

V É L E M É N Y

Az Európai Unió döntéseinek minősége és a tagállami szuverenitás

HERMAN JÁNOS*

Az európai uniós döntéshozatal nem versenyképes a multipoláris világban. A sokszereplős, heterogén, szektoronként eltérő szabályrendben hozott uniós döntések hosszadalmas és részletező tagállami alkudozás után születnek. Az Unió létét és a döntések tartalmát elvben megalapozó, közös európai érdek megjelenítése az alkufolyamat jellemzőiből adódóan gyenge, sőt, gyakorta el is marad. Ezért a döntések nem adnak sem ösztönzést, sem pedig irányt a (további) közös cselekvéshez. Az EU a közösségi hatáskörben lévő területeken jobban, a teljesen tagállami hatáskörben maradt külpolitikában gyengébben teljesít. A döntéshozatal hatékonysága javításának korlátja, hogy az EU a kormányközi egyeztetés és egyezkedés alapjára épül, és végső soron mindig visszaszorítható erre. Az Unió intézményi-szerkezeti fejlődése félkész állapotban fagyott be anélkül, hogy a politikai integráció megindult volna. A döntéshozatal hiányosságai ebben gyökereznek, ezért az uniós döntéshozatalt nem lehet valóban hatékonyra tenni felszíni korrekciókkal, vagyis a kormányközi megalapozás és dominancia érintetlenül hagyásával. Növelheti a reformambíciót a válságok-próbatételek sorozata, a mai döntési modell csökkenő hozama, illetve az Unió közeledő, újabb bővítése. Szerény, de hasznos első lépés lehet a minősített többségi szavazás általánossá tétele.

Journal of Economic Literature (JEL) kódok: F15, F50.

Kulcsszavak: politikai integráció, kormányközi együttműködés, minősített többségi szavazás, szuverenitás, közösségi (uniós) hatáskör.

* Herman János volt kormányzóvivő, államtitkár, majd az Európai Bizottság főtanácsadója, illetve az EU nagykövete. Jelenleg az Explico Zrt. tanácsadója. E-mail: janosherman18@gmail.com

A kézirat 2024. október 14-én érkezett a *Külgazdaság* szerkesztőségébe.

<https://doi.org/10.47630/KULG.2024.68.9-10.70>

Abstract

The quality of EU decisions and national sovereignty

JÁNOS HERMAN

EU decision-making is not competitive in a multipolar world. EU decisions are made in a heterogeneous, multi-stakeholder, sector-by-sector framework of rules, following lengthy and detailed negotiations between member states. The representation of the common European interest, which in principle underpins the existence of the Union and the content of its decisions, is weak and often absent due to the nature of the bargaining process. The decisions therefore provide neither the impetus nor the direction for (further) joint action. The EU performs better in areas of Community competence and less well in foreign policy, which remains entirely within the competence of the member states. The limit to improving the effectiveness of decision-making is that the EU is built on a basis of intergovernmental consultation and negotiation, and can ultimately always be reduced to this. The institutional-structural development of the Union has been frozen at a half-way stage without political integration having been initiated. This is the root of the deficiencies in decision-making, which is why EU decision-making cannot be made truly effective by superficial corrections, i.e. by leaving intergovernmentalism intact. A series of crises and ordeals, the diminishing returns of the current decision-making model, and the forthcoming further enlargement of the EU could increase the ambition for reform. A modest but useful first step could be extending the scope of qualified majority voting.

Journal of Economic Literature (JEL) codes: F15, F50.

Keywords: political integration, intergovernmental cooperation, qualified majority voting, sovereignty, Community (EU) competence.

Bevezetés

Sokak szemében élhet az Európai Unió úgy, mint egy kusza és terebélyes, de összefüggő rendszer. Olyan, amelynek minden ága-boga egyetlen törzsből fejlődött ki, és abból táplálkozik. Adódik a várakozás, hogy az Unió képes, vagy képessé tehető a közös akaratképzésre, majd fellépésre. Márpedig az EU csak így lehet hasznos, mint a társadalmaink életét alakító, cselekvő alany. Másképpen szólva, csak így hozhat olyan döntéseket, amelyek hatékonyan és az európaiak egészének érdekében formálják a tagországokban, illetve a szélesebb világban zajló folyamatokat.

Írásom tárgya ezen akaratképzés és a közös döntések minősége, másképpen szólva az Európai Unió intézményi-döntéshozatali rendszere hatékonyságának elemzése.¹ Nyilvánvaló, hogy e rendszer keretét az utóbbi három évtized jól ismert

¹ Az elemzés elsősorban a szerzőnek az EU intézményeiben szerzett tapasztalataira épül. Személyes vélemény vagy – ha úgy tetszik – kérdésekkel tűzdelt érvelés.

európai folyamatai adják meg. Állításom szerint az utóbbi határom évtizedben lelassult, majd megállt az integráció mélyülése. Világossá vált, hogy az európai uniós *integrációt*² szolgáló intézményi rendszer működése hosszabb távon is a *kormányközi*³ politikai egyeztetés alapjára épül, és kormányközi irányítás, vagy legalábbis felügyelet alatt működik. Nézetem szerint ez a legfontosabb egyedi tényező azok közül, amelyek meghatározzák a mai uniós döntéshozatal menetét és teljesítményét.

Sokan gondolják úgy, hogy a közös döntéshozatal hathatósabbá tétele ígéretes, egyben pedig kézenfekvő módja lehetne annak, hogy rövid távon is erősítsük Európa versenyképességét. Annál is inkább, mert olyan lépések is kínálkoznak e téren, amelyek nem követelik meg az alapszerződések módosítását. Érthető tehát, hogy nagy figyelem irányul a döntéshozatal reformjának módozataira, és megannyi dokumentum és tudományos munka foglalkozik ezzel. Így tesz a közelmúltban napvilágot látott, egyébként korszakosnak ígérkező Draghi-jelentés is, habár nem kellő hangsúlyval és nem elegendő mélységben. Mentségül szolgálhat, hogy a terep ingoványos, és mélyebb rétegeiben ott rejlenek a nagypolitikai tabuk.

