

Tagállami és uniós hatáskörök a szakpolitikák rendszerében

Bevezetés

Az Európai Unió hivatalos honlapja huszonnégy szakpolitikai területet, és továbblépve mintegy negyven olyan szakpolitikai vonatkozású témakört jelenít meg, ahol az Unió szerepet játszik a kívánt szakpolitikai eredmény elérésében.¹ Az élelmiszer-biztonságtól kezdve az adóügyeken át a regionális politikán keresztül szinte valamennyi olyan területen van az Európai Uniónak különböző mértékű illetékessége, amelyek a tagállamok és polgáraik számára is a mindennapi életüket meghatározó területek.

Első látásra nehéz eldönteni, hogy ez az illetékesség mit is takar. A határok nélküli egységes belső piacon egyértelmű, az uniós jogszabályokban is rögzített illetékesség következtében az Unió határain belül szabadon lehet kereskedni, szolgáltatást nyújtani, munkát vállalni és befektetni is. Bár a négy tényező szabad áramlásának megvalósítása érdekében a fizikai, technikai és fiskális akadályok lebontására az 1980-as évektől jelentős törekvések történtek, és még mindig nem beszélhetünk 100 százalékos egységes piacról, e terület nagy részében az EU kizárólagos hatáskörrel rendelkezik. Az energiapolitika területén jelentős ambíciókkal rendelkezik az Unió: célja, hogy alacsony szén-dioxid-kibocsátású térséggé váljon. E területen azonban csak a tagállamokkal közösen cselekedhet. Az oktatáspolitikai területén még ennél is korlátozottabb a cselekvőképessége. Segítheti a tagállamok törekvéseit, meghatározhat olyan programokat és keretrendszert, amely a kívánt, minőségi és versenyképes európai oktatási rendszer kialakítása felé mutat, azonban a tagállamok konkrét döntéseire nincs ráhatással.

Mielőtt további példákat említenénk, érdemes megjegyezni, hogy az Unió szakpolitikai felhatalmazása a tagállamokhoz képest részleges. Vajon akkor milyen elvárásokat lehet megfogalmazni az Európai Unióval szemben az egyes szakpolitikai területeken? Elvárható-e például az, hogy biztosítsa az európai uniós polgárok magas szintű egészségügyi ellátását, vagy hogy a világpolitikai konfliktusok megoldásában szerepet vállaljon? Ahhoz, hogy közelebb kerüljünk e kérdések megválaszolásához, először meg kell értenünk az Európai Unió mint politikai rendszer valós természetét, beleértve az uniós intézmények szerepét és a döntéshozatal módját. Hogyan vélekedjünk az európai uniós döntéshozatal szerint megvalósuló szakpolitikai ciklusokról egy többszintű európai uniós kormányzás esetében? Vajon az Uniónak az elosztó, újraelosztó vagy az ügynevezett szabályozó politikák területén van nagyobb jelentősége? E fejezetben e kérdésekre keressük a válaszokat.

¹ Az Európai Unió szakpolitikai területei (2021. február 11.).

Az európai uniós politikai rendszer sajátos természete²

Ha a politikatudományi kategóriákkal szeretnénk leírni az Európai Uniót, akkor vagy a nemzetközi szervezetek, vagy az országok politikai rendszerein keresztül érdemes közelíteni hozzá.³ Az EU valóban nagyon hasonlít egy nemzetközi szervezetre, ugyanis szuverén államok között, szerződéssel létrehozott egység, amely a tagállamok által felruházott jogosítványokkal rendelkezik, vannak intézményei és költségvetése is. Ugyanakkor rendelkezik olyan tulajdonságokkal is, amelyek alapján inkább hasonlít egy szövetségi államra. Az Európai Unió közös jogrendszert hozott létre, a tagállamokra nézve kötelező erejű döntéseket hozhat, amelyeknek bíróság útján is érvényt szerezhet, önálló jogalanyiséggel rendelkezik, vagyis érvényes rá a nemzetkefelettség is. Az Európai Unió jövőjének latolgatásakor manapság lépten-nyomon megfogalmazott, eldöntendő, vagy inkább „látszólag eldönthető” kérdés – miszerint a nemzetállamok laza szövetsége vagy pedig a föderáció felé tart-e az integráció – szintén az EU politikai rendszerének sajátos természete miatt született. Az Európai Unió jelenlegi konstrukciója ugyanis mindkettőre hasonlít, de teljes mértékben egyik kategóriába sem illeszthető be.

„Az Európai Unió tehát Európai Unió – a nemzetközi kapcsolatok hagyományos fogalmi apparátusával lehet hozzá közelíteni, de pontosan leírni nem. Az Unió valahol az állam és a nemzetközi szervezet között helyezkedik el, egyes tulajdonságaiban az államhoz, másokban inkább a nemzetközi szervezethez hasonlít jobban.”⁴

Vagyis akkor járunk el a leghelyesebben, ha úgynevezett *sui generis* politikai rendszerként tekintünk rá. Jacques Delors, az Európai Bizottság egykori elnöke 1985-ben egyfajta azonosítatlan politikai tárgyat vizionált, amikor az Európai Közösség jövőjét egy úgynevezett UPO (*Unidentified Political Object*) kialakulásában látta. Egy olyan sajátos politikai rendszerben, amely hasonlítani fog a nemzetközi és nemzeti politikai rendszerekhez, de alapjaiban különbözik is tőlük.⁵

Sajátos abból a szempontból is az európai uniós politikai rendszer, hogy időről időre változik a tagjainak a száma, és ezzel összefüggésben a földrajzi kiterjedése.⁶ Elsősorban úgy, hogy a múltban újabb és újabb tagállamok csatlakoztak hozzá az egyes bővítési körökben (1973, 1981, 1986, 1995, 2004, 2007, 2013), de immár a 2020. február elsejével megvalósult brexit nyomán egy tagállam úgy döntött, hogy kilép a közösségből.⁷

² Ez a rész felhasználja a következő könyvfejezet következtetéseit: Arató Krisztina – Koller Boglárka: A *sui generis* politikai rendszer. In Arató Krisztina – Koller Boglárka (szerk.): *Az Európai Unió politikai rendszere*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 35–49.

³ Az Európai Uniót ebben a fejezetben más szerzőkkel egyetértésben mi is politikai rendszernek tekintjük. Lásd Simon Hix – Bjorn Hoyland: *The Political System of the European Union*. London, Palgrave Macmillan, 2011. Neill Nugent: *The Government and Politics of the European Union*. London, Palgrave Macmillan, 2017.

⁴ Arató–Koller (2019): i. m. 38.

⁵ Speech by Jacques Delors (Luxembourg, 1985. szeptember 9.). *Bulletin of the European Communities*, (1985), 9. Luxembourg.

⁶ Arató–Koller (2019): i. m. 38–39.

⁷ Ehhez hasonló eset korábban csak Grönland kiválásakor történt, itt azonban nem kilépés történt, csak az autonómiát szerző sziget úgynevezett tengerentúli területté vált.

Ha a szakpolitikák helyét szeretnénk értelmezni az Európai Unió sajátos politikai rendszerében, akkor segítségül hívhatjuk a politikatudomány háromszögét.⁸ Az angol nyelvben ugyanis a politikafogalom három különböző értelemben is használatos. Egyrészt jelenti általános értelemben a politikát, vagyis a *politics*-ot, érték- és érdekalapú hatalmi konfliktusokat, amelyek általában a politikai pártok közötti konfliktusokban manifesztálódnak. Másrészt magában foglalja a politikai intézményrendszert, vagyis a *polity*-t. Harmadrészt vonatkozik a szakpolitikákra, a *policy*-re, beleértve a monetáris, szociális vagy oktatáspolitikát. A *politics-polity-policy* viszonyrendszerét tekintve tagállami szinten is igaz, hogy a három különböző terület nem egymástól elkülönülve, hanem egymással szoros interakcióban létezik. Így például egy egészségügyi reform a politikai akarat mellett az intézményi szereplők együttműködését is feltételezi. A politikai háromszög az EU politikai rendszerének értelmezésére is alkalmazható, azzal a további megjegyzéssel, hogy az integráció eddigi története során folyamatosan változtak a tagállami és uniós hatáskörök, a döntéshozatali módok, az intézmények szerepe, és fokozatosan bővült a közösségi szinten menedzselte szakpolitikák köre. Példaként elég megemlíteni az egyik kulcsintézmény, az Európai Parlament (EP) hatáskörének fokozatos növekedését, amely mára ezt az intézményt az Unió társjogalkotójává avasztotta, de ugyanígy kiemelhető a gazdasági és monetáris unió maastrichti programja, amellyel egy újabb szakpolitikai terület került közösségiesítésre. Érdekes néhány szót ejteni a politológiai háromszög harmadik jelentős csúcsa, a *politics* esetében bekövetkezett változásokról is. Az alapító atyák, Jean Monnet és Robert Schuman az 1950-es években az európai államok esetében az integráció sikeres indulásának a garanciáit éppen a technokrata jellegében látták, és jobbnak tartották a politikamentes megvalósítását. A második világháború után ugyanis nem lehetett abban bízni, hogy a politikai kapcsolatokra alapozott együttműködés nem viszi hamarosan zsákutcába az Európa-projektet. A gazdasági kapcsolatok erősítésében, a közös szakpolitikák megvalósításában látták az egységfolyamat zálogát.

Ennek megfelelően az európai integráció az úgynevezett megengedő konszenzussal (*permissive consensus*) indult el, és technokrata jellege az 1990-es évekig domináns maradt. Az 1990-es évektől azonban egyre inkább megjelentek az egységfolyamat körüli politikai viták, illetve a szakpolitikai kérdések tárgyalása is gyakrabban terelődött politikai mederbe. Erősödött a *politics* jelleg, ami azonban azzal is együtt járt, hogy a korábbi megengedő konszenzust felváltotta az úgynevezett „korlátozó vita”⁹ (*constraining dissensus*) időszaka.¹⁰ Egyre több szakpolitikai ügy került be a politikai arénába, ami azzal a mellékhatással is járt, hogy a korábban az élitek által indított és vezérelt integrációs projekt mára a polgárok számára gyakran vitatott kérdéssé vált.¹¹ Az 1990-es évektől, de különösen a 2000-es évektől egyre inkább átpolitizálttá vált európai egységfolyamatnak olyan új jelenségekkel kellett szembenéznie, mint az egyre erősödő euroszepticismus.¹²

⁸ Arató–Koller (2019): i. m. 40.

⁹ Liesbet Hooghe – Gary Marks: A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. *British Journal of Political Science*, 39. (2008), 1. 1–23.

¹⁰ Arató–Koller (2019): i. m. 38.

¹¹ A politizálódás (*politicization*) folyamatáról lásd Pieter De Wilde – Anna Leupold – Henning Schmidtke: *The Differentiated Politicization of European Governance. West European Politics Series*. London, Routledge, 2018.

¹² Paul Taggart – Aleks Szczerbiak: Contemporary Euroscepticism in the Party Systems of the European Union Candidate States of Central and Eastern Europe. *European Journal of Political Research*, 43. (2004), 1. 1–27.

Az Európai Unió politikai rendszerének egyik legnyilvánvalóbb sajátossága a hatalmi központ hiánya.¹³ Demokratikus államok esetében ezt a hatalmi központot könnyű azonosítani, hiszen ez az aktuális kormányt jelenti, ennek ellenpólusát pedig az ellenzék.¹⁴ Bár az Európai Bizottságot sokan gondolják az Unió kormányának, mégsem lehet annak tekinteni. Intézményi szerepköre szerint ugyan élvezzi a jogszabály-előterjesztés kizárólagosságát, de a végrehajtás során már nem tud kormányként funkcionálni, hiszen ebben legtöbbször a tagállamokra támaszkodik. Az Európai Parlament sem rendelkezik a törvényhozás kizárólagosságával úgy, mint ahogy egy tagállam esetében nemzeti szinten a nemzeti parlament; az Európai Parlament csak társjogalkotó intézmény, törvényhozó szerepben rajta kívül még a tagállamok képviselőit biztositó Tanács van. Utóbbi intézmény az Európai Bizottság mellett végrehajtói jogkört is gyakorol. Egyetérthetünk azzal a megállapítással, hogy az Európai Unióban az intézmények elnevezése csak részben feleltethető meg a tagállami párjuknak.¹⁵

Annak ellenére, hogy nincs az Európai Uniónak kormánya, mégis beszélhetünk úgynevezett európai kormányzásról, következésképpen, amit az Unióban tapasztalunk, az egy kormány nélküli kormányzás (*governance without government*). Egy-egy szakpolitikai célkitűzés megvalósításához, új szakpolitikák létrehozásához és végrehajtásához ugyanis a szerződések világos szabályokat, eljárásokat rögzítenek.¹⁶ A végrehajtás azonban már nem csak az uniós intézményi szereplők, hanem egy többszintű kormányzási rendszer szereplőinek – beleértve a tagállamokat és a szubnacionális szereplőket is – közös feladata.¹⁷ Az európai kormányzás mikéntje azonban változó. Mindig az adott szakpolitikai terület és az ahhoz kapcsolódó döntéshozatali mód határozza meg a kormányzás formáját. Az európai kormányzás egyik legjelentősebb teoretikusa, Tanja Börzel szerint „az európai kormányzási mix” egyik végpontja az úgynevezett hierarchikus, szupranacionális centralizáció, a másik végpontja pedig az úgynevezett nyílt koordinációs mechanizmus (*Open Method Coordination – OMC*).¹⁸ A két végpont között számtalan variáns létezhet. Amikor versenykorlátozó magatartás esetén az Európai Bizottság szankciókat kezdeményez a tagállam vagy gazdasági szereplője ellen, az hierarchikus, szupranacionális kormányzás, ugyanis az Európai Bíróság kötelezheti a tagállamokat akarataik ellenére is az európai jog betartására. Ezzel szemben például az oktatáspolitikában az Európai Unió a nyílt koordinációs mechanizmus mentén fogalmaz meg ajánlásokat, kezdeményez programokat. Ha a tagállam nem teljesít, akkor az semmilyen szankcióval nem jár.

Arra, hogy az Európai Unió mely szakpolitikai területeken milyen típusú hatáskörrel rendelkezik, a Lisszaboni Szerződésből kaphatunk választ. Három, különböző szakpolitikákat tömörítő csoportot határoztak meg a szerződésben. Az EU-nak *kizárólagos hatásköre* van például a vámunió, a belső piac működéséhez szükséges versenyszabályok, a közös kereskedelempolitika területein. E területeken kizárólag az Európai Unió alkothat jogszabályokat. Környezetvédelmi

¹³ Simon Zoltán: Az uniós döntéshozatal és jogalkotás elmélete és gyakorlata. In Simon Zoltán (szerk.): *Döntéshozatal és jogalkotás az Európai Unióban. Elmélet és gyakorlat*. Budapest, L'Harmattan, 2013. 15–188. 30.

¹⁴ Simon (2013): i. m. 30.

¹⁵ Arató Krisztina – Koller Boglárka: *Európa utazása. Integrációtörténet*. Budapest, Gondolat, 2015. 15.

¹⁶ Lásd European Commission: *European Governance – White Paper*. COM(2001)428 final (2001. július 25.).

¹⁷ Liesbet Hooghe – Gary Marks: *Multi-level Governance and European Integration*. Oxford, Rowman and Littlefield Publishers, 2001.

¹⁸ Tanja Börzel: European Governance: Negotiation and Competition in the Shadow of Hierarchy. *Journal of Common Market Studies*, 48. (2010), 2. 191–219.

vagy menekültügyi kérdésekben azonban már *megosztott hatásköre* van a tagállamokkal, vagyis mind az európai uniós intézmények, mind pedig a tagállamok alkothatnak jogszabályt. Más területeken, mint a kulturális vagy az oktatáspolitikai, ennél is korlátozottabb az EU szakpolitikai felhatalmazása. E területeken az EU csak úgynevezett *támogató-összehangoló-kiegészítő* intézkedéseket tehet. Megfogalmazhat ajánlásokat, együttműködési lehetőségeket biztosíthat, de egyéb hatásköre nincs. Végezetül, az úgynevezett *különleges* szakpolitikai területekre, amilyen a kül- és biztonságpolitika vagy a kutatás, technológiafejlesztés, egyedi szabályok és eljárások vonatkoznak.¹⁹

Ezek a hatásköri csoportok azért fontosak, mert kategóriánként változó, hogy a különböző szakpolitikák milyen aránya dől el a rendes vagy a rendkívüli eljárások szerint. Alapvetően elmondható, hogy a kérdések legnagyobb része a rendes jogalkotás alá tartozik, azonban minél különlegesebb területről beszélünk, minél nagyobb szerepe van a tagállamnak, annál többször valamilyen különleges, rendkívüli eljárást kell alkalmaznunk. Ennek vizsgálatát szakpolitikáról szakpolitikára el kell végezni, és pontos előírást erről a Lisszaboni Szerződésben találunk.

Közpolitika-alkotás a sui generis politikai rendszerben

Ahogy azt fentebb olvashattuk, az EU egy minden szempontból sajátos, egyedi politikai rendszer. Ennek megfelelően az uniós intézményi struktúra, az európai *polity*, bár nyomokban ismerős elnevezéseket tartalmaz, azonban mind belső viszonyrendszerében, mind funkcióiban jelentősen eltér a tagállami szinten ismert döntéshozatali megoldásoktól és politikai rendszerektől. A szakpolitika-alkotás folyamata, aktori köre és jellege is ennek megfelelően eltér a nemzeti szinten tapasztaltaktól. A következőkben röviden ezen folyamatok és különbségek leírására teszünk kísérletet.

A többszintű kormányzás elmélete részletesen kifejti,²⁰ hogy az uniós döntéshozatalban a vertikális hatalommegosztás különböző szintjein elhelyezkedő aktorok mindegyike részt vesz a folyamatban, és az adott szakpolitikát alakító szereplőnek tekinthető. Ennek egyik legfőbb oka a Lisszaboni Szerződés által kialakított és fentebb kifejtett hatáskörmegosztási rendszer. A másik ok a szubszidiaritás és az arányosság elveinek állandó alkalmazási szükségzerűsége. Ez a tagolódás a szupra-, szub- és nemzeti szereplők között, a horizontálisan tagolt aktorok mellett a résztvevők jóval szélesebb körét hozza létre.

Szubszidiaritás elve: Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) szerint a „szubszidiaritás elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók” [EUSz 5. cikk (3)]. Vagyis ez esetben egyszerre jelenik meg az állampolgárokhoz minél közelebbi beavatkozás és a hatékonyság követelménye.

¹⁹ Európai Unió működéséről szóló szerződés 2–6. cikk.

²⁰ Hooghe–Marks (2001): i. m. 1–33.

Arányosság elve: Az EUSz szerint az „arányosság elvének megfelelően az Unió intézkedése sem tartalmilag, sem formailag nem terjedhet túl azon, ami a Szerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges” [EUSz 5. cikk (4)]. Vagyis az EU csak a célok eléréséhez szükséges mértékben, azokkal arányosan alkothat közpolitikai megoldásokat.

Szubnacionális, tehát az országos alatti szinten a NUTS1, 2 vagy 3, illetve a LAU1, 2-es szintek közül több rendelkezik helyi önkormányzatisággal, amelyek résztvevői és alakítói lehetnek különböző uniós szakpolitikáknak.²¹ Ezek a nemzeti alatti szintek egyrészt a szakpolitikák célzott köreként (regionális és kohéziós politikák, agrárpolitika, vidékfejlesztés) vagy a döntéshozatal szerves résztvevőiként is megjelenhetnek (akár a Régiók Bizottságában vagy a Gazdasági és Szociális Bizottságban való képviseletükön keresztül, akár különböző szubnacionális szintek közötti együttműködések kialakítóiként).

Nemzeti szinten a tagállami végrehajtás, vagyis a kormány és a közigazgatási rendszer egésze, valamint a törvényhozás szervei, akik a szakpolitikák kialakításában és végrehajtásában komoly szerephez jutnak. Ezzel párhuzamosan pedig a nemzeti igazságszolgáltatás is kiveszi a szerepét a közpolitikai ciklus bizonyos részeiből, főként az értékelés, vagyis a monitoring szakaszban, a jogviták és az uniós jog érvényesülésének biztosításán keresztül.²²

Európai szinten az úgynevezett *hard law*²³ jellegű megoldásokat megalkotó, klasszikus uniós intézményrendszert, valamint az ennél rugalmasabb úgynevezett *soft law*²⁴ típusú eredményeket alkotó kormányzási (*governance*) aktorokat (bizottságok, ügynökségek, OMC együttműködések) találjuk mint közpolitika-alakítókat. A felsorolt szereplőkön túl az uniós döntéshozatal szerves részét képezi a főként Brüsszel-központú lobbitevékenység is, amelyet különböző nyomásgyakorló és érdekcsoportok, civil szervezetek, NGO-k végeznek.²⁵ Az ő munkájuk elsősorban az integratív döntéshozatalt támogatja, reszponzívabbá téve az EU döntéshozatalát, áthidalva az európai *polity* és az állampolgárok, társadalmi csoportok, érdekközösségek közötti távolságot.

Hogyan is zajlik az uniós döntéshozatal, illetve mi a célja? A második kérdést egyszerűbb megválaszolni; mint minden politikai rendszernek – márpedig az EU annak tekinthető²⁶ –, az Európai Uniónak is az a célja, hogy a felmerülő társadalmi problémákat közpolitikai megoldásokkal

²¹ Magyarország esetén például a NUTS2, vagyis a Tervezési-Statistikai Régiók, a NUTS3, vagyis a megyék, illetve a LAU3, vagyis a települések tekinthetők az uniós döntéshozatal szubnacionális szereplőinek. Ezek köre országról országra változik a helyi közigazgatási és politikai berendezkedés függvényében.

²² Itt az uniós jog egyszerű, adott esetekben történő bírósági alkalmazásától, az európai jog egységes értelmezését és alkalmazását biztosító, fejlesztő előzetes döntéshozatali eljárásig terjed a különböző bíróságok szerepe.

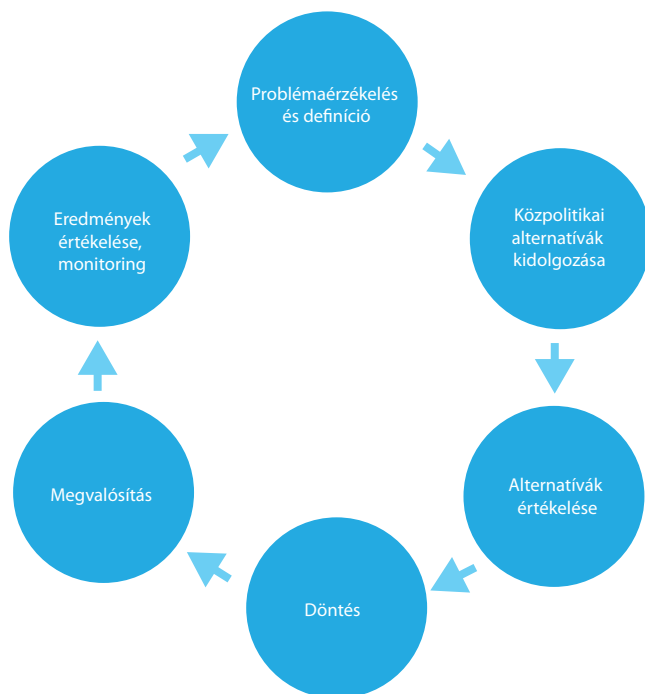
²³ *Hard law* megoldásoknak azokat a közpolitikai beavatkozásokat nevezzük, amelyek az uniós jogszabályok – mindenekelőtt a másodlagos jogalkotási aktusok (rendelet, irányelv, határozat, ajánlás, vélemény) – formájában születnek meg, az EU klasszikus intézményrendszeri működésén keresztül.

²⁴ A *soft law* megoldások közé azok a közpolitikai beavatkozások tartoznak, amelyeket nem a szokásos uniós jogi normák hoznak létre, illetőleg nem a klasszikus intézmények részvételével alakítanak ki. Így a különböző bizottságok, ügynökségek, vagy OMC együttműködés szakpolitikai eredményei sorolhatóak ide.

²⁵ Erről részletesen lásd Fóris György: Lobbizás az Európai Unióban. In Arató Krisztina – Koller Boglárka (szerk.): *Az Európai Unió politikai rendszere*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 157–172.

²⁶ Simon Hix: The EU as a New Political System. In Daniele Caramani (szerk.): *Comparative Politics*. Oxford, Oxford University Press, 2011. 429–450.

kezelje. A következőkben a közpolitikai ciklus elméletét felhasználva²⁷ áttekintjük az uniós szakpolitika-alkotás folyamatát.²⁸ A társadalmi probléma megfogalmazásától, vagyis a napirend meghatározásától indulva az alternatívák kidolgozásán, majd értékelésén keresztül eljutunk a döntésig. Végül pedig ennek megvalósításával és értékelésével, azaz az implementációval és a monitoringgal foglalkozunk.



1. ábra: A közpolitikai ciklus

Forrás: Gajdusчек–Hajnal (2010): i. m. 33.

Mivel az EU maga is egy „azonosíthatatlan politikai tárgy” (UPO), így a közpolitikai ciklus működése is részben más aktorokkal és más döntéshozattal működik a szupranacionális szinten is.

Ahhoz, hogy az első kérdésre is kielégítő választ adhassunk, elsőként el kell különítenünk egymástól a *döntéshozatal* és a *jogalkotás* fogalmait. Ez a két jelenség halmaz-részhalmaz viszonyban áll egymással. A jogalkotási folyamat egy sokkal szűkebb eseménysort jelent, amelyet a döntéshozatal teljes egészében magába foglal. A Lisszaboni Szerződés értelmében az uniós jogalkotásban lényegileg csak három európai intézmény vesz részt, az Európai Bizottság mint kezdeményező, valamint az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa mint társjogalkotók. Mellettük konzultatív jogkörökkel több más intézmény is jelen van, mint a Régiók Bizottsága

²⁷ Simon (2013): i. m. 26.; Gajdusчек György – Hajnal György: *Közpolitika. A gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata*. Budapest, HVG-ORAC, 2010. 31–34.

²⁸ Fontos kiemelni, hogy a közpolitika-alkotás itt leírt folyamata azokra az uniós területekre vonatkozik, amelyekre a rendes jogalkotási eljárás vonatkozik; vagyis túlnyomó részben a kizárólagos és megosztott hatáskörökre.

vagy az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság, illetve a tagállami parlamentek ellenőrző szerepet játszanak a szubszidiaritás és az arányosság felett őrködve. A szigorúan vett jogalkotási folyamatban érdemben azonban csak a jogalkotási háromszöget alkotó három intézmény vesz részt, hiszen a folyamat kezdete az, amikor a két társjogalkotó hivatalosan megkapja a kezdeményezett jogszabály tervezetét. Az uniós szakpolitika-alkotás folyamatát azonban hiba lenne csak a formális jogalkotási eljárásokra szűkíteni. Ha a *policy-making* és egyben a politikatudomány szempontjából sokkal relevánsabb döntéshozatalt vizsgáljuk, akár csak annak formális folyamatát, az aktorok száma rögtön jelentősen kibővül, ezért röviden összefoglaljuk a döntéshozatal uniós menetét. Mivel a Lisszaboni Szerződés a szakpolitikák javát a rendes jogalkotási eljárássá vált együtdöntés alá sorolja, így részletesen az ezt megelőző és magába foglaló döntéshozattal foglalkozunk. A jogalkotásnál azonban kitérünk a rendkívüli esetekre is, illetve jelezzük az eltéréseket.

Ahogy a 2. ábrán látható, a döntéshozatalban legalább tíz különböző aktor vesz szervesen részt. A szigorúan vett jogszabályalkotási folyamat az egész eljárás mindössze utolsó harmadát jelenti.²⁹ A döntéshozatal főszereplője megkérdőjelezhetetlenül az Európai Bizottság. Az uniós közpolitikák alakításának fő irányvonalait a bizottsági elnök által bemutatott ötéves politikai program adja. Az ebben megjelölt célok és preferenciák mentén születik meg a Bizottság éves munkaprogramja, amelyet néhány új üggyel, illetve a prioritások enyhe átrendezésével kiegészít az Európai Unió Tanácsának trió elnökségi programja,³⁰ illetve esetlegesen a sikeres európai polgári kezdeményezések (*European Citizens' Initiative*).³¹ Ritkábban, de ugyanígy megeshet, hogy az Európai Parlament kéri fel a Bizottságot a jogalkotás megindítására. A Bizottság ezt nem köteles megtenni, azonban, ahogy azt Simon Zoltán is kiemeli, az EU legerősebb input legitimációjával rendelkező intézmény kérésének politikai okokból fontos lehet teret engedni.³²

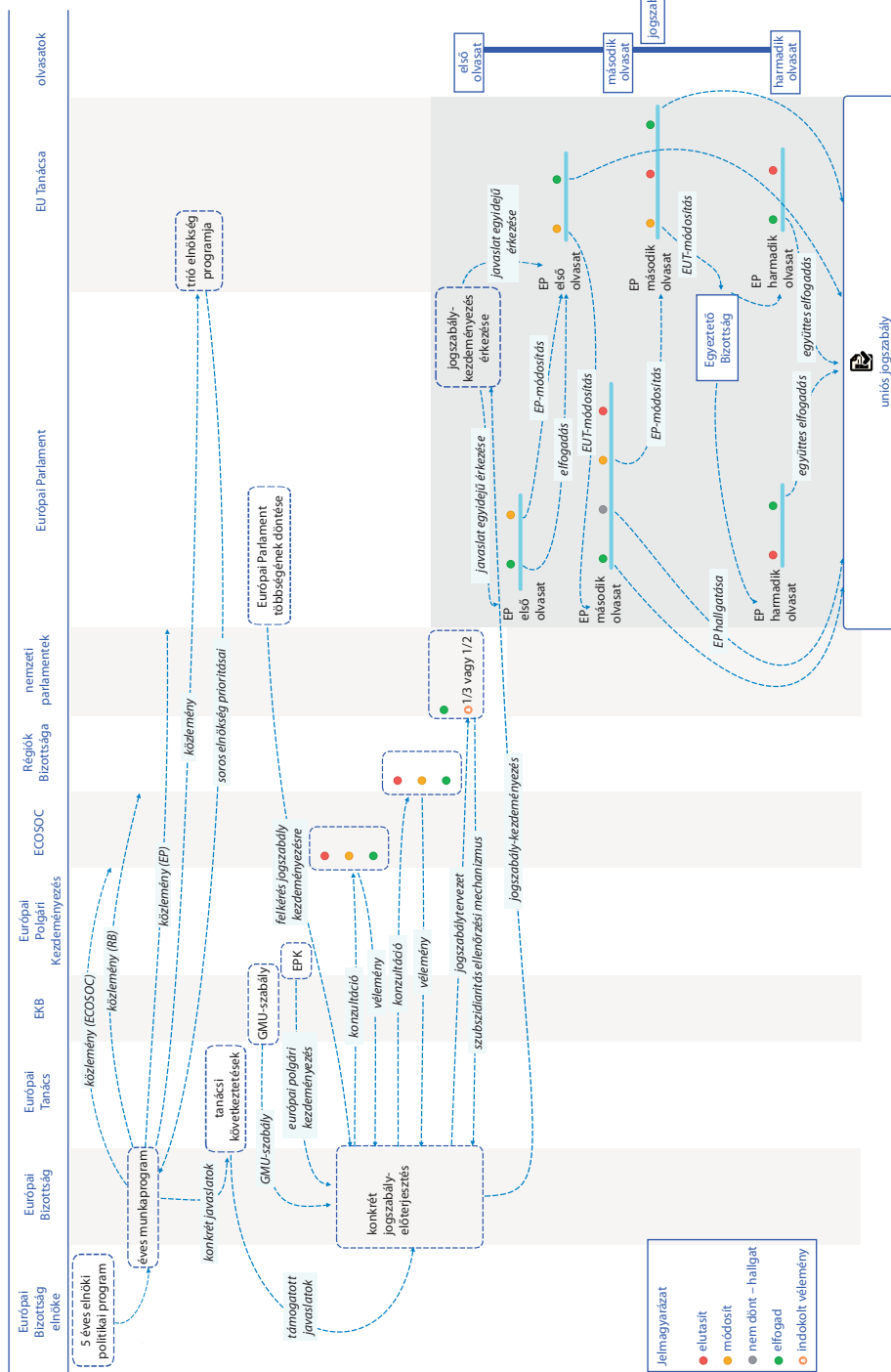
Összességében tehát megállapíthatjuk, hogy a közpolitikai napirend meghatározásában, az úgynevezett *agenda-settingben* a legfontosabb szerepet a Bizottság játssza, azonban az Európai Unió Tanácsa a soros elnökségen keresztül, valamint bizonyos speciális esetekben az Európai Tanács (EiT), az EKB, illetve az uniós állampolgárok is szerepet kaphatnak ebben a szakaszban. Az éves bizottsági munkaprogramot közlemény formájában megkapja a két társjogalkotó, valamint a rendes jogalkotási eljárás konzultatív szervei, a Régiók Bizottsága és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság is.

²⁹ Az ábrán szereplő jogalkotási folyamat az együtdöntést vagyis a mai rendes jogalkotási folyamatot mutatja be. A rendkívüli eljárások esetén a döntéshozatal jogalkotáson kívüli része lényegesen nem tér el, csak az aktorok szerepének súlya változik – általában csökken.

³⁰ Fontos megemlíteni, hogy bizonyos különleges hatáskörök esetén a konkrét jogszabálytervezeteket bár a Bizottság küldi meg a jogalkotó vagy társjogalkotók számára, ám ezen esetekben valós mozgástérrel nem rendelkezik a politika alakítását illetően. Ilyen hatáskörnek számít a közös kül- és biztonságpolitika, ahol az EiT kvázi jogalkotóként jár el, és az általa kért jogszabálytervezeteket illetően az Európai Bizottság majdhogynem csak adminisztratív funkciókat lát el. Hasonlóan szűk mozgástere van a biztosoknak a konzultációs eljárás alá tartozó kérdésekben is, valamint a gazdasági és monetáris uniót illető szabályozások esetén, amikor az Európai Központi Bank kéri a jogszabályalkotás elvégzését. Ezeket az esetköröket azonban a szerződések pontosan megjelölik.

³¹ Fontos kiemelni, hogy a sikeres polgári kezdeményezések esetén a Bizottságnak diszkrecionális mérlegelési jogköre van arra vonatkozóan, hogy jogalkotáshoz kezd-e az érintett kérdést illetően.

³² Simon (2013): i. m. 69–80.



2. ábra: Az EU döntéshozatali rendszere
Forrás: a szerzők szerkesztése

Ahogy az a folyamatábrán is megfigyelhető, arról, hogy a program melyik pontjából mikor lesz konkrét jogszabálytervezet és előterjesztés, az EiT dönt. Az EU fő politikai irányító szerve, amely a végrehajtás nemzeti és európai vezetőinek csúcserkezte, a luxemburgi kompromisszumnak megfelelően kijelöli azokat a stratégiai és politikai irányokat, amely területeken a Bizottság elkezdheti a konkrét jogalkotást. Bár úgy tűnhet, hogy a Bizottság eszerint csak egy reaktív aktor, azonban a bizottsági elnök is tagja az EiT-nek, valamint az általa kidolgozott ötéves ciklusra készített politikai program az Európai Tanács által ismert, így a bizottsági proaktív magatartás valójában inkább az ezen intézményen belül valósul meg, szoros együttműködésben az EiT elnökével.³³ Az állam-, illetve kormányfők úgynevezett tanácsi következtetésekben kijelölik a közeljövő jogszabálytervezeteit, illetve felkérhetik a Bizottságot arra, hogy valamely más területen mérje fel az európai megoldások lehetőségeit.

A jogszabály-előkészítés hivatalos, formális szakasza itt kezdődik, annak ismeretében, hogy a vonatkozó kérdést a szerződések milyen jogalkotási eljárás alá utalják. Ezen a ponton azonban fontos leszögezni, hogy a Bizottság már ezelőtt is komoly munkát fordított az adott jogszabályra. Az uniós döntéshozatal egészét átszövi ugyanis az informális egyeztetések sorozata. Amikor a Bizottság elkezdheti a jogszabályt formálisan előkészíteni, valószínűsíthetően már zöld, illetőleg fehér könyvként azt korábban kiadta. Ezek olyan bizottsági előkészítő dokumentumok, amelyek alkalmasak arra, hogy az adott javaslatrtervezetről társadalmi, szakmai vitát folytassanak. A lobbicsoportok, a civil szervezetek, a különböző EP-frakciók, a tagállami delegációk mind részt vesznek az erről folyó közbeszédben, és alakítják a Bizottság álláspontját. Ez az informális széles körű egyeztetés talán az európai közpolitika-alkotás egyik legfontosabb szakasza. Az EU ugyanis, ahogy azt fentebb már említettük, az állampolgároktól való távolságát úgy igyekszik áthidalni, hogy a lehetőségeihez mérten a legtöbb szektorális, nyomásgyakorló vagy bármilyen módon érdekelt felet bevonja, és integrálni próbálja az igényeiket. Emellett a parlamenti frakciók, valamint a tagállami képviseletek álláspontjait is ekkor igyekszik összegyűjteni, hogy a majd kialakuló előterjesztés minden intézmény támogatására számot tarthasson. A közpolitikai cikluson belül ezt az alternatívák kidolgozásának fázisaként értelmezhetjük. Látható, hogy ebben a szakaszban is az Európai Bizottság a főszereplő, azonban további közpolitikai aktorok is jelen vannak; társadalmi szereplők, lobbicsoportok, politikusok, politikai érdekérvényesítők, akik mind hatnak a közpolitikai megoldások kialakulására.

A jogszabálytervezés formális részeként az érintett főigazgatóságok (DG-k) elkészítik a jogszabály-kezdeményszöveget, amelyet a biztosi kollégium – szóbeli, de általában írásbeli eljárásban – elfogad. Ekkor a Bizottságot konzultációs kötelezettség terheli, legalább a Régiók Bizottsága és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (ECOSOC) irányában, de itt más társadalmi és lobbicsoportok is szerepet kaphatnak. Az említett két bizottság, amely a tagállamok számára biztosít bizonyos jellegű képviseletet,³⁴ az előterjesztésről véleményt alkot, amelyben támogatja, ellenzi vagy módosításokat fűz a konzultációra megküldött dokumentumhoz. Fontos azonban látni, hogy ezek nem rendelkeznek kötelező erővel, vagyis a Bizottság mérlegelésén múlik, hogy módosít-e a javaslaton.

³³ Ezt az együttműködést jól mutatja, az EiT-üléseket követő hivatalos sajtótájékoztató, amelyet a két elnök közösen tart.

³⁴ A Régiók Bizottsága a tagállamok szubnacionális szintjeit, míg az ECOSOC a szektorális és társadalmi szereplőket csatornázza be az uniós döntéshozatalba.

A konzultációs szakasz lezárását követően a Bizottság a már kész szöveget a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta megküldi a tagállami parlamenteknek véleményezésre. Az EU jelenlegi struktúrájában minden nemzeti törvényhozás uniós intézménynek is tekinthető, amelyek öröködnék a szubszidiaritás és az arányosság elvei fölött. Ennek eszköze a szubszidiaritás-ellenőrző mechanizmus, amelynek keretén belül a tagállami parlamentek indokolt véleményben (*avis*) kifejezhetik, hogy az említett elvek sérülnének a jogszabály miatt. Amennyiben a törvényhozások harmada vagy fele ebben egyetért, akkor megkezdődik a sárga, illetve a narancssárga lapos eljárás. A parlamenteknek azonban nincs lehetőségük módosításokat javasolni. Ellenőrzési körük csak a probléma jelzésére terjed ki. 2009 óta igen kevés ilyen eljárás – mindössze három – indult. Ennek oka abban érhető tetten, hogy a modern parlamentáris demokráciákban – és mai formájában a félelnöki francia rendszerben is – a tagállamok kormányai ellenőrzésük alatt tartják a törvényhozási többséget. Ahogy azt Andrew Moravcsik is leírja, az uniós politikában a végrehajtás kiemelkedésének lehetünk tanúi.³⁵ Ennek megfelelően, ha a végrehajtás vezetője az EiT-en belül nem lépett fel a vonatkozó szabályozás elindítása ellen, akkor a nemzeti parlament sem valószínű, hogy ellenezné. Ugyanígy, a Bizottság az előzetes egyeztetéseknek megfelelően tudja, melyik tagállam támogatná és melyik ellenezné az előterjesztést, és ha az országok harmada ellenzi – így azok parlamentjei is –, akkor az EU Tanácsában (EUT) valószínűleg nem menne át a javaslat a blokkoló kisebbség megléte miatt. Így a Bizottság nem terjesztene be olyan javaslatot, amely ilyen komoly ellenállásra számít. Ennek megfelelően azt mondhatjuk, hogy szubszidiaritás-ellenőrző mechanizmus vagy sárga, illetve narancssárga lapos eljárás nem tekinthető hatékony kontrollfunkciónak. Amennyiben azonban mégis elindul, a Bizottság dönthet a javaslat visszavonásáról, módosításáról vagy fenntartásáról – ez utóbbi esetben azonban indoklási kötelezettsége van. A tagállami parlamentek fele által kezdeményezett eljárásnál a fenntartás esetén az EU Tanácsa és az EP külön szavaz a szubszidiaritás és arányosság esetleges sérüléséről. A jogszabálytervezés formális elindulása után, a közpolitikai ciklus harmadik fázisa, az alternatívák értékelése zajlik. A Bizottság által kidolgozott alternatívákat főleg az Európai Tanács értékeli, de véleményezik az állandó konzultatív szervek és a nemzeti parlamentek is.

A szubszidiaritás-ellenőrző mechanizmus elmaradását vagy lezárását követően a Bizottság megküldi a javaslatot a két társjogalkotónak, akik azt egyszerre kapják meg, ezzel is szimbolizálva a mellérendeltséget. Ezt tekinthetjük a jogalkotás kezdetének. A Lisszaboni Szerződés óta a rendes jogalkotási eljárás a Maastrichti Szerződés által kidolgozott együtdöntés (*co-decision*). Ez az úgynevezett jogalkotási háromszög – a Bizottság, EP és EUT – együttműködésével zajló, háromolvasatos folyamat.³⁶ Ahogy az az ábrán is látható, mind a Parlament, mind a Tanács megkapja az előterjesztést, és kialakítja a vonatkozó álláspontját. A társjogalkotók mindegyike általában három lehetőséggel rendelkezik; támogatja a bizottsági javaslatot, elutasítja azt, vagy módosításokat fűz hozzá. Ezek köre és terjedelme olvasatról olvasatra változik. Az első olvasatban elutasításra még nincs lehetőség, a második és harmadik olvasatban azonban ez megtörténhet. Ekkor a folyamatnak vége szakad. A közpolitika-alkotás szempontjából azonban ez is döntésnek számít, hiszen a döntéshozók – vagy azok egyike – úgy ítélte meg, hogy nincs szükség a szakpolitika módosítására.

³⁵ Andrew Moravcsik: Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 40. (2002), 4. 603–624.

³⁶ Arató–Koller (2015): i. m. 207.

Amennyiben az EP és a Tanács is változtatás nélkül elfogadja a javaslatot, a jogszabály megszületik. Bár ez elsőre valószínűtlennek tűnik, azonban meglehetősen gyakori. Ennek több oka van; az első az a kiterjedt, fentebb említett informális egyeztetési folyamat, amelyet a Bizottság az előkészítés során végez. Az első olvasatban megküldött szöveget a társjogalkotók nemcsak ismerik már, de valószínűleg sok korábbi meglátásuk is visszaköszön benne. A másik ok, hogy a Bizottság egészen a parlamenti szavazásig szabadon módosíthatja az előterjesztést. Mivel az esetleges EP-módosításkor a Tanács nagyobb arányú támogatása szükséges a jogszabály elfogadásához, a Bizottság gyakran az EP kívánságai szerint módosítja az előterjesztést, ezzel megelőzve egy esetleges módosítást.

Ahogy az az ábrán is látszik, ha az EP változtatás nélkül elfogadja vagy módosítja a javaslatot, a következő lépés a Tanácsé. A tagállamok szakminiszterei – illetve alsóbb szinteken a munkacsoportok, illetve a COREPER-ek – fő szabály szerint minősített többséggel (QMV)³⁷ elfogadják az eredeti bizottsági javaslatot vagy – ha érkezett parlamenti módosítás – az EP javaslatait. Abban az esetben, ha a Bizottság nem támogatja a parlamenti módosítást, az EUT konszenzussal kell hogy döntsön minősített többség helyett. Ebben az esetben a jogszabály megszületett, vagyis a közpolitikai ciklus döntés szakasza lezárult.

Ha azonban a Tanács módosítást fűz az előterjesztéshez, elkezdődik a második olvasat. Az első és a második olvasat között lényegi különbségek vannak. Az első olvasat során a társjogalkotók szabadon fűzhetnek módosításokat a tervezethez, és szabadon gazdálkodhatnak az idejükkel. Ezzel szemben a második olvasat több megkötést is tartalmaz. Egyrészt csak azon területeket érinthetik módosítással, amelyek az első olvasatban már előkerültek. Ettől csak az új, korábban ismeretlen tény napvilágra kerülése miatt lehet eltérni. Emellett a Parlamentnek három hónapja van arra, hogy reagáljon és döntsön a Tanács módosításairól. Ezt egyszer egy hónappal meg lehet hosszabbítani, ha szükséges. Azonban, ha az EP kicsúszik a határidőből, akkor a jogszabályt elfogadottnak kell tekinteni a tanácsi verzió formájában. Vagyis a hallgatás beleegyezésnek számít. Ha az EP elfogadja a módosításokat, akkor is lezárul a döntési szakasz, és megszületik a jogszabály. Módosítás esetén azonban ismét a Tanács elé kerül a javaslat, amelynek ugyancsak három – esetlegesen négy – hónapja van dönten. Itt azonban a hallgatás nem jelent automatikus elfogadást. Ha a Tanács továbbra sem tudja elfogadni a parlamenti módosításokat, akkor a kérdés rendezésére a harmadik olvasat megkezdése előtt összehívják az úgynevezett Egyeztető Bizottsá-

³⁷ A Lisszaboni Szerződés értelmében 2017 után a minősített többség bizottsági javaslat esetén a tagállamok 55 százalékának támogatását jelenti, amely országok képviselik az EU lakosságának 65 százalékát. Nem bizottsági javaslat esetén – vagyis parlamenti módosításnál például – a szükséges országarány 72 százalékra nő, míg a népesség elvárt aránya nem változik. Ezt hívjuk kettős többségnek. A tanácsi ülések alkalmával azonban inkább a blokkoló kisebbségre figyelnek. Ez azt jelenti, hogy ha legalább négy tagállam, amely az Unió lakosságának 35 százalékát képviseli, ellenzi a javaslatot, akkor azt nem lehet elfogadni. Fontos azonban kiemelni, hogy a luxemburgi kompromisszum hatásai a mai napig éreztetik a hatásukat. Míg a QMV csak 2009 óta került állandó alkalmazásra, addig korábban a kiemelkedő nemzeti érdekre való hivatkozás veszélye egy erősen konszenzusorientált politikai kultúrát alakított ki, aminek köszönhetően a tagállamok akkor is töreksenek konszenzussal dönten, amikor ez nem is lenne szükséges. Lásd Varga András: *A politikai kultúra változásainak lehetséges irányai az EU döntéshozatalában*. Kézirat. 2021; Simon (2013): i. m.

got. Ezen intézmény az EP és az EUT egyenlő képviseletén alapul – 27-27 fővel –, mediátorként pedig jelen van a Bizottság is. A bizottságnak hat hete van – esetlegesen két héttel meghosszabbítva – arra, hogy kialakítson egy közös szövegtervezetet. Végül a két társjogalkotó erről szavaz, és jogszabály csak akkor születik, ha mindkét intézmény támogatja. A három olvasatban elfogadott jogszabályok aránya nagyon alacsony, köszönhetően a Bizottság széles körű informális előkészítő munkájának, valamint a konszenzusorientált uniós politikai kultúrának. A klasszikus uniós *polity* által megalkotott másodlagos jogi aktus és annak a hivatalos lapban történő kihirdetésével az uniós döntéshozatal és ezen belül a jogalkotás is lezártnak tekinthető – ami a kemény jogi eszközöket illeti. A közpolitikai ciklus döntési szakaszának – amely itt ér véget – fő szereplői a *hard law* megoldások esetén tehát a jogalkotási háromszöget alkotó Bizottság, Tanács és Parlament.³⁸ A döntéshozatal ezen típusát, amely az együttdöntést vagyis a jelenlegi rendes jogalkotási eljárást alkalmazza, a szakirodalom egy része közösségi módszernek (*community method*),³⁹ más része szabályozó eljárásnak (*regulatory mode*)⁴⁰ nevezi.

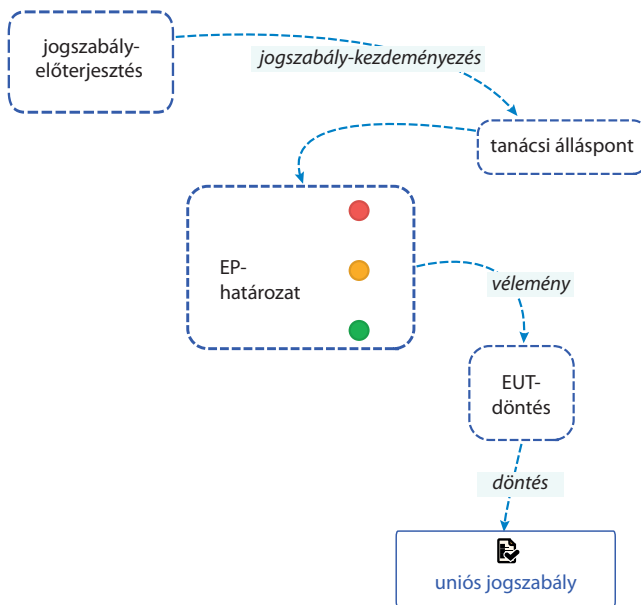
Ahogy azt fentebb már említettük azonban, az adott szakpolitikától függ, hogy az együttdöntés-e a követendő út. Amennyiben a szakpolitika nem a fősodorba tartozik, hanem valamely különleges okból a rendkívüli eljárások vonatkoznak rá, akkor itt komoly eltéréseket tapasztalhatunk. Az európai jogalkotás jelenleg három rendkívüli eljárást ismer. Ezek a konzultációs (*consultation procedure*), az egyetértési (*consent procedure*) és a költségvetési (*budgetary procedure*) eljárások.

Konzultációs eljárás esetén a Bizottság a jogszabálytervezetet az EUT-nak küldi meg, amely megküldi azt az Európai Parlamentnek véleményezésre. Az EP jóváhagyhatja, elutasíthatja, vagy módosításokat javasolhat, ezek azonban a Tanácsra nézve nem kötelezőek. Itt a jogalkotás során a domináns aktor egyértelműen a Tanács, és így a tagállami érdekek és a kormányközi logika dominál, míg az EP csak mintegy konzultatív aktor jelenik meg. Az izoglükózügy (C-441/05) óta azonban tudjuk, hogy az EUT a jogszabályt csak a vélemény érkezését követően hozhatja létre. Ez az EP számára nyitva hagyja az obstrukció lehetőségét, amelyen keresztül nyomást gyakorolhat a Tanácsra érdekei érvényesítése érdekében. Ma konzultációt a belső piaccal kapcsolatos mentességek, a versenyjog bizonyos területei, illetve a közös kül- és biztonságpolitika területein alkalmazunk.

³⁸ A *soft law* megoldások esetén a helyzet jóval összetettebb. Ebben az esetben sokszor a szakpolitika megvalósítási szakaszán belül találunk további származtatott jogalkotási folyamatokat, amelyeket végrehajtási vagy felhatalmazási jogi aktusok keretében végeznek a különböző *governance* struktúrák. A komitológia, az ügynökségek és OMC működésével kapcsolatban részletesebben. Lásd Szegedi László: *Soft law és speciális kormányzati együttműködési formák*. In Gombos Katalin – Bóka János – Szegedi László (szerk.): *Az Európai Unió intézményrendszere*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 185–192.; Simon (2013): i. m.; Hix–Hoyland (2011): i. m.; Wallace, Helen – Christine Reh: *An Institutional Anatomy and Five Policy Modes*. In Helen Wallace (szerk.): *Policy-Making in the European Union*. Oxford, Oxford University Press, 2010. 72–112.

³⁹ Simon (2013): i. m. 33.

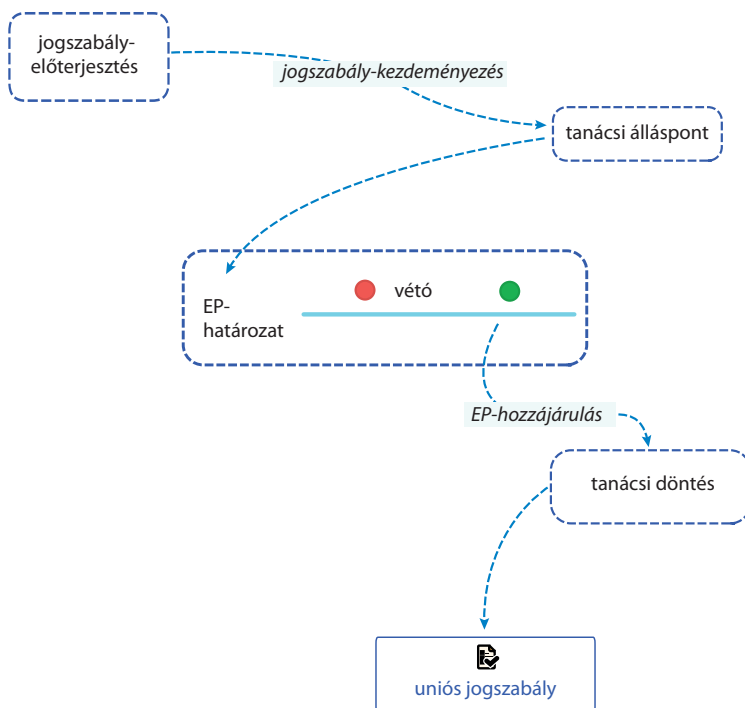
⁴⁰ Wallace–Reh (2010): i. m. 96–111.



3. ábra: Konzultációs eljárás

Forrás: a szerzők szerkesztése

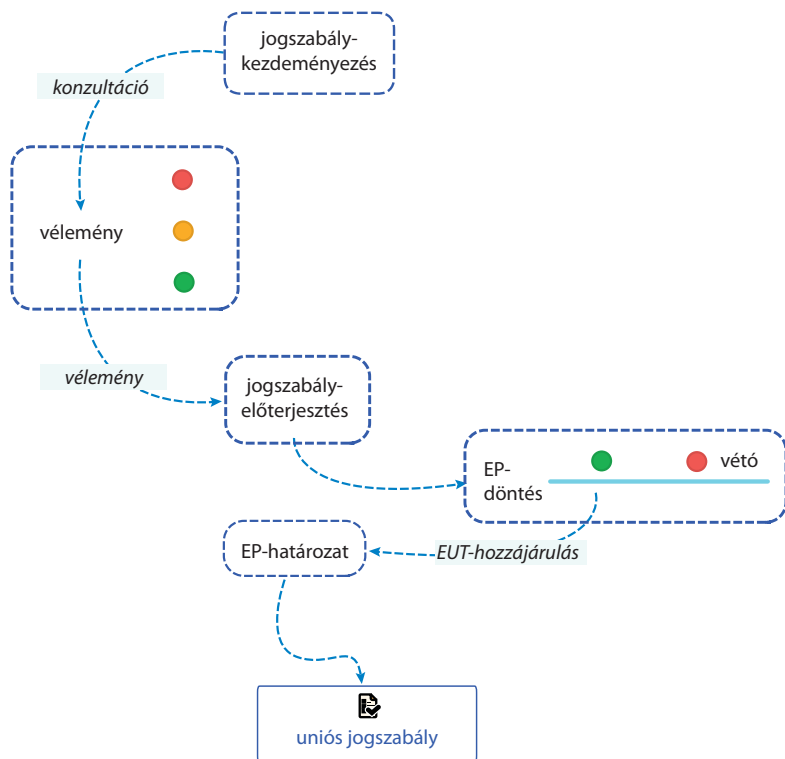
A hozzájárulási eljárás a különleges jogalkotások között is kirívó, ugyanis rendelkezik egy rendes és egy rendkívüli alessettel. Jogi aktusok csak olyan területeken születnek ilyen módon, ahol az EU fejlődésének hosszú távú érdekeiről döntenek. A normális esetet parlamenti hozzájárulási eljárásnak is hívhatjuk. Ekkor az ügy „gazdája” a Tanács lesz, amely a Bizottságtól kapja meg az előterjesztést. A jogszabály elfogadása azonban a Parlament hozzájárulásához kötött, az EP-nek vétőjoga van. Az integráció jövőjét illető kérdésekben a Parlament vagy elfogadja a tervezetet, vagy elutasítja azt, érvényes jogi aktus azonban csak az első esetben születhet. Fontos kiemelni, hogy az EP-re alapvetően jellemző egy konstruktív hozzáállás, így az informális csatornákon vagy állásfoglalásokon keresztül tájékoztatja a Tanácsot, hogy mi szükséges ahhoz, hogy támogatni tudja a javaslatot. Ezt az eljárást nemzetközi szerződések ratifikációja, csatlakozás vagy kilépés esetén, de például a jogállamisági eljárásban és a többéves pénzügyi keret elfogadásánál is alkalmazzák.



4. ábra: Parlamenti egyetértési eljárás

Forrás: a szerzők szerkesztése

Az európai jogalkotási formák „fehér elefántja” a hozzájárulási eljárás másik, tanácsi verziója. Ebben az esetben az ügy gazdája az EP, amely akár saját kezdeményezésére, de a Bizottság véleményét kikérve, akár a Bizottságtól kapott előterjesztés alapján, dönt a jogszabályról. Ebben az esetben az EUT rendelkezik vétójoggal, és a jogi aktus csak az ő hozzájárulásával tekinthető elfogadottnak. Ennek alkalmazása elképesztően ritka, mindössze az EP szervezeti kérdéseit, összetételét, tagjainak feladataira, jogállására vonatkozó szabályait, a vizsgálóbizottságokra és az ombudsmanra vonatkozó eljárási szabályait nevesítik a szerződések.

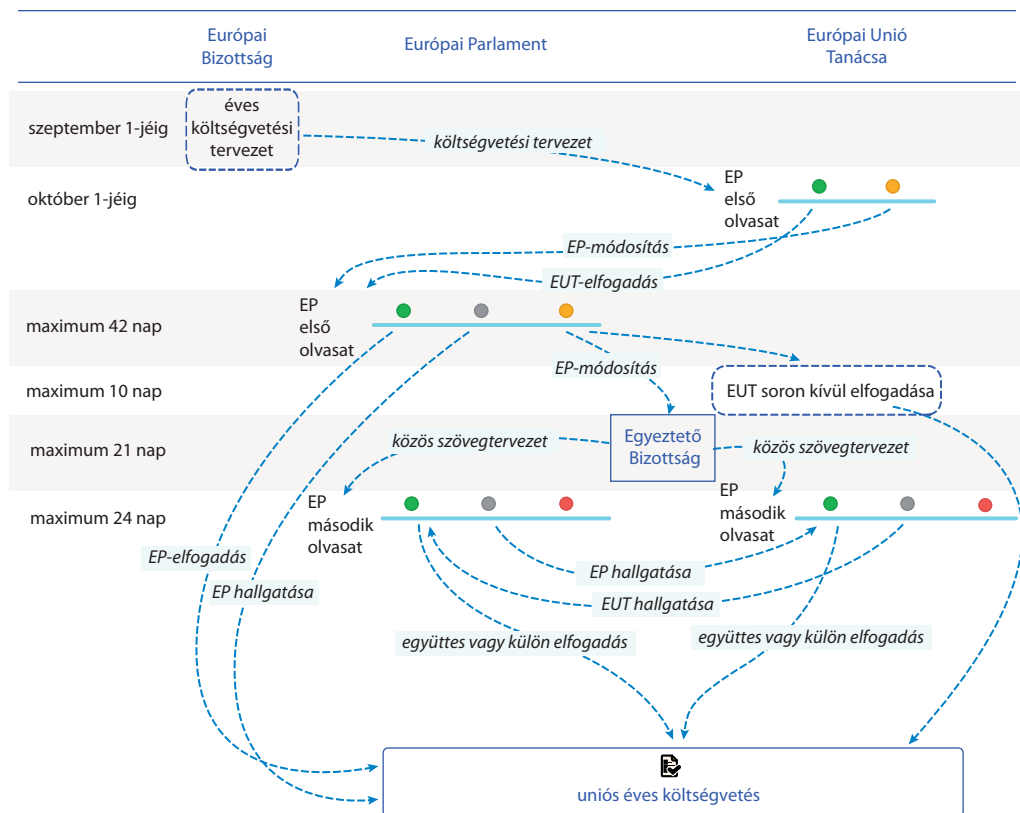


5. ábra: Tanácsi egyetértési eljárás

Forrás: a szerzők szerkesztése

A harmadik rendkívüli eljárás az éves uniós költségvetés kidolgozását biztosítja. Jellemét tekintve az együttdöntésre hasonlít a legjobban – a két társjogalkotó kiegyenlített viszonyával, sőt az EP valós egyenlőségével –, azonban jelentősen rövidebb annál, valamint a sorrend is különbözik. Ennek oka, hogy az EU az éves költségvetés elve szerint működik, azonban a rendes jogalkotási eljárás rendszerint hosszabb időt vesz igénybe, mint egy év. Ezen eljárás esetén a Bizottság szeptember 1-jéig benyújtja a költségvetés-tervezetet a Tanács és a Parlament részére. Ennél az eljárásnál azonban az első lépést az EUT teszi meg, amely október 1-jéig elkészíti álláspontját, vagyis a költségvetés elemeit elfogadja, módosítja, és ezt megküldi az EP-nek. A Parlamentnek 42 napja van rá, hogy döntsön a tanácsi álláspontokról. Amennyiben elfogadja azt, vagy nem reagál, akkor a következő évi büdzsé megszületett. Amennyiben módosításokat fűz a tervezethez, akkor – az együttdöntéstől eltérően – rögtön az Egyeztető Bizottság elé kerül az ügy. Ez alól egyetlen kivétel van, ha a Tanács 10 napon belül elfogadja az összes parlamenti módosítást, ekkor ugyanis bizottság nélkül megszületik a költségvetés. A Bizottság egészen az Egyeztető Bizottság összehívásáig módosíthatja a tervezetet. Az Egyeztető Bizottság három hét alatt közös szövegtervezetet alakít ki, amelyet mind az EUT, mind az EP 14 napon belül el kell hogy fogadjon. Amennyiben mindkettő elfogadja, vagy az egyik elfogadja, a másik hallgat, akkor a költségvetés

létrejött. Minden más esetben a Bizottságnak új tervezetet kell kialakítania.⁴¹ Látható, hogy itt a társjogalkotók mellérendeltek, és a fő eltérés a rendes eljáráshoz képest a második olvasat hiánya, valamint a fordított döntési sorrend.



6. ábra: Költségvetési eljárás

Forrás: a szerzők szerkesztése

A közpolitikai ciklus azonban itt még nem ér véget. A meghozott döntés ekkor megvalósításra vár, hogy a valódi közpolitikai hatásait kiválthassa, és eredményekre vezessen, ami által kezeli a felmerült társadalmi problémát. Az uniós politikák implementációja, ahogy részben a közpolitikai ciklus előzőleg bemutatott szakaszai is, eltérnek a tagállami szinten megszokottól. Ennek oka ugyancsak az EU *sui generis* jellege. Ugyan az EU tekinthető politikai rendszernek,⁴² de nem

⁴¹ Itt egyetlen különleges eset elképzelhető, amennyiben az EUT nem, de az EP elfogadja a költségvetést, az EP abszolút többséggel és a leadott szavazatok 3/5-ével, a tanácsi elutasítástól számított két héten belül megerősítheti a büdzt. Ekkor a Tanács által korábban már elfogadott tételek a vitás kérdések egyeztető bizottsági formájával kiegészítve elfogadott költségvetéssé válnak.

⁴² Hix–Hoyland (2011): i. m. 433–434.

egy szövetségi állam, így nem rendelkezik az állampolgári szintig leérő közigazgatási struktúrával.⁴³ Ennek megfelelően az uniós közpolitikai eszközöket egy vegyes aktori kör valósítja meg. Az Unión belül elkülöníthetünk egy felső és egy alsó végrehajtást (*high és low executive*). Az első a Bizottságot, annak főigazgatóságait, ügynökségeit jelenti, míg az utóbbi a tagállami szinten jelen lévő közigazgatási struktúrákat, a minisztériumoktól a hatóságokon át az állampolgárokkal kapcsolatot tartó intézményekig. A közpolitikák megvalósítása a finanszírozáson és az általános ellenőrzésen túl az utóbbira marad. Vagyis majd minden uniós közpolitikai lépést a nemzeti szervek hajtanak végre. Így a ciklus ezen szakaszának főszereplői a tagállami közigazgatási struktúrák, amelyeket a végrehajtás felső része, a Bizottság támogat és ellenőriz. A szakpolitikák ilyen jellegű megvalósításának több következménye is van. Az egyik legfontosabb, hogy az európai állampolgárok személyes percepciójából teljesen hiányzik az EU. Ugyan uniós témák egyre többször előkerülnek a tagállami közbeszédben, ezeket azonban a helyi aktorok formálják. Emellett pedig, függetlenül attól, hogy az életüket érintő társadalmi problémát nemzeti vagy európai közpolitikai megoldások igyekeznek-e kezelni, a polgárok csak a hazai szervekkel állnak kapcsolatban, hiszen a tagállami struktúrák felelnek az európai közpolitikák megvalósításért, és így a felelősség is egészében idekerül.

A közpolitika megvalósítását a kiváltott eredmények vizsgálata és értékelése, vagyis a *monitoring* követi. Ebben a lépésben derülhet ki, hogy a választott szakpolitikai megoldások megfelelő választ adtak-e a társadalmi problémára, megoldották-e, kezelték-e azt. Míg a szakpolitikai döntések implementációját túlnyomórészt a tagállami aktorok dominálják, addig az értékelés esetén ismét többszintű részvételt láthatunk. Minden közpolitikai megoldást végső soron azok értékelnek, akikre hat, vagyis az állampolgárok. Ezt a részvétel különböző formáiban tehetik, a döntéshozók felkeresésétől a tiltakozásokon keresztül egészen az erőszakos tüntetésekkig. A leggyakoribb értékelési módszer azonban a különböző választásokon való részvétellel történik, amikor a helyi vagy országos vezetés szakpolitikai teljesítményéről mondanak értékvételeket. Az európai teljesítmény megítélésénél azonban ezek a csatornák kevésbé elérhetőek. A demokratikus deficit vagy demokratikussági hiány miatt az állampolgárok egyrészt nem rendelkeznek megfelelő eszközökkel a szakpolitikai döntéshozók feletti ellenőrzés gyakorlásához, másrészt a fentebb említett percepciók aszimmetria miatt nem is feltétlenül tudják, mely kérdésekben van európai közpolitikai megoldással dolguk.⁴⁴ A monitoringban azonban részt vesznek azok a nem természetes személyek, akiket ugyancsak érint az adott szakpolitika, és az európai szinten igen fejlett folyamatos társadalmi egyeztetésen keresztül jelezhetik elégedetlenségüket vagy további javaslataikat. Európai szinten az értékelésben a Bizottság – mint a szerződések és így az európai jog érvényesülésének őre is – fontos szerepet játszik. Abban az esetben, ha egy tagállam a szakpolitikai megoldást nem vagy nem megfelelően valósítja meg, akkor a Bizottság által kezdeményezett kötelezettségzegési eljárásokon keresztül képes lehet arra, hogy a hibát javítsa. Ugyanígy az Európai Bíróság és az európai jogot alkalmazó tagállami bíróságok is tekinthetők a *monitoring* szakasz szereplőjének. Végül azonban a Bizottság lesz az, aki levonja a különböző értékelésekből összeálló konklúziókat, és eldönti, hogy a társadalmi probléma megszűnt-e, vagy további kezelést igényel.

⁴³ Létezik ugyan az Európai Közigazgatási Tér, ez azonban sokkal inkább a tagállami közigazgatási rendszerek közötti strukturált együttműködés, mintsem európai közigazgatás. Lásd részletesebben Szegedi László: *Az európai közigazgatás fejlődése és szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.

⁴⁴ Varga András: *A demokrácia új kérdései az Európai Unióban a gazdasági válság után*. PhD-értekezés. Budapest, ELTE ÁJK Politikatudományi Doktori Iskola, 2018. 16–89.

Látható, hogy az európai közpolitikai ciklus szakaszai megegyeznek a tagállami szinten ismert klasszikus szakaszokkal. Azonban majd minden fázis, a döntéshozatali folyamat jóval szélesebb aktori körrel működik, és a vertikális hatalommegosztás különböző szintjei egyaránt aktívan részt vesznek a szakpolitika-alkotásban. Így az európai közpolitikák, csakúgy, mint az EU egésze, egy különleges jellegű területnek tekinthető.

Mit várhatunk ezektől a szakpolitikáktól? Elsősorban azt, hogy tárgyakat tekintve kevésbé lesznek univerzálisak, mint amit a nemzeti politikai rendszereknél megszokhattunk. A Lisszaboni Szerződés által kidolgozott, fentebb már hivatkozott hatásköri megosztás rendszere egyértelműen megjelöli azokat a területeket, ahol az EU tevékenykedhet. Emellett a szubszidiaritás és az arányosság elvei a szakpolitika-alkotás további korlátjaivá válhatnak. Ugyanakkor ahhoz, hogy valami európai szinten társadalmi problémaként értelmeződjön, jóval nagyobb volumenűnek kell lennie annál, mint ami csak tagállami szinten jelenik meg. Ennek megfelelően az európai közpolitikai megoldások csak a társadalmi problémák szűkebb körét érinthetik.

Ugyancsak fontos eltérésnek tekinthető e politikák jellege. Mivel az EU tagállamai szuverenitásuknak csak egy részét gyakorolják közösen a szupranacionális intézményekkel, azokon a területeken, ahol ez nem valósul meg, az EU nem járhat el. Ezek – általában a szuverenitáshoz közel álló területek, melyek komoly állampolgári ellenőrzésre tarthatnak számot, úgymint a gazdaságpolitika, foglalkoztatáspolitikavagy a külpolitika. Mivel ezen ellenőrzési csatornák az EU-ban – még ha a tagállami akarat miatt is, de – hiányoznak, így az Uniónak lehetősége se lenne demokratikus és elszámoltatható döntéseket hozni. Bár e területeken komoly elmozdulások történtek az utóbbi időben, azonban itt továbbra is inkább kormányközi együttműködések vagy legalábbis a döntéshozatal kormányközi elemeinek dominanciáját látjuk. Azok a területek, ahol az Unió úgy működhet, mint egy szabályozó állam,⁴⁵ főként a közösségi módszert alkalmazva, azok az úgynevezett szabályozó jellegű szakpolitikák, míg az elosztó és újraelosztó területeken már általában korlátozottabb a hatásköre.

Szakpolitikák és közpolitika-alkotási módok tipológiája

Az eddigiek alapján megállapítható, hogy a közösségi módszer vagy a szabályozó mód már az EU fő döntéshozatali módszerének tekinthető. Emellett azonban ebben a hibrid politikai rendszerben sokkal többféle különleges döntési út létezik, mint egy állam esetében. Szakpolitikáról szakpolitikára változik, hogy a szerződések az adott területet milyen közpolitika-alkotási mód alá sorolják. Sok esetben a hatásköri megosztás ismerete sem ad tökéletes fogódzót ennek ellenőrzés nélküli eldöntéséhez, bár minél szélesebbek az EU jogosítványai, annál valószínűbb, hogy a döntéshozatal a fő szabályt követi. Ennek megfelelően a speciális – a tagállami szuverenitást közvetlenül érintő – területek szinte mind valamilyen eltérő döntéshozatali utat követnek. Ebben az alfejezetben röviden áttekintjük a szakpolitikák tipológiáit, valamint a közpolitika-alkotás módszereit.⁴⁶

A szakpolitikákat sok esetben témájuk alapján csoportosítják; így az általuk érintett terület mentén beszélhetünk oktatás-, kül-, gazdaság- vagy védelempolitikáról például. Ez a fajta

⁴⁵ Giandomenico Majone: The Rise of Regulatory State in Europe. *West European Politics*, 17. (1994), 3. 77–101.

⁴⁶ A közpolitika-alkotás módszereinek tipológiájánál Wallace és Reh megközelítését ismertetjük, mert véleményünk szerint ez az egyik legérzékenyebb.

elválasztás azonban a hétköznapi kommunikáción túl nem tekinthető megalapozottnak, mivel egyrészt túl széles körű tipológiát eredményezne, valamint strukturális szempontból – bármilyen meglepően is hangzik – az oktatáspolitikai nem feltétlenül különbözik a védelempolitikától.⁴⁷ Sokkal gyakoribb a szakpolitikákat témájuk jellege alapján csoportosítani; így beszélhetünk 1. redistributív, vagyis *újraelosztó*, 2. disztributív, vagyis *elosztó* és 3. regulatív, vagyis *szabályozó* politikákról.⁴⁸ Az uniós szakpolitikák esetében azonban ez a tipológia is tovább árnyalható. Ennek a fő oka az, hogy az úgynevezett *sui generis* politikai rendszer közpolitikai palettája is eltér, és maga a közpolitikai ciklus is különbözik a tagállamokban ismert formáktól. Az Európa-tanulmányok hazai szakirodalma nagyrészt egyetért abban, hogy a Hix és Hoyland által felvázolt ötös tipológia megfelelő kapaszkodót biztosít az európai uniós szektoriális működés megértéséhez.⁴⁹ E rendszer szerint az Európai Unióban megkülönböztethetünk 1. *szabályozó*, 2. *kiadási*, 3. *makrogazdasági*, valamint 4. *belső* és 5. *külső* politikákat.

A *szabályozó* politikák esetében a négy szabadság szabad áramlását biztosító közpolitikai megoldásokról, vagyis az áru, a tőke, a személyek és a szolgáltatások mozgásának szabályozásáról, a tagállami jogharmonizációról és a versenyszabályokról beszélhetünk.⁵⁰ Ezek kizárólagos uniós hatáskörbe tartoznak, vagyis csak európai szinten születhetnek róluk döntések, szinte minden esetben a rendes jogalkotási eljárást jelentő együtdöntés alkalmazásával. Ezek a Hajnal–Gajduschek-féle értelemben is regulatív politikának tekinthetők. Sajátosságuk, hogy eredményeiknek nincsenek veszteséik, pusztán elérik a Pareto-hatékonyságot.⁵¹

Ezzel szemben a *kiadási* politikák az uniós költségvetési források elosztását biztosítják, legyen szó akár a közös agrárpolitikáról, a kohéziós politikákról, a kutatás-fejlesztési szektorról vagy a járványkezelés kapcsán létrehozott Új Generációs EU programokról.⁵² Ezek disztributív politikáknak tekinthetők. Itt már nem a Pareto-hatékonyság⁵³ elérése és az esetleges externáliák⁵⁴ kizárása a cél, hanem az európai uniós polgárok mindennapi életét érintő, úgynevezett *bread and butter*⁵⁵ kérdésekről való döntések során bizonyos elvek és célok mentén győztesek és vesztesek alakulnak ki.

A *makrogazdasági* politikák egyrészt – az eurózána esetében kizárólagos európai hatáskörbe tartozó – monetáris uniós szabályait jelentik. Emellett a GMU gazdasági pillére miatt kiterjednek a különleges hatásköri csoportba tartozó tagállami fiskális és foglalkoztatáspolitikákra is.⁵⁶ Ezek szervezettsége, illetve európai ellenőrzése pedig folyamatosan növekedett a 2008–2014 közötti euróválság kezdete óta. Az európai szemeszter, a Stabilitási és Növekedési Paktum felülvizsgá-

⁴⁷ Gajduschek–Hajnal (2010): i. m. 61–63.

⁴⁸ Gajduschek–Hajnal (2010): i. m. 61–63.

⁴⁹ Lásd részletesebben Simon (2013): i. m.; Arató–Koller (2015): i. m.; Arató–Koller (2019): i. m.

⁵⁰ Hix–Hoyland (2011): i. m. 3.

⁵¹ Giandomenico Majone: Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards. *European Law Journal*, 4. (1998), 1. 5–28.

⁵² Hix–Hoyland (2011): i. m. 3.

⁵³ Pareto-hatékonyságnak azt nevezzük, amikor kialakul az egyensúlyi helyzet, és a vonatkozó szakpolitika optimális eredményeket produkál. A szabályozó politikák erre törekednek az olyan területeken, ahol a piac önszabályozási képessége erre önmagában nem képes.

⁵⁴ Externáliáknak vagy piaci kudarcoknak azokat a helyzeteket nevezzük, amikor egy adott rendszer optimális működése a piac önálló működésén keresztül nem elérhető, valamilyen külső hatás miatt. Ezekben az esetekben a „láthatatlan kezdet” valami visszafogja.

⁵⁵ Andrew Moravcsik: Europe Works Well Without the Grand Illusions. *Financial Times*, 2005. június 14.

⁵⁶ Hix–Hoyland (2011): i. m. 3.

lata, a Fiskális Paktum, az Euró Plusz Egyezmény, valamint a hatos és kettes csomag mindegyike ezen politikák körét növelte. Ezek mind regulatív, mind redistributív politikákat tartalmaznak, mivel azonban mind a GMU köré szerveződik, érdemes őket együtt kezelni.

A *belső* politikák a bevándorlási és menekültpolitikát, az uniós állampolgárságot, valamint az európai állampolgárok jogait – politikai, szociális vagy gazdasági területen – ölelik fel. Itt a klasszikus tipológia szerint főként szabályozó jellegű szakpolitikákról beszélhetünk. Hatáskörök tekintetében itt a kizárólagos, a megosztott és a támogató kategóriákat is tetten érhetjük. Az európai állampolgársághoz szorosan kötődik a személyek szabad áramlása, amelynek szabályai kizárólagos uniós hatáskörbe tartoznak, míg a bevándorlás és menekültpolitika a megosztott hatásköröket gazdagítja, a szociális kérdések területén pedig az EU főként támogató aktorként jár el.

A *külső* politikák az EU harmadik országokkal kapcsolatos fellépését szolgáló területeket jelentik. Idetartozik a közös kül- és biztonságpolitika, valamint a biztonság- és védelempolitika, a nemzetközi kereskedelempolitika és a fejlesztéspolitika.⁵⁷ Ezeket a területeket főként regulatív, illetve disztributív politikák alkotják. A hatásköri rendszer tekintetében itt is sokféle esetet láthatunk; míg a közös kereskedelempolitika tipikusan kizárólagos hatáskörbe tartozik, addig a közös kül- és biztonságpolitika az EU egyik nevesített speciális szakpolitikája.

A különböző uniós szakpolitikák különböző közpolitika-alkotási eljárásokat követnek. Hix három, míg Wallace és Reh öt különböző közpolitika-alkotási módszert különböztet meg. Hix, illetve a hazai szakirodalomban Simon Zoltán 1. a közösségi módszert (*community method*), 2. a kormányközi (*intergovernmental*) és 3. a szakpolitikai koordináció (*policy coordination*) módszereit említi.⁵⁸ Ezzel szemben Wallace és Reh 1. klasszikus közösségi módszerről (*classic community method*), 2. szabályozó módszerről (*regulatory mode*), 3. elosztási módszerről (*distributive mode*), 4. szakpolitikai koordinációról (*policy coordination*), valamint 5. intenzív transzgovernmentalizmusról (*intensive transgovernmentalism*) beszélnek.⁵⁹

A klasszikus közösségi módszer, a Wallace-féle megközelítés szerint, az EU korai szakaszára volt jellemző, amikor is az Európai Bizottság dominálta a közpolitika-alkotás folyamatát a tervezéstől a kialakításon keresztül a végrehajtásig. Emellett a Bizottság képviselte ennek megjelenését a kívül világ felé is. Ezzel párhuzamosan a Miniszterek Tanácsa (ma már az EU Tanácsa) erős döntéshozatali szereppel rendelkezett, komoly alkupozíciót töltve be. Az integráció ezen időszakában ennek az intézménynek voltak a legkiterjedtebb jogosítványai a jogalkotást illetően. A klasszikus közösségi módszer további sajátossága, hogy a különböző nyomásgyakorló csoportok és egyéb részt vevő aktorok vagy *stakeholderek* széles körű integrációjára törekedett. Ezzel párhuzamosan az európai és nemzeti képviselői szervek (Európai Parlament, tagállami törvényhozások) szinte csak marginális szerephez jutottak. Az uniós döntéshozatalban és főként annak alkalmazásában az Európai Bíróság kapott még fontos szerepet.⁶⁰ Ma ez a fajta módszer már nem tekinthető dominánsnak. Egyrészt a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta az EP már a legtöbb kérdésben legalább hozzájárulóként, de gyakran társjogalkotóként jelen van. Ez a fajta szakpolitika-alkotás ma talán csak a monetáris politikára jellemző, ahol viszont az Európai Központi Bank tölti be a központi szerepet a Bizottság helyett.⁶¹

⁵⁷ Hix–Hoyland (2011): i. m. 3.

⁵⁸ Hix–Hoyland (2011): i. m. 3.; Simon (2013): i. m. 24.

⁵⁹ Wallace–Reh (2010): i. m. 97–99.

⁶⁰ Wallace–Reh (2010): i. m. 99–102.

⁶¹ Wallace–Reh (2010): i. m. 99–102.

Az EU fő közpolitika-alkotási módszere ma kétségkívül a *regulatív módszer*. Az előző alfejezetben leírt döntéshozatal gyakorlatilag ennek feleltethető meg. A döntéshozatalt itt is a Bizottság központi szerepe határozza meg az előkészítéstől az ágazati szereplőkkel való egyeztetésen és az érdekcsoportok integrálásán keresztül egészen a jogi eljárások feletti bábáskodásig. Emellett a Tanács a tagállamokat képviselve a szabályozási minimumok meghatározásában játszik kulcsszerepet, míg az EP a Lisszaboni Szerződés óta társjogalkotóként tevékenykedik. A közpolitikák megvalósítása azonban a tagállami kormányok és közigazgatások kezében van, így a Tanács tagjainak itt is komolyabb szerepük lehet, de kiemelendő a nemzeti bíróságok megnövekedett kontrollszerpe is, amelynek fő eszköze az előzetes döntéshozatali eljárás.⁶² Ez a regulatív módszer a belső piac szabályozásánál, a versenypolitikánál a legjellemzőbb, amelyek még ma is az Unió kulcsterületei. Emellett megjelenik a közös agrárpolitika reformjainál és a legtöbb európai szakpolitikai esetében is.

Az *elosztási módszert* ugyancsak a Bizottság központi szerepe jellemzi. Az Unió különböző pénzügyi transzferekkel járó közpolitikáit az EB a tagállami irányító hatóságokkal együttműködve vezeti, a programok által kitűzött szakpolitikai célok elérése érdekében. Itt azonban a kormányközi szereplőknek kiemelten fontos szerep jut. Az EU Tanácsa, illetve a többéves pénzügyi keret és az éves költségvetések főbb kérdései megállapításánál az Európai Tanács a tárgyalások fő helyszíne.⁶³ Jó példa erre a Covid-19-járvány kezelésére kialakított Új Generációs EU-program vagy a 2021–2027 közötti ciklust övező, kifejezetten éles tárgyalássorozat, amely a 2020-as év egyik fő uniós kérdése volt, és amelyre a megoldást az említett két kormányközi intézményben – mindenekelőtt az EiT-ben – alkották meg. Ezen a területen az EP jogosítványai változóak. Míg az éves költségvetések terén gyakorlatilag társjogalkotóként van jelen, addig a többéves pénzügyi keret esetén csak a hozzájárulási eljárás keretein belül tud hatni a döntéshozatalra. A külső, nyomásgyakorló csoportok itt főként lobbizással próbálnak célt érni, míg a szubnacionális szintek útja a Régiók Bizottságán keresztül vezet. A költségvetés mellett ilyen jellegű döntéshozatal jellemzi a gazdasági kormányzás eurózóna-válság óta kialakult struktúráit is. Az európai szemeszter és a különböző prudenciális szabályok érvényesítése a Bizottság kezében fut össze, de ezzel párhuzamosan nagyon komoly kormányközi felügyelet alatt áll.⁶⁴ Ez a viszonylag széles körű gazdaságpolitikai ellenőrzés egy sor további kérdést felvet, amelyre azonban itt részletesebben nincs lehetőség kitérni.⁶⁵

A *szakpolitikai koordináció* az EU döntéshozatali módszereinek egy viszonylag régi, de innovatív példája. Azon területeken, ahol a tagállami szuverenitás okán vagy a túlzottan eltérő nemzeti szokások miatt a hatásköröket nehézkesen vagy egyáltalán nem lehetett szupranacionális szintre utalni, ott a korábban már említett *soft law* megoldások alakultak ki. A jóval kevésbé formalizált, sokkal szélesebb körű részvétellel zajló döntéshozatal sok esetben hatékonyabb eredményekre jut, mint a klasszikus uniós normaalkotás. Itt megemlíthetjük a gazdasági koordinációt, a Stabilitási és Növekedési Paktumot, a Lisszaboni és az EU2020 Stratégiákat, de bármely más *governance* struktúrát (bizottságok, független ügynökségek, OMC) alkalmazó együttműködést is. Ezek közös jellemzője, hogy jóval flexibilisebben ugyanolyan kötelező erejű döntéseket és közpolitikai megoldásokat tudnak létrehozni, mint egy klasszikus uniós jogszabály.

⁶² Wallace–Reh (2010): i. m. 102–105.

⁶³ Wallace–Reh (2010): i. m. 105–107.

⁶⁴ Wallace–Reh (2010): i. m. 105–107.

⁶⁵ A kérdésről részletesebben lásd Varga (2018): i. m.

Wallace és Reh egyik legfontosabb újítása az úgynevezett *intenzív transzgovernmentalizmus* kifejezés kialakításához köthető. Ahogy az fentebb is olvasható volt már, az uniós döntéshozatal különböző eljárásai a kormányköziség vagy a nemzetekfelettség logikájának megfelelően működnek, többször mindkét megközelítésből merítve. Azonban Wallace és Reh állítása szerint az intergovernmentális jelző nem írja le megfelelően a tagállami képviselettel működő európai intézmények logikáját. Az EU-n belül ugyanis a nemzeti képviseletek nem a nemzetközi szervezetekben szokásos jellemző magatartást tanúsítják. A folyamatos és állandó együttműködés egy sokkal mélyebb kooperációt hoz létre, amely transzgovernmentalizmusként jobban megfogható.⁶⁶ Ezen döntéshozatali módszerben az Európai Tanács játssza a központi szerepet a közpolitikai célok és irányok kialakításában. Az EU Tanácsa ugyancsak jelentős aktor a szakpolitikák megvalósításában és azok koordinációjában. A korábbiakkal ellentétben itt a Bizottság csak korlátozott szerepkörrel rendelkezik, míg az EP és a Bíróság teljesen kívül esik a struktúráján. Ugyanígy a tagállami képviseleti csatornák sem hatnak a döntésekre.⁶⁷ Ennek fő oka, hogy így a szuverenitást közvetlenül érintő szakpolitikákat dolgoznak ki, mint a közös kül- és biztonságpolitika, de idesorolhatók a gazdasági válság kormányközi megoldásai, mint az Euró Plusz Paktum vagy a Pénzügyi Paktum.

Következtetések

Az Európai Unió szakpolitikai ciklusai sok szereplőt magában foglaló, egyedi jellemzőkkel bíró politikai rendszerben valósulnak meg. Találunk hasonlóságot a tagállami szinten megvalósított közpolitika-alkotási folyamatokkal, de ahogy azt részletesen kifejtettük az Unió esetében, a részt vevő aktorok köre számosabb, a közpolitika-alkotási mód pedig bonyolultabb kormányzási rendszerben valósul meg. A Lisszaboni Szerződés hatáskör-katalógusa támpontot ad annak meghatározására, hogy mit várhatunk el az EU-tól egy-egy területen. A különböző tipológiáknak megfelelően az EU-nak a szabályozó, az elosztó, az újraelosztó, a koordinatív és a kormányzási struktúrákon átívelő szerepköre is azonosítható. Az úgynevezett *sui generis* politikai rendszerrel rendhagyó szakpolitikák és közpolitika-alkotási folyamat jár, ami szükségessé teszi az európai uniós működés és a döntéshozatal folyamatos és állandóan megújuló vizsgálatát, illetve elemzését. Végezetül, annak eldöntése, hogy mikor melyik közpolitika-alkotási módot alkalmazzák, sok tényezőtől függ. Függ attól, hogy milyen szektorban van szükség cselekvésre, az adott terület milyen hatáskörbe tartozik, és milyen gyorsan milyen hatékonyságú eredményeket kell elérni. De a szakpolitikai kimenetelt befolyásolják még az intézményes körülmények és a hatalmi politika játszmái is. Következésképpen a *policy*, *polity* és *polity* dimenziók együttes hatása érvényesül. A továbbiakban érdemes lesz közelebbről is rátekinteni az egyes szakpolitikákra annak érdekében, hogy az eltérő közpolitika-alkotási módokat részleteiben is lássuk.

⁶⁶ Wallace–Reh (2010): i. m. 109.

⁶⁷ Wallace–Reh (2010): i. m. 109–111.

Felhasznált irodalom

- Arató Krisztina – Koller Boglárka: *Európa utazása. Integrációtörténet*. Budapest, Gondolat, 2015.
- Arató Krisztina – Koller Boglárka: A sui generis politikai rendszer. In Arató Krisztina – Koller Boglárka (szerk.): *Az Európai Unió politikai rendszere*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 35–49.
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A12016ME%2FTXT>
- Az Európai Unió szakpolitikai területei (2021. február 11.). Online: https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic_en
- Börzel, Tanja: European Governance: Negotiation and Competition in the Shadow of Hierarchy. *Journal of Common Market Studies*, 48. (2010), 2. 191–219. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2009.02049.x>
- De Wilde, Pieter – Anna Leupold – Henning Schmidtke: *The Differentiated Politicization of European Governance. West European Politics Series*. London, Routledge, 2018. Online: <https://doi.org/10.4324/9781315526898>
- European Commission: *European Governance – White Paper*. COM(2001)428 final (2001. július 25.).
- Fóris György: Lobbizás az Európai Unióban. In Arató Krisztina – Koller Boglárka (szerk.): *Az Európai Unió politikai rendszere*. Budapest, Dialóg Campus, 2019.
- Gajduschek György – Hajnal György: *Közpolitika. A gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata*. Budapest, HVG-ORAC, 2010.
- Hix, Simon: The EU as a New Political System. In Daniele Caramani (szerk.): *Comparative Politics*. Oxford, Oxford University Press, 2011. 429–450.
- Hix, Simon – Bjorn Hoyland: *The Political System of the European Union*. London, Palgrave Macmillan, 2011.
- Hooghe, Liesbet – Gary Marks: *Multi-level Governance and European Integration*. Oxford, Rowman and Littlefield Publishers, 2001.
- Hooghe, Liesbet – Gary Marks: A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. *British Journal of Political Science*, 39. (2008), 1. 1–23. Online: <https://doi.org/10.1017/S0007123408000409>
- Majone, Giandomenico: The Rise of Regulatory State in Europe. *West European Politics*, 17. (1994), 3. 77–101. Online: <https://doi.org/10.1080/01402389408425031>
- Majone, Giandomenico: Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards. *European Law Journal*, 4. (1998), 1. 5–28. Online: <https://doi.org/10.1111/1468-0386.00040>
- Moravcsik, Andrew: Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 40. (2002), 4. 603–624. Online: <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00390>
- Moravcsik, Andrew: Europe Works Well Without the Grand Illusions. *Financial Times*, 2005. június 14.
- Nugent, Neill: *The Government and Politics of the European Union*. London, Palgrave Macmillan, 2017. Online: <https://doi.org/10.1057/978-1-137-45410-2>
- Simon Zoltán: Az uniós döntéshozatal és jogalkotás elmélete és gyakorlata. In Simon Zoltán (szerk.): *Döntéshozatal és jogalkotás az Európai Unióban. Elmélet és gyakorlat*. Budapest, L'Harmattan, 2013. 15–188.
- Speech by Jacques Delors (Luxembourg, 1985. szeptember 9.). *Bulletin of the European Communities*, (1985), 9. Luxembourg.
- Szegedi László: *Az európai közigazgatás fejlődése és szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.
- Szegedi László: Soft law és speciális kormányzati együttműködési formák. In Gombos Katalin – Bóka János – Szegedi László (szerk.): *Az Európai Unió intézményrendszere*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 185–192.

- Taggart, Paul – Aleks Szczerbiak: Contemporary Euroscepticism in the Party Systems of the European Union Candidate States of Central and Eastern Europe. *European Journal of Political Research*, 43. (2004), 1. 1–27. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2004.00143.x>
- Varga András: *A demokrácia új kérdései az Európai Unióban a gazdasági válság után*. PhD-értékezés. Budapest, ELTE ÁJK Politikatudományi Doktori Iskola, 2018.
- Varga András: *A politikai kultúra változásainak lehetséges irányai az EU döntéshozatalában*. Kézirat. 2021.
- Wallace, Helen – Christine Reh: An Institutional Anatomy and Five Policy Modes. In Helen Wallace (szerk.): *Policy-Making in the European Union*. Oxford, Oxford University Press, 2010. 72–112.