszövi ugyanis az informális egyeztetések sorozata. Amikor a Bizottság elkezd a jogszabályt formálisan előkészíteni, valószínűsíthetően már zöld, illetőleg fehér könyvként azt korábban kiadta. Ezek olyan bizottsági előkészítő dokumentumok, amelyek alkalmasak arra, hogy az adott javaslatvezetetről társadalmi, szakmai vitát folytassanak. A lobbicsoportok, a civil szervezetek, a különböző EP-frakciók, a tagállami delegációk mind részt vesznek az erről folyó közbeszédben, és alakítják a Bizottság álláspontját. Ez az informális széles körű egyeztetés talán az európai közpolitika-alkotás egyik legfontosabb szakasza. Az EU ugyanis, ahogy azt fentebb már említettük, az állampolgároktól való távolságát úgy igyekszik áthidalni, hogy a lehetőségeihez mérten a legtöbb szektoriális, nyomásgyakorló vagy bármilyen módon érdekelt felet bevonja, és integrálni próbálja az igényeiket. Emellett a parlamenti frakciók, valamint a tagállami képviselők álláspontjait is ekkor igyekszik összegyűjteni, hogy a majd kialakuló előterjesztés minden intézmény támogatására számot tarthasson. A közpolitikai cikluson belül ezt az alternatívák kidolgozásának fázisaként értelmezhetjük. Látható, hogy ebben a szakaszban is az Európai Bizottság a főszereplő, azonban további közpolitikai aktorok is jelen vannak; társadalmi szereplők, lobbicsoportok, politikusok, politikai érdekérvényesítők, akik mind a közpolitikai megoldások kialakulására.

A jogszabálytervezés formális részeként az érintett főigazgatóságok (DG-k) elkészítik a jogszabály-kezdeménnyezést, amelyet a biztosi kollégium – szóbeli, de általában írásbeli eljárásban – elfogad. Ekkor a Bizottságot konzultációs kötelezettség terheli, legalább a Régiók Bizottsága és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (ECOSOC) irányában, de itt más társadalmi és lobbicsoportok is szerepet kaphatnak. Az említett két bizottság, amely a tagállamok számára biztosít bizonyos jellegű képviselést,³⁴ az előterjesztésről véleményt alkot, amelyben támogatja, ellenzi vagy módosításokat fűz a konzultációra megküldött dokumentumhoz. Fontos azonban látni, hogy ezek nem rendelkeznek kötelező erővel, vagyis a Bizottság mérlegelésén múlik, hogy módosít-e a javaslaton.

³³ Ezt az együttműködést jól mutatja, az EiT-üléseket követő hivatalos sajtótájékoztató, amelyet a két elnök öösen tart.

³⁴ A Régiók Bizottsága a tagállamok szubnacionális szintjeit, míg az ECOSOC a szektoriális és társadalmi szereplőket csatornázza be az uniós döntéshozatalba.

A konzultációs szakasz lezárását követően a Bizottság a már kész szöveget a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta megküldi a tagállami parlamenteknek véleményezésre. Az EU jelenlegi struktúrájában minden nemzeti törvényhozás uniós intézménynek is tekinthető, amelyek örködnék a szubszidiaritás és az arányosság elvei fölött. Ennek eszköze a szubszidiaritás-ellenőrző mechanizmus, amelynek keretén belül a tagállami parlamentek indokolt véleményben (*avis*) kifejezhetik, hogy az említett elvek sérülnek a jogszabály miatt. Amennyiben a törvényhozások harmada vagy fele ebben egyetért, akkor megkezdődik a sárga, illetve a narancssárga lapos eljárás. A parlamenteknek azonban nincs lehetőségük módosításokat javasolni. Ellenőrzési körük csak a probléma jelzésére terjed ki. 2009 óta igen kevés ilyen eljárás – mindössze három – indult. Ennek oka abban érhető tetten, hogy a modern parlamentáris demokráciákban – és mai formájában a félelnöki francia rendszerben is – a tagállamok kormányai ellenőrzésük alatt tartják a törvényhozási többséget. Ahogy azt Andrew Moravcsik is leírja, az uniós politikában a végrehajtás kiemelkedésének lehetünk tanúi.³⁵ Ennek megfelelően, ha a végrehajtás vezetője az EiT-en belül nem lépett fel a vonatkozó szabályozás elindítása ellen, akkor a nemzeti parlament sem valószínű, hogy ellenezné. Ugyanígy, a Bizottság az előzetes egyeztetéseknek megfelelően tudja, melyik tagállam támogatná és melyik ellenezné az előterjesztést, és ha az országok harmada ellenzi – így azok parlamentjei is –, akkor az EU Tanácsában (EUT) valószínűleg nem menne át a javaslat a blokkoló kisebbség megléte miatt. Így a Bizottság nem terjeszt be olyan javaslatot, amely ilyen komoly ellenállásra számít. Ennek megfelelően azt mondhatjuk, hogy szubszidiaritás-ellenőrző mechanizmus vagy sárga, illetve narancssárga lapos eljárás nem tekinthető hatékony kontrollfunkciónak. Amennyiben azonban mégis elindul, a Bizottság dönthet a javaslat visszavonásáról, módosításáról vagy fenntartásáról – ez utóbbi esetben azonban indoklási kötelezettsége van. A tagállami parlamentek fele által kezdeményezett eljárásnál a fenntartás esetén az EU Tanácsa és az EP külön szavaz a szubszidiaritás és arányosság esetleges sérüléséről. A jogszabálytervezés formális elindulása után, a közpolitikai ciklus harmadik fázisa, az alternatívák értékelése zajlik. A Bizottság által kidolgozott alternatívákat főleg az Európai Tanács értékeli, de véleményezik a tagállami parlamentek is.

A szubszidiaritás-ellenőrző mechanizmus elmaradását vagy lezárását követően a Bizottság megküldi a javaslatot a két társjogalkotónak, akik azt egyszerre kapják meg, ezzel is szimbolizálva a mellérendeltséget. Ezt tekinthetjük a jogalkotás kezdetének. A Lisszaboni Szerződés óta a rendes jogalkotási eljárás a Maastrichti Szerződés által kidolgozott együttdöntés (*co-decision*). Ez az úgynevezett jogalkotási háromszög – a Bizottság, EP és EUT – együttműködésével zajló, háromolvasatos folyamat.³⁶ Ahogy az az ábrán is látható, mind a Parlament, mind a Tanács megkapja az előterjesztést, és kialakítja a vonatkozó álláspontját. A társjogalkotók mindegyike általában három lehetőséggel rendelkezik; támogatja a bizottsági javaslatot, elutasítja azt, vagy módosításokat fűz hozzá. Ezek köre és terjedelme olvasatról olvasatra változik. Az első olvasatban elutasításra még nincs lehetőség, a második és harmadik olvasatban azonban ez megtörténhet. Ekkor a folyamatnak vége szakad. A közpolitika-alkotás szempontjából azonban ez is döntésnek számít, hiszen a döntéshozók – vagy azok egyike – úgy ítélte meg, hogy nincs szükség a közpolitika módosítására.

³⁵ Andrew Moravcsik: Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 40. (2002), 4. 603–624.

³⁶ Arató–Koller (2015): i. m. 207.

Amennyiben az EP és a Tanács is változtatás nélkül elfogadja a javaslatot, a jogszabály megszületik. Bár ez elsőre valószínűtlennek tűnik, azonban meglehetősen gyakori. Ennek több oka van; az első az a kiterjedt, fentebb említett informális egyeztetési folyamat, amelyet a Bizottság az előkészítés során végez. Az első olvasatban megküldött szöveget a társjogalkotók nemcsak ismerik már, de valószínűleg sok korábbi meglátásuk is visszaköszön benne. A másik ok, hogy a Bizottság egészen a parlamenti szavazásig szabadon módosíthatja az előterjesztést. Mivel az esetleges EP-módosításkor a Tanács nagyobb arányú támogatása szükséges a jogszabály elfogadásához, a Bizottság gyakran az EP kívánságai szerint módosítja az előterjesztést, ezzel megelőzve egy esetleges módosítást.

Ahogy az az ábrán is látszik, ha az EP változtatás nélkül elfogadja vagy módosítja a javaslatot, a következő lépés a Tanácsé. A tagállamok szakminiszterei – illetve alsóbb szinteken a munkacsoportok, illetve a COREPER-ek – fő szabály szerint minősített többséggel (QMV)³⁷ elfogadják az eredeti bizottsági javaslatot vagy – ha érkezett parlamenti módosítás – az EP javaslatait. Abban az esetben, ha a Bizottság nem támogatja a parlamenti módosítást, az EUT konszenzussal kell hogy döntsön minősített többség helyett. Ebben az esetben a jogszabály megszületett, vagyis a közpolitikai ciklus döntés szakasza lezárult.

Ha azonban a Tanács módosítást fűz az előterjesztéshez, elkezdődik a második olvasat. Az első és a második olvasat között lényegi különbségek vannak. Az első olvasat során a társjogalkotók szabadon fűzhetnek módosításokat a tervezetbe, és szabadon gazdálkodhatnak az idejükkel. Ezzel szemben a második olvasat több megkötést is tartalmaz. Egyrészt csak azon területeket érinthetik módosítással, amelyek az első olvasatban már előkerültek. Ettől csak az új, korábban ismeretlen tény napvilágra kerülése miatt lehet eltérni. Emellett a Parlamentnek három hónapja van arra, hogy reagáljon és döntsön a Tanács módosításairól. Ezt egyszer egy hónappal meg lehet hosszabbítani, ha szükséges. Azonban, ha az EP kicsúszik a határidőből, akkor a jogszabályt elfogadottnak kell tekinteni a tanácsi verzió formájában. Vagyis a hallgatás beleegyezésnek számít. Ha az EP elfogadja a módosításokat, akkor is lezárul a döntési szakasz, és megszületik a jogszabály. Módosítás esetén azonban ismét a Tanács elé kerül a javaslat, amelynek ugyancsak három – esetlegesen négy – hónapja van dönteni. Itt azonban a hallgatás nem jelent automatikus elfogadást. Ha a Tanács továbbra sem tudja elfogadni a parlamenti módosításokat, akkor a kérdés rendezésére a harmadik olvasat megkezdése előtt összehívják az úgynevezett Egyeztető Bizottsá-

³⁷ A Lisszaboni Szerződés értelmében 2017 után a minősített többség bizottsági javaslat esetén a tagállamok 55 százalékának támogatását jelenti, amely országok képviselik az EU lakosságának 65 százalékát. Nem bizottsági javaslat esetén – vagyis parlamenti módosításnál például – a szükséges országarány 72 százalékra nő, míg a népesség elvárt aránya nem változik. Ezt hívjuk kettős többségnek. A tanácsi ülések alkalmával azonban inkább a blokkoló kisebbségre figyelnek. Ez azt jelenti, hogy ha legalább négy tagállam, amely az Unió lakosságának 35 százalékát képviseli, ellenzi a javaslatot, akkor azt nem lehet elfogadni. Fontos azonban kiemelni, hogy a luxemburgi kompromisszum hatásai a mai napig éreztetik a hatásukat. Míg a QMV csak 2009 óta került állandó alkalmazásra, addig korábban a kiemelkedő nemzeti érdekre való hivatkozás veszélye egy erősen konszenzusorientált politikai kultúrát alakított ki, aminek köszönhetően a tagállamok akkor is töreksenek konszenzussal dönteni, amikor ez nem is lenne szükséges. Lásd Varga András: *A politikai kultúra változásainak lehetséges irányai az EU döntéshozatalában*. Kézirat. 2021; Simon (2013): i. m.

got. Ezen intézmény az EP és az EUT egyenlő képviseletén alapul – 27-27 fővel –, mediátorként pedig jelen van a Bizottság is. A bizottságnak hat hete van – esetlegesen két héttel meghosszabbítva – arra, hogy kialakítson egy közös szövegtervezetet. Végül a két társjogalkotó erről szavaz, és jogszabály csak akkor születik, ha mindkét intézmény támogatja. A három olvasatban elfogadott jogszabályok aránya nagyon alacsony, köszönhetően a Bizottság széles körű informális előkészítő munkájának, valamint a konszenzusorientált uniós politikai kultúrának. A klasszikus uniós *polity* által megalkotott másodlagos jogi aktus és annak a hivatalos lapban történő kihirdetésével az uniós döntéshozatal és ezen belül a jogalkotás is lezártnak tekinthető – ami a kemény jogi eszközöket illeti. A közpolitikai ciklus döntési szakaszának – amely itt ér véget – fő szereplői a *hard law* megoldások esetén tehát a jogalkotási három szöveget alkotó Bizottság, Tanács és Parlament.³⁸ A döntéshozatal ezen típusát, amely az együttdöntést vagyis a jelenlegi rendes jogalkotási eljárást alkalmazza, a szakirodalom egy része közösségi módszernek (*community method*),³⁹ más része szabályozási eljárásnak (*regulatory mode*)⁴⁰ a vezi.

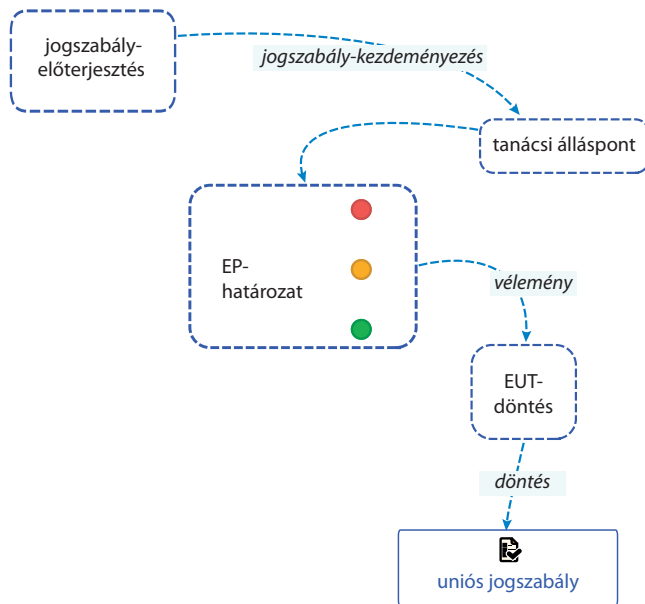
Ahogy azt fentebb már említettük azonban, az adott szakpolitikától függ, hogy az együttdöntés-e a követendő út. Amennyiben a szakpolitika nem a fősodorba tartozik, hanem valamely különleges okból a rendkívüli eljárások vonatkoznak rá, akkor itt komoly eltéréseket tapasztalhatunk. Az európai jogalkotás jelenleg három rendkívüli eljárást ismer. Ezek a konzultációs (*consultation procedure*), az egyetértési (*consent procedure*) és a költségvetési (*budgetary procedure*) eljárások.

Konzultációs eljárás esetén a Bizottság a jogszabálytervezetet az EUT-nak küldi meg, amely megküldi azt az Európai Parlamentnek véleményezésre. Az EP jóváhagyhatja, elutasíthatja, vagy módosításokat javasolhat, ezek azonban a Tanácsra nézve nem kötelezőek. Itt a jogalkotás során a domináns aktor egyértelműen a Tanács, és így a tagállami érdekek és a kormányközi logika dominál, míg az EP csak mintegy konzultatív aktor jelenik meg. Az izoglüközügy (C-441/05) óta azonban tudjuk, hogy az EUT a jogszabályt csak a vélemény érkezését követően hozhatja létre. Ez az EP számára nyitva hagyja az obstrukció lehetőségét, amelyen keresztül nyomást gyakorolhat a Tanácsra érdekei érvényesítése érdekében. Ma konzultációt a belső piaccal kapcsolatos mentességek, a versenyjog bizonyos területei, illetve a közös kül- és biztonságpolitika területein alkalmazunk.

³⁸ A *soft law* megoldások esetén a helyzet jóval összetettebb. Ebben az esetben sokszor a szakpolitika megvalósítási szakaszán belül találunk további származtatott jogalkotási folyamatokat, amelyeket végrehajtási vagy felhatalmazási jogi aktusok keretében végeznek a különböző *governance* struktúrák. A komitológia, az ügynökségek és OMC működésével kapcsolatban részletesebben. Lásd Szegedi László: *Soft law és speciális kormányzati együttműködési formák*. In Gombos Katalin – Bóka János – Szegedi László (szerk.): *Az Európai Unió intézményrendszere*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 185–192.; Simon (2013): i. m.; Hix–Hoyland (2011): i. m.; Wallace, Helen – Christine Reh: *An Institutional Anatomy and Five Policy Modes*. In Helen Wallace (szerk.): *Policy-Making in the European Union*. Oxford, Oxford University Press, 2010. 72–112.

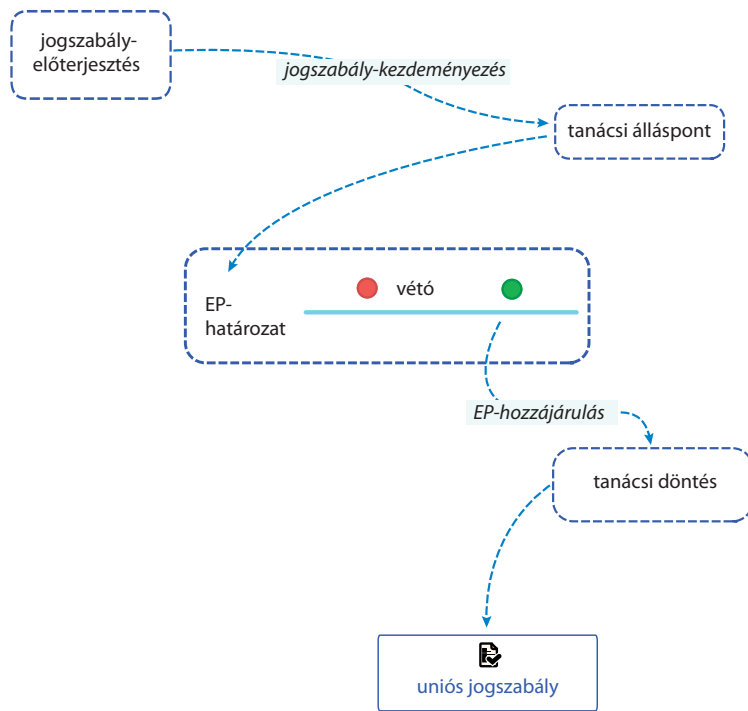
³⁹ Simon (2013): i. m. 33.

⁴⁰ Wallace–Reh (2010): i. m. 96–111.



3. ábra: Konzultációs eljárás
 Forrás: a szerzők szerkesztése

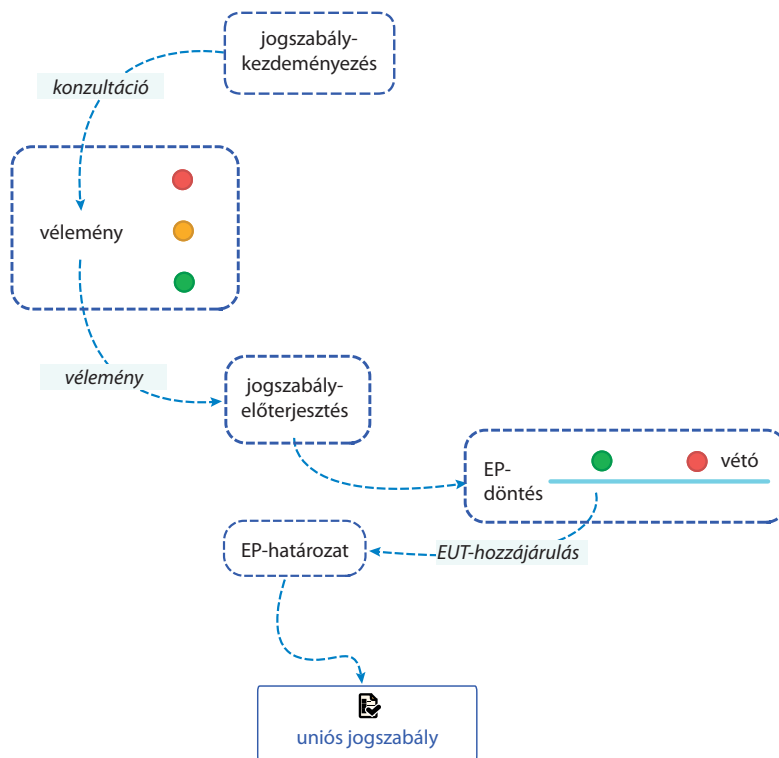
A hozzájárulási eljárás a különleges jogalkotások között is kirívó, ugyanis rendelkezik egy rendes és egy rendkívüli alessel. Jogi aktusok csak olyan területeken születnek ilyen módon, ahol az EU fejlődésének hosszú távú érdekeiről döntenek. A normális esetet parlamenti hozzájárulási eljárásnak is hívhatjuk. Ekkor az ügy „gazdája” a Tanács lesz, amely a Bizottságtól kapja meg az előterjesztést. A jogszabály elfogadása azonban a Parlament hozzájárulásához kötött, az EP-nek vétőjoga van. Az integráció jövőjét illető kérdésekben a Parlament vagy elfogadja a tervezetet, vagy elutasítja azt, érvényes jogi aktus azonban csak az első esetben születhet. Fontos kiemelni, hogy az EP-re alapvetően jellemző egy konstruktív hozzáállás, így az informális csatornákon vagy állásfoglalásokon keresztül tájékoztatja a Tanácsot, hogy mi szükséges ahhoz, hogy támogatni tudja a javaslatot. Ezt az eljárást nemzetközi szerződések ratifikációja, csatlakozás vagy kilépés esetén, de például a jogállamisági eljárásban és a többéves pénzügyi keret elfogadásánál is alkalmazzák.



4. ábra: Parlamenti egyetértési eljárás

Forrás: a szerzők szerkesztése

Az európai jogalkotási formák „fehér elefántja” a hozzájárulási eljárás másik, tanácsi verziója. Ebben az esetben az ügy gazdája az EP, amely akár saját kezdeményezésére, de a Bizottság véleményét kikérve, akár a Bizottságtól kapott előterjesztés alapján, dönt a jogszabályról. Ebben az esetben az EUT rendelkezik vétójoggal, és a jogi aktus csak az ő hozzájárulásával tekinthető elfogadottnak. Ennek alkalmazása elképesztően ritka, mindössze az EP szervezeti kérdéseit, összetételét, tagjainak feladataira, jogállására vonatkozó szabályait, a vizsgálóbizottságokra és az ombudsmanra vonatkozó eljárási szabályait nevesítik a szerződések.

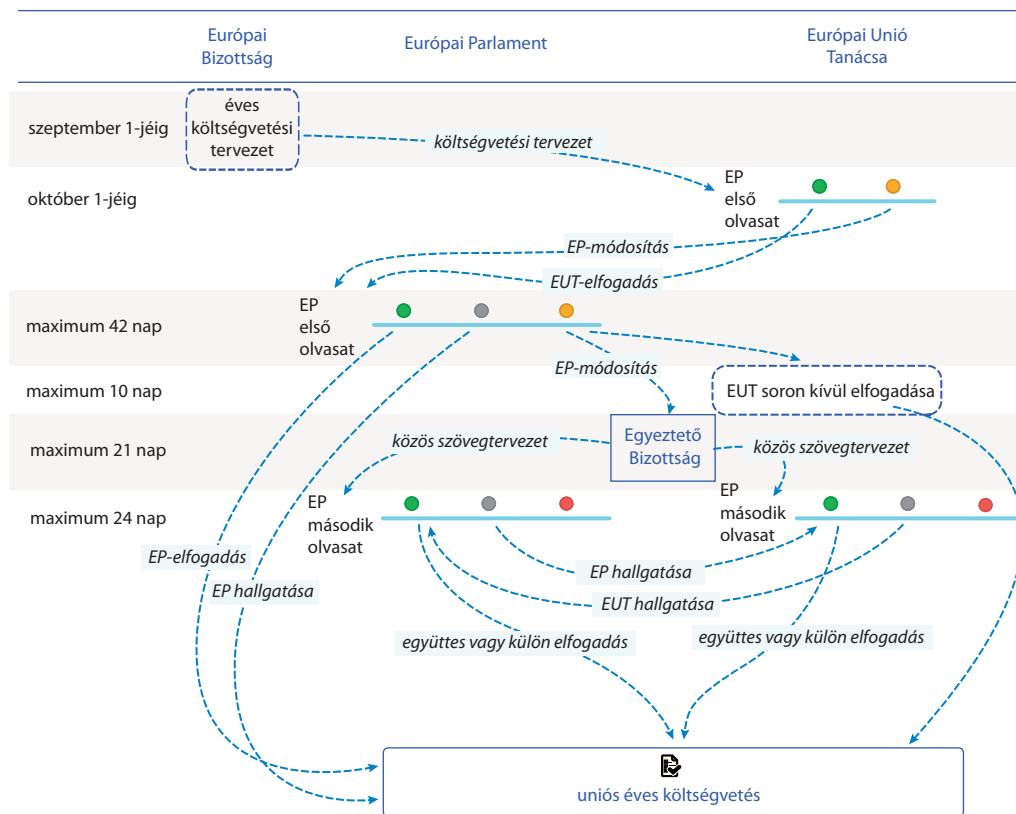


5. ábra: Tanácsi egyetértési eljárás

Forrás: a szerzők szerkesztése

A harmadik rendkívüli eljárás az éves uniós költségvetés kidolgozását biztosítja. Jellemét tekintve az együttdöntésre hasonlít a legjobban – a két társjogalkotó kiegyenlített viszonyával, sőt az EP valós egyenlőségével –, azonban jelentősen rövidebb annál, valamint a sorrend is különbözik. Ennek oka, hogy az EU az éves költségvetés elve szerint működik, azonban a rendes jogalkotási eljárás rendszerint hosszabb időt vesz igénybe, mint egy év. Ezen eljárás esetén a Bizottság szeptember 1-jéig benyújtja a költségvetés-tervezetet a Tanács és a Parlament részére. Ennél az eljárásnál azonban az első lépést az EUT teszi meg, amely október 1-jéig elkészíti álláspontját, vagyis a költségvetés elemeit elfogadja, módosítja, és ezt megküldi az EP-nek. A Parlamentnek 42 napja van rá, hogy döntsön a tanácsi állásponttól. Amennyiben elfogadja azt, vagy nem reagál, akkor a következő évi költségvetés megszületett. Amennyiben módosításokat fűz a tervezethez, akkor – az együttdöntéstől eltérően – rögtön az Egyeztető Bizottság elé kerül az ügy. Ez alól egyetlen kivétel van, ha a Tanács 10 napon belül elfogadja az összes parlamenti módosítást, ekkor ugyanis bizottság nélkül megszületik a költségvetés. A Bizottság egészen az Egyeztető Bizottság összehívásáig módosíthatja a tervezetet. Az Egyeztető Bizottság három hét alatt közös szövegtervezetet alakít ki, amelyet mind az EUT, mind az EP 14 napon belül el kell hogy fogadjon. Amennyiben mindkettő elfogadja, vagy az egyik elfogadja, a másik hallgat, akkor a költségvetés

létrejött. Minden más esetben a Bizottságnak új tervezetet kell kialakítania.⁴¹ Látható, hogy itt a társjogalkotók mellérendeltek, és a fő eltérés a rendes eljáráshoz képest a második olvasat hiánya, valamint a fő döntés első rend.



6. ábra: Költségvetési eljárás
 Forrás: a szerzők szerkesztése

A közpolitikai ciklus azonban itt még nem ér véget. A meghozott döntés ekkor megvalósításra vár, hogy a valódi közpolitikai hatásait kiválthassa, és eredményekre vezessen, ami által kezeli a felmerült társadalmi problémát. Az uniós politikák implementációja, ahogy részben a közpolitikai ciklus előzőleg bemutatott szakaszai is, eltérnek a tagállami szinten megszokottól. Ennek oka ugyancsak az EU *sui generis* jellege. Ugyan az EU tekinthető politikai rendszernek,⁴² de nem

⁴¹ Itt egyetlen különleges eset elképzelhető, amennyiben az EUT nem, de az EP elfogadja a költségvetést, az EP abszolút többséggel és a leadott szavazatok 3/5-ével, a tanácsi elutasítástól számított két héten belül megerősítheti a büdztét. Ekkor a Tanács által korábban már elfogadott tételek a vitás kérdések egyeztető bizottsági formájával kiegészítve elfogadott költségvetéssé válnak.

⁴² Hix–Hoyland (2011): i. m. 433–434.

egy szövetségi állam, így nem rendelkezik az állampolgári szintig leérő közigazgatási struktúrával.⁴³ Ennek megfelelően az uniós közpolitikai eszközöket egy vegyes aktori kör valósítja meg. Az Unión belül elkülöníthetünk egy felső és egy alsó végrehajtást (*high és low executive*). Az első a Bizottságot, annak főigazgatóságait, ügynökségeit jelenti, míg az utóbbi a tagállami szinten jelen lévő közigazgatási struktúrákat, a minisztériumoktól a hatóságokon át az állampolgárokkal kapcsolatot tartó intézményekig. A közpolitikák megvalósítása a finanszírozáson és az általános ellenőrzésen túl az utóbbira marad. Vagyis majd minden uniós közpolitikai lépést a nemzeti szervek hajtják végre. Így a ciklus ezen szakaszának főszereplői a tagállami közigazgatási struktúrák, amelyeket a végrehajtás felső része, a Bizottság támogat és ellenőriz. A szakpolitikák ilyen jellegű megvalósításának több következménye is van. Az egyik legfontosabb, hogy az európai állampolgárok személyes percepciójából teljesen hiányzik az EU. Ugyan uniós témák egyre többször előkerülnek a tagállami közbeszédben, ezeket azonban a helyi aktorok formálják. Emellett pedig, függetlenül attól, hogy az életüket érintő társadalmi problémát nemzeti vagy európai közpolitikai megoldások igyekeznek-e kezelni, a polgárok csak a hazai szervekkel állnak kapcsolatban, hiszen a tagállami struktúrák felelnek az európai közpolitikák megvalósításért, és így a felelősség is egészében idekerül.

A közpolitika megvalósítását a kiváltott eredmények vizsgálata és értékelése, vagyis a *monitoring* követi. Ebben a lépésben derülhet ki, hogy a választott szakpolitikai megoldások megfelelő választ adtak-e a társadalmi problémára, megoldották-e, kezelték-e azt. Míg a szakpolitikai döntések implementációját túlnyomórészt a tagállami aktorok dominálják, addig az értékelés esetén ismét többszintű részvételt láthatunk. Minden közpolitikai megoldást végső soron azok értékelnek, akikre hat, vagyis az állampolgárok. Ezt a részvételt különböző formákban tehetik, a döntéshozók felkeresésétől a tiltakozásokon keresztül egészen az erőszakos tüntetésekkig. A leggyakoribb értékelési módszer azonban a különböző választásokon való részvétellel történik, amikor a helyi vagy országos vezetés szakpolitikai teljesítményéről mondanak értékvételeket. Az európai teljesítmény megítélésénél azonban ezek a csatornák kevésbé elérhetőek. A demokratikus deficit vagy demokratikussági hiány miatt az állampolgárok egyrészt nem rendelkeznek megfelelő eszközökkel a szakpolitikai döntéshozók feletti ellenőrzés gyakorlásához, másrészt a fentebb említett percepciók aszimmetria miatt nem is feltétlenül tudják, mely kérdésekben van európai közpolitikai megoldással dolguk.⁴⁴ A monitoringban azonban részt vesznek azok a természetes személyek, akiket ugyancsak érint az adott szakpolitika, és az európai szinten igen fejlett folyamatos társadalmi egyeztetésen keresztül jelezhetik elégedetlenségüket vagy további javaslataikat. Európai szinten az értékelésben a Bizottság – mint a szerződés és így az európai jog érvényesülésének őre is – fontos szerepet játszik. Abban az esetben, ha egy tagállam a szakpolitikai megoldást nem vagy nem megfelelően valósítja meg, akkor a Bizottság által kezdeményezett kötelezettség-szegési eljárásokon keresztül képes lehet arra, hogy a hibát javítsa. Ugyanígy az Európai Bíróság és az európai jogot alkalmazó tagállami bíróságok is tekinthetők a *monitoring* szakasz szereplőjének. Végül azonban a Bizottság lesz az, aki levonja a különböző értékelésekből összeálló konklúziókat, és eldönti, hogy a társadalmi probléma megszűnt-e, vagy további kezelést igényel.

⁴³ Létezik ugyan az Európai Közigazgatási Tér, ez azonban sokkal inkább a tagállami közigazgatási rendszerek közötti strukturált együttműködés, mintsem európai közigazgatás. Lásd részletesebben Szegedi László: *Az európai közigazgatás fejlődése és szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 2018.

⁴⁴ Varga András: *A demokrácia új kérdései az Európai Unióban a gazdasági válság után*. PhD-értekezés. Budapest, ELTE ÁJK Politikatudományi Doktori Iskola, 2018. 16–89.

Látható, hogy az európai közpolitikai ciklus szakaszai megegyeznek a tagállami szinten ismert klasszikus szakaszokkal. Azonban majd minden fázis, a döntéshozatali folyamat jóval szélesebb aktori körrel működik, és a vertikális hatalommegosztás különböző szintjei egyaránt aktívan részt vesznek a szakpolitika-alkotásban. Így az európai közpolitikák, csakúgy, mint az EU egésze, egy különleges jellegű területnek tekinthető.

Mit várhatunk ezektől a szakpolitikáktól? Elsősorban azt, hogy tárgyukat tekintve kevésbé lesznek univerzálisak, mint amit a nemzeti politikai rendszereknél megszokhattunk. A Lisszaboni Szerződés által kidolgozott, fentebb már hivatkozott hatásköri megosztás rendszere egyértelműen megjelöli azokat a területeket, ahol az EU tevékenykedhet. Emellett a szubszidiaritás és az arányosság elvei a szakpolitika-alkotás további korlátjaivá válhatnak. Ugyanakkor ahhoz, hogy valami európai szinten társadalmi problémaként értelmeződjön, jóval nagyobb volumenűnek kell lennie annál, mint ami csak tagállami szinten jelenik meg. Ennek megfelelően az európai közpolitikai megoldások csak a társadalmi problémák szűkebb körét érinthetik.

Ugyancsak fontos eltérésnek tekinthető e politikák jellege. Mivel az EU tagállamai szuverenitásuknak csak egy részét gyakorolják közösen a szupranacionális intézményekkel, azokon a területeken, ahol ez nem valósul meg, az EU nem járhat el. Ezek – általában a szuverenitáshoz közel álló területek, melyek komoly állampolgári ellenőrzésre tarthatnak számot, úgymint a gazdaságpolitika, foglalkoztatáspolitiká vagy a külpolitika. Mivel ezen ellenőrzési csatornák az EU-ban – még ha a tagállami akarat miatt is, de – hiányoznak, így az Uniónak lehetősége se lenne demokratikus és elszámoltatható döntéseket hozni. Bár e területeken komoly elmozdulások történtek az utóbbi időben, azonban itt továbbra is inkább kormányközi együttműködések vagy legalábbis a döntéshozatali kormányközi elemek dominanciáját látjuk. Azok a területek, ahol az Unió úgy működhet, mint egy szabályozó állam,⁴⁵ főként a közösségi módszert alkalmazva, azok az úgynevezett szabályozó jellegű szakpolitikák, míg az elosztó és újraelosztó területeken már általában erőteljesebb a hatásköre.

Szakpolitikák és közpolitika-alkotási módok tipológiája

Az eddigiek alapján megállapítható, hogy a közösségi módszer vagy a szabályozó mód már az EU fő döntéshozatali módszerének tekinthető. Emellett azonban ebben a hibrid politikai rendszerben sokkal többféle különleges döntési út létezik, mint egy állam esetében. Szakpolitikáról szakpolitikára változik, hogy a szerződések az adott területet milyen közpolitika-alkotási mód alá sorolják. Sok esetben a hatásköri megosztás ismerete sem ad tökéletes fogódzót ennek ellenőrzés nélküli eldöntéséhez, bár minél szélesebbek az EU jogosítványai, annál valószínűbb, hogy a döntéshozatal a fő szabályt követi. Ennek megfelelően a speciális – a tagállami szuverenitást közvetlenül érintő – területek szinte mind valamilyen eltérő döntéshozatali utat követnek. Ebben az alfejezetben röviden áttekintjük a szakpolitikák tipológiáit, valamint a közpolitika-alkotás módszereit.⁴⁶

A szakpolitikákat sok esetben témájuk alapján csoportosítják; így az általuk érintett terület mentén beszélhetünk oktatás-, kül-, gazdaság- vagy védelempolitikáról például. Ez a fajta

⁴⁵ Giandomenico Majone: The Rise of Regulatory State in Europe. *West European Politics*, 17. (1994), 3. 77–101.

⁴⁶ A közpolitika-alkotási módszereinek tipológiájánál Wallace és Reh megközelítését ismertetjük, mert véleményünk szerint ez az egyik legérzékenyebb.

elválasztás azonban a hétköznapi kommunikáción túl nem tekinthető megalapozottnak, mivel egyrészt túl széles körű tipológiát eredményezne, valamint strukturális szempontból – bármilyen meglepően is hangzik – az oktatáspolitikát nem feltétlenül különböztetik a védelempolitikától.⁴⁷ Sokkal gyakoribb a szakpolitikákat témájuk jellege alapján csoportosítani; így beszélhetünk 1. redisztributív, vagyis *újraelosztó*, 2. disztributív, vagyis *elosztó* és 3. regulatív, vagyis *szabályozó* politikákról.⁴⁸ Az uniós szakpolitikák esetében azonban ez a tipológia is tovább árnyalható. Ennek a fő oka az, hogy az úgynevezett *sui generis* politikai rendszer közpolitikai palettája is eltér, és maga a közpolitikai ciklus is különbözik a tagállamokban ismert formáktól. Az Európa-tanulmányok hazai szakirodalmában nagyrészt egyetért abban, hogy a Hix és Hoyland által felvázolt ötös tipológia megfelelő kapaszkodót biztosít az európai uniós szektorális működés megértéséhez.⁴⁹ E rendszer szerint az Európai Unióban megkülönböztethetünk 1. *szabályozó*, 2. *kiadási*, 3. *makrogazdasági*, valamint 4. *belső* és 5. *külső* politikákat.

A *szabályozó* politikák esetében a négy szabadság szabad áramlását biztosító közpolitikai megoldásokról, vagyis az áru, a tőke, a személyek és a szolgáltatások mozgásának szabályozásáról, a tagállami jogharmonizációról és a versenyszabályokról beszélhetünk.⁵⁰ Ezek kizárólagos uniós hatáskörbe tartoznak, vagyis csak európai szinten születhetnek róluk döntések, szinte minden esetben a rendes jogalkotási eljárást jelentő együttdöntés alkalmazásával. Ezek a Hajnal–Gajduscek-féle értelemben is regulatív politikának tekinthetők. Sajátosságuk, hogy eredményeiknek nincs a kvantitatív Pareto-hatékonyságot.⁵¹

Ezzel szemben a *kiadási* politikák az uniós költségvetési források elosztását biztosítják, legyen szó akár a közös agrárpolitikáról, a kohéziós politikákról, a kutatás-fejlesztési szektorról vagy a járványkezelés kapcsán létrehozott Új Generációs EU programokról.⁵² Ezek disztributív politikáknak tekinthetők. Itt már nem a Pareto-hatékonyság⁵³ elérése és az esetleges externáliák⁵⁴ kizárása a cél, hanem az európai uniós polgárok mindennapi életét érintő, úgynevezett *bread and butter*⁵⁵ kérdésekről való döntések során bizonyos elvek és célok mentén győztesek és vesztesek alakulnak ki.

A *makrogazdasági* politikák egyrészt – az eurózóna esetében kizárólagos európai hatáskörbe tartozó – monetáris uniós szabályait jelentik. Emellett a GMU gazdasági pillére miatt kiterjednek a különleges hatáskörbe tartozó tagállami fiskális és foglalkoztatáspolitikákra is.⁵⁶ Ezek szervezettsége, illetve európai ellenőrzése pedig folyamatosan növekedett a 2008–2014 közötti euróválság kezdete óta. Az európai szemeszter, a Stabilitási és Növekedési Paktum felülvizsgálata

⁴⁷ Gajduscek–Hajnal (2010): i. m. 61–63.

⁴⁸ Gajduscek–Hajnal (2010): i. m. 61–63.

⁴⁹ Lásd részletesebben Simon (2013): i. m.; Arató–Koller (2015): i. m.; Arató–Koller (2019): i. m.

⁵⁰ Hix–Hoyland (2011): i. m. 3.

⁵¹ Giandomenico Majone: Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards. *European Law Journal*, 4. (1998), 1. 5–28.

⁵² Hix–Hoyland (2011): i. m. 3.

⁵³ Pareto-hatékonyságnak azt nevezzük, amikor kialakul az egyensúlyi helyzet, és a vonatkozó szakpolitika optimális eredményeket produkál. A szabályozó politikák erre törekednek az olyan területeken, ahol a piac önszabályozási képessége erre önmagában nem képes.

⁵⁴ Externáliáknak vagy piaci kudarcoknak azokat a helyzeteket nevezzük, amikor egy adott rendszer optimális működése a piac önálló működésén keresztül nem elérhető, valamilyen külső hatás miatt. Ezekben az esetekben a „láthatatlan kez” valami visszafogja.

⁵⁵ Andrew Moravcsik: Europe Works Well Without the Grand Illusions. *Financial Times*, 2005. június 14.

⁵⁶ Hix–Hoyland (2011): i. m. 3.

lata, a Fiskális Paktum, az Euró Plusz Egyezmény, valamint a hatos és kettes csomag mindegyike ezen politikák közt növelte. Ezek mind regulatív, mind redistributív politikákat tartalmaznak, mivel azonban mind a GMU köré szerveződnek, érdemes őket együtt kezelni.

A *belső* politikák a bevándorlási és menekültpolitikát, az uniós állampolgárságot, valamint az európai állampolgárok jogait – politikai, szociális vagy gazdasági területen – ölelik fel. Itt a klasszikus tipológia szerint főként szabályozó jellegű szakpolitikákról beszélhetünk. Hatáskörük tekintetében itt a kizárólagos, a megosztott és a támogató kategóriákat is tetten érhetjük. Az európai állampolgársághoz szorosan kötődik a személyek szabad áramlása, amelynek szabályai kizárólagos uniós hatáskörbe tartoznak, míg a bevándorlás és menekültpolitika a megosztott hatásköröket gazdagítja, a szociális kérdések területén pedig az EU főként támogató aktorként jár el.

A *külső* politikák az EU harmadik országokkal kapcsolatos fellépését szolgáló területeket jelentik. Idetartozik a közös kül- és biztonságpolitika, valamint a biztonság- és védelempolitika, a nemzetközi kereskedelempolitika és a fejlesztéspolitika.⁵⁷ Ezeket a területeket főként regulatív, illetve redistributív politikák alkotják. A hatásköri rendszer tekintetében itt is sokféle esetet láthatunk; míg a közös kereskedelempolitika tipikusan kizárólagos hatáskörbe tartozik, addig a közös kül- és biztonságpolitika az EU egyik versített speciális szakpolitikája.

A különböző uniós szakpolitikák különböző közpolitika-alkotási eljárásokat követnek. Hix három, míg Wallace és Reh öt különböző közpolitika-alkotási módszert különböztet meg. Hix, illetve a hazai szakirodalomban Simon Zoltán 1. a közösségi módszert (*community method*), 2. a kormányközi (*intergovernmental*) és 3. a szakpolitikai koordináció (*policy coordination*) módszereit említi.⁵⁸ Ezzel szemben Wallace és Reh 1. klasszikus közösségi módszerről (*classic community method*), 2. szabályozó módszerről (*regulatory mode*), 3. elosztási módszerről (*distributive mode*), 4. szakpolitikai koordinációról (*policy coordination*), valamint 5. intenzív transzgovernmentalizmusról (*intensive transgovernmentalism*) beszélnek.⁵⁹

A klasszikus közösségi módszer, a Wallace-féle megközelítés szerint, az EU korai szakaszára volt jellemző, amikor is az Európai Bizottság dominálta a közpolitika-alkotás folyamatát a tervezéstől a kialakításon keresztül a végrehajtásig. Emellett a Bizottság képviselte ennek megjelenését a külvilág felé is. Ezzel párhuzamosan a Miniszterek Tanácsa (ma már az EU Tanácsa) erős döntéshozatali szereppel rendelkezett, komoly alkupozíciót töltve be. Az integráció ezen időszakában ennek az intézménynek voltak a legkiterjedtebb jogosítványai a jogalkotást illetően. A klasszikus közösségi módszer további sajátossága, hogy a különböző nyomásgyakorló csoportok és egyéb részt vevő aktorok vagy *stakeholder*ek széles körű integrációjára törekedett. Ezzel párhuzamosan az európai és nemzeti képviselői szervek (Európai Parlament, tagállami törvényhozások) szinte csak marginális szerephez jutottak. Az uniós döntéshozatalban és főként annak alkalmazásában az Európai Bíróság kapott még fontos szerepet.⁶⁰ Ma ez a fajta módszer már nem tekinthető dominánsnak. Egyrészt a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta az EP már a legtöbb kérdésben legalább hozzájárulóként, de gyakran társjogalkotóként jelen van. Ez a fajta szakpolitika-alkotás ma talán csak a monetáris politikára jellemző, ahol viszont az Európai Központi Bank őrli be a központi szerepet a Bizottság helyett.⁶¹

⁵⁷ Hix–Hoyland (2011): i. m. 3.

⁵⁸ Hix–Hoyland (2011): i. m. 3.; Simon (2013): i. m. 24.

⁵⁹ Wallace–Reh (2010): i. m. 97–99.

⁶⁰ Wallace–Reh (2010): i. m. 99–102.

⁶¹ Wallace–Reh (2010): i. m. 99–102.

Az EU fő közpolitika-alkotási módszere ma kétségkívül a *regulatív módszer*. Az előző alfejezetben leírt döntéshozatal gyakorlatilag ennek feleltethető meg. A döntéshozatalt itt is a Bizottság központi szerepe határozza meg az előkészítéstől az ágazati szereplőkkel való egyeztetésen és az érdekcsoportok integrálásán keresztül egészen a jogi eljárások feletti bábáskodásig. Emellett a Tanács a tagállamokat képviselve a szabályozási minimumok meghatározásában játszik kulcsszerepet, míg az EP a Lisszaboni Szerződés óta társjogalkotóként tevékenykedik. A közpolitikák megvalósítása azonban a tagállami kormányok és közigazgatások kezében van, így a Tanács tagjainak itt is komolyabb szerepük lehet, de kiemelendő a nemzeti bíróságok megnövekedett kontrollszerepe is, amelynek fő eszköze az előzetes döntéshozatali eljárás.⁶² Ez a regulatív módszer a belső piac szabályozásánál, a versenypolitikánál a legjellemzőbb, amelyek még ma is az Unió kulcsterületei. Emellett megjelenik a közös agrárpolitika reformjainál és a legtöbb európai szakpolitikai esetében is.

Az *elosztási módszert* ugyancsak a Bizottság központi szerepe jellemzi. Az Unió különböző pénzügyi transzferekkel járó közpolitikáit az EB a tagállami irányító hatóságokkal együttműködve vezeti, a programok által kitűzött szakpolitikai célok elérése érdekében. Itt azonban a kormányközi szereplőknek kiemelten fontos szerep jut. Az EU Tanácsa, illetve a többéves pénzügyi keret és az éves költségvetések főbb kérdései megállapításánál az Európai Tanács a tárgyalások fő helyszíne.⁶³ Jó példa erre a Covid-19-járvány kezelésére kialakított Új Generációs EU-program vagy a 2021–2027 közötti ciklust övező, kifejezetten éles tárgyalássorozat, amely a 2020-as év egyik fő uniós kérdése volt, és amelyre a megoldást az említett két kormányközi intézményben – mindenképp az EiT-ben – alkották meg. Ezen a területen az EP jogosítványai változók. Míg az éves költségvetések terén gyakorlatilag társjogalkotóként van jelen, addig a többéves pénzügyi keret esetén csak a hozzájárulási eljárás keretein belül tud hatni a döntéshozatalra. A külső, nyomásgyakorló csoportok itt főként lobbizással próbálnak célt érni, míg a szubnacionális szintek útja a Régiók Bizottságán keresztül vezet. A költségvetés mellett ilyen jellegű döntéshozatal jellemzi a gazdasági kormányzás euró-zóna-válság óta kialakult struktúráit is. Az európai szemeszter és a különböző prudenciális szabályok érvényesítése a Bizottság kezében fut össze, de ezzel párhuzamosan nagyon komoly kormányközi felügyelet alatt áll.⁶⁴ Ez a viszonylag széles körű gazdaságpolitikai ellenőrzés egy sor további kérdést felvet, amelyre azonban itt részletesebben nincs lehetőség kitérni.⁶⁵

A *szakpolitikai koordináció* az EU döntéshozatali módszereinek egy viszonylag régi, de innovatív példája. Azon területeken, ahol a tagállami szuverenitás okán vagy a túlzottan eltérő nemzeti szokások miatt a hatásköröket nehézkesen vagy egyáltalán nem lehetett szupranacionális szintre utalni, ott a korábban már említett *soft law* megoldások alakultak ki. A jóval kevésbé formalizált, sokkal szélesebb körű részvétellel zajló döntéshozatal sok esetben hatékonyabb eredményekre jut, mint a klasszikus uniós normaalkotás. Itt megemlíthetjük a gazdasági koordinációt, a Stabilitási és Növekedési Paktumot, a Lisszaboni és az EU2020 Stratégiákat, de bármely más *governance* struktúrát (bizottságok, független ügynökségek, OMC) alkalmazó együttműködést is. Ezek közös jellemzője, hogy jóval flexibilisebben ugyanolyan kötelező erejű döntéseket és közpolitikai megoldásokat tudnak létrehozni, mint egy klasszikus uniós jogszabály.

⁶² Wallace–Reh (2010): i. m. 102–105.

⁶³ Wallace–Reh (2010): i. m. 105–107.

⁶⁴ Wallace–Reh (2010): i. m. 105–107.

⁶⁵ A kérdésről részletesebben lásd Varga (2018): i. m.

Wallace és Reh egyik legfontosabb újítása az úgynevezett *intenzív transzgovernmentalizmus* kifejezés kialakításához köthető. Ahogy az fentebb is olvasható volt már, az uniós döntéshozatal különböző eljárásai a kormányköziség vagy a nemzetekfelettség logikájának megfelelően működnek, többször mindkét megközelítésből merítve. Azonban Wallace és Reh állítása szerint az intergovernmentális jelző nem írja le megfelelően a tagállami képvisellel működő európai intézmények logikáját. Az EU-n belül ugyanis a nemzeti képviselvek nem a nemzetközi szervezetekben szokásos jellemző magatartást tanúsítják. A folyamatos és állandó együttműködés egy sokkal mélyebb kooperációt hoz létre, amely transzgovernmentalizmusként jobban megfogható.⁶⁶ Ezen döntéshozatali módszerben az Európai Tanács játssza a központi szerepet a közpolitikai célok és irányok kialakításában. Az EU Tanácsa ugyancsak jelentős aktor a szakpolitikák megvalósításában és azok koordinációjában. A korábbiakkal ellentétben itt a Bizottság csak korlátozott szerepkörrel rendelkezik, míg az EP és a Bíróság teljesen kívül esik a struktúrán. Ugyanígy a tagállami képviselvi csatornák sem hatnak a döntésekre.⁶⁷ Ennek fő oka, hogy így a szuverenitást közvetlenül érintő szakpolitikákat dolgoznak ki, mint a közös kül- és biztonságpolitika, de időszerű lehetnek a gazdasági válság központi megoldásai, mint az Euró Plusz Paktum vagy a Pénzügyi Paktum.

Következtetések

Az Európai Unió szakpolitikai ciklusai sok szereplőt magában foglaló, egyedi jellemzőkkel bíró politikai rendszerben valósulnak meg. Találunk hasonlóságot a tagállami szinten megvalósított közpolitika-alkotási folyamatokkal, de ahogy azt részletesen kifejtettük az Unió esetében, a részt vevő aktorok köre számosabb, a közpolitika-alkotási mód pedig bonyolultabb kormányzási rendszerben valósul meg. A Lisszaboni Szerződés hatáskör-katalógusa támpontot ad annak meghatározására, hogy mit várhatunk el az EU-tól egy-egy területen. A különböző tipológiáknak megfelelően az EU-nak a szabályozó, az elosztó, az újraelosztó, a koordinatív és a kormányzási struktúrákon átívelő szerepköre is azonosítható. Az úgynevezett *sui generis* politikai rendszerrel rendhagyó szakpolitikák és közpolitika-alkotási folyamat jár, ami szükségessé teszi az európai uniós működés és a döntéshozatal folyamatos és állandóan megújuló vizsgálatát, illetve elemzését. Végezetül, annak eldöntése, hogy melyik közpolitika-alkotási módot alkalmazzák, sok tényezőtől függ. Függ attól, hogy milyen szektorban van szükség cselekvésre, az adott terület milyen hatáskörbe tartozik, és milyen gyorsan milyen hatékonyságú eredményeket kell elérni. De a szakpolitikai kimenetelt befolyásolják még az intézményes körülmények és a hatalmi politika játszmái is. Következésképpen a *policy*, *polity* és *polity* dimenziók együttes hatása érvényesül. A továbbiakban érdemes lesz közelről is rátekinteni az egyes szakpolitikákra annak érdekében, hogy az eltérő közpolitika-alkotási módokat részleteiben is lássuk.

⁶⁶ Wallace–Reh (2010): i. m. 109.

⁶⁷ Wallace–Reh (2010): i. m. 109–111.

Felhasznált irodalom

- Arató Krisztina – Koller Boglárka: *Európa utazása. Integrációtörténet*. Budapest, Gondolat, 2015.
- Arató Krisztina – Koller Boglárka: A sui generis politikai rendszer. In Arató Krisztina – Koller Boglárka (szerk.): *Az Európai Unió politikai rendszere*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 35–49.
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A12016ME%2FTXT>
- Az Európai Unió szakpolitikai területei (2021. február 11.). Online: https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic_en
- Börzel, Tanja: European Governance: Negotiation and Competition in the Shadow of Hierarchy. *Journal of Common Market Studies*, 48. (2010), 2. 191–219. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2009.02049.x>
- De Wilde, Pieter – Anna Leupold – Henning Schmidtke: *The Differentiated Politicization of European Governance. West European Politics Series*. London, Routledge, 2018. Online: <https://doi.org/10.4324/9781315526898>
- European Commission: *European Governance – White Paper*. COM(2001)428 final (2001. július 25.).
- Fóris György: Lobbizás az Európai Unióban. In Arató Krisztina – Koller Boglárka (szerk.): *Az Európai Unió politikai rendszere*. Budapest, Dialóg Campus, 2019.
- Gajdusчек György – Hajnal György: *Közpolitika. A gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata*. Budapest, HVG-ORAC, 2010.
- Hix, Simon: The EU as a New Political System. In Daniele Caramani (szerk.): *Comparative Politics*. Oxford, Oxford University Press, 2011. 429–450.
- Hix, Simon – Bjorn Hoyland: *The Political System of the European Union*. London, Palgrave Macmillan, 2011.
- Hooghe, Liesbet – Gary Marks: *Multi-level Governance and European Integration*. Oxford, Rowman and Littlefield Publishers, 2001.
- Hooghe, Liesbet – Gary Marks: A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. *British Journal of Political Science*, 39. (2008), 1. 1–23. Online: <https://doi.org/10.1017/S0007123408000409>
- Majone, Giandomenico: The Rise of Regulatory State in Europe. *West European Politics*, 17. (1994), 3. 77–101. Online: <https://doi.org/10.1080/01402389408425031>
- Majone, Giandomenico: Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards. *European Law Journal*, 4. (1998), 1. 5–28. Online: <https://doi.org/10.1111/1468-0386.00040>
- Moravcsik, Andrew: Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 40. (2002), 4. 603–624. Online: <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00390>
- Moravcsik, Andrew: Europe Works Well Without the Grand Illusions. *Financial Times*, 2005. június 14.
- Nugent, Neill: *The Government and Politics of the European Union*. London, Palgrave Macmillan, 2017. Online: <https://doi.org/10.1057/978-1-137-45410-2>
- Simon Zoltán: Az uniós döntéshozatal és jogalkotás elmélete és gyakorlata. In Simon Zoltán (szerk.): *Döntéshozatal és jogalkotás az Európai Unióban. Elmélet és gyakorlat*. Budapest, L'Harmattan, 2013. 15–188.
- Speech by Jacques Delors (Luxembourg, 1985. szeptember 9.). *Bulletin of the European Communities*, (1985), 9. Luxembourg.
- Szegedi László: *Az európai közigazgatás fejlődése és szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.
- Szegedi László: Soft law és speciális kormányzati együttműködési formák. In Gombos Katalin – Bóka János – Szegedi László (szerk.): *Az Európai Unió intézményrendszere*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 185–192.

- Taggart, Paul – Aleks Szczerbiak: Contemporary Euroscepticism in the Party Systems of the European Union Candidate States of Central and Eastern Europe. *European Journal of Political Research*, 43. (2004), 1. 1–27. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2004.00143.x>
- Varga András: *A demokrácia új kérdései az Európai Unióban a gazdasági válság után*. PhD-értekezés. Budapest, ELTE ÁJK Politikatudományi Doktori Iskola, 2018.
- Varga András: *A politikai kultúra változásainak lehetséges irányai az EU döntéshozatalában*. Kézirat. 2021.
- Wallace, Helen – Christine Reh: An Institutional Anatomy and Five Policy Modes. In Helen Wallace (szerk.): *Policy-Making in the European Union*. Oxford, Oxford University Press, 2010. 72–112.

VÁKÁT OLDAL

AZ EURÓPAI UNIÓ KIZÁRÓLAGOS
HATÁSKÖRŰ SZAKPOLITIKÁI

VÁKÁT OLDAL

Kollárik Ferenc

Vámpolitika

Bevezetés

Az Európai Unió szakpolitikáival való ismerkedésünket a vámunió bemutatásával kezdjük. A vámunió (vámpolitika) a Lisszaboni Szerződés által létrehozott hatásköri architektúrában az úgynevezett kizárólagos hatáskörű politikaterületek közé tartozik. A szakpolitika jellegzetességét mutatja, hogy rendkívül szoros kapcsolatban áll mind a közös kereskedelempolitikával, mind pedig az egységes (belső) piaci politikával. Talán minden túlzás nélkül állítható, hogy e három terület együttesen az európai integrációs együttműködés gerincét képezi. A vámunió létrehozása – kiegészülve a közös piac célkitűzésével – volt az első jelentős lépcső az európai gazdasági integráció történetében, amely lefektette a napjainkra már gazdasági és monetáris unióvá mélyült kooperáció alapját.¹ Ennek oka elsősorban abban keresendő, hogy a második világháborút követő években a nyugat-európai országok gazdasági és kereskedelmi oldalról kezdtek hozzá az integrációs építkezéshez. A politikai és biztonságpolitikai jellegű együttműködések kialakítására tett első kísérletek (Európai Politikai Közösség és Európai Védelmi Közösség) kudarcba fulladása után ugyanis az alapító tagok úgy határoztak, hogy a szuverenitás szempontjából kevésbé érzékeny területeken fogják szorosabbra fűzni a kapcsolatokat. Mindezen megfontolások eredményeként az Európai Gazdasági Közösséget (EGK) létrehozó Római Szerződés előírányozta – többek között – a vámunió tizenkét év alatt történő megvalósítását. E fejezet célja, hogy bemutassa az Európai Unió (korábban: Európai Közösség) vámügyi együttműködésének kialakulását és működését, valamint a politikaterület fejlődését. Mielőtt azonban rátérnénk a vámpolitika bemutatására, röviden összefoglaljuk a kereskedelempolitikával, illetve ennek részeként a vámokkal kapcsolatos legfontosabb tudnivalókat és összefüggéseket, továbbá a vámuniókra vonatkozó egismertebb özgazdasági elméleteket.

A kereskedelempolitika és a vám elméleti áttekintése

A klasszikus/neoklasszikus közgazdasági iskola egyik alapvető premisszája a mindenfajta korlátozástól mentes kereskedelem (szabadkereskedelem) megléte. Ennek jelentősége abban ragadható meg, hogy szabadkereskedelem esetén az n országok kölcsönösen ki tudják aknázni a meglévő komparatív előnyeiket, ami végső soron minden állam számára magasabb jólétet (*win-win* szituációt) eredményez. Ezen túlmenően lehetővé válik a méretgazdaságossági előnyök kihasz-

¹ Történeti szempontból természetesen az Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK vagy Montánunió) számít az összeurópai együttműködés legelső állomásának. Az ESZAK Szerződést azonban az alapító tagok határozott időre (50 évre) kötötték, így a dokumentum 2002. július 23-án hatályát veszítette, a szervezet pedig megszűnt. Ez a tény azonban – megítélésünk szerint – a legcsekélyebb mértékben sem csökkenti az ESZAK érdemeit, hiszen annak létrehozása és működése az európai (nemzet)államok megbékélésének, mindenképp pedig a német–francia kapcsolatok rendezésének meghatározó szimbólumává vált.

nálása is, a fokozódó verseny pedig az alacsonyabb árakon, növekvő termékválasztékon, javuló minőségen és az innovációkon keresztül járul hozzá a gazdasági növekedéshez és fejlődéshez. Ebben az esetben tehát nem jelentkeznek olyan (mesterségesen támasztott) akadályok, amelyek gátolnák a tiszta kereskedelmet, és pótlólagos költséget generálnának az országok (közvetve vagy közvetlenül pedig az állampolgárok) számára.

A kereskedelempolitika politikai gazdaságtanából, valamint a nemzetközi gazdasági kapcsolatok gyakorlataiból is jól ismert tény ugyanakkor, hogy az országok bizonyos célok elérése érdekében időről időre különféle kereskedelempolitikai eszközökhöz (protekcionista gazdaságpolitikához) nyúlnak. Kereskedelempolitikán általánosságban az importot korlátozó és/vagy az exportot támogató direkt és indirekt eszközök és szabályozások összességét, illetve ezek alkalmazását értjük.² A szabadkereskedelemben történő beavatkozást több tényező is indokolhatja, illetve motiválhatja. Általában a fő ok a hazai piac védelme egy vagy több ágazat (iparág) támogatásán keresztül. Itt egyszerűen arról van szó, hogy az állam valamilyen módon korlátozni kívánja a nemzetközi (kereskedelmi) versenyt annak érdekében, hogy a hazai gazdaságot (gazdasági szereplőket) közvetlen vagy közvetett előny(ök)höz juttassa. A protekcionista eszközök alkalmazásának szükségességét a kormányok magyarázhatják például azzal, hogy valamely kialakulóban lévő iparágnak átmeneti védelemre van szüksége ahhoz, hogy a későbbiekben képes legyen megállni a helyét a nemzetközi versenyben.³ Más esetekben előfordulhat, hogy a munkanélküliség gyors és radikális mértékű felfutását megelőzendő tartanak életben olyan – már gazdaságosan nem működtethető – iparágakat, tevékenységeket, illetve vállalatokat, amelyek tiszta versenyfeltételek között nem lennének képesek talpon maradni. Végül arról sem szabad megfeledkezni, hogy a protekcionizmus (szinte) sohasem egyoldalú folyamat, hiszen a diszkriminatív intézkedések válaszlépéseket (retorziót) kényszerítenek ki a többi állam részéről.⁴

A kitűzött kereskedelempolitikai célok elérése érdekében alkalmazott eszköztár meglehetősen gazdag és változatos,⁵ hagyományosan azonban mindenképpen a vámok számítanak a legrégebbi kereskedelemkorlátozó instrumentumnak. A vám tulajdonképpen nem más, mint az országhatárt átlépő termékre (jellemzően az importra) kivetett adó, amely megdrágítja a kereskedelmet. Általánosságban véve a vámok három fő funkciót látnak el, ennél fogva a gazdaságra gyakorolt hatásuk is sokrétű. A vám egyfelől árképző (költségnövelő) tényező, ennek megfelelően befolyásolni tudja az adott termék termelését, fogyasztását, kereskedelmét, valamint a gazdasági szereplők jövedelmi viszonyait. Ezen túlmenően fiskális célokat is szolgál, hiszen a vámbevétel az állami költségvetés bevételeinek részét képezi (fiskális vámok). Harmadrészt a vám egy klasszikus

² Előfordulhat olyan eset is, amikor valamilyen megfontolásból az exportot kívánja korlátozni egy ország (például bizonyos műkincsek védelme érdekében), ez a típusú szabályozás azonban lényegesen ritkábban fordul elő, mint az import akadályozása vagy az export szubveniálása. Amennyiben a kereskedelempolitikát tágabban értelmezzük, és kiterjesztjük a külgazdasági folyamatokra is (külgazdaság-politika), akkor idesorolhatjuk még a beruházásösztönzési tevékenységet is.

³ Ezt a magyarázatot „kiskorú iparág” (*infant industry*) alapuló érvelésnek nevezik a nemzetközi gazdaságtanban Alexander Hamilton (1791) nyomán. Érdemes megjegyezni továbbá, hogy Friedrich List (1841) munkája alapján Európában – így hazánkban is – inkább a „növendék iparág” elnevezés terjedt el.

⁴ A protekcionizmus melletti és elleni érvekről magyarul lásd részletesebben Benczes István – Csáki György – Szentes Tamás: *Nemzetközi gazdaságtan*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2010.

⁵ Az úgynevezett nem vámjellegű korlátozások (*Non-Tariff Barriers – NTBs*) közé tartoznak például a mennyiségi korlátozások (kvóták), a vámkontingensek, az exporttámogatások, az önkéntes exportkorlátozások, az árfolyam-politika aktív alkalmazása, valamint a különféle adminisztratív jellegű akadályok.

védelmi funkciót is ellát (védővámok), ami a gyakorlatban különféle formákat ölthet (adott ágazat védelme, folyó fizetési mérleg kiigazítása, megtorlás, kereskedelemterelés).⁶

A nemzetközi gazdaságtani tankönyvekből ismert vámelemzésre vonatkozó modellek szerint a vámok nettó jóléti hatása eltérő lehet attól függően, hogy nagy vagy kis ország vezet-e be azokat. Eszerint nagy ország esetében a vámhatás egyaránt lehet pozitív, negatív és semleges, kis ország vonatkozásában azonban összességében mindig negatív hatással lehet számolni. Ennek oka pedig az, hogy egy kis ország nem képes befolyásolni a világpiacon, így nincs módja annak, hogy a vám kivetésének egyéb negatív hatásait elhanyagolja, amellyel ellensúlyozni tudná a vám kivetésének egyéb negatív hatásait.⁷ Kis országok számára tehát a vám alkalmazása minden esetben nettó költséget jelent, a belföldi ár megemelkedése révén ugyanis olyan fogyasztási és termelési veszteség keletkezik, amelyet a vámbevétel pozitív hatása sem képes kompenzálni.⁸

Az eddigiek alapján is megállapítható, hogy bár bizonyos esetekben indokolható és igazolható lehet a vámok átmeneti és nagyon körültekintően történő bevezetése, azok tartós és kiterjedt alkalmazása alapvetően korlátozza a szabadkereskedelemben rejlő (potenciális) előnyök kiaknázását. A szabadkereskedelemnek és a protekcionizmusnak egy sajátos kombinációját jelenti a vámunió.

A vámuniók elméleti hátterének áttekintése

Vámunióknak nevezzük a gazdasági együttműködésnek azt a fokát, ahol a tagországok eltörlik egymás között a különféle kereskedelempolitikai korlátozásokat (vámokat, mennyiségi korlátozásokat stb.), valamint közös külső kereskedelempolitikát (például közös külső vámtételeket) vezetnek be és alkalmaznak harmadik (külső) országokkal szemben. A vámunió tehát annyiban több a szabadkereskedelmi övezetnél, hogy itt a tagállamok már egységesítik a külső kereskedelempolitikai intézkedéseiket. Vámunió esetében ugyanakkor még nem beszélhetünk a közös piacon már megvalósuló integrációs szabadságjogokról (integrációs alapszabadságokról), vagyis az áruk, a szolgáltatások, a munkaerő, valamint a tőke szabad áramlásáról. Azáltal, hogy ez az integrációs lépcsőfok ötvözi a szabadkereskedelmet és a védelmet, lényegében egy úgynevezett második legjobb stratégiát (*second best strategy*) valósít meg. Ez azt jelenti, hogy míg a tagországok egymás között, a vámunió belül megvalósítják a szabadkereskedelmet, addig a harmadik országokkal folytatott kereskedelmi és gazdasági kapcsolataikban fenntartják a protekcionizmus egy bizonyos fokát.

A vámunió – mint integrációs fokozat – kiemelt jelentőséggel bír, így külön elméletek is foglalkoznak annak hatásaival. A vámunió-elméletek két nagy csoportját különböztetjük meg: a statikus, valamint a dinamikus elméleteket. A statikus vámunió-elmélet Jacob Viner kanadai

⁶ A védelem céljától függően a védővámoknak különböző elnevezései (típusai) léteznek a közgazdasági szakirodalomban. Káldyné Esze Magdolna: *Nemzetközi kereskedelem. A nemzetközi vállalkozások gazdaságtana*. Tatabánya, Tri-Mester, 2004. 186.

⁷ Meg kell jegyezni, hogy a gyakorlatban a nagy országok számára elérhető cserearány-nyereség is sokszor elhanyagolható mértékű.

⁸ Paul Krugman – Maurice Obstfeld: *Nemzetközi gazdaságtan*. Budapest, Panem, 2003. 222.; Az egyéb kereskedelempolitikai eszközök alkalmazásának hatáselemzéséről lásd Benczes–Csáki–Szentés (2010): i. m.

születésű közgazdász nevéhez köthető, aki 1950-ben publikálta a vámuniók létrehozásának rövid távú hatásait leíró modelljét. A statikus megközelítés szerint abban az esetben, ha országok egy csoportja vámuniós megállapodásra lép, akkor két, egymással ellentétes hatás valószínűsíthető.⁹ Az úgynevezett kereskedelem-teremtés (*trade creation*) abból fakad, hogy a vámjellegű és nem vámjellegű korlátok felszámolása növeli a kereskedelmet az övezeten belül, hiszen az országok a drágábbá váló hazai termelést egy másik tagországból származó hatékonyabb (olcsóbb) importtal helyettesítik. Ez tehát a vámunió pozitív statikus hatása, amely abból ered, hogy a vámuniós tagok közötti áruforgalom a kereskedelempolitikai korlátok megszüntetésével pótlólagos lendületet kap. A vámunió másik – negatív – hatását kereskedelemterelésnek vagy kereskedelemeltérítésnek (*trade diversion*) nevezzük. Mivel a vámok fennmaradnak a külső partnerek relációjában, a vámuniós országok mindegyikénél olcsóbb külső szállító így drágábbá válik, és versenyhátrányba kerül.¹⁰ Ennek következtében mind a tagállamok, mind pedig a harmadik országok negatív hatást szenvednek el. Előbbiek azért, mert a belső kereskedelem növekedése egy relatíve olcsóbb importot szorít ki, utóbbiak pedig azért, mert a meglévő vámfalak miatt kiszorulnak a kereskedeleméből. Az elmélet szerint a vámunió nettó jóléti hatása az említett két részhatás mérlegéből adódik, azaz a vámunió abban az esetben támogatandó, amennyiben a kereskedelemteremtő-hatás erősebb, mint a kereskedelemterelés.¹¹

A dinamikus vámunió-elméletek már feloldják a változatlan költségszintre vonatkozó előfeltevést, ami hosszabb távon eltérő hatásokat eredményez(het) attól, mint amelyek a statikus elméletből következnek. Ebben az esetben ugyanis már azzal kell számolni, hogy a kevésbé hatékony szereplők nem szorulnak ki automatikusan a kereskedeleméből, hanem a fokozódó verseny hatására idővel saját maguk is hatékonyabbá válnak.¹² A dinamikus modellek alapvetően a vámuniók gazdasági növekedésre gyakorolt hosszú távú pozitív hatásait írják le, melyek a megnövekedett piacméretből következnek számos közbülső csatornán (például méretgazdaságosság, növekvő verseny) keresztül.¹³ Az unió ráadásul a külső országok számára is előnyökkel járhat, hiszen bizonyos idő elteltével a tagországok jövedelmének emelkedése fokozhatja az importkeresletet a harmadik államok irányába is. Ez végső soron képes lehet – legalábbis részben – ellensúlyozni azt a rövid távú negatív statikus hatást, amely a kereskedelem eltérítéséből ered. A dinamikus elmélet ezt a közvetett pozitív hatást hosszú távú külső (externális) kereskedelemteremtésnek nevezi.¹⁴ Azokra az országokra nézve tehát, amelyek nem vesznek részt a vámunióban, a statikus hatások általában negatívak, míg a dinamikus hatások jellemzően pozitívak.¹⁵

⁹ Jacob Viner: *The Customs Union Issue*. New York, Oxford University Press, 2014. 54–55.

¹⁰ El-Agraa, Ali: *The Theory of Economic Integration*. In Ali El-Agraa (szerk.): *The European Union. Economics and Policies*. New York, Cambridge University Press, 2007. 109.

¹¹ Érdemes megemlíteni, hogy James Meade a vámuniók hatásainak vizsgálatánál egy komplexebb megközelítést javasolt, ami részben a Viner-féle statikus vámunió-elmélet kritikájának is tekinthető. Erről lásd részletesebben Palánkai Tibor: *Az integráció hatásai – költségek és hasznok*. In Palánkai Tibor – Kengyel Ákos – Kutasi Gábor – Benczes István – Nagy Sándor Gyula (szerk.): *A globális és regionális integráció gazdaságtana*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2011. 201.

¹² Halmai Péter: *Európai gazdasági integráció*. Budapest, Dialóg Campus, 2020. 32.

¹³ Mordechai Kreinin: *On the Dynamic Effects of a Customs Union*. *Journal of Political Economy*, 72. (1964), 2. 193.

¹⁴ Kreinin (1964): i. m. 193–194.

¹⁵ Erik Thorbecke: *European Economic Integration and the Pattern of World Trade*. *American Economic Review*, 53. (1963), 2. 148.

Jóllehet a változatlan költségszintre épülő és rövid távra tekintő statikus elméletek, valamint a hosszú távú dinamikus megközelítések némileg eltérő következtetésekre jutnak, mégsem mondanak ellent egymásnak. A különbség elsősorban abból adódik, hogy idővel kibontakozhatnak olyan hatások is, amelyek rövid távon (és konstans költségszint mellett) még nem jelentkeznek. A közgazdasági racionalitás azonban mindkét esetben azt diktálja, hogy akkor indokolható egy vámunió létrehozása és fenntartása, amennyiben az ebből eredő hasznok meghaladják a negatív hatásokat (költségeket).

Az Európai Közösség/Európai Unió vámuniójának kialakulása

Annak ellenére, hogy a vámuniók gazdasági hatásaival foglalkozó elméletek csak az 1950-es években jelentek meg, az első vámuniókat még a 19. században hozták létre. Ilyen volt például a Poroszország kezdeményezésére 1834-ben kialakított német vámszövetség (*Deutscher Zollverein*) vagy az Osztrák–Magyar Monarchián belül megvalósuló vámunió. A modern megállapodások közül pedig mindenképpen érdemes kiemelni a Belgium, Hollandia és Luxemburg által 1944-ben megkötött szerződést, amely lefektette a Benelux-vámunió alapjait (a szerződés négy évvel később, 1948-ban lépett hatályba).¹⁶ Ez a megállapodás tekinthető végső soron a mai vámunió közvetlen előzményének.

A második világháborút követő években az európai államok lényegében az önellátás (autarkia) állapotából indultak. A kereskedelmi kapcsolatok normalizálását és helyreállítását ráadásul korlátozta a jelentős dollárhiány is, ami jócskán megnehezítette az egymás közötti, valamint az Amerikai Egyesült Államokkal való kereskedelmet egyaránt. Az USA termékeitől való függés, valamint a dollár kínálatában mutatkozó szűkösség eredményeként egy olyan patthelyzet állt elő, amelyet mindenképpen kezelni kellett.¹⁷ Ezen akadályok megkerülésére az európai országok első lépésként kétoldalú (bilaterális) kereskedelmi megállapodásokat kötöttek egymással, amelyek kezdetben gyakran latilag barterügyleteket jelentettek. A kétoldalú egyezmények megkötése és működtetése, valamint a közvetlen termékcserre ugyanakkor más jellegű problémákat eredményezett, így csakhamar elkerülhetetlenné vált a többoldalú (multilaterális) kereskedelem felé történő elmozdulás. Ezt elősegítendő kezdte meg működését tizennyolc ország részvételével az Európai Fizetési Unió (*European Payments Union – EPU*) névre keresztelt (multilaterális) klíringmechanizmus. Az 1950 és 1958 között működő rendszer fő célja az volt, hogy a valuta-konvertibilitás helyreállításáig lehetővé tegye a dollár használatának mellőzését a nemzetközi kereskedelmi forgalomban.¹⁸

A nemzetközi kereskedelem és az elszámolások fokozatos helyreállításával párhuzamosan az 1950-es évek második felére kikristályosodott az is, hogy az Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK) alapító tagjai (az úgynevezett Hatok) milyen irányba kívánják továbbfejleszteni

¹⁶ Péterfalvi Tamás – Rajczy Lajos: Vámpolitika. In Kende Tamás (szerk.): Bevezetés az Európai Unió politikáiba. Budapest, Wolters Kluwer – Akadémiai Kiadó, 2019.

¹⁷ Adrien Faudot: The European Payments Union (1950–58): the Post-War Episode of Keynes' Clearing Union. *Review of Political Economy*, 32. (2020), 3. 375.

¹⁸ Az Európai Fizetési Unió ezen túlmenően jelentősen megkönnyítette a Marshall-terv keretében történő elszámolásokat is. Faudot (2020): i. m. 371.; Larry Neal: *The Economics of Europe and the European Union*. New York, Cambridge University Press, 2007. 45.

az integrációt. Ez az elhatározás az 1957. március 25-én aláírt (és 1958-ban hatályba lépett) Római Szerződésben öltött testet, melyekben a szerződő felek vállalták az Európai Gazdasági Közösség (EGK), valamint az Európai Atomenergia-közösség (Euratom) megalakítását. Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés (EGK Szerződés) megvalósítandó célként tűzte ki a vámuniót és az arra épülő közös piacot, a megvalósítás időtartamára pedig egy tizenkét éves átmeneti időszakot szabott meg. Eszerint a vámuniót és a közös piacot legkésőbb 1970-re létre kellett hozniuk a tagállamoknak, a folyamatot pedig három négyéves szakaszra osztották.¹⁹ Az EGK Szerződés 8. cikkének értelmében mindegyik szakaszban olyan intézkedéseket (intézkedéscsomagokat) irányoztak elő, amelyeket az adott időszak (a negyedik év) végére együttesen kellett végrehajtani és bevezetni.²⁰

A vámunió végül 1968. július 1-jén – másfél évvel az eredetileg megszabott határidő előtt – létrejött, és megkezdte működését. Az EGK Szerződés másik célkitűzése – a közös piac – azonban már nem tudott megvalósulni maradéktalanul, hiszen a munkaerő-áramlás terén számos jogi és gazdaságpolitikai akadály maradt fenn, a tőke szabad áramlását (a tőkeműveletek teljes szabadságát) pedig csak 1994-re sikerült elérniük a tagállamoknak. A Közösség vámuniójának beindítása ugyanakkor rendkívül fontos lépés volt az integráció (további) működésének szempontjából is, mivel ez elengedhetetlen feltétele az egyéb szakpolitikák (például közös kereskedelempolitika, közös agrárpolitika, egységes piac, monetáris unió) megfelelő működésének.

Az előző részben említettük, hogy a vámunió második legjobb megoldásként diszkriminál a nemzetközi gazdasági kapcsolatokban, ami elviekben ellentétes lenne az Általános Vámtarifá- és Kereskedelmi Egyezmény/Világkereskedelmi Szervezet (*General Agreement on Tariffs and Trade – GATT/World Trade Organization – WTO*) szabályozásával. A GATT XXIV. cikke ugyanakkor lehetővé teszi vámuniók létrehozását azzal a megkötéssel, hogy egy rövid átmeneti időszak kivételével a harmadik országok áruival szemben alkalmazott vámtételek nem lehetnek magasabbak, mint a vámunió létrehozása előtt.²¹

Az elméleti feltételezésekből kiindulva a vámunió és a közös piac kiteljesedésétől számos pozitív hatást és jelentős nyereségeket vártak az alapító országok. Először, a nagyobb piacméretből adódóan számottevő méretgazdaságossági előnyökre számítottak. Másodsor, a kereskedelem útjában álló akadályok felszámolása a verseny intenzívebbé válásának irányába mutatott, ami a termelési költségek csökkenésére és a hatékonyság javulására engedett következtetni. Harmadszor, a tagállamok úgy vélték, hogy a szabadkereskedelemnek köszönhetően lehetőség nyílik a nemzetközi munkamegosztásból fakadó előnyök kiaknázására. Negyedszer, a nagyobb piacmérettől kedvező hatást vártak a vállalatok számára is, ami egyfelől a könnyebb piaci terjeszkedésből (transznacionalizálódásból) adódott, másfelől pedig a külső versenytársakkal szembeni fokozottabb védelem bevezetéséből. Ötödször, a szabadkereskedelemre vonatkozó elméletekre építve azzal számoltak, hogy a fokozódó verseny az árak csökkenésén és a termékválaszték

¹⁹ Az EGK Szerződés lehetőséget biztosított arra is, hogy az egyes szakaszok megvalósításának időtartamát szükség esetén meg lehessen hosszabbítani, ugyanakkor a teljes átmeneti időszak semmiképp nem haladhatta meg a tizenöt évet.

²⁰ Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.

²¹ Pardavi László: Közösségi vámjog. In Simon István (szerk.): *Pénzügyi jog II.* Budapest, Osiris, 2012. 556.

növekedésén keresztül jótékony hatást gyakorol majd a fogyasztók jólétére is. Végül, úgy vélték, hogy a vámunióban részt vevő országok makrogazdasági teljesítménye javulni fog.²²

A fokozatos kereskedelmi liberalizációnak már a vámunió létrejötte előtt is láthatók voltak a pozitív hatásai. A Római Szerződés hatálybalépésétől az 1973-as válságig terjedő időszak alapvetően az integráció (egyik) legsikeresebb periódusa volt. A tagországok közötti kereskedelem (az úgynevezett intrakereskedelem) rendkívüli mértékben – évente átlagban mintegy 12 százalékkal – növekedett. Ez a bővülés ráadásul meghaladta a teljes külkereskedelmi forgalom növekedését, amelynek évi átlagos értéke 8 százalék körül mozgott. Mindezek következtében 1973-ra az intrakereskedelem aránya a tagállamok teljes kereskedelmén belül elérte az 50 százalékot. A kereskedelmi liberalizáció ráadásul igen kedvező konjunkturális helyzetben ment végbe, ami erőteljes lökést adott az integrációs folyamatnak.²³ Az Európai (Gazdasági) Közösség első tizenöt évnek eredményei és tapasztalatai tehát többségében visszaigazolták az elméleti előfeltevéseket és az előzetes várakozásokat, megalapozva ezzel a későbbi gazdasági együttműködés hátterét.

Az Európai Közösség/Európai Unió vámuniójának működése és fejlődése

A vámunió a kezdetektől fogva két fő pilléren nyugszik. Az egyik pillér (az úgynevezett belső oldal) az áruk szabad áramlására vonatkozik a közös vámterületen belül, míg a másik pillér (a külső oldal) a közös külső kereskedelem- és vámpolitikát tartalmazza. A két pillér szabályainak együttes alkalmazása biztosítja a tagországok közötti vámügyi együttműködés hatékony működését.

A belső oldali szabályozás egyfelől tiltja a tagállamok közötti (behozatali és kiviteli) vámok alkalmazását, másfelől pedig az ezekkel azonos hatású díjak kivetését (EUMSZ 30. cikk).²⁴ A vámok kivetésének tilalma kapcsán már a kezdetekben két olyan fontos elv született, amelyeket a vámunió megvalósításának átmeneti időszakában kellett alkalmazni. Az úgynevezett fokozatosság elve azt írta elő, hogy az 1957. január 1-jén érvényes vámtételeket fokozatosan csökkenteni kellett, míg a súlyosbítási tilalom (a *stand still* elve) azt jelentette, hogy a tagállamok nem emelhették meg a korábban alkalmazott vámtételeket.²⁵ A vámunió hatálya a teljes árukereskedelemre kiterjed, így a szabályozás alkalmazandó a tagállamokból származó árukra, továbbá a harmadik államokból származó olyan termékekre is, amelyek vonatkozásában eleget tettek az Unióba történő behozatal formai követelményeinek, és megfizették a vámot (EUMSZ 28–29. cikkek).²⁶ A vám fogalmának meghatározása nem ütközött komolyabb nehézségbe, hiszen ez nagyjából minden tagállamban ugyanazt jelentette. Egy olyan pénzügyi teherről van szó, amelyet az állam jogszabályban foglalt feltételek alapján a vámhatóság útján azért ró ki és szed be, mert egy adott áru (termék) átlépi az országhatárt (vámhatárt). A vám a költségvetési bevé-

²² Kengyel Ákos – Palánkai Tibor: A gazdasági integráció fejlődési szakaszai, az EU-tagországok makrogazdasági helyzetének alakulása. In Blahó András (szerk.): *Európai integrációs alapismeretek*. Budapest, Aula, 2007. 96.

²³ Horváth Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*. Budapest, HVG-ORAC, 2011. 31.

²⁴ Szalayné Sándor Erzsébet (szerk.): *Az Európai Unió alapidokumentumai – 2010*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2010. 67.

²⁵ Rácz Rita: A belső piac: a négy alapszabadság biztosítása. In Kengyel Ákos (szerk.): *Európai uniós politikák*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2020. 133.

²⁶ Szalayné Sándor (2010): i. m. 66.

telek növelésén túl sok esetben védelmi (versenykorlátozó) célokat is szolgálhat (erről a fejezet első részében már szoltunk).²⁷

A tagállamok ugyanakkor olyan pénzügyi díjakat is bevezethetnek, amelyek az előző meghatározás alapján nem sorolhatók be a vámok kategóriájába, azonban hatásukat tekintve azonos (vagy legalábbis nagyon hasonló) következményekkel járnak. Az úgynevezett vámokkal azonos hatású díjak definiálása viszont már korántsem volt ennyire egyértelmű, az értelmezése meglehetősen lazának bizonyult. Ez elsősorban annak volt köszönhető, hogy nem volt mindig egyértelmű, milyen jellegű díjnak van a vámokkal azonos hatásuk. Az értelmezés – és így a rendelkezés alkalmazása – szempontjából kulcsfontosságúvá vált az Európai Bíróság gyakorlata, amely a későbbiekben jelentős mértékben megkönnyítette az ilyen típusú korlátozások beazonosítását. Az egyik legismertebb bírósági döntés e kérdéssel összefüggésben 1969 nyarán, az úgynevezett „statisztikai illetékek” ügyben született. Az ügy alapját az adta, hogy az alperes állam (Olaszország) egy kismértékű (mindössze 10 líra összegű) statisztikai illetéket (*statistical levy, diritto di statistica*) szedett be az exportált és részben importált termékek után. Az illeték a külkereskedelmi áruforgalm, valamint az olasz piaci folyamatok statisztikai nyomon követésének költségeit fedezte. Olaszország azzal védekezett, hogy az illeték kivetése egyedi célt szolgál, nem a költségvetés bevételeinek növelését célozza, továbbá nem tekinthető piacvédő hatású intézkedésnek sem, mivel az importált áruk mellett az exportált termékekre is kiterjed. Az ügy kapcsán végül az Európai Bíróság is kifejtette az álláspontját, és a következőképpen érvelt. A vámuniót nem kizárólag a védővámok megszüntetése érdekében hozták létre, hanem azért, hogy az áruk szabad áramlását általában is biztosítani lehessen. Ily módon a vámok kivetésének tilalma szempontjából irreleváns az, hogy azokat milyen célból alkalmazzák. Továbbá, a Bíróság kimondta, hogy egy egyoldalúan kirótt pénzügyi teher, függetlenül annak mértékétől, céljától, elnevezésétől és alkalmazási módjától, a vámmal azonos hatású díjnak minősül, amennyiben a határon átlépő nemzeti és külföldi termékeket terheli (és nem kifejezetten vám). Ez abban az esetben is megállja a helyét, ha a teherrel sújtott áru nem versenytársa semmilyen hazai terméknek. Mindezen megállapítások alapján az Európai Bíróság végül arra a következtetésre jutott, hogy a statisztikai illetékek kivetése és beszedése ellentétes a szerződés betűjével. Az illetékek ügyéből egyúttal kiderült az is, hogy a vámokkal azonos hatású díjak a közterhek legkülönbözőbb formáit ölthetik. Főszabállyá vált ugyanakkor az is, hogy amennyiben egy importárura kivetett díjat azonos mértékben és módon belföldi, belföldön maradó hasonló áruknál is meg kell fizetni, akkor már adókról beszélünk. Ebben az esetben tehát a közteher nem minősül a vámmal azonos hatásúnak.²⁸

A vámunió belső oldali szabályozása, azaz a vámok és a vámokkal azonos hatású díjak kapcsán fontos leszögezni, hogy míg az előbbieket alkalmazása az uniós jog értelmében abszolút tilomba ütközik, addig az utóbbiak tilalma terén létezik némi rugalmasság. Nagyon szűk keretek között és bizonyos feltételek teljesülése esetén ugyanis van lehetőség a vámokkal azonos hatású díjak kivetésére. Ez azt jelenti, hogy a díj (például valamilyen hatósági vizsgálat kapcsán) nem minősül a vámmal azonos hatásúnak, ha: 1. annak kivetését az uniós jog írja elő; 2. a vizsgálat kötelező valamennyi érintett áru vonatkozásában; 3. nem haladja meg a vizsgálat valós költségét (arányosság); 4. és a termékek szabad áramlását segíti elő. Az áruk szabad áramlását természetesen egyéb eszközökkel (például kvótákkal) is lehet korlátozni. Meg kell említeni továbbá, hogy a szolgáltatások, a tőke, valamint a személyek mozgásának szabadsága is kiemelt jelentőségű

²⁷ Blotman László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. Budapest, HVG-ORAC, 2013. 651.

²⁸ Blotman (2013): i. m. 651–653.; az Európai Bíróság 24/68. számú ügyben hozott ítélete.

a gazdasági integráció szempontjából. Ezek az intézkedések azonban már az egységes (belső) piac terepéhez tartoznak.²⁹

A vámunió külső oldali szabályozása a harmadik országokkal szemben alkalmazott egységes vámszabályokat jelenti, ideértve az egységes vámtarifát, valamint a kialakított vámeljárást is. Az egységes vámtételek jelentősége abban áll, hogy általuk kiküszöbölhető az úgynevezett „vámkikerülési hatás”, ami szabadkereskedelmi övezet esetén még valós problémaként jelentkezik. A tagországokban beszedett vámok túlnyomó része egyúttal a közös (uniós) költségvetés bevételei között jelenik meg, a tagállamok pedig csak egy kis hányadát tarthatják meg az adminisztrációs költségek fedezésére.³⁰ A közös vámtarifa a vámköteles áruk, illetve az alkalmazandó vámtételek jegyzéke. Az áruosztályozási rendszer az úgynevezett Kombinált Nomenklatúrán (KN) alapul. Az áruk nomenklatúrába történő besorolása határozza meg, hogy az adott termék vonatkozásában milyen elbánást kell alkalmazni. A sokasodó jogszabályok, valamint a jogharmonizáció előrehaladásával fennállt a veszélye annak, hogy a tagállamok esetleg eltérően vagy helytelenül alkalmazzák a szabályokat, így 1987-ben létrehozták az Európai Közösség elektronikus (online) integrált vámtarifa-adatbázisát, a TARIC-ot (*Tarif Intégré de la Communauté*). A TARIC a nomenklatúrán kívül tartalmazza az összes tarifához kapcsolódó kereskedelempolitikai intézkedést.³¹

A vámuniós együttműködés igazán a belső piac megvalósulásával tudott kiteljesedni. 1994-ben megszületett a Közösségi Vámkódex (*Community Customs Code – CCC*), amely a Közösség vámjogi és vámeljárási keretszabályait tartalmazta.³² A Vámkódex átfogó módosítása a 2000-es évek második felében történt meg, amikor is 2008-ban elfogadták a Modernizált Vámkódexet (*Modernized Customs Code – MCC*). A számos innovatív elemet tartalmazó dokumentum végül több ok miatt sem lépett hatályba,³³ helyette 2013. október 9-én született meg az Unió Vámkódex (*Union Customs Code – UCC*), amely bevezette az elektronikus vámeljárást. Az új vámkódex 2016-tól alkalmazandó.

Az Európai Unió vámügyi együttműködésének jövője és a tagállamok érdekei

A vámok fokozatos lebontásával, a vámunió létrehozásával és működtetésével egy olyan egységes rendszer jött létre, melynek előnyei már az integráció korai éveiben is megmutakoztak. Az Európai Közösség (majd az Európai Unió) további fejlődése, az egységes belső piac és a monetáris unió megvalósítása elképzelhetetlen lett volna a vámunió kialakítása nélkül. A magasabb fokú

²⁹ Blutman (2013): i. m. 656.

³⁰ A vámok az úgynevezett saját források részét képezik, és 1970 óta járulnak hozzá a közös költségvetés bevételeihez. Európai Bizottság: *Közérthetően az Európai Unió szakpolitikáiról – Vámpolitika*. Luxembourg, az Európai Unió Kiadóhivatala, 2014. 10.

³¹ Mikolay Lászlóné: *Gyakorlati külkereskedelem*. Budapest, Szókratész Külgazdasági Akadémia, 1999. 74–75.

³² Mikolay (1999): i. m. 56–58.; Peter-Tobias Stoll: *Contribution to Growth: Customs Union Delivering Improved Rights for European Citizens and Businesses*. Luxembourg, European Parliament Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, 2019. 11.

³³ A Modernizált Vámkódex hatálybalépésének megghiúsulásában szerepet játszott az időközben elfogadott Lisszaboni Szerződés számos vonatkozó rendelkezése, illetve a vámadminisztrációt segítő elektronikus rendszer fejlesztésének időigénye is.

integráció hatékony működése szempontjából tehát mindenképpen kulcsfontosságú a „minimális” szintű szakpolitika fenntartása.

Az egyéb szakpolitikákkal való kapcsolódásokon túlmenően azonban önmagában is kiemelt fontosságú a vámügyi együttműködés, hiszen a tagállamok közötti kereskedelem meghatározó jelentőségű. Az 1–2. táblázat néhány tagország uniós exportjának és importjának arányát mutatják a teljes exporton és importon belül.

1. táblázat: Néhány tagállam uniós (EU-28) exportjának aránya a teljes exporton belül 2014 és 2019 között (százalékban)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Belgium	70,5	71,7	72,0	72,3	72,9	72,7
Hollandia	75,9	75,8	76,1	75,3	74,2	73,5
Luxemburg	82,5	84,0	82,7	84,3	84,3	84,2
Németország	57,7	57,9	58,5	58,5	59,0	58,4
Olaszország	54,9	54,8	55,9	55,7	56,5	56,4
Franciaország	60,1	58,9	59,4	58,8	59,0	58,2
Magyarország	80,0	81,3	81,4	81,2	81,7	81,8
Csehország	82,2	83,3	83,6	83,9	84,4	83,9
Szlovákia	84,2	85,3	85,4	85,4	85,5	84,9
Lengyelország	77,4	79,3	79,7	80,0	80,6	79,9
Egyesült Királyság	47,9	44,4	47,5	47,7	47,1	46,3

Forrás: az Eurostat adatbázisa alapján a szerző összeállítása

2. táblázat: Néhány tagállam uniós (EU-28) importjának aránya a teljes importon belül 2014 és 2019 között (százalékban)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Belgium	65,0	62,8	63,8	64,5	64,6	64,3
Hollandia	45,8	45,8	46,9	46,0	45,6	45,2
Luxemburg	80,0	72,2	77,5	83,2	87,8	84,7
Németország	65,5	65,6	66,3	66,3	66,4	66,8
Olaszország	57,1	58,7	60,8	60,2	58,8	59,4
Franciaország	68,3	69,1	69,9	69,5	68,5	68,0
Magyarország	75,2	76,6	77,7	76,1	74,6	73,6
Csehország	77,4	77,3	78,8	78,0	76,5	76,1
Szlovákia	76,3	78,6	80,1	80,0	79,7	80,8
Lengyelország	69,6	70,7	72,4	71,7	70,0	69,0
Egyesült Királyság	53,0	53,6	50,5	51,9	52,8	49,7

Forrás: az Eurostat adatbázisa alapján a szerző összeállítása

A táblázatok jól mutatják, hogy a tagországok között jelentős mértékű kereskedelmi függés (interdependencia) figyelhető meg, ami többek között az egymással folytatott kereskedelem magas részarányában érhető tetten. Ami az exportot illeti, az egykori alapító tagok (a „Hatok”) esetében az EU-ba irányuló kivitel részaránya a teljes exporton belül nagyjából 55 és 85 százalék között szóródott az elmúlt néhány évben. Ezek közül is figyelemre méltó a három Benelux-

ország, ahol a részarány mindvégig 70 (Luxemburgban pedig 80) százalék felett volt, de a három nagyobb ország exportjának is közel 60 százaléka a többi uniós országba irányult. Az újonnan csatlakozott államoknál is kiemelkedően magas értékeket láthatunk. A három kis visegrádi országban végig 80 százalék felett volt az uniós kivitel részaránya, de Lengyelország is csak néhány százalékponttal maradt el tőlük.

Importoldalon kissé eltérő arányokat tapasztalhatunk. Hollandiában és Belgiumban például alacsonyabb az Unióból származó import részaránya az Unióba irányuló export arányához képest. A különbség Hollandiában mondható jelentősebbnek, azonban az ország importjának még így is csaknem fele az EU-ból érkezik. Luxemburg vonatkozásában az utóbbi három-négy évben nagyjából kiegyenlített (80 százalék feletti) arányokat látunk az export- és az importoldalon. Olaszországban, Franciaországban és az Egyesült Királyságban ugyanakkor az EU-ból származó import aránya mindvégig meghaladta az oda irányuló export arányát. A visegrádi országokban pedig nagyjából 70 és 80 százalék között ingadoztak az értékek.

A kereskedelmi mutatókon túl arról sem szabad megfeledkezni, hogy az említett kölcsönös függést csak tovább erősítik a külföldi közvetlen tőke-befektetések (FDI) terén meglévő kapcsolatok, valamint az ezekkel szoros összefüggésben lévő globális értékláncok. Mindez azt jelenti, hogy bármely kereskedelem-politikai eszköz, amely akadályozza a szabadkereskedelmet, jócskán megnehezíti a nemzetközi kereskedelmi és gazdasági kapcsolatok működését a tagállamok között. Ráadásul ilyen szoros gazdasági interdependencia mellett már egy relatíve alacsony vámtétel, valamint a vámkezelésből eredő pusztán adminisztráció is igen komoly zavarokat okozhat(na) az áruforgalomban.³⁴

A vámunió további előnye, hogy kedvez a méretgazdaságossági előnyök kiaknázásának. Ez különösen a kis országok számára nyújthat jelentősebb előnyöket, márpedig az EU tagállamainak többsége – köztük Magyarország is – ebbe a kategóriába tartozik. A kisebb piacra rendelkező államok így mindenképpen profitálnak a vámuniós együttműködésből. Ezzel összefüggésben ráadásul ki kell emelni azt is, hogy a napjaink világgazdaságát jellemző regionalizáció (tömbösödés) következtében a vámunió mindenképpen szükséges a tagállamok (és az egész EU) versenyképességének fenntartásához és javításához. Elmondható tehát, hogy egy olyan szakpolitikai területről van szó, amelyre az egész integráció épül, így ennek fenntartásához (elviékben) minden tagállamnak alapvető érdeke fűződik.

Részből az eddig ismertetett tényezők miatt is jelentős gazdasági, politikai és társadalmi megrázkódtatást jelentett az Egyesült Királyság kilépése az Európai Unióból. Az ország 2020. január 31-én hagyta el az integrációt, majd ezt követően egy 2020. december 31-ig tartó átmeneti időszak vette kezdetét, melynek célja az volt, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre az EU és az Egyesült Királyság közötti viszonyrendszer érdemi rendezéséhez. E tárgyalássorozat részét képezte a kereskedelmi kapcsolatok rendezése, így a vámunió kérdése is. A megállapodás végül 2020. december 24-én született meg, éppen egy héttel az átmeneti időszak vége előtt. Ennek értelmében az ország 2021. január 1-jén elhagyja a belső piacot és a vámuniót, a bilaterális kapcsolatok pedig a jövőben a szabadkereskedelmi megállapodás formáját öltik.³⁵ Az Egyesült Királyság

³⁴ A vámoknak a nemzetközi termelési hálózatokra kifejtett negatív hatását láthattuk például az Amerikai Egyesült Államok és Kína közötti kereskedelmi konfliktus kapcsán is.

³⁵ Meg kell jegyezni, hogy bár hivatalosan szabadkereskedelmi megállapodásról van szó, a dokumentum egy sor egyéb kérdést is szabályoz (például szolgáltatások, verseny, beruházások, energetika, adatvédelem). Az egyezményt első körben egy átmeneti időszakban – 2021. február 28-ig – alkalmazták. Ennek oka, hogy a dokumentumot a 2020. december 31-i határidő előtt egy héttel, rohamtempóban sikerült elfogadni.

kilépésével tehát jelentős mértékben csökkent a vámunió területe, az azonban egyelőre bizonytalan, hogy a jövőbeli kereskedelmi (és egyéb) kapcsolatok milyen hatékonyan fognak működni.

Következtetések

Az európai integráció tagállamai az 1950-es évektől kezdve nagyon jelentős erőfeszítéseket tettek a szorosabb kereskedelmi és gazdasági együttműködés megteremtésére. A hosszadalmas előkészületek és tárgyalások eredményeként 1968 nyarára sikerült létrehozni a vámuniót, amely az integráció további fejlődésének alapját képezte. A vámok fokozatos lebontása már a kezdetekben is látványos eredményeket hozott. A bővítésekkel aztán újabb és újabb tagállamok csatlakoztak a vámügyi együttműködéshez, a tagországok egymástól való kereskedelmi és gazdasági függése pedig egyre erősödött. A vámok és a vámokkal azonos hatású díjak megszüntetése, valamint a közös külső kereskedelempolitika alkalmazása – kiegészülve a belső piac, valamint a többi szakpolitika egyéb vívmányaival – lehetőséget teremt a tagállamok és az EU nemzetközi versenyképességének megőrzésére és fokozására, ami a jelenlegi világgazdasági/világkereskedelmi szerkezet és a regionalizációs folyamatok miatt talán még sokkal fontosabb, mint a korábbi évtizedekben volt.

Felhasznált irodalom

- Az Európai Bíróság 24/68. számú ügyben hozott ítélete. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61968CJ0024&from=EN>
- Benczes István – Csáki György – Szentes Tamás: *Nemzetközi gazdaságtan*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2010.
- Blutman László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. Budapest, HVG-ORAC, 2013.
- El-Agraa, Ali: *The Theory of Economic Integration*. In Ali El-Agraa (szerk.): *The European Union. Economics and Policies*. New York, Cambridge University Press, 2007.
- Európai Bizottság: *Közérthetően az Európai Unió szakpolitikáiról – Vámpolitika*. Luxembourg, Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2014.
- Faudot, Adrien: *The European Payments Union (1950–58): the Post-War Episode of Keynes' Clearing Union*. *Review of Political Economy*, 32. (2020), 3. 371–389. Online: <https://doi.org/10.1080/09538259.2020.1776959>
- Halmi Péter: *Európai gazdasági integráció*. Budapest, Campus, 2020.
- Horváth Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*. Budapest, HVG-ORAC, 2011.
- Káldy Esze Magdolna: *Nemzetközi kereskedelem. A nemzetközi vállalkozások gazdaságtana*. Tatabánya, Tri-Mester, 2004.
- Kengyel Ákos – Palánkai Tibor: *A gazdasági integráció fejlődési szakaszai, az EU-tagországok makrogazdasági helyzetének alakulása*. In Blahó András (szerk.): *Európai integrációs alapismeretek*. Budapest, Aula, 2007.
- Kreinin, Mordechai: *On the Dynamic Effects of a Customs Union*. *Journal of Political Economy*, 72. (1964), 2. 193–195. Online: <https://doi.org/10.1086/258889>
- Krugman, Paul – Maurice Obstfeld: *Nemzetközi gazdaságtan*. Budapest, Panem, 2003.
- Mikolaj Lászlóné: *Gyakorlati külkerkedelem*. Budapest, Szókratész Külgazdasági Akadémia, 1999.

- Neal, Larry: *The Economics of Europe and the European Union*. New York, Cambridge University Press, 2007. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511754142>
- Palánkai Tibor: Az integráció hatásai – költségek és hasznok. In Palánkai Tibor – Kengyel Ákos – Kutasi Gábor – Benczes István – Nagy Sándor Gyula (szerk.): *A globális és regionális integráció gazdaságtana*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2011.
- Pardavi László: Közösségi vámjog. In Simon István (szerk.): *Pénzügyi jog II*. Budapest, Osiris, 2012.
- Péterfalvi Tamás – Rajczy Lajos: Vámpolitika. In Kende Tamás (szerk.): *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. Budapest, Wolters Kluwer – Akadémiai Kiadó, 2019.
- Rácza Rita: A belső piac: a négy alapszabadság biztosítása. In Kengyel Ákos (szerk.): *Európai uniós politikák*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2020.
- Stoll, Peter-Tobias: *Contribution to Growth: Customs Union Delivering Improved Rights for European Citizens and Businesses*. Luxembourg, European Parliament Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, 2019.
- Szalayné Sándor Erzsébet (szerk.): *Az Európai Unió alapszabadságai – 2010*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2010.
- Thorbecke, Erik: European Economic Integration and the Pattern of World Trade. *American Economic Review*, 53. (1963), 2. 147–174.
- Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.
- Viner, Jacob: *The Customs Union Issue*. New York, Oxford University Press, 2014. Online: <https://doi.org/10.1093/acprof:osobl/9780199756124.001.0001>

VÁKÁT OLDAL

Gombos Katalin

Versenypolitika

Bevezetés

A verseny az élet szinte minden területén jelen van, befolyásolja mindennapi tevékenységeinket. Gondoljunk csak a sportra, egy munkahelyi állásinterjúra, egy versenyvizsgára, az egymás mellett létező tudományos elképzelések szellemi csatáira, vagy különböző művészetek befogadó közönségért folytatott ténykedésére. Úgy is fogalmazhatunk, hogy sok területen – akár észrevétlenül is – versenyben vagyunk. Ezek a megszokott és velünk élő versenyhelyzetek állandó kihívás elé állítanak bennünket, folyamatos megmérettetésre készítetnek, ami a felkészülésből adódó állandó nyomás – amit stresszként is megélhetünk – kényszere mellett segít abban, hogy karbantartsuk testi és szellemi kvalitásainkat.¹

Nincs ez másként a piaci folyamatok esetén sem, ahol a piac szereplői, a vállalkozások a fogyasztók bizalmának elnyeréséért dolgoznak oly módon, hogy a tevékenységük egyébként eredményes legyen, a versenyben talpon tudjanak maradni, és olyan nyereséget termeljenek, amely a megélhetésüket, fejlődésüket is lehetővé teszi. A gazdasági verseny olyan komplex gazdasági, társadalmi jelenség, helyzet, amelyben a vállalkozások az egyéni üzleti céljaiktól (profitnövelés, minél magasabb piaci részesedés megszerzése) vezérelve és egymás céljaitól függetlenül versengenek a fogyasztók kegyeiért, a piacok meghódításáért. A piaci verseny alapvetően befolyásolja a gazdasági teljesítményt, és a piaci szereplőket arra ösztönzi, hogy jobb minőségű termékek előállításával, kiterjedt szolgáltatások nyújtásával a fogyasztók bizalmát elnyerjék. A fogyasztók szemszögéből ez azt jelenti, hogy a piaci verseny eredményeként versenyképes árakkal lehet elérni az áruhoz, szolgáltatásokhoz.²

Az uniós versenypolitika a szabad versenyre mint a nyitott piacgazdaság egyik kulcselemére épülve azt kívánja biztosítani, hogy a belső piacon a verseny ne torzulhasson, mivel gondoskodik róla, hogy az ott tevékenykedő minden vállalkozásra azonos szabályok vonatkozzanak.³

A szakpolitika fejlődéstörténete

Már az alapítók (Franciaország, Olaszország, Németország, Belgium, Hollandia, Luxemburg) által 1951. április 18-án aláírt és 1952. július 25-én hatályba lépett Európai Szén- és Acélközösségről (ESZAK) szóló Párizsi Szerződés⁴ tartalmazott rendelkezést a szén- és acélipar vonatkozásában a termékek szabad mozgására és a termelés erőforrásaihoz való szabad hozzáférésre;

¹ Dán Judit – Gombos Katalin – Kertészné Váradi Szilvia: *Bevezetés az Európai Unió versenyjogába*. Szeged, JATE Press, 2014. 11.

² A megállapítások közgazdasági alapjait lásd: Boytha Györgyné – Tóth Tihamér (szerk.): *Versenypolitika*. Budapest, PPKÉ JÁK, 2010. 19–26.

³ Lásd részletesebben: Tóth Tihamér: *Uniós és magyar versenyjog*. Budapest, Wolters Kluwer, 2020b.

⁴ E szerződés ma már nem hatályos, 50 évre kötötték.

a torzulások elkerülése érdekében az állandó piacfelügyeletre; és ezek kísérőjeként a versenyszabályok tiszteletben tartására és az árak összehasonlíthatóságára; valamint a szén- és acélágazat modernizálásának és átalakításának támogatására. Ezek a rendelkezések az Európában nemzeti szinten már megjelent ⁵ met versenyjogi szabályok⁵ mintájára jelentették a versenyjog ⁶ á hány alapvető tételét.

Az Európai Gazdasági Közösséget (EGK) létrehozó, 1957. március 25-én aláírt és 1958. január 1-jén hatályba lépett Római Szerződés (EGKSz) már azt tűzte ki feladatául, hogy a közös piac létrehozásával, valamint a tagállamok gazdaságpolitikáinak fokozatos közelítésével a Közösség egész területén mozdítsa elő a gazdasági tevékenységek harmonikus fejlődését, a folyamatos és kiegyensúlyozott gazdasági növekedést, a nagyobb stabilitást és az életszínvonal gyorsabb emelkedését, valamint a tagállamok közötti kapcsolatok szorosabbá tételét.⁶ Ezen elképzelések megvalósítása céljából az EGK tevékenysége magában foglalta – többek között – egy olyan rendszer bevezetését, amely megakadályozza a közös piaci verseny torzulását.⁷ A későbbi alapítószerződés-módosítások – az Egységes Európai Okmány, a Maastrichti Szerződés, az Amszterdami Szerződés és a Nizzai Szerződés – ezen a célkitűzésen jelentősen nem változtattak. A Maastrichti Szerződéssel módosított, Európai Közösségeket létrehozó szerződés (EKSz) 4. cikke a megvalósítandó közös gazdaságpolitika alapjaként jelölte meg a nyitott piacgazdaságot és a szabad versenyt, amely rendelkezésből következik, hogy ez is a versenyjog központi szerepét megerősítő rendelkezés.⁸

A szabályozás irányában változás a 2009. december 1-jén hatályba lépett Lisszaboni Szerződéssel következett be. A Lisszaboni Szerződés teljes egészében átstrukturálta a szerződések általános rendelkezéseit. Az EKSz 3. cikk g) pontjában még szövegszerűen szereplő versenyvédelmi célkitűzés a módosított szövegből teljesen kikerült, és ezzel együtt az egész cikket átformálták. A jogirodalom aggodalommal figyelte ezt a változást, mert első ránézésre úgy tűnhetett, hogy elveszítette az EU a torzulásmentes verseny mint célkitűzés megvalósítását. A megváltozott szerkezetű szabályozásban azonban az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz) 3. cikke (1) bekezdés b) pontja az EU kizárólagos hatáskörébe tartozó területként a belső piac működéséhez szükséges versenyszabályok megállapítását említette, így kapcsolt módon, a belső piaccal való szoros összefüggésben jelent meg a versenypolitika. Ezen túl – más szabályozási módszerrel – a korábbi EKSz 3. cikk g) pontjának lényege sem tűnt el, mert szövege átkerült az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) és az EUMSz mellé csatolt, a belső piacról és a versenyéről szóló (27.) jegyzőkönyvbe, amely jogilag külön dokumentumban ugyan, de az elsődleges uniós jog részeként és kötelező erővel tartalmazza a versenyjog szempontjából lényeges alkotmányos alapokat. A (27.) jegyzőkönyv szerint az EUSz 3. cikkében meghatározott belső piac olyan rendszert foglal magában, amely biztosítja azt, hogy a verseny ⁸ a tő züljön. E célból az Európai Unió szükség esetén intézkedéseket fogad el a Szerződések rendelkezései, köztük az EUMSz 352. cikke alapján.

A fentiek mellett az EUMSz számos egyéb rendelkezése is tartalmaz versenyjogi előírásokat. Például az EUMSz 119. cikke szerint a tagállamok és az Unió a szabad versenyen alapuló nyitott

⁵ Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, 'UWG', 1909.

⁶ EGKSz 2.c ikk.

⁷ EGKSz 3. cikk f) pont, Maastricht után EKSz 3. cikk g) pont.

⁸ Tó ⁸ ihamér: *Az Európai Unió versenyjoga*. Budapest, Wolters Kluwer, 2016. 59–60.

piacgazdaság elvével összhangban tevékenykednek, ezáltal elősegítve az erőforrások hatékony elosztását.⁹

Arról, hogy a megváltozott szabályozási logika m jelenti a versenypolitika súlyának háttérbe szorítását, egyértelmű megfogalmazással az Európai Unió Bírósága nyilvánított véleményt. A C-496/09. sz. Európai Bizottság kontra Olasz Köztársaság ügyben a Bíróság az Olasz Köztársaság által elkövetett jogsértés súlyosságát illetően emlékeztetett a szerződésnek az Európai Unióra ruházott lényeges feladatok egyikének kifejeződését jelentő, a versenyre és különösen az állami támogatásokra vonatkozó rendelkezései alapvető jellegére. A Bíróság ezt az alapvető jelleget az EUSz 3. cikk (3) bekezdéséből, valamint a belső piacról és a versenyről szóló 27. jegyzőkönyvből vezette le, és a *jegyzőkönyv jogi erejét* illetően megerősítette, hogy az az EUSz 51. cikk alapján a *Szerződések szerves részét képezi*. Mindezek alapján a belső piac olyan rendszert foglal magában, amely biztosítja azt, hogy a verseny a tőzüljön.¹⁰ Ezért a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a közös piaccal összeegyeztethetetlen támogatások visszatéríttetése arra irányul, hogy megszüntesse a verseny azon *versenyelőnyből fakadó torzulását*, amelyet a támogatás kedvezményezettje a piacon a versenytársaival szemben élvezett, helyreállítva ezzel az említett támogatás nyújtása előtti helyzetet.¹¹

A Lisszaboni Szerződést követő időkben az EUSz 6. cikk (1) bekezdésének az a rendelkezése is felértékelődött a versenyjogi ügyekben, amely szerint az Európai Unió elismeri az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Alapjogi Charta) 2000. december 7-i, Strasbourgban 2007. december 12-én kiigazított szövegében foglalt jogokat, szabadságokat és elveket; e Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések.¹² Az ily módon az elsődleges jog rangjára emelt Alapjogi Charta 16. cikke is megerősíti a vállalkozás szabadságát, és számos egyéb, főként a joghoz, igazságszolgáltatáshoz való megfelelő hozzájutást garantáló eljárási jogosítvány¹³ is kiegészíti a jogérvényesítés lehetőségeit (lásd például meghallgatáshoz való jog, fegyveregyenlőség elve, tisztességes eljáráshoz¹⁴ való jog).¹⁵

A versenypolitika gazdasági alapjait illetően is végezhető korszakolás. Az európai integráció kezdetektől törekedett a verseny szempontjából is jelentős állomásokként a szabadkereskedelmi övezet, a vámunió, a közös piac elérésére, majd az egységes belső piac megteremtésével a tagállamok közötti kereskedelmet akadálymentessé tenni. Az áruk, szolgáltatások, a tőke és a munkaerő szabad áramlása azonban szükségszerűen hatott a versenyjogi szabályozás irányába is, mert a új szabadság egyben megnyitotta az utat a vállalkozások határon átnyúló versenykö-látozó akciói előtt. Ezek szabályozása, azaz a gazdasági folyamatok versenyjogi eszközökkel

⁹ EUMSZ 119. cikk.

¹⁰ C-496/09. sz. Európai Bizottság kontra Olasz Köztársaság ügyben 2011. november 17-én hozott ítélet ECLI:EU:C:2011:740, 60. pont.

¹¹ C-496/09. sz. Európai Bizottság kontra Olasz Köztársaság ügyben 2011. november 17-én hozott ítélet ECLI:EU:C:2011:740, 61. pont.

¹² EUSz 6. cikk (1) bekezdés.

¹³ Szűcs Anikó Edit: Az alapjogok érvényesülésének követelménye az Európai Unió Bizottságának helyszíni vizsgálata során. *Acta Humana*, 6. (2018a), 2. 119–127.

¹⁴ Tóth András: Az EU tisztességes eljárásra vonatkozó követelményének érvényesülése a csatlakozást követő magyar versenyfelügyeleti eljárásban. In Miskolczi Bodnár Péter (szerk.): *Az Európai Unióhoz történő csatlakozásunkat követő hazai és európai jogfejlődés*. Budapest, Wolters Kluwer, 2020. 437–453.

¹⁵ A versenyjog területén is egyre inkább érvényesülő alapjogi szemléletről lásd: Simon Emese Réka: Versengő alapjogok. In Gombos Katalin (szerk.): *A versenyjog legújabb fejleményei – Európai uniós kitekintéssel*. Budapest, Dialóg Campus, 2017. 57–63.

való befolyásolása nélkül a „nagy hal megeszi a kis halat” effektus áll be, így a tisztességes versenyfeltételek nem biztosíthatók. A versenypolitikának ugyanis amellett, hogy el szeretné érni az előállított termék a lehető legolcsóbban piacra kerülését (hatékonysági funkció), feladata a termelési tényezők optimális, hatékony felhasználását lehetővé tenni (forráselosztó funkció), elérni az innovációt és a fejlődést (fejlesztési funkció), a teljesítményarányos jövedelemelosztást (elosztó funkció), és mindezek biztosítására olyan mértékű és mélységű gazdasági beavatkozást tenni, amely a szabad, de tisztességes, szabályozott kö ülmények közötti versenyt teremti meg és tartja fenn.¹⁶

Szakpolitikai reformok

A versenypolitika tekintetében a legnagyobb változások a jogalkalmazási modell változásain érhetők tetten. A kezdeti időkben az 1962. február 6-i 17. tanácsi rendelet¹⁷ olyan centralizált rendszert hozott létre, amelyben bejelentési rendszer alapján a versenyt korlátozó megállapodások tilalma alól nyújtott mentesítés alkalmazására vonatkozó intézkedéseket a Bizottság volt jogosult megtenni. A versenypolitika legfőbb irányítója, az Európai Bizottság 2004. május 1-ig az egyedi mentesség megadását és az úgynevezett nemleges megállapítások közlését, ezen kívül pedig a vállalatok közötti koncentrációt elutasító vagy jóváhagyó döntését, állami támogatások engedélyezését vagy megtiltását is határozati formában hozta. Ez azt jelentette, hogy minden engedélyköteles volt, és *ex ante* vizsgálatot igényelt. Ez – amellett, hogy jelentős költségeket rótt a vállalkozásokra – jelentősen lekötötte a Bizottságot, és megakadályozta abban, hogy erőforrásait a legsúlyosabb jogsértések elleni fellépésre összpontosítsa. A 17. rendelettel létrehozott centralizált rendszer meggátolta azt is, hogy a közösségi versenyszabályokat a tagállamok bírósági és versenyhatóságai alkalmazzák.

Az uniós jogalkotók ezért egy új szemléletű eljárási rend bevezetéséről döntöttek. A 2002. december 16-án elfogadott és 2004. május 1-jén hatályba lépett – modernizációs rendeletként is emlegetett – 1/2003/EK rendelet¹⁸ a jogalkalmazás súlypontját és logikáját változtatta meg. A legnagyobb terhet jelentő egyedi mentesítési rendszerben decentralizálta a jogalkalmazást, így lehetővé tette a korábban kizárólag az Európai Bizottság által alkalmazott versenyjogi szabályok uniós tagállamok versenyhatóságai és bíróságai szintjén történő alkalmazását. Ily módon megnövelte a nemzeti törvényszékek és bíróságok uniós versenyjogi szabályozás végrehajtásában betöltött szerepét. A reform eredményeként lehetővé vált, hogy a tagállamok versenyhatóságai és bíróságai ne csak az EK Sz – a Bíróság joggyakorlata alapján már közvetlenül hatályosnak minősített – akkori 81. cikk (1) bekezdését [jelenlegi EUMSZ 101. cikk (1) bekezdését] és 82. cikket (jelenlegi EUMSZ 102. cikket) alkalmazzák, hanem az EK Sz 81. cikke (3) bekezdését is.¹⁹ A modernizációs rendelet hatálybalépése után tehát már külön, hogy az akkor i EK Sz szövegéhez hozzányúltak volna, megszűnt az egyedi mentesség, az EK Sz 81. cikk (3) bekezdése közvetlenül hatályossá vált, vagyis a vállalatoknak azóta maguknak kell eldönteniük azt, hogy az általuk

¹⁶ Boytha-Tóth (2010): i. m. 19–26.

¹⁷ 1962. február 6-i 17. tanácsi rendelet. HL 13 204/62, 1962. február 21.

¹⁸ A Tanács 1/2003/EK rendelete (2002. december 16.) a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról.

¹⁹ Bóka János – Gombos Katalin – Papp Tekla – Pomeisl András József: *Commercial and Economic Law in Hungary*. Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2019. 233.

megkötött megállapodások megfelelnek-e a (3) bekezdésben foglalt négy fő kritériumnak (önértékelés – self assessment). Az eljárási reformhoz kötődően a Bizottság egy sor jogértelmezést segítő közleményt bocsátott ki, amelyek előmozdítják a helyes irányú decentralizált jogalkalmazást. Azzal pedig, hogy a Bizottság adminisztratív munkaterhe a reform eredményeként jelentősen csökkent, lehetővé vált, hogy a Bizottság az erőforrásait a legsúlyosabb, határokon átnyúló versenyjogi szabályszegésekre összpontosítsa.

A szakpolitika aktuális jellemzése

A szakpolitika²⁰ fő anyagi jogi területei az *antitrösztjog*, a *tagállamokra vonatkozó anyagi verseny szabályok*²¹ és a legújabbként önállósulni látszó *fogyasztóvédelmi*²² *versenyjog*.²³ Ezekhez járul az igények érvényesítésére vonatkozó *versenyjogi eljárási szabályok* köre.²⁴

Az EUMSZ VII. címének 1. fejezete fekteti le az uniós versenyjogi szabályok alapjait. Az EUMSZ versenyre vonatkozó szabályai (elsősorban a 101–109. cikkek), valamint az ezek alapján egalkotott másodlagos jogforrások övív emutatása következik.

Az EUMSZ 101. cikke megtiltja a vállalkozások közötti olyan megállapodásokat, összehangolt magatartásokat és a vállalkozások társulásainak döntéseit, amelyek célja vagy hatása a belső piaci verseny akadályozása, korlátozása vagy eltorzítása. Az EUMSZ felsorolja a tipikus elkövetési magatartásokat, így idesorolható a beszerzési vagy eladási árak, illetve bármely egyéb üzleti feltétel közvetlen vagy közvetett rögzítése; a termelés, az értékesítés, a műszaki fejlesztés vagy a befektetés korlátozása vagy ellenőrzése; a piacok vagy a beszerzési források felosztása; egyenértékű ügyletek esetén eltérő feltételek alkalmazása az üzletfelekkel szemben, ami által azok hátrányos versenyhelyzetbe kerülnek; a szerződések megkötésének függővé tétele olyan kiegészítő kötelezettségeknek a másik fél részéről történő vállalásától, amelyek sem természetüknél fogva, sem a kereskedelmi szokások szerint nem tartoznak a szerződés tárgyához. A 101. cikk (3) bekezdésében megjelölt négy feltételt teljesítő megállapodások mentesülnek a semmisség jogkövetkezménye alól, és csoportmentesítéssel is lehetőség van bizonyos megállapodásfajtákat kivenni a hátrányos jogkövetkezmények alól.

Az EUMSZ 102. cikke a gazdasági erőfölénnyel való visszaélést tiltja. E cikkben is találunk nem taxatív felsorolást az e tilalom alá eső magatartásokról, amelyek: tisztességtelen beszerzési vagy eladási árak, illetve egyéb tisztességtelen üzleti feltételek közvetlen vagy közvetett kikötése;

²⁰ A versenyjogi szakpolitikai területről átfogóan lásd: Vörös Imre: *Az európai versenyjogok kézikönyve*. Budapest, Logod, 1996; Richard Whish – David Bailey: *Competition Law*. Oxford, Oxford University Press, 2015.

²¹ Szűcs Anikó Edit: A versenyjog kiemelt szerepe napjainkban. In Szabó Miklós (szerk.): *Doktoranduszok Fóruma*. Állam- és Jogtudományi Kar szekciókiadványa. Miskolc, Miskolci Egyetem, 2017a. 341–347.

²² Szegedi László: *Közgazgatási bírói jogvédelem uniós átalakulás alatt? Eltérő jogvédelmi mércék az EU jogának tagállami és uniós végrehajtása során*. Budapest, HVG-ORAC, 2019. 116–139.

²³ Gombos Katalin: A gazdaság és a jog egyes találkozási pontjai – adalékok az európai fogyasztóvédelmi versenyjoghoz. In Halm Tamás – Hurta Hilda – Koller Boglárka (szerk.): *Gazdasági, politikai és társadalmi kihívások a 21. században. Ünnepi kötet a 65 éves Halmi Péter tiszteletére*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 315–323.

²⁴ Gombos Katalin: A versenyjog legújabb fejleményei – európai uniós kitekintéssel. In Gombos Katalin (szerk.): *A versenyjog legújabb fejleményei – Európai uniós kitekintéssel*. Budapest, Dialóg Campus, 2017. 11–14.

a termelés, az értékesítés vagy a műszaki fejlesztés korlátozása a fogyasztók kárára; egyenértékű ügyletek esetén eltérő feltételek alkalmazása az üzletfelekkel szemben, ami által azok hátrányos versenyhelyzetbe kerülnek; a szerződések megkötésének függővé tétele olyan kiegészítő kötelezettségeknek a másik fél részéről történő vállalásától, amelyek sem természetüknél fogva, sem a kereskedelmi szokások szerint nem tartoznak a szerződés tárgyához.

Az EUMSZ 103. cikke teremti meg a jogalapot arra, hogy a 101–102. cikk gyakorlati megvalósulása érdekében a Tanács a Parlamenttel konzultálva, a Bizottság javaslata alapján megfelelő rendeleteket és irányelveket fogadjon el. A 103. cikk öt témakört jelöl meg elsődleges szabályozási tárgyként: a 101. cikk (1) bekezdésében és a 102. cikkben megállapított tilalmak betartásának biztosítása *pénzbírság vagy kényszerítő bírság* előírásával; a *101. cikk (3) bekezdésének alkalmazására részletes szabályok megállapítása*, figyelembe véve egyrészt a hatékony felügyelet biztosításának, másrészt a hatósági ellenőrzés lehető legnagyobb mértékű egyszerűsítésének szükségességét; szükség esetén a *101. és 102. cikk rendelkezései hatályának meghatározása* a gazdaság különböző ágazataiban; a *Bizottság, illetve az Európai Unió Bírósága* e bekezdés rendelkezéseinek alkalmazása terén betöltendő *feladatainak meghatározása*; a *nemzeti jogszabályok és a versenypolitika*, különösen az e cikk alapján elfogadott rendelkezések közötti *kapcsolat meghatározása*.

Az EUMSZ 104. cikke mondja ki azt a gyakorlatban jól érvényesülő szabályt, hogy az EUMSZ 103. cikk alapján elfogadott rendelkezések hatálybalépéséig a tagállamok hatóságainak az EUMSZ 101. és 102. cikkek alá eső ügyekben saját joguk figyelembevétele mellett az EUMSZ 101. és 102. cikkeknek megfelelő döntéseket kell hozniuk.

Az EUMSZ 105. cikke a Bizottság EUMSZ 101. és 102. cikkek alkalmazása során betöltött szerepét, főbb feladatait írja körül. Ez a cikk ad felhatalmazást a Bizottság számára a csoportmentesítési rendeletek meghozatalára.

Az EUMSZ 106. cikke azt kívánja biztosítani, hogy a versenyszabályok a gazdasági szféra állami részvétellel működő felében is irányadók legyenek. Az generálisan kijelenthető, hogy az állami szektorra is irányadók a versenyszabályok, azonban több tekintetben sajátosságokkal. Azért is szükséges az állami vállalatokra, közvállalkozásokra vonatkozó szabályokat a vállalkozásoktól elkülönítetten szabályozni, mert különösen általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vagy a jövedelemtermelő monopólium jellegű vállalkozások esetén a versenyjogi szabályok érvényesülése és a kötelező állami feladatok ellátása között kell a szabályozásban megfelelő egyensúlyt találni, ami végeredményben azt jelenti, hogy olyan mértékben tartoznak a versenyszabályok hatálya alá, amennyiben ezek alkalmazása sem jogilag, sem ténylegesen nem akadályozza a rájuk bízott sajátos feladatok végrehajtását.

Az EUMSZ 108–109. cikkei az állami támogatásokkal²⁵ kapcsolatos uniós rendelkezéseket tartalmazzák. A fő szabály az, hogy az állami támogatások összeegyeztethetetlenek a közös piac működésével, ha a meghatározott vállalkozásoknak vagy termelési ágazatoknak nyújtott kedvezmények alkalmasak a verseny torzítására, és a tagállamok közötti versenyt hátrányosan befolyásolják. Az EUMSZ tartalmaz bizonyos kivételi lehetőségeket, és a legfontosabb eljárási szabályokat is meghatározza.

Az állami támogatások területe a 21. században más politikákkal is szoros kölcsönhatásban áll. A versenypolitika regionális politikával való összefüggéseit vizsgálva kijelenthető, hogy a támo-

²⁵ Szirbik Miklós: Az európai állami támogatási szabályok új rendszere: Ulrich Soltész, a *Neue Juristische Wochenschrift* című német jogtudományi folyóirat 2014. évi 43. számában megjelent tanulmánya alapján. *Állami Támogatások Joga*, (2015), 6. 45–62.

gatási rendszerek egyik súlypontjába a kis- és középvállalkozások (kkv-k) kerültek. A 2008-as pénzügyi és gazdasági válságból, valamint a napjainkban zajló pandémiás helyzetből is a kilábalás útjaként²⁶ mutatkozik a versenypolitikai célok expanziója a „klasszikus” konvergencia rováására.²⁷

A versenypolitika területén *másodlagos jogforrások* születnek a fenti felhatalmazások alapján olyan jogterületekre, amelyekre az EUMSZ valamely rendelkezése már anyagi jogi szabályt ad. Ilyen például a versenykorlátozó megállapodások tilalma esetén az 1/2003/EK modernizációs rendelet vagy a csoportmentesítési rendeletek, amelyek – azért, mert több előny fűződik bizonyos megállapodásokhoz, mint amennyi versenykorlátozó hátrányt okoznak a piacon – mentesítik a 101.c cikk hátrányos jogkövetkezményei alól.

Vannak olyan versenyjogi jogterületek, amelyekre az anyagi jogi és eljárási szabályokat egyaránt másodlagos jogforrások határozzák meg. Ilyen a fúziós szabályozásra irányadó 139/2004/EK rendelet.²⁸ Meg kell említeni a fogyasztóvédelmi versenyjogi szabályokat is, itt két fontos irányelv, a 2006/114/EK irányelv, továbbá a 2005/29/EK irányelv érdemel említést.²⁹ A fogyasztóvédelmi versenyjog születésének indoka, hogy a versenyjog eszközeivel védeni szükséges a fogyasztót is, mert az ő döntéseinek tisztességtelen módszerekkel történő befolyásolása egyúttal a versenyt is torzíja, a tisztességes versenytársak érdekeit is sérti. A tisztességes verseny hatékonyságához elengedhetetlen ugyanis, hogy a versenyjogi jogviszonyban a vállalkozás indokolt, kiszámítható döntéseket hozzon, és a szolgáltatást igénybe vevő fogyasztó is tisztességtelen befolyásolástól mentesen, észszerűen döntsön. Ehhez pedig annak a jogszabályi környezetnek a megteremtése indokolt, ahol a fogyasztó a megalapozott döntéséhez szükséges információval bír. Ezért a fogyasztóvédelmi versenyjog legjelentősebb jogterületei a megtévesztő reklámra³⁰ és a fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatra³¹ vonatkozó szabályok.

A versenyjog területén különösen nagy jelentősége van a *soft law* eszközöknek. Ebben a körben a Bizottság által kiadott közlemények bírnak jelentős súllyal. Példaként említhető az EUMSZ 101. cikke kapcsán az engedékenységi politika (*leniency policy*) szabályozása. Az engedékenységi politika lényege, hogy a versenyre legveszélyesebb (*hard core*) kartellek résztvevői mentesülhetnek a hátrányos jogkövetkezmények alól, vagy mérsékelt szankciók számíthatnak, amennyiben maradéktalanul feltárják az általuk másokkal megvalósított versenykorlátozó magatartás részleteit, valamint a rendelkezésükre álló bizonyítékokat is a versenyhatóság rendelkezésére bocsátják. A jogintézmény célja a jogsértő megállapodások destabilizálása azáltal, hogy bármely, a kartellben részes fél tarthat attól, hogy a másik, ugyancsak részt vevő vállalkozás felrúgja

²⁶ Gombos Katalin – Szűcs Anikó Edit: State Aid in the Times of COVID-19 Pandemic. *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, 9. (2021), 1. 74–90.

²⁷ Pálné Kovács Ilona – Tuka Ágnes – Schmidt Andrea – Vadál Ildikó – Kákai László: *Regionalizmus és területi kormányzás*. Pécs, PTE Bölcsészettudományi Kar Politikai Tanulmányok Intézetének, 2011. 2011.

²⁸ A Tanács 139/2004/EK rendelete (2004. január 20.) a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről (az EK összefonódás-ellenőrzési rendelete).

²⁹ Gombos Katalin – Kertészné Váradi Szilvia: Fogyasztóvédelem. In Dán Judit – Gombos Katalin – Kertészné Váradi Szilvia: *Bevezetés az Európai Unió versenyjogába*. Szeged, JATE Press, 2014. 107–124.

³⁰ A Tanács 84/450/EGK irányelve (1984. szeptember 10.) a megtévesztő reklámra vonatkozó tagállami törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közelítéséről.

³¹ Az Európai Parlament és Tanács 2005/29/EK irányelve (2005. május 1.) a belső piacon a vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatáról.

a kötött megállapodást immunitásáért cserébe.³² Az engedékenységi politika alapvetően tagállami szabályozás révén valósul meg, azonban észszerű indoka van annak, hogy a szabályozásban ne legyenek jelentős különbségek. Ezt a célt soft law eszközzel kívánja a Bizottság elérni.

A versenypolitika területén a Bizottság által versenyfelügyeleti eljárásban hozott határozatok is nagy számban születnek. Ezek felülvizsgálatát a Törvényszék végzi el,³³ a Törvényszék által hozott ítéletekkel szembeni jogorvoslatot pedig a Bíróság látja el. Miután a Bizottság uniós versenyhatósági feladatokat is ellát, az enyhén korlátozott keretében hozott határozatok és azok bírói felülvizsgálata jelentős számú esetet eredményez, a versenypolitika joggyakorlatának alakításában a többi szakpolitikához képest jelentősebb szerepe van az *esetjog*nak.

Az *eljárásjogi szabályok* közül kiemelkedő jelentősége van a Bizottság és a tagállami versenyhatóságok közötti együttműködést lehetővé tevő Európai Versenyhálózatnak (*European Competition Network – ECN*) és az 1/2003/EK rendelet eljárásjogi rendelkezéseinek, különösen a Bizottság és a tagállami hatóságok, bíróságok közötti együttműködést megalapozó szabályoknak.

Az európai versenyjogban a versenypolitika két szinten is kikényszeríthető: közérdekű jogérvényesítéssel (*public enforcement*) és magánjogi jogérvényesítéssel³⁴ (*private enforcement*) is. A közérdekű jogérvényesítés fő jellemzője az, hogy a versenyhatósági feladatokkal felruházott Bizottság (tagállami érvényesítés esetén a tagállami versenyhatóság) a versenyhez fűződő közérdek védelmében, alapvetően hivatalból eljárva (*ex officio*) versenyfelügyeleti eljárásokat folytat, és szükség esetén különböző, közigazgatási jogi természetű szankciókat alkalmaz. Magánjogi jogérvényesítésről akkor beszélünk, ha egy vállalkozással szemben bíróság előtt egyéni jogvédelem keretében egy fogyasztó vagy egy vállalkozás érvényesítést igényel arra történő hivatkozással, hogy a perelt vállalkozás versenyjogilag is tiltott magatartásával a jog által védett, alapvetően vagyoni érdekeit sérti. Ez utóbbi tekintetében nagy jelentőségű a 2014/104/EU irányelv,³⁵ amely a tagállamok és az Európai Unió versenyjogi rendelkezéseinek megsértésén alapuló, nemzeti jog szerinti kártérítési keresetekre irányadó általános szabályokról szól.³⁶

A szakpolitika jövője

A versenypolitika folyamatosan, dinamikusan fejlődik. Fontos kíváncságot ébreszt, hogy a versenyhatóságok függetlenül végezhesék tevékenységüket. Ezen túl a jogérvényesítés területén kell

³² Lásd: Bizottsági közlemény a kartellügyek esetében a bírságok alóli mentességről és a bírságok csökkentéséről. HL C 298, 2006. december 8. 17.

³³ A határozatok felülvizsgálatának jelentőségéről lásd: Szűcs Anikó Edit: *Judicial Review of the Merger Decisions of the European Commission. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (2018b), 1. 272–289.

³⁴ Tóth András: A magánjogi jogérvényesítés jogintézményének háttere. In Polauf Tamás (szerk.): *Versenypolitika kártérítési perek – Kézikönyv a joggyakorlat számára*. Budapest, Wolters Kluwer, 2018. 33–53.

³⁵ Lásd: Miskolczi Bodnár Péter: Versenyjogsértéssel okozott károk megtérítése – egy a magyar jog számára iránymutató irányelv átültetése. In Gombos Katalin (szerk.): *A versenyjog legújabb fejleményei – Európai uniós kitekintéssel*. Budapest, Dialóg Campus, 2017. 19–48.; Jerney Leona: A kartelljogi jogsértések magánjogi jogkövetkezményei. In Gombos Katalin (szerk.): *A versenyjog legújabb fejleményei – Európai uniós kitekintéssel*. Budapest, Dialóg Campus, 2017. 49–56.

³⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2014. november 26-i 2014/104/EU irányelve a tagállamok és az Európai Unió versenyjogi rendelkezéseinek megsértésén alapuló, nemzeti jog szerinti kártérítési keresetekre irányadó általános szabályokról.

hatékonyságot növelő intézkedéseket tenni. A tagállami eljárások közelítése a záloga lehet annak, hogy egy valódi közös európai jogérvényesítési versenyjogi térség alakulhasson ki. Míg számos anyagi és eljárási kérdésben teljesnek tekinthető a jogharmonizáció az 1/2003/EK tanácsi rendelet kötelező rendelkezései folytán, addig a versenykorlátozásokra vonatkozó eljárásjog, bírságotlasi politika és engedékenységi politika a nemzeti jogok hatálya alatt maradt, bár a tagállamok önkéntes alapú *szoft konvergenciát* értek el számos területen.³⁷ A tagállami jogszabályoknak az ezeken a területeken megvalósuló jogharmonizációs eszközökkel való közelítése ugyanakkor jelentősen hozzájárul az uniós versenyjogi együttműködés hatékonyságához. A szabályok különbözősége csökkenti az uniós jog alkalmazásának számíthatóságát.³⁸

A 2021–2027 közötti, következő többéves pénzügyi keret idején is várható e terület jelentőségének növekedése, miután a gazdaságélénkítés, a vállalkozások jövedelemtermelő képességének növelése, a kkv-szektor folyamatos erősítése változatlan célkitűzés. A Covid-19-világjárvány hátrányos gazdasági következményeinek kiküszöbölésére jelentős támogatások várhatók, ami a támogatások joga területén a korábbinál több területre tesz majd lehetővé pénzügyi segítségnyújtást. Miután a világjárvány aránytalanul súlyos csapást mért a gazdaság egészére, ezért a szolgáltatási szektor megerősítése, a munkahelyteremtés prioritásként kezelése várható. A fogyasztóvédelmi szemlélet erősödése általában is tendencia, így a fogyasztóvédelmi versenyjog, továbbá a magánjogi jogérvényesítés jelentőségének erősödése várható.

A tagállamok eltérő érdekei a szakpolitikában

A tagállamok versenypolitikában való együttműködése példaértékű. Magyarország érdeke az adott szakpolitikában³⁹ egybeesik az uniós érdekekkel, ezért viszonylagosan kevés az együttműködésben a súrlódás. A társulási megállapodásunk⁴⁰ kihirdetéséről szóló 1994. évi I. törvény 67–69. cikkei a versenyjog területén is jogharmonizációs kötelezettséget fogalmaztak meg a magyar törvényhozás számára. E kötelezettségének a hazai jogalkotó eleget is tett. Az Európai Unióhoz való csatlakozásunkat követően pedig mind a magyar jogalkotás, mind a magyar jogalkalmazók (Gazdasági Versenyhivatal, bíróságok) lelkes követői voltak az uniós versenyjognak, függetlenül attól, hogy nemzetközi jogi, uniós jogi harmonizációs kötelezettség írta azt elő, vagy praktikus okok álltak mögötte.⁴¹ A versenypolitika legnagyobb szeletén a számító antitrösztjog területén Magyarország azért volt kedvező helyzetben már a csatlakozásunkat megelőzően, mert a rendszerváltás utáni első magyar versenytörvény jól leképezte az uniós szabályokat, azaz

³⁷ Sárai József – Szilágyi Gabriella: A tagállami versenyhatóságok általi uniós versenyjogi jogérvényesítés egyes intézményi és eljárási kérdései. *Versenytükör*, 10. (2014), 2. 21–29.

³⁸ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Az antitröszt szabályok 1/2003/EK rendelet alapján történő érvényesítésének tíz éve. Eredmények és jövőbeli kilátások. COM(2014)453 végleges (2016. június 15.).

³⁹ Átfogóan lásd erre a kérdésre: Nagy Csongor István: *Competition Law in Hungary*. Hága, Wolters Kluwer, 2016.

⁴⁰ A Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai közötti társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás.

⁴¹ Tóth Tihamér: Jogharmonizáció a magyar versenyjog elmúlt harminc évében. *Állam- és Jogtudomány*, 61. (2020a), 2. 72.