Ezen írás szerzője – sokaktól eltérően – úgy véli, hogy a döntéshozatal fogycatékosságai az Európai Unió eddigi fejlődésének sajátosságaiból és mai, félkész állapotából következnek. Mi több, azokban már mélyen gyökereznek. Ezért is kizárt, hogy az uniós döntéshozatalt valóban hatékonná és versenyképesé lehessen tenni felszíni korrekciókkal, vagyis a kormányközi megalapozás és dominancia érintetlenül hagyásával.

² Integráción ebben az írásban a hatalomgyakorlás megosztásán alapuló egyesítést értem. Ezen belül a *politikai integrációt* olyan folyamatként értelmezem, amely a szuverenitásból fakadó politikai hatalom megosztásával vagy átruházásával jár. A *gazdasági integráció* a gazdaságpolitika jogi keretbe foglalt egységesítését jelenti, dedikált intézményekkel. Ennek különböző szakaszai vagy szintjei lehetnek. Az EU a regionális gazdasági társulások utolsó előtti – a Gazdasági és Monetáris Unió – szakaszában van, vagy a monetáris integráción túl, alig néhány lépésre a teljes gazdasági integrációtól. Elvben elképzelhető, hogy országok között tartós és teljes gazdasági integráció létesüljön politikai integráció nélkül. De kérdés marad, hogy ez mennyiben célszerű. Az integráció fogalmát mindvégig a fenti összefüggésben és a kormányközi együttműködés ellenpontjaként használom.

³ Itt a kormányközi jelzőt egy döntéshozatali mód megjelölésére használom, amelyben a kormányok úgy működnek együtt, hogy megőrzik szuverenitásukat, illetve az abból fakadó hatalomgyakorlás szabadságát. A kormányközi együttműködésben jellemző az egyhangú döntéshozatal és a vétó lehetősége. Az EU különös vonása, hogy talán legfontosabb intézménye, a Tanács alapvetően kormányközi, míg a Bizottság, a Parlament és a Bíróság inkább integrációs vagy nemzetek feletti. Ez az Európai Uniót egyedülállóvá teszi a világban, ahol szinte minden nemzetközi szervezet kormányközi.

Szuverenitás és integráció

Vizsgáljuk meg először a kormányközi bázis és az integrációs ambíció együttélését, illetve annak elviselhetetlen könnyűségét. Mondjuk ki: az EU bevallottan, sőt büszkén *sui generis*, és igen heterogén hatalomgyakorlása inkább kényszernek tudható be, semmint valamiféle újító érdemnek. Ez a kényszer abból fakad, hogy az EU (még) nem lehet más, mint a szuverenitásukat⁴ őrző tagállamok⁵ rendszerbe foglalt halmaza. Tehát önmagában – a tagállamok nélkül vagy ellenükre – nem működhet. Ezért elméletben sem hozhat létre egy magasabb, nemzetek feletti kormányzási szintet másképpen, mint ezen államokkal szoros kölcsönhatásban és rájuk telepítve. Az elsődleges uniós jog egyértelműen kimondja, hogy az alapszerződés urai a tagállamok. Kiviláglik belőle, hogy az EU szuverenitása – ha tételezzük, hogy az egyáltalán létezik – a tagállamoktól származik. Azaz közvetett, másodlagos, vagy származtatott szuverenitás. Az alapszerződések azonban nem adnak sem elvi, sem gyakorlati eligazítást arról, hogy e nemzetek feletti szintre átkerülhet-e – és ha igen, hogyan és milyen mértékben – tagállami szuverenitás, megalapozandó az ottani, önálló hatalomgyakorlást. Másképpen szólva: az integráció fejlődése hogyan és mennyiben érinti az egyes tagállamok szuverenitását, illetve érinti-e azt egyáltalán.⁶ Ezért nem túlzás azt állítani, hogy az alapjárat – a *fallback* állapot – az Európai Unió esetében is a tagállami hatalomgyakorlás.

Nem kevésbé fontos az, hogy hatalmuk gyakorlását a tagállamok csak akkor és annyiban osztják meg az integrációs intézményekkel, amikor és amennyiben a saját,

⁴ Az EU szuverenitásának jellege és tartalma ma is szerteágazó jogi és jogászai vita tárgya. Sokak szerint az EU a hibrid – egyszerre kormányközi és integrált – hatalomgyakorlás példája. Fontos fogalom az egyesített szuverenitás, illetve az ezen alapuló kettős, azaz a tagállamok és a közös intézmények szintjein érvényesülő szuverenitás. Különösen jó elemzést ad Gatti, M. (2013). *The European External Action Service and the Implementation of the „Union Method” in European Foreign Policy*. [Dissertation thesis], Alma Mater Studiorum Università di Bologna. Dottorato di ricerca in Diritto dell'Unione Europea, 25 Ciclo. <https://doi.org/10.6092/unibo/amsdottorato/5481>

⁵ Véleményem szerint helytelen a nemzetállam szót az EU kontextusában használni. A nemzetállam ugyanis az etnikai, nyelvi és kulturális homogenitás előrehaladottságát sugallja, ideértve azt is, hogy az államnak magának is célja e homogenitás fenntartása. Mindez nem feleltethető meg az EU-tagállamok jelentős részének, főként pedig a többnemzetiségű és/vagy szövetségi berendezkedésű tagállamoknak. (Egyébként pedig ellentétes az államalkotó nemzet ügyében Románia vagy Szlovákia esetében hangoztatott magyar külpolitikai tézisekkel is). Bizonytalan továbbá, hogy a terminus hogyan viszonyul az EU alapját képező szuverenitásgyakorlás megosztásához. Helyesebb az EU vonatkozásában a tagállam szót használni.

⁶ Valaha – jobb időkben – Lavrov orosz külügyminiszter megkérdezte a szerzőt, aki akkor az EU oslói nagykövete volt: mit csinál ott az EU-nagykövet, hiszen Norvégiában ott van mind a 28 tagállam nagykövete is. Ha csak azt mondhatja, amiben mind a 28 egyetért, akkor nem tesz mást: felolvassa a Tanács határozatait. Ha ezen túllép, akkor kit képvisel?

állami szuverenitásukból fakadó hatalmat ők maguk egymással közösen gyakorolják. És itt az aktus kollektív mivoltában van a lényeg. A megosztás mint szabályozott jogi-politikai folyamat lényegi súlypontja nem az EU-intézmények bevonásán van, hanem azon, hogy a tagállamok kölcsönösen bevonják egymást. Vagyis azon, hogy a tagállamok összessége közösen gyakorolja a huszonhét különálló szuverenitásból fakadó hatalmat. Ez a közös (államok közötti) szuverenitásmegosztás az EU elsődleges hatalmi bázisa, és – amint írásom kezdetén már bátorkodtam félénken utalni rá – *éppen ennek elsődlegessége és dominanciája áll a hatékonyabb uniós döntéshozatal útjában*. Nem szorul különösebb magyarázatra, hogy miért. Azért, mert az európai *integráció* hatalmi bázisát és legitimációját *kormányközi* alapon teremti meg, és így tartja fenn. Mivel a szuverenitás a tagállamok kizárólagos attribútuma marad, az EU helyét és tevékenységi körét az jelöli ki, hogy hatalomgyakorlásukat a tagállamok milyen ügyekben és milyen szabályok vagy feltételek alapján osztják meg. Koncepcionálisan csak ott létezik az Unió mint integráció, ahol ez a megosztott hatalomgyakorlás jogi alapot és szervezeti (intézményi) keretet nyer, és a tagállamokat közösen elfogadott, jogi érvényű rendelkezések kötik. Bármi, ami ezen túl van – hívhatják bár Európai Uniónak –, csak kormányközi nemzetközi szervezet. Ott a közös fellépés csak eseti és opcionális, nem jogi kötelezettségen, hanem politikai megállapodásokon alapul.

Persze az élet fája zöld. Az uniós intézmények – mivel a szuverenitás közös gyakorlásában gyökereznek – minden szereplőnél jobban és hitelesebben testesítik meg a közös hatalomgyakorlást magát, annak léptékét és potenciálját. Ezt tovább erősíti, hogy a közös tevékenységhez kizárólagos döntési fórumot, szakmai keretet és dedikált menedzsmentet biztosítanak.

A közvetlen előzmények – néhány évtized

A hatalomgyakorlás megosztásának mai rendszere – a közösségi jogban rejlő kötelezettségek, valamint a hatáskörök elosztása – hosszú évtizedek alatt, lépésről lépésre fejlődött ki. Olyannyira, hogy beépült az egyes tagállamok napi, belső gyakorlatába, és befolyásolja annak alakulását. Az 1950-es évektől, a hidegháború idejétől számítva nemzedékek nőttek fel azzal, hogy Európa a megoldás. Azt tapasztalták, hogy a kibontakozó nyugat-európai integráció sikeres és legitim intézményei alakítják az életüket. Közben az integráció, illetve a közösségi jog hatálya a gazdasági szférából áttért más területekre is. Megformálódott a mai, komplex és

széles jogi tér, amely a tagállamok belső jogával együtt, azzal párhuzamosan és/vagy harmonizáltan érvényesül.

Sokáig az volt az uralkodó gyakorlat, hogy ami erre megérett, az tagállami hatáskörből közösségi hatáskörbe került, vagyis a tagállami jog hatályából átsorolt a közösségi jog hatálya alá. Meghonosodott a máig érvényes felosztás: uniós, tagállami és vegyes hatáskör. Az élet persze nem tiszteli az efféle merev határokat. A már integrált hatáskörbe került ügyek ezer szállal kötődnek a többihez, és így a közösségi jog másodlagos hatása mind messzebbre szivárgott.

Az európai integráció komplex fejlődése a Maastrichttól Lisszabonig tartó időszakban jutott tetőpontra, majd afféle fennsíkra. Ekkor valósultak meg az első, a kormányközi kereteket valóban meghaladó integrációs kezdemények, közöttük az euró. De ekkor vált világossá az is, hogy az ütemes folytatáshoz már nincs elegendő tagállami támogatás. Így az uniós döntéshozatal is éppen a valódi integrációs átmenet kezdetén fagyott be, méghozzá strukturálatlan és nem konzisztens állapotban. Az integráció kezdeményei a domináns közegtől idegen enklávék maradtak. A politikai integráció pedig jószerivel be sem indult.

Napjainkból visszatekintve jól látszik, hogy az európai alkotmányszerződés⁷ elfogadása esélyt adhatott volna az EU-nak arra, hogy tartsa az irányt. Az alkotmányszerződés bukása így máig ható következményekkel jár. Főleg azért, mert a megtorpanás egybeesett és kölcsönhatásba került az EU nagy, keleti bővítésével. Márpedig ez meghozta a politikai megfontolások eluralkodását, háttérbe szorítva a néhai Közösségek dominánsan gazdasági gondolkodását. A kibővült Európai Unió olyan közegben landolt, amely amúgy is politikai vezetés után kiáltott. Pusztán a léténél fogva is, az Unió a kontinens meghatározó súlyú politikai szereplője lett, amelyre nagyhatalmi felelősség hárult. Talán mindennél jobban jellemzi az Unió akaratképzésének fogyatékos voltát, hogy még ma sem tudjuk, mit akarunk e felelősséggel kezdeni – ha egyáltalán valamit.⁸ De ami megtörtént, az megtörtént. Bekövetkezett minden bővítések legnagyobbika, méghozzá a politikai integráció mélyítése, ezen belül pedig a döntéshozatal átfogó reformja nélkül. Európa két, nagyon is különböző fele egy alacsony teljesítőképességű, laza politikai keretben lépett mély gazdasági integrációra egymással.

⁷ Az európai alkotmányt megalkotó szerződést 2004 októberében írták alá a tagállamok vezetői. A fő cél az volt, hogy megerősítsék és elmélyítsék az Uniót a keleti bővítésre való felkészülés jegyében. A szerződés a francia és a holland népszavazáson elbukott, ratifikációja ezután mindenütt leállt.

⁸ A szerző egy egész évtizeden át hallhatta az Európai Bizottságban és a Külügyi Szolgálatnál, hogy az EU nem folytat hatalmi vagy geopolitikát.

A 2009-ben csak azért is elfogadott liszaboni szerződésben (az Európai Unióról szóló szerződés – EUSZ – és az Európai Unió működéséről szóló szerződés – EUMSZ) az Unió még egy kísérletet tett arra, hogy pótolja politikai hatalomgyakorlási hiányosságait. Noha az integráció mélyítése, vagyis a további szuverenitásmegosztás már csak langyos támogatást kapott, sikerült jelentős mértékben kiszélesíteni a minősített többségi szavazás hatókörét. De nem ez volt a fő eredmény, hanem az, hogy a szerződésben a tagállamok átfogó kísérletet tettek a kormányközi együttműködés és döntéshozatal megújítására. Ismerjük el: elmentek szinte a végsőig. Új vezetői posztok, testületek és szabályzatok születtek a kormányközi, strukturált döntéshozatal megerősítésére.⁹ A szerződés minden korábbinál egyértelműbben mondta ki: az Unió hatásköre kizárólag a tagállamok által a szerződésben kijelölt határokig terjed. Mi több, az Unió csak a tagállamok által megjelölt célok elérése érdekében élhet a jogkörével. Ahogyan később a német alkotmánybíróság megfogalmazta: az Uniónak nincs a kezében a *Kompetenz Kompetenz*, azaz a hatáskör arra, hogy hatáskört adjon magának.

A hatalomgyakorlási alapképlet tehát úgy foglalható össze, hogy az Európai Unió elődje kormányközi alapon és szerkezetben jött létre, és erre telepített egy gazdasági integrációs intézményrendszert. Az Unió multiszektoriális kiterjedése, kibővülése, azután pedig a reá testált nagyhatalmi szerep egyaránt megkívánta volna, hogy ez kiegészüljön a politikai integrációval létrehozásával.¹⁰ Ez azonban nem indult be, és az Unió működése, illetve döntéshozatali szerkezete felemás állapotban konzerválódott. A tagállamok az ebből fakadó ellentmondásokon a kormányközi döntéshozó mechanizmusok erősítésével és finomításával igyekeztek felülkerekedni.

Hatáskörök, feladatmegosztás

Vessünk most egy közelebbi pillantást arra, hogy ebben a felemás és megrekedt, de már jól berendezett helyzetben milyen a döntéshatáskör-megosztás. Nos, bőven maradnak területek, ahol a tagállamok nem osztják meg a hatalomgyakorlást sem

⁹ Így az Európai Tanács elnökének, illetve a külügyi főképviselő/bizottsági alelnöknek a posztja és az Európai Külügyi Szolgálat, valamint a diplomáciai hálózat. A döntéshozatallal a szövegben később foglalkozunk.

¹⁰ Sokáig a politikai integráció (és általában az integráció) fő ellenzője az Egyesült Királyság volt. Sokan számítottak arra, hogy kilépése felgyorsítja az integrációs folyamatot. Az EU és a britek kapcsolatának különös történetében egy újabb kuriózum, hogy távozásuk nem változtatott számottevően a belső egyezkedésben az erőviszonyokon.

egymással, sem pedig az EU-val. Itt az EU nem fogadhat el jogszabályt, és nem léphet fel a jogharmonizáció követelésével sem. Ilyen a kül- és biztonságpolitika is, bár reá különleges szabályok irányadók.¹¹

Uniók kompetencia ott van, ahol a szerződés delegálja a hatalomgyakorlást az uniós intézményeknek. Itt csak a Bizottság kezdeményezhet jogszabályt vagy átfogó döntést, a tagállamok már nem. Ide tartozik a vámunió, a versenyszabályok, a közös kereskedelempolitika, a halászati kvóta, valamint a monetáris politika az eurózónában.

Végezetül gyakori az is, hogy egy szektorban vegyes kompetencia van, azaz párhuzamosan érvényesül az uniós és a tagállami jog. Itt a tagállamok is alkothatnak jogszabályt, de csak akkor, ha az adott ügyben az EU még nem fogadott el jogszabályt.

Érthető, hogy léteznek sajátos döntési folyamatok. Ilyen az Unió költségvetésének elfogadása, illetve módosítása, és általában a pénzügyi-költségvetési terület. A Bizottság nyújtja be a költségvetési javaslatot, és azt a Tanács, illetve a Parlament közösen hagyja jóvá. A döntésekhez konszenzusra van szükség. A Tanácsban erős a tagállami kompetencia, míg a végrehajtásban meglehetősen nagy fokú szabadsággal rendelkezik az Európai Bizottság. Ha valami, akkor elsősorban ez teszi a Bizottságot fajsúlyos tárgyalópartnerré az EU-n belül és kívül.

Az Európai Parlament – a jogalkotáson túlmenően – széles, de részben formális jogokat élvez az Unió legfelsőbb vezetői *megválasztásában*. Azonban ezek *kiválasztása* a tagállamok vezetői között zajló, informális alkuk révén, a kulisszák mögött zajlik.

Világos, hogy az uniósnak nevezett hatáskör van legközelebb az intézményi hatalomgyakorláshoz, és a legtávolabb a tagállami döntésektől. De ez sem úgy, és nem annyira, mint azt a kívülállók gondolnák. Jó példa erre a kereskedelempolitika, amely régi keletű, mondhatni klasszikus esete a közösségi kompetenciának.

Nem igényel magyarázatot, hogy amióta a közösség vámuniót képez, közös kereskedelempolitikát kell folytatnia. A lisszaboni EUMSZ-szerződés erre még rá is erősít, amikor kimondja, hogy a közös kereskedelempolitika *az unió kizárólagos kompetenciájába* tartozik, ezért itt a tagállamok csak az EU szintjén léphetnek fel. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy az Európai Bizottság kereskedelempolitikai előterjesztéseit a Tanács és a Parlament a szokásos jogalkotási vagy döntési eljárásokban fogadja el. Összhangban az uniós kompetenciával, a kereskedelem

¹¹ Ezzel később részletesen foglalkozunk.

litikában a Tanács minősített többséggel dönt. Viszont az olyan, kereskedelemmel összefüggő megegyezéseket, amelyek nem tartoznak a kizárólagos kompetenciába (beruházások, intellektuális tulajdon stb.), a Tanács egyhangúsággal hagyja jóvá. Az ilyen döntéseket azután a tagállami parlamenteknek is ratifikálniuk kell (ún. vegyes egyezmények). Bőven lehetne taglalni azt, hogy ez milyen, az EU-n belüli alkukat igényel, és mekkora késéseket okozhat.¹²

Talán nem túlzó az a következtetés, hogy az uniós döntési kompetencia takarója alatt a legtöbb esetben tagállami hatáskört vagy legalább közbelépési jogosultságot (is) találunk. A lényeg – és az előny – itt inkább az, hogy az intézmények kevesebb kötöttséggel tárgyalhatnak, és szabadabb kezet kapnak a végrehajtáshoz.

Szempontunkból különleges figyelmet érdemel, hogy milyen a hatékonyság azon tevékenységi területeken, ahol az integráció a legmélyebb, és már tartalmaz politikai összetevőket is. Erre a legjobb példa lehet az euróövezet. Itt az Európai Központi Bank (EKB) az egységes valuta (*single currency*) létrehozásának törvényszerű folyamánként vette át a tagállami központi bankok helyét. Van persze kormányközi egyeztetés is, főképpen a pénzügyminiszterekből álló Eurogroup keretében. De valódi, közös hatalomgyakorlás jött létre, integrált intézményre átruházott, hatékony döntéshozatallal. Ezt igencsak megkönnyíti, hogy a központi bankok magukban a tagállamokban is a kormányoktól független intézmények. A 2008–2009. évi nemzetközi pénzügyi és gazdasági válságban az EKB kulcsszerepet játszott a veszélyek elhárításában és a közös fellépés megszervezésében. Majd pedig motorja volt a banki szféra szilárdabb megalapozását célzó bankunió létrehozásának.

Az utóbbi másfél évtized válságai – mindegy, milyen területen keletkeztek – alapjaiban rendítették meg az EU egész építményét. Egyebek mellett azért is, mert fittyet hánytak arra, hogy melyik terület milyen hatáskörben van. Különösen plasztikusan mutatta meg ezt a koronavírus-járvány, amely – noha az egészségügy döntően tagállami terület – súlyos veszélybe sodorta a schengeni rendszert és a belső piac működését. Látjuk azt is, hogy a menekültválság és az illegális bevándorlás – amelyre máig nem sikerült közös, integrált választ adni – hogyan ássa alá nemcsak a schengeni rendszert, hanem a tagállamok közötti szolidaritást és politikai együttműködést is. Az európai uniós tevékenység összefüggő rendszer akkor is, ha

¹² A szabadkereskedelmi, különösen pedig az új típusú, összetett megállapodások megkötése különlegesen nehéz döntési helyzet az Unió számára. Érdekes megnézni az EU-Mercosur szabadkereskedelmi megállapodást, amely negyed évszázadnyi tárgyalások után sincs még érvényben, és talán nem is lesz már. Legalább ilyen tanulságosak az Egyesült Államokkal folytatott TTIP-tárgyalások (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*), vagy a Kanadával kötött egyezmény, és mások is. Szinte mindegyik.

igen heterogén. Az egységes belső piac kölcsönviszonyban van szinte mindennel. Így eljutunk oda, hogy az uniós intézmények – eminensen a Bizottság – egyre több feladatot vállalnak ott is, ahol formálisan nincs hatáskörük. Ez nem veszélytelen, és nem mentes az ellentmondásoktól. Ezért művi és hosszabb távon kontraproduktív a döntési illetékességek és folyamatok merev széttagolása. Az EU egységes rendben igazgatott, egységes szervezetként tudná a legjobb teljesítményt nyújtani.

További, a hatáskörökkel összefüggő tanulság az, hogy a döntések minőségét erősen befolyásolja a Tanácsban alkalmazott szavazási rend. Valaha az EGK-ban minden döntés egyhangúsággal született. Ma az ügyek túlnyomó többsége a minősített többségi szavazással (*qualified majority voting* – QMV) dől el.¹³ Ez óriási lépés az integráció felé, mert megengedi, hogy az EU akkor is lépjen, ha nincs konszenzus a tagállamok között. A QMV már maga is tartalmazza a szuverenitásgyakorlás megosztását, hiszen – ha úgy alakul – a tagállamnak meg kell hajolnia a többség akarata előtt. Manapság élénk vita folyik a QMV kiterjesztéséről a még konszenzust megkövetelő területekre. De erről később szólnunk.

Szereplők

Ami az egyes szereplőket illeti, a fentiekből is kiviláglik, hogy a három fő intézmény közül a Parlament és a Bizottság integrációs testület. Elsősorban a másodlagos jogalkotásban van helyük,¹⁴ de a Bizottság a döntések végrehajtásában elsődleges szereplő. A Tanács nagyobb részben kormányközi uniós intézmény, amely az EU tevékenységének minden területén szerephez jut.

A közösen elfogadott uniós jogszabályokon túl az egyes intézmények kiadnak saját határozatokat is. A Tanács az egyetlen a három közül, amely a döntéshozatal teljes spektrumát átfogja: a szakértői előkészítéstől kezdve a – belső és nemzetközi – konzultáción és tárgyaláson keresztül a döntésekig, illetve a jogalkotásig. 150 munkacsoport és három különböző nagyköveti tanács segíti ezt a munkát. Az igazság az, hogy a Tanács esetében – részben éppen a kormányközi összetétel miatt – szinte minden formalizált vélemény uniós politikai döntésnek minősül, és nehéz, elhúzódó egyeztetést követel meg. Ennek menete igen nagy hasonlóságot mutat azzal, amit a nemzetközi szervezetekben, a szuverén részes államok között látunk.

¹³ A ma használatos 55/65-ös szabály 2014 óta van érvényben.

¹⁴ Az elsődleges jogalkotás – az alapszerződés megalkotása és módosítása – a tagállamok kizárólagos jogköre, és egyhangúságot követel.

Különleges fórum az Európai Tanács – az állam- és kormányfők tanácsa –, amely a jog szerint nem szerves része az EU döntéshozó láncának. Egyhangúsággal hoz politikai döntéseket, kötelező jogi érvény nélkül, de annál nagyobb politikai nyomatékcal. Az Európai Tanács üléseinek végeztével kiadott közlemények – a tanácsi következtetések – az Unió legfontosabb irányadó dokumentumai közé tartoznak. Igaz, hogy a konszenzuselv árnyékában zajló egyezkedések és viták gyakorta kiűzik belőlük a világosságot, sőt időnként magát a tartalmat is.

Az Európai Bizottság mint testület széles spektrumon, jogi-szakmai alapon hoz döntéseket. Az elnök vezetésével, de – ha csak lehet – egységesen. Feladata, hogy örökdíjként az alapszerződés végrehajtása felett. Így – *horribile dictu* – még az is megtörténhet, hogy a Bizottság fellép egyik-másik vétkes tagállammal szemben. Ennek ironikus abszurditása abban áll, hogy ilyenkor egy uniós intézmény leválik a szuverenitás közös gyakorlásáról, ami pedig az alapszerződés szerint létének az egyetlen bázisa.¹⁵ Mi hívhatjuk ezt akár konstruktív hatáskörzavarnak is. Annál is inkább, mert a szankcionálási jog és képesség a szuverenitás egyik elsődleges ismérve.

Összegezve: három hatáskörrel, jó fél tucat intézménnyel, két (vagy huszonnyolc) jogi térrel, több szavazási renddel és tucatnyi döntési sajátosságokat hordozó uniós politikával van dolgunk. Úgy, hogy sok a mellérendelés meg a tisztázatlanság, és kevés az egyértelmű vagy hierarchikus viszony.

Tudjuk, hogy óriási szerep jut az informális beavatkozásoknak és a háttéralkuknak, leginkább az igazán fontos dossziék esetében. Hasztalan büszke arra az EU, hogy tevékenysége átlátható. Már említettük, hogy az intézmények vezetőinek kiválasztása szűk körű háttéralkuk tárgya. Más esetekben is előfordul, hogy a leginkább befolyásos tagállamok készített tesznek a többiek asztalára. A lobbizás pedig már a szakértői szakaszban is erős, kiváltképpen az Európai Bizottságban, legitim és kevésbé legitim szereplők fellépésével.

A hatáskörök bizonytalanságai közepette kiemelkedő hasznot hozhat, ha a Bizottság – vagy éppen egy hozzáértő biztos – valóban vállalja a vezetést és az ezzel járó felelősséget, sőt kockázatot. Így tett a Bizottság, illetve Margrethe Vestager, amikor kártérítési igénnyel lépett fel a Google vagy az Apple ellen. Hiába a késhegyig menő tagállami és vállalkozói viták, vannak helyzetek, amikor a Bizottságnak magának kell előrelépnie vagy élnie azzal, hogy álláspontja eldönti az ügyet.¹⁶

¹⁵ Ennek komplexitását, fonákságát és súlyát jól tanulmányozhatjuk, ha a magyar kormány és a Bizottság kapcsolatait vizsgáljuk.

¹⁶ Legutóbb a kínai elektromos gépkocsikra kivetendő vám mértékének meghatározásában láttuk ezt és a Bizottság súlyos döntési felelősségét. Más, ha minősített többség kell a Bizottság javaslatának

Döntéshozatal a nemzetek Európájában – a közös kül- és biztonságpolitika

Elérkeztünk a közös kül- és biztonságpolitika esetéhez. Ami különösen tanulságos, hiszen itt teljes vértetben áll előttünk a nemzetek Európája. Nézzük, mire mehetünk vele akkor, amikor az Európai Unió már nem boldogulhat közös külpolitika nélkül. A képlet egyszerű: a világban éles hatalmi harc folyik. Méretes és dinamikus vetélytársakkal kell tartani a lépést. Mind nagyobb súllyal esik a latba az erő és a hatalom, valamint azok érvényre juttatása. Ebben a közegben az Európai Unió vagy nagyhatalom lesz, vagy megszűnik, kiszolgáltatott államok sorát hagyva maga után. A közös fellépés imperatívusza tehát nyilvánvaló.

Ámde van egy nehézség. A kül- és biztonságpolitika a tagállami szuverenitás magját képezi, és így azt a legbelső nemzeti szentélyek mélyéből kellene előkaparni. Nem csoda, hogy minden hullámverés és közöshajó-retorika ellenére is tisztán tagállami hatáskörben maradt. A dilemmát a tagállamok egyeztetőforumok és kormányközi szervezeti konstrukciók révén igyekeznek feloldani – mindhiába ugyan, de legalább kitarthatóan. Pedig régi szabály az, hogy kormányközi egyeztetés útján nem lehet hathatós külpolitikát folytatni.¹⁷

Az igazság az, hogy a közösnek nevezett külpolitika mai formája nem köthető szorosan az integrációs folyamat előrehaladásához. Azt nem az Unió belső fejlődése, hanem a regionális és a világpolitikai környezet rohamos átalakulása kényszerítette ki. Ennek láttán be kellett ismerni, hogy az uniós döntéshozatal már nem felel meg a gyors elhatározásokat igénylő, élesedő hatalmi vetélkedés által támasztott követelményeknek. Következésképpen a tagállamok érdekeit sem tudja már kellően szolgálni. Ez kényszerítette ki a lisszaboni döntéseket. Azok révén az EU szinte példátlan erőfeszítést tett a kormányközi döntéshozatal hatékonnyá tételére. A várakozás az volt, hogy a főképvisező és a Külügyi Szolgálat, illetve a felügyeletükre létrehozott külön nagykövetségi tanács¹⁸ erősíti a koordinációt, és felgyorsítja a külpolitikai döntéshozatalt. Idővel pedig az új szervezeti formák maguk is generálnak közös külpolitikát.

A szerző szerint a kísérlet legfontosabb tanulsága az, hogy a megújított kormányközi egyeztetés – a várakozásokkal ellentétben – egyáltalán nem csökkentette a tagállami nézetkülönbségeket, viszont látványos fórumot biztosított összecsapá-

elfogadtatásához, vagy pedig blokkoló kisebbség annak megakadályozásához. És megint más, ha fordított esetben, minősített többség kell a Bizottság javaslatának elutasításához.

¹⁷ Valaha egy NATO-s tábornok mondta a szerzőnek, hogy bizottsági alapon nem lehet háborúzni. A helyzet az, hogy bizottsági alapon külpolitikát sem lehet folytatni.

