



A NAGY ÚJRARENDEZŐDÉS: A TAGÁLLAMOK SZUVERENITÁSÁNAK HELYREÁLLÍTÁSA AZ EURÓPAI UNIÓBAN

KÉT LEHETSÉGES FORGATÓKÖNYV AZ EURÓPAI
UNIÓ INTÉZMÉNYI REFORMJA RÉVÉN TÖRTÉNŐ
MEGÚJÍTÁSÁRA – A MATHIAS CORVINUS COLLEGIUM
ÉS AZ ORDO IURIS INTÉZET JAVASLATA



A NAGY ÚJRARENDEZŐDÉS:
A TAGÁLLAMOK
SZUVERENITÁSÁNAK
HELYREÁLLÍTÁSA AZ
EURÓPAI UNIÓBAN

**KÉT LEHETSÉGES FORGATÓKÖNYV AZ EURÓPAI
UNIÓ INTÉZMÉNYI REFORMJA RÉVÉN TÖRTÉNŐ
MEGÚJÍTÁSÁRA – A MATHIAS CORVINUS COLLEGIUM
ÉS AZ ORDO IURIS INTÉZET JAVASLATA**

Szerzők

Rodrigo Ballester, LL.M

Damille Devenyi

Jerzy Kwaśniewski

Jarosław Lindenberg, PhD

Zbigniew Przybyłowski, MBA

ISBN: 978-615-6221-28-5

DOI: [10.69960/nagyujrarende2025](https://doi.org/10.69960/nagyujrarende2025)

Jelentés grafikai tervezés

Európai Tanulmányok Műhely

<https://europeanstudies.mcc.hu/>

Kiadata



Academic Publishing House of the Ordo Iuris Institute for Legal Culture

39 Zielna St | 00-108 Warsaw | POLAND

www.ordoiuris.pl



Mathias Corvinus Collegium

Budapest, Tas vezér u. 3, 1113 | HUNGARY

A NAGY ÚJRARENDEZŐDÉS: A TAGÁLLAMOK SZUVERENITÁSÁNAK HELYREÁLLÍTÁSA AZ EURÓPAI UNIÓBAN

KÉT LEHETSÉGES FORGATÓKÖNYV AZ EURÓPAI
UNIÓ INTÉZMÉNYI REFORMJA RÉVÉN TÖRTÉNŐ
MEGÚJÍTÁSÁRA – A MATHIAS CORVINUS COLLEGIUM
ÉS AZ ORDO IURIS INTÉZET JAVASLATA

SZERZŐK



Rodrigo Ballester, LL.M.

Rodrigo Ballester a Mathias Corvinus Collegium (MCC) Európai Tanulmányok Műhely vezetője Budapesten. Korábban 16 éven át dolgozott uniós tisztviselőként, többek között Navracsics Tibor magyar uniós biztos munkatársaként. Jogi diplomáját a San Pablo CEU Egyetemen szerezte, majd az Európai Kollégiumban (College of Europe) szerzett LL.M. fokozatot európai jogból (2002). Ballester korábban a párizsi Sciences Po (Dijon campus) professzora volt. Jelenleg is aktívan publikál, valamint rendszeresen megjelenik a hazai és nemzetközi sajtóban (Le Figaro, Atlantico.fr,

ElDebate.es, El American, Newsweek, Mandiner, Index, Radio France, Kossuth Rádió, El Toro TV, Hír TV). 2024-től a magyar felsőoktatás és kutatás nemzetköziesítéséért felelős miniszteri biztos.



Mathias Corvinus Collegium Foundation
Tas Vezér u. 3-7
1113 Budapest
Hungary
Tel.: +36 (30) 129 9323



Damille Devenyi

Devenyi Damille a Mathias Corvinus Collegium Európai Tanulmányok Műhely kutatója. Politikatudományi alapképzését az Egyesült Államokban, a University of New England-en szerezte, majd mesterdiplomát a Granadai Egyetem Nemzetközi Posztgraduális Iskolájában kapott. Kutatásokat végzett a spanyolországi Fundación Euroárabe de Altos Estudios intézetben, ahol az Európai Unió és arab szervezetek közötti radikalizációellenes, megelőzési és biztonsági programokra fókuszált. Tapasztalatot szerzett dél-afrikai, marokkói és amerikai civil szervezeteknél,

ahol közösségfejlesztési projekteken, ifjúsági programokban, és a társadalmi szerepvállalás erősítését célzó kezdeményezésekben dolgozott.



Mathias Corvinus Collegium Foundation
Tas Vezér u. 3-7
1113 Budapest
Hungary
Tel.: +36 (30) 206 2495



Jerzy Kwaśniewski

Jerzy Kwaśniewski az Ordo Iuris Intézet elnöke és társalapítója, az Ordo Iuris Alapítvány Tanácsának elnöke, valamint a Parchimowicz & Kwaśniewski Ügyvédi Iroda ügyvezető partnere. A Varsói Egyetemen szerzett diplomát, emellett a Koppenhágai Egyetemen és a Notre Dame Egyetemen folytatott tanulmányokat. Szakterülete a polgári peres ügyekre, a büntetőeljárásokra, valamint a polgári és családjogi jogvédelemre terjed ki. Kwaśniewski számos kiemelkedő ügyben képviselte az állampolgárokat és civil szervezeteket nemzeti és nemzetközi

bíróságok előtt, valamint emberi jogi kérdésekben adott tanácsot különböző szervezeteknek. Négy lengyel igazságügyi miniszter mellett látott el tanácsadói feladatokat. Tagja a Nemzetközi Népszámláláskutatók Szövetségének (International Association of Genocide Scholars) és a Nemzetközi Ügyvédi Kamarának (International Bar Association). Lengyelország egyik legbefolyásosabb jogászának tartják, és a Politico 2021-ben Európa 28 legbefolyásosabb embere közé sorolta.



Ordo Iuris Institute
Zielna 39
00-108 Warszawa
Poland
Tel.: +48 (793) 569 815



Jarosław Lindenberg, PhD

Jarosław Lindenberg nyugalmazott diplomata és egykori akadémikus. A Varsói Egyetemen szerzett filozófiai mesterdiplomát és doktori fokozatot. Az 1970-es évek végén és az 1980-as évek elején aktívan részt vett a lengyel antikommunista ellenzéki mozgalomban. 1982-ben a hadiállapot idején internálták. Az 1989-es demokratikus változásokat követően különböző médiumokkal (újságok, televízió, rádió) működött együtt. 1990 és 2023 között a Lengyel Külügyminisztérium munkatársa volt. Diplomáciai pályafutása során többek között Lengyelország

nagyköveteként szolgált Lettországbán, Bulgáriában, Montenegróban, valamint Bosznia-Hercegovinában. 2023 szeptemberétől decemberéig külügyminiszter-helyettesként (Undersecretary of State) dolgozott. Jelenleg az Ordo Iuris Tanácsadó Testületének tagja.



Ordo Iuris Institute
Zielna 39
00-108 Warszawa
Poland
Tel.: +48 (793) 569 815



Zbigniew Przybyłowski, MBA

Zbigniew Przybyłowski az Ordo Iuris fejlesztési és nemzetközi kapcsolatokért felelős igazgatója. A Minnesotai Egyetem Carlson School of Management intézményében szerzett MBA diplomát, valamint pénzügyi alapképzési diplomát a New York-i St. John's Egyetemen. Több mint 20 év tapasztalattal rendelkezik a nemzetközi és pénzügyi piacokon működő vállalatoknál, köztük a GE Capital, BRE Bank, PKO BP és Barents Group LLC cégeknél. Karrierje során olyan területeken dolgozott, mint a nagyvállalatok pénzügyi kockázatkezelésének felügyelete,

az értékpapír-letétkezelés, valamint a banki és tőkepiaci tanácsadás.



Ordo Iuris Institute
Zielna 39
00-108 Warszawa
Poland
Tel.: +48 (793) 569 815

TARTALOMJEGYZÉK

ELŐSZÓ.....	11
I. BEVEZETŐ	13
I.I. Miért van szükség a Nagy Újrarendeződésre?	13
II. DIAGNÓZIS	14
II.I. Az Európai Unió jelenlegi állapota	14
a) Demokratikus deficit	15
b) A nemzeti szuverenitás aláásása	16
c) A polgári szabadságjogok veszélyeztetése és a progresszív ideológia kényszerű érvényesítése... ..	19
d) Az “európai értékek” félrevezető és visszaélészerű alkalmazása	20
e) Az EU alássa Európa biztonságát, különösen a tömeges bevándorlás révén.	21
f) A túlzott bürokrácia és központosítás alássa az EU versenyképességét	22
III. KÉT ALTERNATÍV FORGATÓKÖNYV	23
FORGATÓKÖNYV I: Vissza a gyökerekhez	23
a) Indoklás: Fő elvek, amelyekre az európai együttműködésnek alapoznia kell	23
b) Javaslatok: I-XX. ajánlások az EU-szerződések reformjára	26
I. Egy rugalmasabb Európai Unió, amely figyelembe veszi minden tagállam és jelölt állam integrációs akaratát és képességét	26
II. Az EU hatáskörének újraértékelése és érvényesítes	27
III. A konszenzusos szabály megerősítése és kiterjesztése	29

IV. A nemzeti alkotmányok elsőbbsége az európai jogi rendelkezésekkel szemben	30
V. Európai Bizottság a Tagállamok Szolgálatában	31
VI. Az Európai Tanács és a Miniszterek Tanácsának kiemelkedő szerepe	32
VII. Az Európai Bíróság hegemoniájának vége	34
VIII. Az Európai Parlament mint konzultatív gyűlés: másodlagos szerep a Tanáccsal szemben a jogalkotási ügyekben	34
IX. Átfogó ellenőrzés és felülvizsgálat az európai költségvetésről és a közpénzből finanszírozott projektekről	35
FORGATÓKÖNYV II: Egy új kezdet	36
a) Indoklás: Tabula Rasa? Egy újragondolt unió	36
I. Nemzeti szuverenitás.	37
II. Az új Unió kormányközi jellege	37
III. A mélyebb integrációs projekteken való részvétel önkéntessége és visszafordíthatósága	38
IV. A hatáskör-átruházás elvének hatékony szabályozása	38
V. A nemzeti alkotmányok elsőbbsége	38
A PROF. RYSZARD LEGUTKO ÁLTAL KÉSZÍTETT JELENTÉS FELÜLVIZSGÁLATA	40

ELŐSZÓ

Annak ellenére, hogy a 2000-es és 2010-es Lisszaboni Stratégiák ambiciózus célokat tűztek ki – nevezetesen, hogy Európa „a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú gazdaságává váljon, amely fenntartható növekedésre képes, több és jobb munkahelyet teremt, valamint erősebb társadalmi kohéziót biztosít” – a kontinens a 21. században gyors hanyatlásnak indult. Miközben a „nagyobb kohézió” elve egyértelmű kudarcnak bizonyult, továbbra is azt próbálják megoldásként alkalmazni az általa okozott problémákra. Az Európai Unió egyre inkább egy harmadrangú politikai, gazdasági és tudományos szereplővé süllyed. Ez a folyamat különösen kiábrándító Közép-Európa fiatal és dinamikus társadalmi számára, amelyek a kommunista rendszer összeomlása után az EU-t a demokrácia, a fejlődés és a szabadság biztos menedékének tekintették. Az „európai álom” széthullása annak ellenére zajlik, hogy a kontinens lakói kiemelkedő szellemi, erkölcsi és vállalkozói potenciállal rendelkeznek. Ezt azonban elnyomja a folyamatosan bővülő bürokrácia és az általa létrehozott belső ellentmondásokkal terhelt politikai rendszer.

A jelentés szerzői határozottan elutasítják azokat a vészjósló forgatókönyveket, amelyek Európa kulturális, társadalmi és nemzeti összeomlását jósolják. Ehelyett arra vállalkoznak, hogy elemezzék az Európai Unió hanyatlásának valódi okait. Az EU eredetileg azért jött létre, hogy megakadályozza a múlt konfliktusait és elősegítse a fejlődést, ám mára komoly kihívásokkal néz szembe.

A jelentés I. része bemutatja azokat a koncepciókat, amelyeket a szerzők elutasítanak, de amelyeket az elszakadt EU-elit továbbra is támogat – nevezetesen azt az elképzelést, hogy az unió mélyebb integrációval megjavítható –, és felveti a jelenlegi paradigma „Nagy Újrendeződésének” szükségességét.

A jelentés II. része elemzi azokat a tényezőket, amelyek a jelenlegi politikai, társadalmi, gazdasági és ideológiai keretek között az európai nemzetek és gazdaságok súlyos hanyatlásához vezettek. Bemutatja a jelenlegi megközelítés negatív következményeit, többek között: (a) a demokrácia korlátozását; (b) a nemzeti szuverenitás aláadását az uniós bürokrácia és rejtett mechanizmusok révén, annak ellenére, hogy erre az uniós szerződések nem adnak felhatalmazást; (c) a polgári szabadságjogok eltiprását ideológiai egységesítés és a teljes ellenőrzésre való törekvés révén, amely bizonyos ideológiák és azok képviselőinek védelmét szolgálja; (d) az európai kultúra és identitás felszámolására tett kísérleteket – az egyes nemzeti és regionális sajátosságok eltörlésével –, amelyet az úgynevezett „európai értékek” és a „kulturális európaiság” erőltetésével hajtanak végre, és amelyek kísértetiesen emlékeztetnek a „szovjet ember” és a „szovjet kultúra” fogalmára; (e) a biztonság destabilizálását Európa országaiban, városaiban és közösségeiben, amely úgy tűnik, hogy a vallási, kulturális és etnikai kohézió szándékos aláadására irányul a multikulturalizmus nevében; (f) a gazdasági versenyképesség leépítését regionális, nemzeti és európai szinten, amelyet a fojtogató bürokratikus előírások és az ezekből fakadó hatalmas költségek idéznek elő – mind a bürokrácia fenntartása, mind annak gyakran irracionális döntései révén.

A jelentés III. része – elutasítva azt a hamis ketősséget, miszerint Európa vagy egy totalitárius szuperállamként létezhet, vagy teljes mértékben le kell mondania az együttműködés lehetőségéről – két lehetséges forgatókönyvet vázol fel Európa helyreállítására. **I. FORGATÓKÖNYV – „Vissza a gyökerekhez”:** az Európai Unió reformja olyan elvek mentén, amelyek tükrözik az európai népek sajátos természetét és kultúráját. **II. FOR-**

GATÓKÖNYV – „Egy új kezdet”: az EU alapvető újragondolása, jelenlegi struktúráinak felszámolása, és egy új **Európai Gazdasági Unió** létrehozása, amely ugyanezekre az alapelvekre épül.

Az Európa helyreállítására irányuló bármelyik megközelítésben érvényesítendő alapelvek a következők: a nemzeti szuverenitás; a közösen elfogadott, mélyebb együttműködést célzó programokat követő közösségek sokfélesége; a mélyebb együttműködés önkéntes és visszavonható jellege; az együttműködés kormányközi természete; a hatáskör-átruházás elvének szigorú betartása a nemzeti felhatalmazásoknak megfelelően; valamint a szubszidiaritás elvének következetes érvényesítése.

Az **I. FORGATÓKÖNYV – „Vissza a gyökerekhez”** huszonhárom javaslatot fogalmaz meg az EU szervezeti reformjára, amelyek célja a működés javítása nyolc kulcsfontosságú területen: (I) Az EU-n belüli rugalmasság növelése a különböző szintű integráció lehetőségének biztosítása érdekében. (II) Az uniós hatáskörök újraértékelése és azok szigorú betartatása a meghatározott keretek szerint. (III) Az egyhangúsági szabály alkalmazásának megerősítése és kiterjesztése. (IV) A nemzeti alkotmányok elsőbbségének biztosítása az európai joggal szemben. (V) Az Európai Bizottság szerepének újradefiniálása egy támogató funkcióként, a tagállamok szigorú ellenőrzése alatt. (VI) Az Európai Tanács és a Miniszterek Tanácsának szerepének megerősítése. (VII) Az Európai Unió Bíróságának szerepének újradefiniálása és csökkentése úgy, hogy az elsődlegesen viták rendezésére szolgáljon, és ne a szerződések értelmezése révén alakítson jogszabályokat. (VIII) Az Európai Parlament szerepének csökkentése, tanácsadói funkcióra korlátozva.

A **II. FORGATÓKÖNYV – „Egy új kezdet”** egy olyan jövőképet vázol fel, amely radikálisan szakít a jelenlegi nehézkes, eredménytelen és költséges bürokratikus rendszerrel. Ez a megközelítés az Európai Unió jelenlegi formájának megszüntetését, valamint egy új, korszerűbb és hatékonyabb együttműködési keret kialakítását szorgalmazza. Az új rendszer az együttműködés alapvető elveire épülne, biztosítva, hogy Európa országai sikeresen valósíthassák meg közös céljaikat.

A megfelelő forgatókönyv kiválasztását annak alapján kell meghatározni, hogy melyik megközelítés képes jobban kezelni a 21. századi kihívásokat – különös tekintettel a hatékonyságra, az alkalmazkodóképességre, az együttműködés költségeire, valamint arra, mennyire reálisan illeszthetők be a változtatások a meglévő intézményi keretek közé.

Az Ordo Iuris nevében

Jerzy Kwaśniewski
Igazgatóság elnöke

A Mathias Corvinus Collegium nevében

Rodrigo Ballester
Európai Tanulmányok Műhelyének vezetője

I. BEVEZETŐ

I.1. Miért van szükség a Nagy Újrarendeződésre?

Több mint 70 évvel ezelőtt, amikor hat nyugat-európai ország létrehozta az Európai Szén- és Acélközösséget (ECSC), kevesen sejtették, hogy ez az együttműködés idővel a világ egyik legbefolyásosabb nemzetközi szervezetévé női ki magát – egy olyan intézménnyé, amely saját valutával, diplomáciai testülettel, adminisztratív apparátussal, parlamenttel, autonóm jogrenddel és még egy alkotmánybírósághoz hasonló jogi hatósággal is rendelkezik, amely képes nemzeti törvényeket megsemmisíteni és pénzügyi szankciókat kiszabni az előírásokat nem teljesítő tagállamokra. Ez az átalakulás mégis megtörtént: az eredeti szervezet idővel három különálló entitássá vált – az Európai Szén- és Acélközösséggé, az Európai Atomenergia Közösséggé és az Európai Gazdasági Közösséggé –, amelyek együttesen Európai Közösségek néven váltak ismertté. Ez a struktúra végül tovább fejlődött, és kialakult belőle a mai Európai Unió¹. Ami kezdetben viszonylag egyszerű elképzelésként indult – a szabad kereskedelem, az utazás és a békés együttélés előmozdítása az európai államok között –, mára egy nagyszabású projektként valósult meg, amely a világrend² új építőköveinek lefektetését

tűzte ki célul, és amely valamilyen módon Európa szinte minden kormányzati területére kiterjed.³

Köztudott, hogy az Európai Unió ma egzisztenciális válsággal küzd.⁴ Egyesek szerint a megoldás a „több Európa” elvében rejlik,⁵ és az „integrációs folyamat felgyorsítását” szorgalmazzák⁶ – ami valójában a további föderalizáció eufemisztikus megfogalmazása. Az integráció azonban évtizedek óta egyre gyorsabb ütemben halad, és nemcsak hogy nem akadályozta meg a jelenlegi válság kialakulását, hanem maga is hozzájárult annak előidézéséhez. Meggyőződésünk szerint a válasz máshol keresendő: az európai projekt alapelveihez való visszatérésben. A hangsúlynak nem az „EU szuverenitásán”⁷, hanem a nemzeti szuverenitáson kellene lennie; nem egy nemzetek feletti bíróság nem választott bírái által diktált jogalkotáson, hanem a jogállamiságon; nem a technokrata intézmények dominanciáján, hanem a képviseleti demokrácián; nem a központosításon, hanem a szubszidiaritáson; nem a rákényszerített szabályozásokon, hanem a szabad piacon; és nem az ideológiai cenzúrán, hanem a szólásszabadságon.

1 Tudjon meg többet az EU történelméről: D. Jacobs, R. Maier, European Identity: Construct, Fact and Fiction in M. Gastelaars, & A. de Ruijter (eds.), A United Europe: The Quest for a Multifaceted Identity. University of Utrecht 1998, pp. 13-34

2 The European Union in the New World Order, speech of José Manuel Durão Barroso President of the European Commission in 2004-2014, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_14_612 (22.11.2024).

3 Ch. J. Bickerton, D. Hodson, U. Puetter, The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era, Journal of Common Market Studies 2015, vol. 53, issue 4, p. 703.

4 E.g. EP President Roberta Metsola (<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220429IPR28222/italy-s-prime-minister-draghi-calls-for-faster-eu-integration-to-address-crises>). See also D. Engels, The European Union and the Decline of the West, or: Determinism or Determination?, "Erträge" 5/2017, pp. 93-124.

5 Idézte Teresa Ribera-tól, Spanyolország volt harmadik miniszterelnök-helyettesétől (2021-2024) és az Ökológiai Átmenet miniszterétől (2018-2024), akit nemrég Ursula von der Leyen javasolt az Európai Bizottság környezetvédelmi ügyekért, energiaátmenetért és versenyért felelős végrehajtó alelnöki posztjára – lásd: „We need more Europe against Trump”: Spanish minister Teresa Ribera, France24 interview of 16 February 2024, <https://www.france24.com/en/tv-shows/talking-europe/20240216-we-need-more-europe-against-trump-spanish-minister-teresa-ribera> (26.11.2024).

6 Idézte Mario Draghi-tól, az Európai Központi Bank volt elnökétől (2011-2019) és Olaszország miniszterelnökétől (2021-2022). - <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220429IPR28222/italy-s-prime-minister-draghi-calls-for-faster-eu-integration-to-address-crises> (22.11.2024).

7 Ellenkezőleg Emmanuel Macron híres szavaitól, amelyeket 2018. április 17-én az Európai Parlamentnek Strasbourgban mondott: „Ahhoz, hogy megbirkózzunk a világszintű változásokkal, olyan szuverenitásra van szükségünk, amely nagyobb a sajátunknál, de kiegészíti azt: egy európai szuverenitásra.

II. DIAGNÓZIS

II.1. Az Európai Unió jelenlegi állapota

Ma az Európai Unió nem egy „hagyományos” nemzetközi szervezet, mint például az OECD, az ASEAN vagy akár az ENSZ. Gyakran nevezik „különleges típusú szervezetnek”⁸, „a legjelentősebb és leginkább beavatkozó nemzetközi szervezetnek”⁹, „kevésbé, mint egy föderáció, de több, mint egy rezsim”¹⁰, „a föderalizmus klasszikus példájának föderáció nélkül”¹¹, vagy „kvázi-föderális alkotmányos rendszernek”¹². Egyesek az EU-t „szuverén államok föderációjaként”¹³ vagy egyszerűen „államok föderációjaként” ismerik el, és párhuzamot vonnak az Amerikai Egyesült Államokkal – egy olyan államszövetséggel, amely saját adminisztrációval, költségvetéssel és hatáskörökkel rendelkezik. „Könnyen felismerhetők a párhuzamok az EU intézményi struktúrája – az Európai Parlament, a Tanács, a Bizottság – és egy kétházás parlamenti rendszerrel működő föderális állam között.”¹⁴

Az Európai Unió ugyanakkor továbbra is megőriz bizonyos nemzetközi szervezeti jellemzőket. Így például a kormányok meghatározó szerepét a Tanácsban és az Európai Tanácsban. Emellett a a legfontosabb döntések továbbra is egyhangú szavazáson alapulnak; még ha nem is szükséges az egyhangúság, a legtöbb döntést konszenzussal hozzák meg; számos közpolitikai terület továbbra is az egyes tagállamok

autonóm hatáskörébe tartozik; minden tagállamnak joga van kilépni a szervezetből. Ugyanakkor más szempontból az EU egyre inkább egy államhoz hasonlít (például számos döntést minősített vagy egyszerű többségi szavazással hoznak meg; közös belső piac működik; jogszabályai közvetlenül alkalmazandók; létezik európai állampolgárság; a közös valuta, az euró; nemzetek feletti közigazgatás; az Európai Külügyi Szolgálat egyre növekvő diplomáciai szerepe; az Alapjogi Charta, amely a közös elvek alkotmányos alapját képezi; valamint az Európai Ügyészség létrehozása).¹⁵ Mindazonáltal az EU tagállamok feletti hatásköre még mindig kevésbé kiterjedt, mint az Egyesült Államok szövetségi kormányának jogköre az egyes tagállamok felett – legalábbis egyelőre. De ki tudja, meddig marad ez így?

Az Európai Unió folyamatosan olyan irányba halad, amely komoly aggodalomra ad okot, mivel alássa azokat az alapvető értékeket, amelyeket fontosnak tartunk: a képviseleti demokráciát, a nemzeti szuverenitást, a kulturális identitás tiszteletben tartását, a vélemények sokszínűségét, a gazdasági szabadságot és fejlődést, a családot mint a társadalom természetes és alapvető egységét (férj, feleség és gyermekek), valamint a belső biztonságot.

8 P. Uhma, The democratic legitimacy of the European Union and its laws: theoretical challenges and practical examples, „Rocznik Administracji Publicznej” 2023 (9), p. 312.

9 R. O. Keohane, J.S. Nye, The Club Model of Multi-lateral Cooperation and Problems of Democratic Legitimacy, Paper prepared for the American Political Science Association, Washington D.C., August 31–September 3 2000, p. 2.

10 W. Wallace, Less than a Federation, More than a Regime: The Community as a Political System, in: H. Wallace et al. (eds.) Policy-Making in the European Community, 1983, p. 403 et seq.

11 M. Burgess, Federalism and the European Union: the Building of Europe 1950–2000, Routledge 2000, pp. 28–29.

12 K. L. Schepelle, D. V. Kochenov, B. Grabowska-Moroz, EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union, Yearbook of European Law 2020, vol. 39, no. 1, p. 13.

13 A. Dashwood, The Relationship between the Member States and the European Union/Community, Common Market Law Review, vol. 41, Issue 2 (2004), p. 356.

14 J. Plottka, M. Müller, Enhancing the EU's Democratic Legitimacy. Short and Long-Term Avenues to Reinforce Parliamentary and Participative Democracy at the EU Level, Institut für Europäische Politik report (2020), p. 12.

15 R. Schütze, From Dual to Cooperative Federalism. The Changing Structure of European Law, Oxford 2009, pp. 13–74.

a) Demokratikus deficit

Elsősorban az Európai Unió rendszerén belüli demokratikus deficit ad okot aggodalomra, amely már évek óta széles körben vitatott téma.¹⁶ Nem osztjuk azoknak a szerzőknek az optimizmusát, akik szerint Európa valóban létrehozott egy demokratikus nemzetközi szervezetet, amely demokratikus államok szövetsége, és önmagában is demokratikus legitimitációval rendelkezik.¹⁷

Megítélésünk szerint a demokrácia lényege a nemzeti képviselő elvében nyilvánul meg: a választott tisztségviselők a polgárok nevében járnak el egy olyan közösség érdekében, amelyet közös kultúra, történelem és érdekek kötnek össze. Politikai közösség nélkül nincs valódi képviselő, és nemzet nélkül nincs valódi politikai közösség.

Az Európai Unió súlyos demokratikus deficittel küzd, mivel intézményei nagyrészt nem a nép által választottak, hanem politikusok, önjelölt szakértők és kiválasztott civil szervezetek által. Ilyen intézmény többek között az Európai Bizottság, az Európai Unió Bírósága, az Európai Központi Bank és számos végrehajtó ügynökség. A Tanács és az Európai Tanács is komoly demokratikus legitimitáshiányban szenved, amit tovább súlyosbít a döntéshozatali folyamatok átláthatatlansága és a többségi szavazás egyre elterjedtebb alkalmazása. Ennek következtében „a Tanácsban és annak előkészítő testületeiben

zajló alkuk még átláthatatlanabbá teszik az uniós döntéshozatalt; a polgárok gyakran nem tudják elszámoltathatóvá tenni kormányaikat a Tanácsban folytatott tárgyalások miatt, mert egyszerűen nincsenek tisztában azzal, mi zajlik a háttérben.”¹⁸

Az Európai Parlament formálisan közvetlen demokratikus legitimitással rendelkezik, mivel általános választójog alapján működik. Mandátuma azonban 27 különböző történelemmel, kultúrával, nyelvvel és érdekekkel rendelkező nemzetek összességéből származik. Ez megnehezíti annak meghatározását, hogy valójában melyik „politikai közösséget” képviseli. Egyesek szerint a demokratikus deficit abból fakad, hogy a döntéshozatal egyre inkább kormányközi jellegűvé válik, valamint abból, hogy az Európai Parlament egyre inkább háttérbe szorul a döntéshozatali folyamatokban.¹⁹ Javaslatuk szerint az EU-t közelebb kellene hozni a „teljes parlamentáris demokrácia” modelljéhez egy kétkamarás rendszer bevezetésével, amely erősítené az Európai Parlament szerepét, miközben gyengítené a Tanácsot és az Európai Tanácsot.²⁰ Határozottan elutasítjuk ezt a nézetet, mivel egy hamis feltételezésen alapul: azon az elképzelésen, hogy létezik egy „európai nemzet”. Ez a feltételezés figyelmen kívül hagyja azt a tényt, hogy nincs közös nép, egységes nyilvános tér, valamint olyan polgárok, akik közös emlékeket és tapasztalatokat oszthatnának meg.²¹

Egy lehetséges alternatíva az európai „demoicracy” koncepciója.²², amit úgy határoznak meg, mint „népek unióját, akik együtt kormányoznak, de nem

16 P. Mair, *Popular Democracy and EU Enlargement*, *East European Politics and Societies* 2003, 17(1), p. 62; F. W. Scharpf, *Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaates*, in: G. F. Schuppert, I. Pernice, U. Haltern (eds.), *Europawissenschaft*, Baden-Baden 2005, pp. 705–742; A. Follesdal, S. Hix, *Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, *Journal of Common Market Studies* (2006), Vol. 44, No. 3, pp. 533–562; M. Zürn, *Politicization compared: at national, European, and global levels*, *Journal of European Public Policy* (2019), Vol. 26, No. 7, pp. 977–995; Plottka / Rebmann 2019; P. Uhma, *The democratic legitimacy of the European Union and its laws: theoretical challenges and practical examples*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2023 (9), pp.312–314.

17 J. Hoeksma, *The democratic legitimacy of the European Union*, *The Loop - The European Consortium for Political Research Political Science Blog* (2023), <https://theloop.ecpr.eu/the-democratic-legitimacy-of-the-european-union/> (22.11.2024).

18 J. Plottka, M. Müller, *Enhancing the EU's Democratic Legitimacy. Short and Long-Term Avenues to Reinforce Parliamentary and Participative Democracy at the EU Level*, Institut für Europäische Politik report (2020), p. 9.

19 Ibidem, p. 2.

20 Ibidem, p. 13, 19–22, 28–29.

21 P.G. Kielmansegg, *Integration und Demokratie* in: M. Jachtenfuchs, B.Kohler-Koch (eds.): *Europäische Integration*, Wiesbaden 1996, pp. 49–76. Cf. U.K. Preuß, *Europa als politische Gemeinschaft* in: G. F. Schuppert, I. Pernice, U. Haltern (eds.), *Europawissenschaft*, Baden-Baden 2005, pp. 489–539; D. Innerarity, *Does Europe Need a Demos to Be Truly Democratic?*, LSE ‘Europe in Question’ Discussion Paper 77, European Institute 2014.

22 K. Nicolaidis, *Our European Demoicracy: Is this Constitution a Third Way for Europe?* in: K. Nicolaidis, S. Weatherill (eds.), *Whose Europe? National Models and the Constitution of the European Union*, *European Studies at Oxford Series* 2003, pp.137–152; J.W. Müller, *The Promise of Demoicracy: Diversity and Domination in the European Public Order*, in: J. Neyer, A. Wiener (eds.), *The Political Theory of the European Union*, Oxford 2011; F. Chevenal, F. Schimmelfennig, *The Case for Demoicracy in the European Union*, *Journal of Common Market Studies* 2013, Vol. 51, No. 2, pp. 334–350.

egyetlen egységként”²³, amely elutasítja a többségi döntéshozatalt a nemzetek feletti szinten, és ehelyett a nemzetközi egyeztetésre és együttműködésre helyezi a hangsúlyt az Európai Tanácson belül.

b) A nemzeti szuverenitás aláásása

Egy újfajta fenyegetéssel kell szembenéznünk a nemzetek szuverenitására nézve: a nemzetközi szervezetek politikai és jogi terjeszkedésével, amely fokozatosan megfosztja az államokat a közpolitikai területek feletti ellenőrzéstől. Az Unió hatáskörének korlátait elvileg az úgynevezett „hatáskör-átruházás elve” határozza meg, amely szerint „az Unió csak azokon a területeken és azoknak a céloknak az elérése érdekében járhat el, amelyeket a tagállamok a szerződésekben ráruháztak. Azok a hatáskörök, amelyeket a szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál maradnak” (az Európai Unióról szóló szerződés 5. cikkének (2) bekezdése). A jog világosan meghatározza, hogy az Unió mely területeket szabályozhat, és mikor kell megosztania hatáskörét a tagállamokkal (az Európai Unió működéséről szóló szerződés 3–4. cikke). A valóságban azonban az uniós intézmények saját szerepüket messze túlterjesztik a szerződések által megszabott határokon. Akkor is eljárnak, ha nincs egyértelmű jogalapjuk, amennyiben úgy ítélik meg, hogy egy adott intézkedés szükséges az uniós jog „hatékonyságának biztosítása” érdekében.

Emellett a szubszidiaritás elve gyakorlatilag csak elméletben érvényesül. Formálisan véve, azokban az ügyekben, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, „az Unió csak akkor és annyiban jár el, amennyiben a tervezett intézkedés céljai a tagállamok által – akár központi, akár regionális vagy helyi szinten – nem érhetők el kielégítően, de a tervezett intézkedés léptéke vagy hatása miatt uniós szinten jobban megvalósíthatók” (az Európai Unióról szóló szerződés 5. cikkének (3) bekezdése). A gyakorlatban

azonban az uniós intézmények inkább az ellenkezőjét feltételezik. Vagyis azt, hogy általában az Uniónak kell gyakorolnia a megosztott hatásköröket, kivéve, ha a tagállamok bizonyítani tudják, hogy ezt önállóan is hatékonyan képesek megtenni.²⁴ Csak enyhe túlzás azt állítani, hogy azok a hatáskörök, amelyek elvileg megosztottak az EU és a tagállamok között – például a belső piac, az energiaügyek vagy a szabadság, biztonság és jog érvényesülésének területe –, a gyakorlatban nagyrészt kizárólag az Európai Unió kezében összpontosulnak.

Bár a szerződések sok éven át formálisan változatlanok maradtak, az uniós intézmények folyamatosan bővítették hatáskörüket a kész helyzetek teremtésének módszerével: jogalap nélkül hoztak intézkedéseket, abban bízva, hogy a tagállamok nem fognak ellenállni, majd utólag konstruáltak jogi indoklásokat ezekhez az intézkedésekhez. Gyakran homályos fogalmakra hivatkoztak, mint például a dinamikus értelmezés, a „spill-over” hatás vagy az „effet utile” elve.

A centralisták nagykoalíciója uralja mind **az Európai Parlamentet, mind a Tanácsot**, amely így a végtelen integrációt magasabb értéknek tekinti, mint a nemzeti szuverenitást. Ennek következménye az uniós jog inflációja, amely két fő módon nyilvánul meg: Először is a közpolitikai területek fokozatos monopolizálásával, amelyeket elvileg meg kellett volna osztani a tagállamokkal (például az energiapolitika). Jogilag az EU csak akkor vállalhatná át ezeket a területeket, ha bizonyíthatóan hatékonyabban tudná kezelni őket – ami egyértelműen a szubszidiaritás kérdése. Másodszor, olyan területek harmonizálásával, amelyeknek kizárólag a tagállamok hatáskörében kellett volna maradniuk (például a családjog).

Az Európai Unió Bírósága egy egyszerű igazságszolgáltatási szervből, amelynek eredeti feladata az uniós jog értelmezésével kapcsolatos kérdések tisztázása volt a nemzeti bíróságok előtt folyamatban

23 K. Nicolaidis, *European Democracy and Its Crisis*, *Journal of Common Market Studies* 2012, Vol. 51, No. 2, p. 351

24 Cf. Institut Thomas More, *Principes, institutions, compétences. Recentrer l'Union européenne*, Paris 2019, p. 17.

lévő ügyekben, mára ennél sokkal többé vált. Egy legfelsőbb bírósággá²⁵, amelynek döntései minden nemzeti bíróságra kötelező érvényűek, még olyan területeken is, amelyeket az uniós jog nem szabályoz. Egy alkotmánybírósággá²⁶, amely hatályon kívül helyezi azokat a nemzeti jogszabályokat, amelyeket az uniós joggal ellentétesnek ítél. Emellett egyfajta jogalkotó szerepet is betölt²⁷, felhatalmazva a nemzeti bíróságokat és közigazgatási szerveket arra, hogy önállóan vizsgálják a nemzeti jogszabályok uniós joggal való összeegyeztethetőségét.

Az Európai Bizottság ezzel szemben kezdetől fogva szokatlanul befolyásos szerepet tölt be, mivel nyíltan nemzetek feletti intézményként működik, amely monopóliummal rendelkezik a Tanács napirendjének meghatározásában és a jogszabályok megfogalmazásában, valamint az uniós szerződések őrként azok végrehajtásának ellenőrzésében.²⁸ Az Európai Bizottság hosszú éveken át „politikai vállalkozóként” és „de facto jogalkotóként” működött²⁹, ügyesen kihasználva korlátlan jogalkotási kezdeményezési jogát, amely lehetővé teszi számára, hogy szinte egyenrangúan alakítsa az Európai Unió politikáját a Tanáccsal és az Európai Tanáccsal.

Az Európai Bizottság legnagyobb hatalommal bíró eszköze azonban – és ez továbbra is így van – az úgynevezett kötelezettségszegési eljárás kezdeményezése (az EUMSZ 258–260. cikke alapján). Ennek révén azokat a tagállamokat, amelyeket az uniós jog megsértésével vádolnak, pénzügyi szankcióknak vethetik alá, amelyek összegét az Európai Unió Bírósága saját belátása szerint határozza meg. Az eljárás önkényességét tovább növeli, hogy a Bizottság pontos indoklás nélkül is kezdeményezheti azt, ami fokozza az uniós intézkedések kiszámíthatatlanságát.

Ez pedig aláássa a jogállamiság egyik alapvető elemét: a döntések jogi és ténybeli alapjának átláthatóságát.

Kezdetben a kötelezettségszegési eljárás elsősorban arra szolgált, hogy biztosítsa az Európai Parlament és a Tanács által elfogadott irányelvek időben történő végrehajtását. Az utóbbi években azonban egyre inkább úgy tekintenek rá, mint a harcok demokrácia eszközére (militant democracy)³⁰. Egy olyan eszközre, amelynek segítségével egyetlen, végleges értelmezést kényszerítenek rá az összes tagállamra az olyan európai értékekről, mint a jogállamiság, függetlenül azok alkotmányos szabályaitól és hagyományaitól. Ezt a megközelítést nemcsak akadémiai körök képviselik, hanem visszhangra talál az európai vezetők körében is, köztük Olaf Scholz német kancellárnál. Scholz 2023-ban nyíltan szorgalmazta ennek az eszköznek a határozottabb alkalmazását, kijelentve: „Miért ne használhatnánk fel az EU-reformról szóló közelgő vitát arra, hogy megerősítsük az Európai Bizottságot, hogy kötelezettségszegési eljárást indíthasson, valahányszor alapvető értékeink sérülnek: a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság és az emberi jogok védelme?”³¹

2021-ben bevezették az úgynevezett feltételeességi mechanizmust, amely lehetővé teszi a Tanács számára, hogy az Európai Bizottság kezdeményezésére felfüggeszse az uniós források kifizetését egy olyan tagállam számára, amely „megsérti a jogállamiság elveit”, és ezzel „érinti vagy súlyosan veszélyezteti az Unió költségvetésének szabályszerű pénzgazdálkodását vagy pénzügyi érdekeinek védelmét”.³² Bár elvileg a jogállamiság védelme méltányolandó cél, a gyakorlatban ez a mechanizmus az EU legerősebb – és egyben legveszélyesebb – eszköze, mivel kényelmes ürügyként szolgálhat arra, hogy az erősebb tagál-

25 Institut Thomas More, *Principes, institutions, compétences. Recentrer l'Union européenne*, Paris 2019, p. 22.

26 A. Hinarejos, *Judicial Control in the European Union: Reforming Jurisdiction in the Intergovernmental Pillars*, Oxford 2009, pp. 1–13.

27 M. Kawczyńska, *The Court of Justice of the European Union as a law-maker: enhancing integration or acting ultra vires?*, in: M. Florczak-Wątor (ed.) *Judicial Law-Making in European Constitutional Courts*, London-New York, pp. 203–220. Cf. Institut Thomas More, *Principes, institutions, compétences. Recentrer l'Union européenne*, Paris 2019, p. 30.

28 Cf. O. Costa, P. Magnette, *The European Union as a Consociation? A Methodological Assessment*, *West European Politics* (2003), Vol. 26, No. 3, p. 11.

29 M. Cini, *The European Commission: An Unelected Legislator?*, *Journal of Legislative Studies* 2002 8(4), p. 14 and 16.

30 K. L. Schepelle, D. V. Kochenov, B. Grabowska-Moroz, *EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union*, *Yearbook of European Law* 2020, vol. 39, no. 1, p. 10.

31 Address by Olaf Scholz, Chancellor of the Federal Republic of Germany as part of the European Parliament's series of plenary debates "This is Europe", 9 May 2023 in Strasbourg, <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/address-by-olaf-scholz-2189412> (22.11.2024).

32 A 2020. december 16-i 2020/2092/EU rendelet 4. cikkének (1) bekezdése, amely az Unió költségvetésének védelme érdekében alkalmazott feltételeességi rendszerről szól.

lamok politikai nyomást gyakoroljanak a gyengébbekre azáltal, hogy visszatartják azokat a forrásokat, amelyek jogszerűen járnának nekik.³³ Mivel a jogállamiság fogalma eleve homályos és könnyen alávethető szubjektív értelmezésnek, ez jelentős visszaélési lehetőségteremt – lehetővé téve, hogy a pénzügyi szankciókat objektív jogi elvek helyett politikai megfontolások alapján indokolják meg.

Az Európai Bizottság ilyen erős pozícióját semmilyen demokratikus felhatalmazás nem támasztja alá. Éppen ezért egyre inkább úgy tekintenek rá, mint „nem választott szakértők elitcsoportjára, amely a polgárok kellő bevonása nélkül hoz döntéseket.”³⁴

Ez a látványos hatalombővítés azonban még mindig nem elegendő Európa elitjének uralkodó többsége számára. 2023-ban az Európai Parlament átfogó szerződésmódosítási csomagot javasolt, amely az EU hatáskörének kiterjesztését szorgalmazza az éghajlatpolitika, az energiaügyek, a biztonság, a gazdaság és a szociálpolitika területén; a gyakorlatban eltörölné az egyhangúsági döntéshozatalt; növelné az Európai Unió Bíróságának szerepét; valamint az Európai Bizottságot egy olyan „végrehajtó hatalommá” alakítaná, amely feltűnően emlékeztet egy szövetségi kormányra.³⁵

Az Európai Parlament határozatának preambulumban, annak második pontjában kifejezetten hivatkozik a Ventotenei Kiáltványra („figyelembe véve a Ventotenei Kiáltványt”). Ezt a kiáltványt 1941-ben három olasz kommunista – Altiero Spinelli, Ernesto Rossi és Eugenio Colorni – írta, és nyelvezetében, valamint ideológiájában figyelemre méltó hasonlóságokat mutat egy másik, egy évszázaddal korábban megjelent művel: Karl Marx és Friedrich Engels Kommunista Kiáltványával. A Ventotenei Kiáltvány az „Európa szuverén nemzetállamokra való felosztásának eltörlését” és egy egységes föderalista európai

állam, az „Európai Egyesült Államok” létrehozását sürgette. Spinelli még ennél is egyértelműbben fogalmazott: „A forradalmi párt diktatúrája új államot fog létrehozni, és körülötte – egy új, valódi demokráciát.”

A háború után Spinelli aktívan dolgozott ezen föderalista-kommunista vízió megvalósításán, többek között az Európai Bizottságban és később az Európai Parlamentben betöltött pozíciói révén. 1984-ben új szerződéstervezetet készített, amely az Európai Közösségek helyébe lépő Európai Unió létrehozását javasolta. Gondolatai hatással voltak az 1986-os Egységes Európai Okmányra, az 1992-es Maastrichti Szerződésre, és végső soron a 2007-es Lisszaboni Szerződésre. A közös európai kormány és az egységes európai hadsereg létrehozása maradt az utolsó lépés Spinelli víziójának megvalósítása felé. 2010 óta a föderalizáció előmozdítása folytatódik az Európai Parlamentben a Spinelli-csoport révén – amelyet elsősorban Guy Verhofstadt alapított –, és amely kulcsszerepet játszott a 2023-as szerződésreform-javaslatok előterjesztésében.

Az Európai Unió további föderalizációjának legelkötelezettebb támogatói Németország és Franciaország. 2023 óta a német kancellár és a francia elnök többször is felszólalt az EU reformja mellett, amelynek célja a hatalom központosítása a nemzetek feletti intézményekben – bár ennek mértéke továbbra is vita tárgyát képezi.³⁶ 2023 januárjában Anna Lührmann, Németország európai és klímaügyekért felelős államminisztere, valamint francia kollégája, Laurence Boone megbízta 12 úgynevezett „független” szakértőt egy jelentés elkészítésével az EU intézményi reformjáról. 2023 szeptemberében a francia-német munkacsoport (más néven „Tizenkettek Csoportja”) közzétette megállapításait, amelyek átfogó szerződésmódosításokat javasoltak, többek között:

33 A Bizottság hatalmas mérlegelési joggal rendelkezik ebben az eljárásban, mivel eldöntheti, hogy indít-e eljárást, anélkül, hogy köteles lenne formálisan indokolni a döntését. Ennek a döntés indokolásának hiánya tovább fokozza a mechanizmus politikai motiváltságával kapcsolatos aggályokat.

34 P. Uhma, The democratic legitimacy of the European Union and its laws: theoretical challenges and practical examples, „Rocznik Administracji Publicznej” 2023 (9), p. 317.

35 Az Európai Parlament 2023. november 22-i határozata az Európai Parlament szerződésmódosítási javaslatairól (2022/2051(INI)).

36 The EU debate on qualified majority voting in the Common Foreign and Security Policy. Reform and enlargement, commentary of the Centre for Eastern Studies 2023, <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2023-10-12/cu-debate-qualified-majority-voting-common-foreign-and> (22.11.2024).

- az összes még fennmaradó szakpolitikai terület átbelyezését az egyhangú döntéshozatalról a minősített többségi szavazásra (QMV);
- a minősített többségi szavazás küszöbének emelését, amely szerint a jelenlegi 55%-nyi tagállamnak kell képviselnie az EU népességének 65%-át, a jövőben pedig 60%-nyi tagállamnak kellene képviselnie a népesség 60%-át;
- az Európai Parlament választási szabályainak egységesítése;
- a különösen válságérzékeny, határokon átnyúló hatásokkal rendelkező szakpolitikai területek felülvizsgálata (például pénzügy, egészségügy, biztonság, éghajlat és környezetvédelem);
- az „EU Legfelsőbb Bíróságainak és Törvényszékeinek Közös Kamarája” létrehozását az európai és tagállami bíróságok közötti párbeszéd szervezetté tételére. Bár ez hivatalossá tenné a jelenleg számos informális kapcsolatot a bíróságok között, nem rendelkezne kötelező érvényű döntéshozatali joggal.³⁷

Emmanuel Macron francia elnök gyakran szorgalmazta saját reformelképzelését a *Power Europe* jelszó alatt – egy olyan politikai és gazdasági blokk létrehozását, amely iparilag, energetikailag, mezőgazdaságilag és védelmileg önálló, és képes versenyezni az Egyesült Államokkal és Kínával. Ahogyan ő fogalmazott: „Minden stratégiai területet kiszerveztünk: az energiánkat Oroszországnak, a biztonságunkat – nem Franciaország, hanem több partnerünk – az Egyesült Államoknak, és ugyanígy a kritikus gazdasági szempontokat Kínának. Vissza kell szerezniünk ezeket.”

Ha a *Power Europe* elképzelés valóra válik, az Európai Unió elkerülhetetlenül egy olyan „szuperállammá” alakul, amely Kína és az Egyesült Államok riválisaként kíván fellépni. Ez azonban a nemzeti

szuverenitás, a nemzeti képviselő elvén alapuló demokrácia, valamint a kisebb, kevésbé tehető országok gazdasági és kulturális beolvastatásának árán valósulna meg a nagyobb és gazdagabb tagállamok által. Nem vagyunk meggyőződve arról, hogy ez az ár megérné az Európai Unió gyors politikai felerősödésének illúziójáért a globális szinten. Valójában az EU gazdasága – amelyet már most is túlzott szabályozás, valamint az *Európai zöld megállapodás* és a *Fit for 55* ideológiai prioritásai terhelnek – egyre kevésbé versenyképes Kína és az Egyesült Államok gazdaságával szemben. Az EU további központosítása pedig csupán felgyorsítaná ezt a hanyatlást.

c) A polgári szabadságjogok veszélyeztetése és a progresszív ideológia kényszerű érvényesítése

Egyre növekvő fenyegetéseket tapasztalunk a polgári szabadságjogokra nézve – fenyegetéseket, amelyeket az Európai Unió vagy figyelmen kívül hagy, vagy kifejezetten támogat. Annak ellenére, hogy az EU ismételten elkötelezettséget hangoztat az emberi jogok iránt, ezeket az elveket szelektíven alkalmazza. Megtagadja a védelmet azoktól, akiknek arra a legnagyobb szükségük lenne, amikor aláássa a tagállamok jogát arra, hogy a meg nem született gyermekeknek vagy fogyatékkal élő betegeknek nagyobb védelmet biztosítsanak az abortusszal és az eutanáziával szemben.³⁸ Emellett nyomást gyakorol a tagállamokra, hogy legalizálják az abortuszt igény szerinti alapon.³⁹ A lelkiismereti szabadság elsősorban a nem hívők számára biztosított teljes körűen, míg a vallásos embereknek egyes országokban be kell érniük azzal, hogy hitüket csupán kijelölt vallási helyszíneken gyakorolhatják, miközben korlátozásokkal szembesülnek hitük ny-

³⁷ Report of Franco-German Working Group on EU Institutional Reform: Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century, Paris-Berlin 2023, pp. 21-29.

³⁸ Lásd pl. az Európai Bizottság választ a parlamenti kérdésre no. E-001484/2017(ASW), 15 May 2017; European Parliament resolution of 26 November 2020 on the de facto ban on the right to abortion in Poland (2020/2876(RSP)).

³⁹ Mint az Európai Parlament válasza az abortusz kérdésében.

ilvános kifejezésében (például a munkahelyeken).⁴⁰ Eközben a szólásszabadság garanciái fokozatosan gyengülnek azoknak a szabályozásoknak köszönhetően, amelyek előírják az úgynevezett „gyűlöletbeszéd” kriminalizálását – egy olyan fogalmat, amelyet olyannyira tágran határoznak meg, hogy nemcsak az erőszakra uszítást foglalja magában, hanem bármilyen kijelentést, amelyet bizonyos csoportok (jellemzően baloldali ideológiákhoz kötődők) szubjektíven sértőnek tartanak.⁴¹

Az Európai Bizottság évek óta olyan dokumentumokat tesz közzé – stratégiák, ajánlások vagy iránymutatások formájában –, amelyek a diszkrimináció, a rasszizmus és az idegengyűlölet elleni küzdelem ürügyén valójában arra kötelezik a tagállamokat, hogy cenzúrázzák és súlyosan büntessék azokat a véleményeket, amelyek kritikusan viszonyulnak bizonyos társadalmi csoportokhoz, elsősorban a homoszexuális és transznemű közösségekhez⁴², valamint a muszlimokhoz⁴³. Emellett az álhírek elleni küzdelem ürügyén a Bizottság módszeresen építi ki a média – beleértve az állami és magántulajdonú médiumokat, valamint a globális közösségi hálózati platformokat – megfigyelésére és cenzúrázására szolgáló átfogó rendszert.⁴⁴ 2022-ben hatályba lépett a Digitális Szolgáltatásokról szóló törvény (Digital Services Act), amely különböző uniós jogszabályokat és önszabályozási gyakorlatokat egyesít annak érdekében, hogy hatékonyabb állami felügyeletet biztosítson az internet felett – hivatalosan az „illegális”, „diszkriminatív” vagy „gyűlöletbeszédnek” minősített tartalmak visszaszorítása céljából.⁴⁵ Azonban ezek a fogalmak továbbra is pontatlanul vannak meghatározva, ami visszaélési lehetőségeket teremt,

és sértheti a véleménynyilvánítás szabadságát. A tiltott tartalmak jogilag egyértelmű meghatározása nélkül ez a szabályozás felhasználható arra, hogy korlátozzák a jobboldali nézetek online megjelenítését olyan témákban, mint a bevándorlás, a vallás vagy az abortusz, azáltal, hogy ezeket „gyűlöletbeszédnek” vagy „diszkriminatív tartalomnak” minősítik.

A nők és férfiak közötti egyenlőség elvét egyes országokban alássa a radikális iszlám kisebbségek félreértelmezett toleranciája, amelyek – gyakran az uniós bevándorlási politika hallgatóságos támogatásával – olyan kvázi-autonóm enklávákat hoznak létre, ahol a saría törvénykezés elsőbbséget élvez az Európai Unió Alapjogi Chartájával szemben.^{46,47}

d) Az „európai értékek” félrevezető és visszaélésszerű alkalmazása

Az uniós intézmények hozzájárulnak a tagállamok sajátos kulturális és történelmi identitásának leépítéséhez egy mesterséges „európai identitás” erőltetésével és a „kulturális európaiság” népszerűsítésével. Ennek a folyamatnak az elsődleges célja látszólag az, hogy megágyazzon a további politikai és gazdasági integrációnak.⁴⁸ Megmagyarázhatatlan okokból az Európai Unió látszólag eltávolodik Európa gazdag örökségétől, amely magában foglalja a római jogi gondolkodást, a görög filozófiát, a keresztény vallást és etikát, valamint az egyedi nemzeti kultúrák sokszínűségét. Ehelyett az

40 CJEU's judgment of 28 November 2023 in case OP v Commune d'Ans, C148/22.

41 Például 2024 januárjában az Európai Parlament arra szólította fel a Tanácsot, hogy fogadjon el egy határozatot, amely a gyűlöletbeszédet és a gyűlöletbűncselekményeket a büntetendő bűncselekmények közé sorolja, a 83. cikk (1) bekezdése alapján, az EU bűncselekményeinek bővítésére vonatkozó 2024. január 18-i határozatban (2023/2068(INI)).

42 E.g. Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions, COM/2020/698 final.

43 ECRI revised General Policy Recommendation No. 5 - European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), adopted on 16 March 2000, revised on 8 December 2021.

44 Tudjon meg többet itt: EU: Going Full Orwell :: Gatestone Institute, <https://www.gatestoneinstitute.org/13532/eu-full-orwell> (09.01.2025).

45 Para. 12 of the preamble of the regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act).

46 Ennek példája a svédországi úgynevezett sérülékeny területek (utsatta områden) és leginkább sérülékeny területek (sårskilda utsatta områden), amelyek jellemzően bevándorló iszlám kisebbségek által uraltak, és amelyek megpróbálják rákényszeríteni életmódjukat a helyi lakosságra, beleértve a nemzeti törvényekkel ellentétes szokásokat.

47 Fontos kiemelni, hogy a saría törvény vonatkozó az EU és az európai jogra is, mivel a saría törvény egyes rendelkezései ellentétben állnak az Európai Unió Alapjogi Chartájában és az Európai Emberi Jogi Egyezményben rögzített alapvető jogokkal.

48 U. Tekiner, 'The 'European (Union) Identity': An Overview', e-International Relations 2020, <https://www.e-ir.info/2020/04/15/the-european-union-identity-an-overview/> (22.11.2024).

Unió egy új kollektív identitás kialakítására törekszik, amelyet olyan tulságosan ismert és sokszor homályos fogalmakra alapoz, mint például a sokszínűség, a szabadság, a jogok és a méltóság tisztelete, a jogállamiság, az egyenlőség, a politikai pluralizmus, a hatalmi ágak szétválasztása, a demokrácia, a kisebbségek védelme és a civil társadalom tisztelete.⁴⁹ Ezek az eszmék homályosan tükröződnek az EU öt hivatalos jelképében: az Unió zászlajában (tizenkét aranycsillag kék háttérén), himnuszában (Ludwig van Beethoven IX. szimfóniájának „Örömdája”), mottójában („Egység a sokféleségben”), az euró pénznemben, valamint az Európa-nap május 9-i ünnepségében az egész Unióban. Nyilvánvaló, hogy „Európa zavarodottan próbál egy posztnemzeti identitást kialakítani, miközben utánozza a nemzetépítés egyes elemeit”⁵⁰. Az EU lelkes támogatói közül sokan azt állítják, hogy „a békeprojekt megköveteli a nemzeti identitások feláldozását az egyetemes értékek javára, míg a hatalomprojekt egy európai identitás kialakítását teszi szükségessé”⁵¹. Felmerül azonban a kérdés: miért kellene az európai országoknak feladniuk azokat az értékeket, amelyeket évszázadokon át őriztek? Az Európai Unió intézményi törekvései ellenére „Európa népei egyszerűen nem fogadták el az ‘európai eszmét’ olyan módon, ahogyan azt azok remélték vagy előre jelezték, akik úgy gondolták, hogy egy gazdasági és politikai Európa automatikusan egy ‘népek Európájához’ vezet. Az Európai Unió által alkalmazott módszerek nem hozták meg a kívánt eredményt. A szimbólumok és más ‘rég’ stratégiák, amelyeket hagyományosan a nemzetek használtak, nem tudták egyesíteni az európai népeket”⁵².

e) Az EU aláássa Európa biztonságát, különösen a tömeges bevándorlás révén

Az Európai Unió nem volt képes megfelelően kezelni a belső biztonságot fenyegető modern kihívásokat. Az uniós jog új jogokat biztosított azoknak, akik kihasználják ezeket a rendelkezéseket: ázsiai és afrikai gazdasági migránsok ezreinek, akik 2015 óta tömegesen nyújtanak be menedékkérelmet európai országokban – nem hazájukban fennálló veszélyek miatt, hanem azért, hogy hozzáférjenek a munkaerőpiachoz és a szociális ellátórendszerhez. A többi között Spanyolország, Litvánia és Lengyelország határait illegális bevándorlók lepték el, akik közül egyesek erőszakot alkalmaznak a határőrökkel és katonákkal szemben. Ennek ellenére az Európai Unió továbbra is fenntartja azokat az ésszerűtlen szabályozásokat, amelyek lehetővé teszik bárki belépését, ha menedékkérelmet kér, anélkül hogy előzetesen ellenőriznék, megfelel-e a menekültstátusz kritériumainak, vagy esetleg fenyegetést jelent-e a befogadó ország számára.⁵³ Míg egyesek azzal érvelnek, hogy a fokozott bevándorlás megoldást jelenthet a munkaerőhiányra, a munkaképes korú lakosság adóterheire, valamint az egészségügyi és idősgondozási rendszerek minőségének javítására⁵⁴, mi azonban úgy véljük, hogy a multikulturalizmus politikája nem érte el célját, és nem segítette elő a társadalmi beilleszkedést. Épp ellenkezőleg, hozzájárult ahhoz, hogy elkülönült közösségek jöjjenek létre, amelyek elutasítják a befogadó országok hagyományait. Ezen közösségek tagjai elszigetelődnek a többségi társadalomtól, és még inkább ragaszkodnak saját életmódjukhoz – még akkor is, ha az ellentétes a nemzeti jogszabályokkal⁵⁵.

49 B. Sträth, A European Identity: To the Historical Limits of a Concept, *European Journal of Social Theory* 2002, 5(4), pp. 387-401; V. Havel, Is There a European Identity, Is There a Europe?, Project Syndicate 2000, <https://www.project-syndicate.org/commentary/is-there-a-european-identity-is-there-a-europe?barrier=accesspaylog>; A. Shehaj, How Is a European Identity Significant to the Future of the European Union?, *Open Democracy*, 2015, <https://www.opendemocracy.net/en/can-europe-make-it/how-is-european-identity-significant-to-future-of-european-union>

50 Wilfried Martens Centre for European Studies report (by A. P. DeBattista), *The EU and the Multifaceted Nature of European Identity*, Brussels 2022, p. 17.

51 L. van Middelaa, Pourquoi forger un récit européen ? La politique identitaire en Europe. Nécessités et contraintes d'un récit commun, in A. Arjakovsky (dir.), *Histoire de la conscience européenne*, Editions Salvator, « Collège des Bernardins », 2016, p. 31-56.

52 J. Pekel, *Europeana: Building a European Identity*, University of Amsterdam 2011 (Master Thesis), p. 24.

53 Art. 10 (1) and Art. 51 (2) of the Regulation no. (EU) 2024/1348 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 establishing a common procedure for international protection in the Union (OJ L, 2024/1348).

54 J. Springford, Europe must choose: Multiculturalism or stagnation?, Centre for European Reform 2024, p. 5, https://www.cer.eu/sites/default/files/insight_JS_demo_9.5.24%20%281%29.pdf (22.11.2024).

55 Paradox módon látható, hogy a multikulturalizmus doktrínája valójában a kultúrák sokféleségének, mint nemzeti kultúráknak az eltüntetésére irányuló doktrína. Minden

f) A túlzott bürokrácia és központosítás aláássa az EU versenyképességét

Az Európai Unió, amely egykor a gazdasági növekedés motorja volt, lassan annak akadályává válik. Az európai integráció történetének nagy részében a gazdasági fejlődés volt a legfőbb prioritás. Kezdetben az EU a dereguláció motorjaként működött – az áruk, a tőke, a szolgáltatások és a munkaerő szabad mozgásán alapuló európai piac az egyik legnagyobb eredménye volt. Az Unió azonban nem állt meg itt: a szabad piac önmagában nem volt elég, azt is „harmonizálni” kellett. Minden évben több száz új szabályozás születik, így például 2017 és 2024 között az uniós szabályozási rendszer 562 új oldallal és 511 új cikkel bővült az adatvédelem területén, valamint 271 új oldallal és 247 új cikkel az e-kereskedelem és a fogyasztóvédelem szabályozásában. Az új korlátozások száma közel 2 500-ra emelkedett az adatvédelem területén, míg az e-kereskedelem és a fogyasztóvédelem esetében elérte az 1 200-at.⁵⁶ Ezek a szabályozások gazdasági szempontból nem indokolhatók. Éppen ellenkezőleg, sok közülük – különösen az *Európai zöld megállapodás* és a *Fit for 55 terv* előírásai – baloldali klíma- és ökológiai ideológiák vezérelte intézkedések. Ezek káros hatással vannak a gazdaság kulcsfontosságú ágazataira, például az autógyártásra, a közlekedésre és az építőiparra. Emellett mesterségesen felhajtják az energiaárakat, ami az uniós társadalmakban energia-szegénységhez vezet, és súlyos csapást mérnek az európai mezőgazdaságra is.

A túlzott szabályozás hátrányosan befolyásolja a tagállamok gazdasági versenyképességét a globális piacon. A Spanyol Nemzeti Bank által készített tanulmány szerint minden egyes növekedés a szabályozási komplexitási indexben 0,7%-os csökkenéssel jár az adott ágazat foglalkoztatási részarányában. Az ágazati szinten több torzító hatás figyelhető meg: a munkaerő-intenzitás jelentősen csökken, és a beruházási ráták visszaesnek a szabályozások szigorításának hatására. A szabályozási komplexitás negatív hatása különösen a kisebb és fiatalabb vállalkozásokra koncentrálódik. A tanulmány szerint a szabályozások 10%-os növekedése 0,5%-os relatív csökkenést eredményez a tíznél kevesebb alkalmazottat foglalkoztató vállalkozások munkavállalóinak számában.⁵⁷

Az Európai Unió jelenlegi formájával kapcsolatos kritika nem jelenti a európai együttműködés eszméjének elutasítását. Az együttműködésnek azonban arra kellene összpontosítania, hogy kiegészítse a tagállamokat azokon a területeken, ahol azok nehézségekkel küzdenek, ahelyett, hogy teljes mértékben helyettesítene őket nemzetek feletti intézményekkel. Az együttműködésnek az alapvető értékek, mint a szuverenitás, a nemzeti identitás, a hatáskör-átruházás elve, a szubszidiaritás elve és a képviseleti demokrácia tiszteletben tartásán kell alapulnia, olyan valódi közösségen, amelyet közös kultúra, történelem és érdekek kötnek össze.

nemzeti kultúrát el kell tüntetni, és egy közös kultúrával kell helyettesíteni, amely egyetemes baloldali ideológián alapul.

56 O. G. O. do Roy, *Rules Without End: EU's Reluctance to Let Go of Regulation*, European Centre for International Political Economy 2024, <https://ecipe.org/blog/rules-without-end-eu-regulation/>

57 J. S. Mora-Sanguinetti, J. Quintana, I. Soler, R. Spruk, *Sector-Level Economic Effects of Regulatory Complexity: Evidence from Spain*, Banco de España 2023, pp. 20-21, <https://repositorio.bde.es/bitstream/123456789/29854/1/dt2312c.pdf> (21.11.2024).

III. KÉT ALTERNATÍV FORGATÓKÖNYV

Az új európai együttműködési modell két forgatókönyv egyike alapján építhető fel:

- A „Vissza a gyökerekhez” forgatókönyv
- A „Új kezdet” forgatókönyv

A **„Vissza a gyökerekhez”** forgatókönyv szerint az Európai Unió meglévő jogi keretét decentralizációval, deregulációval és demokratizálással kell reformálni. Ahelyett, hogy „még szorosabb uniót építenénk Európa népei között”, a hangsúlyt arra kellene helyezni, hogy elősegítsük a „szoros együttműködést Európa népei és nemzetei között”⁵⁸. Azokat az EU-s szabályozásokat, amelyek elősegítik a közös gazdasági fejlődést, meg kell tartani, míg azokat, amelyek gátolják, el kell vetni.

A **„Új kezdet”** forgatókönyv szerint az európai szervezetet a nulláról kell újjáépíteni, egy új szerződés, új intézmények és egy új közös jogrend alapján. Az új

szerződésnek rugalmas jogi rendszert kellene létrehozni, amely lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy saját tempójukban fejlesszék együttműködésüket, ha szükségesnek tartják. Egyidejűleg meg kellene határozni egy olyan együttműködési alapot, amelyben minden tagállam kötelezően részt vesz, valamint opcionális együttműködési szegmenseket, amelyekhez az államok szabadon csatlakozhatnak vagy bármikor kiléphetnek onnan.

A két forgatókönyv közötti választás attól függ, hogy az Európai Unió megreformálható-e. Ha igen, akkor meg kell határozni a reformok irányát annak érdekében, hogy elérjük a megkívánt célmodellt. Ha pedig nem reformálható meg, akkor fel kell vetni a kérdést, hogy mivel kellene helyettesíteni az EU-t, és hogyan kellene végrehajtani ezt az átmenetet.

I. FORGATÓKÖNYV: Vissza a gyökerekhez

a) Indoklás: fő elvek, amelyekre az európai együttműködésnek alapoznia kell

Nemzeti szuverenitás

A tagállamok szuverenitásának tiszteletben tartása kell legyen az átalakított európai együttműködés

alapvető elve. A nemzeti szuverenitás nemcsak a nemzetközi jog elve, hanem minden olyan nép természetes joga, amely meg kívánja őrizni saját kultúráját, nyelvét, történelmi emlékezetét és szokásait. Ahogy Orbán Viktor magyar miniszterelnök helyesen megfogalmazta: „Minden nemzetnek és tagállamnak joga van eldönteni, hogyan szervezze életét saját országában.”⁵⁹

58 Tudjon meg többet erről – Institut Thomas More, Principes, institutions, compétences. Recentrer l'Union européenne, Paris 2019, pp. 13-15.

59 Orbán Viktor, Magyarország miniszterelnökének beszéde a „Sargentini-jelentés” vitájában, 2018. szeptember 11., <https://eu-brusszel.mfa.gov.hu/assets/23/13/07/675d7452e->

A „európai szuverenitás” fogalmát, amelyben az Európai Unió mint autonóm hatalom állna a nemzetállamok felett, határozottan el kell utasítani. Határozottan elutasítjuk azt a nézetet, miszerint „lehetőség van minden európai állampolgár jogainak garantálására a szupranacionális szuverenitás égisze alatt, amely minden polgára jövőjét jelenti”⁶⁰. Véleményünk szerint egy demokratikus állam, amelyben a hatalmon lévők közvetlenül elszámoltathatók a nép előtt, jobban képes megvédeni a polgárok jogait, mint távoli szupranacionális intézmények, amelyeket gyakran nem választott tisztségviselők irányítanak, akik csak maguknak tartoznak elszámolással.

Jelenleg a tagállamok szuverenitásának elve elsősorban az Európai Unióban való maradás vagy kilépés lehetősége által van kifejezve (az EU működéséről szóló szerződés 50. cikkelye). Ez a választás azonban túl korlátozott két okból. Az egyik, hogy az Európai Unió tagsága általában egyszerre jár előnyökkel és hátrányokkal, így a kilépés végső döntés, amelyet kevés vezető hajlandó meghozni. Az EU jogrendszerének egyes területein való részvétel kívánatossága az egyes tagállamok érdekeitől függ. Jellemzően, ha egy állam egy területen veszít, de egy másik területen nyer, akkor inkább a maradás mellett dönt, még akkor is, ha ezzel másik részéről kell lemondania szuverenitásának. A másik ok, hogy az Európai Unió hatásköreinek kiterjesztő értelmezése olyan helyzethez vezetett, amelyben a tagállamok kötelezettségei növekednek, még akkor is, ha a Szerződések nem változnak. Amikor egy állam ratifikálja az EU Szerződéseit, nem mindig van tisztában az összes kötelezettséggel, amelyet rá fognak róni, mivel az Európai Bizottság és az Európai Unió Bírósága (CJEU) mindig új kötelezettségeket „származtathat” az EU jogának általános elveiből. Ezért a tagállamoknak lehetőséget kell biztosítani arra, hogy a saját nemzeti érdekeiknek megfelelően igazítsák az együttműködésük intenzitását.

Nemzeti Közösségek sokfélesége, amelyek meg-
egyezősen alapuló közös programokat folytatnak a
mélyebb együttműködés érdekében

A reformált európai együttműködésnek nem szabad egy monolitikus struktúrát tükröznie, amelyben a legerősebb nemzetek diktálják az irányt mindenki számára. Ehelyett szuverén államok társulásának kell lennie, amelyek mindegyike megőrzi a jogot arra, hogy meghatározza azokat a területeket, ahol közös politikákat kívánnak folytatni. Néhány állam profitál az EU megújuló energiaforrásokat népszerűsítő politikájából, míg mások nem; néhányan profitálnak a közös mezőgazdasági szabályozásokból, míg mások nem; egyesek előnyöket élveznek a munkavállalók szabad mozgásából, míg mások korlátozásokat keresnek. Amíg lehetetlen minden állam igényeit kielégíteni, biztosítani lehet, hogy az országok részt vegyenek azokban a területeken, amelyek hasznosak számukra, miközben kiléphetnek azokból, amelyek nem hasznosak.

Ennek a megközelítésnek a természetes következménye lenne a „szuborganizációk” kialakítása a reformált európai együttműködésen belül, amelyek mindegyike más fejlesztési modelleket követ. Ez összhangban van az előzőleg említett **differenciált integráció** fogalmával.

Önkéntes együttműködés és a mélyebb együtt-
működési programok visszavonhatósága

A korábban említett három differenciált integrációs modell közül a legalkalmasabbnak tűnik az **à la carte differenciálás**, amely potenciálisan tartalmazhatja a változó **geometria elemeit**. Csak ez a modell biztosítja, hogy a demokratikusan megválasztott kormányok teljes ellenőrzést gyakoroljanak a nemzetközi kötelezettségek terjedelméről. Annak érdekében, hogy elkerüljük a reformált európai együttműködésnek már a kezdeti szakaszban történő kudarcát, elengedhetetlen a tagállamok politikai és gazdasági helyzetének átfogó elemzése. Ennek az

a8b2d816844a3fb15665406f05b6c50.pdf

60 S. Salihu, Sovereignty and Integration in the European Union: Reduction or Unification and Strengthening?, The Review of European Affairs 2023, vol. 7, no. 1, p. 70.

elemzésnek fel kell térképeznie azokat a közös érdekeltségi területeket, ahol a mélyebb együttműködés kölcsönösen előnyös lenne, valamint azokat a különbözőségeket, ahol az ilyen együttműködés hátrányos lenne. Az értékelés eredményei alapján az új EU szerződéseinek a következőket kell tartalmazniuk:

- 1) Egy alapvető minimumkötelezettség-készlet, amely a tagság *sine qua non*-jaként szolgálna (pl. a vámunió).
- 2) Opcionális kötelezettségek olyan területeken, ahol csak bizonyos tagállamok osztoznak közös érdekeken (pl. energia).

Az együttműködés kormányközi jellege

A kormányközi elv mellett állunk, amelyet hagyományosan úgy definiálnak, mint „az integráció elméletét és a döntéshozatal módszerét a nemzetközi szervezetekben, amely lehetővé teszi az államok számára, hogy együttműködjenek konkrét területeken, miközben megőrzik szuverenitásukat. Ellentétben a szupranacionális testületekkel, amelyekben a hatalom formálisan delegálva van, a kormányközi szervezetekben az államok nem osztoznak a hatalmon más szereplőkkel, és egyhangú döntéseket hoznak.”⁶¹ Más szóval, az Európai Uniónak hátra kell lépnie, hogy a nemzetállamok előreléphessenek.

A kormányközi elv értelmezés nem zárja ki teljesen bizonyos szupranacionális struktúrák létezését, feltéve, hogy azok alárendeltek a kormányközi intézményeknek. Az átalakított európai együttműködés keretrendszerének a kormányközi intézmények primátusán kell alapulnia, mint például az Európai Tanács és az Európai Unió Tanácsa, amelyek közvetett demokratikus legitimitással rendelkeznek, mivel azon elnökök, miniszterelnökök és miniszterek, akik részt vesznek ezekben, felhatalmazást kaptak saját

nemzeteiktől arra, hogy döntéseket hozzanak polgáraik érdekeiben.

A technokrata intézmények, amelyek nem rendelkeznek demokratikus mandátummal—mint például az Európai Bizottság—alárendelt szerepet kell hogy játsszanak a kormányközi testületekhez képest.⁶² Az Európai Unió Bíróságának vissza kell térnie a megfelelő szerepéhez, mint a jog szolgája, nem pedig a jog alkotója.

A hatáskörök átruházásának elve szigorú nemzeti mandátum alapján

A hatáskör-átadás elve, amelyet az Európai Unióról szóló szerződés (TEU) 5. cikkelye határoz meg, gyakorlatban nagyrészt hatástalan maradt. Ahogy korábban említettük, az uniós intézmények folyamatosan bővítették saját hatásköreiket a szerződések betartására való tekintet nélkül, és „az EU jogának hatékonyságát” korlátlan új hatalmi forrásként kezelték. Ezt a problémát orvosolni kell, ezért a szerződéseknek szigorú garanciákat kell tartalmazniuk, amelyek biztosítják a hatáskör-átadás elvének teljes körű betartását. A kormányközi intézményeknek kell felhatalmazást adni arra, hogy ellenőrizzék, hogy a szupranacionális intézmények intézkedései megfelelnek-e ennek az elvnek.

A szubszidiaritás elve

A hatáskör átadás elvét szorosan össze kell kapcsolni a szubszidiaritás elvével, amely „az egyedüli mechanizmus, amely tiszteletben tartja az Európában együtt élő különböző kultúrákat és azokat az értékrendszereket, amelyek alapját képezik ezen kultúráknak. Mindeközben a szubszidiaritás elve nem tagadja, hogy néhány közös elv és kulturális hasonlóság továbbra is összeköti az európaiakat.”⁶³ Ahogy korábban említettük, a szubszidiaritás elvét formálisan az TEU 5. cikk (3) bekezdése garantálja,

61 The Concise Oxford Dictionary of Politics, e-version, <https://www.oxfordreference.com/display/10.1093/oi/authority.20110810105138102> (22.11.2024).

62 Similar view: Institut Thomas More, Principes, institutions, compétences. Recentrer l'Union européenne, Paris 2019, p. 28. According to Marine Le Pen, leader of French National Rally, European Commission should be „a simple administrative secretariat with no decision-making role” (un simple secrétariat administratif sans rôle décisionnaire) –, quote after: Le Rassemblement national revoit de fond en comble sa politique européenne, Les Echos of 15 April 2019, <https://www.lesechos.fr/elections/europeennes/le-rassemblement-national-revoit-de-fond-en-comble-sa-politique-europeenne-1009464>

63 Wilfried Martens Európai Tanulmányok Központjának jelentése (by A. P. DeBattista), The EU and the Multifaceted Nature of European Identity, Brussels 2022, p. 34.

azonban gyakorlatban ez marginális jelentőséggel bír. Ezen változtatni kell.

Egyetértünk azzal a véleménnyel, hogy „az Unióra elsősorban a tagállamok integritásának, autonómiájának, függetlenségének és identitásának védelmezőjeként kell tekinteni, és nem a uniformizáció és centralizáció eszközeként. A szubszidiaritás tehát arra kell ösztönözze nemcsak az EU intézményeit, hanem minden tagállamot, hogy fogadja el és tolerálja más tagállamok értékeit és preferenciáit, bármilyen eltérők is legyenek azok a sajátjuktól”.⁶⁴

Ennek következményeként nem a tagállamok felelőssége annak bizonyítása, hogy jobban alkalmasak a közös hatáskörök gyakorlására. Ehelyett az Uniónak kell bizonyítania, hogy egy adott kérdés kezelése harmonizációt igényel.

A szubszidiaritás elvének betartatását a kormányközi intézményeknek kell biztosítaniuk a megreformált európai együttműködés keretében.⁶⁵

b) Javaslatok: I-XX. ajánlások az EU-szerződések reformjára

A következő ajánlások nyolc kulcsfontosságú területre vannak bontva. Mindegyik több javaslatot tartalmaz, amelyek alapvetőek a Európai Unióban felmerülő sürgető problémák kezelésére. Ezek a reformokajánlások nemcsak a hosszú távú kihívások orvoslására elengedhetetlenek, hanem az EU intézményei szerepének és funkcióinak újrahangelőására is. Céljuk a demokratikus legitimitás megerősítése, az EU és tagállamai közötti hatalmi egyensúly helyreállítása, valamint a szubszidiaritás és a nemzeti szuverenitás elveinek szigorúbb alkalmazása a kormányzás minden szintjén.

I. Egy rugalmasabb Európai Unió, amely figyelembe veszi minden tagállam és jelölt állam integrációs akaratát és képességét:

1. **Javaslat:** Az Európai Unió átnevezése „Nemzetek Európai Közösségére”.

Az Európai Unió eredetileg az Európai Gazdasági Közösség (EGK) néven alakult meg, hangsúlyozva a szuverén államok közötti gazdasági együttműködést. A Maastrichti Szerződéssel 1993-ban történt átmenet az Európai Unióba jelentős politikai átalakulást eredményezett, amely megerősítette a “még szorosabb unió” eszméjét, és föderális jellegeket, hajlamokat mutatott. Ez a javaslat az EU átnevezését javasolja “Európai Nemzetek Közössége” (ENK) névre, hogy tükrözze az újraértelmezett víziót, amely elsődlegesen a nemzeti szuverenitást, az kormányok közötti együttműködést és a önkéntes szövetségeket helyezi előtérbe a szupranacionális integráció helyett. Visszatérve az európai projekt alapelveihez, az ENK a rugalmasságot, a nemzeti identitások tiszteletben tartását, valamint az állami szuverenitáson alapuló döntéshozatali folyamatot hangsúlyozná. Az új név a föderalista törekvésektől való eltávolodást hangsúlyozná, és megerősítené az EU-t, mint független nemzetek együttműködési keretét, nem pedig egy központosított politikai entitást. Ez az átnevezés nemcsak az átdolgozott intézményi és jogi kerettel lenne összhangban, hanem növelné a közbizalmat is, mivel pontosan tükrözné az Unió fejlődő céljait.

2. **Javaslat:** Egy speciális rendelkezés bevezetése a Szerződésekbe, amely rögzíti a rugalmasság elvét, lehetővé téve a tagállamok számára, hogy nemzeti érdekeik alapján igazítsák integrációjuk és együttműködésük szintjét az EU-n belül.

Az európai integráció előmozdításának legfőbb kihívása a tagállamok közötti különböző és időnként eltérő érdekekből fakad. A további szakadások elkerülése érdekében elengedhetetlen, hogy a szerződések jobban figyelembe vegyék ezeket a nemzeti

⁶⁴ F. O. Reho, Subsidiarity in the EU: Reflections on a Centre–Right Agenda, *European View* 18/1 (2019), p. 10.

⁶⁵ Similar view: Institut Thomas More, Principes, institutions, compétences. Recentrer l’Union européenne, Paris 2019, p. 6.

különbségeket. Ezért szükséges egy országspecifikusabb, fokozatos megközelítés kidolgozása az integrációhoz, amely összhangban van a nemzeti sajátosságokkal. Egy olyan megközelítés ez, amely tisztetben tartja minden tagállam gazdasági prioritásait, kulturális identitásait, valamint alkotmányos és politikai hagyományait.

3. Javaslat: Egy általános kilépési záradék bevezetése a szerződésekbe, amely lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy felfüggeszék részvételüket egy meglévő jogszabályban, vagy kilépjenek egy újonnan elfogadott jogszabályból, a nemzeti érdekeken alapuló rugalmasság elvével összhangban.

Az opt-out lehetőségek kiterjesztése hatékony eszközként szolgálhat a korábban ismertetett rugalmasság elvének végrehajtására. Ezen megközelítés szerint egy tagállam egyszerűen értesítheti a Miniszterek Tanácsát arról, hogy nem alkalmazza az új jogszabályt. Ez megszüntetné az opt-out megállapodások más tagállamokkal való tárgyalásának szükségességét, bár a vita továbbra is folytatódhatna, ha az Európai Tanács minősített többsége szükségesnek tartja. Ez a módosított opt-out mechanizmus minden területre alkalmazható lenne, kivéve a belső piacot, így megőrizve az EU gazdasági integrációra vonatkozó eredeti célját. Ezen kívül a rugalmasság tovább növelhető lenne a megerősített együttműködés jogalkotási eljárásának megfordításával, lehetővé téve négy tagállam számára, hogy közösen ellenezze az új jogszabály alkalmazását.

4. Javaslat: A rugalmasság elvének alkalmazása a nemzeti érdekek alapján az EU bővítési folyamatában, lehetővé téve, hogy az integráció az Unió és a jelölt államok szükségleteihez és kapacitásaihoz igazodjon.

Elengedhetetlen, hogy eltávolodjunk az elmúlt évek hatástalan "mindent vagy semmit" megközelítésétől, és egy fokozatosabb, részleges stratégiát alkalmazzunk. Ez kezdetben azokra a célokra összpontosítana, amelyek a belső piachoz kapcsolódnak, és az integráció további szakaszai csak akkor következnének, miután

az első csatlakozási fázis befejeződött. A jelenlegi módszer nem hozott jelentős eredményeket - például a nyugat-balkáni államok esetében - több esetben hosszú ideig késett az EU-ba való belépésük. Ennek kezelésére szükséges, hogy növeljük az államközi találkozók gyakoriságát olyan keretek között, amelyek elkerülik a merev szupranacionális megközelítéseket. Az Európai Politikai Közösség bár nem helyettesíti az EU-tagságot, értékes kiegészítő szerepet játszhat az EU bővítés kihívásainak kezelésében és a szorosabb együttműködés elősegítésében a csatlakozási folyamat során.

II. Az EU hatáskörének újraértékelése és érvényesítése:

5. Javaslat: Új protokoll létrehozása a hatáskörök átruházásának elvének szigorú érvényesítése érdekében, ahogyan azt az Európai Unióról szóló Szerződés 5. cikk (2) bekezdése kimondja: „A szerződésekben az unióra átruházott hatáskörök kivételével a hatáskörök a tagállamoknál maradnak.” Ez a protokoll kifejezetten alkalmazandó lenne az Európai Unió Bíróságára és annak joggyakorlatára, lehetőséget biztosítva a visszamenőleges alkalmazásra, ha arról az Európai Tanács így dönt.

A jelenlegi uniós válságok nagy része a hatáskörök megosztásának hosszú távú problémáiból ered, amelyek a feszültségek egyik fő forrásává váltak. Az EU gyakran túllépi a saját hatáskörét, ami alapvető konfliktusokat okoz a nemzeti alkotmánybíróságokkal, például Lengyelországban és Németországban, és ez aláássa a közbizalmat az unió iránt. Míg az Európai Unióról szóló Szerződés 5. cikk (2) bekezdése egyértelműen kimondja, hogy a nem az EU-ra átruházott hatáskörök a tagállamoknál maradnak, ezt az elvet nagyrészt figyelmen kívül hagyták vagy kijátszotta az Európai Bizottság, a társ-jogalkotók vagy az Európai Unió Bírósága. Ez a figyelmen kívül hagyás vitákat szított az EU hatáskörének megfelelő határvonalairól. Ezen feszültségek megoldása és további válságok megelőzése érdekében a 5. cikk (2) bekezdését szó szerint kell értelmezni

és alkalmazni, mint az EU jogi keretrendszerének alappilléret. Minden uniós intézménynek kifejezetten meg kell felelnie ennek a rendelkezésnek, biztosítva a hatáskörök világos és kiegyensúlyozott megosztását az Unió és tagállamai között.

6. Javaslat: Az Európai Tanácsnak kellene a végső hatóságnak lennie a hatáskörök összeférhetetlenségének rendezésében, különösen az Európai Bizottság jogalkotási javaslataival kapcsolatban. Ezen kívül az Európai Tanácsnak jogot kellene adni új jogszabályok kérésére, amelyek visszavonják az Európai Unió Bírósága által hozott ítéleteket.

A gyakori hatásköri konfliktusok, különösen a jogalkotási javaslatokkal és az Európai Unió Bíróságának ítéleteinek értelmezésével kapcsolatban, jelentős feszültségeket okoztak az Európai Unióban. Ezek a konfliktusok gyakran sértik az 5. cikk (2) bekezdését, aláássák a nemzeti szuverenitást, és jogi bizonytalanságokat teremtenek. Az Európai Unió Bírósága, amelynek pártatlan döntéshozóként kellene működnie, nem tudott objektíven eljárni ezekben az ügyekben, így egyre inkább alkalmatlanná vált arra, hogy végső döntéshozóként működjön. Ennek következményeként az Európai Tanácsnak kellene átvállalnia a hatásköri konfliktusok rendezését, biztosítva, hogy a döntések a hatalom egyensúlyát tükrözzék az Unió és a tagállamok között.

Olyan jogilag homályos jogalkotási javaslatok esetén, amelyekben bármely tagállam kérése alapján a Tanács, miniszteri szinten, vitát folytathat. A javaslat továbblépéséről a minősített többség dönt, de egy négy tagállamból álló blokkoló kisebbség a kérdést az Európai Tanácshoz terjesztheti végső döntésre. Ezen kívül a tagállamoknak jogot kell biztosítani arra, hogy nemzeti érdekeik alapján kilépjenek az ilyen jogszabályok alkalmazásából, megőrizve ezzel szuverenitásukat.

A javaslat szerint a tagállamok döntéshozatali szerepének további megerősítése érdekében lehetővé kell tenni, hogy egy egyszerű többségű nemzeti parlament képes legyen felvetni egy hatásköri konfliktust. Egy abszolút többség közvetlenül az Európai Tanácshoz

terjesztheti az ügyet, és ha a nemzeti parlamentek háromnegyede ellenzi a javaslatot, azt automatikusan el kell vetni. Ez a megközelítés biztosítja, hogy az Európai Unió Bírósága ne legyen a végső hatóság a hatáskörrel kapcsolatos viták rendezésében, miközben védi a nemzeti szuverenitást és rugalmasabb, kiegyensúlyozottabb kormányzást biztosít az Unión belül.

7. Javaslat: A szubszidiaritás elvének szigorú alkalmazása az Európai Unió Tanácsa előzetes döntésével, amely fellebbezési eljárást biztosít az Európai Tanácshoz, és egy új, hatékonyabb szabályzatban kellene rögzíteni. Ha az unió nem teljesíti céljait, a tagállamoknak lehetőséget kell biztosítaniuk arra, hogy visszaszerezzék a kontrollt. A nemzeti parlamenteknek sokkal fontosabb szerepet kell kapniuk ebben a folyamatban, mint jelenleg.

A szubszidiaritás elve egy "kétirányú utca", nem pedig egy olyan elv, amely kizárólag az EU hatáskörének megerősítését szolgálja egy adott területen. Jelenleg a szubszidiaritásnak való megfelelés értékelése a jogalkotási javaslatokban gyenge és felszínes, gyakran megalapozott indoklás nélkül. Amikor a tagállamok úgy ítélik meg, hogy az EU már nem a legmegfelelőbb irányítási szint, joguk kell legyen visszakapni hatásköröket, akár egyéni opt-out formájában, akár általános hatáskör-visszaszerzés révén. Ennek érdekében ebben a folyamatban a nemzeti parlamenteknek erőteljesebben kell részt venniük, ahogyan azt a 6. javaslatban is körvonalazták, biztosítva, hogy aktívan részt vegyenek az EU beavatkozásának szükségességének értékelésében. A szubszidiaritás újbóli középpontba helyezése az Európai Unió működésében biztosítani fogja, hogy minden érintett fél – beleértve az Európai Bizottságot, a tagállamokat és azok nemzeti parlamentjeit – felelősséget vállaljon egy hatékonyabb és állampolgárokra összpontosító Unió kialakításáért.

8. Javaslat: Átfogó audit indítása az aktuális EU-s hatáskörökről, különösen a jogalkotási szinten és az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatában, hogy lehetőséget biztosítson a tagállamok számára a általános hatáskör-visszaadások vagy egyedi kilépések mérlegelésére.

A több évtizedes összetett és zavaros jogalkotási intézkedések és joggyakorlat-fejlődések után elengedhetetlen az EU hatáskörök átfogó és részletes felülvizsgálata. Ez a folyamat lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy újraértékeljék, milyen mértékben hajlandóak nemzeti szuverenitásukat átadni, tisztázva helyzetüket és lehetővé téve számukra érdekeik hatékonyabb védelmét az Európai Szerződések keretén belül.

Minden tagállam jogosult lesz benyújtani a közösségi jog valamely aktusát ellenőrzésre. Az auditálási folyamatot a Tagállamok Bizottsága végezni, amely értékeli az elemzett másodlagos jogszabályok megfelelőségét a felhatalmazás és a szubsidiaritás elveivel. Az audit fő célja a Szabad Együttműködés és a Mélyebb Együttműködési Programok Visszavonhatósága elve végrehajtásának elősegítése (lásd a III.i.a szakaszt).

Az audit eredményei alapján a Tanács egyhangú szavazással meghatározza az EU tagság minimum kötelezettségeit, amelyek az EU tagság sine qua non-ját képezik. Ezen kívül a Tanács azonosítani fogja azokat az opcionális kötelezettségeket, amelyek az egyes tagállamok közös érdekeinek megfelelően csak bizonyos tagállamokat érintenek, lehetővé téve ezzel a rugalmasabb és differenciáltabb megközelítést az integráció terén.

9. Javaslat: A “nemzeti hatáskörök védelme” létrehozása úgy, hogy az Európai Unióról szóló szerződésbe egy speciális rendelkezést illesszenek be, amely tartalmazza a hatáskörök listáját, amelyeket jogilag védettnek tekintenek minden EU-s beavatkozással szemben. Az EU-nak közvetlen vagy közvetett hatása nem lehet ezen területekre, sem jogalkotási, sem jogi eszközökkel. Ez a lista tartalmazza a családot, a közrendet, az erkölcsi rendet és az oktatást.

Az Európai Bizottság és az Európai Unió Bírósága gyakran előtérbe helyezték a politikai és ideológiai célokat a szerződésekben foglalt rendelkezések betartásával szemben. Elengedhetetlen védelmet biztosítani az ilyen hatáskörmegosztás elvének

megsértése ellen. Ezt a “szentély” megközelítést alkalmazva a tagállamok gyorsan kezelhetik aggályait azáltal, hogy egyéni kilépési kérelmet nyújtanak be az Európai Tanácshoz.

III. A konszenzusos szabály megerősítése és kiterjesztése:

10. Javaslat: A tagállamok közötti egyhangúságnak kellene érvényesülnie a külkapcsolatok terén, és ezt kifejezetten rögzíteni kellene a szerződésekben, ahol alkalmazható. A konstruktív tartózkodás mechanizmusát engedélyezni kellene, feltéve, hogy az eltérő véleményen lévő tagállamok beleegyeznek abba.

A jelenlegi, rendkívül feszült geopolitikai helyzet rámutat arra, hogy a 27 tagállam között nincs konszenzus a különböző nemzetközi kérdésekkel kapcsolatban. Ezen eltérő álláspontok a különböző, gyakran ellentétes nemzeti érdekekből fakadnak. A tagállamokat arra kéri, hogy olyan állásfoglalásokat tegyenek, amelyek ellentmondanak gazdasági érdekeiknek, különösen az energiaellátás területén. Ez a megközelítés csak tovább mélyíti az unió belső megosztottságát. A nemzetközi kapcsolatoknak olyan területnek kell lennie, ahol a nemzeti érdekeket meg kell őrizni, és a vörös vonalakat tiszteletben kell tartani. Egyetlen tagállamot sem szabad jogilag kötelezni olyan döntésekre, amelyek ellentétesek a nemzeti prioritásaikkal. Az egység megőrzése érdekében, nézeteltérés esetén a konstruktív tartózkodás mechanizmusát kell engedélyezni, amely lehetővé teszi, hogy az eltérő véleményű tagállamok tartózkodjanak a döntéstől anélkül, hogy megakadályozzák a többiek előrehaladását. Minden olyan döntést, amely előrehaladást jelent, kizárólag az eltérő véleményű tagállamok egyetértésével kell meghozni, biztosítva ezzel, hogy a nemzeti érdekek megfelelő védelmet kapjanak a döntéshozatali folyamatban.

11. Javaslat: A TFEU 114. cikkét, amely jelenleg lehetővé teszi az EU számára, hogy egy olyan területen cselekedjen, ahol nincs kifejezett jogalap, csak egyhangúság esetén kellene alkalmazni, nem

pedig minősített többséggel. Ezen kívül, amikor ezt a rendelkezést alkalmazzák, a tagállamoknak lehetőséget kellene biztosítani a kilépésre.

A TFEU 114. cikkelye egy rendkívül vitatott rendelkezés, amelyet gyakran eltérően értelmeznek eredeti céljától, és lehetővé teszi az EU számára, hogy egy adott területen kifejtsen tevékenységét anélkül, hogy kifejezett jogalap állna rendelkezésre. Ez a rendelkezés jogellenes módon bővítette az EU hatáskörét, különösen olyan területeken, amelyek nem tartoznak az EU jogkörébe. Ilyen például a média szektora, ahol a médiaszabadságról szóló törvényt ezen cikkely alapján indokolták, annak ellenére, hogy a média szabályozása nem az EU hatáskörébe tartozik. Ezen rendelkezés alkalmazása veszélyezteti a hatáskörök megosztásának elvét, mivel azt potenciálisan arra használhatják, hogy különböző területeket integráljanak a belső piaci keretrendszerbe, ezzel aláásva a nemzeti szuverenitást.

Ezen kívül az Európai Bíróság nem biztosította megfelelően ezen rendelkezés tisztességes végrehajtását, tovább fokozva annak visszaélésével kapcsolatos aggodalmakat. Tekintettel ezekre a problémákra, az egyhangúság a megfelelő megoldás a nemzeti szuverenitás védelme érdekében, és annak megakadályozására, hogy az EU kifejezett jogi felhatalmazás nélkül bővítse hatáskörét. A szigorú értelmezés és az egyhangúság követelménye a 114. cikkely alkalmazásához biztosítaná a nemzeti hatáskörök integritásának védelmét, biztosítva, hogy egyetlen tagállamot se kényszerítsenek olyan döntésekre, amelyek ellentétesek nemzeti érdekeikkel. Ez a megközelítés helyreállítaná az egyensúlyt az EU és tagállamai között, biztosítva, hogy az EU hatáskörének bővítése mind indokolt, mind pedig minden tagállam által elfogadott legyen.

IV. A nemzeti alkotmányok elsőbbsége az európai jogi rendelkezésekkel szemben:

12. Javaslat: Új rendelkezés bevezetése az EU szerződésébe, amely kifejezetten visszavonja az Európai Unió Bíróságának azt a joggyakorlatát,

amely az európai jog elsőbbségét állítja a nemzeti alkotmányokkal szemben. Ezzel szemben a szerződésnek világosan kellene rögzítenie, hogy a hatáskörök átruházása az EU számára kizárólag a tagállamok hatáskörébe tartozik, és hogy a nemzeti alkotmányok élveznek elsőbbséget az európai joggal szemben.

Az EU-jog elsőbbségének elve, amelyet olyan ítéletek alapoznak meg, mint a *Costa v. ENEL* (1964), az *Internationale Handelsgesellschaft* (1970) és a *State Finance Administration v. Simmenthal SpA* (1978), hosszú ideje feszültséget okoz az Európai Unió Bírósága, a nemzeti alkotmánybíróságok és a tagállami kormányok között. Ezt az elvet gyakran az európai szerződések szövegétől és szellemétől eltérően értelmezték, mivel azoknak eredetileg az volt a szándékuk, hogy az elsőbbség csak azokon a területeken alkalmazható, ahol a tagállamok kifejezetten átengedték a szuverenitást az EU-nak. Azonban az elsőbbség érvényesítése olyan területeken, ahol az EU nem rendelkezik egyértelmű hatáskörrel, mind jogellenes, mind pedig ellentétes a szubszidiaritás elvével.

Sürgősen szigorú és kiegyensúlyozott megközelítésre van szükség az elsőbbség kérdésében. Azokon a világosan meghatározott területeken, ahol az EU hatáskörrel rendelkezik, az elsőbbsége az elsődleges és másodlagos jogszabályok esetében elfogadható, feltéve, hogy tiszteletben tartja a nemzeti szuverenitást. A tagállamoknak pedig meg kell tartaniuk azt a jogot, hogy egyéni kilépési lehetőségeket alkalmazzanak, vagy visszavonják a hatásköröket az EU hatásköreinek átfogó felülvizsgálatát követően, ahogyan azt az 2., 4. és 5. javaslatok is tartalmazzák. Ezen kívül a tagállamoknak lehetőséget kell biztosítani arra, hogy elutasítsák olyan intézkedések alkalmazását, amelyek nem tartoznak az EU-nak kifejezetten átadott hatáskörökbe, biztosítva ezzel a megfelelő egyensúlyt a nemzeti alkotmányos rendszerek és az EU irányítása között.

13. Javaslat: Egy konzultációs közgyűlés létrehozása az alkotmánybíróságok számára, amelynek feladata a nemzeti alkotmányok elsőbbségének, a hatáskörök átruházásának és a szubszidiaritás

elvének betartásának figyelemmel kísérése és ajánlások kidolgozása. Amennyiben konfliktus alakul ki az Európai Unió Bírósága és a nemzeti alkotmánybíróságok között, egyetlen tagállam kérheti az Európai Tanács bevonását az ügy megoldására.

A legutóbbi esetek kiemelték az Európai Bíróság (ECJ) és a nemzeti alkotmánybíróságok közötti ismétlődő feszültségeket, amelyek azt mutatják, hogy reformra van szükség ezen konfliktusok kezelésére. Lengyelországban (2021) a *Trybunał Konstytucyjny* (Alkotmánybíróság) úgy döntött, hogy egyes ECJ határozatok összeegyeztethetetlenek a lengyel alkotmánnyal, és hangsúlyozta a nemzeti alkotmányos jog elsőbbségét az EU-nak nem átadott területeken. Hasonlóan, Németországban (2020) a *Bundesverfassungsgericht* (Szövetségi Alkotmánybíróság) megkérdőjelezte az ECJ hatáskörét az Európai Központi Bank Public Sector Purchase Programme (PSPP) vonatkozásában, és hangsúlyozta, hogy az EU intézményei nem bővíthetik hatáskörüket azon kívül, amit a tagállamok kifejezetten átadtak számára. Hasonló helyzet alakult ki Romániában (2021), ahol a *Curtea Constituțională a României* (Alkotmánybíróság) elutasította az ECJ határozatok érvényességének elismerését olyan ügyekben, amelyek nemzeti hatáskörbe tartoznak. Ezek a példák rávilágítanak az EU hatáskörének bővítésére tett kísérletek miatti ismétlődő konfliktusokra, amelyek nem rendelkeznek világos jogi alapokkal. Ezért szükséges, hogy létrejöjjön egy konzultatív testület az alkotmánybíróságok számára, amely figyelemmel kíséri és ajánlásokat ad az ilyen viták kezelésére, biztosítva a szubszidiaritás, az átadás és a nemzeti alkotmányok elsőbbségének tiszteletben tartását olyan területeken, amelyeket nem szabályoz az uniós jog.

V. Európai Bizottság a Tagállamok Szolgálatában:

14. Javaslat: Az Európai Bizottság átalakítása egy általános titkársággá, amely a tagállamok szolgálatában működik, azok felügyelete és irányítása alatt. A Bizottság lemondana a jogalkotási kezdeményezések szinte kizárólagos jogáról, és ezt a hatáskört átadná a Miniszterek Tanácsának az al-

apvető jogalkotási eljárás keretében. A jogalkotási javaslatokat szigorúan a Tanács jogilag kötelező érvényű következtetéseinek végrehajtására és fejlesztésére korlátozná. Ezen felül a Bizottság csak akkor képviselné az EU-t külső viszonylatban, ha azt kifejezetten a Miniszterek Tanácsa megbízta, és soha nem az Állam- vagy Kormányfők szintjén.

Az Európai Bizottság eredetileg az Európai Közösség általános titkárságaként működött, korlátozott hatáskörökkel, nem pedig olyan erőteljes és gyakran elszámoltathatatlan intézményként, amivé mára vált. Ahogy az EGK (Európai Gazdasági Közösség) az EU-vá alakult, a Bizottság megtartotta és bővítette hatáskörét és előjogait, ami széles jogkörhöz vezetett. Ez pedig ellentétben állt eredeti céljával, különösen egy olyan szervezetben, amely több hatáskörrel és egyre több tagállammal rendelkezik. A kiegyensúlyozottság helyreállítása érdekében a Bizottság jogalkotói szerepét korlátozni kell, és csupán olyan javaslatok kidolgozására szorítani azt, amelyek a Tanács kötelező érvényű következtetéseit hajtják végre. A társ-állásfoglalási eljárás keretében fennálló előjogait, mint például a módosítások értékelését és a javaslatok visszavonását, meg kell szüntetni. Emellett tisztázni kell az EU külső képviselőtének azon részét, amely zűrzavart és feszültségeket okozott. Az állam- és kormányfők szintjén, valamint olyan nemzetközi fórumokon, mint a G7 és a G20, az Európai Tanácsnak kell képviselnie az EU-t, míg a Bizottság külső szerepét kizárólag a Miniszterek Tanácsától való delegálás alapján, miniszteri szintre kell korlátozni.

15. Javaslat: A Bizottság jogköreit a jelenlegi jogsértési eljárásokban világosabban kellene meghatározni a önkényesség elkerülése érdekében. Ezen felül a Bizottságnak nem kellene szerepet vállalnia a 7. cikk alkalmazásában, amely a jogállamiságot érinti. Végül, a tagállamok közötti együttműködést olyan területeken, amelyek nem tartoznak az EU kizárólagos hatáskörébe, mint például az európai szemeszter, a Miniszterek Tanácsának kellene koordinálnia, nem pedig a Bizottságnak.

A jelenlegi jogsértési eljárások keretében az Európai Bizottság, mint a szerződések őre, korlátlan mérlegelési jogkörrel rendelkezik a tagállamokkal szembeni jogsértési eljárások megindításának vagy elhalasztásának kérdésében, anélkül, hogy bármiféle indokolási kötelezettséggel tartozna döntéseiért. Ez az elavult kiváltság nyílt önkényhez és a hatalom túlzott centralizálásához vezetett, ami sürgős reformot igényel. Hasonlóképpen a jogállamisági mechanizmushoz, amelyet a Bizottság hozott létre és irányít, világos mandátum nélkül, így politizált eszközzé vált, amely megosztottságot szít az EU-n belül. A módosított 7. cikk szerinti eljárásban a Bizottságnak nem lenne szerepe. Ezen kívül az "open method of coordination" (nyílt koordinációs módszer) lehetővé tette a Bizottság számára, hogy illegitim módon jelentős hatalmat centralizáljon, mint azt az európai szemeszter kapcsán láthatjuk, ahol a javaslatok egyre inkább kötelező érvényűek, pénzügyi szankciókhoz kötődnek. Ennek kezelésére bármilyen, az EU kizárólagos hatáskörén kívüli, kormányok közötti együttműködést a Miniszterek Tanácsának kell koordinálnia, biztosítva ezzel egy kiegyensúlyozottabb és legitim megközelítést.

16. Javaslat: Csökkenti kell az EU köztisztviselőinek bérét és juttatásait, különösen a legmagasabb rangúakét, miközben növelni kellene a felelősségre vonhatóságukat. Egyetlen EU-s tisztviselő sem kaphatna havi nettó 10 000 eurót meghaladó fizetést. Ezen felül, hogy megelőzzük a nem megfelelő ideológiai befolyást, a semlegesség elvét az európai közigazgatásban a szerződésekbe kellene rögzíteni. A kulcsfontosságú pozíciók kinevezésének az egyetértés és a teljes átláthatóság elveinek kellene megfelelnie.

Az európai közszolgálat feszültségek és demokratikus deficit forrásává vált az elszámoltathatóság hiánya, a magas vezetői fizetések és az egyre növekvő ideológiai befolyás miatt. Sok magas rangú tisztviselő túl magas fizetést kap, elszakadva a európai polgárok valóságától, és erősíti a demokratikus értékek figyelmen kívül hagyását. A fizetéseket és juttatásokat reformálni kell, biztosítva, hogy egyetlen EU-s közszolgálati tisztviselő se keressen havi nettó

10 000 eurónál többet. Ezen kívül a közszolgálat, különösen a Bizottságon, az Európai Parlamenten és az Európai Külügyi Szolgálaton belül, eltért attól a semlegességtől, amelyet a közszolgáltatóktól elvárnak, és amelyet az adófizetők finanszíroznak. Ennek kezelésére a semlegesség elvét a Szerződésekben kell rögzíteni. Ezen kívül a jelenlegi rendszer, amely a legfontosabb tisztviselők kinevezését és előléptetését szabályozza, átláthatatlan, túl központosított a Bizottság elnöki kabinetjében, és önkényességgel, érdekkonfliktusokkal, valamint hatalmi játszmákkal terhelt. A jelenlegi gyakorlatokat egy átlátható, érdemalapú eljárásnak kell felváltania, amely tiszteletben tartja a földrajzi egyensúlyt is.

VI. Az Európai Tanács és a Miniszterek Tanácsának kiemelkedő szerepe:

17. Javaslat: Emelni kell az Európai Tanácsot az Európai Unió legfelsőbb döntéshozó testületévé, amely hierarchikusan minden más intézménynél magasabb pozícióval rendelkezik. Az Európai Tanács jogalkotói hatáskörrel bírna, jogilag kötelező érvényű következtetéseken keresztül, amelyek meghatározzák a másodlagos jog alapját. Emellett az Európai Tanács lenne a végső döntéshozó az bővítési kérdésekben, a jogállamiság (ha ez a politika fennmarad) és a hatáskörökkel kapcsolatos viták esetén. Továbbá, az Európai Tanács felelőssége lenne a tagállamok opt-out kérelmeinek és az azok nemzeti érdekeikkel összhangban végrehajtott intézkedések jóváhagyásának felülvizsgálata és formális elfogadása.

Az Európai Tanács már most is jelentős szerepet játszik az Európai Unió keretein belül, de hatalmát erősíteni kell annak érdekében, hogy politikai és jogi sarokköve legyen az Uniónak. Ez elengedhetetlen ahhoz, hogy az unió alapvető elveiként rögzüljön a nemzeti legitimitás és a szuverenitás elsőbbsége. Ennek eléréséhez egy új Szerződésnek megerősítenie kell az Európai Tanács hierarchikus fölényét az összes többi uniós intézménnyel szemben, beleértve az Európai Bíróságot. Döntéseinek, különösen a Tanács

következtetéseinek jogilag kötelező érvényűnek és pontosnak kell lenniük, és véglegesen meghatározott jogi keretet kell adniuk, amelyen belül az Európai Bizottság, az Európai Parlament és a Miniszterek Tanácsa működnek.

Ezen kívül az Európai Tanácsnak, mint a végső döntéshozónak kellene működnie kulcsfontosságú politikai kérdésekben, beleértve a hatáskörökkel kapcsolatos vitákat, a tagállamok rugalmas bevonását nemzeti érdekeik alapján, valamint demokratikus mandátumaik védelmét. Ez a reform alapvető fontosságú a demokratikus legitimitás megőrzésében az EU-n belül, figyelembe véve, hogy az Európai Bizottság nem rendelkezik demokratikus elszámoltathatósággal, és gyakran túlzó bürokratikus entitásként működik. A döntéshozatali hatalomnak vissza kell térnie a tagállamokhoz, élén az Európai Tanáccsal, biztosítva, hogy az váljon a végső döntéshozóvá minden fontos kérdésben. Az olyan intézmények, mint az Európai Bizottság és az Európai Unió Bírósága feletti irányítással az Európai Tanács visszaállíthatja az egyensúlyt és megőrizheti az Unió demokratikus alapjait.

18. Javaslat: Az Európai Tanács kizárólagos jogkörrel rendelkezik az Európai Bizottság elnökének lemondatásának kérésére és helyettesének kinevezésére. Ezt a döntést a tagállamok állam- és kormányfői konszenzus alapján hozzák meg, anélkül, hogy konzultációra vagy az Európai Parlament jóváhagyására lenne szükség.

A TEU 17. cikk (8) bekezdése értelmében jelenleg csak az Európai Parlament mondathatja le az Európai Bizottság elnökét, így az kizárólag az európai parlamenti képviselőknek elszámoltatható, nem pedig a tagállamoknak. Ez egyensúlytalanságot teremt, mivel a Bizottság, amely felelős az uniós politikák végrehajtásáért, közvetlenül az Európai Tanács előtt kellene elszámoljon, amely az Unió szuverén kormányait képviseli. Ennek a hatalomnak az Európai Tanácsra történő átruházása erősíti a demokratikus legitimitást, és biztosítja, hogy a Bizottság a tagállamok közös akaratának megfelelően működjön, ne pedig a szupranacionális politikai csoportok érdekeit

kövesse. Ezen kívül erősíti az elszámoltathatóságot, és kezelni tudja azt az aggodalmat, hogy a Bizottság elidegenedett a nemzeti érdekektől. Emellett az Európai Parlament szerepének megszüntetése a Bizottság elnökének lemondatásában felgyorsítja a döntéshozatalt, és megakadályozza, hogy a politikai manőverek akadályozzák a szükséges vezetői változásokat. Ez a reform megerősíti a nemzeti szuverenitást az EU-n belül, és visszaállítja a bizalmat azáltal, hogy biztosítja: a Bizottság csak azoknak feleljen, akik felelősek a politikai végrehajtásáért.

19. Javaslat: Az Európai Tanács elsőbbségének biztosítása az Európai Parlamenttel szemben a jogalkotási döntéshozatali folyamatban az „általános jogalkotási eljárás” (korábban közös döntéshozatal) jelentős módosításával. Ez a reform biztosítaná, hogy nézeteltérés esetén a Miniszterek Tanácsának legyen az utolsó szó.

A jelenlegi rendes jogalkotási eljárás értelmében a Miniszterek Tanácsa és az Európai Parlament egyenrangú szerepet kap, ami aláássa a nemzeti szuverenitást, mint az Európai Unió legitimitásának elsődleges forrását. Ennek az egyensúlynak a helyreállítása érdekében elengedhetetlen az eljárás módosítása és a Koppenhágai Szerződés keretében kidolgozott egyszerűsített együttműködési eljárás visszaállítása. Ez a korábbi mechanizmus lehetővé tette az Európai Parlament bevonását anélkül, hogy egyenlő státuszt biztosított volna neki a Tanáccsal, így megőrizve a tagállamok elsőbbségét a döntéshozatalban.

Bár egyesek azt állítják, hogy az Európai Parlament szerepének növelése javítja az EU demokratikus legitimitását, az elmúlt évek azt mutatták, hogy ez az intézmény gyakran figyelmen kívül hagyja a nemzeti szuverenitás elvét, ami feszültségekhez vezetett a tagállamok és az EU központosított struktúrái között. Ennek eredményeként prioritást kell adni az Európai Tanács szerepének erősítésére és bővítésére annak érdekében, hogy megerősítse a nemzeti szuverenitást, és biztosítsa az Unió működéséhez szükséges demokratikus legitimitást. Ez a reform egy kiegyensúlyozottabb és működőképesebb jogalkotási

folyamatot tenne lehetővé, amely jobban tükrözi a tagállamok demokratikus mandátumait.

VII. Az Európai Bíróság hegemoniájának vége:

20. Javaslat: Az Európai Unió Bíróságának újradefiniálása elsősorban egy kétszintű közigazgatási bíróságként, szerepének korlátozásával, és kizárásával a tagállamok és az EU közötti hatáskörbeli konfliktusok megoldásából. Az ilyen vitákat ehelyett egy, alkotmányos vagy legfelsőbb nemzeti bíróságokból álló kollégium együttműködésében kell kezelni. Az Európai Bíróság nem rendelkezik többé hatáskörrel a Szerződés értelmezésére, és nem alkalmazhat pénzügyi szankciókat a kötelezettségszegési eljárások keretében. Ezen kívül a bírák kinevezése szigorúbb ellenőrzés alá kerül, hogy elkerüljük az összeférhetetlenséget, biztosítva, hogy a korábbi magas rangú uniós tisztviselők ne lehessenek bírák.

Az Európai Bíróság számos rendszerszintű problémát mutat, amelyek reformot igényelnek. A működése ellenáll mindenféle ellensúlynak, és egyedülálló módon mentes az Európa Tanács Emberi Jogok Európai Egyezményének felügyelete alól. Az Európai Bíróság egyesíti a nemzetközi, alkotmányos és közigazgatási bíróságok funkcióit, miközben elszigetelten működik a nemzeti legfelsőbb bíróságoktól, mint például az alkotmánybíróságoktól vagy a legfelsőbb bíróságoktól. Sok döntését nem lehet fellebbezni, ezáltal tovább központosítva hatalmát.

A Bíróság jól dokumentálhatóan túlterjeszkedik a mandátumán ("ultra vires"), beavatkozva a nemzeti hatáskörbe és ideológiai elfogultsággal értelmezve az európai jogot, amely előnyben részesíti a föderalizmust, a progresszív ideológiákat és a nemzeti szuverenitás erózióját. Az európai jog elsőbbségére vonatkozó kiterjedt doktrínája jól példázza ezt a túllépést.

Ezeket a problémákat kezelve, az európai jog elsőbbsége nem írhatja felül a nemzeti alkotmányokat, és szigorúan az EU hatásköreire kell korlátozódnia. Ezen felül a Bíróságnak nem szabad

szerepet vállalnia a hatáskörök konfliktusaiban, a jogállamisági mechanizmusban, vagy a tagállamok nemzeti igazságszolgáltatási szervezetével kapcsolatos ügyekben. Szigorúbb kritériumoknak kell irányítaniuk a bírák kinevezését, hogy elkerüljék az összeférhetetlenséget, mint például a volt magas rangú Európai Bizottsági tisztviselők kinevezését a Bíróságra. Míg az ilyen kinevezések a Törvényszék számára indokoltak lehetnek, a Bíróság esetében nem megfelelőek.

VIII. Az Európai Parlament mint konzultatív gyűlés: másodlagos szerep a Tanáccsal szemben a jogalkotási ügyekben:

21. Javaslat: Az Európai Parlament átalakítása elsősorban konzultációs gyűléssé, különösen azokban a kérdésekben, amelyekben a nemzeti érdekek szerepet játszanak, korlátozott jogalkotói hatáskörrel, amely a Miniszterek Tanácsának alárendelt. Szerepét a költségvetés elfogadásában meg kell szüntetni. Ezen kívül a szubszidiaritás elvét alkalmazni kell az Európai Parlament működésére, biztosítva, hogy a Parlament jogalkotói és politikai funkciói szigorúan az Európai Unió hatáskörére korlátozódjanak.

Az Európai Parlament jelentősen túllépte eredeti szerepét, ami torzította demokratikus legitimitását és tovább mélyítette az európai polgárok és képviselők közötti szakadékot, annak ellenére, hogy közvetlen választások útján működik. Ennek orvoslása érdekében a Parlamentet alapvetően meg kell reformálni, funkcióit és hatásköreit újra kell definiálni. Elsősorban konzultatív gyűlésként kell működnie, nem pedig társjogalkotóként.

Jogalkotási hatásköre kizárólag nem alapvető jelentőségű területekre, például a belső piacra korlátozódna, és mindig az EU hatáskörein belül maradna. Továbbá egy módosított együtt döntési eljárás értelmében a Parlament csupán az első olvasat során rendelkezne egyenrangú szereppel a Miniszterek Tanácsával.

A Parlament ad hoc vizsgálóbizottságok létrehozására vonatkozó jogát vissza kell vonni, és parlamenti bizottságainak összetételét a Miniszterek Tanácsának jóvá kell hagynia. Emellett a Parlament költségvetési eljárásban betöltött szerepét pusztán konzultatív jellegűvé kell csökkenteni.

22. Javaslat: Az Európai Parlament átszervezése egy vegyes gyűlésként, amely közvetlenül választott képviselőkől és nemzeti gyűlések delegációiból áll. A Szerződéseknek egyértelműen meg kell erősíteni a nemzeti választókerületek elsőbbségét az európai választásokban, és meg kell erősíteni az Európai Tanács kizárólagos jogkörét az Európai Bizottság elnökének kinevezésére. Az Európai Parlament szerepe ebben a folyamatban korlátozódni fog arra, hogy konzultációs szavazatot adjon a Bizottság tagjairól, anélkül, hogy hatáskörrel rendelkezne az Európai Bizottság elnökének megválasztásában.

Az Európai Parlament jelenlegi struktúrája, annak ellenére, hogy közvetlenül választották és kibővített hatáskörökkel rendelkezik, paradox módon növelte a távolságot az európai polgárok és képviselőik között. Nem sikerült betöltenie ugyanis elsődleges küldetését, hogy bevonja a polgárok elképzeléseit az EU döntéshozatali folyamatába. Ennek kezelésére a Parlamentet legalább részben át kell szervezni, hogy magában foglalja a nemzeti parlamentek küldöttségeit, amelyek jobban alkalmasak arra, hogy áthidalják ezt a szakadékot. Ezenkívül minden erőfeszítést, amely a páneurópai választókerületek vagy transznacionális listák bevezetésére irányul, kifejezetten ki kell venni a Szerződésekből. A Parlament szerepét az Európai Bizottság elnökének kinevezésében korlátozni kell, hogy csak tanácsadó szavazattal élhessen az elnök kiválasztásában, akit az Európai Tanács nevez ki, majd a Bizottság elnöke alakítja ki a biztosok testületét, amelyet a Miniszterek Tanácsa hagy jóvá.

IX. Átfogó ellenőrzés és felülvizsgálat az európai költségvetésről és a közpénzből finanszírozott projektekről:

23. Javaslat: A reformált Szerződés hatálybalépését követően az Európai Tanács átfogó ellenőrzést végez az EU költségvetésén és minden állami finanszírozású projekten, hogy biztosítsa a pénzügyi elszámoltathatóságot, átláthatóságot és a tagállamok nemzeti érdekeivel való összhangot. Ez a felülvizsgálat az alábbiakra összpontosít:

- *Pénzügyi rossz gazdálkodás*
- *Politikai beavatkozás*
- *Előnyben részesített kezelés és érdekcsoportok (GIPI – Érdekcsoportok, Nyomásgyakorlás és Befolyás)*
- *DEI (Sokféleség, Egyenlőség és Befogadás) támogatása*
- *A nemzeti érdekekkel és értékekkel nem összhangban álló projektek*

Az integritás és elszámoltathatóság biztosítása érdekében az összes felülvizsgált finanszírozást és projektet ideiglenesen felfüggesztik, amíg az ellenőrzés be nem fejeződik. Az ellenőrzés eredményei alapján szükséges költségvetési átcsoportosításokat, szabályozási változásokat és védelmi intézkedéseket vezetnek be a jövőbeli pénzügyi vagy politikai visszaélések megelőzése érdekében.

Az EU költségvetésének átfogó ellenőrzése elengedhetetlen a pénzügyi integritás helyreállításához és a közbizalom megerősítéséhez. Mivel a költségvetés finanszírozása a tagállamok adófizetőinek hozzájárulásából történik, az erőforrásokat hatékonyan és felelősségteljesen kell felhasználni. Az Európai Számvevőszék (ECA) jelentései ismételtelen rámutattak a pénzügyi visszaélések és helytelen forrásfelhasználás eseteire, ezért egy átfogó és strukturált felülvizsgálatra van szükség a pazarló kiadások felszámolása és az EU-alapok nemzeti érdekeket szolgáló felhasználásának biztosítása érdekében.

A pénzügyi kérdéseken túl az audit célja annak vizsgálata is, hogy fennáll-e politikai befolyásolás kockázata, illetve hogy az uniós források aránytalanul kedvezményeznek-e bizonyos szervezeteket vagy lobbicsoportokat (GIPI – Érdekképviselői, Nyomásgyakorló és Befolyásoló Csoportok). Az EU forrásait nem szabad felhasználni a nemzeti politikai viszonyok alakítására, a tagállami szuverenitás aláásására vagy indokolatlan előnyök biz-

tosítására meghatározott csoportok számára. Az ilyen projektek szigorú felülvizsgálata erősíteni fogja az EU elkötelezettségét a politikai semlegesség, a méltányosság és a tagállamok autonómiájának tiszteletben tartása mellett.

Egyre növekvő aggodalomra ad okot a DEI (Sokszínűség, Egyenlőség és Befogadás) kezdeményezésekre fordított uniós források növekedése, amelyek gyakran olyan ideológiai programokat támogatnak, amelyek nem feltétlenül egyeztethetők össze valamennyi tagállam értékrendjével. Az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy a nemzeti identitást és az alkotmányos hagyományokat tiszteletben kell tartani, ezért elengedhetetlen annak biztosítása, hogy az uniós kiadások fejlesztési célokat szolgáljanak, ne pedig ideológiai propagandát.

A felülvizsgálat célja továbbá az uniós költségvetés összehangolása a tagállami prioritásokkal. A pro-

jekteknek a helyi realitásokat kell tükrözniük, nem pedig egy központosított uniós célrendszer. Ha bizonyos kezdeményezések irrelevánsnak vagy egy adott tagállam társadalmi, gazdasági vagy politikai értékrendjével ellentétesnek bizonyulnak, akkor ezek finanszírozását felül kell vizsgálni. Egy rugalmasabb és testreszabottabb finanszírozási megközelítés fokozza majd az uniós együttműködés legitimitását és a közbizalmat.

A folyamat integritásának védelme érdekében az ellenőrzés alatt álló források folyósítását ideiglenesen be kell fagyasztani. Ez az óvintézkedés megelőzi a további pénzügyi visszaéléseket, miközben biztosítja, hogy az anyagi erőforrásokat megfelelő módon irányítsák. Az alapvető infrastruktúra, a biztonság és a gazdaságfejlesztés számára elengedhetetlen finanszírozás továbbra is védelmet élvez, lehetővé téve a szükséges kiigazításokat anélkül, hogy az EU alapvető működését veszélyeztetné.

FORGATÓKÖNYV II: Egy új kezdet

a) Indoklás: Tabula Rasa? Egy újragondolt unió

Az előző fejezetben megfogalmazott ajánlásaink egyfajta felhívást jelentenek az európai együttműködés modelljének reformjára. Ezek elsősorban az Európai Unió meglévő szerződéseinek módosítására és az Unió működésének átalakítására összpontosítanak („Vissza a gyökerekhez” forgatókönyv). Ugyanakkor ezek az irányelvek inspirálhatnak egy bátor, kereteket átlépő megközelítést is egy új alapító szerződés és az európai együttműködés egy új, egyszerű és hatékony rendszerének kialakítására („Új kezdet” forgatókönyv). Az alábbi megjegyzések ennek a forgatókönyvnek a vázlatát alkotják.

Egy új uniós szerződés lehetőséget biztosítana arra, hogy magunk mögött hagyjuk a 20. század közepi intervencionizmus és a szabályozási intézkedésekkel történő irányítás paradigmáját. Ez az elmozdulás lehetővé tenné egy rugalmasabb és decentralizáltabb kormányzati struktúra kialakítását, amely a szubszidiaritás elvét a legmegfelelőbb módon érvényesíti, biztosítva ezzel az európai gazdaság legmagasabb szintű globális versenyképességét és alkalmazkodóképességét. Ugyanezek a jellemzők vezetnének el egy olyan struktúrához, amelyben a szuverén államok közösségei válnak az új Unió domináns szereplőivé.

Az új Unió egy olyan keretrendszert kínálna, amely a gazdasági együttműködésre, a szabadpiaci elvekre, a szabályozási beavatkozások szigorú korlátozására és a négy alapvető szabadság (az áruk, a személy-

ek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása) maradéktalan érvényesítésére összpontosít, nemzeti jogi garanciák mellett, a tagállamok teljes szuverenitásának legmesszemenőbb tiszteletben tartásával. Az új Unió struktúrájának a lehető legnagyobb rugalmasságot kell biztosítania, lehetővé téve a határokon átnyúló projektek megvalósítását az egyes tagállamok önkéntes együttműködése alapján. Ez a megközelítés lehetőséget teremtene az „ötletek szabad piacára”, amely dinamikusan reagál a globális változásokra.

Az együttműködés alapelveinek listáját (nemzeti szuverenitás, önkéntes együttműködés, a mélyebb együttműködési programok visszavonhatósága, a kormányközi együttműködés jellege, hatáskörök átruházása szigorúan nemzeti mandátum alapján és a szubszidiaritás elve) egy konkrétabb tervezetté kell formálni, amely az európai szervezet új, szabadságra és szuverenitásra épülő működési módját határozza meg.

1. Nemzeti szuverenitás.
2. A kormányközi szervek határozott elsőbbsége a bürokratikus szervekkel szemben, a döntéshozatali folyamatban az egyhangúság elvének vélelmezésével.
3. Integráció egy „à la carte” differenciálási modell alapján (többszintű integrációs projektek) és kilépési záradékkal.
4. Erős formai garanciák a hatáskör-átruházás és a szubszidiaritás elvének érvényesítésére, az intézmény és a tagállamok hatásköreinek egyértelmű meghatározásával.
5. A nemzeti alkotmányok elsőbbségének megerősítése.

I. Nemzeti szuverenitás

Az egyetlen nemzetközi jogalanyok a szuverén tagállamok lesznek, nem pedig az új Unió. Az új

Uniónak nem lesz jogi személyisége, és nem rendelkezik majd államiságot szimbolizáló elemekkel, mint például zászló, himnusz, címer vagy mottó. A kül- és védelmi politika a szuverén nemzetállamok hatáskörébe tartozik, bár bizonyos helyzetekben – például szankciók vagy segélyakciók esetében – gazdasági vonatkozású intézkedések összehangolása lehetséges lehet.

Az új szerződésben kifejezetten rögzíteni kell, hogy az Uniónak nincs hatásköre politikai kérdésekben. Hasonlóképpen, az alkotmányos rendszer, a jogrend, a polgári jogok és szabadságok védelme, a szociális ügyek, a család, az oktatás, a kultúra és az erkölcsi kérdések kizárólag a nemzetállamok hatáskörébe tartoznak. Az új szerződésnek egyértelműen ki kell mondania, hogy sem az Európai Gazdasági Unió (EGU), sem egyetlen tagállam nem avatkozhat be más tagállamok belügyeibe.

II. Az új Unió kormányközi jellege

Az új Unió struktúráját a kormányközi intézmények határozott elsőbbségére kell alapozni, a lehető legegyszerűbb formában. A döntéshozatali folyamatoknak alapvetően az egyhangúságra kell épülniük (a minősített többségi szavazás csak kivételes esetekben, főként másodlagos, formális ügyekben lenne alkalmazható), amely vagy az összes tagállam, vagy egy adott projektben részt vevő tagállamok egyhangú döntését jelenti.

Az állam- és kormányfőkből álló állandó kormányközi szerv (a Tanács) lenne az egyetlen döntéshozó testület. Egy alárendelt testület, például egy Miniszteri Konferencia, szükség esetén összehívható lenne, ugyanakkor az általa hozott minden döntést a Tanácsnak kellene jóváhagynia.

A Tanács hatékony működésének biztosítása, döntéseinek végrehajtása és az új Unió pénzügyeinek kezelése érdekében létre kell hozni egy Végrehajtó Titkárságot. Ez a titkárság kizárólag technikai szerepet töltené be, jogalkotási vagy szabályozási hatáskör nélkül. Emellett létrejönne egy Európai

Választottbíróóság, amely a tagállamok közötti, a Tanács által nem rendezhető viták elbírálására szolgálna. Hatásköri vitákat kizárólag a Tanács minősített többséggel dönthetne el, míg a szerződés értelmezésével kapcsolatos vitákat csak egyhangú döntéssel lehetne rendezni, a hatáskörök tagállami vélelmének elve alapján.

Mérlegelni kell egy parlamenti fórum (Parlamenti Közgyűlés) létrehozását, amely tagállami küldöttségekből állna. Ennek a testületnek kizárólag konzultatív és tanácsadói szerepe lenne, jogalkotási hatáskör nélkül. Az Európai Unió összes többi szervezetét és ügynökségét meg kell szüntetni, hatásköreiket pedig vagy a Tanácsra és a Végrehajtó Titkárságra, vagy – lehetőség szerint – vissza kell ruházni a tagállamokra.

III. A mélyebb integrációs projektekben való részvétel önkéntessége és visszafordíthatósága

Az új szerződésnek egy rugalmas jogi rendszert kell létrehoznia, amely az „à la carte” differenciálás modelljén alapul, és lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy saját ütemükben fejlesszék együttműködésüket, ha ezt szükségesnek tartják. Ugyanakkor meg kell határozni egy olyan együttműködési alapterületet, amelyben minden tagállam részvétele kötelező, valamint olyan opcionális együttműködési szegmenseket, amelyekhez a tagállamok szabadon csatlakozhatnak vagy bármikor kiléphetnek belőlük.

Az Uniónak elsősorban a tagállamok közötti együttműködést kell elősegítenie a gazdaság, a tudományos kutatás és a technológiai fejlődés területén. Minden területen az egyes államokra kell bízni annak meghatározását, hogy kivel és milyen mértékben kíván együttműködni, valamint az ilyen „megerősített együttműködés” szabályainak megállapítását.

Ez vonatkozhat például olyan kérdésekre, mint a határvédelem, a belső biztonság (beleértve a terrorrel- lenes intézkedéseket, a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelmet és az illegális bevándorlás kezelését), az energiabiztonság, az élelmiszerbiztonság és a

környezetvédelem. A külpolitika és a védelmi politika továbbra is a szuverén nemzetállamok hatáskörébe kell, hogy tartozzon, bár bizonyos körülmények között lehetséges lehet az olyan gazdasági vonatkozású intézkedések összehangolása, mint például a szankciók vagy a segélyezési kezdeményezések.

IV. A hatáskör-átruházás elvének hatékony szabályozása

Az átruházás elve jelen van az Európai Unióról szóló jelenlegi szerződésben, azonban, amint jelentésünk első része is bemutatja, ez nem akadályozza meg az uniós intézményeket abban, hogy hatáskörüket a tagállamok szuverenitásának rovására bővítsék. Ezért az új szerződésnek erős garanciát kell biztosítania annak érdekében, hogy az átruházás elvét az új szervezet keretein belül maradéktalanul tiszteletben tartsák. Elengedhetetlen egyértelmű különbséget tenni az Európai Gazdasági Unió (EGU) és a tagállamok hatáskörei között. A szubszidiaritás alapelve – amely megvédi az új Uniót a hatalom döntéshozatalban való hatékonytalan központosításától – mind az egyhangúsági szabály, mind pedig a mélyebb együttműködési projektekből való tartós kimaradási lehetőség révén biztosítva lesz.

V. A nemzeti alkotmányok elsődlegessége

A nemzetközi közjog elveinek megfelelően a tagállamok belső jogszabályai nem akadályozhatják meg őket abban, hogy végrehajtsák az új uniós együttműködési mechanizmusok keretében vállalt kötelezettségeiket. Mindazonáltal a szuverenitás eljárási garanciái – az egyhangúság és a nyitott kimaradási lehetőség – biztosítják a nemzeti alkotmányos rend elsődlegességét, lehetőséget adva minden tagállam számára, hogy az együttműködés és az integráció mértékét saját alkotmányos kereteihez és korlátaihoz igazítsa. A fent említett együttműködési elvek bevezetése egyben az új uniós szerződés keretrendszerének kezdeti vázlata is, amely az Európai Unió feloszlásához és az új Unió létrehozásához vezet.

Az új Unió részletes struktúráját és az átmeneti tervet tárgyalások útján kell kidolgozni. A „Új Kezdet” forgatókönyv előkészítésében az Európai Unió valamennyi tagállama, vagy csak egy része is részt vehet. Számos konkrét kérdés megoldására lesz szükség. Előfordulhat, hogy az EU bizonyos rendelkezéseit korlátozott ideig hatályban kell tartani, és ezek listáját a szerződés mellékleteként kell rögzíteni. Az Unió alapvető átalakításának folyamata nem valósítható meg egyik napról a másikra. Egy átmeneti időszakra és részletes megállapodásokra lesz szükség olyan fontos ügyek rendezésére, mint az EU vagyonának és kötelezettségeinek megosztása, beleértve az adósság felosztását; a munkájukat elvesztő alkalmazottak végkielégítése; az egykori uniós alkalmazottak nyugdíjkötelezettségeinek rendezése és ezek átvitele az érintett tagállamokra; a

jelentős előrehaladottságú infrastrukturális projektek további finanszírozásának lehetősége; valamint az EU felszámolására irányuló könyvvizsgálat.

Míg a „Vissza a gyökerekhez” forgatókönyv egy olyan reális víziót kínál, amely a jelenlegi politikai erőviszonyok között is megvalósítható az EU-n belül, addig az „Új Kezdet” projekt hatékony megvalósításához új politikai dinamika szükséges. Ez nemcsak elszánt politikai eliteket és vezetőket kíván meg, hanem mindenekelőtt egy széles körű társadalmi mozgalmat is.

A PROF. RYSZARD LEGUTKO ÁLTAL KÉSZÍTETT JELENTÉS FELÜLVIZSGÁLATA

Szeretném megköszönni a szerzőknek ezt a fontos jelentést. Véleményem szerint hatékonyan diagnosztizálja az Európai Unió előtt álló fő problémákat, és módszereket is javasol azok kezelésére.

Mindig is két jelenség ragadta meg a figyelmemet az Európai Unióval kapcsolatban. Az első az, hogy az 5. cikk – amely az uniós hatáskörök korlátairól, valamint az átruházás, a szubszidiaritás és az arányosság elvéről szól – gyakorlatilag holt betű maradt, amit jól mutat, hogy az Európai Unió Bírósága előtt soha nem indult eljárás e normák megsértése miatt.

A második jelenség az, hogy az intézményrendszer láthatóan nem az európai polgárok, hanem a politikai pártok érdekeit szolgálja. Bár a politikai pártok túlhatalmát csökkentheti, ha megnyirbálják jogköreiket, a parlamenti képviselők felelősségre vonhatóságának hiánya aláássa hitelességüket. Valójában a jelenlegi formájában maga az intézmény káros, és komoly kockázatot jelent arra, hogy pánszlovén pártok hatalomátvételének eszközévé váljon – elszakadva a nemzeti választóktól és mindenféle elszámoltathatóság nélkül.

Az Európai Unió valamennyi intézményének jelentős hatáskör-csökkentésre van szüksége. Egy olyan politikai unió koncepciója, amely ennyire eltérő méretű és erejű partnerekből áll, sürgősen hatékony autokráciaellenes mechanizmusokat kíván. Ha Németország és Franciaország érdekei egyfelől, Szlovénia és Ciprus érdekei másfelől ütköznek, akkor a kisebb partnerek mindig alárendeltek lesznek – ez a dolgok természete. A jelenlegi rendszer lényegében eleve egyenlőtlen bánásmódot biztosít az egyes országok-

nak. Ennek az egyértelmű egyenlőtlenségnek a leplezésére a „vezetés” fogalmát találták ki, amely – tudomásom szerint – nem szerepel a Szerződésekben, és rendkívül veszélyes. Nem létezhet francia–német vezetés az Európai Unióban, mivel egy ilyen intézmény nem szerepel a Szerződésekben. Ennek propagálása törvénytelenséget eredményez, és végső soron teljesen megszünteti a még meglévő nemzeti szuverenitást.

Van azonban egy másik, hasonlóan veszélyes koncepció, amely viszont mind a Szerződésekben, mind az Alapjogi Chartában rögzítve van: az „egyre szorosabb unió” elve, amely ellentmond az alkotmányosság eszméjének. Az alkotmányok célja az intézmények közötti hatáskörök állandó kijelölése, míg az „egyre szorosabb unió” elve elmosódottá teszi ezeket a határokat, és ösztönzi azok túllépését. Ahogy a szerzők helyesen rámutattak, noha a Szerződés nem változott, a hatalom jelentős áthelyeződése figyelhető meg a nemzetállamoktól az európai intézmények és informális hatalmi központok – például az úgynevezett „vezetés” – felé. Ez az „egyre szorosabb unió” működés közben.

A parlamentáris rendszer alapját jelentő elszámoltathatóság elve nem létezik az Európai Parlamentben. A parlamenti képviselők, akik semmilyen módon nem felelősek sem a lengyel, sem a magyar választók felé, és nem vonhatók felelősségre választások révén, mégis pénzügyi szankciókat szabhatnak ki Lengyelországra vagy Magyarországra.

Igaz ugyan, hogy az amerikai tagállamoknak kevesebb hatáskörük van a szövetségi fővárossal szem-

ben, mint az uniós tagállamoknak Brüsszellel szemben, de az Európai Unió gyakorlati működése éppen a tagállamok, különösen a gyengébbek hatáskörének megvonására épül. Ennek eredményeként az amerikai tagállamok nagyobb biztonságban érzik magukat Washingtonnal szemben, mint a lengyelek, a magyarok és más nemzetek Brüsszellel szemben.

Az Európai Unió Bíróságának jogköreinek csökkentésére irányuló javaslat helyes lépés, és számos problémát megoldana, köztük az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 255. cikke alapján létrehozott bizottság ügyét is. Ez a bizottság arra hivatott, hogy véleményt mondjon a Bíróság és a Törvényszék bíráinak és főtanácsnokainak alkalmasságáról, de valójában egy bírói önrekrutációs mechanizmus, amelyet meg kell szüntetni. Valójában az Európai Unió jelenlegi struktúrájában létező összes önrekrutációs mechanizmust le kell bontani.

Végezetül, az Európai Unió Szerződéseiből és szabályozásaiból el kell távolítani minden homályos, pontatlanul meghatározott és félrevezető fogalmat. Ennek egyik legfőbb példája a „megosztott hatáskörök” koncepciója, amelyet bármikor teljes mértékben az Unió hatáskörébe lehet vonni, elvon-

va azt a tagállamoktól. Egy másik problematikus fogalom az Európai Bizottság, egy gyakorlatilag demokratikus legitimitáció nélküli végrehajtó szerv pozicionálása a Szerződések őreként.

A fentiek kiegészítik, magyarázzák és alátámasztják a jelentés szerzői által javasolt intézkedéseket, amelyek megvalósítása jelentősen visszafogná a brüsszei bürokrácia túlhatalmát, és hatékony ellenőrzést teremtené a politikai pártok jelenlegi uralma felett. Tisztelem a szerzőket munkájukért, és nagyra értékelem ezt az értékes hozzájárulást az Európai Unió reformjával kapcsolatos vitához.

- Prof. Ryszard Legutko

Szeretném megköszönni a szerzőknek ezt a fontos jelentést. Véleményem szerint hatékonyan diagnosztizálja az Európai Unió előtt álló fő problémákat, és azonosítja azokat a módszereket, amelyekkel kezelni lehet ezeket.

Mindig is két jelenség ragadta meg a figyelmemet az Európai Unióval kapcsolatban. Az első az, hogy az 5. cikk, amely az uniós hatáskörök határait, valamint az átruházás, a szubszidiaritás és az arányosság elveit tárgyalja, gyakorlatilag holt betű maradt (...) A második jelenség pedig az, hogy a szervezet inkább a politikai pártok érdekeit szolgálja, semmint Európa polgárait (...)

Az Európai Unió valamennyi intézményének hatáskörét jelentősen csökkenteni kell. Maga az a tény, hogy a politikai unió ennyire eltérő méretű és erejű partnerekből áll, sürgetővé teszi hatékony autorkraciaellenes mechanizmusok bevezetését (...)

Noha igaz, hogy az amerikai tagállamoknak kevesebb hatalmuk van a szövetségi kormányzattal szemben, mint az uniós tagállamoknak saját fővárosaikkal szemben, az Európai Unió gyakorlati működése arra épül, hogy megfossza a tagállamokat – különösen a gyengébbeket – hatalmuktól. Ennek következtében az amerikai államok biztonságosabbnak érzik helyzetüket Washingtonnal szemben, mint ahogyan a lengyelek, magyarok és mások érzik magukat Brüsszellel szemben (...)

Dicsérem a szerzőket munkájukért és ezért az értékes hozzájárulásért az Európai Unió reformjairól szóló vitához.

Prof. Ryszard Legutko, az Európai Parlament Európai Konzervatívok és Reformerek korábbi társelnöke, filozófus, író (többek között: A démon a demokráciában: A totalitárius kísértés a szabad társadalmakban; Értekezés a szabadságról; A szabadság ravaszsága: Az én megmentése a hamis bálványok korában).



ORDO IURIS
INSTITUTE

