

	Dr. habil Fejes Zsuzsanna egyetemi docens Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézet <i>zsfejes@irsi.u-szeged.hu</i>	ÁLLAMELMÉLET 9. lecke <i>Az Európai Unió államtana</i>	Olvasóidő 35 perc 
---	--	--	--

Kulcsszavak:

Európai Unió, európai integráció, államkapcsolatok, föderáció, konföderáció, szövetségi állam, államszövetség, sui generis jog- és intézményrendszer, „kompetenz-kompetenz”, schengeni övezet, euroövezet, területi hatály, uniós polgárság, személyi hatály, uniós jogalkotás, közvetlen főhatalom, demokrácia deficit

1.Az államkapcsolatok klasszikus tana

A 30 éves háborút lezáró vesztfáliai békeszerződések (1648) konkrét területi, vallási és politikai rendelkezései messzemenő hatást gyakoroltak a nemzetközi kapcsolatokra, így ezt az eseményt tekintjük a **modern nemzetközi kapcsolatok**, a **modern diplomácia** és **számos, a mai napig alkalmazott nemzetközi jogelv** kezdetének:

- Innen eredeztetjük **az államok szuverenitásának elvét és az államok egyenlőségét**, amelyek a 21. században is meghatározó nemzetközi jogi alapelvek.
- A vesztfáliai béke eredményeként az államok olyan csoportja jött létre, amelyek az 1800-as évekig uralták a világot → ez egy megegyezésszerű béke cél a tartós béke megteremtése (követve ezzel a korszak több gondolkodójának is javaslatait, pl. Grotiust, Erasmust, Machiavellit és Bodint)

Ugyanakkor az államok nem kapcsolatok nélkül állnak egymással, hanem a legkülönbözőbb formákban, politikailag, jogilag, sőt szervezetileg is összefonódnak egymással (gazdasági, védelmi szövetségek).

2. Az államkapcsolatok hagyományos tipológiája

- a német államjogtan dolgozta ki a 19. században,
- **Siegfried Brie és Georg Jellinek munkáinak hatására**
- **„két vagy több állam jogi alapon nyugvó tartós kapcsolata”**
(Georg Jellinek)

Klasszikus államkapcsolatok:

- protektorátus
- függő állam
- reál/perszonálunió
- konföderáció
- föderáció

5 hagyományos államkapcsolat:

- **protektorátus:** védnökség, gyarmatosítással összefüggő jogi jelenség
- **függő állam (Staatensaat):** főállamnak katonai engedelmességgel vagy gazdasági szolgáltatással, *sarccal tartoznak, Oszmán Birodalom*
- **reálunió, perszonálunió:** az államkapcsolat résztvevő államait a közös ügyek vagy az uralkodó személye köti össze (pl. Norvégia-Svédország perszonáluniója 1814/15-1918; Ausztria Magyarország 1867-1918)
- **konföderáció**
- **föderáció**

Konföderáció

Független államok nemzetközi jogi (nemzetközi szerződésen vagy megállapodáson) alapuló államkapcsolata

- Célja a szövetségi terület védelme, az államok belső békéje
- Szövetségi célokat megvalósító tartós szervezettel.
- A szövetséget alkotó **tagállamok megőrzik szuverenitásukat**
- A **szövetség nem rendelkezik önálló államhatalommal**
 - A szövetségben résztvevő államok külső és belső ügyekben önállóan döntenek, s az államszövetség döntései csak annyiban kötelezik és korlátozzák őket, amennyiben azokat együttesen hozták meg őket
 - (egyhangú döntéshozatal – ez a döntéshozatali rendszer nehézkessé teheti egy államszövetség működését, és ezért egyike lehet azoknak az okoknak, amelyek miatt a konföderációk, a hatékonyság érdekében, szorosabb szövetséggé alakultak át)
- A szövetség főhatalmi aktusainak végrehajtásához **tagállamok általi transzformáció** szükséges, amit a saját államterületükön belül saját szerveikkel hajtanak végre.
- A szövetség **származtatott jogalanyiséggel** rendelkezik (a bennük részt vevő államok akaratából származik) – habár maga a konföderáció önállóan léphet fel a nemzetközi kapcsolatokban, **cselekedeteit mindig a tagállamok egybehangzó akarata** határozza meg.
- Mindig **szerződésen alapul**

- a szerződéses eljárásból következik, hogy egy államszövetségben való **résztétel sosem kötelező**, mindig az önkéntesség elvén nyugszik
- a szerződés másik fontos következménye az, hogy az **államszövetségből szabadon ki lehet lépni**, a tagállam e joga nem korlátozható.

Föderáció

Államjogi (hatalmi viszonyon, az államkapcsolat fensőbbségén alapuló) államkapcsolat az államok olyan kapcsolata, amelyben a részes tagállamok legfontosabb állami hatásköreiket a szövetségre ruházzák át

- A szövetség **önálló főhatalommal, saját alkotmánnyal** rendelkezik
- A szövetségi hatalom gyakorlása és a **szövetség döntései nem függenek a tagállamok akaratától**
- A szövetségi állam az **államiság minden kritériumának megfelel** – rendelkezik területtel, népességgel és közvetlen, elismert főhatalommal
- A szövetség **nemzetközi jogalanyisága eredeti**, nem származtatott, nem a tagállamok akaratából ered.
- A szövetségi állam államjogi berendezkedésében **két jól elkülöníthető kormányzati szint** alakul ki:
 - a **szövetségi kormányzat** szintje, ahol a szuverenitásból következő legfontosabb hatáskörök koncentrálnak,
 - a **tagállami kormányzat** szintje, melyet a tagállamoknál megmaradt hatáskörök összessége alkot.

E két kormányzati szint egymás melletti működését az a **föderális alapelv** teszi lehetővé, amely szerint egyik szint sem befolyásolhatja a másikat

- **Az alkotmány** határozza meg a szövetségi állam sajátos belső államjogi viszonyait, s jelöli ki **a két eltérő kormányzati szint közötti hatáskörmegosztást**
- Minden esetben rendelkezik a **közös vagy szövetségi állampolgárságról**, amelynek alapján a szövetségi állam állampolgára a szövetségi kormányzat közvetlen alanyává válik.

Hasznos olvasmány: Fekete Balázs: Államkapcsolatok. (State relations) Államelmélet 2. (State theory 2.) (2008). Elérhető: https://works.bepress.com/balazs_fekete/7/

3.Az államkapcsolatok új tana

- Az államkapcsolatok új tana:
1. Eredeti/származtatott hatáskör-
„Kompetenz-kompetenz”
 2. területi/személyi hatály
 3. Akaratképzés
 4. Közvetlen főhatalom

- **Roman Herzog – a klasszikus tan kritikája**
- **(Die Statenverbindungen, Athenäum, Frankfurt an Main, 1971.)**
 - o Roman Herzog német politológus és politikus, a Német Szövetségi Köztársaság szövetségi elnöke volt 1994-től 1999-ig. Előtte a német Szövetségi Alkotmánybíróság tagja, majd elnöke.
- az államkapcsolatok pozitivistá tana, amely kritériumai egyoldalúan jogi-formális
- a megkülönböztetések kiindulópontja az államhatalom formális fogalma
- Bismarcki birodalom sajátos problémaira koncentrál, amely a német alkotmánytörténet számára évtizedeken át alapvető jelentőséggel bírt
- átsiklik bizonyos politikai szempontokon

DE: új integrációs tényezők megjelenése, ENSZ, ET, EU, ahol már nem lehet a hagyományos két kategóriába besorítani!

Megoldás:

- Az államkapcsolatokat több fontos szempontból kell vizsgálni
- Az eredmények szintéziséből lehet következtetéseket levonni

Herzog szerint 4 vizsgálati szempont:

1. Eredeti/származtatott hatáskör „Kompetenz-kompetenz” – hatáskör megállapítására vonatkozó hatáskör
2. Területi és személyi hatály
 - o egységes, osztatlan terület; nép- démosz, etnosz
3. Akaratképzés
 - o állandó intézményrendszer, székhely, választott tisztviselők, egyhangúsági vagy többségi elv
4. Közvetlen főhatalom: állam és polgár közötti közvetlen főhatalom

Hasznos olvasmány: Herzog, R.: Államkapcsolatok [1871]. In: Takács P. (szerk.): Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből, Szent István Társulat, Budapest, 2003.

5. Az Európai Unió államtani sajátosságai

Az európai integrációs törekvések 1951-ben kezdődött hosszú története nyomán alakult ki a közös piacból a szélesebb és mélyebb összefogás: az **EU ma nemzetállamok unikális integrációja, amelyben szupranacionális összetevők is jelen vannak.**

Mai formáját az 1992-es (1993 január elsejével hatályba lépő) Maastrichti Szerződés formálta, az 1957-es Római Szerződés EGK megalapításakor kitűzött cél, a négy szabadság akadályok nélküli áramlásának kialakítása megvalósul, szabadkereskedelmi övezet épül, ezután az egyre bővülő integráció céljaként a politikai integráció erősítése, és a monetáris unió került előtérbe.

Az unió típusajátossága az, hogy a nemzetállamok kormányzati együttműködésén túlmenően, tartalmaz szupranacionális, nemzetállamok feletti elemeket. Az EU nem unitárius államok egyszerű, nemzetközi joggal megvalósított szövetsége és nem is föderatív állam, hanem egy harmadik, egyedi konstrukció, amely megpróbál a globalizáció új kihívásaira válaszolni.

Ennek a sajátlagos helyzetnek nemcsak az unió intézményrendszere a kifejezője, hanem jogrendszere is (*sui generis jog-és intézményrendszer*). A nemzeti jogrendszerek külső kapcsolatát immáron nemcsak az internacionális jellegű, pacta sunt servanda-n és kogens alapelvein nyugvó nemzetközi jog jelenti bilaterális és multilaterális szerződéseivel, hanem az uniós jog saját erejével bír, minek következtében joganyagából minden tagállamra kötelező jogforrások hármlanak: az alapító szerződések (az. ún. elsődleges jog), a rendeletek (saját jogalkotási mechanizmus eredményeiként) és az EU Bíróságának döntései. Ezek elsőbbséget élveznek a belső joggal szemben, bár a nemzetállami mechanizmusok hajtják végre.

Az integrációban való részvétel önkéntes, de ez nem csak annak előnyeivel jár, hanem kötelezettségvállalás is az uniós értékek, jogállamiság és az alapjogi charta mellett.

Az Európai Unió mint államkapcsolat

- új típusú államkapcsolat
- dilemma: föderatív – konföderatív szerkezet

A herzogi szempontok szerint:

5.1.Kompetenz-kompetenz: Rendelkezik-e az EU eredeti, a tagállamok akaratától független hatáskörrel?

Az államiság kérdéskörének európai szinten történő vizsgálatához először azt kell leszögezni, hogy az európai integráció alapításától kezdve nem rendelkezett valamennyi közügy szabályozására vonatkozó átfogó, általános jogalkotási hatáskörrel.

Az alapító tagállamok nem általános felhatalmazás keretében biztosítottak hatásköröket az akkori Közösség részére, hanem a *korlátozott felhatalmazás elvének* megfelelően funkcionálisan, egyes célkitűzésekhez kötöten.



A Szerződések – a jogra épülő, demokratikus együttműködés alapkövei



1952	Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK)
1958	Római Szerződések: • Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés (EGK) • Az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés (EURATOM) 1967 Fűzési Szerződés – Brüsszeli Szerződés (EK)
1987	Egységes Európai Okmány
1993	Szerződés az Európai Unióról (EU) – Maastricht
1999	Amszterdami Szerződés
2003	Nizzai Szerződés
2005	Európai Alkotmányos Szerződés Tervezetét elutasították
2009	Lisszaboni Szerződés (Reformszerződés)

Forrás: Az Európai Unió hivatalos oldala, europa.eu

A Lisszaboni Szerződés sem változtatott a **korlátozott felhatalmazás** elvén, rögzíti, hogy az Unió hatásköreinek megállapítására továbbra is a **hatáskör-átruházás elve irányadó, a szubszidiaritás és arányosság elvének figyelembevételével.**

3a. cikk

(1) A 3b. cikkel összhangban minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak az Unióra, a tagállamoknál marad.

(1) Az Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének (...)

3b. cikk (a korábbi szerződések 5. cikkét váltja fel)

(1) Az Unió hatásköreinek elhatárolására a hatáskör-átruházás elve az irányadó. Az uniós hatáskörök gyakorlására a szubszidiaritás és az arányosság elve az irányadó.

(2) A hatáskör-átruházás elvének megfelelően az Unió kizárólag a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül jár el a Szerződésekben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében.

Egy állam hatalmát akkor lehet teljes mértékben szuverénnek nevezni, ha

- az állam erősebb, meghatározó, döntő és nem levezethető, eredeti hatalommal bír a területe és népessége fölött, és ha
- az államhatalomnak ez az ereje a legitim fizikai erőszak monopóliumában, a „kompetenz-kompetenz”-ben, és a jogalkotás elsőbbségében fejeződik ki.

Ebből kiemelendő a kompetenz-kompetenz dimenziója, vagyis a hatáskörök megállapítására vonatkozó hatáskör, melynek alapján a szuverenitás a tagállamoknál marad, mivel az EU tagállami felhatalmazástól függően rendelkezik lezármaztatott hatáskörrel.

Az Európai Unió

- nem illeszkedik egyetlen eddig ismert kormányzati kategóriába sem, olyan európai regionális gazdasági és politikai együttműködés, amely *hagyományos nemzetközi szerződések alapján épül fel, azonban a nemzetközi szervezetektől eltérően funkcionál*, és jellegében is különbözik azoktól
- a *korlátozott felhatalmazás* elvére épülve az Európai Unió hatásköreinek megállapítására a *hatáskör-átruházás elve* irányadó (nem eredeti, hanem származtatott hatáskör), a szubszidiaritás és arányosság elvének figyelembevételével.

Hasznos link: https://europa.eu/european-union/about-eu/history_hu

5.2. Területi és személyi hatály**Területi hatály – Rendelkezik-e az EU egységes, osztatlan területtel?**

Az Európai Unió külső határa nem esik egybe az eurozóna határával, sem a schengeni zóna határával!

Euroövezet

- Az euró (€) a 27 uniós tagállamból 19 ország összesen 340 millió polgára használja az eurót fizetőeszközként
- Ahhoz, hogy az euróövezet tagjává váljanak, az EU-tagországoknak teljesíteniük kell az ún. konvergenciakritériumokat.

Schengeni övezet

- A schengeni térség és együttműködés alapját az 1985. június 14-én aláírt Schengeni Megállapodás jelenti, amelyet eredetileg Franciaország, Németország, Belgium, Luxemburg és Hollandia kötött meg azzal a céllal, hogy a belső határokon eltöröljék a határellenőrzést, és ezzel megvalósuljon a személyek szabad mozgása.
- A térség 1985 óta fokozatosan bővül, ugyanakkor az Európai Unió tagállamai közül nem mindegyik részese ennek a térségnek, miközben olyan államok is a schengeni övezet tagjai, amelyek nem EU-tagállamok (Izland, Liechtenstein, Norvégia és Svájc).

Hasznos link: https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_hu

Személyi hatály – van-e az EU-nak államnépe, állampolgársága?

EUMSZ 20. cikk (az EKSz. korábbi 17. cikke)

(1) Létrejön az uniós polgárság. Uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára. Az uniós polgárság kiegészíti és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot.

Az uniós polgárok jogait az Európai Unió működéséről szóló szerződés 18. cikke és az Európai Unió Alapjogi Chartájának V. fejezete rögzíti.

Kérdés: az EU népe

- démosz vagy etnosz?
- uniós polgárság vs. állampolgárság

Hasznos link: https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-citizenship_hu

5.3. Akaratképzés

Föderatív elemek:

- Állandó székhely
- Intézményrendszer
- Döntéshozatal rendje (rendes jogalkotási eljárás)
- Rendeleti jogalkotás (kötelező, elsődleges, közvetlen hatályú és közvetlenül alkalmazandó)



Hasznos link: https://europa.eu/european-union/law_hu

5.4. Közvetlen főhatalom

- Demokrácia-deficit
- Az EU intézményeinek döntéshozatali rendszerében (jogalkotás-végrehajtás érdekkifejezés) a nemzetállami szinten megszokott demokratikus elemek és struktúrák több szempontból jelentős mértékben hiányoznak:
 - Az EU jogalkotása szupranacionális szinten történik, a végrehajtás a tagállami szinten
 - Az EU joga a tagállamokat kötelezi, azt tagállam hajtja végre nemzeti szinten
 - Távolság az EU és polgárai között

De!

- Európai Parlament tagjainak közvetlen választása
- Alapjogi Chartában foglalt jogok
- Polgári kezdeményezés

6. Állam, globalizáció és európaizáció – az irányítási struktúra megváltozása

Az európaizáció azt az átalakulási folyamatot jelöli, amelyet az Európa jövőjéről szóló viták hívtak életre az ezredfordulón.

- Közepontjában az a kérdés áll, **hogyan kormányozható a kibővített Európa, valamint hogyan tudnak a kormányzás alapvető intézményei újjászerveződni.**
- Az európaizációt legtöbbször olyan folyamatként értelmezik, amelynek során a „tagállamok gazdasági, társadalmi, jogi, politikai és közjogi rendszere közeledik egymáshoz, elsősorban az uniós szabályozás, orientáció hatására.”

Az Európai Unió olyan szakpolitikai tér, amelyben megvalósul a szupranacionális, kormányközi és szubnacionális szintek szimbiózisa.

Ez a folyamat a gazdasági és társadalmi kohéziót segíti elő, miközben a szubnacionális szintek térnyerése szervesen összekapcsolódik a demokratikus részvételi formákkal és a hatékony kormányzás eszméjével.

Az angolszász szakirodalomban 3 kifejezés használatos a politika fogalmára:

- *polity* (a kormányzati tevékenységre, a hatalmi rendszer és a politikai szervezetek működésére utal);
- *politics* (a tényleges politikai tevékenységre, a „politizálás”-ra, a pártok és érdekszervezetek tevékenységére utal); és a
- *policy* (az egyes szakpolitikák, a közpolitikai folyamatok, programok, célok és elvek összefoglaló neve).

Az Európai Unió irányítási struktúrájában jól megfigyelhető a **politika (politics)** és a **közpolitika (policy)** kettőssége.

- Az államok hagyományosan rendelkeznek **központi kormányzattal (government)**, így működésük és felépítésük a **politika** hagyományos fogalmával (**politics**) írható le.
- Az Európai Unió intézményrendszerében azonban nincs egy **állandó és stabil, hagyományos értelemben vett központi kormányzat**. Habár rendelkezik állandó intézményrendszerrel, az EU mégis inkább egy decentralizált, sokszínű és sokszereplős, a gazdasági és a társadalmi élet szereplőit is magában foglaló **intézményi struktúra, amelynek működési elve a kormányzás (governance)**. Ennek alapján az EU közös politikák megvalósítására, közös elvek és célok elérésére törekszik, ami inkább a **közpolitika fogalmához áll közel (policy)**.

A demokrácia deficit abban is megragadható, hogy EU **közös értékek és demokratikus** intézmények alapján jön létre és működik, de elsősorban és **alapvetően közpolitikai rendszerként funkcionál**.

Összegzés

- Európai Uniót, *sui generis* szervezet lévén, *nem feltétlenül lehet és kell az államokra alkalmazott mértékek alapján megítélni*
- a szuverenitás fogalma európai szinten *nem azonos az államhatalommal, de annak legfontosabb tulajdonsága*
- Az EU hiányzó államiságára tekintettel az államokra vonatkozó demokratikus elvek *európai szinten csak bizonyos eltérésekkel alkalmazhatók*.
- Az EU intézményeinek *döntéshozatali rendszerében (jogalkotás-végrehajtás-érdekkifejezés) a nemzetállami szinten megszokott demokratikus elemek és struktúrák több szempontból jelentős mértékben hiányoznak*.

Ajánlott irodalom:

- Fejes, Zs. – Szalai, A. (szerk.): Államközi kapcsolatok. Szeged, Magyarország, Iurisperitus Kiadó, 10. fejezet. Elérhető: <http://www.juris.u-szeged.hu/download.php?docID=91320>
- Fekete Balázs: Államkapcsolatok. (State relations) Államelmélet 2. (State theory 2.) (2008). Elérhető: https://works.bepress.com/balazs_fekete/7/
- Herzog, R.: Államkapcsolatok [1871]. In: Takács P. (szerk.): Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből, Szent István Társulat, Budapest, 2003.
- Szilágyi P.: Szuverenitás, globalizáció, európaizálódás. Jog-Állam-Politika 2009/1.
- Az Európai Unió honlapja: europa.eu
- Tóth J. Zoltán: Állam- és jogelmélet. Patrocinium, Budapest, 2019.



Ellenőrző kérdések:

1. Ismertesse az államkapcsolatok klasszikus tanát!
2. Mutassa be a föderáció jellemzőit!
3. Mutassa be a konföderáció jellemzőit!
4. Mit jelent és kinek a nevéhez köthető az államkapcsolatok új tana?
5. Mit jelent a „kompetenz-kompetenz” és hogyan értelmezhető az Európai Unió vonatkozásában?
6. Hogyan értelmezhető a területi hatály az Európai Unió vonatkozásában?
7. Hogyan értelmezhető a személyi hatály az Európai Unió vonatkozásában?
8. Hogyan értelmezhető a közvetlen főhatalom az Európai Unió vonatkozásában?
9. Hogyan jellemezhető az Európai Unió kormányzati rendszere?
10. Beszélhetünk-e az Európai unió államiságáról? Indokolja!



Jelen tananyag a Szegedi Tudományegyetemen készült az Európai Unió támogatásával.
Projekt azonosító: EFOP-3.4.3-16-2016-00014

SZÉCHENYI

MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE