

Szerkesztette Kende Tamás

Bevezetés az Európai Unió politikáiba

TARTALOMJEGYZÉK

Rövidítések jegyzéke

Szerkesztői előszó

Általános áttekintés

I. rész Horizontális politikák

II. rész Ágazati politikák

Jogesetmutató

Jogforrások listája

Bibliográfia

Szerkesztői előszó

Az Európai Unió jogrendszerét vizsgálva nem találunk pontos definíciót arról, hogy egy adott területen elfogadott bizonyos számú jogszabály mely pillanatban és mitől alakul át politikává, illetve mikortól neveznek egy adott „jogszabályhalmazt” már az adott területre vonatkozó politikának. Az Unió egyes, már politikának nevezett intézkedés- és normacsomagjai igen eltérő fejlettségűek és részletességűek, felépítésük és intézményrendszerük is különböző.

Könyvünk a „politika” fogalmát kettős megközelítésben értelmezi:

egyrészt a jogalkotó szándékaként, vagyis a jogszabályok mögött meghúzódó szabályozási cél vizsgálataként;

másrészt a jogszabályok által biztosított diszkrecionális vagy legalább részben szabad mérlegelési térként, amelyben a jogszabályok csak célokat és kereteket határoznak meg.

Elemzéseinkben az egyes politikák intézményrendszerét, jogalapjukat, a politika terjedelmét, az alapvető politikai dokumentumokat, a hatályos és a még csak előkészületben lévő jogi szabályozást, valamint az adott politika hatásait egyaránt vizsgáltuk.

Kötetünk a 2011-ben megjelent harmadik kiadás gyökeresen átdolgozott és jelentősen rövidített, illetve megközelítésében és felépítésében egységesített változata. Elsődleges célközönségére tekintettel hangsúlyozottan jogi, és nem politológiai megközelítést választottunk. A politikák bemutatása azonban nem pozitívista, hanem inkább funkcionalista megközelítésű. Ismeretük – véleményünk szerint – azért is lényeges, mert a politikák – legalábbis céljaikat tekintve – időtállóbbak, mint a végrehajtásukra irányuló jogszabályok. Úgy gondoljuk, olvasóink számára meg kell mutatnunk mindazokat a mögöttes folyamatokat és jelenségeket is, amelyek lényege akár több évtizedes távlatban is változatlan marad.

Az Európai Unió tárgykörében mára már magyar nyelven is több kiváló szakkönyv megjelent, amelyek több politikát tárgyalnak röviden, de a politikákról szóló összefoglaló szakkönyveket főleg külföldön publikálták, vagy inkább politológiai megközelítésűek. Könyvünk éppen ezért naprakész, széles körű áttekintést kíván adni az uniós politikákról, bár terjedelmi korlátok miatt nem térhettünk ki sem valamennyi politikára, sem e politikák minden részletére. A kötet előzményei mellett utalnunk kell arra is, hogy az EU politikák működésének helyes értelmezéséhez csak az Európai Unió intézményrendszerének és döntéshozatali mechanizmusának alapos ismeretére támaszkodva juthatunk el. E politikák ugyanis az uniós intézmények és szereplők összjátékának eredményeként jöttek létre, és az intézményi egyensúly változásai komoly hatást gyakorolnak alakulásukra.

A könyv szerzőgárdájának kiválasztásakor tudatosan törekedtünk arra, hogy tapasztalt egyetemi oktatók és fiatal kutatók mellett a mindennapi gyakorlatot ismerő, a magyar, illetve az EU közigazgatásban dolgozó szakértőket és diplomátákat is bevonjunk a munkába. A teoretikus megközelítéssel párhuzamosan így megfelelő teret tudtunk biztosítani a konkrét tapasztalatoknak és a tényleges implementáció „kulisszatitkainak” egyaránt. Az általános európai uniós szempontok megjelenítése mellett rámutatunk a bővítés nyomán beállt változásokra és a hazai joggyakorlat alakulására is. Az egyes témák iránt komolyabban érdeklődő olvasók további tájékozódását részletes bibliográfia segíti.

A szerzők a szerkesztői instrukciók alapján nem áttekintést adtak az adott témákról, hanem a történeti kérdések rövid áttekintése után a jogalkotás adott politikára jellemző céljait, jogcimeit, jogforrásait, szabályozási technikáit és a jogalkotó már most ismerhető további terveit ismertetik. Így a már hatályban lévő joganyag mellett az érlelődő szabályozási koncepciók és jogszabálytervezetek bemutatására is törekedtünk, hiszen ezek közül jó néhány hamarosan politikává érik. Ezzel azt is bemutatjuk, hogyan nyeri el végső formáját fokozatosan a konkrét jogi szabályozás.

A kéziratok többsége a kiadóhoz való leadásig, tehát 2014 júniusáig kíséri figyelemmel az uniós jogalkotást, ugyanakkor néhány – elsősorban a versenypolitika körébe tartozó – fejezet esetében olyan jelentős változások következtek be 2014 őszén, hogy azoknak az esetében arra kértük a szerzőket, hogy a 2014 őszén kibocsátott újabb jogszabályokat is említsék meg vagy ismertessék fejezeteikben.

A szerkesztő

1. Az uniós politikák kialakulása és jellegzetességei

Az Európai Unió egyedülálló jelenség, akár jogi és gazdasági, akár társadalmi és politikai szempontból vizsgáljuk. A mára a világpolitika egyik központi szereplőjévé váló sajátos, szupranacionális és kormányközi jegyeket egyaránt felmutató szervezet funkcióinak és taglétszámának fokozatos növekedése eredményeként az alapítók eredeti célkitűzését messze meghaladó jelentőségre tett szert. Ez a fejlemény a tagállami kormányzatok és a közvélemény egy részét megosztja, de az elmúlt évtizedek általános gazdasági és társadalmi fejlődését tekintve elkerülhetetlen. Ahogyan a modernizációs folyamat a tizenkilencedik század során megteremtette a központosított nemzetállam felemelkedésének alapját, úgy ennek egyre gyorsuló ütemű folytatódása most a globalizáció és a multinacionális vállalatok térnyeréséhez, a soktényezős kölcsönös függések rendszereinek megszilárdulásához és a hagyományos állami keretek meghaladásához vezet. Csökken a nemzetállam autoritása, az ügyek egyre nagyobb hányada kerül ki a közvetlen állami ellenőrzés alól, s Európa államainak csak összefogásuk esetén lehet esélyük e folyamat érdemi befolyásolására. Ennek fényében az európai integráció intenzívebbé válását a nemzetállamot fenyegető veszély helyett inkább új lehetőségek megnyílásaként, a globalizáció bizonyos fajta korlátozására irányuló törekvésként érdemes értelmezni. A nemzeti szuverenitás elvesztése helyett ugyanis valójában ennek a tagállamokkal való együttes gyakorlásáról van szó. Az uniós tagság egyfelől együtt jár bizonyos érdekek érvényesíthetőségének feladásával vagy korlátozásával, másfelől azonban olyan általános jellegű szabályozási és döntéshozatali lehetőségekben való részvételhez juttat, amelyek egy kis, illetve közepes méretű és súlyú országnak önállóan nem állnának rendelkezésre, de még olyan „nagy” tagországoknak is nehéz, mint Németország vagy Franciaország.

Ezek az általános érvényű megállapítások relevánsak az EU-politikák mibenlétének megértéséhez is. Az Európai Unió szünet nélkül fejlődik, és helyes értelmezéséhez közelebb jutunk, ha valamiféle folyamatként s nem egyfajta „óriásira nőtt” államként tekintünk rá. A hagyományos államközpontú tanulmányozás helyett dinamikus és multi-dimenzionális bemutatást igényel, amely megfelelően érzékelteti az európai integráció fokozatos piacmélyítési erőfeszítéseit. A közösségi és uniós politikák kialakulásának és fejlődésének egyik központi eleme a tagállamokat és az EU intézményeit egyaránt magába foglaló alkumechanizmus, amelynek kibontakozásához a többszintű, különböző típusú kormányzati formák és döntéshozatali rendszerek kínálnak ideális teret. Az uniós intézmények és a nemzeti kormányok mellett a különféle lobbiszervezetek és érdekcsoportok szerepe is jelentős.

Az Európai Unió politikáinak általános érvényű fogalmát nem könnyű pontosan meghatározni, sokszínűségük ellenállást gerjeszt az egységes definícióval szemben. Néhány általánosságon túl mind témájuk, mind formai és tartalmi jegyeik tekintetében nehéz közös definíciót adni például a versenypolitikát és a közös kül- és biztonságpolitikát illetően. Míg az uniós versenypolitika az Európai Bizottságnak jól érvényesíthető tényleges döntési jogosítványokat és kötelező erejű szankcionálási jogkört biztosít, addig a közös kül- és biztonságpolitika az utóbbi időben elért számottevő fejlődése ellenére alapvetően a tagállamok kormányközi együttműködésére épül. A belső piac működéséhez szorosan kötődő politikáknak ugyanakkor sok a közös jellemzőjük. Az egyik leglényegesebb, hogy a Bizottság itt saját hatáskörben, közvetlenül alkalmazhatja a jogszabályokat. Így például a konjunktúrát és a piac helyzetét figyelembe véve dönthet a vállalati egyesülésekről. Ebben a megközelítésben valódi közösségi politikáról beszélhetünk mindenütt, ahol a Bizottság túllép a puszta jogalkalmazói tevékenységen.

Az Európai Unió politikáit illetően többféle felosztásnak is helye lehet. A könyvünkben alkalmazott módszer mellett itt csupán egy, más szempontokat előtérbe helyező lehetőségre hívjuk fel a figyelmet. Theodore Lowi már 1964-ben,¹ eredetileg az USA-ra vonatkoztatva definiálta a „közpolitikák” négy fő fajtáját: alkotmányozó, elosztó, újraelosztó és szabályozó jellegű politikákat megkülönböztetve. Ez az osztályozás az EU keretei között máig jól használható. Az alapvető szerződések kereteivel, illetve más széles horizontot felölelő kérdésekkel foglalkozó politikák az első kategóriába sorolhatóak, melyek közvetlen, magas szintű kormányzati tárgyalásokat igényelnek (például a közös kül- és biztonságpolitika). A közös mezőgazdasági politika a második fajta klasszikus példája, ahol a tagországok által befizetett összegeket az EU közösen elfogadott elveinek megfelelően osztják el. Az újraelosztási típusú politikák ettől lényegében abban térnek el, hogy megjelenik a gazdagabb régióktól a szegényebb térségek felé irányuló támogatás, melynek legtipikusabb példái a regionális politika strukturális és kohéziós alapjai. Az utolsó, legátfogóbb kategóriában egy-egy politika elsősorban valamely adott szakterület uniós szintű harmonizálását célozza, s formálásában gyakran az Európai Bíróság is hatékony szerepet vállal.