

Az Európai Unió politikai rendszere

Az európai politikai rendszer sajátosságai:

I. Az Európai Unió jogalanyisága: A jogalanyiség (jogi személyiség) lényege, hogy egy entitás jogok alanya és kötelezettségek hordozója lehet, jogviszonyokban megjelenhet. Az Európai Unió hatáskörei gyakorlásához elengedhetetlen a jogalanyiség. Ez a jogalanyiség származékos, mert az EU-t jogalanyisággal a tagállamok ruházzák fel a Szerződéseken keresztül, és funkcionális, mert az EU-t a jogalanyiség hatásköreinek gyakorlása céljából és az ahhoz szükséges mértékben illeti meg. A három közösséget létrehozó Párizsi és Római Szerződések mindhárom közösséget – Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK), Európai Gazdasági Közösség (EGK), Európai Atomenergia Közösség (Euratom) – jogalanyisággal ruházták fel. Az Európai Uniót létrehozó Maastrichti Szerződés azonban az EU jogalanyiságáról hallgatott, ezért jogi szempontból nem volt egyértelmű, hogy az EU fellépései az uniónak vagy a tagállamok összességének tudhatók-e be, illetve köthet-e az EU saját nevében nemzetközi megállapodásokat. Az Amszterdami Szerződést megelőző tárgyalások során felmerült, hogy az EU jogalanyiságát kifejezetten rögzítsék a szövegben, azonban a tagállamok ettől az utolsó pillanatban visszaléptek. **A Lisszaboni Szerződés átfogóan rendezte a Közösségek és az Unió jogalanyiságát. Az EUSZ 1. cikke értelmében az Európai Unió az Európai Közösség helyébe lép, és annak jogutódja, míg az EUSZ 47. cikke egyértelműen rögzíti, hogy az Unió jogi személy.** A Szerződések egyes rendelkezései külön is megerősítik a jogalanyiség egyes elemeit: az EUSZ 37. cikke például kifejezetten felhatalmazza az EU-t arra, hogy a közös kül- és biztonságpolitika területén más államokkal vagy nemzetközi szervezetekkel nemzetközi szerződéseket kössön. **A Lisszaboni Szerződés nem számolta fel az Euratom önállóságát: az Euratom-szerződés 184. cikke értelmében az továbbra is jogi személy. A jogi személyiség az Európai Uniót, illetve az Euratom-közösséget illeti meg, nem pedig azok intézményeit, amelyek az EU-t, illetve az Euratom-közösséget jogviszonyaiban képviselik. Ez alól kivétel az Európai Központi Bank és az Európai Beruházási Bank, amelyek intézményként önálló jogi személyiséggel rendelkeznek.**¹

A jogi személyiséghez kapcsolódó jogosítványokat belső (tagállamokkal fennálló viszonyokban érvényesülő) és külső (más államokkal és nemzetközi szervezetekkel fennálló viszonyokban érvényesülő) jogosítványokra oszthatjuk, ami alapján **belső és külső jogalanyiságról beszélhetünk.**

Az EU belső jogalanyiságát az EUMSZ 335. cikke részletezi, amely értelmében az Unió valamennyi tagállamban az adott tagállam jogában a jogi személyeknek biztosított legteljesebb jogképességgel rendelkezik; így különösen ingó és ingatlan vagyont szerezhet és idegeníthet el, továbbá bíróság előtt eljárhat.

A külső jogalanyisághoz kapcsolódóan az EU

- nemzetközi megállapodásokat köthet más államokkal és nemzetközi szervezetekkel, amelyek az EU intézményeire és tagállamaira nézve is kötelezőek (EUMSZ 216. cikk);**

¹ Bóka János – Gombos Katalin – Szegedi László: Az Európai Unió intézményrendszere Dialóg Campus Budapest, 2009. 14-15.o.

Az Európai Unió politikai és intézményrendszere 2. lecke (45-50 perc)

- megfelelő kapcsolatokat épít ki nemzetközi szervezetekkel (EUMSZ 220. cikk), ami magában foglalja a tagság (például WTO, FAO, EBRD) vagy egyéb részvétel lehetőségét is (például az EU-megfigyelő az ENSZ számos szakosított szervezetében, úgymint IAEA, ILO, WHO, WIPO);
- nemzetközi küldöttségeket (képviselőket) létesíthet (EUMSZ 221. cikk) és fogadhat (az Európai Unió kiváltságairól és mentességeiről szóló 7. jegyzőkönyv VI. fejezete alapján)

II. Az Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás: Ahogy fentebb is hangsúlyoztuk, az Európai Unió annak az európai integrációs folyamatnak az eredménye, amelynek lényege, hogy az államok egy csoportja a nemzeti szuverenitásból fakadó feladat-és hatáskörök egy részét az EU-ra és annak intézményeire ruházták (**vertikális hatáskörmegosztás**).

Az EU tehát nem egy hagyományos értelemben vett nemzetközi szervezet, amelyben a részt vevő államok csupán együttműködnek bizonyos közös előnyök érdekében, hanem jóval több annál: egy közösség, amelynek tagállamai lemondtak az EU javára egyes jogaikról és az azokhoz kapcsolódó feladatokról, azokat átruházták az Unióra, illetve annak intézményeire. A tagállamok és az EU közötti feladat-és hatáskörök átruházását az alapszerződések tartalmazzák, a szabályozás azonban a Lisszaboni Szerződés hatályba lépéséig nem volt kellően egyértelmű, sok feszültségre és vitára adva okot a tagállamok és az EU, valamint annak intézményei között.

Az EU 2000-es évek elején elindult szerződéses reformjának egyik fő célkitűzése volt, hogy egyértelműbbé tegye az Unió hatásköreit, csökkentsék a nemzeti és az uniós kompetenciák közötti összeütközést, valamint, hogy felszámolják a hárompilléres felosztottságból származó problémákat. Az Alkotmányszerződés tervezetét előkészítő Konvent munkája során világossá vált, hogy az unió hatáskörei gyakorlatilag három kategória alá sorolhatók: vannak olyan területek, ahol az unió kizárólagos hatáskörökkel rendelkezik, vannak olyan területek, ahol a hatáskörök megosztottak az Unió és a tagállamok között, és vannak olyan területek, amelyek alapvetően nemzeti hatáskörben vannak, de az Unió végez olyan tevékenységeket, amelyek célja a tagállamok intézkedéseinek támogatása, kiegészítése, összehangolása. A Konventben folytatott vita során az is kiderült ugyanakkor, hogy vannak olyan területek is, amelyeket a tagállamok nem kívánnak besorolni egyik kategóriába sem. Az egyik ilyen terület a közös kül- és biztonságpolitika, amellyel kapcsolatban a tagállamok abban állapodtak meg, hogy egy külön kategóriát képviseljen a hatáskörök között.²

A hatáskörök típusainak meghatározását, a hatáskörök elhatárolását a Lisszaboni Szerződés (LSZ) az EU működéséről szóló szerződésbe (EUMSZ) illesztette, és a következő öt kategóriát határozza meg:

Kizárólagos hatáskörök: azokon a területeken, ahol az EU működéséről szóló szerződés kizárólagos hatáskört ruház az unióra, kizárólag az Unió fogadhat el kötelező erejű jogi aktust, a tagállamok pedig csak annyiban, amennyiben őket az Unió erre felhatalmazza, vagy ha annak célja az unió által elfogadott jogi aktusok végrehajtása [EUMSZ 2. cikk (1) bek.].

² Horváth Zoltán - Ódor Bálint: Az Európai Unió szerződéses reformja. Az Unió Lisszabon után hvgorac 2008. 126.o.

Az Európai Unió politikai és intézményrendszere 2. lecke (45-50 perc)

Megosztott hatáskörök: mind az Unió, mind a tagállamok fogadhatnak el kötelező erejű jogi aktusokat. A tagállamok ugyanakkor e hatáskörökkel csak olyan mértékben élhetnek, amilyen mértékben az unió a hatáskörét nem gyakorolja, vagy úgy határoz, hogy lemond hatáskörének gyakorlásáról [EUMSZ 2. cikk (2) bek.]. Ahol tehát az Unió már szabályoz, azaz ahol a tagállamok egyszer úgy döntöttek, hogy uniós fellépésre van szükség, ott a tagállamok elvesztik hatáskörüket, és csak akkor kapják vissza, ha az Unió expliciten lemondana hatáskör-gyakorlási jogáról. Ez egyben azt is jelenti, hogy a megosztott hatáskörű területeken az uniós jogalkotási folyamat eredményeként gyakorlatilag folyamatosan bővülnek az unió által gyakorolt konkrét hatáskörök. E problematikából fakad, hogy az LSZ elfogadásakor a tagállamok ezt a lehetőséget próbálták a lehető leginkább keretek között tartani és megakadályozni, hogy az Unió folyamatosan magához ragadjon újabb hatásköröket. Ezt kívánják biztosítani hatáskörgyakorlással kapcsolatban meghatározott alapelvek (szubszidiaritás, arányosság).

Gazdaság-és foglalkoztatáspolitikák összehangolása: az EUMSZ 2. cikk (3) bekezdés értelmében a tagállamok gazdaság-és foglalkoztatáspolitikájukat az LSZ alapján az EUMSZ-ben meghatározottak szerinti szabályok keretében hangolják össze, amelyek megállapítására az Unió hatáskörrel rendelkezik. E hatáskör birtokában a Tanács a tagállami gazdaság- és foglalkoztatáspolitikák összehangolására iránymutatásokat fogad el, míg a tagállamok szociálpolitikájának összehangolása céljából kezdeményezéseket tehet. **Fontos megjegyezni, hogy a monetáris unió működtetése érdekében azokra a tagállamokra, amelyeknek a pénzneme az euró, külön rendelkezések vonatkoznak a tagállami gazdaságpolitikák összehangolása viszonylatában.**

Közös kül- és biztonságpolitika: az erre vonatkozó rendelkezések a többi hatáskörtől és politikaterülettől eltérően nem az EUMSZ-ben, hanem az EUSz-ben található. Az EUMSZ 2. cikk (4) bekezdés csak lakonikusan leszögezi: **Az Unió az Európai Unióról szóló szerződésnek megfelelően hatáskörrel rendelkezik a közös kül- és biztonságpolitika meghatározására és végrehajtására, ideértve egy közös védelempolitika kialakítását.**

Támogató, összehangoló és kiegészítő intézkedések: az Unió úgy rendelkezik **hatáskörrel** a tagállamok intézkedéseit támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések végrehajtására, anélkül, hogy elvonná a tagállamok érintett területeken érvényesülő hatáskörét.

Az Európai Unió politikai és intézményrendszere 2. lecke (45-50 perc)

Kizárólagos hatáskörök	Megosztott hatáskörök	Gazdaság-és foglalkoztatáspolitikák összehangolása	Közös kül- és biztonságpolitika	Támogató, összehangoló és kiegészítő intézkedések
<ul style="list-style-type: none"> - vámunió; - a belső piac működéséhez szükséges versenyszabályok megállapítása; - a monetáris politika azon tagállamok tekintetében, amelyek pénzneme az euró; - a tengerek biológiai erőforrásainak megőrzése a közös halászati politika keretében; - közös kereskedelempolitika - olyan nemzetközi megállapodások megkötése, amelyeket valamely uniós jogalkotási aktus ír elő, vagy az Unió hatásköreinek belső gyakorlásához szükségesek. 	<ul style="list-style-type: none"> - belső piac; - a szociálpolitikának az EUMS-ben meghatározott vonatkozásai; - gazdasági, társadalmi és területi kohézió; - mezőgazdaság és halászat, kivéve a tengerek biológiai erőforrásainak megőrzése; - környezetvédelem; - fogyasztóvédelem; - közlekedés; - transzeurópai hálózatok; - energiaügy; - a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség; - közegészségügy terén jelentkező közös biztonsági kockázatoknak az EUMS-ben meghatározott vonatkozásai; - a kutatás, a technológiafejlesztés és úrkutatás területe; - a fejlesztési együttműködés és a humanitárius segítségnyújtás területe. 	<ul style="list-style-type: none"> - az Unió iránymutatásokat fogadhat el a tagállami gazdaságpolitikák összehangolására (kivévelt képeznek az euró övezet tagállamai); - az Unió iránymutatásokat fogadhat el a tagállami foglalkoztatáspolitikák összehangolására; - az Unió kezdeményezéseket tehet a tagállami szociálpolitikájának összehangolására. 	<p>Az Unió az Európai Unióról szóló szerződésnek megfelelően hatáskörrel rendelkezik a közös kül- és biztonságpolitika meghatározására és végrehajtására, ideértve egy közös védelempolitika kialakítását.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - az emberi egészség védelme és javítása; - ipar; - kultúra; - idegenforgalom; oktatás, szakképzés; - ifjúság, sport; polgári védelem; - igazgatási együttműködés.

1. számú táblázat Az Európai Unió hatáskörei és az alájuk tartozó szakpolitikák
Forrás: saját szerkesztésű táblázat az EUMS vonatkozó rendelkezései alapján

Az Európai Unió politikai és intézményrendszere 2. lecke (45-50 perc)

III. Uniós kormányzás; az Unióban érvényesülő kormányzási módszerek: a kormányzás fogalmát általában az államhoz kötjük, és a közhatalom gyakorlásának szerteágazó formáit értjük alatta, amelynek során társadalmi, gazdasági célok elérése érdekében szabályok és szakpolitikák születnek és valósulnak meg. A kormányzás folyamatában a közhatalom letéteményesein túl más társadalmi és gazdasági szereplők is részt vesznek.³

Az Európai Unióban kormány nélküli, sajátos kormányzásról van szó (*governance without government*). Az európai kormányzás kifejezés az Európai Bizottság meghatározása szerint a hatáskörök gyakorlásához kapcsolódó szabályokat, eljárásokat és gyakorlatokat jelöli, vagyis mindazon folyamatokat, amelyek egy-egy megjelölt szakpolitikai célkitűzés megvalósításához kapcsolódnak.⁴

Az európai kormányzás egy többszintű struktúrában valósul meg, ahol az Unió intézményein túl a tagállamok, de a regionális és helyi szereplők, az érdekvédelmi és lobbicsoportok, valamint egyének is szerephez juthatnak. E szereplők a szakpolitikai ciklusok egyes állomásait – a napirendképzéstől a közpolitika-formálás, a döntéshozatal, a megvalósítás és a visszacsatolás egyes stációjáig – kiemelten befolyásolhatják.⁵ Fontos kiemelnünk azonban, hogy az európai kormányzás sokszereplős folyamata ellenére annak középpontjában az uniós intézmények és a tagállamok állnak. Szintén hangsúlyozandó, hogy a többszintű európai kormányzati struktúrában az egyes szintek egymástól függenek és kölcsönös kölcsönhatásban is állnak egymással, ezért kiemelkedően fontos a közöttük zajló együttműködés.

Ahogy a fentiekben kifejtettük, az alapszerződések – jelenleg a Lisszaboni Szerződés – határozzák meg azokat a szakpolitikai területeket, ahol az EU-nak kizárólagos, a tagállamoknak és az Uniónak megosztott, valamint azokat, ahol az Uniónak csak a tagállam hatásköre melletti kiegészítő/támogató hatásköre van. Ebből következik, hogy európai kormányzásról nem lehet általánosságban beszélni, ugyanis a szakpolitikai területtől és az azon a területen érvényesülő döntéshozatali módtól függ az, hogy milyen kormányzás valósul meg. **Az európai kormányzást Tanja Börzel nyomán éppen ezért a különböző kormányzási formák elegyeként értelmezhetjük.**⁶

Ahogy **Varju Márton** rámutat: **a kormányzási módszerek sokfélesége azt jelzi, hogy a határok az európai uniós és a tagállami szinten történő fellépés között**

³ Varju Márton: Bevezetés az Európai Unió közpolitikai rendszerébe Debreceni Egyetemi Kiadó 2010. 73-74.o.

⁴ Commission of the European Communities: European Governance. a White Paper Brussels, 25.7.2001 COM(2001) 428 final

⁵ Simon Zoltán: Az uniós döntéshozatal és jogalkotás elmélete és gyakorlata. In: Simon Zoltán szerk.: *Döntéshozatal és jogalkotás az Európai Unióban. Elmélet és gyakorlat.* Budapest, L'Harmattan Kiadó 2013 26.o.

⁶ Tanja Börzel: European Governance: Negotiation and Competition in the Shadow of Hierarchy. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 48, No. 2. 191–219.

Az Európai Unió politikai és intézményrendszere 2. lecke (45-50 perc)

képlékenyek, hiszen az uniós fellépés kezdődhet valamely puha kormányzási módszer alkalmazásával (pl. koordináció), amelyet később a hatásköri szabályok megváltozása eredményeképpen valamelyik keményebb kormányzati módszer válthat fel (pl. közösségi kormányzás). Az is gyakran előfordul, hogy egyetlen szakpolitika területén több kormányzási módszer is érvényesül egyszerre.⁷

Uniós kormányzási formák, módszerek:

Közösségi: az Európai Bizottság az Európai Kormányzásról szóló 2001-es Fehér Könyvében az európai kormányzás alapjaként jelölte meg a közösségi kormányzási módszert, amelyben az uniós szakpolitikák kezdeményezésének és végrehajtásának vagy sokkal inkább a tagállami végrehajtás ellenőrzésének feladata a Bizottságra hárul, ahogy a szakpolitikák nemzetközi együttműködést igénylő kérdéseinek a rendezése is. Az Európai Bizottságnak kizárólagos kezdeményezési joga van, ami a jogalkotási és szakpolitikai kezdeményezésekre egyaránt vonatkozik. Az Európai Parlament és a Miniszterek Tanácsa többnyire – a két testületnek azonos jogosítványokat és mozgásteret biztosító – rendes jogalkotási eljárás keretében fogadja el az egyes szakpolitikai döntéseket (jogszabályokat). A Miniszterek Tanácsán belül a minősített többségi szavazási mód a jellemző, ami megkönnyíti és gyorsabbá teszi a döntéshozatalt. Az Európai Bíróság feladata ebben a kormányzási módszerben, hogy értelmezze az uniós jogot és biztosítja annak betartását.⁸ Ezt kormányzási mechanizmust tehát az uniós érdekeket képviselő intézmények (úgy mint az Európai Bizottság, az Európai Parlament és az európai Bíróság) széles hatásköre, az uniós intézmények (Bizottság, EP és a Miniszterek Tanácsa) igen szoros kooperációja, továbbá a Tanácsban a minősített többségi döntéshozatal túlsúlya jellemzi.

Kormányközi: ezt a kormányzási módszert a tagállamok kormányai uralják és rendszerint olyan, a tagállami szuverenitás szempontjából érzékeny szakpolitikai területen alkalmazandó (mint pl. jelenleg a közös kül- és biztonságpolitika vagy korábban, a közösségi kormányzás alá való bevonását megelőzően a bel- és igazságügyi együttműködés), ahol kerülni kívánták a szupranacionális jellegű, uniós érdekeket képviselő uniós intézmények szerepvállalását. Ebben a kormányzási módszerben a központi szerep az állam- és kormányfőkből álló Európai Tanácsnak és a tagállami kormánytagokat tömörítő Miniszterek Tanácsának jut. Az Európai Tanács határozza meg az ez alapján a kormányzati módszer lapján működő szakpolitika főbb (politikai) irányvonalait, míg a Miniszterek Tanácsa a jogi döntéshozatal, azaz a jogalkotás lényegében egyedüli letéteményese. Ellentétben a közösségi kormányzási módszerrel, itt a Miniszterek Tanácsa főszabályként az egyhangú szavazási módot alkalmazza a döntéshozatal során, a minősített többség alkalmazása csak kivételes, ami természetesen rányomja a bélyegét a döntéshozatal gyorsaságára és hatékonyságára egyaránt. Az Európai Bizottság, az Európai Parlament és az Európai Bíróság szerepét marginálisra szabják az alapító szerződések ebben a kormányzási formában.

⁷ Varju 2010. 76.o.

⁸ European Governance: a White Paper 8.o.

Az Európai Unió politikai és intézményrendszere 2. lecke (45-50 perc)

Ahogy *Varju Márton* is rámutat, nagy hangsúly helyeződik viszont a nemzeti kormányzati szereplők tevékenységére, illetve az azok közötti koordináció állandósult európai fórumaira (állandó képviselők bizottsága- COREPER).⁹

Ahogy *Helen Wallace* megjegyzi: az uniós keretek közé újonnan bevitt közpolitikai területek esetében a kormányközi módszer alkalmazása ésszerű, a tagállami kormányok befolyását fenntartó óvatos választás, amelynek működése azonban megalapozhatja a tagállamok szorosabb együttműködését a közösségi kormányzási módszerre való áttérés révén. Ennek eklatáns példája a Maastrichti Szerződéssel létrehozott harmadik pillér, a bel- és igazságügyi együttműködés politikaterületeinek a Lisszaboni szerződéssel befejezett fokozatos integrációja a közösségi kormányzási mechanizmusba.¹⁰

Többszintű kormányzás: A többszintű kormányzás szükségessége elsősorban abból a körülményből adódik, hogy az európai kormányzás szempontjából releváns közhatalom gyakorlói több szinten helyezkednek el. Ezt a kormányzási módszert úgy alakították ki, hogy a közpolitikai folyamatban az európai szint közvetlen kapcsolatba kerüljön a tagállamon belüli, regionális, helyi szintekkel. Az Európai Bizottság szerepe, hogy az államon belüli, szubnacionális kormányzati szint szereplőivel (amelyeket a Régiók Bizottsága tömörít) kidolgozza a többszintű kormányzati struktúrában megvalósítandó programokat, javaslatokat. A Miniszterek Tanácsának és az Európai Parlamentnek a szerepe az így kidolgozott javaslatok elfogadása, az EP rendszerint a helyi, regionális szint támogatása mellett foglal állást a döntéshozatal során. A regionális, helyi kormányzati szint feladata továbbá az így elfogadott politikák, programok végrehajtása, megvalósítása vagy az abban való aktív részvétel.¹¹

Közpolitikai koordináció: mint puha kormányzási módszer a nemzeti szinten megvalósított szakpolitikák összehangolásának lehetőségét teremti meg a közpolitikai koordináció. Kialakulása hátterében az áll, hogy a Bizottság azokban az időszakokban, amikor nem állt rendelkezésére keményebb kormányzási metódus gyakran élt a közpolitikai koordináció eszközével. Ennek példája az Egységes Európai Okmány közös környezeti politikát megteremtő rendelkezéseit megelőzően kialakított gyakorlat, amelynek keretében a Bizottság egyre fokozódó intenzitással dolgozott a nemzeti környezetpolitikák működtető tagállam kormányzati szereplők közötti tapasztalatszerzés és közpolitikai transzfer megteremtése érdekében.

Az Európai Bizottság által működtetett közpolitikai koordinációs rendszer átmenetet képez az elkülönült tagállami szakpolitikák és az európai szinten integrált, valódi hatáskörön alapuló közpolitikák között. Jelentősége abban áll, hogy olyan esetekben is tudja biztosítani az államok feletti kormányzás lehetőségét, amikor a nemzeti

⁹ Varju 2010 85.o.

¹⁰ Helen Wallace: The Institutional Setting In: Helen Wallace and William Wallace (eds.): Policy-making in the European Union Oxford University Press 2000. 33-35.o.

¹¹ Varju 2010 78.o.

Az Európai Unió politikai és intézményrendszere 2. lecke (45-50 perc)

hatáskörök uniós szintre emelésére nincs formális lehetőség (pl. alapszerződés-módosítás).

A közpolitikai koordinációnak mint kormányzási módszernek a lényege, hogy összefogja azt a tapasztalatot és tudást, amelyek megalapozhatnak egy, a tagállamok által közösen elfogadható szakpolitikai irányvonalat, amelynek elemeit a Bizottság által kialakított szakértői hálózatok, közösségek dolgozzák ki, a Tanács szerepe abban áll, hogy biztosítja a nemzeti szakpolitikák szereplői közötti együttműködés lehetőségét.

A közpolitikai koordináció nevesített eszköze a '90-es években elterjedt nyitott koordinációs módszer (open method of coordination-OMC), amelyet önállóan, uniós jogalkotási hatáskör hiányában, annak pótlására (pl. az oktatáspolitikai vagy a kutatás-fejlesztés területén), illetve a meglévő szabályozás kiegészítésre alkalmaznak (szociális politika vagy bevándorlási politika). Az OMC középpontjában a benchmarking áll, amely a koordináció keretében előre meghatározott referenciaértékek elérését írja elő.

Pilléres struktúra: a Maastrichti Szerződés (MSZ) által bevezetett bonyolult hárompilléres szerkezet egy politikai fejlődés következménye volt. Az integráció első négy évtizede alatt elsősorban gazdasági területekre koncentráltak a tagállamok, ahol hajlandóak voltak a szoros együttműködésre, a tagállami hatáskörök közösségi szintre utalására. A gazdasági területeken tehát egy ún. közösségi módszer alakult ki, amely számos szupranacionális elemet tartalmaz, és a tagállamok részéről jelentős szuverenitás-önkorlátozással jár.

A nyolcvanas, kilencvenes évek fordulóján ugyanakkor a politikai területeket – közös kül- és biztonságpolitika, bel- és igazságügy – nem akarták a közösségi módszer részévé tenni. Ezért az MSZ miközben megtartotta a korábbi Európai Közösségeket (ESZAK, EGK, EURATOM) – az EU I. pillérét –, létrehozta a közös kül- és biztonságpolitikát (II. pillér), valamint a bel- és igazságügyi együttműködést (III. pillér) lazább, kormányközi együttműködésként. Az 1999. május 1-jén hatályba lépett Amszterdami Szerződés (ASZ) értelmében a harmadik pillér a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésre szűkült, miután az egyéb bel- és igazságügyi területeket (pl. külső és belső határellenőrzés, bevándorlási politika, menekültügyek, polgári igazságszolgáltatási együttműködés) közösségi szintre emelve áthelyezte az I. pillérbe.

A Maastrichtban létrejött EU a három együttműködési forma, a három pillér összességét jelentette tehát. Ugyanakkor az EU nem kapott önálló jogalanyiságot, azzal továbbra is csak az első pillér közösségei rendelkeztek. A három pillér működésének jogi alapját az alapszerződések fektették le: az ún. közösségi szerződések: 1. az ESZAK szerződés 2002. július 23-án veszítette hatályát, mivel csak ötven évre kötötték, 2. az EGK és az EURATOM szerződés, valamint a Maastrichtban aláírt Európai Unióról szóló szerződés (EUSz). A közösségi szerződések teljes egészében az Unió első pillérére, az Európai Közösségekre vonatkoztak. Az EUSz pedig mindhárom pillérre. Látható tehát, hogy a három pillér mindegyike önálló szabályrendszerre épült, ugyanakkor az intézményrendszert nehéz tagolni a pillérek mentén, sőt maga az EUSz 3. cikke le is szögezte, hogy az Unió egységes intézményi kerettel rendelkezik, ami a gyakorlatban azt jelentette, hogy a jogi személyiséggel nem rendelkező Unió használhatta a Közösségek intézményeit.

A Lisszaboni Szerződés talán legfontosabb intézkedésének tekinthető a hárompilléres tagozódás felszámolása, igaz továbbra is eltérő szabályok maradnak érvényben a

Az Európai Unió politikai és intézményrendszere 2. lecke (45-50 perc)

korábbi második pillér, a közös kül- és biztonságpolitika területén, és néhány különleges szabály fennmarad a korábbi harmadik pillér, a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés területén is, de ez utóbbi gyakorlatilag a korábbi első pillér szabályai szerint működik tovább. A hárompilléres struktúra felszámolását jogi értelemben az egységes, az Unió számára deklarált jogi személyiség bevezetésével biztosítja az LSZ.

Ellenőrző kérdések:

1. Mit értünk jogalanyiség alatt?
2. Melyik szerződés ruházta fel az EU-t jogalanyiséggal?
3. Mondjon példát az EU belső és külső jogalanyiségéhez kapcsolódó jogokra!
4. Sorolja fel és röviden foglalja össze az EU hatásköreinek típusait!
5. Milyen kormányzási formákat különböztethetünk meg az EU esetében?
6. Mik a közösségi kormányzás jellemzői?
7. Mik a kormányközi kormányzás jellemzői?
8. Mik a többszintű kormányzás jellemzői?
9. Mit értünk közpolitikai koordináció alatt és mi a jelentősége?
10. Mi a közpolitikai koordináció leggyakrabban alkalmazott eszköze?