¹⁸ A Politikai és Biztonsági Bizottság – PSC.

saikhoz.¹⁹ Az uniós külpolitikai fellépés eszköztára csak alig bővült, azt ma is a gazdasági-pénzügyi lépések, illetve a puha politikai nyilatkozatok és tárgyalások adják. Ha születik is konszenzus, az leginkább deklaratív nyilatkozatokban ölt testet. Ezeket a tagállamok – ha érdekük úgy kívánja – figyelmen kívül hagyják, sőt, meg is tagadják. A folyamatos egyeztetési kényszer viszont lelassította a tagállami, önálló fellépést is.²⁰ A világban a főképviselet nehezen érthető, eszköztelen tisztségnek tűnik, amely mögött nem áll mozgósítható hatalom. Mivel a közös külpolitika terén a döntések egyhangúsággal születnek, sok az elhúzódo és végül eredménytelennek bizonyuló egyeztetés. Gyűlnek a tagállami vétók, pontosabban egy tagállam vétói. Ez a fő oka annak, hogy ma oly sokan követelik a minősített többségi szavazás bevezetését a közös külpolitikában.²¹

Ne legyen félreértés: nem a vezetőkkel vagy a diplomákkal van a baj. Ezt bizonyítja teljesítményük a krízishelyzetekben, amikor olyan magasra nő a tét, hogy a tagállamok egy vonalba állnak. Ilyenkor még ezt a kormányközi egyeztetési keretet is mozgásba tudták hozni. Talán a legjobb példa erre az ukrajnai orosz agresszió elleni fellépés, nevezetesen a szankciós rezsim, a fegyverszállítások és a pénzügyi támogatás.

Jelzés, hogy Lisszabon után megnőtt az integráció eszköztárát felvonultató Európai Bizottság súlya a külső fellépésben. Az Európai Bizottság – uniós szóhasználatban – nem a külpolitikáért, hanem a *külkapcsolatokért* felelős. Utóbbi a közös hatáskörök nemzetközi vetületét foglalja magába. Azaz a létező integráció képviselőjét. Kiderült, hogy ez, tehát a Bizottság dossziéi adnak tartalmat és súlyt az új diplomáciai hálózatnak. Az EU-támogatások elosztása vagy a vízummentességi tárgyalások és a halászati kvóták, netán a környezetvédelmi ügyek mind-mind a Bizottság kezében vannak. Mi több, rövidesen lesz védelmi ügyekért felelős biztos is az Európai Bizottságban. Talán mindezzel csak a régi leckét tanuljuk meg újra: a diplomáciai szolgálat akkor jó, ha világos érdeket és célt szolgálhat.

¹⁹ Az utóbbi másfél évtizedben szinte minden jelentős válság megosztotta a tagállamokat. Számottevő nézetkülönbségek vannak olyan kérdésekben is, mint Kína vagy az amerikai protekcionista lépések. Egység leginkább a szomszédságpolitikában, a békefenntartó műveletek terén, különösen pedig az orosz agressziókkal szembeni fellépésben volt.

²⁰ Jó példa lehet a Hamász Izrael elleni támadása, majd a most zajló gázai és libanoni háború. Valószínű, hogy a tagállamok szabadon, a maguk feje után több eredményt érhetnének el, mint így együtt, közös megosztottságukban.

²¹ Senki nem segítette ezt oly hatékonyan, mint a magyar kormány, amely sorozatos vétóival így akár történelmi érdemet szerezhet magának.

Néhány következtetés

Talán sikerült bemutatni, hogy az európai uniós döntéshozatal a jog és a politika szövetének keveréke, ráadásul ezek aránya ügyről ügyre változik. Nem biztos, hogy egy tagállam mindent véghez tud vinni, de az nagyon valószínű, hogy sikerrel jár, ha valamit nagyon meg akar akadályozni.²²

A döntéshozatali folyamatok nem egységes, hanem heterogén és csak kevésbé átlátható képet mutatnak. A döntések – helyesen – a részérdekek metszőpontján, de változó és változatos szabályok szerint születnek.

A heterogén, szektoronként eltérő szabályrendben hozott döntések szerteágazó és hosszadalmas, a tagállami érdekeket aprólékosan érvényesítő alkudozással és így nagy idővesztéssel járnak. Ennek az a következménye, hogy túl sok és túlságosan részletező jogszabály születik. Éppen ez a fő forrása az olyannyira kárhozottat túl szabályozásnak, és nem annyira az eurokraták hiperaktív mivolta.

Talán még ennél is nagyobb kárt okoz, hogy az Unió létét és a döntések tartalmát elvben megalapozó közös európai érdek megjelenítése az alkufolyamat jellemzőiből adódóan gyenge, sőt gyakorta el is marad. Ezért a döntések nem adnak sem ösztönzést, sem pedig irányt a (további) közös cselekvéshez.

A politikai kompromisszumképzés során könnyen háttérbe szorulhat a szakma. Még az is előfordulhat, hogy a számszerűsített paramétereket tartalmazó és/vagy normatív szabályozásba a tagállamok követeléseinek valamiféle átlaga vagy kompromisszuma kerül. Ez ugyan végül mindenkinek elfogadható, de senkinek sem jó. Már szó is van erre: *szuboptimális*.

Az egyes tagállamok vezetőit – az Unió valódi urait – a hazai politikai érdek a saját diadalként felmutatható, rövid távú és egyoldalú haszonra sarkallja, de senki sem győzhet állandóan. Értelmét veszti egy megállapodás, ha vannak kormányok, amelyek azt érdekük szerint félreértelmezik, sőt megkerülik, vagy akár teljesen figyelmen kívül hagyják. Újabban az is megesik, hogy tagállami vezetők nyíltan bírálják a korábban általuk elfogadott közös határozatokat. Bizony itt visszaüt, hogy az Uniónak nincs joga szuverén szankciók érvényesítésére.

A kormányközi egyeztetés gyakori velejárója, hogy az eredmény egy steril szöveg, amelyre nem lehet akciót építeni. Ilyenkor a valódi cél nem az egységes fellé-

²² Az EU egész döntéshozatalát minősíti, hogy a Parlamentnek még mindig két székhelye van, noha ez az állapot a túlnyomó többség szerint régóta káros és tarthatatlan.

pés, hanem csak a demonstráció. A folyamat, a procedura fontosabb, mint maga az ügy.²³

A tagállamok jó része úgy száll harcba a neki kedvező döntésért, mintha egy kormányközi nemzetközi szervezetben lenne. Diplomáciai potenciáljuk jó részét az EU-n belüli viták megnyerésére vetik be. Következésképpen két- és többoldalú politikai alkuk és kölcsönös elszámolások sokasága torzítja a döntési folyamatot. Kívül ugyan gyenge a közös diplomácia, de belül erős a tagállami.

Összegzésként megkockáztatható, hogy az Európai Unió döntési rendszere ma nem közös törekvés által vezérelt, nem egynemű és nem egyöntetűen kooperatív. Olyan multiszimbiotikus, vetélkedő mechanizmusra emlékeztet, amelyben a közös fellépés csak annyiban preferált opció, amennyiben rövid távú többlethasznót hoz az adott kormánynak vagy a kormányok egy csoportjának. Kivételt ez alól csak egyes integrációs intézmények belső viszonyai képeznek (az Európai Bizottság, az Európai Parlament, az Európai Központi Bank és az Európai Unió Bírósága).

Következésképpen az Európai Unió a jelenlegi állapotában kevésbé alkalmas és képes a gyors és hatékony, konzisztens döntésekre. Habár vannak erős és kedvezőtlen külső hatások is, a probléma nyilvánvalóan a belső állapotokban gyökerezik.

Az integrációtól joggal elvárt többletdinamikára vagy hozzáadott értékre csak akkor van esély, ha a tagállamok új politikai – és ennek nyomán anyagi-erkölcsi-szellemi – tökélet ruháznak az összefogásukba. A mindennapi, rövid távú érdeken alapuló politizálást látva erre kicsi az esély. A fejlemények azonban idővel mégis kikényszeríthetnek fordulatot. Éppen a szaporodó válságok bizonyítják a legjobban, hogy még soha nem volt ekkora szükség arra a többletdinamizmusra, amelyet az Unió léptéke kölcsönözhet országainknak – ha az tisztábban érvényesülhet.

A fordulatot ösztönözheti, hogy gyengül az EU és a tagországok pozíciója a világban. Az Unió élesedő versenyhelyzetben találja magát, és Európa – az integráció történetében először – széles fronton szorul stratégiai védekező pozícióba. Ezért az EU-n belül a nemzeti érdek elsődlegessége alapján zajló *win-win* játszmák hozama csökken, sőt megszűnőben van. Az utóbbi két évtized egyik legfontosabb tanulsága, hogy a kisebb ellenkezés irányában tett, apró integrációs lépések és a spontán válságkezelő reakciók már nem növelik számottevően az EU-integrációból adódó hozamot.

A szerző nagyon is egyetért a minősített többségi döntések kiterjesztésével, sőt általánossá tételével. Ez azonnali kedvező változást hozhat, hiszen szűkítené a sza-

²³ 2024 hiába volt tele sürgető ügyekkel, azt a belső, szervezeti ügyek töltötték ki, és az új Európai Bizottság talán még az év végére sem lép hivatalba.

kadatlan és értelmetlen vagy zsaroló szándékú vétózás lehetőségét. Ám ha szélesebb horizonton tekintünk előre, akkor jól látjuk, hogy a valódi fordulat esélyét csak az Európai Unió átfogó működési reformja teremtheti meg. A közeljövőben nagyobb kiigazításokra adhat alkalmat a nyugat-balkáni és a kelet-európai bővítés, amely a mostani szervezeti felállásban biztosan nem hajtható végre.

Az utóbbi időben számos, a témába vágó elemzés, javaslat, sőt reformkezdeményezés született. Ezek jól ismertek, alaposabb elemzésükre itt nem vállalkozhatok. Ami témánkat illeti, talán a legfontosabb az, amelyet a tizenkettek csoportja készített francia és német felkérésre.²⁴ Ez egy alapjaiban megújuló EU képét festi fel, és nem kerüli meg a részleteket sem. Legfontosabb gondolata egyáltalán nem új, de ideje lenne most már alaposan fontolóra venni. Ez a koncentrikus körök képét mutató vagy többszintű európai együttműködés. A tizenkettek négy szintet javasolnak. A legszélesebb az Európai Politikai Együttműködés, amely már ma is létezik. Ezután következik az Európai Társulás, vagyis a mai EU és a társult tagok közössége. Harmadik a mai EU, a már létező integrációs kompetenciákkal. És a negyedik a belső kör. Ez lenne az újdonság, habár egyes elemei már most is léteznek (az euró- és a Schengen-övezet, valamint a PESCO)²⁵. Valóban itt van az ideje, hogy mehessenek tovább és előre azok, akik tudnak és akarnak. Ahol és amiben akarnak. A szorosabb integrációhoz pedig nyilvánvalóan több szuverenitásmegosztás és hatékonyabb döntéshozatal társul majd.

Persze mindannyian tisztában vagyunk azzal, hogy mekkora ellenállást kellene leküzdeni egy átfogó uniós reform sikeréhez. De mégis megéri átgondolni, hogy a jövőbeli belső körben hová és meddig terjedhet ki a valódi integráció, illetve meddig kell terjednie ahhoz, hogy valódi változásról beszélhessünk. A lelkük mélyén még a radikálisabb föderalisták is tudják, hogy ebben a történelmi korszakban nem lesz 27, netán 35 tagú európai konföderáció. A kérdés az, hogy lehet-e hat-, nyolc- vagy tizenöt tagú.

Ezen írás ambícióját az táplálta, ami szükséges, nem pedig az, ami csak lehetséges. Ez kulcsfontosságú megkülönböztetés, amikor az Európai Unióról beszélünk. Deák Ferenc szerint a rosszul gombolt mellényt újra ki kell gombolni. Főleg akkor – teszem hozzá –, ha az itt-ott már feslik, nem áll jól rajtunk, és van alatta másik.

²⁴ Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century. Report of the Franco-German working group on the EU institutional reform, Paris-Berlin. 18 September 2023. <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2023/12/20230919-Group-of-Twelve-REPORT.pdf>

²⁵ *Permanent Structured Cooperation* – állandó strukturált együttműködés.