

CSALA ELVIRA

PhD-hallgató, Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola, Nemzeti Közszolgálati Egyetem

DIFFERENCIÁLT INTEGRÁCIÓ AZ EURÓPAI UNIÓBAN

A *Tagállami integrációs modellek. A gazdasági kormányzás új dimenziói az Európai Unióban* című kötet (szerkesztette: Halmi Péter, Dialóg Campus, Budapest, 2019. 279 o.) a modern állam gazdasági szerepének legújabb dimenziói elnevezésű, Halmi Péter egyetemi tanár által vezetett Ludovika Kiemelt Kutatóműhely keretében folytatott kutatások eredménye. A mű magas tudományos színvonalat képvisel. Elsősorban a szűkebb és szélesebb szakmai, tudományos közönséghez, közöttük a hazai közigazgatásban dolgozó szakértőkhöz szól. Ugyanakkor egyetemi hallgatók szintén haszonnal forgathatják. Különleges aktualitást adnak a kötetnek az Európai Unió további működésének gyökeres változását kiváltó olyan folyamatok, mint pl. a Brexit,¹ a migrációs válság vagy a világválság kezelésével kapcsolatos kihívások. Éppen ezért bátran ajánlható minden érdeklődőnek. A kötet hozzásegíthet az európai integráció fejlődésének legújabb jelenségeit és megörzendő alapelveit tudományos, elsősorban jogtudományi és közgazdaságtudományi szempontból megvilágítva a komplex értékeléshez és a problémákra adott válaszok értelmezéséhez.

A kötet fő témája az európai integráció rendszerében a különböző tagállami integrációs modellek feltárása, a modellek és megvalósítási gyakorlatok lényegi jellemzőinek tudományos, integrációelméleti és közgazdaságtudományi összefüggések rendszerében történő bemutatása. A kötet központi problémaköre, amelyet a szerzők saját kutatási területüknek megfelelő eszközökkel vizsgálnak, a differenciált integráció, azaz az ún. „többsebességű Európa” mint folyamat és eszköz tudományos értelmezése. Az Európai Unió a legutóbbi három évtizedben lényeges változáson ment keresztül: „az egységes piac konstrukciójában a Közösség fő funkciója a szabályalkotás, s a diszkrecionális (mérlegelést igénylő egyedi) döntéseket a tagországok hozták meg, az Európai Központi Bank létrehozásával a helyzet alapvetően megváltozott: az EU belépett a diszkrecionális döntések területére. A gazdaságpolitikai koordináció pedig egyidejűleg a tagországok nemzeti politikáinak ellenőrzését igényli. E rendszerben az azonos uniós intézményi struktúra igen eltérő szerepeket tölt be.” – írja Halmi Péter. Lényeges megállapítás: „a kitűzött, nagy horderejű célok és a rendelkezésre álló korlátozott lehetőségek között jelentős ellentmondás feszül” (10. o.).

Az *Előszó* (11–14. o.) exponálja a differenciált integráció témakörét, majd jelzi annak fejlődése mérföldköveit.

Ugyanakkor jelzi: a dezintegráció a Brexit példáján a kutatás keretében külön kötetben került feldolgozására.

Halmi Péter Bevezetés: tagállami integrációs modellek című fejezetében (15–26. o.) rövid összefoglalót, mondhatni kedvcsinálót nyújt a kötetben megjelent, a témakört különböző szempontból feldolgozó írásokhoz. A kötet tizenhárom tanulmányt tartalmaz.

A szerkesztői bevezetőből megismerhetjük a mű vezérgondolatával kapcsolatos tudományos problémafelvetést. Az európai integráció fejlődésében napjainkban igen mélyreható változásokat tapasztalhatunk. A közös értékalapokra épülő szervezetnek belső és külső válságjelenségekkel egyaránt meg kell küzdenie. A kötet tanulmányai az integrációval foglalkozó elméleti megközelítések bemutatásán túl az integrációs folyamat összetettségére is rámutatnak. Alapvető kérdés, hogy a differenciált integráció (másként: többsebességű Európa) az európai integráció szükségszerű strukturális attribútumaként jött-e létre, illetőleg e folyamat a mag-Európa megerősödéséhez vagy az EU atomizálásához vezet-e. További lényeges kérdés: milyen távlati lehetnek e folyamatnak? Hatással vannak-e a differenciális bizonyos formái az Európai Unió határain túli, egyes kívülálló (nem tag-) államokra is? (15. o.)

Palánkai Tibor Integráció és kohézió az EU-ban című tanulmányában (27–50. o.) szélesebb integrációelméleti és közgazdaságtudományi összefüggések rendszerében tárgyalja a problémakört. Rámutat: a globális integráció az általa elért előnyök mellett az egyenlőtlen-ségek növekedésével is együtt járt.² A történelmi tapasztalatok azt igazolják, hogy a válságok általában messzemenő következményekkel járnak egy adott közösség kohéziója szempontjából. A kohézió gyengülhet, vagy akár meg is szűnhet, és ellenséges viszonyulásba fordulhat, különösen, ha az adott közösség kudarcának tulajdonítják (33. o.). Különösen a 2008-as gazdasági, pénzügyi válság az, melynek időpontjától kezdve „emberközeli” kérdéseknek tűnnek azok a tudományos kategóriák, amelyek a Lisszaboni szerződésben lefektettek szerint „versenyképes szociális piacgazdaságként” definiálhatók. Palánkai Tibor következtetései szerint ajánlott lenne a „demokratikus és versenyképes ökoszociális piacgazdaság” formulát alkalmazni, mely két különösen jelentős további szemponttal egészíti ki a fogalmi rendszert, melyek közül az ököcentrikus szemlélet minden dimenzióját át kell haszna. Ugyanakkor a demokratikus „jelző” a korrupció megfékezése szempontjából fontos, a jóléti modellek és politikák ha-

tékonyasága nagymértékben attól függ, mennyire tudja a társadalom kontrollálni a gazdaságpolitikai döntéseket (49. o.).

