

ADALÉKOK AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK/UNIÓ KÖZJOGTÖRTÉNETÉHEZ II.

ADDITIVES TO THE PUBLIC HISTORY OF THE EUROPEAN COMMUNITIES/UNION: PART 2.

TORMA ANDRÁS* – TORMA BEATRIX**

Absztrakt: A fenti címet viselő tanulmányunkban utaltunk arra, hogy a későbbiek során folytatás fog következni. A korábbi tanulmányban közjogi szempontból bemutattuk az európai integráció elméleti hátterét, az integrációs elméleteket, valamint az Európai Unió kialakulásához vezető út első mérföldkővet: az Európai Szén- és Acélközösség 1951-ben történt létrehozását. A jelen tanulmány a további, mindösszesen négy mérföldkővet tekint át, szintén a közjogi szempontokra koncentrálna, a következők szerint: a második mérföldkő az EGK és az Euratom létrehozása (1957), a harmadik mérföldkő az Európai Közösségek megszületése (1965), a negyedik mérföldkő az Európai Unió létrehozása és kiteljesítése (1992, 1997 és 2001). Ami ezt követően történt – a Lisszaboni Szerződés 2007. évi megkötése és 2009-i hatálybalépése –, az már nem közjogtörténet, hanem napjaink valósága, ezért a jelen tanulmányunkban e kérdéssel nem foglalkozunk.

Kulcsszavak: *vámunió, közös piac, egységes piac, amszterdami maradékok, szuverenitás, közösségi/uniós jog*

Abstract: In our study we referred to fact, that a follow-up would be written. In the previous study, we presented the theoretical background of European integration, the integration theories and the first milestone on the road to the European Union: the creation of the European Coal and Steel Community in 1951. This present study reviews further four milestones, also focusing on public law aspects, as follows: the second milestone is the creation of the EEC and Euratom (1957), the third milestone is the birth of the European Communities (1965), the fourth milestone is the Establishment and completion of the European Uni-

* PROF. DR. TORMA ANDRÁS
CSc egyetemi tanár, rektor emeritus
Miskolci Egyetem ÁJK
Államtudományi Intézet
Közigazgatási Jogi Intézeti Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemáros
rektorma@uni-miskolc.hu

** DR. TORMA BEATRIX
jogi ügyintéző
Kúria
1055 Budapest, Markó u. 16.
tbeus72@hotmail.com

on (1992, 1997 and 2001). What happened after next, the birth of the Treaty of Lisbon in 2007 and its entry into force in 2009, is no longer a public law history, but a reality today, so we will not address this issue in this study.

Keywords: *customs union, common market, single market, Amsterdam remnants, sovereignty, Community / EU law*

A jelen tanulmány címe alatt korábban tanulmányt készítettünk, amely - közjogi nézőpontból - részletesen bemutatta az európai integráció kialakulásának elméleti hátterét, az egységes Európa létrehozásának motivációit és az integrációs elméleteket, valamint az egységes Európa kiépítésének első mérföldkövét: az Európai Szén- és Acélközösség (a továbbiakban: ESZAK) létrehozását.²

A tanulmányban utaltunk arra, hogy az írás egy készülő monográfiának az első része, amelyet újabb publikációk fognak követni. Ennek figyelembevételével készült a jelen tanulmány, és – a II. jelzést kivéve – ezért viseli ugyanazt a címet, mint a tíz évvel ezelőtti. A korábbi tanulmányban utaltunk arra is, hogy álláspontunk szerint az európai integráció napjainkig *hat történelmi szakaszt* futott végig, alapvetően abból a szempontból, hogy a részes tagállamok egymással *milyen szerződéseket kötöttek az integráció elmélyítése* érdekében. E szakaszok, mint mérföldkövek a következők voltak:

- az első szakasz az ESZAK létrehozása (1951),
- a második szakasz az EGK és az Euratom létrehozása (1957),
- a harmadik szakasz az Európai Közösségek létrehozása (1965),
- a negyedik szakasz az Európai Unió létrehozása és kiteljesítése (1992, 1997, 2001),
- az ötödik szakasz az Európai Alkotmány megalkotása (2004),
- a hatodik szakasz pedig a Lisszaboni Szerződés aláírása (2007).

Mindezek figyelembevételével jelen tanulmány önmagában is hasznos információval szolgálhat az európai integráció iránt érdeklődők számára. Az európai integrációt elmélyítő szerződések közül azonban itt csupán a második, a harmadik és a negyedik szakasz szerződéseit mutatjuk be, mivel az ötödik és a hatodik szakasz már nem közjogtörténet, hanem a napjainkban működő Európai Unió hatályos jogrendjének előzménye, illetve annak elsődleges forrása. Ennélfogva nem képezheti a jelen tanulmány tárgyát.

² Lásd TORMA András: Adalékok az Európai Közösségek/Unió közjogtörténetéhez. *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica* Tomus XXX/1. 2012, 229–242.

Megjegyzés: ahol a jelen tanulmányban a „Közösség/Unió” vagy „közösségi/uniós jog” kifejezéseket használjuk, azon mindkét nemzetközi szervezetet, illetve jogfogalmat érteni kell. A két nemzetközi entitás, illetve jogfogalom közötti határvonal 1992, a Maastrichti Szerződés megkötése, vagyis az Európai Unió megszületése.

1. Az egységes Európa kiépítésének második mérföldköve: az EGK és az Euratom létrehozása

Történelmi tény, hogy az 1951-es Párizsi Szerződéssel létrejött ESZAK működése – gazdasági és politikai szempontból egyaránt – rendkívül sikeres volt. Ennek a (nemzet-) tagállamok fölötti együttműködésnek a *történelmi jelentősége* mégis az, hogy bebizonyította a gazdaság egy részének szupranacionális (nemzetállamok feletti) irányíthatóságát, sőt annak gazdasági hatékonyságát is. Ezzel mintegy kikövezte a Római Szerződések 1957-ben történő megkötéséhez vezető utat.

Az ESZAK tagállamainak képviselői tehát – megfelelő előkészítő munkálatok után – 1957. március 25-én aláírták az ún. Római Szerződéseket, és ezzel létrehoztak két további nemzetközi szervezetet: az Európai Gazdasági Közösséget (a továbbiakban: EGK), valamint az Európai Atomenergia Közösséget (a továbbiakban: Euratom).

Az *Európai Gazdasági Közösséget Alapító Szerződés*³ (a továbbiakban: Római Szerződés vagy röviden: RSZ) elsődleges célja gazdasági integráció megvalósítása volt, mégpedig a tagállamok nemzetgazdaságának egészére kiterjedő vámunió, majd tizenkét év átmeneti idő után, közös piac létrehozása útján. E kifejezetten gazdasági cél(ok) mellett azonban a Szerződés politikai és szociális jellegű célokat is megjelölt, amikor rögzítette, hogy a tagállamok célja az európai összefogás alapjának lerakása, a béke és a szabadság megszilárdítása, a tagállamok gazdasági és szociális fejlődésével az Európát szétválasztó korlátok megszüntetése, továbbá az élet- és munkakörülmények állandó javítása is.

E célokat az ESZAK szervezetrendszerére emlékeztető, de attól – összetételét és feladatkörét tekintve – jelentősen eltérő *közösségi intézmények* voltak hivatottak megvalósítani. Nevezetesen: 1.) a Miniszterek Tanácsa, 2.) az Európai Bizottság, 3.) a Közgyűlés, 4.) a Bíróság, valamint 5.) a Gazdasági és Szociális Bizottság. Az egyes intézmények bemutatása előtt, utalunk arra, hogy közülük – az európai integráció elmélyítése szempontjából – a Miniszterek Tanácsának és az Európai Bizottságnak van igazi jelentősége. Erre figyelemmel „csak” e két közösségi intézményt tárgyaljuk viszonylag részletesen.

ad. 1.) A Miniszterek Tanácsa (a továbbiakban: Tanács) a tagállamok minisztereiből álló testületként működött, ennél fogva a tagállamok nemzeti bürokráciáinak, illetve a nemzet- (tag)állami érdekek találkozásának, összeütközésének és közösségi érdekké formálásának a színterét jelentette. Fő feladata ugyanis – a tagállamok gazdaságpolitikájának összehangolásán túl – a döntések (jogi aktusok) meghozatala, valamint azok végrehajtásáról való gondoskodás volt. A Szerződés kimondta, hogy a Tanács – igaz, csak kivételesen, de – fenntarthatta magának a jogi aktusok végrehajtásának jogát. Látható, hogy a végrehajtási jogkört főszabályszerűen – az általa megalkotott szabályok alapján – a Tanácsnak át kellett ruháznia a Bizottság részére. A Tanács ülésein – ahol a döntések meghozatala (a jogi aktusok megalko-

³ Lásd: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/hu/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-rome>, 2020. január 25.

tása) történt – a tagállamokat mindig az a miniszter képviselte, amelyik az adott kérdéskörben illetékes volt. Például: ha a napirenden mezőgazdasági ügy szerepelt, akkor a mezőgazdasági miniszter, ha pedig közlekedési ügy, akkor a közlekedési miniszter. A minisztereket azonban – az ESZAK döntéshozó szervétől, a Főhatóságtól eltérően – nem egy-egy, hanem az adott tagállam (népességi és gazdasági) súlyának megfelelő, tehát *változó számú, ekkor még mindösszesen tizenhét szavazat illette meg*. Ráadásul: a döntések – szintén eltérve a Főhatóság döntéshozatali rendjétől – rendszerint nem többségi szavazással, hanem ún. *minősített többséggel* születtek, ami a hat tagállam rendelkezésére álló tizenhét szavazatból tizenkét szavazatot jelentett.⁴ A döntések tehát rendszerint minősített többséggel születtek, a konszenzust (egyhangú szavazást) az EGK-ról szóló Római Szerződés csak kivételesen, az igen jelentős kérdésekben követelte meg.

Az EGK működésének sajátosságához tartozott még az a tény is, hogy a Tanács döntéseit minden tagállam köteles volt végrehajtani, még akkor is, ha az (esetleg) ellentétes volt nemzeti érdekeivel, azaz a tagállam minisztere „nem” szavazatot adott a Bizottság javaslatára. A tagállamok e döntésvégrehajtási kötelezettsége a Szerződés (akkori) 5. cikkében foglaltakon, az ún. *hűségklauzulán* nyugodott, amely kimondta: a tagállamok mindent megtesznek annak érdekében, hogy biztosítsák a Szerződésből és a közös szervek döntéseiből rájuk háruló kötelezettségeik teljesítését, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amellyel veszélyeztetik a közösségi célok elérését.⁵ Csak ily módon volt ugyanis biztosítható a közösségi érdekek érvényesítése. Itt kell felhívni a figyelmet arra, hogy az EGK Miniszterek Tanácsa lényegesen *nagyobb hatalmat kapott*, mint az ESZAK ugyanilyen megnevezésű intézménye, hiszen gyakorlatilag kizárólagos döntéshozó lett, szemben a korábbi koordinációs jogkörével. Ezzel párhuzamosan csökkent az EGK Bizottságának súlya, az ESZAK Főhatóságához képest. Mindez a nemzet- (tag)államok szerepének közösségi intézményrendszeren belüli megerősödését jelentette. Végeredményben azon elv érvényesülését, amely szerint: „csak annyi integráció, amennyit a tagállamok megengednek”.

ad. 2.) Az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) kilenc főből állt, akiket a tagállamok kormányai jelöltek, majd konszenzussal neveztek ki öt évre. A három „nagy” tagállam (Franciaország, Német Szövetségi Köztársaság és Olaszország) két-két főt, a három „kicsi” (Belgium, Hollandia és Luxemburg) pedig egyet-egyet jelölt. A Bizottság tagjai teljes függetlenséget élveztek, nem voltak utasíthatók és

⁴ Ezzel összefüggésben utalunk arra, hogy a Közösség későbbi kibővülése – tehát a tagállamok számának növekedése – természetesen kihatott az összes szavazat és a minősített többség mértékének alakulására is. Ez azt jelenti például, hogy amikor tizenkettőre emelkedett a tagállamok száma (azaz 1986-tól), akkor az összes szavazat száma hetvenhat lett és ebből ötvennégy jelentette a minősített többséget. Amikor pedig tizenöt tagú lett a Közösség (azaz 1995-től), akkor a nyolcvanhét/hatvankettő arányszám került alkalmazásra.

⁵ Megjegyzés: A napjainkban, tehát 2022-ben hatályos Európai Unióról szóló Szerződés 4. cikk (3) bekezdése szinte szóról szóra megismétli ezt a rendelkezést, vagyis természetes, hogy a hűségklauzula napjainkban is köti a tagállamokat!

befolyásolhatók még a saját kormányaik által sem, azaz *csak a Közösség érdekeit érvényesíthették* döntéseik meghozatalánál. Ez a testület alapvetően az ESZAK Főhatóságának a megfelelője, jogköre azonban – mint arra utaltunk – korlátozottabb. Lényegében „csak” *döntést kezdeményező, továbbá korlátozott döntési és végrehajtási jogosítványokkal rendelkezett*. Igaz viszont, hogy a döntések kezdeményezése terén *monopóliumot* élvezett, ami azt jelenti, hogy a Miniszterek Tanácsa csak akkor alkothatott jogi aktust, ha a Bizottság arra javaslatot tett. Ehhez tartozó kérdés az is, hogy a Miniszterek Tanácsa csak konszenzussal hozhatott a Bizottság javaslatát módosító döntést! Részben ez a körülmény, részben pedig a Tanács súlyának növekedése bizonyítja azt, hogy az EGK esetében lényeges elmozdulás történt a nemzet-(tag)állami szuverenitást tiszteletben tartó ún. kormányközi modell felé, az ESZAK esetében megvalósuló és a Főhatóság által fémjelzett szupranacionális (vagy közösségi) modell helyett. Ennek a kormányközi, közösségi modellben megtestesülő súlypontáthelyezésnek a későbbiek során még komoly jelentősége lesz, illetve van még ma is! Erről azonban majd később lesz részletesen szó.

Visszatérve a Bizottságra: e közösségi intézmény rendkívül összetett – döntéskezdeményező, döntéshozó és végrehajtó – feladatainak ellátásához jelentős létszámú *apparátusra* volt szükség, olyan személyekre, akik élethivatásszerűen szolgálták a Közösség érdekeit. Ők a Közösség tisztviselői, akik legnagyobb számban, ezres nagyságrendben a Bizottság szolgálatában álltak és a Bizottság háttérintézményeinél, a Főigazgatóságoknál és a Szolgálatoknál dolgoztak. Rájuk speciális munkajogi szabályok vonatkoztak, vonatkoznak még ma is, amelyeknek ismertetése itt és most nem célszerű.⁶

ad. 3.) A Közgyűlés tagjainak száma száznegyvenkét fő volt. A képviselőket – az ESZAK Közgyűléséhez hasonlóan, meghatározott kvóták szerint – a tagállamok parlamenti képviselői választották ki (delegáltak) saját tagjaik közül, négy évre. A Közgyűlés *feladata* megegyezett az ESZAK Közgyűlésével, azaz *konzultatív (tanácsadó) szerv* volt, korlátozott ellenőrzési jogosítványok mellett. Ez utóbbi jogkörében például megvitatta a Bizottság által beterjesztett éves beszámolót, továbbá bizalmatlanság esetén leválthatta a Bizottságot.

ad. 4.) A Bíróság összetétele (létszáma) nem változott az ESZAK Bíróságához képest, tehát hat fő maradt, *feladata azonban lényegesen kibővült*. Ahogyan a Szerződés fogalmazott: „a Bíróság biztosítja a jog tiszteletben tartását a Szerződés értelmezése és alkalmazása során.” Hogyan? Úgy, hogy a Bíróság elbírálja a Bizottság által valamely tagállam ellen, a közösségi jog megsértése miatt benyújtott kereseteket, a tagállamoknak egymás ellen benyújtott és szintén a közösségi jog megsértésére hivatkozó kereseteit, a tagállamoknak vagy a közösségi intézményeknek valamely közösségi jogi aktus megsemmisítésére irányuló keresetét, valamint a tagállamoknak és a közösségi intézményeknek az olyan kereseteit, amelyek valamely közösségi intézmény mulasztását sérelmezik. A Bíróság tagjait a tagállamok

⁶ Lásd Európai Közösségek tisztviselőinek személyzeti szabályzatáról és az Európai Közösségek egyéb alkalmazottainak alkalmazási feltételeiről szóló, 1968. február 29-i 259/68/EGK, Euratom, ESZAK tanácsi rendeletet.

jelölték és a Miniszterek Tanácsa – konszenzussal – nevezte ki határozott időre, hat évre. A bírák – a Bizottság tagjaihoz hasonlóan – *teljes függetlenséget élveztek*, nem voltak utasíthatók és csak a Római Szerződésben foglaltakat, illetve az arra épülő közösségi jogban megtestesülő közösségi érdekeket tarthatták szem előtt a döntéshozatal során.

ad. 5.) A Gazdasági és Szociális Bizottság – az ESZAK intézményrendszeréhez képest – új közösségi intézmény, melynek *feladata tanácsadás* volt a Bizottság és a Tanács részére, de csak a Szerződésben meghatározott ügycsoportok tekintetében. A százöt főből álló tagságát a tagállamok kormányai jelölték, a Szerződésben rögzített kvótának megfelelő számban, a *munkaadók, a munkavállalók és az egyéb érdekek képviselői* közül. A tagokat – akik egyébként nem az őket jelölő tagállam, hanem a Közösség érdekeit kellett, hogy képviseljék – határozott időre, négy évre nevezték ki konszenzussal a tagállamok kormányai.

A fentiekben bemutatott közösségi intézményrendszer *működésének mechanizmusát*, azaz végeredményben az egyes intézmények döntéshozatalban betöltött szerepét a szakirodalom *konzultációs mechanizmusnak* nevezte.⁷ Ennek értelmében a közösségi jogi aktusra (döntésre) a Bizottság tehetett javaslatot, amelyet a Tanács – adott esetben megvárva a két tanácsadó szerv (a Közgyűlés, valamint a Gazdasági és Szociális Bizottság) véleményét – elfogadott, elutasított, vagy egyhangú szavazással módosított. A Tanács tehát „magától”, illetve saját kezdeményezés alapján nem hozhatott döntést, hanem meg kellett várnia a Bizottság javaslatát! A döntéshozatal és a végrehajtás jogszerűségét pedig a Bíróság felügyelte. Lényeges kiemelni azt is, hogy a Tanács döntéshozatala előtt a Bizottság jogosult volt visszavonni vagy módosítani javaslatát. Jól látható, hogy az e modell szerinti *döntéshozatal középpontjában* a Tanács állt. Az a közösségi intézmény, amely a nemzet-(tag)államok minisztereit tömöríti, ennél fogva a nemzet- (tag)állami érdekek összeütkezésének és közösségi döntéssé formálásának volt a színtere. Látni kell azonban azt is, hogy a Tanácsban a Bizottságnak a közösségi érdekeket megjelenítő javaslata fölött folyt a vita, vagyis a Tanács ülésein nemcsak a tagállamok nemzeti érdekei, hanem a közösségi és a nemzet-(tag)állami érdekek is összecsaptak.⁸ Erre figyelemmel nevezhetjük az EGK működési mechanizmusát *Tanács-központú modellnek*, szemben az ESZAK-nak a Főhatóság-központú modelljével.

A Római Szerződés formailag hat fő szerkezeti egységből épült fel a következők szerint: Preambulum, Első Rész: Alapelvek, Második Rész: A Közösség alapjai, Harmadik Rész: Társulás a tengerentúli területekkel, Negyedik Rész: A Közösség intézményei, Ötödik Rész: Általános és záró rendelkezések. Az egyes részek címekre, a címek fejezetekre, a fejezetek pedig cikkekre tagozódtak.

A Párizsi Szerződéshez hasonlóan, *tartalmilag* a Római Szerződés is ke-re-tjelle-gű jogforrásként született meg, ami alatt azt értjük, hogy az egyes rendelke-

⁷ HORVÁTH Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*. HVG-Orac Kiadó, Budapest, 2007, 36.

⁸ Megjegyzés: a döntéshozatal később, az EU Első Pillérében, 1992 és 2009 közötti időszakban is így történt, sőt napjainkban, a Lisszaboni Szerződés alapján is, lényegében így történik!

zések lényegében „csupán” feladatokat és elveket fogalmaztak meg. Ezeket a Közösség intézményei (a Bizottság és a Tanács) által, a Szerződésben meghatározott eljárási rendben megalkotott jogi aktusok összessége, továbbá a Bíróság által kialakított joggyakorlat volt hivatott realizálni és ezzel a Szerződés kereteit tartalommal kitölteni.⁹ Az EGK-ról szóló Római Szerződés 249. cikk (1) bekezdése szerint a Közösség jogi aktusai a következők voltak:

- a *rendelet*, amely általánosan kötelező volt, tehát címzettje minden tagállam, annak minden szerve és állampolgára,
- az *irányelv*, amely csak a tagállamok számára kötelező és csak az elérendő célt, továbbá annak határidejét határozza meg,
- a *határozat*, amely kizárólag a címzett – aki lehet tagállam vagy akár egy konkrét szervezet is – számára kötelező,
- az *ajánlás* és a *vélemény* pedig nem kötelező erejű jogi aktus.¹⁰

Az *Európai Atomenergia Közösséget Alapító Római Szerződés*¹¹ (a továbbiakban: Euratom Szerződés) célja sokkal korlátozottabb (behatároltabb), de nem kevésbé fontos volt, mint az EGK-t létrehozó Római Szerződés: együttműködés az atomenergia kutatásában és békés célú felhasználásában. Kezdetben vámunió, majd – szintén tizenkét év átmeneti idő alatt kialakítandó – közös piac megvalósítása révén. Az Euratom tehát az ESZAK-hoz hasonlóan csupán részleges, a gazdaság egy jól lehatárolt szektorára kiterjedő integráció megvalósulását, egy nukleáris közös piac létrehozását célozta meg.

Az Euratom Szerződés céljait megvalósító *intézményrendszer* teljes egészében megegyezett a Római Szerződésnek az intézményrendszerre vonatkozó részével, azaz az Euratom céljait ugyanazon feladatú és összetételű intézmények voltak hivatva elérni, mint amelyet az előbb, az EGK kapcsán bemutatunk. Erre figyelemmel az Euratom intézményrendszerének és működésének ismertetésétől, illetve valójában az előzőekben részletezett EGK-intézményrendszer megismétlésétől itt eltekintünk.

Az Euratom Szerződés *formailag* a következő szerkezeti egységekre tagozódott: Preambulum, Első cím: a Közösség feladatai, Második cím: A haladás előmozdítása az atomenergetika területén, Harmadik cím: A Közösség szerveire vonatkozó előírások, Negyedik cím: Pénzügyi előírások, Ötödik cím: Általános rendelkezések, Hatodik cím: A kezdeti időszakra vonatkozó előírások. A Szerződés a Záró rendelkezésekkel fejeződött be. Az egyes címek fejezetekből, a fejezetek szakaszokból, a szakaszok pedig cikkekből álltak.

⁹ Megjegyzés: Lényegét tekintve ez ma, 2022-ben is így van, azzal a korrekcióval, hogy időközben, pontosabban 1986-ban, a Közgyűlés jogutódja, az Európai Parlament is jogalkotó lett, amelynek jogalkotó hatásköre idővel egyre szélesebb lett az 1992-ben kötött Maastrichti, az 1997-ben megkötött Amszterdami és a 2001-ben megkötött Nizzai Szerződésben.

¹⁰ E jogi aktusokról lásd részletesen SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: *Az Európai Unió közjogi alapjai*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2003, 208–217.

¹¹ Lásd: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/hu/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/euratom-treaty>, 2022. január 25.

Az Euratom Szerződés – az EGK-ról szóló Római Szerződéshez hasonlóan – *tartalmilag* szintén keretjellelű dokumentum, azaz a Szerződésben lefektetett elveket tartalommal a közösségi intézmények által alkotott és a Római Szerződésben foglaltakkal teljes mértékben megegyező jogi aktusok (rendeletek, irányelvek, határozatok, ajánlások és vélemények) voltak hivatottak kitölteni, a Bíróság által kialakított joggyakorlat mellett.

Miután a korábbi tanulmányban áttekintettük az ESZAK, itt pedig az EGK és az Euratom legfontosabb jellemzőit, indokolt föltenni a kérdést: vajon – a Lisszaboni Szerződés 2009. december 1-jei hatálybalépése előtt – *hogyan alakult az ESZAK-ot létrehozó Párizsi Szerződés és az EGK-t, valamint az Euratomot létrehozó Római Szerződések egymással való kapcsolata?*

A válasz a következők szerint összegezhető. A Szerződések egymással való kapcsolatában – tartalmilag és jogi értelemben egyaránt – *az Európai Gazdasági Közösségről szóló Szerződés volt lex generalisnak* (mögöttes, általános szabálynak) *tekinthető*, míg a másik két szerződés a *lex specialisnak* (különös szabálynak). *Tartalmilag* ez azt jelenti, hogy az EGK Szerződés gyakorlatilag minden gazdasági és ahhoz kapcsolódó tevékenységet (ún. politikát) felölelt, és ehhez képest a másik két szerződés csak egy-egy jól lehatárolt, szűk területet: a szén- és acélügyeket, illetve az atomenergia békés célú felhasználásával kapcsolatos ügyeket. Másfelől, pontosabban: *jogi értelemben*, az EGK-t létrehozó Szerződés azért volt *lex generalisnak* tekinthető, mert az Európai Bíróság a másik két Alapító Szerződés értelmezése során is ennek rendelkezéseit, illetve ennek szellemét vette figyelembe, továbbá, ha az adott kérdésben a másik két szerződés konkrétan nem rendelkezett, akkor mögöttes szabályként ennek rendelkezéseit alkalmazta.¹²

Hogy mi (volt) *az EGK-ról szóló Római Szerződés jelentősége, arra az Európai Bíróság több ítéletében is rámutatott*. Ezek közül mindössze kettőt emelünk ki: *Egyik, az 1964-ben született ún. „Costa v. E.N.E.L. ügy” néven lett híres,*¹³ amelyben a Bíróság azt fejtette ki, hogy az EGK-t létrehozó Római Szerződés – a közös németközi szerződésekkel szemben – arra hatalmazta fel a Közösség intézményeit, hogy jogi aktaival hozzák létre a Közösség saját jogrendszerét. Azt a közösségi jogrendszert, amely a (nemzet-)tagállamok jogrendszerének integráns részévé vált, és amelyet a (nemzet-) tagállamok bíróságai is alkalmazni kötelesek. Ítéletében az Európai Bíróság rámutatott arra is, hogy – miután a tagállamok a Szerződésben a Közösségre ruházták át meghatározott területeken a szuverenitásukat – ezért a *közösségi jog elsőbbséget élvez* a tagállamok nemzeti jogszabályaival szemben. *A másik ügyben* – nevezetesen az EGK és az EFTA közötti egyezménytervezettel kapcsolatos, 1991-ben meghozott határozatában¹⁴ – a Bíróság lényegében azt szögezte le, hogy az

¹² A kérdéstről lásd részletesen SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: i. m. 77–79.

¹³ Lásd: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX%3A61964CJ0006>, 2022. január 25. Értékeléséről lásd: SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: i. m. 281–282.

¹⁴ Lásd: <https://curia.europa.eu/arrets/TRA-DOC-HU-AVIS-C-0001-1991-200407018-05-N00.html>, 2020. január 25.

EGK-ról szóló Római Szerződés, bár nemzetközi egyezmény formájában született, nem kevesebbet hozott létre, mint a Közösség alkotmányos chartáját.

2. Az egységes Európa kiépítésének harmadik mérföldköve: az Európai Közösségek létrehozása

1957. március 25-én Rómában ténylegesen nem két, hanem *három szerződést* írtak alá az ESZAK hat tagállamának képviselői, ugyanis az EGK és az Euratom létrehozása (alapítása) mellett sor került az „*Egyezmény az Európai Közösségek Közös Szerveiről*” szóló Szerződés aláírására is.¹⁵ Ennek értelmében egyesítik az ESZAK, az EGK és az Euratom Közgyűléseit és Bíróságait, valamint az EGK és az Euratom Gazdasági és Szociális Bizottságait. Az ugyanazon hat európai állam által alapított, immár három – önálló jogi személyiséggel rendelkező – nemzetközi szervezetnek tehát *már 1957-ben közös intézményei (is) lettek* a következők szerint: Közgyűlés, Bíróság, valamint Gazdasági és Szociális Bizottság, ennél fogva e közös szervek „kiszolgálják” mindhárom közösséget. Ez azt jelenti, hogy az EGK és az Euratom, mint a nemzetközi jog önálló jogalanya részben közös, részben saját intézményrendszerrel kezdte meg, az ESZAK pedig így folytatta feladatai ellátását, illetve kitűzött céljainak elérését.

A három közösség tagállamai néhány évvel később, az *1965-ben megkötött Egyesítő vagy másként kifejezve: Egyesülési Szerződésben* állapodtak meg arról, hogy – folytatva a Közös Szervekről szóló Szerződés által megkezdett utat – a három közösség *minden intézményét közössé teszik*.¹⁶ Ez azt jelenti egyfelől, hogy egy (egységes) Miniszterek Tanácsában egyesítik az ESZAK, az EGK és az Euratom addig külön-külön működő Miniszterek Tanácsait, másfelől pedig egy (egységes) Bizottságban egyesítik az EGK, valamint az Euratom Bizottságát és abba beleolvad az ESZAK Főhatósága. Ily módon az Egyesítő Szerződés hatálybalépésétől, *1967-től egy (közös) intézményrendszer „szolgálja ki” a három Közösséget*, mint a nemzetközi jog önálló alanyait a következők szerint: 1. Miniszterek Tanácsa, 2. Bizottság, 3. Közgyűlés, 4. Bíróság, 5. Gazdasági és Szociális Bizottság. Erre figyelemmel indokolt ezen időponttól kezdve az *Európai Közösségek* kifejezés használata, egészen 2009. december 1-jéig, a Lisszaboni Szerződés hatálybalépéséig. Ettől kezdve azonban már az Európai Unió kifejezés használata az indokolt, hiszen a Lisszaboni Szerződés jogi személyiséget és saját intézményrendszert adott az Európai Uniónak!

Mindez természetesen azt is jelenti, hogy 1967 után az egyes intézmények feladatai és hatáskörei aszerint alakultak, hogy melyik Alapító Szerződés alapján fejtették ki konkrét tevékenységüket. Ha tehát például a Bizottságról volt szó, akkor az EGK és az Euratom Szerződésekből szabályozott kérdésekben „csak” döntésközvetítő és végrehajtó jogkört élvezett, ezzel szemben a szén- és acélügyekben – tehát a Párizsi Szerződésben rögzített és a Főhatóságot megillető kérdéskör-

¹⁵ Lásd német nyelven: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957K/TXT&from=HU>, 2022. január 25.

¹⁶ Lásd: <https://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/b9fe3d6d-e79c-495e-856d-9729144d2cbd/fd7200ae-bfc9-4979-84e3-c1f48ff07724/Resources>, 2022. január 25.

rökben- már döntési jogkört gyakorolt. Egy közösségi intézménynek tehát – szélső esetben – két, esetleg három féle jogköre is lehetett, ami kétség kívül nem könnyítette meg az intézményrendszer működését, illetve kifejezetten megnehezítette az intézményrendszer működésének megértését!

3. Az egységes Európa kiépítésének negyedik mérföldköve: az Európai Unió létrehozása és kiteljesítése

Az Európai Közösségek életében jelentős állomás volt 1973. Ekkor történt meg az *első kibővülés*: a Hatokhoz további három európai ország csatlakozott: az Egyesült Királyság, Írország és Dánia, továbbá *ekkorra fejeződött be* a Római Szerződésben kitűzött tizenkét éves ciklus, a vámunió továbbfejlesztését jelentő *közös piac megvalósítása*. Mint arra az ESZAK kapcsán már utaltunk, a vámunióban – azon túl, hogy a tagállamok közös vámpolitikát folytatnak – még „csak” az áruk és a szolgáltatások áramlanak szabadon, míg a közös piacon már *mind a négy gazdasági szabadság* (a tőke és a munkaerő is) *szabadon áramlik*.

Az integráció jelentős földrajzi kiterjedését jelentette az a tény, hogy a katonai junta (egyeduralom) végével, *1981-ben megtörtént Görögország csatlakozása* a Közösségekhez, azaz sor került az első ún. déli kibővülésre.

Szintén jelentős állomása volt az európai integráció elmélyítésének 1986. Egyfelől azért, mert ebben az évben került sor a *második déli kibővülésre*, azaz két további (dél-európai) állam, *Spanyolország és Portugália csatlakozására*, másfelől az *Egységes Európai Okmányról szóló Szerződés* aláírására. E dokumentum új területekre terjesztette ki az Európai Gazdasági Közösség együttműködési területeit (az ún. közös politikákat), továbbá – a közös piac továbbfejlesztéseként – *célul tűzte ki az ún. egységes piac* 1993-ig történő *megvalósítását*. Az egységes piacon már „eltűnik” a négy gazdasági szabadság szabad áramlását akadályozó minden nemzeti korlát: ideértve a jogi, a pénzügyi és a technikai akadályokat is. Intézményi szempontból pedig az adja az Egységes Európai Okmány jelentőségét, hogy a Közgyűlés nevét hivatalosan is Európai Parlamentre változtatta, miközben *megteremtette a Parlamentnek a közösségi jogi aktusok kibocsátásába való beleszólási lehetőségét* az ún. együttműködési eljárás bevezetése révén.¹⁷

Az Európai Közösségek és a tagállamok vezetői számára az *1980-as évek harmadik harmadára* világossá vált, hogy az Egységes Európai Okmányban kitűzött célok elérése nem elegendő, tehát tovább kell lépni, mert az egységes piacot kiépítő és működtető Nyugat-Európa nem lehet tartósan gazdasági gigász és politikai-katonai törpe a Földön. Úgy ítélték meg ezért, hogy *az integrációt tovább kell mélyíteni* gazdasági és politikai téren egyaránt: mindenekelőtt a gazdasági és monetáris unió megvalósítása, valamint a tagállamok együttműködésének a kül- és biztonságpolitikára, továbbá a bel- és igazságügyekre való kiterjesztése révén.

¹⁷ Az együttműködési eljárásról lásd részletesen CZUCZAI Jenő – FICZERE Lajos (szerk.): *Európa A-tól Z-ig*. Európai Bizottság–ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 1998, 66–67.

Az Európai Uniót létrehozó, 1992-ben megkötött Maastrichti Szerződés célja az volt, hogy az Unióban előmozdítsion egy kiegyensúlyozott és fenntartható gazdasági fejlődést, nemzetközi szinten megerősítse önazonosságát, erősítse a tagállamok állampolgárai jogainak védelmét, továbbá szoros együttműködést alakítson ki az igazságügy és a belügyek területén.¹⁸

E célkitűzés és a Szerződés egészének elemzése alapján az állapítható meg, hogy az *Európai Unió célja valójában kettős volt*: egyfelől gazdasági és monetáris (pénzügyi) unió létrehozása, másfelől pedig politikai unió megvalósítása. A *Gazdasági és Monetáris Unió* az egységes piac továbbfejlesztését jelenti. Azon annyiban lép túl, hogy immár a tagállamok *gazdaságpolitikáját is közösségi szintre emeli és annak középpontjába egy közös pénz bevezetését helyezi*. Ennek következtében – a nemzeti valuták megszűnése, illetve az egységes valuta (az euró) bevezetése után – a tagállamok összességének, tehát az Európai Uniónak a gazdasága teljes egészében úgy működik, mint egy nemzetállam gazdasága. A *Politikai Unió* a gazdasági és monetáris unió továbbfejlesztéseként már a törvényhozásnak és a kormányzásnak is a közösségi szintre emelését jelenti.¹⁹ Ennek érdekében a Maastrichti Szerződés meg is tette az első négy lépést. Kimondta, hogy: 1. a tagállamok közös kül- és biztonságpolitikát valósítanak meg, 2. összehangolják a bel- és igazságügyek intézését, 3. bevezetik az európai állampolgárságot, továbbá 4. a munkaerő szabad áramlása helyébe a személyek szabad mozgásának biztosítását helyezik.

Az Európai Unió céljait egy gyökeresen új, a világtörténelemben eddig ismeretlen konstrukció, az „Európai Ház” tetejét tartó, *három pilléren nyugvó szerkezet* lett hivatott megvalósítani a Maastrichti (uniós) Szerződés értelmében.²⁰ Az *EU Első Pillérét* az Európai Közösségek jelentették, ideértve az azok által megvalósított valamennyi együttműködést (politikát), az 1965-től közös intézményrendszert, valamint az egész szerkezetet összetartó közösségi jogot, illetve az *acquis communautaire-t* (közösségi vívmányokat) is. Az Első Pillér *működési elve* az a konzultációs mechanizmus volt, amelyre a Római Szerződés kapcsán már utaltunk, és amelyet Tanács-központú modellként jelöltünk meg, illetve amelyet gyakran *közösségi modellként* is jellemeztek a szakirodalomban.²¹ Ennek lényege az volt, hogy a *döntéshozatalban valamennyi közösségi intézmény részt vett*, mégpedig a

¹⁸ Lásd a Maastrichti Szerződés „B” cikkelyét: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT>, 2022. január 25.

¹⁹ Az Európai Közösségek/Unió integrációs formáiról – nevezetesen: a vámunió, a közös piac, az egységes piac, a gazdasági és monetáris unió és a politikai unió lényegéről és ezek egymással való kapcsolatáról – lásd HORVÁTH Zoltán: i. m. 35. és 51.

²⁰ Az Unió hárompilléres szerkezetéről lásd például TORMA András: *Európai közigazgatás, régiók, önkormányzatok*. Virtuóz Kiadó, Budapest, 2001, 40–58. és HORVÁTH Zoltán: i. m. 175–183.

²¹ Lásd például: KENDE Tamás (szerk.): *Európai közjog és politika*. Osiris Kiadó, Budapest, 1995, vagy ugyanezen cím alatt KENDE Tamás – SZÜCS Tamás – JENEY Petra (szerk.): *Európai közjog és politika*. Wolters Kluwer, Budapest, 2018, továbbá DIENES-OEHM Egon: A Maastrichti Európai Uniós Szerződés I. II. *Jogtudományi Közlöny* 1992/11–12., 487–501.

Római Szerződésben meghatározott eljárásrendben és jogkörben, *továbbá a döntéseket a Tanács hozta meg, rendszerint minősített többséggel*. E modellt a szakirodalom azért jelölte meg ún. *közösségi modellként*, mert végeredményben az ESZAK, az EGK és az Euratom teljes közösségi intézményrendszere, tehát – meghatározott munkamegosztást érvényesítve – valamennyi közösségi intézmény részt vett a közösségi jogi aktusok kibocsátásában és végrehajtásában, vagyis a közösségi döntéshozatalban.

Az Európai Unió Második és Harmadik Pillére a politikai unió megteremtése felé vezető út első és második lépését jelentette, hiszen a *Második Pillér* a Szerződés „J” cikkében szabályozott „Közös Kül- és Biztonságpolitika”, a *Harmadik Pillér* pedig a Szerződés „K” cikkében szabályozott „Bel- és Igazságügyi Együttműködés” lett. *E területeken a tagállamok között korábban nem volt közösségi szintű együttműködés, illetve csak kétoldalú együttműködés valósult meg*, ami számtalan problémához vezetett. A problémák alapvető forrása az volt, hogy összességében a tagállamok gazdasága – az egységes piac megvalósítása miatt – már úgy működött, mintha egy (egységes) nemzetgazdaság lett volna, miközben a kül- és biztonságpolitika, valamint a bel- és igazságügyek a tagállamok szuverenitása alatt maradt. E kettőség „haszonélvezője” az USA és Japán volt, hiszen a világpolitikában és a világgazdaságban ki tudták használni az Európai Közösségek tagállamainak politikai megosztottságát. Ugyancsak „haszonélvezője” volt e kettőségnek az egyre nagyobb méreteket öltő szervezett és a (nemzet-)tagállamok határait átlépő bűnözés, különösen a terrorizmus, valamint a kábítószer-bűnözés. E káros és hátrányos tendenciák felszámolására volt tehát hivatott a Második és a Harmadik Pillérben megvalósuló együttműködés, amelyet – mint működési mechanizmust – a szakirodalom ún. *kormányközi modell* néven jelöli meg.²² E modellnek lényege az volt, hogy a Második és a Harmadik Pillérhez tartozó politikák (együttműködési területek) esetében a közös intézmények közül gyakorlatilag *csak a Miniszterek Tanácsának volt szerepe a jogi aktusok kibocsátásakor, és amikor döntött, akkor azt kizárólag konszenzussal tehette meg*. A konszenzus megkövetelése azt jelentette, hogy a tagállamok fenntartották szuverenitásukat e területeken, de ha a konszenzus alapján a döntés megszületett, akkor utólag már nem léphettek vissza a döntés végrehajtásától. Valójában tehát arról van szó, hogy a Második és a Harmadik Pillérhez tartozó ügyeket a tagállamok közössé is tették, meg nem is tették közössé, úgy valahogy, ahogyan Mátyás királyunk kapott is ajándékot, meg nem is.

A Maastrichti Szerződés nemcsak létrehozta az Európai Uniót és meghatározta annak legfontosabb szerkezeti elemeit, valamint működési szabályait, hanem *módosította is a Párizsi és a Római* (tehát az EGK és az Euratom) *Szerződéseket*. Technikailag ezt a következő módon oldotta meg. Az ABC betűivel jelölte az Európai Unióval kapcsolatos rendelkezéseket (A–F cikkek, valamint J–S cikkek), míg arab számozással az ESZAK-ról szóló Párizsi Szerződés [H. cikk (1)–(21) bekezdés], az EGK-ról szóló Római Szerződés [G. cikk (1)–(86) bekezdés] és az Euratomról szóló Római Szerződés [I. cikk (1)–(29) bekezdés] módosításait.

²² HORVÁTH Zoltán: i. m. 45.

Ebben az értelemben tehát a Maastrichti Szerződés, ámbár egy dokumentum, de *tartalmilag valójában két szerződés*. Az egyik létrehozta az Európai Uniót és megállapította annak legfontosabb szervezeti és működési kereteit (az Európai Unióról szóló Szerződés), a másik pedig módosította a már évtizedek óta működő három közösség Alapító Szerződéseit (a Módosító Szerződés). A módosítások körében sor került az Európai Gazdasági Közösség nevének megváltoztatására is, oly módon, hogy a megnevezésből kimaradt a „Gazdasági” szó, jelezve ezzel, hogy e közösség akkor már nem „csak” gazdasági, hanem attól lényegesen több: politikai, kulturális és szociális közösség is.²³

Ha *szerkezeti szempontból* vizsgáljuk a Maastrichti Szerződést, akkor arra – hasonlóan az eddigiek során már tárgyalt Alapító Szerződésekhez – a *keretjelleg* kifejezés alkalmazható. Ez bizonyítható a Szerződés konkrét (fizikai) szerkezetével, de egyes konkrét rendelkezéseivel is. Ami a *szerkezetet* illeti: A Maastrichti Szerződés nyolc címből állt. Az I. címben szereplő „Közös rendelkezések” és a VIII. címben található „Záró rendelkezések” formailag és tartalmilag egyaránt keretbe foglalták a megállapodás legfontosabb részeit. Így a II. címet: az EGK Alapító Szerződés módosítását, a III. címet: az ESZAK Alapító Szerződés módosítását, a IV. címet: az Euratom Alapító Szerződés módosítását, az V. címet: a Közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó rendelkezéseket, a VI. címet: az Igazságügy és a belügyek területén való együttműködésre vonatkozó rendelkezéseket, valamint a VII. címet: a Szorosabb együttműködésre vonatkozó rendelkezéseket.

Ami pedig a Szerződés egyes *konkrét rendelkezéseit* illeti: nos, ebben a körben mindenekelőtt az „N” cikk és az „O” cikk érdemel figyelmet. Ezek ugyanis kimondták, hogy a jövőben az Alapító Szerződéseket módosítani csak az e szerződésben rögzített eljárási rend szerint lehet, illetve csatlakozni immár nem az Európai Közösségekhez, hanem az Európai Unióhoz lehet.²⁴

Intézményi szempontból a következő öt lényeges körülményt indokolt kiemelni:

1.) Az Európai Unió nem kapott jogi személyiséget az alapítóktól, ezért az Uniónak *nem születtek sui generis (saját) intézményei*. Ehelyett a tagállamok úgy döntöttek, hogy az Uniót az *Európai Közösségekre és azok 1965-től közös intézményrendszerére építik*, mégpedig oly módon, hogy az lett az EU Első Pillére. Önálló, uniós intézményként csupán az állam- és/vagy kormányfőkből, valamint az Európai Bizottság elnökéből álló *Európai Tanács* került nevesítésre a Szerződésben, viszont ezen intézmény már akkor is hosszú évek óta funkcionált, másfelől pedig nem közös intézményként nyert nevesítést, hanem a „Közös rendelkezések” címszó

²³ Lásd a Szerződés „G” cikk A.1. pontját.

²⁴ Megjegyzés: ez utóbbi rendelkezés két körülmény miatt is figyelemre méltó. Egyfelől azért, mert – az EU Első Pillérét alkotó három Közösséggel szemben – maga az Unió nem kapott jogi személyiséget az alapító államoktól, másfelől pedig azért, mert az Unió alapítói „megfeledeztek” az Unióból való kilépés lehetőségének megteremtéséről is. Megjegyezzük azt is, hogy a 2009-ben hatályba lépett Lisszaboni Szerződés már orvosolta mindkét „hiányosságot”.

alatt.²⁵ Olyan intézményként tehát, amely mintegy a három Közösség közös intézményrendszere (tehát az EU Első Pillére) fölött áll.

2.) Új, a három Közösség közös intézményeként létrehozásra került a *Régiók Bizottsága*, amelyben a tagállamok helyi és területi *önkormányzatainak képviselői* kaptak helyet. E központi szerv jogállása, létszáma és képviselőinek mandátuma teljes egészében megegyezett a Gazdasági és Szociális Bizottság jogállásával, létszámával és mandátumával.

3.) Új, ötödik közösségi főintézményként (a Tanács, a Bizottság, a Parlament és a Bíróság mellett) került beiktatásra az 1977-től már működő *Európai Számvevőszék*, amelynek legfontosabb feladata az EU költségvetéséből származó pénzeszközök felhasználásának ellenőrzése lett.

4.) Új közösségi intézményként, az Európai Parlament által választott tisztségviselőként megjelent az *Európai Ombudsman*, akihez az uniós polgárok közvetlenül petícióval fordulhatnak, és aki évente köteles beszámolni a Parlamentnek.

5.) Az *Európai Parlament jogalkotó hatásköre jelentősen kiszélesedett*, elsősorban azért, hogy néhány kiemelt – egészen pontosan: tizenöt – területen megkerülhetetlen jogalkotó szerepet kapott, az ún. együttdöntési eljárás bevezetése eredményeként.²⁶

Ezzel összefüggésben utalunk arra, hogy a Maastrichti Szerződés, mint a negyedik Alapító Szerződés megkötésével nem zárult le az 1973-ban megkezdődött kibővítések sorozata, hiszen *1995-ben az Európai Unió tizenöt tagúvá bővült*. Ekkor csatlakozott Ausztria, Finnország és Svédország. Ily módon az európai integráció elmélyítését és az Európai Unió kiteljesítését jelentő *Amszterdami Szerződést 1997-ben, majd a Nizzai Szerződést 2001-ben* már tizenöt tagállamnak a konszenzusa kellett, hogy létrehozza, ami nyilvánvalóan nem volt könnyű feladat. E szerződések voltak hivatottak megreformálni a Maastrichti Szerződésben meghatározott közösségi intézményrendszert, kiteljesítve ezzel az Európai Uniót, és megteremtve az ún. keleti kibővítés jogi feltételeit.²⁷

Az *Amszterdami Szerződéssel* azonban nem nyílt lehetőség a kibővítés jogi lehetőségének megteremtésére, amit a szakirodalom az „*amszterdami maradványok*” szókapcsolattal fejez ki. Nem sikerült ugyanis megállapodni az Európai Bizottság összetételében, továbbá a Miniszterek Tanácsa vonatkozásában a minősített többség kiterjesztésében, valamint a szavazatok újraszűlyözése kérdésében. Ugyanakkor kétségtelen az is, hogy az Amszterdami Szerződés jelentős előrehaladást ért el a Bel- és Igazságügyek (az EU Harmadik Pillére) terén, az Európai Parlament jogiaktus-kibocsátói

²⁵ Lásd a Szerződés „D” cikkelyét.

²⁶ Az együttdöntési eljárás azt jelenti, hogy a Szerződésben meghatározott tizenöt kérdés-körben a Tanács immár nem kizárólagosan, nem egyedül dönt, hanem a Parlamenttel közösen, vagyis a Parlament társjogalkotó lett!

²⁷ Ne feledjük, hogy az 1989/90. évi rendszerváltás következményeként több mint tíz európai állam – közöttük Magyarország is – gyorsan az Európa Tanács tagja lett, és jelezte az Európai Unióhoz való csatlakozási szándékát!

hatáskörének további kiterjesztése vonatkozásában, valamint az Alapító Szerződések cikkei számozási rendszerének egyszerűsítése (ún. konszolidálása) tekintetében.²⁸

Az Amszterdami Szerződés megkötését négy évvel követő *Nizzai Szerződés* történelmi jelentősége – túl azon, hogy tovább bővítette az Európai Parlament jogalkotói hatáskörét, valamint ismételten egyszerűsítette (konszolidálta) a Római Szerződés és a Maastrichti Szerződés cikkszámozását – nem más, mint az „*amszterdami maradékok*” megoldása, és ennek révén a *kibővítés jogi előfeltételeinek megteremtése*. Mindezek következtében – figyelemmel arra is, hogy az 1998-ban, illetve 2000-ben megkezdődött csatlakozási tárgyalások tíz tagállam esetében 2002-ben befejeződtek – a Tizenötökhöz 2004. május 1-jén további tíz európai állam – köztük Magyarország is – csatlakozott. Ily módon az EU tagállamainak száma huszonötre emelkedett, de már akkor kézzelfogható közelségbe került Románia és Bulgária csatlakozása is. E tagjelölt államok csatlakozása 2007-ben meg is történt, csakúgy, mint Horvátország csatlakozása 2013-ban. Ezzel azonban a kibővítés még semmiképpen nem tekinthető lezártnak, hiszen napirenden volt és van ma is az ún. balkáni kibővítés.

Zárógondolatok

Az Európai Közösség/Unió közjogi története azt mutatja a felszínesen olvasó érdeklődőknek, hogy az integráció íve egyfolytában és tökéletesen fölfelé ívelő volt, *nem voltak lefelé ívelő szakaszok és megtorpanások*. Látszólag ezt mutatják a tagállamok egymással megkötött szerződéseinek gyorsan egymást követő évszámai: 1951, 1957, 1965, 1986, 1992, 1997, 2001, de az integráció ezen évszámokhoz kapcsolódó gazdasági lépcsői is: vámunió, közös piac, egységes piac, gazdasági és monetáris unió, politikai unió.²⁹

A valóság ezzel szemben az, hogy *a fejlődés korántsem volt könnyű és egyenes vonalban fölfelé ívelő*, hanem időnként megtorpanások, sőt visszalépések is történtek, elsősorban azért, mert a Közösségek nem függetleníthették magukat a világ-gazdaságban és a világpolitikában bekövetkezett változásoktól.³⁰ Másodsorban pedig azért, mert a hatokból időközben kilencek (1973), tízek (1980), tizenkettek

²⁸ Az Amszterdami Szerződés az EU Harmadik Pillére tekintetében, az ott szabályozott kilenc együttműködési területből (például: bevándorláspolitikai, külsőhatár-ellenőrzés, vízum-politika, igazságügyi együttműködés polgári ügyekben, igazságügyi együttműködés büntetőügyekben, rendőrségi együttműködés, stb.) hetet áthelyezett az EU Első Pillérébe, így a Harmadik Pillérben csupán az előbbi felsorolás utolsó két területe maradt. Erre figyelemmel a Harmadik Pillér megnevezése is megváltozott: „Rendőrségi és igazságügyi együttműködés büntetőügyekben” lett. A Parlament jogalkotó hatáskörének kiszélesítése azt jelentette, hogy az együttdöntési eljárást további huszonhárom területre terjesztette ki a Szerződés.

²⁹ Az integrációs lépcsőkről – ahogyan arra korábban már utaltunk – lásd HORVÁTH Zoltán: i. m. 35. és 51.

³⁰ Gondolunk itt például az 1973-ban kitört olajválságra, illetve olajárrobbanásra, valamint a Szovjetunió összeomlására és a keletközép európai volt szocialista országokban 1989–1990-ben bekövetkezett rendszerváltásra.

(1986), majd tizenötök (1995) lettek, így bármiféle konszenzus elérése egyre nehezebb feladat lett a Közösségek, illetve a tagállamok számára. Nem véletlenül fogalmaz egy szerző a következő módon: „A fejlődés korántsem volt egyenes vonalú.... a folyamat alakulásának története – akárcsak az egész közösségi politikáé – leginkább az ingamozgással jellemezhető....”³¹ Persze a válságok időről időre a Közösségen belüli okok miatt is bekövetkeztek, amelyek közül kiemelkedik az 1965-ös válság, amelynek előzmény az volt, hogy 1963-ban a francia köztársasági elnök, de Gaulle megvétózta Nagy-Britannia csatlakozását, következménye pedig az, hogy 1966-ban megszületett a híres Luxemburgi Kompromisszum.³²

Az európai integráció, Európa egyesítése azonban kétségkívül sikeres gazdasági és politikai vállalkozás volt, mert *nem csupán az általunk tárgyalt időszakban, hanem még 2001-ben, a Nizzai Szerződés megkötése után sem robbant ki Európából világháború!* Márpedig ne feledjük: az európai integráció atyja, Robert Schuman és Jean Monnet szerint az európai integrációnak, illetve az európai államok közötti államhatárok eltüntetésének éppen ez (volt) az igazi célja.³³ Ahogyan az 1951-ben megkötött Párizsi Szerződést megalapozó, 1950. május 9-i Schuman Nyilatkozat fogalmaz: „A világbékét nem lehet megőrizni a fenyegető veszélyekkel arányban álló alkotó erőfeszítések nélkül. ... Ez az indítvány... a béke megőrzéséhez nélkülözhetetlen európai föderáció első, kézzelfogható alapjait teremti meg.”³⁴

Milyen hihetetlen, bölcs előrelátás! Láttuk ugyanis, hogy az ESZAK valóban csak az első alapkő volt az Európa-ház felépítése során, amit követtek a többiek: az EGK és az Euratom (1957), az Európai Közösségek (1965), a három pilléren nyugvó Európai Unió (1992), majd a pilléres megoldást mellőző, jogi személyiséggel és sui generis intézményrendszerrel rendelkező Európai Unió (2007). Ugy ítéljük meg, hogy *Európának és az Európai Uniónak égető szüksége van (lenne) az 1990-es évektől egyre növekvő számú „percember politikusok” helyett, igazi államférfiakra.* Olyan ötletgazdag, keresztény és tette kész személyiségekre, akik megértőek, intelligensek, műveltek, széles látókörűek és kompromisszumképesek. Olyanokra, mint Jean Monnet, Robert Schuman, Konrad Adenauer és mások voltak a maguk idejében, jó’ ötven-hetven évvel ezelőtt. Olyanokra, akik képesek és készek a megváltozott körülményekhez hozzáigazítani az EU intézményrendszerét és működését, megakadályozva ezzel az EU szétesését és megoldva az utóbbi években felmerült, aktuális problémákat: az uniós intézmények hatásköri túllépései, jogátlamiság, ellenőrizetlen migráció, energiaválság, Covid-19-világjárvány stb..

A Nizzai Szerződés megkötését követően – mint arra a tanulmány első részében utaltunk – került sor 2004-ben az Európai Alkotmány Szerződés aláírására és 2007-

³¹ NAVRACSICS Tibor: *Európai belpolitika*. Korona Kiadó, Budapest, 1998, 170.

³² Lásd erről Derek W. URWIN: *A közös Európa. Az európai integráció 1945-től napjainkig*. Corvina Kiadó, Budapest, 1998.

³³ Jean Monnet és Robert Schuman életéről és munkásságáról lásd például KECSKÉS László: *EU-JOG és jogharmonizáció*. HVG-Orac Kiadó, Budapest, 2003, 29–42.

³⁴ SCHUMAN Robert: *Európáért. Mádl Ferenc előszavával*. Pro Pannonia Alapítvány, 2004.

ben a jelenleg is hatályos Lisszaboni Szerződés megkötésére. Ezek elemzése azonban már egy később írandó, más címet viselő tanulmány tárgya lehet.

Felhasznált irodalom

- [1] CZUCZAI Jenő – FICZERE Lajos (szerk.): *Európa A-tól Z-ig*. Európai Bizottság, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 1998.
- [2] DIENES-OEHM Egon: A Maastrichti Európai Unió Szerződés I. II. *Jogtudományi Közlöny* 1992/11–12., 487–501.
- [3] HORVÁTH Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*. HVG-Orac Kft., Budapest, 2007.
- [4] KECSKÉS László: *EU-JOG és jogharmonizáció*. HVG-Orac, Budapest, 2003.
- [5] KENDE Tamás (szerk.): *Európai közjog és politika*. Osiris Kiadó, Budapest, 1995.
- [6] KENDE Tamás – SZÜCS Tamás – JENEY Petra (szerk.): *Európai közjog és politika*. Wolters Kluwer, Budapest, 2018.
- [7] NAVRACSICS Tibor: *Európai belpolitika*. Korona Kiadó, Budapest, 1998.
- [8] Robert SCHUMAN: *Európáért. Mádl Ferenc előszavával*. Pro Pannonia Alapítvány Budapest–Pécs, 2004.
- [9] SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: *Az Európai Unió közjogi alapjai*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2003.
- [10] TORMA András: *Európai közigazgatás, régiók, önkormányzatok*. Virtuóz Kiadó, Budapest, 2001.
- [11] Derek W. URWIN: *A közös Európa. Az európai integráció 1945-től napjainkig*. Corvina Kiadó, Budapest, 1998.