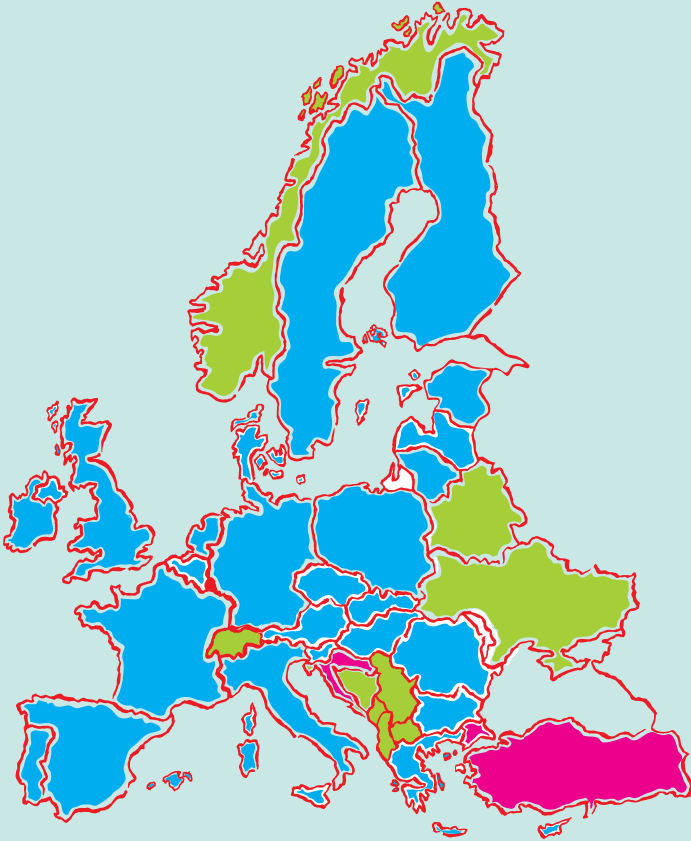


ÚTIKALAUZ AZ EURÓPAI UNIÓHOZ



Hogyan működik az EU?

**Mit kínál
a Lisszaboni Szerződés?**

Rólunk szólunk

Sok-sok kérdés fogalmazódik meg hétköznapiaink során európai uniós tagságunk óta. Az Unió rólunk szól!

Kérdéseire választ kaphat:



The graphic features a blue background on the left with four circular icons: an open book, an '@' symbol, a telephone handset, and a target symbol. Below these icons is the text 'EU Tájékoztató Szolgálat'. To the right, a yellow background contains a list of contact options, separated from the blue area by a vertical line of white circles.

EU Tájékoztató Szolgálat

- az ingyenesen hívható telefonszámon: 06 80 38 2004,
- interneten: www.euvonal.hu,
- a megyei Európai Információs Pontok egyikében,
- az EU közkönyvtári hálózatban, közel száz településen.

EU Tájékoztató Szolgálat
Nálunk
megtalálja a választ

Tartalom

I. Az Európai Unió ma	3
Mi az Európai Unió?	4
Hogyan jött létre?	5
Miért van szükség az EU-ra?	7
Az EU térképe	8
Mely országok a tagjai?	9
Miként zajlik a tagországok együttműködése?	10
Melyek az EU meghatározó intézményei?	11
Hogyan születnek a döntések az EU-ban?	13
Honnan van az EU-nak pénze?	14
Mire költi a pénzt az EU?	15
Mit ért el eddig az EU?	16
Pontosan mit is csinál az EU?	17
A szabad üzleti tevékenység és a szabad munkavállalás elősegítése	18
A szabadság, a biztonság és a jogérvényesítés egész EU-t lefedő térségének a létrehozása	19
A szolidaritás és a szociális biztonság fokozása	20
A szegényebb régiók támogatása	21
A környezet védelme	22
Közös energiapolitika formálása	23
A mezőgazdaság támogatása	24
Az európai érdekérvényesítés erősítése a világban	25
A biztonság együttes erősítése	26
A tagállamok gazdaságpolitikai közötti koordináció elősegítése	27

Lehet-e elsőbbsége egy EU-döntésnek a magyar kormány és parlament döntésével szemben?	28
Honnan tudhatja az, aki nem beszél nyelveket, hogy mit határoztak EU-szinten?	29
Népszerű-e az EU?	30
II. Lisszaboni Szerződés	31
A Lisszaboni Szerződés célja – legfőbb hozadéka	31
A legfontosabb újítások	32
Az EU célja – új elemek a meghatározásban	34
Az Alapvető Jogok Chartája	36
Állandó elnök az Európai Tanács élén	37
Az EU közös külpolitikai főképviselője	38
Változások az Európai Bizottságnál	40
Változás a szavazási rendszerben	41
Többségi szavazás bel- és igazságügyi kérdéseknél is	42
Közvetlen szerep a nemzeti törvényhozások számára az EU-jogalkotásban	44
A közvetlen állampolgári beleszólás lehetősége	45
Mi van akkor, ha egyes országok együtt akarnak működni, mások nem?	46
Összefoglalás	48

I. Az Európai Unió ma

Az Európai Unió intézményeinek zászlója



A tagországok, saját döntésük alapján, szintén alkalmazhatják az EU szimbólumaként, az ilyen jellegű használata általánosan elterjedt.

A tagországok zászlói



Ausztria



Belgium



Bulgária



Ciprus



Cseh
Köztársaság



Dánia



Észtország



Finnország



Franciaország



Görögország



Hollandia



Írország



Lengyelország



Lettország



Litvánia



Luxemburg



Magyarország



Málta



Nagy-Britannia



Németország



Olaszország



Portugália



Románia



Spanyolország



Svédország



Szlovákia



Szlovénia

Mi az Európai Unió?

Az EU szuverén országok fokozatosan megvalósuló integrációja. Keret a tagállamok együttműködéséhez, amelyet közösen elfogadott szabályok alapján folytatnak.

A nemzetgazdaságok együttműködésének célja az uniós polgárok jólétének biztosítása. Lehetőség népek, nemzetek, nemzetiségek és kultúrák mindenkinek előnyére váló egyre szorosabb együttélésére. Mindebből mindenkor annyi valósul meg, amennyit és ahogyan a tagállamok megvalósítani akarnak. Az EU-t nem tőlünk függetlenül csinálják mások, hanem folyamatosan velünk együtt formálódik. A döntések meghozatalában minden tagállam egyenjogúan vesz részt. Az EU mi magunk is vagyunk.

Néhány alapvető tény az Unióról:

- Huszonhét tagállam alkotja, közel 500 millió állampolgárt vonva keretei közé.
- Bármely európai ország jelentkezhet tagjai közé, és bármelyik kiléphet belőle.
- Csak annyi hatalommal és eszközzel rendelkezik amennyit a tagállamok ráruháznak.

Hogyan jött létre?

Az EU története problémák megoldásának története. 50 éve az alapító országok azt akarták szavatolni, hogy ne merülhessen fel szándék és lehetőség egymás közötti újabb háborúkra. Mivel a korábbi megoldások kudarcot vallottak, ezért úgy döntöttek, hogy eztán egymás kölcsönös sakkban tartása helyett a kölcsönös (önként vállalt, közös döntésen alapuló) egymásra utaltságra alapozzák közösségüket. Ebből nőtt ki a nemzeti szuverenitás részbeni önkéntes megosztása.

A béke és biztonság szavatolása mellett kihívást jelentett a gazdaság talpra állítása. Országon belül a prosperitás, országon kívül a versenyképesség biztosítása. Az eltelt évtizedek aztán azt is igazolták, hogy ezek közös megvalósítása egyúttal az előbbi célhoz is közelebb visz.

A kereskedelem, a gazdasági folyamatok egymás közötti megkönnyítése mindig is cél volt. Idővel azonban újabb területekre is kiterjedt az együttműködés. Ma már a tagállamok tevékenyen kihasználják az EU nyújtotta kereteket például a környezetszennyezés, a szervezett bűnözés, vagy a szegénység elleni harcban, vagy például az energiaellátás jövőbeni biztosításának előkészítésében is.

Az első hat tagállam – Belgium, Franciaország, Hollandia, Luxemburg, Németország és Olaszország – 1958-ban mindezek elérésére alapította az Európai Gazdasági Közösséget (EGK), amiből mára kinőtt az Európai Unió. Azóta számos ország csatlakozott, legutóbb két hullámban tizenketten: előbb 2004. májusában tíz kelet- és dél-európai állam, köztük Magyarország, majd három évvel később Bulgária és Románia is az Unió teljes jogú tagja lett. Az Uniónak ma 27 tagja van (ld. a térképet a 8. oldalon). Horvátország és Törökország 2005-ben megkezdték a csatlakozási tárgyalások folyamatának első szakaszát, Macedónia pedig tagfelvételi kérelmet nyújtott be, amelyet az Európai Bizottság nem utasított el, de tárgyaláskezdésre még nem tartotta érettnek a helyzetet.

A bővítés régi és új tagnak egyaránt előnyöket kínál. Serkenti a gazdaságot, növeli a biztonságot, kiterjeszti az utazási, munkavállalási, tanulási lehetőségeket az európai országokban.

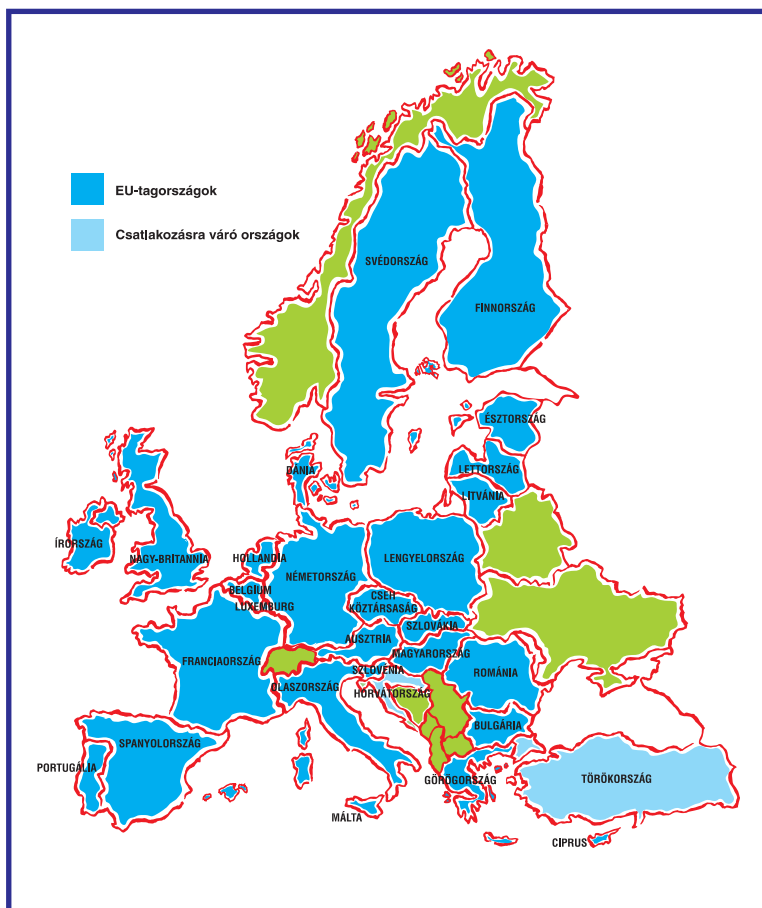
Miért van szükség az EU-ra?

Annak történelmi tanulságát már említettük, hogy az európai népek békés együttélését láthatóan eredményesebben szolgálhatja az – önként vállalt – kölcsönös egymásra utaltságon, részbeni szuverenitás-megosztáson alapuló integrációs forma. Emellett azonban Európa népei nagyon sok mindent sokkal eredményesebben érhetnek el, ha közösen lépnek fel, mintha külön-külön próbálkoznának. Hiszen egyre több mindennek a léte, oka, vagy következménye átível az országok határain (vagy valamennyi országot egyformán érintő külső forrásból fakad). Ilyen közös erőfeszítés:

- az európai béke és stabilitás garantálása,
- a szomszédos országokkal, térségekkel ápoltt kapcsolatok elmélyítése,
- a kereskedelmi korlátok visszaszorítása, a tisztességes verseny előmozdítása a jólét, a gazdasági növekedés és a munkahelyteremtés érdekében,
- a határokat nem ismerő környezetszennyezés együttes visszaszorítása,
- a jövőre is gondoló közös energiapolitika megteremtése,
- a fogyasztók védelmét és jogait szolgáló normák általános elterjesztése,
- a munkavállalók munka és egészségügyi feltételeinek fokozása,
- országok, régiók fejlődési különbségeinek mérséklése,
- a nemzetközi szervezett bűnözés, az illegális bevándorlás elleni közös küzdelem,
- közös fellépés a világpolitikában, világereskedelemben.

A nem egy államban élő nemzetek számára biztosítja a nemzetrészek határok nélküli együttlétét, együttműködését.

Az EU térképe



Mely országok a tagjai?

Alább látható, hogy mely országok EU-tagok, és mikor csatlakoztak.

1958

Belgium
Franciaország
Hollandia
Luxemburg
Németország
Olaszország

1981

Görögország

1995

Ausztria
Finnország
Svédország

2007

Bulgária
Románia

1973

Dánia
Írország
Nagy-Britannia

1986

Portugália
Spanyolország

2004

Ciprus
Cseh Köztársaság
Észtország
Lengyelország
Lettország
Litvánia
Magyarország
Málta
Szlovákia
Szlovénia

Miként zajlik a tagországok együttműködése?

Az EU a tagállamok közötti szerződéseken alapul. Ezekben rögzítették, hogy mire terjed ki az uniós intézmények hatásköre, illetve miként élhet a rendelkezésre álló eszközökkel.

E szerződések valamennyi tagállam kormányának és parlamentjének – népszavazás esetén lakosságának – egyetértésével születtek.

Az első, az 1951-ben aláírt párizsi szerződés volt, mely létrehozta a Szén- és Acélközösséget. Ezt követte az 1957-ben aláírt, Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Római Szerződés. Az azóta született szerződések sorában kiemelkedő jelentőségű a tagállamok piacait fizikailag is egybenítő Európai Egységes Okmány (aláírták 1986-ben), valamint az 1992-ben aláírt Maastrichti Szerződés. Ez utóbbi az addigi közösséget Európai Unióvá formálta, közös külpolitikát, intézményesített bel- és igazságügyi együttműködését teremtett, és lefektette a későbbi közös pénz, az euró alapjait. A 2000. évi Nizzai Szerződés a 2004. és 2007. évi bővítésre való felkészülés jegyében kezdte meg az uniós intézmények és döntéshozási mechanizmusok reformját.

A Lisszaboni Szerződés e folyamat kiteljesítését jelenti.

Melyek az EU meghatározó intézményei?

Az EU-nak nincs kormánya, miként nincs tagállamoktól független vezetése sem. Többféle, szándékosan egymásra utalt intézménye között oszlik meg a munka, amelyek mindegyike a tagoktól kapott felhatalmazás alapján működhet csak.

Legfontosabb intézményei: a tagállamok minisztereit magába foglaló Tanács, a közvetlenül választott Európai Parlament, a kormányoktól független Európai Bizottság, valamint az Európai Bíróság. Közülük az első három vesz közvetlenül részt döntéshozásban. Súlyuk, szerepük változó lehet, ám általános adottság, hogy egyikük sem abszolút: az esetek többségében jogosítványaik úgy egészítik ki egymást, hogy egymásra utalva tudnak csak eredményre jutni. Ez az érzékeny intézményi egyensúly szándékos: a tagállamonkénti és a (mindenkinek előnyös) európai érdekek közötti optimális harmonizálást szolgálja.

A Miniszterek Tanácsa. Fő feladata az uniós jogszabályok tagállamok közötti kitárgyalása és elfogadása. Valamennyi tagállam állandóan jelen van munkájában. Tanácsi egyetértés nélkül sohasem születhet uniós jogszabály. Másfelől viszont önállóan sem alkothat ilyet ott, ahol az Európai Parlamentnek beleszólási, egyetértési joga van.

Ülésein az érintett szaktárcák tagállamonkénti vezetői vesznek részt (például az agrárminiszterek tanácsülésén a magyar földművelésügyi miniszter).

Negyedévenként a tagállamok állam- és kormányfői csúcstalálkozóra gyűlnek össze. Az Európai Tanács néven ismert formáció feladata, hogy irányt szabjon az EU előtt álló feladatoknak, politikai szintű döntést hozzon a legfontosabb kérdésekben.

Az Európai Parlament. Feladata az Európai Bizottság törvényjavaslatainak értékelése és az esetek többségében a Tanáccsal együtt történő elfogadása. Önállóan nem hozhat törvényeket, de mind több esetben beleegyezése nélkül sem születhet jogszabály. Figyelemmel követi az uniós szervezetek munkáját, megerősítheti vagy megvétőzhatja az Európai Bizottság egészét és külön is elnökét. A képviselőket öt évre a tagállamokban választják. Strasbourgban és Brüsszelben ülésezik.

Az Európai Bizottság. Új jogszabályokra tehet javaslatot a Tanácsnak és a Parlamentnek, valamint végrehajtja a már elfogadottakat. Törvényhozásban nincs döntési joga, csak annyiban, hogy visszavonhat javaslatot, ha az a viták során kezd eltérni az eredeti céloktól. Mindezek mellett figyelemmel kíséri az uniós jogszabályok tagállami végrehajtását: amennyiben hiányosságot tapasztal, kezdeményezi orvoslását – végső esetben az Európai Bíróság elé is idézheti az elmaradót. Minden tagállam egy főt delegálhat a biztosok közé: tagjait és elnökét öt évre választják (2014. után ez a szabály változni fog – ld. kiadványunk második felében a Lisszaboni Szerződés vonatkozó részét). 2004. november óta José Manuel Durao Barroso a Bizottság elnöke. Magyar tagja Kovács László, korábbi külügyminiszter, jelenleg az EU adó- és vámügyekért felel. A Bizottságnak Brüsszelben van a székhelye.

Az Európai Bíróság. Szavatolja a tagállamok által elfogadott törvények tiszteletben tartását. A luxembourgi székhelyű testületbe minden állam egy bírót delegál.

Hogyan születnek a döntések az EU-ban?

A tagállamok tudta és valamilyen egyetértése nélkül nem születet EU-döntés. Mindennek folyamata a következő:

A Bizottság felveti, hogy új jogszabályra volna szükség, például a fogyasztók védelmére. Kidolgoz egy szövegtervezetet, és javaslatát megküldi a miniszterek tanácsának. A Tanács megvitatja a kezdeményezést és szavaz róla. Semmi sem válhat jogszabállyá, csak ha a tagállamok valamilyen formában elfogadták azt.

Az esetek nagy többségénél a tagállamok a Tanácsban „minősített többségen” alapuló szavazással döntenek. A „minősített többség” eléréséhez jelenleg a következőkre van szükség:

- Minden tagállam rendelkezik valamilyen szavazati súllyal. A legnagyobbak – Franciaország, Nagy-Britannia, Németország és Olaszország – 29 vokssal bírnak a huszonöt tagra jutó 321-ből. Magyarországnak 12 szavazata van. A „minősített többség” egyik feltétele, hogy a voksok száma legalább 232 legyen.
- E szavazattöbbség mögött kell, hogy álljon a tagállamok legalább fele.
- Mindez pedig az EU-népesség legalább 62 százalékát kell, hogy képviselje.

Némely téma annyira fontos, hogy csakis valamennyi tag beleegyezése alapján születet döntés. Egyebek között az adó-, a kül-, és a védelempolitika, és a többéves közös költségvetési keret is ilyen.

Az Európai Parlament valamilyen formájú egyetértése az esetek elsősorú többségében szintén alapfeltétel.

(Megjegyzés: a Lisszaboni Szerződés 2014-től jelentős mértékben módosít majd a szavazati rendszeren. Ld. a későbbiekben.)

Honnan van az EU-nak pénze?

Azon teendők finanszírozására, amelyekről a tagállamok úgy döntenek, hogy valamilyen fokig együtt akarják őket kezelni, közös költségvetést tartanak fenn. Ennek keretszámait egyhangú szavazással hét évre előre meghatározzák, majd az így elfogadott kereteken belül évente véglegesítik a konkrét tételeket.

A tagállamok alapvetően gazdasági súlyukkal arányos összeget fizetnek be a közös kasszába minden évben.

A befizetések alapvetően három főbb részből tevődnek össze:

- az EU külső határain beszedett vámok 75 százalékából,
- a tagállamonként beszedett áfa egy meghatározott hányadából (jelenleg ez a tagállamban beszedett áfa alapjának 0,3%-a),
- a tagállam által létrehozott új érték arányában teljesített nemzeti befizetésből.

A 2007–2013 időszakra elfogadott pénzügyi keret értelmében e hét év során az EU-költségvetés legfeljebb a tagok által létrehozott új érték 1,045 százalékát teheti ki.

Mire költi a pénzét az EU?

A közösen elhatározott célok megvalósítására. A közös pénz 95–96 százalékát azokra az együtt elhatározott feladatok végrehajtására fordítják, amiknek túlnyomó hányada a tagállamokban jelenik meg. Ez lehet a gazdák támogatása, a vidéki környezet védelme, utak, szennyvíztisztítók építése, netán nem tagállamok felé a határok védelmének korszerűsítése, vagy esetleg nemzeti laboratóriumokban megvalósuló kutatások támogatása- és messze még a sor vége. A közös költségvetésből voltaképpen a források újraelosztását segíti, jelentős pénzeket áramoltatva a gazdagabb államok nagyobb befizetéseiből a szegényebbeket segítő konkrét projektek felé. A közös feladatok elvégzéséhez szükséges intézmények finanszírozására a közös kassza alig évi 4–5 százalékát költik csak.

Mit ért el eddig az EU?

Sok mindent. Mindenekelőtt:

- **Békés és stabil Európát.** A NATO-val karöltve az EU a fő letéteményese térségünk békéjének és biztonságának, amit egyúttal a szomszédos államokra is kiterjeszt. Ma már aligha képzelhető el háború az uniós tagállamok között.
- **Nagyobb és gazdagabb európai gazdaságot.**
1993. január elsejével az EU létrehozta tagállamainak „egységes piacát”, ami azt jelenti, hogy bármely uniós polgár bármely tagállamban ugyanúgy folytathat üzleti tevékenységet – eladhat, vásárolhat, befektethet vagy munkát vállalhat –, ahogy saját hazájában. (Az új tagok, köztük a magyarok, esetében a munkavállalás teljes szabadsága egyes régebbi tagállamban csak egy átmeneti idő letelte után – de legkésőbb 2011-től mindenképpen – válik majd általánossá. Már ma is többségben vannak azon államok, ahol nincs ilyen korlátozás.) Az egységes piac egyszerűsítette és átláthatóbbá tette a tagállamonkénti bürokráciát, sok esetben csökkentette az árakat, így például olcsóbb szolgáltatást eredményezett a légi közlekedésben vagy a távközlésben.
- **Nagyobb befolyást a világban.** Minden nyolcadik ENSZ-tagállam az EU-nak is tagja. Kereskedelmi tárgyalásokon az EU egyenrangú partnere az Egyesült Államoknak. EU-békefenntartók tevékenykednek Macedóniában, Boszniában, Kongóban vagy Közép-Afrikában. Az EU-n keresztül a tagállamok könnyebben és hatásosabban adhatnak hangot érdekeiknek a nemzetközi játéktéren. Másfelől, az EU a világ legjelentősebb hozzájárulója a nemzetközi segélyeknek.

Pontosan mit is csinál az EU?

Az EU nem függetlenül létező valami, hanem a tagállamok szándékainak az összegződése és kifejeződése. Csak akkora hatáskörrel és hatalommal rendelkezik, amennyit a tagállamok ráruháznak. Csak azokon a területeken fejthet ki közösségi szintű aktivitást, ahol a tagok erre felhatalmazták.

A következő oldalakon áttekintjük az EU-szinten is gondozott legfontosabb területek közül a következőket:

- a szabad üzleti tevékenység és a szabad munkavállalás elősegítése,
- a szabadság, a biztonság és a jogérvényesítés egész EU-t lefedő térségének a létrehozása,
- a szolidaritás és a szociális biztonság fokozása,
- a szegényebb régiók támogatása,
- a környezet védelme,
- közös energiapolitika formálása,
- a mezőgazdaság támogatása,
- az európai érdekérvényesítés erősítése a világban,
- a biztonság együttes erősítése,
- a tagállamok gazdaságpolitikái közötti koordináció elősegítése, hozzájárulva a gazdaság növekedéséhez, a foglalkoztatás javításához.

A szabad üzleti tevékenység és a szabad munkavállalás elősegítése

Az EU történetének egyik kiemelkedő teljesítménye az egységes piac létrehozása, lehetővé téve a személyek, az áruk, a szolgáltatások és a tőke szabad áramlását a tagállamok között.

Mindez azt jelenti, hogy bármely uniós polgár az általa választott uniós államban élhet és dolgozhat. (Az új tagok – köztük a magyarok – esetében ez néhány év múlva válik majd mindenütt általános érvényűvé.) Az egységes piac a világ legnagyobb szabadkereskedelmi övezete: olyan, közel 500 millió fogyasztót magába foglaló piac, amelyen vámok, mennyiségi korlátozások, vagy bármi egyéb, ezekkel egyenértékű akadályok nélkül folyik a kereskedelem. Ennek eredményeként nő a verseny, a hatékonyság, könnyebb elősegíteni a munkahelyteremtést és a gazdasági növekedést. A fogyasztót nagyobb és változatosabb kínálat szolgálja ki, szavatolt minőség és alacsonyabb árak mellett.

A jelenlegi cél, hogy e vívmányokra támaszkodva az EU váljon a világgazdaság és a világpiac legbefolyásosabb szereplőjévé.

A szabadság, a biztonság és a jogérvényesítés egész EU-t lefedő térségének a létrehozása

Az EU tagállamai jelenleg azon dolgoznak, hogy tovább erősítsék a szabadság, a biztonság és a jogérvényesítés egész Uniót lefedő térségét.

Az uniós polgár számára ez egyebek között azt jelenti, hogy – Nagy-Britannia, Írország, Ciprus, valamint (átmeneti ideig) Bulgária és Románia kivételével – valamennyi EU-tagállamban (továbbá Norvégiában és Izlandon) határellenőrzés nélkül szabadon mozoghat.

A belső határok megnyitásával egy időben erősödik a tagállamok rendőrségei és igazságügyi közötti együttműködés, hatékonyabb fellépést téve lehetővé a szervezett bűnözés, a terrorista veszély, valamint az illegális bevándorlás ellen. További közös törekvés a külső EU-határok védelmének részben közös forrásokból is támogatott korszerűsítése, valamint válságos helyzetre – például nagy tömegű menekültáradat kezelésére – gyorsan mozgósítható nemzeti szakértők különleges egységeinek a létrehozása. Emlékeztet, hogy Magyarország három szomszédos állam felé is egyúttal külső „EU-határt” is működtet.

A szolidaritás és a szociális biztonság fokozása

Az EU megalakulása óta a tagállamok közötti szolidaritás az egyik legfontosabb összetartó erő. Azon a felismerésen alapul, hogy valamennyi tagállam érdekét szolgálja, ha a közösségen belüli fejlettségbeli eltéréseket fokozatosan felszámolják, és a gazdasági-piaci folyamatok azonos, vagy hasonló feltételek mellett érvényesülhetnek. A kiegyenlítődést évtizedek óta számos közösségi alap szolgálja (minderről ld. „A szegényebb régiók támogatása” című részt).

A másik fontos közösségi vívmány a szociális értékek védelme és továbbfejlesztése. Jóllehet, az EU egyik célja kezdettől fogva a minél szabadabb gazdasági-piaci folyamatok elősegítése, mindez azonban nem jelenti a szabadpiaci mechanizmusok kizárólagosságát, hanem mindezt mindenkor kiegészíti a hagyományos európai szociális modell építése is. Az Alapvető Jogok Európai Chartája – amely a Lisszaboni Szerződéssel az alapszerződések jogilag is kötelező részévé válik –, az ebben kifejtett szociális és gazdasági jogok révén híven kifejezi az e téren eddig elért vívmányokat, törekvéseket.

A szegényebb régiók támogatása

Az EU számos programmal igyekszik elősegíteni a tagállamok szegényebb régióinak felzárkózását a közösségi átlaghoz. Ezek nagyobbik része közlekedési, környezetvédelmi és egyéb infrastruktúrák fejlesztésére fordítható, mint visszatérítés- és kamatmentes pénzügyi forrás. Más részük egyebek között az állampolgárok továbbképzését segítő támogatásként realizálódnak.

A támogatások két nagyobb csoportra oszlanak: külön kategória az EU-átlagtól jelentősen elmaradó – országokon belüli – régiók, és megint más azon országok esete, ahol az ország egészének nemzetgazdasági szinten is nagy a lemaradása. Mindkét esetben fontos jellemző, hogy a közösségi támogatás nem feltétel nélküli „pénzadományként” jelenik meg, hanem részben nemzeti, részben közösségi szinten elfogadott konkrét programok, fejlesztési projektek finanszírozására fordíthatóak.

Magyarország mindkét szinten egyaránt támogatásra jogosult. Már tagsága első három évében, 2004–2006 között is 2,84 milliárd euró (több mint 700 milliárd forint) igénybe vételére volt módja. Mindez a 2007-ben kezdődött újabb közös, hét éves pénzügyi ciklusban összesen 22,4 milliárd euróra (közel 6000 milliárd forintra) nő.

A környezet védelme

Megkerülhetetlen adottság, hogy a környezetszennyezés nem ismer határokat. Hiába vezet be egy ország szigorú szabványokat, ha a szomszédból átúszó, levegőben átáramló káros anyagok továbbra is kifejtetik romboló hatásukat. Különösen látványosan jelentkezik mindez a klímaváltozás esetében, amely egyformán sújt minden államot, miközben egy-egy ország erőfeszítései önmagában nem elégségesek a romló tendenciák kiküszöbölésére. Azaz, a káros hatások kivédése – általában a környezet tisztaságának megőrzése – sokkal nagyobb határfokkal biztosítható a tagállamok összefogása révén, mintha mindenki különállóan akarna cselekedni.

Az is lényeges szempont, hogy mindaddig, amíg a tagállamok netán eltérő határfokú – tehát különböző költségigényű – környezetvédelmi normát alkalmaznak, addig a ráfordításoknak e különbözősége versenyt torzító hatásként jelenik meg az egységes piacon.

Az eddigi közös erőfeszítések számos területen máris jól látható eredményeket hoztak. Tisztábbak lettek a tengerpartok, a folyók, az ivóvizek. A káros anyagok kibocsátásának visszafogásával csökkent a légszennyezés, visszaszorulóban a savas esők pusztítása.

A környezet védelmét célzó intézkedések egyúttal önmagukban is munkahelyteremtők, miközben a gazdaságnak is előnyére válhat például a megújuló energián alapuló technológiák bátorítása.

Közös energiapolitika formálása

Röviden utaltunk már rá, hogy az egész európai integráció története és intézményrendszere voltaképpen egy – részben – energiapolitikai szövetségből, az 1951-ben aláírt Európai Szén- és Acélközösségből nőtt ki. Sokatmondó az is, hogy az Euratom kezdettől fogva az Európai Közösségek egyik alkotó-eleme volt. A 2000-es évek kezdete óta azonban hangsúlyozottabb igény fogalmazódott meg újabb konkrét intézkedésekben megnyilvánuló közös energiapolitika működtetésére.

A felmerülő igény egyúttal jó példa arra, amit úgy jellemeztünk, hogy az EU története voltaképpen a felmerülő közös problémák és kihívások megválaszolásának a története. A klímaváltozás, az olajárak elszabadulása, vagy a külső országokból származó energiaellátásban időnként fellépő bizonytalanság együttesen – más további tényezőkkel együtt – állam- és kormányfői szinten jóváhagyott politikai program megfogalmazásához vezetett 2007-ben.

Ennek célja hármas: szavatolni az energiaellátás biztonságát, a hosszú távú környezeti fenntarthatóságot, valamint a versenyképességet. Számokra lefordított konkrét célkitűzések is alátámasztják mindezt, kötelező elvárásként írva elő, hogy:

- az EU vállalja, hogy az üvegházhatású gázok uniós kibocsátását 30 százalékkal csökkenti 2020-ra a '90-es szinthez képest, amennyiben harmadik országok is készek erre; ha azonban ilyen értelmű nemzetközi megállapodás nem jön létre, az EU ebben az esetben is 20 százalékos kibocsátás-csökkenést vállal,
- az energiahatékonyságnak hasonló idő alatt 20 százalékkal kell javulnia,
- a megújuló energiahordozók részarányának 20 százalékra kell emelkednie 2020-ig.

A mezőgazdaság támogatása

Az EU közös agrárpolitikájának létrehozásakor az első számú cél a háború utáni élelmiszerhiány jövőbeli elkerülése volt. E veszély már régen a múlté, és ma már az alapvető törekvés úgy biztosítani észszerű volumenű piaci kínálatot, hogy mindeközben a változó világ gazdasági közegben is megérje gazdának lenni és a vidéki környezetet fenntartani. A közös agrárpolitika mindezt a gazdák közvetlen – szociális jellegű – támogatásával, piaci intervenciók lépésekkel, valamint külön vidékfejlesztést célzó alappal igyekszik szavatolni.

Az uniós agrármodell léte hátrány mindazoknak, akik ezen kívül vannak. Magyarország is emiatt nem férhetett sokáig teljes körűen a közösségi agrárpiachoz. Ám mihelyt taggá vált, egyúttal belülről is került, és ugyanez a védelem, ugyanez a vidékfejlesztési hajlandóság immár a magyar agráriumot is megilleti.

A csatlakozási szerződés értelmében a kifizethető támogatás a tagság első tíz évében fokozatosan növekvő (ez az időszak a megengedett nemzetgazdasági támogatás nagyságától függően lehet rövidebb is). Mindenesetre már a kezdeti – legalacsonyabb forrásbevonást kínáló – tagsági években (2004–2006) között is a magyar vidék fejlesztésére összesen 602,3 millió eurót (közel 150 milliárd forintot) hívhattak le. A közvetlen támogatásra fordítható hányad ugyanebben az időszakban kevés híján 1,5 milliárd euró (366 milliárd forint) volt.

Az európai érdekérvényesítés erősítése a világban

Amikor Európa egyetlen közös hangon szólal meg, szerepe is azonnal hangsúlyosabbá válik a világszínpadon. Egy harmadik országra kirótt fegyvervásárlási embargó határfokát nyilván jelentősen növeli, ha huszonzét ország egyszerre fogadatosít ilyet, nemcsak egy-kettő. Nemzetközi kereskedelmi tárgyalásokon is, közös gazdasági blokként a tagországok sokkal messzebbre juthatnak, mintha külön-külön próbálnának alkudozni. A biztonságot erősíteni hivatott diplomáciai kezdeményezések is hamarabb célt érhetnek, ha valamennyi tagállam mögöttük áll.

A közös fellépést az is logikussá teheti, hogy sok esetben közvetlenül a már egyébként is egységes piac – sok tagállam számára egységes valuta – érdekeit szolgálhatja az eredmény.

Mindezen felismerések vezettek ahhoz, hogy a tagállamok egyre céltudatosabban egyeztetik külpolitikai törekvéseiket, miniszterei vagy nagyköveteik heti gyakorisággal találkoznak, számos viszonylatba egyhangú szavazással közös stratégiákat fektettek le. A közös álláspontok képviselőit évek óta közös felelőse is van, az úgynevezett EU külpolitikai főmegbízott (a spanyol Javier Solana) személyében. (A Lisszaboni Szerződés e téren is részben változásokat rögzít a jövőre, tovább erősítve a főmegbízott szerepkörét – ld. továbbiakban).

Fontos megjegyezni ugyanakkor, hogy mindez nem szünteti meg a tagok szuverén külpolitikáját. Nyitva hagyja a lehetőséget arra, hogy amennyiben valamely tagállam nem ért egyet adott külpolitikai állásfoglalással, vagy akcióval, módjában áll kívül maradnia azon.

A biztonság együttes erősítése

Az európai országok védelmét továbbra is a NATO, valamint az Egyesült Államokhoz fűződő stratégiai szövetség garantálja. Mindez azonban nem zárja ki, hogy az EU a NATO-adottságokat kiegészítő védelmi képességet alakítson ki. Az ilyen képesség a tagállamok számára lehetővé teheti, hogy az Unió a határain túl gyorsan mozgósítható egységeivel békefenntartó, válságmenedzselő műveletekben vegyen részt. Minderre máris több példa látható a Balkánon és Afrikában.

Valójában minden külpolitika akkor hatékony igazán, ha megelőzően aktív, és ha hiteles erő áll mögötte. Az európai védelmi képesség erősítése voltaképpen az európai diplomáciai képességek alátámasztása hatékony és hiteles eszközökkel.

Mindez nem jelenti valamiféle európai hadsereg létrehozását. Nincs arról szó, hogy magyar katonák a magyar kormány és parlament beleegyezése nélkül bárhol bevethetőek lennének. Csupán arról, hogy – továbbra is magyar katonaként – határon túli feladatok elvégzésére is kiképezhetik némelyiküket, majd aztán az esetleges mozgósításig is nemzeti területen, nemzeti kötelékben teljesítenek szolgálatot.

A tagállamok gazdaságpolitikái közötti koordináció elősegítése

A 27 tagállam minden olyan területen együttműködik, ahol ettől a gazdasági növekedés erősítését, hatékonyabb munkahelyteremtést, a versenyképesség fokozását remélhetik. Ezt részint bizonyos közösen elfogadott szabályokkal, együtt megfogalmazott célok követésével, részint a nemzetgazdasági tapasztalatok folyamatos egymás közötti cseréjével is igyekeznek elérni.

Mindezeken felül tizenkét EU-tagállam 2001-ben immár odáig is elment, hogy lemondtak nemzeti valutáikról, és közös, egységes valutát – eurót – vezettek be. Ennek menedzselését egy, a tagállamok kormányaitól független intézetre, a frankfurti székhelyű Európai Központi Bankra bízták. 2007-től Szlovéniában, 2008-tól Cipruson és Máltán is euróra cserélték a nemzeti valutát, tizenötre növelve az euró-zónához tartozó tagállamok számát. Magyarország maga is arra törekszik, hogy mihelyt erre észszerű módon megérnek a feltételek, az euró-övezet teljes jogú tagja lehessen. Ehhez még bizonyos – tagállamok által közösen lefektetett – gazdasági kritériumokat teljesítenie kell.

Lehet-e elsőbbsége egy EU-döntésnek a magyar kormány és parlament döntésével szemben?

Bizonyos esetekben igen.

Először is azért, mert amikor az Európai Unió Tanácsában a tagok minősített többséggel döntenek, akkor elviekben megtörténhet, vagy egy, vagy több országot leszavaznak. Bár a miniszteri tanács ülésein a tagállamok konszenzusra törekednek, egyre több döntés születik minősített többséggel. Azt is látni kell, hogy amennyiben a kisebbségben maradt ország(ok) képes(ek) még néhány szövetségest toborozni, akkor az ellenvélemények kevesebb, mint 30 százalékkal már úgynevezett „blokkoló kisebbséget” lehet alkotni a többségi szándékkal szemben. (Megj.: A „blokkoló kisebbség” pontos feltételrendszere 2014. után módosulni fog, amennyiben a Lisszaboni Szerződés hatályba lép – ld. még továbbiakban.)

Mindemellett az is ténykérdés, hogy egy uniós jogszabály, miután a tagállamok elfogadták és hatályos lett, elsőbbséget élvez a tagállamok nemzeti törvényeihez képest. Ez az uniós jog primátusa, amit csatlakozáskor minden tagállam el kell, hogy fogadjon, így Magyarország is megtette. Mindez azon a belátáson alapul, hogy csak akkor van értelme EU-törvényeket hozni, ha utána szavatolt, hogy azt valóban minden ország végre is fogja hajtani.

Honnan tudhatja az, aki nem beszél nyelveket, hogy mit határoztak EU-szinten?

Az állampolgárok tájékoztatása valamennyi tagállam kormányának elemi joga és érdeke is. Ettől függetlenül, valamennyi EU-polgárnak jogában áll a döntéshozásban résztvevő uniós intézmények hivatalos dokumentumaihoz közvetlenül is anyanyelvén hozzáférni. Az Unió valamennyi jogszabálya megjelenik a hivatalos magyar nyelvű közlönyben. Mindenki tehet fel saját nyelvén kérdéseket az Unió bármely intézményének, s onnan anyanyelvén várhat választ. (Egyébként az Európai Parlamentben a magyar képviselők is magyarul szólalhatnak fel, és – tolmácsok révén – magyarul hallgathatják a többi nemzet képviselőjét.)

Népszerű-e az EU?

Az EU-szerte rendszeresen készülő felmérések továbbra is azt mutatják, hogy a megkérdezettek többsége „jó dolognak” tartja az Uniót és helyesli országa tagságát. Gyakran előfordul azonban, hogy az emberek többsége nem igazán érti, s ezért általában – főként részleteiben – inkább kerüli.

Ha egy szervezet vagy intézmény túl messze esik a polgároktól, akkor az utóbbiak elvesztik vele az azonosulást. Ráadásul, ha ez az entitás olyan bonyolult, ahogyan az az Unió összetettségéből – huszonegy tagállama és több kulcsintézménye álláspontjának összeegyeztetését célzó rendszeréből – adódik, akkor többnyire csak absztrakt módon írható le.

Általában elmondható, hogy az EU-t elvetők többsége voltaképpen nem ismeri, nem tudja, mit is tagad meg. 2004. óta új – nemzeti és EU-szinten folyó – kommunikációs erőfeszítések igyekeznek javítani a tájékozottságon, miközben (és voltaképpen ez a döntő) egyre szaporodik azon uniós intézkedések köre, amelyek közvetlenül az állampolgár napi életét érintik (legyen bár szó közbiztonságról, energiaellátásról, vagy a mobiltelefonok „barangoló-díjainak” a letöréséről). Mindezt egészíti ki, hogy a Lisszaboni Szerződés több eleme is erősíti a nemzeti parlamentek – esetleg közvetlenül az állampolgárok – „EU-kezdeményező” szerepét.

II.

Lisszaboni Szerződés

A Lisszaboni Szerződés célja – legfőbb hozadéka

A Lisszaboni Szerződés megírásához és elfogadásához évtizedes fejlődési folyamat vezetett. Gyökerei egyaránt visszanyúltak az EU belső fejlődéséhez, és a külső környezet változásaihoz. A tagállamok számának folyamatos növekedéséhez, a közösen gondozott területek állandó bővüléséhez, és a külső kihívások radikális megszaporodásához.

Az említett tényezők több területen is egyre érezhetőbb, feszítő igénnyé érlelték:

- a létszámbővülés miatt helyenként sérülő működőképesség erősítését,
- az egyre súlyosabb kihívások fényében a hatékonyság javítását,
- a demokratikus és átlátható működési feltételek továbbfejlesztését.

A mindezekre válaszul elfogadott szerződés 27 tagállam megállapodása azokról az elvekről és szabályokról, amelyek alapján a kibővített Unióban együttműködésüket – egymással és a közösségi intézményekkel – alakítják, illetve a közös ügyek bonyolítását menedzselik. Teszik mindezt úgy, hogy ezen új keretek kellően rugalmasak legyenek további tagállamok befogadására is.

Döntéshozásban átláthatóbbá, arányosabbá teszik a szavazási eljárást. Tovább csökkentik annak lehetőségét, amikor egyetlen ország ellenkezése huszonhat másikat tétlenségre kárhoztasson. Korszerűsítik több uniós intézmény működését. A korábbiaknál világosabban kifejtik, hogy a tagállamok mely területeken óhajtanak akár szuverenitásuk megosztásával is közösen eljárni. Bővítik a nemzeti parlamentek befolyását az uniós folyamatokra, és egységes uniós ernyő alá helyezik az állampolgárok mindennapjait érintő kérdéseket.

A legfontosabb újítások

A szerződés fontosabb újításai mindenekelőtt a következők:

- Rögzíti az EU célját és legfontosabb értékeit, köztük az emberi méltóság, a szabadság, a demokrácia, a jogállamiság, az egyenlő esélyek és az emberi jogok, köztük a kisebbségekhez tartozók jogai védelmének az elvét.
- Egységes jogi személyiséget teremt az Unió számára. Ez azt jelenti, hogy hatályba helyezése után az EU maga is jogosult lesz valamely megbízottja révén szerződést kötni, megállapodást aláírni, nemzetközi konvencióhoz csatlakozni.
- Jogilag kötelező szövegnek ismeri el az Alapvető Jogok Chartáját.
- Tisztázza, hogy az EU csak olyan területeken illetékes, amelyekben a tagok kifejezetten ráruházták a szükséges hatáskört. Különbséget tesz kizárólagosan közösségi, illetve a tagállamokkal közösen gyakorolt hatáskörök között.
- Az EU állam- és kormányfőit magában foglaló Európai Tanács élén bevezeti az elnöki funkciót. Betöltőjét a tagállamok minősített többséggel választják két és fél évre.
- A Miniszterek Tanácsában az egyes tanácsi formációk élén 18 hónapon át három ország gyakorol csoportos elnökséget.
- Létrehozza az EU külpolitikai főképviselő posztot, amelynek betöltője elnököli a külügyminiszteri tanács üléseit, és egy személyben az Európai Bizottság külkapcsolatokért felelős alelnöke.

-
- A Bizottság összetételénél 2014-ig alapelv marad, hogy minden ország egy-egy biztost állíthat. 2014-től azonban a testület létszáma a tényleges taglétszám kétharmadára csökken, hacsak a Tanács egyhangúlag nem dönt másként.
 - 2014-től feltételesen, 2017-től végérvényesen módosítja a jelenlegi szavazati rendszert, új szabályokat vezetve be a minősített többség, illetve a döntési folyamatot blokkolni akaró tagállami képesség meghatározására.
 - A minősített többséggel történő szavazást még tovább szélesíti a bel- és igazságügyi együttműködés legtöbb területére.
 - A nemzeti parlamentek is jogot kapnak arra, hogy módosítást kezdeményezzenek valamely uniós jogszabály-tervezetben.
 - Egymillió uniós polgár közös petícióban uniós jogalkotást kezdeményezhet az Európai Bizottságnál.
 - Lehetővé teszi, hogy még szorosabb integrációba – úgynevezett megerősített együttműködésbe – kezdhesen valamely témában a tagok harmada, feltéve, hogy ennek célja összhangban áll az alapvető uniós célokkal, és kezdeményezésük nyitott valamennyi tagállam bekapcsolódása számára.

A következőkben ezen újítások közül mutatunk be részletesebben is néhányat.

Az EU célja – új elemek a meghatározásban

Az EU céljai tekintetében az új szerződés részint áttemel korábbi megfogalmazásokat, részint számos ponton fontos elemekkel egészíti ki az előző szerződésekben már rögzített célokat és alapelveket. Így mindenekelőtt leszögezi:

„Az Unió az emberi méltóság, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság és az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásán alapul. Ezek az értékek közösek a pluralizmus, a diszkriminációmentesség, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás és a nők és a férfiak közötti egyenlőség elvével jellemzett társadalomban.”

Ez az első alkalom, hogy uniós alapszerződés az alapvető célok között külön is megemlíti a kisebbségek jogainak tiszteletben tartását, ezen elv sérthetlenségét.

A szerződés az Európai Unió céljai közé sorolja a béke, az általa vallott értékek és a népek jólétének előmozdítását. A szabadság, a biztonság és a jog térségét hozza létre, amelyet nem szabdalnak belső határok. Az EU a fenntartható fejlődésért is munkálkodik, amely a kiegyensúlyozott gazdasági növekedésen és az árstabilitáson, a magas versenyképességű, teljes foglalkoztatottságra és szociális haladásra törekvő szociális piacgazdaságon alapul, és amely a környezet magas fokú védelmével és állapotának javításával párosul. Elősegíti továbbá a tudományos és technológiai haladást.

A gazdasági, társadalmi – és alapszerződésben szintén most először külön is –, területi kohézió, valamint a tagállamok közötti szolidaritás előmozdítását is feladatának tekinti az Unió, amely tiszteletben tartja a gazdag kulturális és nyelvi sokszínűséget és gondoskodik Európa kulturális örökségének megőrzéséről.

A szerződés szól az Unió és a tagállamok közötti viszonyról. Az EU tiszteletben tartja a tagállamok egyenlőségét, nemzeti identitásukat. Tiszteletben tartja a tagok alapvető állami funkcióit, így az államok területi integritásának szavatolását, a jog és a rend fenntartását és a nemzetbiztonság védelmét. A tagállamok feladatául szabja, hogy tegyenek meg minden lépést az uniós intézmények döntéseiből következő kötelezettségek teljesítésének biztosítására. Egyúttal tartózkodniuk kell minden olyan lépéstől, amely veszélybe sodorja az Unió céljainak elérését.

Az Alapvető Jogok Chartája

Az Alapvető Jogok Európai Chartájánál kivételesen nem az az újdonság, hogy megszületett, hanem hogy a szerződés az EU alapokmányok jogilag is kötelező részévé tette. Maga a dokumentum már 2000-ben, a Nizzai Szerződés elfogadásakor létezett, de akkor még csak politikai nyilatkozatként.

A Charta – hét fejezetben és 53 cikkelyben – részletesen felsorolja és elmagyarázza, hogy mik az európai polgárok alapvető emberi, politikai és szociális jogai. Leszögezi például az élethez, a szabadsághoz és biztonsághoz való jogot, a kényszermunka tilalmát, a méltó és egyenlő munkafeltételekhez való jogot stb. Mindezek nem most definiált új jogok, hanem a meglévők átfogó, mindenki számára átlátható összegzése. Támpondul szolgál az állampolgárok számára, és egyúttal – amennyiben erre szükség volna – mércéül is szolgálhat annak megítélésére, hogy valamely tagállam megsérti-e az alapvető jogok bármelyikét.

Fontos megszorítás ugyanakkor, hogy a Charta csak akkor jelenthet közvetlen hivatkozási alapot, ha valamely ügyben közvetlenül uniós intézmények, uniós jogszabályok, vagy az utóbbiakból származtatott nemzeti törvények érintettek. Önmagában a Charta nem ruházza fel új hatáskörökkel az Uniót és nem módosítja annak jogköreit.

Állandó elnök az Európai Tanács élén

Az Európai Tanács elnöke nem elnöke az Uniónak. Azért van rá szükség, hogy az EU állam- és kormányfőinek a munkájában hozzon könnyítést.

A tagállamok első számú vezetői – az Európai Tanács keretében – évente legalább négyszer csúcstalálkozót tartanak, amelyen irányt szabnak az Unió életét foglalkoztató legfontosabb kérdésekben.

A mindenkori csúcstalálkozók csak akkor lehetnek sikeresek, ha jól előkészítik, napirendjük közérdeklődésre tart számot, az eltérő álláspontokat már előzőleg feltárták és lépések történtek a távolságok áthidalására. A mindezekkel kapcsolatos teendőket jelenleg mindenkor annak az országnak a vezetője végzi – az Európai Tanács soros elnökeként –, amelyik az adott időszakban (hat hónapig) az EU soros elnökségét látja el. Ennek a rendszernek számos gyengéje van. Hiányzik az ügyek vitelénél oly fontos folyamatosság, gyakori a prioritás-váltás, miközben a külvilág is nehezen szokja meg, hogy hathavonta más képviseli csúcsszinten az Uniót. Ráadásul az ideiglenes tisztelet ellátó politikus „főállásban” maga is miniszterelnök, vagy államfő, akit honi ügyei is lefoglalnak.

A szerződés mindezt azzal orvosolja, hogy létrehozza az állandó elnöki posztot Európai Tanács élén. Betöltőjét az Európai Tanács tagjai minősített többséggel két és fél éves, egyszer meghosszabbítható mandátummal választják. Folyó ügyekben érdemi hatással bíró döntési hatásköre nincs: tiszte az állam- és kormányfői testület munkájának a menedzselése, az ülések elnöklése, az elfogadott álláspontok csúcs-szintű képviselése.

Az EU közös külpolitikai főképviseelője

A külpolitika mindenütt a világon azt a célt szolgálja, hogy védje egy-egy nemzetállam területi, gazdasági, politikai és stratégiai érdekeit, illetve segítse elő külső érvényesítésüket. Azzal, hogy az EU tagállamai egyre több mindent közösen csinálnak, egységes piacon alapul gazdasági növekedésük, sok esetben már a pénz is közös, feszítő igény merült fel arra, hogy a tagállamok a külvilágban is lehetőleg egységesen lépjenek fel. Fontos szempont az is, hogy együtt segítsék elő a szomszédos országokkal a minél gyümölcsözőbb együttműködést, hozzájárulva egyúttal ez utóbbiak politikai stabilitásához, prosperitásához, s ezzel a békés környezet szavatolásához.

Jelenleg több személy felelős az uniós külkapcsolati ügyek kezeléséért: az EU Tanács nevében megszólaló külpolitikai főmegbízott (a spanyol Javier Solana), valamint az Európai Bizottság külkapcsolatokért felelős tagja, a fejlesztéspolitikáért felelős tagja és a kereskedelempolitikáért felelős tagja.

A szerződés a jövőben egyetlen külpolitikai főképviseelő személyében egyesíti ezeket a feladatokat. Az állam- és kormányfők által (öt évre) ajánlott (ám végső soron az Európai Bizottság elnöke, majd az Európai Parlament által is jóváhagyott) főképviseelő egyfelől a tagállamok külügyminisztereinek munkáját segíti, midőn rendszeres találkozóikat előkészíti, üléseiket elnököli, a kitárgyalt közös

álláspontot kifelé képviseli. Másfelől egy személyben az Európai Bizottság külpolitikai vonatkozású teendőinek szervezéséért is – a testület egyik alelnökeként – ő felel majd.

Fontos aláhúzni ugyanakkor, hogy egyik esetben sem ő irányítja az EU – még kevésbé az egyes tagállamok – külpolitikáját. Feladata éppen ellenkezőleg: a tagállamok által kitárgyalt külpolitikai irány képviselete, a kapcsolódó gyakorlati teendők végrehajtásának a felügyelete.

A tervek szerint, amennyiben a szerződést időben mindenütt ratifikálják, az első külpolitikai főképviselő 2009. január 1-jétől kezdi meg működését.

Változások az Európai Bizottságnál

2004. november óta az Európai Bizottságnak 25, 2007. januárja óta 27 tagja van, beleértve a testület elnökét is. Mindez azt az elvet tükrözi, hogy valamennyi tagállam jelen lehet egy fővel az EU brüsszeli testületében.

A Lisszaboni Szerződés 2014-től (amikorra az Unió taglétszáma nagy valószínűséggel már legalább huszonnyolc lesz) olyan módosítást helyez kilátásba, miszerint a Bizottság tagjainak száma a tagállamok kétharmadára csökken majd. Attól kezdve a tagállamok az egyenlő rotáció elvének figyelembevételével jelölhetik a biztosokat. Ugyanakkor nem teljesen kizárt az „egy ország = egy biztos” rendszer fenntartása sem, de ehhez az kell, hogy az átállást megelőzően a tagállamok egyhangú szavazással az addigi gyakorlat fenntartása mellett döntsenek.

Az Európai Bizottság elnökét minősített többséggel az Európai Tanács jelöli, figyelembe véve az aktuális európai parlamenti többséget, majd pedig az Európai Parlament egyszerű többséggel hagyja őt jóvá. (Itt érdemes megjegyezni, hogy a jelenlegi Barroso-bizottság 2004. évi kiválasztásakor az említett intézmények „önkéntes” alapon lényegében a fenti elvek szerint jártak el.)

Változás a szavazási rendszerben

Az EU tanácsi döntéshozásban jelenleg használt szavazási rendszer eléggé bonyolult. Mint az korábban látható volt, a minősített többség meghatározásához három különböző tényezőt is figyelembe kell venni, amelynek első eleme egy mesterségesen kialakított (tagállami voksokat 3 és 29 között variáló) szavazati skála. Problémát jelentett az is, hogy a népességi súlyok közötti különbséget a jelenlegi szavazati arányok nem mindenkor fejezik ki megfelelően.

A Lisszaboni Szerződés mindezt – 2014-től feltételesen, 2017-től véglegesen – jelentős mértékben egyszerűsíti. Eszerint, a többség meghatározásához elegendő lesz a tagállamok számát, és mögöttük álló tényleges népességi súlyt összevetni. Így kalkulálva az az álláspont szerezheti meg a szükséges többséget, amit a tagállamok legalább 55, és az EU-népesség legalább 65 százaléka támogat.

Egy döntés blokkolásához legalább négy tagállam kell, az uniós népesség minimum 36 százalékát képviselve. Kivételes esetben arra is van azonban mód, hogy ha csak kevés híja van az említett 36 százaléknak, kérni lehet a folyamatban lévő döntéshozás felfüggesztését. (Egészen pontosan: 2017-ig a blokkoló minimum 75 százaléka, 2017 után 55 százaléka is kérheti majd egy döntéshozási eljárás felfüggesztését.)

A két említett dátum – 2014 és 2017 – között egyébként annyira a különbség, hogy elviekben az új szavazási rendszer 2014-től már általános érvénnyel hatályba lép, de ha valamely tagállam úgy érzi, hogy számára előnyösebb szavazati végeredmény jönne ki a jelenlegi – Nizzai Szerződésen alapuló – szabályok szerint, akkor 2017-ig még kérheti, hogy kivételesen aszerint történjen a szavazatok számlálása.

Többségi szavazás bel- és igazságügyi kérdéseknél is

A legtöbb döntést ma már minősített többségen alapuló szavazással hozzák. Bizonyos területeken azonban továbbra is az egyhangú döntéshozás a jellemző. Sokáig ilyen volt a bel- és igazságügyi együttműködés is, amit formálisan az 1993-ben életbe lépett maastrichti szerződés kezdett uniós szinten is intézményesíteni. Akkoriban még nagyon újnak számított ez a terület, és a kormányoknak meg kellett tapasztalniuk tényleges hasznát.

Mindez a szerződés vitáinak idejére már előrehaladott szakaszban tartott. Bebizonyosodott, hogy az egységes piac hasznát még tovább növelhetik, ha nem csak az áruk, de a személyek is akadálytalanul mozoghatnak a tagállamok között. Ennek érdekében az – aláírás helyéről, a luxemburgi Schengenről elnevezett – Schengeni Egyezmény a tagállamok többsége között eltörölte a belső határellenőrzést, miközben formalizálta a nemzeti bűnüldöző és az igazságügyi szervezetek közötti együttműködését. Az egyezményt pedig az EU-alapszerződések részévé tették. A szabadabb mozgás értelemszerűen sok más területen is harmonizálást vont maga után, mint amilyen a vízum-rendszerek és a határellenőrzési normák egységesítése, a menekült-ügyek koordinált kezelése, a bírósági ítéletek fokozatos kölcsönös elismerése.

Mindez persze kihat a döntéshozás folyamatára is. 2005-től az Amszterdami Szerződés alapján a bel- és igazságügyek legtöbb területén megszűnt a vétójog. A mostani szerződés

tovább szűkíti azon ügyek körét, ahol ez – mindenekelőtt a bűnüldözést célzó együttműködésben – még fennáll. Kivételt jelenthet az, amikor egy tagállam úgy érzi, hogy az adott (bűncselekményi tényállást és büntetési tételek meghatározását célzó) jogszabály-tervezet összeegyeztethetetlen jogrendjével, és az Európai Tanácshoz (EU-csúcshoz) fordul a döntéshozás felfüggesztéséért. Ilyenkor, ha néhány hónap után sem sikerül közös nevezőre jutni, úgy az érintett országnak joga volna kimaradni – illetve a többieknek (ha a tagállamok legalább egyharmadát alkotják) jogukban állna egymás között a folyamatot folytatni.

Közvetlen szerep a nemzeti törvényhozások számára az EU-jogalkotásban

Jelenleg a nemzeti parlamenteknek nincs közvetlen beleszólásuk az uniós jogalkotásba. Befolyásukat úgy érvényesíthetik, ha ellenőrzésük alatt tartják az EU-törvények tárgyalásában közvetlenül résztvevő kormányt, illetve annak tagjait.

(Az Európai Parlament működése független a nemzeti parlamentektől. Mivel azonban itt is közvetlenül választott képviselők ülnek, ezek az EP politikai csoportjain keresztül szintén érvényt szerezhetnek nemzeti megfontolásaiknak. Ennyiből a nemzeti és az Európai Parlament kiegészíthetik egymást. Az előbbi azt ellenőrizheti, milyen mandátum alapján tárgyal a kormány a többi tagállammal. Az utóbbi az EU Tanács által elfogadott jogszabály-tervezeten módosíthat az esetek többségében.)

Az új szerződés eztán módot adna arra, hogy ha a nemzeti parlamentek 55 százaléka úgy véli, hogy egy EU-szinten javasolt törvényben foglaltakat hatékonyabban lehet megvalósítani nemzeti kormányzati hatáskörben, akkor az Európai Bizottságnak felül kell vizsgálnia kezdeményezését. (Formálisan a Bizottság három féle lépést tehet: visszavonja javaslatát, módosítja azt, vagy kitart mellette. Az utóbbi esetben részletes indoklással kell élnie, amit azonban ha a tagállamok 55, és/vagy az európai parlamenti képviselők 51 százaléka elutasít, akkor a bizottsági kezdeményezést immár kötelező visszavonni.)

Még aktívabb szerepet kaphatnak a szerződés szerint a nemzeti törvényhozások, ha az Európai Tanács – az állam- és kormányfők fóruma – egyhangú szavazással valamely területen az ott még élő vétőjog feladása és a többségi szavazás bevezetése mellett döntene. Ha csak egyetlen nemzeti parlament is kifogást emel ez ellen, az átállásra nem kerülhet sor.

A közvetlen állampolgári beleszólás lehetősége

Az állampolgárok érdekeinek közvetlen képviseletére már eddigi is módot adott az EU Ombudsman intézménye. A Lisszaboni Szerződés azonban lehetővé kívánja tenni azt is, hogy legalább egymillió uniós polgár – a tagállamok egy jelentős számának képviseletében – törvényalkotást kezdeményezhessen Európai Bizottságnál, kérve, hogy az utóbbi – hatáskörén belül – terjesszen elő megfelelő javaslatot. A pontos feltételekről és a konkrét eljárásról – ideértve azt is, hogy a kezdeményezésnek legkevesebb hány tagállam polgáraitól kell származnia – európai (tehát tagállamok által elfogadott) törvény rendelkezik majd.

Mi van akkor, ha egyes országok együtt akarnak működni, mások nem?

A dilemma nem új, már korábbi szerződések is tettek lépéseket a kezelésére. Példa is akad már arra, hogy valamely közös vállalkozásban nem minden tagállam vesz részt (az euró például jelenleg a huszonöt tagállamból csak tizenkettőben nemzeti valuta is egyúttal).

Mindennek háttérében az áll, hogy az Európai Unió sok tekintetben még ma sem egységes, és ennek elérése nem is cél. Végül is nem egyetlen közös államról, hanem különböző nyelvű, kultúrájú, gazdasági fejlettségű szuverén államok egyre szorosabb együttműködéséről van szó. Mindez azonban azzal a következménnyel is jár, hogy gyakran nem lehet rájuk egységes, mindenhol egyformán érvényes szabályokat szabni. Több olyan kérdés képzelhető el, amelyben egyesek szorosabb együttműködésre vágnak, mások pedig egyáltalán nem érdekeltek.

Mindezt formalizálja tovább az új szerződés, midőn rögzíti az úgynevezett „megerősített együttműködés” szabályait. Eszerint a tagállamok egy csoportja bizonyos politikai területen vagy bizonyos kérdések kezelésében szorosabb együttműködésre léphetnek egymással, mint a közösség egésze.

A szerződés rögzíti azokat a feltételeket, amelyek alapján a tagállamok egy csoportja „megerősített együttműködésbe” kezdhet. A legalapvetőbb, hogy szorosabb integrációjuknak az

Unió intézményrendszerén belül kell maradnia, vagyis céljaik és eszközeik nem lehetnek ellentétesek a közösség egészének céljaival és eszközeivel. A másik fő feltétel, hogy legalább a tagállamok egyharmadának részt kell benne vennie. Végül: minden ilyen együttműködésnek nyitottnak kell lennie a későbbiekben bekapcsolódni akaró többi tagállam előtt is, mi több – és ez jelentős részt éppen magyar kezdeményezésre is került a szövegbe – a lehetőségekhez képest elő is kell tudni segíteni ez utóbbiak felzárkózását a már előbbre tartó országok csoportjához.

Összefoglalás

A Lisszaboni Szerződés az Unió hatékonyabb, átláthatóbb, demokratikusabb működését teszi lehetővé.

Kellően rugalmas keretet nyújt a további fejlődéséhez, növekedéséhez is.

Az új szerződés egyúttal az unió hatékonyabb külső fellépését szolgálja.

És még valami: lezár egy tíz éves EU-intézményépítő folyamatot, ami az 1997-ben elfogadott Amszterdami Szerződéssel vette kezdetét, és aminek egyik kiinduló mozgatórugója az EU akkor már láthatóvá vált nagyarányú kibővítése volt. Az akkor megkezdett intézményi reformok végül több ciklusban követték egymást, ami tíz év alatt értelemszerűen sok időt, energiát, figyelmet elvont olyan ügyek intézésétől, amelyek időközben egyre sürgetőbb kihívásként tornyosultak az EU elé.

A Lisszaboni Szerződés most olyan működési kereteket fektet le, amelyek mellett belátható időn belül további intézményi jellemző viták folytatására immár nincs szükség. Minden figyelmet az említett kihívásoknak lehet szentelni – még hozzá a korábbiaknál hatékonyabb keretek között.

* * *

A Lisszaboni Szerződést a magyar Országgyűlés a tagállamok közül elsőként, 2007. december 17-én ratifikálta.



A SOLVIT megoldja!

Az Európai Unió egységes belső piaca különleges lehetőségeket kínál a más tagállamban letelepedni és dolgozni kívánó magánszemélyek és a piacukat bővíteni kívánó vállalkozások számára. Esetenként azonban – az eljáró hatóságok hibás jogalkalmazása miatt – csorbulhatnak valamely uniós állampolgár, vagy cég jogai. Az Európai Bizottság az ilyen vitás ügyek tisztázására, a valósnak bizonyuló sérelmek orvoslására hozta létre a SOLVIT szolgáltatást. A SOLVIT célja, hogy az ilyen ügyeket ne kelljen feltétlenül bírósági úton megoldani. A **SOLVIT ingyenes szolgáltatás** minden uniós – így természetesen minden magyar – természetes és jogi személy számára! A magyar SOLVIT központ a Külügyminisztériumban működik.

Cím 1027 Budapest, Nagy Imre tér 4.
Telefon (06 1) 458 3532
Fax (06 1) 458 1055
E-mail solvit@kum.hu
Honlap www.euhivatal.hu



*Amennyiben általános jellegű kérdése van az Európai Unióval kapcsolatban, kérjük hívja az EUvonalat!
EUvonal: 06 80 38 2004*

