

Az EU intézményrendszer és működés XXI. századi sajátosságai magyar közjogi nézőpontból

T O R M A A N D R Á S * – R I T Ó E V E L I N **

Absztrakt: Az Európai Unió a világtörténelemben példa nélküli, európai államok közötti együttműködést valósított és valósít meg, amely a nemzeti szuverenitás részben történt átruházása miatt több, mint egy tradicionális nemzetközi szervezetben történő együttműködés, de kevesebb, mint amely egy klasszikus szövetségi államban érvényesül. Az Európai Unió megszületését eredményező Maastrichti Szerződés 1992-ben történt megkötése után három alkalommal történt meg az integráció szerződéses elmélyítése, amelyek közül az utolsó, a 2007-ben megkötött Lisszaboni Szerződés jelentősége emelkedik ki. A tanulmányban – tíz tételben összesűrítve – azt vizsgáljuk, hogy a XXI. században mi jellemzi közjogi szempontból ezt az európai nemzetállamok között megvalósuló, de nemzetállami szint fölötti, különleges együttműködést, amelyet mi „Európai CITDöVKE” névvel illetünk.

Kulcsszavak: európai integráció, államhatalmi ágak megosztása, igazgatás – közigazgatás – európai közigazgatás, intézményi fragmentáció, EU intézményrendszer, Európai CITDöVKE, Európai Egyesült Államok, Európai Államok Szövetsége

Immár tizenhét éve annak, hogy Magyarország 2004-ben csatlakozott az Európai Unióhoz. Ahhoz a Maastrichti Szerződéssel 1992-ben létrehozott – az Európai Közösségekre épülő – szövetséghez, amely a világtörténelemben példa nélkül álló, nemzetállamok közötti együttműködést valósított és valósít meg napjainkban is. Olyan együtt-

működést, amely – két szélső kiindulópontként – egyaránt megkülönbözteti egyfelől a tradicionális nemzetközi szervezetektől, másfelől pedig a klasszikus föderális államoktól.

1. BEVEZETŐ GONDOLATOK

Azt állítjuk tehát, hogy az Európai Unió *nem tradicionális nemzetközi szervezet* (mint például az ENSZ vagy az Európa Tanács), mert például olyan sui generis (saját):

- intézményrendszerrel rendelkezik, amelyre a tagállamok átruházták szuverenitásuk egy részét, és amelyben a döntéshozatal napi gyakoriságú,
- jogrendszerrel rendelkezik, amelynek közvetlen hatálya van, közvetlenül alkalmazható és alkalmazandó, valamint a tagállamok nemzeti jogszabályaihoz képest elsőbbséget élvez,
- költségvetéssel rendelkezik, amelynek jelentős forrás-újraelosztó szerepe van, különösen a vidékfejlesztés és a kohéziós politika tekintetében,
- fizetőeszközzel (euróval) rendelkezik, amely a tagállamok többségében a nemzeti valuta megszűnéséhez vezetett.

Másik oldalról állítjuk azt is, hogy az EU *nem klasszikus föderális állam* (mint például Ausztria vagy Németország), mert például:

* Egyetemi tanár, rektor emeritus, Miskolci Egyetem.

** Egyetemi tanársegéd, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék.

- nincs alkotmánya, bár 2004-ben az Alkotmány aláírásra került, de nem lépett hatályba,
- nincs saját (összeurópai) pártrendszere, amelyre szavazhatnak az uniós polgárok,
- intézményrendszere nem érvényesíti élesen a hatalommegosztás klasszikus elveit,
- polgáraiban nincs, illetve csak kis mértékben van közös európai identitástudat,
- működésében összességében inkább a nemzetállami meghatározottság dominál, mint a közösségi/uniós érdek.¹

Ezek után fölteendő a kérdés: ha az EU nem tradicionális nemzetközi szervezet és nem is klasszikus föderális állam, akkor közjogi értelemben mi csoda? Mi jellemzi ezt az európai nemzetállamok közötti, rendkívül szoros együttműködést a XXI. század első évtizedeiben közjogi szempontból?

A Német Szövetségi Köztársaság Alkotmánybírósága – igaz, hogy jóval ezelőtt, még a Maastrichti Szerződés 1992-ben történt német ratifikálásának alkotmányosságát elemző ítéletében² – lényegében a következő választ adta erre a kérdésre: az Európai Uniót létrehozó Maastrichti Szerződés nem alapoz meg egyetlen államalkotó nemzetre támaszkodó államot sem, az *EU tehát nem „Bundesstat”, nem szövetségi állam*. Ugyanakkor az *EU nem is államszövetség, nem „Staatenbund”, mert tagállamai ráruházták a felségjog egy részét*. E két szélsőérték között helyezhető el az EU, ami az *európai államok szövetsége, „Staatenverbund”* fogalommal írható le. „Az államok szövetsége olyan államok közötti együttműködést jelent, amelynek nagyobb a hatásköre az államszövetségnél, de nem bír egy szuverén állam teljes önállóságával.”³

A magunk részéről alapvetően egyetértünk a Német Alkotmánybíróság 1992-ben és a rá hivatkozó szerző 1995-ben – vagyis még a XX. század végén – kifejtett álláspontjával. Indokoltnak ítéljük ugyanakkor a kérdés alaposabb vizsgálatát, különös tekintettel arra, hogy időközben eltelt huszonöt év és megkezdődött a XXI. század, másfelől pedig sor került az európai integrációt tovább mélyítő három szerződés aláírására, valamint az EU többszörös kibővítésére.⁴ Sőt: 2020-ban megtörtént az Európai Unió tagállamai számának első

csökkenése is, hiszen az Egyesült Királyság kilépésével a tagállamok száma huszonnyolcra csökkent.

Meggyőződésünk tehát az, hogy eljött az ideje egy alapos szerkezeti és működési vizsgálatnak, mert ily módon pontos és megbízható kép alkotható az Európai Unió legfontosabb közjogi jellemzőiről. Másként kifejezve: a Maastrichti Szerződés 1992-ben történt megkötését követő több, mint negyedszázadban, és különösen a Lisszaboni Szerződés megkötése eredményeként, az Európai Unió mára egy föderális berendezkedésű állam, egy *„Európai Egyesült Államok” lett-e, vagy maradt az „európai államok szövetsége”*? E kérdés megválaszolására teszünk kísérletet a továbbiakban, de csak tézis-szerűen, mert a rendelkezésre álló keretek csupán ezt teszik lehetővé.

2. AZ EU-INTÉZMÉNYRENDSZER ÉS MŰKÖDÉS FŐBB KÖZJOGI JELLEMZŐI

Álláspontunk szerint az EU intézményrendszerének és működésének főbb közjogi sajátosságai – napjainkban, vagyis 2021 év elején – tíz pontban összegezhetők. Úgy, ahogyan azt mi magyarok, Európa közepéről, a Kontinens szívéből látjuk.

1.) A Maastrichti Szerződéssel 1992-ben létrehozott Európai Unió – szemben az akkor már évtizedek óta működő három Közösséggel⁵ – *nem kapott jogi személyiséget az alapító tagállamoktól*. A jogi személyiség hiányában látjuk a döntő okát annak, hogy a Maastrichti Szerződésben – az Európai Tanácstól eltekintve – *nem hoztak létre sui generis, azaz saját EU-intézményrendszert*. Ehelyett úgy döntöttek, hogy az Unió Első Pillérét képező Európai Közösségek „kölcsonadja”, az Unió pedig „kölcsonveszi” az Európai Közösségek 1965-től teljes mértékben közös intézményrendszerét.⁶ A Szerződés „A” cikke erről a következőket írta: „(...) Az Unió az Európai Közösségeken alapszik, amelyet a jelen Szerződéssel megalkotott politikákkal és együttműködési formákkal egészítenek ki. (...)”.

A 2007-ben megkötött és 2009-ben hatályba lépett *Lisszaboni Szerződés* azonban új helyzetet teremtett, hiszen az EUSz 47. cikke kimondja, hogy „Az Unió jogi személy”, az EUMSz 335. cikke pedig így fogalmaz: „Az Unió valamennyi tagállamban az adott tagállam jogában a jogi személyeknek biztosított legteljesebb jogképességgel rendelkezik; (...)”⁷

Ha pedig valóban megszületett a sui generis jogi személyiségű Európai Unió, akkor rendelkeznie is kell saját intézményrendszerrel. Ez így is van. Az EUSz 13. cikk (1) bekezdése ugyanis a következők szerint fogalmaz. „Az Unió saját intézményi kerettel rendelkezik, (...)” Ezt az intézményi keretet hét uniós intézmény (az Európai Parlament, az Európai Tanács, az Európai Unió Tanácsa, az Európai Bizottság, az Európai Bíróság, az Európai Központi Bank és az Európai Számvevőszék), két tanácsadó szerv (a Gazdasági és Szociális Bizottság, valamint a Régiók Bizottsága), továbbá az Unió egyéb szervei (az Európai Beruházási Bank és az Ombudsman) alkotják. Az EUSz 13. § (2) bekezdése ehhez hozzáteszi, hogy „Az egyes intézmények a Szerződésekben rájuk ruházott hatáskörök határain belül, az ott meghatározott eljárások, feltételek és célok szerint járnak el. Az intézmények jóhiszeműen és kölcsönösen együttműködnek egymással.”⁸

2.) A Föld különböző országaiban az államhatalom szervei rendszerint központi, területi és helyi szervekre tagozódnak. A központi szinten meghozott döntéseket a területi szervek, a területi szintű döntéseket pedig a helyi szervek hajtják végre, mellett természetesen, hogy e három szinten működő szervek gondoskodnak a saját szinten meghozott döntések végrehajtásáról is. A közigazgatási jog világában ezt az egymásra épülő döntéshozást és végrehajtást az „irányítás” fogalmával írjuk le. A központi szervek irányítják a területi szerveket, a területi szervek pedig a helyi szerveket. A közjog-tudomány ezt a hierarchikus (fölé – alárendeltségi) tagozódás fogalmával fejezi ki. Az 1.) pontban foglaltak vizsgálata alapján az Európai Unió esetében azt tapasztaljuk, hogy az uniós intézmények kizárólag szupranacionális szinten kerültek kiépítésre, vagyis az EU nem rendelkezik a tagállamokba kihelyezett, sui generis (saját) „területi” és „helyi” szervekkel.⁹

Ez esetben felmerül a kérdés: *milyen szervek gondoskodnak az uniós szinten meghozott döntések végrehajtásáról?* Nos, e kérdésre már a következő pontban adunk választ, annak előre bocsátásával, hogy látszólag messze, az igazgatás fogalmának megadásával kezdjük meg a válaszadást. Ennek oka és indoka az, hogy álláspontunk szerint az uniós döntéshozatal és a meghozott döntések végrehajtása beilleszthető az igazgatás általános fogalmába. Ezt fogjuk bizonyítani a következő pontban.

3.) Az igazgatás fogalmára nézve számtalan álláspont született az elmúlt mintegy száz évben, nemcsak külföldi, hanem magyar viszonylatban is. E definíciók – adott esetben – hasonlóan fogalmazznak, más esetben pedig homlokegyenest ellentmondanak egymásnak. Természetesen nem feladatunk az egyes német, francia, orosz, amerikai, stb. szerzők által adott különböző fogalmak bemutatása vagy rendszerezése. Azt viszont indokolt tisztázni, hogy mi magunk mit értünk az igazgatás fogalma alatt, hiszen éppen a fentiekben utaltunk arra, hogy álláspontunk szerint az uniós döntéshozatal és a meghozott döntések végrehajtása beilleszthető az igazgatás általános fogalmába.

Nos, mi azt valljuk, hogy az igazgatás az emberi együttműködés során megvalósuló olyan céltudatos emberi tevékenység, amely biztosítja a közös cél eléréséhez szükséges személyi, tárgyi és egyéb feltételeket, valamint az egyéni tevékenységek összhangját.¹⁰ Látható, hogy e fogalomnak négy lényeges eleme van, a következők szerint:

a.) Az igazgatást kizárólag emberek közötti viszonylatban érvényesülő emberi tevékenységnek tekintjük. Kizárjuk tehát a fogalomkörből az egyén saját munkájára vonatkozó összehangoló tevékenységet (ezzel a praxeológia foglalkozik), továbbá a nem kizárólag emberi viszonylatban (pl. ember-gép vagy gép-gép között) érvényesülő összehangoló tevékenységet.

b.) Az igazgatás fogalmában kulcsfontosságú szerepet játszik a célkitűzés és az annak elérését szolgáló céltudatosság. Minden igazgatási tevékenység valamely konkrét, előre meghatározott cél

eléréséért történik vagy legalábbis kellene, hogy történjen. Az emberi agyban előre tételezett valamely eredmény, vagyis cél hiányában az igazgatás értelme kiüresedik: az igazgatás öncélúvá, „l' art pour l' art” tevékenységgé válik.

c.) A *koordináció* az igazgatás fogalmának leglényegesebb eleme, mert ez a tevékenység kapcsolja össze a célkitűzést és az annak megvalósításáért végzett valamennyi tevékenységi elemet. Az emberiség már évezredekkel ezelőtt felismerte, hogy az emberek közötti együttműködésben szükség-szerű a munkamegosztás: az egyes tevékenységek részelemekre való bontása és felosztása a résztvevők között. Ez a tény pedig magában hordozza az egyéni tevékenységek közös céltól való eltérésének lehetőségét. A koordinációnak lesz az a feladata, hogy a cél és a munkamegosztás között feszülő ellentmondást kiküszöbölje azáltal, hogy összehangolja és a célra irányítsa az egyéni tevékenységeket.

d.) Végül az igazgatás fogalmához tartozik a célkitűzés eléréséhez szükséges *személyi, tárgyi és egyéb feltételek biztosítása* is. A célkitűzést megvalósító fő tevékenységhez képest – a koordinációhoz hasonlóan – ez a tevékenység is pluszként jelentkezik, ugyanakkor a céltudatos emberi együttműködésnek szintén szükségszerű velejárója.¹¹

Az igazgatás fogalmával szemben *széles körű egyetértés van abban, hogy az igazgatás egy folyamat, amely különböző elemekből áll.* Hogy hány és milyen elemből, abban azonban már szintén jelentős nézetkülönbségek vannak. Ezek részletezése szintén meghaladná a rendelkezésünkre álló szűk kereteket. Erre tekintettel itt csak a mi álláspontunkat rögzítjük. E szerint *az igazgatás fogalmi elemei* a következők: Célkitűzés, Információgyűjtés és feldolgozás, Tervezés, Döntés, Végrehajtás, Koordináció, valamint Ellenőrzés. Az egyes elemek kezdőbetűit összeolvasva: *CITDöVKE* betűszót kapunk. Ezen elemek összessége – ebben a sorrendben – tesz ki egy igazgatási ciklust.¹²

Mindezeket azért bocsátottuk előre, hogy érthető legyen a következő kijelentésünk, amely szerint *az Európai Unió intézményrendszere és működése*

– bizonyos, modellezésből fakadó korlátokkal – *leírható az igazgatás, illetve az igazgatási ciklus itt jelzett elemei segítségével.* Azzal a megkötéssel, hogy *a modell az uniós jogi aktusok* – tehát az uniós jog ún. másodlagos forrásainak – *előkészítésére, kibocsátására és végrehajtására, illetve érvényesítésére vonatkozik.* Vagyis a célkitűzés, a döntéshozatal és a végrehajtás középpontjában az uniós jog ún. másodlagos forrásai – a rendelet, az irányelv, a határozat, az ajánlás és a vélemény – állnak.

Azt állítjuk tehát, hogy adott esetben beszélhetünk a *CITDöVKE* Európai Unió szintű megvalósulásáról, az *Európai CITDöVKE*-ről is, amely az *Európai Közigazgatási Térségben* valósul meg.¹³ Ennek lényege szervezeti szempontból a két, illetve három szintű végrehajtás (közigazgatás), működési szempontból pedig az igazgatási funkciómegosztás.

Szervezeti szempontból a „két, illetve három szintű végrehajtás (közigazgatás)” azt fejezi ki, hogy a meghozott döntések végrehajtása *részben az uniós intézmények* – elsősorban a Tanács és a Bizottság – feladata, *részben pedig a tagállami hatóságok* feladata. A magyar szakirodalom az elsőt „közvetlen végrehajtás (közigazgatás)”, a másodikat pedig „közvetett végrehajtás (közigazgatás)” kifejezéssel nevesíti, miközben utal arra is, hogy adott esetben megvalósul a két szint együttműködése is „együttes végrehajtás (közigazgatás)” néven.¹⁴

Működési szempontból az „igazgatási funkciómegosztás” kifejezés azt jelenti, hogy az uniós intézmények valósítják meg az uniós jogalkotás *CITDöVKE* elemeit, míg a *végrehajtás* – a tagállamokba kihelyezett uniós intézmények hiányában – *alapvetően a tagállamok (nemzeti) államszervezetének a feladatát képezi.* Igen, nem tévedés! Az egész állam-szervezet összetevői – tehát nemcsak a tagállamok közigazgatási szervei, hanem a törvényhozás és a bírászkodás szervei is – gondoskodnak az uniós döntések (jog) végrehajtásról.¹⁵ Ebben az értelemben a tagállami törvényhozás és a bírászkodás szervei is az „uniós végrehajtó szerv” státusát töltik be. Ez azt jelenti, hogy a tagállamok államapparátusai – az uniós döntések (jog) végrehajtásakor – *quasi uniós intézményként funkcionálnak.* Ebben a

minőségben gondoskodnak az uniós döntések realizálásához szükséges személyi, tárgyi és egyéb feltételek biztosításáról és ezzel az uniós jog hatékony érvényesüléséről.¹⁶

Mindezt az EUSz 4. cikk (3) bekezdése (az ún. hűség-klauzula) a következő módon fogalmazza meg: „Az Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában. A tagállamok a Szerződésekből, illetve az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket. A tagállamok segítik az Uniót feladatainak teljesítésében és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását.”.

Ehhez persze szorosan kapcsolódik még egy tény, illetve körülmény. *Nevezetesen az, hogy a tagállamok nemzeti adminisztrációi* nemcsak a végrehajtási fázisban jutnak meghatározó szerephez, hanem már sokkal korábban, *a döntés-előkészítő szakaszban és a döntéshozatal során is*. Ne feledjük ugyanis, hogy az EU legfőbb döntéshozó testülete – az Európai Parlament mellett – a Tanács, ahol a tagállamok miniszterei vannak jelen. E személyek által képviselendő *nemzeti álláspontot* alapvetően *a tagállami központi közigazgatás dolgozza ki* és a kormány hagyja jóvá, bizonyos nemzeti-parlamentari felügyelet mellett.¹⁷

A fentiekből következően *az uniós intézmények és a tagállamok egész államapparátusa együttesen*, egymás partnereként gyakorolják azt a közhatalmat, amelyet a tagállamok az Unióra ruháztak át. Éppen ezért a közöttük fennálló viszonyt, illetve kapcsolatrendszert összességében nem annyira egy hierarchikus, alá-fölérendeltségi kapcsolat, hanem sokkal inkább az *egymás kiegészítésének elve*, vagy a korábban már hivatkozott *igazgatási funkciómegosztás elve* jellemzi.¹⁸

4.) Az uniós intézmények vonatkozásában *nem érvényesül egyértelműen a jogállamiság egyik meghatározó ismérve: a hatalommegosztás elve*.

A hangsúly az „egyértelműen” kifejezésen van. Nem arról van tehát szó, hogy a tagállamok által az Unióra átruházott közhatalom egy kézben összpontosulna, hanem arról, hogy az államhatalom bár megosztásra került, de ez a hatalommegosztás szervezeti oldalról *nem olyan egyértelmű*, mint a tagállamokban, illetve a demokratikus nemzetállamban.