Koller Boglárka Többsebességű vagy menüválasztásos jövő? A differenciált integráció elméleti és gyakorlati kérdései az Európai Unióban című tanulmánya (51–66. o.) aláhúzza: bár a differenciált integráció lehetőségével már régóta foglalkoznak az integrációelmélet művelői, valójában a 2004-ben és 2007-ben lezajlott utolsó két bővítési hullám óta övezi a kérdést kitüntetett figyelem. „A Maastrichti Szerződésben többféleképpen is megjelent a differenciált integráció: rögzítette a Gazdasági és Monetáris Unió megvalósításának három fázisát, valamint deklarálta az euróövezethez történő csatlakozás konvergenciakritériumait. Az azonban nyilvánvaló volt, hogy a GMU célkitűzéseit nem minden tagállam és nem azonos időben lesz képes teljesíteni”³ (54. o.). A tanulmány bemutatja a differenciált integráció (DI) alaptípusait, rendszerbe foglalja, majd ismerteti a kategóriák főbb jellemzőit. Hangsúlyozza: a DI komplex és multidimenziós jelenség, ezért a fogalom konceptualizációjához multidiszciplináris megközelítés szükséges, illetve az európai egységfolyamatban betöltött szerepével kapcsolatban számtalan nyitott kérdés fogalmazható meg. A többsebességű, a mag-Európa vagy a gravitációs centrum koncepciók az uniós és tagállami politikások beszédeinek központi témái maradtak az új évezredben is, bár a szerző véleménye szerint a jogi koncepció továbbfejlődése Nizza után kissé megtorpant. Összegzésében rámutat: egyre nyilvánvalóbb, hogy a nagy integrációelméleti iskolák tézisei már csak kiegészítésekkel és módosításokkal alkalmasak az integrációs folyamatok magyarázatára (63. o.). Az írást elsősorban európai jogforrások és politikai nyilatkozatok feldolgozása teszi érdekessé.

Halmai Péter Differenciált integráció: gazdasági integrációs modellek című nagyobb terjedelmű, átfogó tanulmányában⁴ (67–142. o.) hangsúlyozza: a differenciált integráció (másként: többsebességű Európa, változó geometriák, à la carte Európa) olyan folyamat, amelyben a tagállamok specifikus csoportja nincs alárendelve a többiekkel azonos uniós szabályoknak. Nem alternatívája az egyre szorosabb integrációnak. A fő irányzat mellett kiegészítő módszer. Legfeljebb „második legjobb” konstrukció. A megkülönböztetés (differenciálás) hosszú, közép-, illetve rövid távú lehet. Hatással van az Európai Unió joganyagának elsődleges vagy másodlagos szintjére. A differenciálás bizonyos formái túlnyúlnak az Európai Unió határain, esetenként abban kívülről (nem tag-) államok is részt vesznek. Mindez eszközt jelenthet az EU-tagállamok között fennálló heterogenitások menedzselésére, illetve ennek révén legyőzhető lehet a patthelyzet az integrációs folyamatban, azonban egyúttal dezintegrációs, illetve felbomlási trendek kiváltásához is vezethet. A differenciált integráció hatékony eszköznek bizonyulhat az európai diverzitás menedzsmetjében. Ha valamely tagállam esetében az euróövezet elhagyása vagy éppen a Brexit kerül napirendre, akkor azok már az elért integrációs vívmányok visszafordításaként (dezintegrációként) értékelhetők. Alapvető kérdés: a differenciált integráció

az európai integráció szükségszerű strukturális attributumaként jött-e létre, illetőleg e folyamat a mag-Európa megerősödéséhez vagy az Európai Unió atomizálásához vezet.

A differenciált integráció koncepciója az Európai Unióban tudományos és politikai vita tárgya. A szerződéses reformok, a bővítési fordulók és krízisek „fejlődési fluktuációknak” tekinthetők. A leginkább elterjedt koncepciók a „többsebességű Európa”, a „mag-Európa”, a „változó geometriák” és az „à la carte Európa”. Amíg az effajta integrációs célokat valamennyi tagállamban nem definiálták, s az adott dimenzióban csak a tagállamok egyetlen csoportja mozdul előre, amelyet a többiek legfeljebb követhetnek, a többsebességű Európa koncepciója érvényes. E transzformációt a soksebességű Európából a mag-Európába a GMU területén éppen a jelenlegi időszakban vitatják meg. A krízismenedzsment területén növekvő szükség volt a kizárólag az euróövezet 19 tagállamára vonatkozó rezsimek kidolgozására. Az akár mag-Európává változhat, ha a kevésbé fejlett tagállamok nem akarnak vagy nem képesek hosszú távon, tartósan csatlakozni, illetőleg ha a magcsoport részleteiben is meghatározza és alkalmazza saját integrációs céljait és lépéseit (68. o.).

A differenciálás különböző formáinak térképe az EU-jog elsődleges szintje alapján erőteljesen komplex képet mutat. A legutóbbi pénzügyi és gazdasági válság során az euróövezetben bevezetett krízismenedzsment néhány nemzetközi (kormányközi) szerződést eredményezett. Azok nem mindegyikében vesz részt valamennyi tagállam. Közéjük tartozik az Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM), amelyik az euróövezeti tagállamok közötti, 2012. szeptember 27-én hatályba lépett nemzetközi szerződésen alapul. 2012-ben az EU-tagállamok – az Egyesült Királyság és Csehország kivételével – aláírták a fiskális megállapodást. (Azt 2014-ben végül Csehország is aláírta.) Az integráció különböző formái az EU-ban a fejlődés során kiterjedtek. A differenciált integrációk növekvő alkalmazása ellenére nem nyilvánvaló sem a domináns mag-Európa kifejlődése, sem az EU atomizálódása. A differenciált integráció az integráció pragmatikus stratégiája alkalmazását segítő módszerként szolgálhat. Ennek értéke különösen krízis idején válik jelentőssé, hangsúlyozza a szerző (70. o.).

Az európai integráció lényegének tisztázása során az integráció elmélete és kutatása túlnyomórészt az EU feladatainak, kompetenciáinak és tagságának bővülésére összpontosított. A lefolytatott nagy viták a neofunkcionalizmus és az intergovernmentalizmus különböző változataiban empirikus alapokon a nagy „mélyítő” döntésekre koncentráltak. Lehetséges azonban más nézőpontból is a probléma áttekintése. Az Európai Unió és annak fejlődése a differenciált integráció rendszerként is felfogható (74. o.). Az egyik lehetséges értelmezés szerint a differenciálódás az európai integráció ideiglenes, esetleges, nem rendszerszintű jellemzője (72. o.). A szerző az európai integrációt rendszerként két indikátor segítségével: a kiterjedtség (másként: funkcionális hatály) és az intenzitás (a centralizáció szintje) szerint elsőként elemző Leon Lindberg és Stuart Scheingold műveire, illetve Tanja Börzel finomabb és ro-

busztus mérésére (amelyet szélességnek és mélységnek nevezett) támaszkodik a rendszerezés során. A szélesség és a mélység egyetlen mértékké vonható össze a vertikális integráció méréséhez, s a vizsgálat az átfogott időszak tekintetében kiterjeszthető. A szerző összefoglalva megállapítja: „A differenciált integráció európai rendszerének kialakulása, megformálódása és fejlődése elsősorban alkotóelemeinek (a politikák és az államok) tulajdonságai alapján érthető meg. A differenciált integráció magyarázatához két tényező nyújthat biztos kiindulópontot: a kölcsönös függés és az átpolitizáltság (politisation)” (78. o.).

A tanulmány egyik példaként elemzi a migránskrízis területén a kormányok között kialakult konfliktusok okait és következményeit, amelyek alapját az egyes tagállamok eltérő helyzete képezte.

A tanulmány behatóan elemzi a Gazdasági és Monetáris Unió reformja, a GMU 2.0 megteremtésének a lehetőségeit.⁵ A legutóbbi pénzügyi és gazdasági válság meggyőzően bizonyította a tagállamok nagyfokú egymásrautaltságát. Az egész Európai Unióban, de különösképpen az egységes monetáris politikát folytató euróövezetben alapvető követelmény, hogy az egyes tagállamok felelős gazdaságpolitikát, azon belül költségvetési politikát folytassanak, ne fenyegetse a rendszer stabilitását (127. o.).

Benczes István Maastrichti kompromisszum: vele vagy nélküle? című tanulmányában (143–166. o.) a szerző a reformtervek két főbb elemére, a fiskális szabályok szigorítására, valamint a fiskális unió lehetőségeire koncentrál (143. o.). A Maastrichti Szerződés a Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) megteremtését tűzte ki célul. Bár a 2008-as pénzügyi, gazdasági válság lecsengett, azonban máig is a GMU-nak csak a monetáris pillére működik, amelyet ma elsősorban a nemzetek felett álló Európai Központi Bank jelenít meg. A gazdasági pillér pedig jelenleg is csak a működéshez szükséges minimum szinten működik. 2010 után Európa vezetői érzékelhetően és érdemben a szabályok erősítése mellett kötelezték el magukat. Mindezek (köztük a fiskális paktum) az úgynevezett maastrichti kompromisszum továbbélését jelenítik meg, azaz a nemzetek feletti (szupranacionális), illetve a nemzetállami szintek közötti kompetenciamegosztást erősítik⁶ (143. o.). A szerző ugyan nem vitatja a mostani lendület fontosságát, ám kritikusan szemléli a fiskális unió megteremtésének folyamatát.

A fiskális unió – ha lesz is – nem valószínű, hogy nagyobb lenne, mint a tagok GDP-jének 1,5–2%-a. Mint ilyen nem lehet majd több alkalmi stabilizációs eszköz, amelyet csak kivételes esetekben aktiválnak a felek. Ez pedig nyilván nagyon messze van attól, hogy általa egy későbbi politikai unió alapjait fektessék le a tagok. Ami 10 esztendővel a pénzügyi és gazdasági válság kirobbanása és 30 évvel a Delors-jelentés publikálása után továbbra is egyértelmű: a maastrichti kompromisszum meghaladása ugyan távlati cél lehet, de ennek teljesülése rövid távon nem valószínű.

Csaba László A költségvetési és bankunió: vízváltató a többsebességes EU-ban című írásában (167–182. o.) arra a kérdésre keresi a választ, hogy a Költségvetési és

Bankunió (KBU) eddigi működési tapasztalatai és a várható kiegészítő intézkedések mennyiben jelentenek új szakaszt az európai integráció fejlődésében. Megállapítja, hogy a nemzetek fölötti döntéshozatalnak olyan új rendje jött létre, amelyből csak a Brexit révén lehet kilépni. Ezzel szemben a „kívül is levők, belül is levők” számára a költségek halmozódnak, míg a haszon elmarad. A KBU a többsebességes Európa korábban is létezett gyakorlatát formális-intézményi szintre emeli.

Az Európai Unió alapjaiban alakult át a 2008–2012-es időszak válságkezelő intézkedései hatására. Egyfelől jelentősen megnőtt a nemzetek fölötti, technokratikus döntések súlya a kormányközies ellenében. Az euróövezetben új minőségű, szupranacionálissá mélyült integráció jött létre. Ugyanakkor a tagállamok egy része – a kilépő britek mellett három visegrádi és két skandináv állam is – e fejleményekből lényegében saját döntés alapján kimaradt (177. o.). A kimaradókra az örök csejéjátékos szerepe vár, pénzügyi sérülékenységgel és az érdemi nagy döntésekből történő intézményes kimaradással. A szerző felhívja a figyelmet: fennáll a veszélye, hogy megnőhet az étvágy a különösen nem védett kívülállók elleni spekulációra.

E fejezetben, ahogyan címében is áll, a szerző kijelenti, hogy a többsebességes Európa nem veszély, hanem tény. Ebben a keretben a partvonalra szorultak előtt két út áll, zárja tanulmányát a szerző: vagy megteszik a valutauniós tagsághoz szükséges lépéseket – immár a KBU nyújtotta pénzügyi és politikai előnyök fejében, és belépnek a belső körbe, vagy a dán és a svéd példát követve a közép-európai államok elfogadják a másodrendű tagságot (180. o.).

Kutasi Gábor Külső egyensúlytalanság az euróövezetben. Megoldás-e a többszintű kormányzás? című tanulmányának (183–196. o.) kiindulópontja szerint az euróövezet adósságválsága az egységes piac strukturális problémáját hozta felszínre. Annak alapja az eladósodott tagállamok külső egyensúlyi problémája. Mivel az euróövezetbe tartozó tagállamok közösségét egységes piacnak tekintették, az egyes tagok közösségen belüli folyó fizetési mérlege mellékes kérdésnek tűnt. Az egységes valuta, az euró a tagállamok között rögzített árfolyamrendszert eredményezett. Így a kevésbé versenyképes országok nem tudják javítani a beralapú versenyképességüket árfolyam-leértékelésen keresztül, miközben az egységes központi banki kamatszint és az euróövezet stabilitása által biztosított olcsó finanszírozási lehetőségek arra ösztönözték őket, hogy a folyó (jelenbeli) fogyasztásukat bővítsék. A tanulmány először a külső egyensúlytalanság és a fiskális fenntarthatóság elméleti keretét, továbbá az elemzés során használt módszertant ismerteti. Majd az egységes valutaövezet rögzített belső árfolyamrendszerén keresztül jelentkező felértékelődés külső egyensúlyt romboló hatását igazolja. Ezt követi a fiskális egyensúlyra és annak hosszú távú fenntarthatóságára vonatkozó elemzés. Végül áttekinti: a közösségi kormányzás milyen csatornákon keresztül lenne képes megoldani a fejletlenebb tagországok ikerdeficitproblémáját. Az alapvető kérdés tehát, hogy a többszintű kormányzás reális megoldás-e a reálfelértékelődésből és más tagállami

strukturális problémákból fakadó folyó fizetésimerleg egyenlőtlenségre.

Gyórfy Dóra *Erkölcsei kockázat és szolidaritás a GMU-ban: a görög válság tanulságai (197–208. o.)* című tanulmányában izgalmas témakört tárgyal. Görögországban, amely a globális pénzügyi válság legnagyobb vesztese volt az OECD-országok körében, a mentőcsomagok az elmúlt fél évszázadban példátlan mértékű költségvetési megszorításokat kényszerítettek ki. Mind a szolidaritás elve, mind az euróvezeti államok saját jól felfogott érdeke megkívánta, hogy az európai partnerei is rendkívüli áldozatot vállaljanak. Mindez azt szolgáltatta, hogy az ország bennmaradjon az euróvezetben, s ezáltal az euróvezet egyben maradjon. Görögország az euróvezeti tagság feltételeit sohasem teljesítette – adóssága megközelítette a GDP 100%-át, a költségvetési hiány pedig soha nem volt 3% alatt. Felvételét részben politikai szempontoknak, részben kreatív könyvelési technikáknak köszönhetette (198. o.). A fellendülő hitelezés, a tartós államháztartási hiány és a 2004-es olimpiával összefüggő beruházások egészen a pénzügyi válság kitöréséig 4% feletti növekedési teljesítményt eredményeztek. A gazdaság szerkezeti problémáit csupán a tartósan magas folyófizetésimerleg-hiány jelezte, amely végig a GDP 10%-a fölötti értéket mutatott. A szuverén adósságválság kirobbanása után Görögország az Európai Unió és a Nemzetközi Valutaalap pénzügyi mentőcsomagjaira szorult.

A görög kilépés mellett érvelő euróvezeti szereplők sokáig úgy látták, hogy Görögország nem hajlandó végrehajtani a mentőcsomagban tett vállalásait, és ezért szorul újabb és újabb kimentésre. A 2015. augusztusi megállapodás jelentős előrelépést mutat a feltételek természetében és a végrehajtás valószínűségében. Míg az első megállapodásban a hangsúly a számszerű költségvetési mutatókon volt, a másodikban a rendkívül részletes szerkezeti reformokon, a harmadik megállapodás pedig elsősorban a végrehajtás módszerére koncentrált. A tanulmány az erkölcsi kockázat és szolidaritás dilemmája kérdéskörét is áttekinti, különös tekintettel az úgynevezett „nincs kimentés” szabály érvényesülésének kérdésére. A szabály mögötti megfontolások nem tűntek el. Az erkölcsi kockázat került szembe a szolidaritás elvével. E dilemma a válság után is meghatározó maradt.

Kecskés László *A jogharmonizáció integráló erejének gyengülése* című tanulmányában (209–228. o.) bemutatja, hogy az Európai Közösségek jogi működésének 1958. évi kezdetétől a jogharmonizációs tevékenységnek integrációt erősítő szerepe volt. Ez a folyamat az 1980-as évek közepétől kétágúvá vált. A rendeletek jogharmonizációs eszközként való „újráfelfedezésével” egyrészt a jogharmonizáció a korábbinál is hatékonyabb integrációerősítő funkciót kapott. Ugyanakkor az Egységes Európai Okmány mintegy „be is cikkelyezte” a tagállamok közösségi központtal szembeni jogharmonizációs mozgásterének jogalapjait (24. o.). Az EGK átfogó reformprogramjaként 1985-ben fogadták el a Fehér könyvet. E dokumentum a Közösség továbbfejlesztése érdekében nagy szerepet tulajdonított a közösségi jogharmonizáció fejlesztésének, gyorsabbá és

intenzívebbé tételének. A Fehér könyvnek az Egységes Európai Okmány lett a jogi átírata. Az EGK-szerződés jogharmonizációs szabályait kiegészítve olyan szabályokat vezetett be, amelyek egyértelműen a jogharmonizáció gyorsítása és intenzívebbé tétele irányába hatottak (210. o.).

Az Egységes Európai Okmány az EK-jogharmonizáció célfogalmán is változtatott: azt mintegy rétegelte tette. A módosítást követően is hatályban maradt az EGK-szerződés 3. cikkének h) pontja, amely a jogharmonizáció kezdeti célját is rögzítette, hogy a tagállamok jogszabályainak közelítése „a közös piac megfelelő működése érdekében” történik. A 13. cikk viszont a 8/a. cikkel egészítette ki az EGK-szerződést, és ebben a jogharmonizáció célfogalma új, jelentős réteggel bővült: az egységes belső piac fokozatos megvalósításának céljával, emeli ki a szerző. Az Európai Bíróságnak a közösségi tagállamok jogharmonizációs kötelezettségesei miatti kárfelelősségének lehetőségét dogmatikailag megnyitó úgynevezett Frankovich-ítéletet, annak hátterét behatóan ismerteti a tanulmány. Rendkívül figyelemreméltó a poszt-Frankovich-jelenség kialakulása az Európai Bíróság joggyakorlatában a jogalkotásért és a jogharmonizációért való kárfelelősség összekapcsolódásának kérdéskörében (220. o.). Azzal, hogy az európai integráció némileg erőltetettnek és túl gyorsnak mondható bővítési politikájának hatására a tagállamok száma és az Európai Bíróság tevékenységében különböző módon részt vevő jogászok száma felduzzadt, az Európai Bíróság elvi természetű dogmateremtő tevékenysége elszürkült, és „nagyüzemi” működési stílusjegyeket kezdett mutatni, a jogharmonizáció intenzívebbé tétele céljából felvetett korábbi gondolatok nem váltak kidolgozottá, illetve némileg feledésbe is mentek, írja tanulmánya befejezéseként a szerző. Álláspontja szerint a témát nem lehet függetleníteni attól a jelenségtől sem, hogy az Európai Unió bővítése folytán sokszínűvé, intenzívvé és indulatosává vált integrációs politikai közegeben a politikai tevékenység jelentősége a jogi tevékenység jelentőségét beárnyékolja, illetve arra gyakran zavaróan hat (226. o.).

Király Miklós *A nemzetközi magánjog kodifikálásának útjai az Európai Unióban és tagállamaiban* című tanulmánya (229–236. o.) az Európai Unióban a legutóbbi időig nagyon sikeres területről – a jogegységesítésről a nemzetközi magánjog területén – szól. A tagállami integrációs modelleket vizsgáló kutatások között első pillantásra viszonylag szűknek tűnő terület nagyon sokrétű szabályozást foglal magában, számos kérdéssel és problémával. Alapvető, a kötet fő témájához kapcsolódó kérdés: valamely nagy uniós jogi normatömeg milyen hatást gyakorol a tagállami jogalkotásra. A nemzetközi magánjog harmonizációját megerősítette a Lisszaboni Szerződés azáltal, hogy a jogegységesítést lényegében függetleníttette a belső piaci céltól – csak példaként említve ezt a szempontot: „különösen, ha ez a belső piac megfelelő működéséhez szükséges.” Ez a megközelítés kifejezetten széles jogalkotási felhatalmazást teremtett. Nyomában kiterjedt jogalkotás született írja a szerző a tanulmány bevezetésében (230. o.). Király Trevor Hartley érzékletes leírása szerint megfo-

galmazza, hogy a jogi kultúrák között nyilvánvalóan jelentős különbségek vannak. A következő tekintetben: a bíró feladata, hogy igazságot szolgáltatson absztrakt értelemben is, vagy egyszerűen döntsön a felek által elé tárt kérelmekről és bizonyítékokról – ahogyan ezt az angolszász jogrend ismeri. Nemcsak feladatok, de kihívások és kérdések is vannak a nemzetközi magánjog további egységesítését illetően (229. o.). Nyilván alapvető kérdés, hogy miként reagálnak a jogegységesítésre az EU tagállamai. Szükség van-e még egyáltalán tagállami nemzetközi magánjogi szabályozásra? A szerző szerint úgy tűnik, igen, mivel a régiakat nem helyezték hatályon kívül: német, belga, olasz törvények érvényben vannak – legfeljebb módosították őket. Az új polgári törvénykönyvek elfogadásával párhuzamosan a nemzetközi magánjogi kodifikáció újabb hulláma bontakozott ki Közép-Európában: a lengyel (2011), a cseh (2012) és nyomukban a magyar (2017) kódexek megalkotásával. Megjegyzendő ugyanakkor – és ez is a különböző tagállami modellekre utal –, hogy nem minden EU-tagállamban létezik önálló nemzetközi magánjogi kódex (233. o.). Külön feladat, hogy miként töltsük ki az EU-rendeletekben található joghézagokat. A legtöbb tagállam saját szabályozást hoz létre, így az új magyar Nmjt. is önálló normákat tartalmaz azon szerződéses és szerződésen kívüli jogviszonyokra, amelyek kívül rekedtek az EU-rendeletek tárgyi hatályán. Összességében, mint annyi más területen, itt is szerves együttélés alakul ki az EU-jog és a tagállami jogok között. A jogharmonizáció nem teljes, nem hézag nélküli. Az átfogó szabályozást a két normarend együttesen adhatja. Bár a további jogegységesítés lelassulni látszik, így is érintkező világokról van szó. Az új nemzeti kódexek nem vonhatják ki magukat az EU-jog hatása alól.

Várkonyi László Intézményközi harcok az EU kereskedelempolitikai döntéshozatali, jogalkotási folyamataiban című tanulmányában (237–248. o.) bemutatja: a közös kereskedelempolitika az Európai Gazdasági Közösség létrejötte és a Lisszaboni Szerződés életbe lépése közötti évtizedekben lényegében két szereplő, az Európai Bizottság és a tagállamok képviselőiből álló Tanács közötti küzdelmekben formálódott. A kereskedelempolitika az Európai Unió egyik alapvető közös politikája, szoros összefüggésben a vámunióval. A vámunió működése ugyanis nemcsak közös vámtarifa alkalmazását igényli, hanem egységes belső szabályokat és külső fellépést a harmadik országokkal folytatott kapcsolatokban az áruk kivitelét és behozatalát érintő feltételek meghatározásánál (237. o.).

A Lisszaboni Szerződés különösen jelentős változást hozott azzal, hogy megszüntette a Tanács addigi egyedüli jogalkotó szerepét a közös kereskedelempolitikában. A kereskedelempolitika a Lisszaboni Szerződés életbelépése előtt sajátos, az EU más szakpolitikájától több elemében eltérő terület volt. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után az immár a Tanács és az EP által együttesen elfogadott komitológiai rendelet a Bizottság végrehajtási jogi aktus javaslatainak megvitatására kéttípusú eljárást tesz lehetővé. A komitológiai rendelet több helyen tartalmaz kifejezetten kereskedelempolitikai ügyekre szóló rendelkezéseket. Az EP társjogalkotói

szerepe nem csupán a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után benyújtott bizottsági javaslatok esetében jelentkezett, hanem a folyamatban lévő jogalkotási kezdeményezések esetében is, sőt a létező kereskedelempolitikai jogszabályok is revízióra szorultak a komitológiai rendelettel való összhang megteremtése érdekében. Az EP már a Lisszaboni Szerződés életbelépésével megkezdte a harcot, hogy a kereskedelempolitikai kérdésekben a Tanáccsal azonos vagy ahhoz minél inkább közelítő jogosítványokat szerezzen. A nemzetközi kereskedelmi szerződések esetében, hivatkozva arra, hogy azok jóváhagyásához immár az EP egyetértése szükséges, a tárgyalások megkezdésekor és teljes folyamatában a Tanáccsal azonos szerepet igényelt. E téren komoly sikerként könyvelhette el, hogy 2010-ben az EP és a Bizottság között létrejött a két intézmény közötti kapcsolatokról szóló keretmegállapodást (243. o.).

Az Európai Parlament (EP) az uniós szabályozásoknál társjogalkotóvá vált. A nemzetközi kereskedelmi szerződések megkötéséhez pedig immár az EP egyetértése is szükséges. Ezzel az EU közös kereskedelempolitikájának alakításában a Bizottság és a Tanács mellett az EP is érdemi szereplő lett, ennek minden előnyével és nehézségével. Az Európai Bizottság és a tagállamok között folyamatos viták folytak arról, hogy mi is a közös kereskedelempolitika pontos tartalma, hol hozhatnak a tagállamok nemzeti szabályokat, vagy folytathatnak nemzetközi tárgyalásokat, mennyiben lehetnek közvetlenül is aktív résztvevői multilaterális vagy kétoldalú tárgyalásoknak, illetve részes felei a nemzetközi szerződéseknek.

Hetényi Géza Többsebességű Európa Magyar érdekek a Gazdasági és Monetáris Unió mélyítése során címmel írott tanulmányában (249–262. o.) a GMU perspektíváit vizsgálja. A közös monetáris politika és a közös fizetőeszköz, kiegészülve azokkal a fiskális szabályokkal, amelyek csak az euróövezet országaira vonatkoznak, egyértelműen magasabb fokú integrációt jelentenek (249. o.). Az euró, vele együtt pedig a közös monetáris politika már lassan 20 éve ténylegesen két csoportra bontja az uniós tagállamokat. A GMU rendszere az euró megszületése óta eltelt közel két évtizedben igen jelentősen átalakult. Az egységes valuta megalkotásakor az volt a koncepció, hogy az eurót és az Európai Központi Bank által vezényelt közös monetáris politikát akkor lehet sikeresen működtetni, ha a részt vevő országok fiskális rendszereit is összehangolják valamilyen szinten. Leginkább úgy, hogy nem engednek olyan potyautasokat a fedélzetre, akik magas eladósodottsággal és/vagy magas államháztartási hiánnyal, azaz felelőtlen gazdaságpolitikával veszélyeztetik az egységes valuta stabilitását. Ennek érvényesítésére szolgáltak a már csatlakozási feltételként is megszabott maastrichti kritériumok.

2008 után azonban az egész rendszer gyökeresen megváltozott. A gazdasági világválság végigsöpört egész Európán, csődközeli helyzetbe sodorva az euróövezet több tagállamát is. Elsősorban Görögország, de később Írország, Spanyolország, Portugália majd Ciprus is komoly bajba került. A válság rámutatott arra, hogy ingatag az a felépítmény, amely a közös pénzt és

monetáris politikát laza gazdaságpolitikai koordinációs mechanizmussal támasztja alá. Az euróövezet nem volt felkészülve az átgűrűző hatásokra, nem létezett a pénzügyi sokkok kezelésére hivatott költségvetési eszköz. E két fő fiskális mutató nyomon követése ráadásul nem elegendő valamely gazdaság állapotának megítéléséhez, és különösen nem e esetleges válsághelyzet kialakulásának megelőzéséhez (250. o.).

A tanulmány áttekinti azon szempontokat, amelyeket érdemes mérlegelni a döntéshozóknak Magyarországon is az euró bevezetése ütemezéséről történő gondolkodás során. Az egyik ilyen szempont az elmúlt évtizedekben tapasztalt változás a szabályozási környezetben. Egyre jelentősebb lett a különbség az euróövezeten belüli és kívüli tagállamok helyzete között. Emiatt az euró bevezetése egyre nagyobb kihívást jelent, különösen, ahogy a GMU mélyítésének folyamata halad előre. A GMU szabályozási kereteinek reformja nem zárult le. Továbbra is fennáll: az euróövezet monetáris politikája egységes, de a tagállamok fiskális politikáit – az egyre erősebb koordináció ellenére – a tagállami fővárosokban határozzák meg. Alapvető kérdés: a fiskális koordinációs rendszer milyen mértékben tudja biztosítani, hogy a meglehetősen heterogén helyzetű és értelem szerűen sokféle politikai vonalat képviselő tagállamok nagyjából egy irányba húzzanak (253. o.).

Várkonyi László másik tanulmánya (*Lisszaboni Szerződés: EU-s és tagállami beruházási hatáskörök*, 263–278. o.) ugyancsak a közös kereskedelempolitika témakörét tárgyalja.

A Lisszaboni Szerződés több, látszatra apróbb, de jelentős hatással bíró módosítást hozott az EU közös kereskedelempolitikájában. Kibővült tárgyi hatálya, és a külföldi közvetlen beruházások is annak a részévé váltak. Mindez hosszú belső vitákat váltott ki az Európai Bizottság és a tagállamok között, súlyos (teljesen máig sem egyértelműen megoldott) kérdéseket vetve fel. Az 1980-as évektől kezdődően fokozatosan változott a beruházási politika és a kereskedelempolitika közötti kapcsolatrendszer megítélése. A folyamatos kereskedelmi és gazdasági liberalizáció, valamint a multinacionális vállalatok nemzetközi megerősödése nyomán a külföldi közvetlen beruházásokat a fogadó országok elsődlegesen már nem a tőkeképzési, adózási és fizetési-mérleg-megfontolások szemszögéből ítélték meg. Inkább ezek reálgazdaságra gyakorolt hatásait vizsgálták, nagyobb figyelmet fordítva az FDI technológiai fejlődést, innovációt, piaci versenyképességet és hatékonyságot erősítő szerepére.

A beruházásokra vonatkozó multilaterális szabályozás kérdése indirekt módon, 1986-ban a GATT Uruguay-forduló tárgyalásainak elindításával került vissza a kereskedelempolitika asztalára. A WTO Szolgáltatások Kereskedelméről szóló Általános Egyezménye (GATS) a határon keresztül nyújtott szolgáltatások mellett a szolgáltatások nyújtásához szükséges gazdasági célú letelepedést, az e szektorban a külföldi közvetlen beruházásokat is lefedte, és az erre vonatkozó korlátozások lebontását irányozta elő (265. o.). A nemzetközi kereskedelmi és beruházási szabályozások összekapcsolására irányuló törekvések a GATT Uru-

guay-fordulója mellett két más, ugyancsak fontos megállapodásban is megjelentek. Az USA, Kanada és Mexikó által 1992-ben aláírt, 1994 óta hatályos észak-amerikai szabadkereskedelmi megállapodás (NAFTA) az áru- és szolgáltatáskereskedelmi liberalizációs intézkedések mellett részletes beruházásvédelmi rendelkezéseket is tartalmazott. Ezzel párhuzamosan a WTO-ban is folytatódott a kereskedelempolitikai szabályok további kiterjesztésére irányuló munka. Az Európai Bizottság e folyamatokra is alapozva szisztematikusan folytatta kísérleteit a beruházási politika beemelésére a közös kereskedelempolitika ernyője alá. A nemzetközi beruházási egyezményekkel és szabályozásokkal foglalkozó jogászok már jóval a Lisszaboni Szerződés életbelépése előtt számos szakmai elemzésben értékelték (nem feltétlenül azonos módon) a közösségi kompetencia kibővülésének mértékét és várható hatásait az EU és a tagállamok beruházási politikáira. Több évtizedes folyamatos bizottsági törekvés végül eredményre vezetett. Ugyanakkor a hatáskör kiterjedésének mértéke és gyakorlásának módja számos problémát vetett és vet fel. A hosszú évekig tartó – a tanulmányban bemutatott – uniós jogalkotási viták során ezek közül a leg-többre sikerült megfelelő megoldásokat találni.

A könyv nagyon jól kiegészítheti az Európai Unió történetéhez, jogi szabályozásához, gazdasági jellemzőihez kapcsolódó tárgyak egyetemi szintű oktatását. Nemzetközi tanulmányokhoz tankönyvként használható, közzérhetően megfogalmazott tudományos mű. Az olvasó az érdekes témák közül kedvére válogathat, s mindenképpen többletinformációhoz jut szakterülete vagy érdeklődési köre szerint. Az olvasó számára még több kapaszkodót jelentene, ha további szemléletes ábrákkal, diagramokkal szemléltetésre kerülne pl. az EU szerződéseinek kronológiája, vagy adott tagállamok gazdasági helyzetére vonatkozó adatok, azok változása. Az egyes hosszabb ideig végzett szakirodalmi és elméleti meghatározó jelentőségű kutatások eredményei áttekinthető táblázatba foglalva az integrációelméletek rendszerezéséhez is segítséget nyújthatnak.

Az olvasó az Előszó elolvasása után kedvet kaphat a projekt keretében megjelent többi kötet elolvasásához is, különösen a napjainkban igen aktuálissá vált Brexit kérdésének részletes feldolgozásának megismeréséhez.

Az Európai Unióban az elmúlt tíz évben, de különösen napjainkban tapasztalható mélyreható változások következtében olykor éles politikai viták alakulnak ki. A közvetlenül gazdasági alapú érvek meghatározó szerepet töltenek be az érdekérvényesítés folyamatában. E viták mögött meghúzódó irányzatokat megalapozó tudományos elméletek és fogalmak rendszerezéséhez, jobb megértéséhez e tanulmánykötet elolvasása, feldolgozása nagyban hozzájárulhat.

Ma is nagyon aktuális, az integrációt jól jellemző Helmut Kohl-idézet zárhatja e sorokat: „Azoknak, akik ezt maguk nem élték át, és azoknak, akik most, a válság közepén azt kérdezik, hogy ugyan, miféle hasznot hoz Európa egysége, a válaszom: annak ellenére, hogy Európa mindeddig példátlanul hosszú ideje, 65 esztendeje békében él, és noha még mindig nagyon sok bajt és nehézséget kell leküzdenünk – a békét.”

Jegyzetek

- 1 A kötetben terjedelmi okokból külön nem szerepel a Brexit különösen bonyolult témaköre. Ugyanakkor a mű alapját képező, fentebb jelzett kutatás keretében behatóan vizsgálták a Brexit problémakörét. Ld. HALMAI PÉTER: *A Brexit lehetséges gazdasági hatásai*. Európai Tükör, XXI:2 sz., 7-32.; HALMAI PÉTER: *A dezintegráció gazdaságtana. A brexit esete*. Közgazdasági Szemle, 67/9 sz. 837-877; HALMAI PÉTER (szerk.) *A BREXIT foratókönyvei és hatásai*, Budapest, Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó, 2020.; HALMAI PÉTER: *A populizmus ára: a Brexit adó*, *Magyar Tudomány*, 181/12. sz., 1621-1635.
- 2 Lásd: HALMAI PÉTER: *Felzárkózás és konvergencia az Európai Unióban*. Statisztikai Szemle 2009. 87/1. sz. 41-62.; HALMAI PÉTER: *Konvergencia és felzárkózás az euróövezetben*. Közgazdasági Szemle 2019. 66/6. sz. 687-712.; HALMAI PÉTER: *Felzárkózás és konvergencia az európai integráció rendszerében*. In: Közel Európa távol, Budapest, Éghajlat Könyvkiadó, 2019. 189-230.
- 3 ARATÓ K. – KOLLER B. (2015): *Európa utazása*. Integrációtörténet. Budapest, Gondolat.
- 4 Az átfogó koncepcionális keretokről ld.: HALMAI PÉTER: *Európai integráció és szuverenitás: A gazdasági kormányzás új dimenziói*. Magyar Tudomány 174, 2013/4, 411-421., HALMAI PÉTER: *Európai gazdasági integráció*, Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020, HALMAI PÉTER: *Mélyintegráció. A Gazdasági és Monetáris Unió ökonómiaja*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 2020.
- 5 E témaköröket behatóan vizsgálta – egyebek mellett – a következő műveiben: HALMAI PÉTER: *Új geometria: „teljes” gazdasági és monetáris unió? A gazdasági kormányzás új dimenziói az Európai Unióban*. Magyar Tudomány 178/1, 6-17.; HALMAI PÉTER: *Európai reformok: Többsebességű Európa? Differenciált gazdasági integráció versus átfogó reform*. Európai Tükör, 21/3, 21-44.; HALMAI PÉTER: *GMU 2.0: felelősség versus szolidaritás? Külgazdaság*, LXIV. évf., 2020. szeptember-október, 3-34.
- 6 FABBRINI, S. (2013): *Intergovernmentalism and its Limits: Assessing the European Union's Answers to the Euro Crisis*. Comparative Political Studies, Vol. 46, No. 9. 1003-1029.

AZ EURÓPAI UNIÓ JOGA A GYAKORLATBAN – A BREXIT UTÁN

Harmadik, átdolgozott kiadás

SZERZŐ: Blutman László

ÁRA: 7000 Ft



A Brexit, a migrációs hullámok, a szuverenizmus erősödése, a COVID-19 járvány: az Európai Uniót ismét nagy, eddig ismeretlen kihívások feszítik. A gazdasági válság lassú elmúltával megfigyelhető mérsékelt optimizmus már a múlté. A könyv harmadik, jelentősen átdolgozott kiadása ebben az új helyzetben ad átfogó képet az ismét huszonhét tagállamból álló EU jogának működéséről.

Az uniós jog megismerésénél és alkalmazásánál nem az a legfőbb probléma, hogy kevés az információ, hanem az, hogy túl sok. Így a könyv célkitűzése ugyanaz, mint a korábbi kiadásoké. Segítséget kíván nyújtani a nagy kiterjedésű, nehezen átlátható, a magyar jogtól eltérő sajátosságokkal rendelkező uniós joganyag átlátásához és megértéséhez, hogy megkönnyítse használatát a magyar belső joggyakorlatban. A szerző nagy gondot fordít arra, hogy bemutassa a felmerülő jogkérdések gyakorlati összefüggéseit, és ebben jogesetek százaira támaszkodik. A hivatkozott bírósági határozatok elmozdulást jelentenek a jogszabályi szövegektől a gyakorlati problémák irányába. Ráadásul a magyar vonatkozású uniós jogesetek gyarapodásával még érzékelhetőbbé válnak az EU-jog és a magyar joggyakorlat kapcsolódási pontjai. A könyv gazdag esetjogi vonatkozásai kiindulópontot jelenthetnek a belső joggyakorlatban felmerülő uniós jogi kérdések megoldásához, az uniós jogszabályok sikeres alkalmazásához.

www.hvgorac.hu → EU, nemzetközi jog

HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 1037 Budapest, Montevideo u. 14. ☎ +36 1 340 2304 ✉ +36 1 349 7600 ✉ info@hvgorac.hu