Ahogy arra az előző pontban utaltunk, a *Tanács* nem csupán a jogi aktusokat kibocsátó, hanem a végrehajtó feladatoknak is a címzettje, tehát *törvényhozó és végrehajtó hatalmat egyaránt gyakorol*. A törvényhozás tekintetében azonban a Tanács mellett az *Európai Parlament* is nélkülözhetetlen partner, sőt az *Európai Bizottság* is rendelkezik saját jogi aktus kibocsátási kompetenciával a belső piac működésének biztosítása érdekében. Az uniós jog európai szintű *végrehajtása* tekintetében pedig, mint arra szintén utaltunk a 3. pontban – *a Tanács mellett – az Európai Bizottság* játssza a meghatározó szerepet. Az EUSz 17. cikk (1) bekezdése ugyanis azt mondja ki, hogy a Bizottság egyfelől gondoskodik a Szerződések és az uniós intézmények által elfogadott intézkedések alkalmazásáról és felügyeli az uniós jog alkalmazását, másfelől pedig gyakorolja azon hatásköröket, amelyeket a Tanács ruházott rá, az általa alkotott jogi aktusok végrehajtása céljából.

5.) Az uniós intézmények egymás közötti kapcsolatrendszerében *két meghatározó működési alapelv létezik: az együttműködési kötelezettség és az intézményi egyensúly elve*.

Az *együttműködési kötelezettség elvét* korábban nem mondta ki expressis verbis a Római Szerződés, ugyanakkor azonban az Európai Bíróság joggyakorlata – a tagállamok e kötelezettségének deklarálása mellett – a közösségi intézményekre is kiterjesztette azt.¹⁹ Sőt: a *Maastrichti Szerződés 1992-ben* továbblépett, hiszen immár írott normaként rögzítette a Tanács és a Bizottság együttműködési kötelezettségét. A Maastrichti Szerződés 3. cikke szerint: „Az Unió különösen biztosítja a külső tevékenysége egészének összhangját a külkapcsolatok, a biztonság, a gazdaság és a fejlesztés területén folytatott politikájának keretei között. Ennek az összhangnak a biztosításáért a

Tanács és a Bizottság felelős, és ezen cél érdekében együttműködnek (...).” Ugyanilyen együttműködési kötelezettséget írt elő a Tanács és a Bizottság számára a Maastrichti Szerződés 45. cikke is. E szerint az ún. szorosabb együttműködés alapján végzett cselekvések összhangját együttesen biztosítják, csakúgy, mint e cselekvéseknek az Unió és a Közösség politikáival való összhangját, és ebből a célból együttműködnek.

A 2007-ben megkötött *Lisszaboni Szerződés* e tekintetben is *új helyzetet teremtett*, hiszen az EUSz 13. cikke – mint arra már utaltunk, miután az (1) bekezdésben felsorolta az Unió intézményeit – a (2) bekezdésben kimondja, hogy „Az egyes intézmények a Szerződésekben rájuk ruházott hatáskörök határain belül, az ott meghatározott eljárások, feltételek és célok szerint járnak el. Az intézmények jóhiszeműen és kölcsönösen együttműködnek egymással.”

E rendelkezés azonban már átvezet a másik működési alapelv, az *intézményi egyensúly elve* irányába, amely sokáig szintén nem nyert tételes jogi rögzítést, vagyis kimunkálása az Európai Bíróságra várt. Az *Európai Bíróság* persze „elvégezte a munkát”, és kidolgozta az intézményi egyensúly elvének jelentését. „Az Európai Bíróság joggyakorlata szerint ezen alapelv azt jelenti, hogy a közösségi/uniós intézmények egyike sem foszthat meg egy másik közösségi/uniós intézményt azon előjogától (értsd: feladatától, illetve hatáskörétől), amelyet részére biztosítanak a Szerződések.”²⁰

Sőt: az intézményi egyensúly elve kapcsán ma már nemcsak a Bíróság joggyakorlata hívható segítségül, hanem a tételes jog is. Az EUSz 13. cikk (2) bekezdése immár tételesen is rögzíti, hogy az egyes intézmények csakis a Szerződésekben rájuk ruházott hatáskörök keretein belül és az ott meghatározott eljárások, feltételek és célok szerint járhatnak el. Látható, hogy az intézményi egyensúly elve lényegében azt jelenti, amit a nemzeti közigazgatási jog világában hatáskör elvonás tilalmának nevezünk.

6.) Az uniós intézmények összetételének és feladatkörének történeti szempontú vizsgálata alap-

ján megállapítható, hogy az *intézményrendszer a kezdetektől súlyos legitimációs gondokkal küzdött és küzd még napjainkban is, bár kétségtelen, hogy egyre csökkenő mértékben*. Másként kifejezve: arról a sajátos helyzetről van szó, amit az uniós szaksargon úgy ismer, hogy az uniós intézményeket „*demokratikus deficit*” terheli.

A demokratikus deficit alapvetően abból fakadt, hogy az európai integráció első felében a döntéseket kizárólag a Miniszterek Tanácsa hozta meg és a Közgyűlés tagjait a három közösség tagállamainak polgárai közvetve választották. Ily módon a négy évente megtartott európai közgyűlési választások sorra érdektelenül zajlottak le, és ténylegesen a tagállami parlamenti választások „melléktermékei” voltak. 1979-től a Közgyűlés tagjait immár öt évre és közvetlenül választják a tagállamok polgárai, igaz, hogy továbbra sem egy egységes (közösségi) választási szabályrendszer mellett.

Az Egységes Európai Okmány 1986-ban történt megkötésével a helyzet némileg megváltozott, mert az Európai Parlament névre hivatalosan is átkeresztelt Közgyűlés jogot kapott arra, hogy – igaz, viszonylag szűk körben, de – beleszóljon a döntéshozatalba.²¹ Az ezt követően megkötött, integrációt elmélyítő szerződések – nevezetesen: a Maastrichti Szerződés (1992), az Amszterdami Szerződés (1997), és a Nizzai Szerződés (2001) – egyre több jogalkotó hatalmat adott a Parlamentnek. A *Nizzai Szerződéssel az Európai Parlament társjogalkotóvá vált*, vagyis jogalkotói hatáskört tekintve „felnőtt” a Tanács mellé, és ezen lényegében nem változtatott a 2007-ben megkötött Lisszaboni Szerződés sem. Napjainkban tehát az Európai Parlament társjogalkotó: a nemzetállami értelemben felfogott törvényhozó hatalmat a Tanács és az Európai Parlament együtt gyakorolja.²²

A jogalkotó hatáskörnek az Európai Parlament részére történt, lépésről lépésre való átadásával párhuzamosan világossá vált, hogy a közösségi/uniós intézményrendszer és annak működése *az uniós polgárok számára egyre áttekinthetlenebb és – az intézményrendszer önálló életet élve – elidegenedett a polgároktól*. Nem véletlenül született meg 2001-

ben az Európai Bizottság részéről egy dokumentum a „Fehér könyv az európai kormányzásról”, amely szerint öt elvet kell érvényesíteni az uniós intézményeknek és a tagállamoknak, a jó kormányzás megvalósítása érdekében: a nyitottság, a részvétel, a hatékonyság, a koherencia és az elszámoltathatóság elvét.²³ A Fehér könyv kiadásának célja tehát az uniós intézményeknek a polgárokhoz való közelebb hozása és a politikák hatékonyságának növelése volt.

Ahogy maga az Európai Unió egy dokumentuma fogalmaz: „Az (...) Unió valódi demokratikus deficitje láthatóan abban áll, hogy nincs európai politika: az uniós szavazók nem érzik úgy, hogy módjukban állna ténylegesen elutasítani azt a „kormányt”, amelyiket nem szeretnek, és valamilyen módon megváltoztatni a politika és a szakpolitikák irányát. Az európai kormányzás jelenlegi formájában ugyanis nem létezik „kormány” mint olyan (...). A Lisszaboni Szerződés megerősítette az Európai Parlament pénzügyi, jogalkotási és felügyeleti hatásköreit. Az EP immár jelentős mértékben tudja befolyásolni a Bizottság tagjainak és elnökének kinevezését. (...) Emellett létrehozták az európai polgári kezdeményezés intézményét, és elismerték a civil társadalom és az európai intézmények közötti párbeszéd fontosságát. Végül pedig a polgárok jobb tájékoztatása érdekében a Tanács bizonyos ülései nyilvánosak lettek.”²⁴

Hogy ez milyen súlyú gond, azt bizonyítja nemcsak az Európai Parlament jogalkotói hatáskörének kiterjesztése, hanem az is, hogy a 2004-ben megalkotott (de hatályba nem lépett) Európai Alkotmány Szerződés intézményesítette a tagállamok parlamentjeinek az uniós jog megalkotásába való bevonását. Sőt! Az Európai Alkotmány Szerződés megoldását áttemelve, a *Lisszaboni Szerződés* is hasonló megoldást választott, amikor az EUSz 12. cikkében kimondja, hogy „A nemzeti parlamentek tevékenyen hozzájárulnak az Unió jó működéséhez (...)”, majd rögzíti annak mikéntjét. A Szerződéshez csatolt (1.) Jegyzőkönyv pedig, amely „A nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről” szól, kifejezetten kimondja, hogy a „Bizottságtól származó jogalkotási aktusok tervezetét – a Parlament és a

Tanács részére való megküldéssel egyidejűleg – a Bizottság közvetlenül továbbítja a nemzeti parlamenteknek.” E rendelkezés nyilvánvaló célja a demokratikus deficit csökkentése, hiszen ezáltal a nemzeti parlamenteknek lehetővé válik az uniós jogalkotásba való, időbeni beavatkozás és a saját kormány (illetve miniszter) felkészülésének figyelemmel kísérése.

Mindazonáltal tény, hogy *a demokratikus deficit még ma is fennáll. Sőt: álláspontunk szerint mindaddig fenn is fog maradni*, amíg minimálisan a következő három feltétel nem teljesül: 1.) az Európai Parlament kizárólagos jogalkotó hatalmat kap, például úgy, hogy kétkamarássá válik, amelynek második kamarája lesz a Tanács. 2.) Egy valódi európai választások (nem a tagállamok különböző pártjaira, hanem kifejezetten európai pártokra leadott szavazások) eredményeként megalakul az EU Kormánya. 3.) Az uniós intézményrendszer minden egyes eleme érvényesíti az európai kormányzás öt alapelvét.

E feltételek megteremtése természetesen a 27 tagállam teljes egyetértését és egy új szerződés megkötését követelné meg, amelyre jelenleg – nem feltétlenül csak a COVID-19 világjárvány és a 2015-től megvalósuló migrációs hullámok miatt – megítélésünk szerint nincs reális esély. Úgy tűnik ugyanis, *hogy egyre mélyülő szakadék húzódik két ország-csoport között*. Egyik oldalon azon tagállamok vannak, amelyek a nemzetállamiságot hangsúlyozzák és egy erős, nemzetállamokra épülő Európai Uniót kívánnak, míg a másik oldalon azon tagállamok, amelyek a nemzetállamiságot feladva, egy föderális berendezkedésű Európai Egyesült Államokat szeretnének megteremteni.

7.) Az európai integráció elmélyítése folyamán, s ehhez közvetlenül kapcsolódva a Közösségek, illetve az Unió intézményei feladat- és hatáskörének megfogalmazásakor, sőt e szervek működése során is *végigvonul a nemzetállamiság és a nemzetállam-fölöttiség (a szupranacionalizmus) harca*.

Az Európai Közösségek, majd az Európai Unió által megvalósított integráció hatalmi szempontból a nemzetállami (tagállami) hatáskörök – tehát a

tagállamokat megillető szuverenitás – egy, egyre jelentősebb részének átruházását jelenti a közösségi/uniós (szupranacionális) intézmények javára. Másként kifejezve: a tagállamoknak a szuverenitás egy részéről való lemondását és a Közösségre/Unióra való átruházását. Ez a *hatalom átruházás, illetve lemondás lépésről lépésre történt, de a tendencia egyértelmű: a nemzetállam feladatait egyre inkább a nemzetállamok fölött működő (szupranacionális) közösségi/uniós intézmények vették át és gyakorolják.*

A nemzetállamiság és a nemzetállam-fölöttiség (szupranacionalizmus) kettőssége *kimutatható volt és ma is az, az egyes intézmények feladat- és hatásköre, valamint összetétele vonatkozásában.* Például a *Tanács* alapvetően a tagállamok (nemzetállami) érdekeit jeleníti meg, illetve ütközteti, hiszen tagjai a tagállamok miniszterei, miközben döntései szupranacionális, az Unió egészére kiterjedő hatásúak. Ez azt jelenti, hogy azokat – a hűségklauzula erejénél fogva – minden tagállam köteles végrehajtani. Adott esetben még akkor is, ha az adott tagállam képviselője esetleg nemmel szavazott a döntéshozatal során.

A Tanáccsal szemben például a *Bizottság* egyértelműen az Unió szupranacionális érdekeit képviseli és jeleníti meg, hiszen tagjai – tevékenységük során – nem az őket jelölő tagállamok érdekeit, hanem kizárólag az Unió érdekeit kell, hogy figyelembe vegyék. Erről az EUSz 17. cikk (3) bekezdése a következőket mondja: „Feladatainak ellátása során a Bizottság teljes mértékben független. (...) tagjai nem kérhetnek, és nem fogadhatnak el utasításokat semmilyen kormánytól, intézménytől, szervtől vagy más szervezettől. Tartózkodnak a kötelezettségeikkel vagy a feladataik ellátásával összeegyeztethetetlen cselekedetektől.”

A szupranacionalizmus és a nemzetállamiság közötti *harc igen erőteljes formában került felszínre az 1990–1991 évi Kormányközi Konferencián*, ahol a tagállamoknak arról kellett döntenükhöz, hogy milyen irányba fejlesszék tovább az integrációt: a szupranacionalizmus vagy a nemzetállami együttműködés irányába. A holland elnökség által 1991. második felében kidolgozott megol-

dás a szupranacionális együttműködés irányába kívánta terelni a tagállamok közötti kapcsolatokat, szemben a luxemburgi elnökség által, egy fél évvel korábban kidolgozott megoldással, amely a nemzetállami együttműködést részesítette (volna) előnyben. A Konferencia lezárását jelentő, Maastricht városában megtartott ülésen (1991 decemberében) az állam- és kormányfők – mint korábban oly gyakran, ezúttal is – kompromisszumot kötöttek. Úgy döntöttek, hogy a közösségi együttműködést új alapokra helyező Európai Uniót három pillérre építik, melyek közül az általuk megvalósított együttműködést jelentő Első Pillér, az Európai Közösségek szupranacionális (tehát a többségi szavazás elvét érvényesítő) módon, a Közös Kül- és Biztonságpolitikát jelentő Második, valamint a Bel- és Igazságügyi Együttműködést jelentő Harmadik Pillér pedig kormányközi (a tagállamok szuverenitását tiszteletben tartó, tehát az egyhangú szavazás elvét érvényesítő) módon működik. Az 1992-ben aláírt Maastrichti Szerződésben természetesen visszautkrösződött az állam- és kormányfők által két hónappal korábban elfogadott kompromisszum, ezért úgy is fogalmazhatunk, hogy a *Maastrichti Szerződés mintegy „igazságot tett”* a két álláspont között, azok egyidejű – egy három pilléren nyugvó szerkezetben, illetve intézményrendszerben történő – érvényesítésével.

Ez a „megoldás” valósult meg a *Lisszaboni Szerződésben* is, amelyben bár a főszabály a minősített többségű döntéshozatal (szupranacionalizmus), azonban a Szerződésekben kifejezetten meghatározott esetekben kötelező a konszenzusos döntéshozatal (nemzetállamiság). Az EUSz 16. cikk (3) bekezdése szerint a Tanács minősített többséggel határoz, ha a Szerződések eltérően nem rendelkeznek. Ilyen eltérő rendelkezés például az Európai Bíróság tagjainak megválasztása vagy a kül- és biztonságpolitikára vonatkozó döntések meghozatala.²⁵

8.) Az Európai Közösségek, illetve az Európai Unió intézményrendszere – eltekintve természetesen az egyes alapító szerződésektől – *nem egy előre megírt forгатókönyv* alapján került építésre, hanem az egyes intézmények és a tag-

államok által vívott hatalmi harcok közepette. Világosan kell tehát látni, hogy e harcot nemcsak a már működő közösségi/uniós intézmények vívták egymással a Közösséget/Uniót megillető és a tagállamok által átruházott hatalom (kompetenciák) nagyobb szeletének megszerzéséért, hanem a tagállamok, sőt – adott esetben – a tagállamok nemzeti intézményei is. A közösségi/uniós intézmények egymás közötti harcára példaként az *Európai Parlament és a Tanács* küzdelme említhető, melynek eredményeként a Parlament (Közgyűlés) egy tanácsadó szervből 2001-re, a Nizzai Szerződés megkötésével társjogalkotóvá vált, és ma is társ-jogalkotó.²⁶ Az utóbbi tekintetében pedig példaként említhető a *helyi önkormányzatok* szívós küzdelme a sajátos érdekek szupranacionális (közösségi) szintű megjelenítése érdekében. Ez a harc oda vezetett, hogy a Maastrichti Szerződés 1992-ben létrehozta az önkormányzati érdekek közösségi szintű érvényesítésére hivatott Régiók Bizottságát, mint a Közösségek tanácsadó szervét. Ezen a jogálláson nem változtatott sem az Amszterdami, sem a Nizzai, sem pedig a Lisszaboni Szerződés, így a Régiók Bizottsága napjainkban is az EU tanácsadó szerve.

A fentiekben hivatkozott „forgatókönyv” hiányára visszatérve, a 2007-ben megkötött *Lisszaboni Szerződéssel új helyzet állt elő*, hiszen – legalábbis úgy tűnik, hogy – hosszú időre *lett egy előre megírt intézményi forgatókönyve* az Európai Uniónak. Az EUSz 13. cikke ugyanis – abból következően, hogy az Unió jogi személy lett – kimondja, hogy az Unió saját intézményi kerettel rendelkezik, majd felsorolja az Unió intézményeit és tanácsadó szerveit. Ezzel minden valószínűség szerint hosszú időre lezárultak az intézmények közötti hatalmi harcok, különös figyelemmel arra, hogy az EUMSz pontosan meghatározza és le is határolja az intézmények feladat és hatásköreit, továbbá azok gyakorlásának módját.

Mindazonáltal az Egyesült Királyság kilépése és több tagállam esetleges kilépése, illetve több tagjelölt állam esetleges felvétele, valamint a demokratikus deficit csökkentésének, felszámolásának a szükségessége és egyéb okok miatt *nem kizárt, hogy a közeljövőben sor fog tehát kerülni*

az intézményrendszer átalakítására, esetleg új intézmények felállítására. Ennek során bizonyos, hogy a sok-sok értékelésre kerülő szempont között ott lesz a szupranacionalizmus és a nemzetállamiság közötti ellentét, illetve annak felszámolási szükségessége.

9.) Az 5.) pontban jelzett együttműködési kötelezettség, valamint intézményi egyensúly elve okán azt várhatnánk el, hogy az uniós intézmények egy koherens, egymást erősítő, egységes egészet alkotnak. Erősíti ezen álláspont megalapozottságát az EUSz 13. cikk (1) bekezdése, amely így fogalmaz: „Az Unió saját intézményi kerettel rendelkezik, amelynek célja az Unió értékeinek érvényesítése, (...)”.

A magyar szakirodalom ezzel szemben arra mutat rá, hogy ez nem így van. Az uniós intézmények között ugyanis *egyfelől túlságosan erős rivalizálás folyt, és folyik napjainkban is, másfelől pedig gyakorlatilag mindegyiket jellemzi a fragmentáltság (széttöredezettség).*

A Tanács és az Európai Parlament küzdelmére az előbbieken már utaltunk, a fragmentáltságra pedig példaként az *Európai Bizottság* említhető. Az Európai Bizottságot jellemző fragmentáció meghatározottabban a kétarcúságban jelenik meg. Az Európai Bizottság – elsősorban a főigazgatóságai, illetve az ott dolgozó több ezer uniós tisztviselő révén – kétség kívül *bürokratikus szervezet*, ezzel egyidejűleg azonban, mint az EU-biztosok testülete, kétség kívül *politikai testület* is.²⁷ Másik példa az Európai Beruházási Bank lehet, amely szintén kétarcú szervezet, hiszen banküzemként és uniós intézményként is funkcionál.

10.) Az EU intézményeinek általános jellemzői közé tartozik az is, hogy ezen intézmények révén *egyidejűleg vannak jelen, ütköznek és simulnak* össze nemcsak a nemzetállami és a nemzetállamok fölötti (szupranacionális) érdekek, hanem *a nemzetállamok különböző érdekcsoportjainak érdekei* is. Arról van tehát szó, hogy az egyes uniós intézmények de facto más-más nemzetállami érdekek és értékek hordozói, képviselői. Ebben a felfogásban:

- az Európai Parlament az európai polgárok érdekeit,
- z Európai Tanács és a Tanács a tagállamok kormányainak érdekeit,
- a Gazdasági és Szociális Bizottság a munkaadók és a munkavállalók érdekeit,
- a Régiók Bizottsága a helyi önkormányzatok érdekeit

képviseli, illetve próbálja meg érvényesíteni uniós (szupranacionális) szinten. Szemben az itt meg nem nevezett uniós intézményekkel, mindenképp a Bizottsággal, a Bírósággal, az Európai Központi Bankkal és a Számvevőszékkal, amelyek – mint arra korábban már utaltunk – egyértelműen a közösségi/uniós érdekek megjelenítői, hordozói.

3. ZÁRÓ GONDOLATOK

Az 1951-ben megkötött Párizsi Szerződéssel megkezdődött európai integráció, mindössze hat európai nemzetállam szövetségeként, *gazdasági szempontból* a szénre és a vasércre vonatkozó *vámunióval* indult meg, majd lépésről lépésre – hoztátesszük: viharos gyorsasággal – továbbfejlődött: a gazdasági élet egészére kiterjedő *közös piac*, az *egységes piac*, a *gazdasági és monetáris unió*, majd a *politikai unió* megvalósításának irányába.

Egy másik nézőpontból, nevezetesen az európai integrációt *elmélyítő szerződések szempontjából*, a fejlődés lépcsői a következők voltak: 1957: Római Szerződések, 1965: Egyesítő Szerződés, 1986: Egységes Európai Okmány, 1992: Maastrichti Szerződés, 1997: Amszterdami Szerződés, 2001: Nizzai Szerződés, 2007: Lisszaboni Szerződés.

A kérdés ezek után „csak” az, hogy *milyen változást hozott a Maastrichti Szerződés megkötését követő mintegy 30 esztendő? Folytatódott-e az integráció mélyülése és létrejött-e egy föderális állammodell megvalósító „Európai Egyesült Államok”? Ha igen, mikor, ha nem, akkor miért nem?*

E kérdések megválaszolása nem könnyű. Az mindenestre biztos, hogy a Maastrichti Szerződés megkötését követő Amszterdami (1997), Nizzai (2001) és Lisszaboni Szerződés (2007) *lényeges eltávolodást hozott a klasszikus nemzetközi szervezetektől, illetve az EU lényegesen elmozdult egy föderális állammodell irányába*. Itt a hangsúly az „elmozduláson” van, tehát az EU „csak” lényegesen elmozdult az „Európai Egyesült Államok” irányába, de nem valósította meg azt.

A magyar szakirodalom ezt a következő módon fogalmazza meg, feldolgozva a Német Alkotmánybíróságnak a Lisszaboni Szerződés alkotmányosságát elemző ítéletét:²⁸ „A Lisszaboni Szerződés megerősítésének alkotmányellenessége alapvetően a demokrácia és a német állami szuverenitás esetleges sérelme miatt vetődhet fel, elsősorban az Európai Unió hatásköreinek bővülése és a szupranacionális együttműködés területeinek szélesevé válása révén, hiszen *az újításokkal az Európai Unió még távolabb kerül a nemzetközi szervezetektől, s még közelebb a föderális állammodellhez.*”²⁹

Egyértelmű azonban, hogy még a *Lisszaboni Szerződés sem eredményezett egy föderális állammodellt*, hanem „csak” egy bizonyos jelentős elmozdulást annak irányába. Hogy mit hoz a jövő? Mikor kerül sor újabb szerződés megkötésére? Folytatódik-e az integráció elmélyítése és megvalósul-e az Európai Egyesült Államok, vagy létrejön egy valóban kétsebességes Európai Unió: egy Mag-Európa és a Periféria? Egyáltalán: a tagállamok száma növekedni, vagy – követve az Egyesült Királyság kilépését – csökkenni fog?³⁰

E kérdések megválaszolására a jelen tanulmány – a rendelkezésre álló korlátozott keretek miatt – nem vállalkozhat. Az tehát egy másik tanulmány tárgya lehet. Hisszük azonban azt, hogy a jövő felvázolásához a jelen tanulmány segítséget ad vagy legalábbis adalékul szolgálhat.

Jegyzetek

1 A 2000. évet közvetlenül megelőző időszak helyzetéről lásd erről bővebben: Navracsics Tibor (1998) *Európai belpolitika* (Budapest: Korona Kiadó).

Megjegyezzük, hogy ahol a jelen tanulmányban „közösségi/uniós” jelzőt használunk, az arra utal, hogy megállapításunk a 2009-ben hatályba lépett Lisszaboni Szerződés előtti és utáni időszakra egyaránt vonatkozik. Ha azonban csak a 2009 utáni időszakra, akkor mellőzzük a „közösségi” jelző használatát, ezzel szemben, ha csak a 2009 előtti időszakra, akkor mellőzzük az „uniós” jelző használatát. Ez a megoldás a Lisszaboni Szerződés 2. cikk 1. és 2a.) pontjából következik. Az 1. pont szerint az „Európai Közösségről szóló Szerződés” megnevezés helyébe „Európai Unió Működéséről szóló Szerződés” kifejezés lép. A 2a.) pont pedig azt mondja ki, hogy – horizontális módosításként – a Szerződés teljes szövegében át kell vezetni azt a változást is, amely szerint ahol „közösségi” kifejezés van, az „uniós” kifejezésre módosul.

2 BVerfGE 89, 155, 2 BvR 2134, 2159/92 („Maastricht”)

3 Rittner, Fritz (1995) Az Európai Unió útja a szövetségi állam felé, *Jogtudományi Közlöny*, 50(5-6).

4 Itt az 1997-ben megkötött Amszterdami Szerződésre, a 2001-ben megkötött Nizzai Szerződésre és a 2007-ben megkötött Lisszaboni Szerződésre, másfelől pedig az 1995-ös északi kibővítésre (az EU-hoz csatlakozott Svédország, Finnország és Ausztria), valamint a 2004-ben történt keleti kibővítésre (amelynek keretében tíz ország csatlakozott) gondolunk.

5 Itt az 1951-ben, a Párizsi Szerződéssel létrehozott Európai Szén- és Acél Közösségre, az 1957-ben, a Római Szerződéssel létrehozott Európai Gazdasági Közösségre, valamint a szintén 1957-ben, egy másik Római Szerződéssel létrehozott Európai Atomenergia Közösségre utalunk.

6 A közös intézmények a következők voltak: Európai Parlament, Miniszterek Tanácsa, Európai Bizottság, Európai Bíróság, Európai Számvevőszék, Gazdasági és Szociális Bizottság, Régiók Bizottsága, Európai Beruházási Bank.

7 A Lisszaboni Szerződés 1. cikke szerint megszületik az Európai Unióról szóló Szerződés (a továbbiakban: EUSz), a 2. cikke szerint pedig megszületik az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSz). A két szerződés együtt alkotja az Unió alapját képező szerződéseket. A „szerződések” kifejezés e két, azonos jogi kötőerővel bíró szerződésre utal.

8 Az itt rögzített elvek természetesen megtalálhatók és érvényesülnek a tagállamok nemzeti jogrendszereiben is, részben „hatáskörrelvonás tilalma”, részben pedig „jöhiszemű együttműködési kötelezettség” néven.

9 Persze – legalábbis elvileg – elképzelhető lett volna, hogy például a Római Birodalomhoz hasonlóan az EU a tagállamokba is kihelyezze saját, tehát a „központi” szervek által közvetlenül irányított végrehajtó (dekoncentrált) szerveit. Megítélésünk szerint azonban ezzel felborult volna az Unió és a tagállamok, illetve az uniós és a nemzetállami érdekek között fennálló kényes hatalmi egyensúly.

10 Kalas Tibor (2015) Az igazgatás, In: Torma András (szerk.) *Közigazgatási Jog 1. Magyar Közigazgatási Jog Általános rész I.* (Miskolc: Miskolci Egyetemi Kiadó), 12.

11 Uo., 12-13.

12 Uo., 16-19.

13 Az Európai Közigazgatási Térségről lásd bővebben a magyar szakirodalomból: Balázs István (2013) Az „Európai Közigazgatási Térség” és az európai közigazgatási jog, In: Lapsánszky András (szerk.) *Közigazgatási Jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. I. Kötet.* (Budapest: Complex Kiadó); valamint Torma András (2015) Töredékek az Európai Közigazgatási Térségről, In: Fazekas Marianna (szerk.) *Gazdaság és közigazgatás: Tanulmányok Ficzere Lajos 70. Születésnapja tiszteletére* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó).

14 Balázs István (2014) Európai közigazgatás – álom, vagy valóság? In: Patyi András - Lapsánszky András (szerk.) *Ünnepi Kötet Verebélyi Imre 70. Születésnapja tiszteletére* (Budapest: Wolters Kluwer Kiadó).

15 Ibáñez, Alberto J. Gil (2000) *A közösségi jog ellenőrzése és végrehajtása* (Budapest: Osiris Kiadó).

16 Az Európai Unió döntéseinek végrehajtásáról lásd például: Torma András (2002) Kísérlet az EU-intézményrendszer működése igazgatástudományi modelljének leírására, *Magyar Közigazgatás*, 52(7-8).

17 A Magyar Országgyűlés és a Kormány közötti uniós kapcsolatrendszer mikéntjéről lásd például Forgács Imre (2009) *Mégsem éjjeli-éjjeli? Az európai kormányzás esélyei és a pénzügyi válság.* (Budapest: Osiris Kiadó, Zrínyi Kiadó); valamint Juhász-Tóth Angéla (2008) *Európai Uniós ügyek az Országgyűlésben* (Budapest: Országgyűlés Hivatala).

18 Lőrincz Lajos (1998) Európai integráció – magyar közigazgatás, *Magyar Közigazgatás*, 48(7).

19 Lásd bővebben: Kende Tamás - Szűcs Tamás - Jeney Petra (szerk.) (2018) *Európai közjog és politika (negyedik, átdolgozott kiadás)* (Budapest: Wolters Kluwer Kiadó).

20 Uo., 52.

21 Az Európai Parlament döntéshozatalba való bevonása az ún. „együttműködési eljárás” bevezetésével történt meg, ami azt jelentette, hogy a Tanács – a Szerződésben tételesen meghatározott kérdésekben – immár nem egyedül döntött, hanem az Európai Parlamenttel közösen.

- 22 Az Európai Parlament jogalkotóvá válásáról lásd például: Torma András (2001) *Európai közigazgatás, régiók, önkormányzatok* (Budapest: Virtuóz Kiadó).
- 23 Európai Bizottság: Fehér könyv az európai kormányzásról. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2001/com2001_0428fr01.pdf. (2021. 02. 12.).
- 24 https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/democratic_deficit.html?locale=hu. (2021. 01. 08.).
- 25 Megjegyezzük, hogy a Lisszaboni Szerződés megszüntette az EU Három Pillérre épülő szerkezetét.
- 26 Az EU intézmények közötti konfliktusokról lásd bővebben például: Schmidt-Assmann, Eberhard (2014) Informationsbasierte Konflikte im Europäischen Verwaltungsrecht, In: Becker, Ulrich - Hatje, Armin - Potacs, Michael - Wunderlich, Nina (eds.) *Verfassung und Verwaltung in Europa, Festschrift für Jürgen Schwarze zum 70. Geburtstag, 1. Edition* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft), 419-436.
- 27 Lásd erről bővebben például: Horváth Zoltán (2005) *Kézikönyv az Európai Unióról, Hatodik, átdolgozott, bővített kiadás* (Budapest: Magyar Országgyűlés); Navracsics Tibor (1998) *Európai belpolitika* (Budapest: Korona Kiadó); valamint Szűcs Tamás (2000) Az Európai Unió politikáinak természetrajza, *Európai Tükör*, (5)5.
- 28 BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30. 6. 2009.
- 29 Lásd: Fazekas Flóra: A Német Szövetségi Alkotmánybíróság ítélete a Lisszaboni Szerződés alkotmányosságáról, *Európa Jog*, (10)1, 13. (Kiemelés: tőlem: T. A.).
- 30 A szakirodalom persze foglalkozik az EU jövőjével is. Lásd erről például a következő két publikációt:
Oppermann, Thomas (2014) Zur Zukunft der Europäischen Union, In: Becker, Ulrich - Hatje, Armin - Potacs, Michael - Wunderlich, Nina (Eds.) *Verfassung und Verwaltung in Europa, Festschrift für Jürgen Schwarze zum 70. Geburtstag 1. Edition* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft), 876-885.
Schwarze, Jürgen (2012) *Europarecht. Strukturen, Dimensionen und Wandlungen der Rechts der Europäische Union* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft).