Az első 25 év

A szegedi Politológiai Tanszék
jubileumi tanulmánykötete

Szerkesztette:
Juhász Krisztina

Iurisperitus Kiadó
Szeged, 2018

Politologia.indd 3 2018. 11. 05. 14:36:51

A Pólay Elemér Alapítvány Könyvtára

Sorozatszerkesztő:
Balogh Elemér
egyetemi tanár

Szerkesztő:
Juhász Krisztina

Szerkesztőbizottság:
Fábián György
Kovács László Imre †
Löffler Tibor
Merkovity Norbert
Molnár Judit
Révész Béla
Soós Edit

Lektorálta:
Karsai László
Nagy Miklós

© Balogh Elemér, 2018
© Endrődi Gábor, 2018
© Fábián György, 2018
© Géczi József Alajos, 2018
© Gömbicz Nándor, 2018
© Hajzer Gergő, 2018
© Harkai Ágnes, 2018
© Juhász Krisztina, 2018
© Kovács László Imre, 2018 †
© Löffler Tibor, 2018
© Majsa József, 2018
© Merkovity Norbert, 2018
© Molnár Judit, 2018
© Németh Kornél, 2018
© Nyerges Ádám, 2018
© Paczolay Péter, 2018
© Pap Tibor, 2018
© Révész Béla, 2018
© Soós Edit, 2018
© Stumpf Péter Bence, 2018
© Sulyok Izabella, 2018
© Süli Szabina Mercédesz, 2018
© Szakács Ildikó Réka, 2018
© Szekeres Tamás, 2018

Műszaki szerkesztő:
Kovács Ildikó

Felelős kiadó:
Balogh Elemér dékán, a Pólay Elemér Alapítvány kuratóriumának elnöke
Készült az Innovariant Kft.-ben
Felelős vezető: Drágán György
ISSN 1786-352X
ISBN 978-615-5411-74-8

TARTALOM

Balogh Elemér: Előszó 11

Endrődi Gábor: Az Európai Unió szerepe a fiatalokat érintő radikalizmus megelőzésében és kezelésében 13

Fábián György: A választási rendszerek történeti fejlődése 23

Géczi József Alajos: A főhatalmon belüli reformkörös ellenzék szerepe a pártpaktumos „alkotmányoztató" rendszerváltásban 35

Gömbicz Nándor: A hatalom, az autoritás és a legitimitás fogalmi elemeinek megjelenése Niccolò Machiavelli „*A fejedelem*" című művében 53

Hajzer Gergő: Hidegháborús konfliktus a Közel-Keleten: az iráni-szaúdi viszony értelmezése 63

Harkai Ágnes: Az 1884. évi képviselőválasztások zsidó és antiszemita szemszögből. Az Egyenlőség és a 12 Röpirat példája 71

Juhász Krisztina: Kettős demokráciadeficit, avagy az EU közös kül-, biztonság- és védelempolitikája parlamenti elszámoltathatóságának kérdőjelei 83

Kovács László Imre: A 2016-os népszavazás az adatok tükrében 99

Löffler Tibor: Negatív politikai attitűdök 111

Majsa József – Szakács Ildikó Réka: Az SZTE ÁJTK Politológiai Tanszékének oktatási és kutatási tevékenysége 123

Merkovity Norbert: Parlamenti képviselők a Facebookon. Tíz ország komparatív kutatása 137

Molnár Judit: Háborús és népellenes bűnösök a szegedi népbíróság előtt 155

Németh Kornél: A politikai szocializáció fejlesztése az iskolákban 169

Nyerges Ádám: A Horn- és a második Orbán-kormány első száz napja 183

Paczolay Péter: Machiavelli és Róma 193

Pap Tibor: A Nyugat-Balkán államai a(z új) birodalmi lehetőségek és a nemzetállami kényszerek között 203

Révész Béla: A titkosszolgálati témakörök politikatudományi oktatásának lehetőségeiről 213

Soós Edit: Többszintű kormányzás az Európai Unióban 227

Stumpf Péter Bence: A győztes mindent visz… vagy még annál is többet? 239

Sulyok Izabella: A holokauszt mint konfliktusforrás a közigazgatásban a III. (szombathelyi) csendőrkerületben, 1944. március 19. – július 6. 255

Politologia.indd 7 2018. 11. 05. 14:36:51

Süli Szabina Mercédesz: A kémkedés megítélése és büntetőjogi természete a rendszerváltást követő évtizedekben, különös tekintettel a rehabilitáció jogi és politikai relevanciáira 265

Szekeres Tamás: Emlékezetpolitika a gyakorlatban: a német megszállás áldozatainak emlékműve 279

Summaries. 295

Gábor Endrődi: The Role of the European Union in the Field of Preventing and Handling of Radicalisation of Youths 297

György Fábián: The Historical Development of Electoral Systems. 298

József Alajos Géczi: The Role of the Reform Circle Movement in the Party-led Transition in Hungary 299

Nándor Gömbicz: The Description of the Conceptional Elements of Power, Authority and Legitimacy in the Book Entitled "The Prince" Written by Niccolò Machiavelli. 300

Gergő Hajzer: Cold War Conflict in the Middle East. Interpretation of the Iranian-Saudi Relation. 301

Ágnes Harkai: The Parliamentary Elections of 1884 from Jewish and Anti-Semitic Point of View. The Examples of "Egyenlőség" and "12 Röpirat". 302

Krisztina Juhász: Dual Democratic Deficit; the Question Marks of the Democratic Accountability of the European Union's Common Foreign, Security and Defence Policy 303

László Imre Kovács: The Referendum 2016 in the Reflection of Data 304

Tibor Löffler: Negative Political Attitudes 305

József Majsa – Ildikó Réka Szakács: The Educational and Research Activities of the Department of Political Science, University of Szeged. 306

Norbert Merkovity: Representatives on Facebook. Comparative Analysis of Ten Countries 307

Judit Molnár: Perpetrators of War Crimes and Crimes Against Humanity Before the People's Court in Szeged 308

Kornél Németh: Development of Political Socialization in Schools 309

Ádám Nyerges: Comparison of the first 100 days of the Horn's and the second Orbán's Government 310

Péter Paczolay: Machiavelli and Rome 311

Tibor Pap: West Balkan States under the Pressure of a (New) Empire and the Idea of National State. 312

Béla Révész: Political Sciences and the Teaching of Security Services. 313

Politologia.indd 8 2018. 11. 05. 14:36:51

Edit Soós: Multilevel Governance in the European Union. 314

Péter Bence Stumpf: The Winner Takes It All … and Then Some? 315

Szabina Süli: The Assessment and Criminal Law Nature of Espionage after the Transition, Special Regards to Legal and Political Relevance of Rehabilitation. 316

Izabella Sulyok: The Holocaust as a Source of Conflict in the Administrative Apparatus in the Third Gendarmerie District, March 19 – July 6 1944. 317

Tamás Szekeres: Remembrance Policy in Practice: The Monument of the Victims of the German Occupation 318

A Politológiai Tanszék élete képekben 319

A kötet szerzői. 340

Politologia.indd 9 2018. 11. 05. 14:36:51

TÖBBSZINTŰ KORMÁNYZÁS AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Soós Edit

Bevezetés

Az Európai Unióban a közösségi célok megvalósítása és az átfogó kihívások leküzdése mindenekelőtt a kormányzás módszerétől függ. Az Unió bővülése és mélyülése folyamatában az 1990-es évekre a kormányzatról (government) a kormányzásra (governance) helyeződik a hangsúly, amely vertikális irányban a különböző kompetenciákkal rendelkező hierarchikus szintek közötti partnerségi kapcsolatokat, horizontálisan pedig az azonos szinten megjelenő politikai, illetve új gazdasági és társadalmi szereplők hálózattá fejlődött interakcióit kapcsolja össze. Jelen tanulmány azt vizsgálja, hogy a többszintű kormányzás módszerével és fogalmi rendszerével miként határozható meg az EU sui generis politikai (és jogi) rendszerének a működése.

Az európai integráció folyamatos bővítésével és a globalizációval párhuzamosan mélyülő európai egységfolyamatot a reformok állandó dinamikája jellemezte. Az Európai Unió az 1990-es évek óta keretül szolgál egy új politikai és gazdasági rend kialakítására, amelyben a korábbi nemzetállami szuverenitásra épülő kormányzati rendszer átalakul, miközben a szupranacionális szint intézményeinek a kiépülése, valamint a régiók politikai és közjogi megerősödése megy végbe Európa-szerte. Az új globális helyzethez való alkalmazkodási képesség feltétele volt, hogy az Európai Unió tagállamainak kormányzati rendszere is eleget tegyen a nemzetközi környezetben bekövetkezett változásoknak.

Az európai integráció folyamatos bővülése és mélyülése folyamatában az Európai Unió működési mechanizmusa már nem értelmezhető a funkcionalista/neofunkcionalista, illetve a kormányközi elméletek segítségével. A többszintű kormányzás elmélete (multi-level governance) az európai integráció államközpontú elméletének[1] egyik legjelentősebb kritikáját fogalmazza meg.

A hagyományos kormányzással szemben (government), amely a közhatalom ismérveivel írható le, a „governance" már egy új típusú kormányzást fejez ki. A többszintű kormányzás (multilevel governance) új struktúraként fogható fel, amelyben a szuverenitás alkotmányos alapjai változatlanok maradhatnak, és a tagállamok továbbra is alapvető egységeket képeznek, de már nem rendelkeznek a döntéshozás monopóliumával. A döntések felelősségében a tagállamok központi kormányai az Európai Unió jogalkotó intézményeivel és a regionális, valamint a helyi szereplőkkel osztoznak.[2] Az Unió intézményei a szerződések és az uniós jog másodlagos jogforrásai, míg a tagállami kormányzati szervek a nemzeti alkotmányok és a nemzeti jogszabályok szabályozása alatt állnak.

---

[1] Az államtanban megfogalmazott államiság kritériumai – a területi sérthetetlenség és az állam területe, valamint lakossága felett gyakorolt szuverén hatalom – nem teljesülnek az európai integrációra.

[2] Hooghe – Keating 1994, 375–376. pp.

A regionális és helyi szint politikai, valamint gazdasági szereplői és a regionális mozgalmak követeléseik teljesítésére partnert látnak a szupranacionális szint intézményeiben a tagállamok központi kormányaival szembeni pozícióik kiépítésére és erősítésére. A többszintű kormányzás részeként végbemegy a szubnacionális szereplők térnyerése és bevonása az Európai Unió döntéshozatalába. 1994-ben a szubnacionális szintek az Európai Unió intézményi struktúrájában is elismerést kapnak. Felállításra kerül a regionális és helyi önkormányzatok képviselőiből álló Régiók Bizottsága, amely intézményes csatornákat biztosít a szubnacionális kormányzati szintek számára az uniós politikaformálásban.

Európaizáció és többszintű kormányzás

Az európai szakpolitikák, és különösen a regionális politika elindították a kormányzás átalakításának folyamatát. Az Egységes Európai Okmány (1986), majd az Európai Unióról szóló szerződés (1992) megerősítette a „regionális dimenziót" az európai politikák alakításában, valamint a régiók és helyi önkormányzatok szerepét az európai döntéshozatali folyamatban. Az Európai Unió már nem egyszerűen a tagállamok szövetsége, hanem olyan többszintű kormányzati rendszer, amelyben a szupranacionális, a nemzeti és a szubnacionális szintek aktorainak részvételével folyik a döntéshozatal.

Az 1990-es évek fejlődési folyamatában az „államok Európája" koncepciójával szemben előtérbe kerültek az európai integrációt megerősítő szupranacionális, valamint a szubnacionális szintek szerepét növelő tényezők. Az európai integráció folyamata kettős irányú: egyrészt a tagállamok politikai rendszere kapcsolódik az EU politikai rendszeréhez, másrészt a tagállamok gazdasága és társadalmi szférája fogadja be az uniós szakpolitikákat. Ez a folyamat az európaizáció, az unió kormányzati szintjei egymásra hatásának eredményeként bekövetkezett változások összessége.

Az európaizáció egyik folyamata a top-down európaizáció („downloading"), ami a közösségi döntések végrehajtását jelenti a tagállami belpolitikában és szabályozásban. „*Az európaizáció a formális és informális szabályok, eljárások, politikai paradigmák, stílusok, hitek és normák konstrukciójának, diffúziójának és intézményesítésének folyamataiból tevődik össze, melyek először az Unió szintjén mennek végbe, majd integrálódnak a nemzeti politikai struktúrákba és közösségi politikákba*."[3] Az európaizáció másik útja a bottom-up európaizáció („uploading"), amely a tagállami intézményi és közpolitikai modellek közösségi érvényesítésére irányul. A tagállamok szupranacionális szinten igyekeznek elfogadtatni az általuk megfelelőnek tartott intézményi és közpolitikai modelleket.[4]

Az Európai Unió szintjéről ható nyomás következtében a tagállamok kompetenciáik egy részét fokozatosan a szupranacionális szintre transzferálják. A tagállami kormányzás beolvadása az európai integrációba a hatáskörök és a felelősség megosztását eredményezi a kormányzás különböző szintjein. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz) 4. cikk (1) bekezdése egyértelművé tette a hatáskörök megosztását az Unió és a tagállamok között. Minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad. Vannak azonban olyan szakpolitikák, amelyek szabályozása az Európai Unió kizárólagos hatáskörébe tartozik, ilyenek pl. a versenyszabályok, a vámunió, a közös kereskedelempolitika. Ezeket a területeket érintően csak az Európai

[3] Radaelli 2004, 15. p.

[4] Börzel – Risse 2000, 3. p.

Unió alkothat és fogadhat el kötelező erejű jogi aktust. Bizonyos szakpolitikai területeken a tagállamokat és az Európai Uniót megosztott hatáskör illeti meg. A tagállamok e hatáskörüket csak olyan mértékben gyakorolhatják, amilyen mértékben az Európai Unió hatáskörét nem gyakorolta, vagy úgy határozott, hogy lemond hatáskörének gyakorlásáról. Ezek a gazdasági, társadalmi és területi kohézió, a belső piac, a szociálpolitika meghatározott vonatkozásai, a mezőgazdaság és a halászat (kivéve a tengeri biológiai erőforrások megőrzését), a környezetvédelem, a fogyasztóvédelem, a közlekedés, a transzeurópai hálózatok, az energia, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség, a közegészségügy, a kutatás, a technológiafejlesztés és az űrkutatás területei. Az Európai Unió hatáskörrel rendelkezik a tagállamok intézkedéseit támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések megtételére az ipar, kultúra, idegenforgalom, oktatás, sport és az igazgatási együttműködés területén.

Az európaizáció az Európai Unió demokratizálódására, az európai identitás megfogalmazódására, a szupranacionális hatalom legitimációjára irányuló folyamat a többszintű kormányzás rendszerében.[5] Az átalakulási folyamatban az állam szuverén jogkörei nem csak „felfelé", az uniós intézmények hatáskörében jelennek meg, hanem „lefelé" is, az alkotmányos régiók nagyobb önállóságában is jelentkeznek. A régiók politikai és közjogi státusának a megerősödése a többszintű kormányzás rendszerében fokozatosan átalakította a tagállamok önkormányzati rendszereit is.

A helyi és regionális kormányzatok a többszintű kormányzás rendszerében

A helyi és regionális szintű kormányzás sokfélesége valódi értéket jelent az Európai Unió számára. Az egyes országok önkormányzati rendszere sajátos felépítést mutat, nincs az Európai Unióban egységes modellje a közfeladatok ellátásának és a közszolgáltatások megszervezésének. Az alkotmányok többsége és a helyi önkormányzást szabályozó törvények elismerik a helyi önkormányzáshoz való jogot mint alapjogot. A változások, sajátosságok kialakulásában meghatározó erővel bírnak az egyes országok politikai és közigazgatási hagyományai, gazdasági fejlettsége. Nincs optimális modell, léteznek viszont tendenciák és országonként sajátos megoldások.

A skandináv modellt nagyméretű helyi önkormányzatok, nagyfokú pénzügyi-gazdasági önállóság és széleskörű szolgáltatási felelősség jellemzi. A skandináv modellben a helyi önkormányzatok alapfeladati közé tartozik a közszolgáltatási feladatok ellátása. Az igazgatási-szolgáltatási hatékonyság[6] növelését célzó megoldás keretében községegyesítések révén csökkentették a helyi önkormányzatok számát. A legdrasztikusabb csökkenés a települések számában Dánia és Svédország esetében történt. Dániában a települések száma 1387-ról (1950-ben) 98-ra (2013-ban) esett vissza. Svédországban 1950-ben a települések száma 2281 volt, 2013-ban már csak 290.[7] Az összevonásokat követően a helyi önkormányzatok széles feladatköröket kaptak a jóléti szolgáltatások és a kommunális szolgáltatások ellátá-

---

[5] Fejes 2013, 30. p.

[6] Verebélyi 1993, 195. p.

[7] Council of Europe. The size of municipalities, efficiency and citizen participation. Local and regional authorities in Europe, No. 56. Council of Europe Press, 1995. 16. p., illetve Council of European Municipalities and Regions: Decentralisation at a crossroads. Territorial reforms in Europe in times of crises. October 2013.8. p.

sában, és biztosították számukra a feladataik elvégzéséhez szükséges pénzügyi forrásokat.[8] A decentralizáció, a helyi autonómia növelésének legfontosabb gazdasági eszközei a helyi bevételi források, megosztott adók, helyi adók, díjbevételek és egyéb bevételek, hitelek.[9]

Nem következett be a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörének bővülése a dél-európai országokban, ahol a történetileg kialakult sok – minden településen önálló – kisebb önkormányzatot megőrizték. A mediterrán modellt centralizált pénzügyi rendszer, az önkormányzatok jelentős állami ellenőrzése és az apró települési önkormányzatok szűk feladatköre jellemzi. A germán modell a föderatív államigazgatáson alapuló többszintű, erősen centralizált rendszer, ahol a legalsó települési szintre csekély feladat hárul. (Németország, Ausztria).

Az európai integráció bővülése során tagállamainak hatalmi szerkezetében az 1970-es évektől a régiók közjogi státusának folyamatos erősödése ment végbe az alulról építkező etnikai, kulturális elemekkel alátámasztott, politikai követelésekkel fellépő tájegységi mozgalmak hatására. A kulturális mozgalmak számos esetben eljutottak a területi autonómia követeléséig. A területi autonómia a regionalizált államigazgatási rendszerekbe könnyebben beilleszthető, még akkor is, ha a belső határok nem tükrözik az etnikai-nemzeti törésvonalakat. Nyugat-Európa számos államának – így Belgium, Olaszország, Spanyolország – regionalista mozgalmai széles körű autonómia biztosítását eredményezték pl. Baszkföld, Katalónia, Galícia, Andalúzia, Vallónia, Flandria esetében. Az olasz régiók közül Szicília, Szardínia, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige ezen mozgalmak bázisán jött létre 1949-ben, de a mozgalmak elgyengülése lehetőséget adott az olasz államnak, hogy elodázza hatalommal való felruházásukat egészen az 1970-es években végbemenő, az egész országra kiterjedő regionalizáció folyamatáig.

Az 1970-es évektől kibontakozó (etno)regionalizmus számos esetben szerencsésen találkozott a kormányok által támogatott, „felülről" kiinduló decentralizációs törekvésekkel. Az így kialakuló mesterséges régiók – szemben Európa történeti régióival – nem organikus fejlődés következtében jönnek létre (pl. Franciaország 22 régiója). Közvetve az Európai Unió is kikényszerít regionális szintet a tagállamokban. Az Egységes Európai Okmány (1986) a regionális politikát közösségi politikaként ismeri el, a támogatási rendszer középpontjába a régiókat állítja. A Strukturális Alapok 1988. évi reformjával az Európai Bizottság kulcsszerepet vállalt a regionális intézményrendszer megteremtésében, ezzel a regionalizáció elősegítésében a tagállamokban.

Az 1988. évi *Határozat a Közösség regionális politikájáról és a régiók szerepéről* c. dokumentum az Európai Közösség felelősségének növelése és a hatalomnak a közösségi intézmények irányába történő transzferálása mellett kiemeli a központi kormányok feladatvállalása csökkentésének, a decentralizációnak a fontosságát. Ehhez azonban meg kellett teremteni a lehetőséget a decentralizációra az egyes tagállamokban. „*Felszólítja tehát a tagállamokat, hogy pozitív és gyakorlati módon reagáljanak az Európai Parlament regionalizációs indítványára annak érdekében, hogy a regionalizált rendszerrel még nem rendelkező országok mielőbb megtehessék a szükséges lépéseket, a már régiókba szervező-*

---

[8] A közfeladatok hatékonyabb ellátása megkövetelte az önkormányzatok kapacitásának többirányú megerősítését, többek között pénzügyi képességben, igazgatási és szolgáltatási szaktudásban, létszámban és hatáskörben. Verebélyi 1993, 194–195. pp.

[9] Miközben csökkent a helyi önkormányzatok száma, területük és népességük jelentősen növekedett. Ennek a folyamatnak a következménye, hogy leszűkült, mindössze néhány közszolgáltatás biztosítására korlátozódott a területi önkormányzatok feladata. („skandináv modell"). Torma 2001, 175. p.

dött országok pedig elismerhessék és tiszteletben tarthassák a régiók hatalmát, hogy azok a Közösség kohézióját és regionális egyensúlyát biztosító politikai, gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődés feladatainak eleget tehessenek."[10]

A Közösségi Charta a regionalizációról a regionalizmus összetevői közül a választott gyűlésnek politikailag felelős regionális kormányt nevezi meg valamennyi régió intézményi struktúrájának jogi alapjául, amelyeket a tagállamoknak regionális statútumokban és a nemzeti törvényhozásban kell jóváhagyni.[11] A regionális (ön)kormányzás szabályfüggő, a szabályoknak azonban társadalmi (kultúrában, hagyományban gyökerező) normákon, szerződéseken kell alapulniuk. Mindezek a jellemzők a meglévő intézményi keretekbe ágyazva jelennek meg a tagállamok politikai rendszerében.

A Közösségi Charta a régiót földrajzi szempontból világosan körülhatárolt egységet képező területként jellemzi, vagy ehhez hasonló olyan összefüggő területcsoportosulásként, amelynek a lakossága bizonyos közös vonásokkal rendelkezik. Közösen kívánja az ebből eredő specifikus identitás biztosítását és annak fejlesztését a kulturális, társadalmi és gazdasági haladás serkentése céljából. A közös vonások a nyelvet, a kultúrát, a történelmi hagyományokat, a gazdasági érdekeket jelentik. Ezek a feltételek nem kell, hogy együttesen jelentkezzenek egy adott régió esetében, de a régióra jellemző, markáns elemeknek (pl. nyelv és kultúra) – vagy azok hiányában a gazdaságnak – jelen kell lenni.

A „Régiók Európája" mint a tagországokon átívelő föderális Európa a tagországok többségétől nem kapott támogatást. Az Európai Unió tagállamaiban a régiók számos szempontból nagy különbséget mutatnak. A szubnacionális kormányzati struktúra átalakítása egy kísérlet a politikai rendszer modernizálására. A megoldás azonban nem uniformizált, hanem beágyazódik a nemzeti tradíciókba. Mégis vannak bizonyos közös vonások, amelyeket Sharp a „*decentralizáció irányába mutató tendenciaként*"[12] jellemzett.

Az Unió államainak többsége mára decentralizált (p. Dánia, Finnország, Litvánia, Szlovénia, Svédország, Hollandia, Egyesült Királyság, Málta,), regionalizált (Olaszország, Spanyolország) vagy föderális (Ausztria, Belgium, Németország). Létezik a tagállamoknak egy csoportja, ahol az alkalmazkodási kényszer sem vezetett döntő strukturális változásokhoz annak ellenére, hogy az Unió által preferált intézmények jöttek létre és egyfajta decentralizációs folyamat is elindult. Az unitárius országok csoportjához tartozik Közép- és Kelet-Európa országainak többsége. Ezek az országok olyan helyi önkormányzatokkal rendelkeznek, amelyek egyedüliként képviselnek döntéshozatali szintet az állami/országos szint alatt. A helyi önkormányzatok széles körű feladatokat kapnak, amelyek megvalósításához a központi költségvetés biztosít forrásokat. A regionális hatóságok általában adminisztratív egységként léteznek, valódi politikai hatalom nélkül.

Az Európai „jó kormányzás"

Az Európai Unió, illetve annak intézményrendszere nincs közvetlen befolyással a tagállamok kormányzására, ugyanakkor a tagállamok jogrendszerei igazodnak az uniós joganyaghoz, ami jelentős hatással van a kormányzás fejlesztésére a különböző tagállamokban. Az európai kormányzás folyamatai befolyásolják a tagállami belpolitikát, az uniós szakpolitikai

[10] Resolution on Community regional policy and the role of the regions. OJ C 326 18 November 1988. 294. p.

[11] Community Charter for Regionalisation. Brussels, OJ C 326 18 November 1988. 296–298. pp.

[12] Sharpe 1979, 65. p.

döntések beépülnek a tagállami szabályozásba. Ezáltal az európai integráció magával hozza a tagállamok kormányzati rendszereinek intézményi harmonizációját, különösen funkcionális és értékorientációs szempontból.

Az európai döntéshozatali folyamat hatékonysága a „jó kormányzás" reformja révén újítható meg, olyan intézményközi és politikai együttműködési kultúra kialakításával, amely ösztönzi a nemzeti és szubnacionális szintek részvételét az európai kormányzásban.[13]

Az európai „jó kormányzás" (good governance) követelménye összekapcsolódik a demokrácia és a szubszidiaritás elvének következetes alkalmazásával. Az Európai Bizottság 2001. évi Európai Kormányzásról szóló Fehér Könyvében[14] átalakította saját kormányzási koncepcióját. A Fehér Könyv két nagy stratégiai célkitűzést határoz meg: ahhoz, hogy az uniós intézmények közelebb kerüljenek az uniós polgárokhoz, meg kell valósítani a európai döntési folyamatban való részvételt, és el kell érni a közösségi cselekvés hatékonyságának fokozását. Az „európai kormányzás" fogalma mindazon szabályokra, eljárásokra és magatartásra vonatkozik, amelyek befolyásolják az európai szintű hatalomgyakorlást. A „jó kormányzás" alapelvei a nyitottság, a részvétel, az elszámoltathatóság, a hatékonyság és a koherencia.

Az Európai Parlament 2008-as jelentése alapján az európai politikák – és különösen a kohéziós politika – elindították a kormányzás átalakításának folyamatát: egy gyakran centralizált, mégis a (földrajzi vagy akár ágazati) megosztottsággal jellemezhető rendszertől a kormányzás egy olyan rendszer felé halad, amely több szinten is egyre inkább integrált. Tiszteletben tartva az egyes tagállamok intézményi kereteit, a hatáskörök megosztását és a szubszidiaritás elvét, az európai intézmények ösztönözhetik a jobbítási folyamatot a kormányzás minden szintjén, legyen az közösségi, nemzeti, regionális vagy helyi.[15] A kormányzás új módszerei nem helyettesítik a hatáskörökkel és költségvetéssel rendelkező (európai, nemzeti, regionális és helyi) közintézményeket, hanem lehetőséget biztosítanak arra, hogy saját politikáikat az ugyanazon kérdéskörben érdekelt valamennyi (köz és magán) szereplővel összhangban valósíthassák meg.

A Régiók Bizottsága értelmezésében a „jó európai kormányzás" a többszintű kormányzás feltételeinek megteremtését jelenti. A többszintű kormányzást az Unió, a tagállamok, valamint a regionális és helyi önkormányzatok partnerségen alapuló összehangolt cselekvéseként fogja fel, amelynek célja az Európai Unió politikáinak kidolgozása és végrehajtása. Ez a különböző érintett hatalmi szintek megosztott felelősségét vonja maga után, valamint a demokratikus legitimitás valamennyi forrására és a különböző bevont szereplők reprezentativitására támaszkodik. A Régiók Bizottsága értelmezésében a többszintű kormányzás horizontális és vertikális dimenzióval rendelkező dinamikus folyamat: vertikálisan a regionális önkormányzatok, illetve a nemzeti kormány és az Európai Unió között; horizontálisan a regionális önkormányzatok, illetve a civil társadalom között, és különösen a társadalmi párbeszéd keretében meg kell erősíteni a partnerség gyakorlatát.[16]

---

[13] A Régiók Bizottsága saját kezdeményezésű véleménye. Régiók Bizottsága Többszintű kormányzásról szóló Fehér Könyve. CONST-IV-020. 80. plenáris ülés. Brüsszel, 2009. június 17–18. CdR 89/2009 végleges 2. p.

[14] COM (2001) 0428 final European governance – A white paper. Brussels, OJ C 287 12/10/2001

[15] Az Európai Parlament jelentése a nemzeti és regionális szintű kormányzásról és partnerségről, valamint a regionális politika terén projektek megalapozásáról. Az Európai Unió mint kormányzásátalakítási tényező. c. fejezet. Regionális Fejlesztési Bizottság. Előadó: Jean-Marie Beaupuy, A6-0356/2008, 17.9.2008.

[16] A Régiók Bizottsága saját kezdeményezésű véleménye. Régiók Bizottsága Többszintű kormányzásról szóló Fehér Könyve. CONST-IV-020. 80. plenáris ülés. Brüsszel, 2009. június 17–18. CdR 89/2009 végleges 6–7. pp.

A többszintű kormányzási rendszer egyensúlyt teremt az Európai Unióban az egység és sokféleség, valamint a központi koordináció és a helyi autonómiák között. A különböző érintett hatalmi szintek megosztott felelősségének elismerésével lehet elérni, hogy az egyes kormányzási szintek együttesen vegyenek részt az uniós szakpolitikák és jogszabályok megfogalmazásában.[17]

A „jó kormányzás" és a „nyitottság" elve az EUMSz 15. cikkében kerül megerősítésre, Ezen elvek érvényesülésének előmozdítása érdekében az Unió intézményei és szervei a nyitottság elvének tiszteletben tartásával járnak el. Ugyanakkor a „jó kormányzás" feltételeit maguk a tagállamok hordozzák abból adódóan, hogy az Európai Unió jogalkotása a tagállamok államszervezetére támaszkodik a végrehajtás és a jogalkalmazás során. Az EUMSz 4. cikke (3) bekezdése szerint „*Az Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában*."

A tagállamok közigazgatási rendszere és társadalmi szférája befogadja az uniós szakpolitikákat, másrészt a tagállamok közigazgatási rendszere kapcsolódik az EU politikai rendszeréhez. Az unió szintjéről „felülről lefelé" irányuló és a szubnacionális szintek felől „alulról felfelé" irányuló folyamatok együttes hatásának eredményeként kialakulóban van a közös európai értékeken és elveken nyugvó európai közigazgatási térség, amely a tagállami és az uniós közigazgatási rendszerek együttműködéseként értelmezhető.

Az európai közigazgatási térség intézményi keretének megerősítése és továbbfejlesztése európai belpolitikai feladat. Az EUMSz 197. cikk (1) bekezdése kiemeli, hogy „*Az uniós jog tagállamok általi eredményes végrehajtását – ami az Unió megfelelő működése szempontjából elengedhetetlen – közös érdekű ügynek kell tekinteni*."[18]

A tagállamokban az uniós jog végrehajtására vonatkozó kötelezettségek teljesítése során a decentralizáció elvének érvényesítése a hatáskörök megosztását eredményezi a tagállamok közigazgatási rendszerében a kormányzás különböző szintjein a központi, a területi és a helyi közigazgatási szervek között. A helyi és regionális önkormányzatok növekvő szerepét jelzi, hogy az Európai Unióban napjainkban közel 95 000 helyi és regionális önkormányzat rendelkezik jelentős hatáskörökkel olyan kulcsfontosságú ágazatokban, mint az oktatás, a környezetvédelem, a gazdaságfejlesztés, a területrendezés, a közlekedés vagy a szociálpolitika, és felelős az uniós politikák és jogszabályok közel 70%-ának a végrehajtásáért. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés megerősítette a nemzeti és szubnacionális kormányzás adaptálását az európai politikákba[19] és ezzel a hatáskörök és felelősség megosztását a kormányzás különböző szintjein. Az EUMSz 4. cikk (2) bekezdése értelmében „*Az Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is*."

A többszintű kormányzás megvalósításának alapja a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartása, amely megakadályozza, hogy a döntéseket egyetlen hatalmi szintre koncentrálják, és biztosítja, hogy a politikák kidolgozása és alkalmazása a legmegfelelőbb szinten történjen. A szubszidiaritás elvének tiszteletben tartása és a többszintű kormányzás egymástól elválaszthatatlan: a szubszidiaritás a különböző hatalmi szintek hatásköreinek elhatárolását

---

[17] A Régiók Bizottsága többszintű kormányzásról szóló Fehér Könyve. CONST-IV-020. 80. plenáris ülés. Brüsszel, 2009.06.17-18. CdR 89/2009 final 7. p.

[18] EUMSz 197. cikk (2) bekezdés

[19] Olsen 2002, 924. p.

szabályozó alapelv, míg a többszintű kormányzás a kormányzati szintek interakciójára helyezi a hangsúlyt.

A decentralizáció, a szubszidiaritás és arányosság elvének érvényesülése egy megbízható és kiszámítható, nyitott, átlátható és elszámoltatható közigazgatás kialakításával valósítható meg a tagállamokban a közigazgatás stabilitása, hatékonysága és eredményessége mellett.[20]

A szubszidiaritás elve – a többszintű kormányzás működését meghatározó alapelv

A szubszidiaritás a „kisegítés elve" (*principium subsidiaritatis*), amelynek értelmében egy felsőbb szintű közösség nem avatkozhat be egy alacsonyabb szintű közösség belső életébe.[21] A szubszidiaritás elve először az Európa Tanács Bordeaux-i Nyilatkozatában 1978-ban került megfogalmazásra: „*Az igazgatási funkciókat a lakossághoz legközelebb eső szinten kell megoldani, magasabb szint csak akkor jelenhet meg, ha a feladatokat nem lehet alsóbb szinten koordinálni vagy végrehajtani*."[22]

A szubszidiaritás elve az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) rendelkezése következtében került be az uniós jogalkotásba. Az EUSz az Európai Parlament társjogalkotói hatáskörének bővítésével és az együttdöntési eljárás bevezetésével fokozatosan megerősítette a szupranacionális szintet, miközben a tagállamok fokozatosan veszítettek szuverenitásukból. A szubszidiaritás elvének a Szerződésbe történő bevétele valójában válasz az integráció folyamatának mélyülésére, az Uniónak tiszteletben kell tartania a tagállamok belső politikai és igazgatási struktúráit.

Az EUSz 3b. cikke a következőképpen határozza meg a szubszidiaritás fogalmát: „*Azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, a Közösség a szubszidiaritás alapelvének megfelelően csak akkor és abban a mértékben avatkozik be, ha a tervezett tevékenység célkitűzéseit a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani, és ezért ezek a célkitűzések a tervezett tevékenység nagyságrendje vagy hatásai miatt közösségi szinten jobban megvalósíthatóak*."

A Régiók Bizottsága *A szubszidiaritás elvének alkalmazásáról az Európai Unióban* c. véleményében (1995) a szubszidiaritás elvének a régiókra és a helyi önkormányzatokra való kiterjesztését szorgalmazza. Szükségesnek tartja, hogy a szubszidiaritás elve a hatalom összes szintjére – helyi és regionális, állami és közösségi – kiterjedjen: „*A Közösség és a tagállamok megosztott hatáskörét a lehető legdecentralizáltabb szinten kell gyakorolni, figyelembe véve a régiók és a helyi önkormányzatok hatáskörét, valamint a tagállamok politikai és közigazgatási struktúráját*."[23]

---

[20] Sigma Papers 1999, 8–13. pp.

[21] A kisegítés elvéről már a Rerum Novarum (1891) c. enciklika is szól, de kifejezetten a Quadragesimo anno (1931) c. enciklikában jelenik meg az állam és az egyének, illetve az állam és a kisebb közösségek kapcsolata vonatkozásában.

[22] Council of Europe. Convention on the problems of regionalisation. Bordeaux, 30 January – 1 February 1978. Bordeaux Declaration. 4. p.

[23] Committee of the Regions. The application of the principle of subsidiarity in the European Union. Brussels, 21 April. 1995 CdR 136/95 Appendix, 11. bek. 5. p.

A szubszidiaritás és a polgárközeliség az európai integráció folyamatában különösen segíti:

- a demokratikus legitimációt, amelynek legfontosabb eleme az állampolgárokhoz való közelebb kerülés;
- az átláthatóságot, amely a funkcióknak a kormányzati szintek közötti elosztása során az állampolgárok számára is könnyebbé teszi az egyes szintek közötti orientálódást;
- a hatékonyságot, amely a feladat- és hatásköröknek a megfelelő szintekre történő delegálásából ered.

A szupranacionális szint intézményi struktúrájában és döntéshozatali mechanizmusában jelentkező demokratikus deficit és a bővítés folyamata növelte a szubszidiaritás jelentőségét. Az Európai Unió jogszabályai közel 70%-ának a végrehajtásáért felelős regionális és helyi önkormányzatok – mint a polgárokhoz különösen közel álló egységek – képesek a leginkább arra, hogy az európai intézmények felé közvetítsék a szubnacionális szintről érkező, a gazdasági és társadalmi fejlődés konkrét szükségleteihez kapcsolódó kéréseket és javaslatokat. Ezért a Régiók Bizottsága azt javasolta, hogy az Európai Unió regionális és helyi dimenziójának erősítése érdekében bármely jogi aktus elfogadását széles körű konzultációk előzzék meg, és készüljön „szubszidiaritás hatásvizsgálat", amelyben az Európai Bizottság értékeli a jogalkotási javaslat szabályozási és pénzügyi hatásait a regionális és helyi hatóságok szempontjából.[24]

Különös jelentőséggel bír az *Európai Unió működéséről szóló szerződés* (*2*.) *Jegyzőkönyve a szubszidiaritás és arányosság elvének alkalmazásáról*, amely kifejezett hivatkozást illesztett be a szubszidiaritás elvének regionális és helyi dimenziójára vonatkozóan azzal, hogy a jogalkotási aktusok tervezeteit a szubszidiaritás és az arányosság elve tekintetében külön indokolni kell, és adott esetben a tervezett intézkedés regionális és helyi vonatkozásait is figyelembe kell venni.

Az uniós jogalkotás új intézményi szereplői a tagállamok nemzeti parlamentjei. A szubszidiaritás elvének a nemzeti parlamentek általi ellenőrzése az ún. korai figyelmeztető rendszer, amely segítségével a nemzeti parlamentek jelezhetik az uniós jogalkotó intézményeknek, ha álláspontjuk szerint az adott jogalkotási tervezet nem összeegyeztethető a szubszidiaritás elvével, vagyis a tervezett intézkedést nem európai szinten kellene meghozni, mivel annak céljait a tagállamok kielégítően meg tudják valósítani.

Miközben az európai integráció során az állami szuverenitás jelentősen mértékben átalakul, ezzel a folyamattal egyidejűleg a szubszidiaritás fogalma is megváltozik. A szubszidiaritás eredetileg a tagállamok hatásköreinek a közösségi hatáskörelvonás elleni védelmére szánt elv volt. Az EUMSz hatályba lépésével a szubszidiaritás elvét megsértő jogalkotási aktus megtámadására, ex-post jogi felülvizsgálatra van lehetősége a nemzeti parlamenteknek az ex-ante politikai felülvizsgálat sikertelenséges esetén.

A Régiók Bizottságának nem sikerült elérnie, hogy a Szerződés bevonja a tanácsadó szervet a korai figyelmeztető rendszerbe. Azonban az olyan jogalkotási aktusok tekintetében, amelyek elfogadásához az Európai Unió működéséről szóló szerződés rendelkezései szerint a Régiók Bizottságával konzultálni kell, ennek elmulasztás esetén a jogalkotási aktus elfogadását követően a Régiók Bizottsága is jogorvoslatért folyamodhat az Európai Unió Bíróságához, amely hatáskörrel rendelkezik a keresetek elbírálására.

---

[24] Régiók Bizottsága vélemény. Tárgy: Irányvonalak a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásához és ellenőrzéséhez. (2006/C 115/08) OJ C 115 2006.5.16. 1. 6. bek. 37. p.

A szubszidiaritás és az arányosság elvét elsősorban az uniós jogalkotó intézményeknek kell folyamatosan tiszteletben tartaniuk. A tagállamok politikai és kulturális sokszínűsége, egyedisége és eltérő hagyományai, a szubnacionális szintek sokféleségéből adódó különbségek, az eltérő szervezetrendszer és a változatos jogi-közigazgatási berendezkedés a szubszidiaritás ellenőrzésének eltérő gyakorlatát kívánja meg. Az Európai Bizottság éves jelentései alapján a szubszidiaritás elvének megsértésére hivatkozó legnagyobb számú indokolt vélemény a svéd és a holland parlamentből, valamint a francia nemzetgyűlésből érkezett. Közép-Európában a legaktívabb a Cseh Köztársaság és Románia nemzeti parlamentje a szubszidiaritást ellenőrző mechanizmus során.

Összegzés

Az európai integráció folyamata az elmúlt évtizedek folyamán jelentős változásokat idézett elő az európai kormányzásban. Miközben az állami szuverenitás jelentősen mértékben átalakul, a többszintű kormányzás új struktúraként fogható fel, amelyben a szuverenitás alkotmányos alapjai változatlanok maradhatnak, és a tagállamok továbbra is alapvető egységeket képeznek.

A nemzeti szuverenitás 19. századi eszméjével szemben a központosított hatalom helyett rugalmas, többszintű, egymásra épülő hatalmak rendszere alakult ki a 21. századra. A korábbi nemzetállami szuverenitásra épülő kormányzati rendszer átalakul, a régiók és regionális autonómiák közjogi és politikai megerősödése megy végbe Európa-szerte, az államoknak meg kell osztaniuk szuverenitásukat a szubnacionális szintekkel.

A decentralizáció folyamata során a tagállamok jelentős részében kialakult a többszintű kormányzás struktúrája. A regionális integráció fejlődésében kimutatható differenciálódást jelzi, hogy Spanyolországban és Belgiumban a regionális és kulturális mozgalmak követelései kikényszerítették mindkét ország unitárius berendezkedésének megváltoztatását, de szövetségi berendezkedés kialakítására Spanyolországban nem került sor.

Az európaizáció és a decentralizáció folyamata egymást erősítve határozta meg a területi szintek helyét és szerepét az európai integráció környezetében, elősegítve azok lehatárolását, illetve intézményi rendszerének megteremtését. A megosztott kormányzáshoz azonban még nem adott valamennyi feltétel minden tagállamban. A közép- és kelet-európai térség centralizált államberendezkedésű országaiban korlátozottak a többszintű kormányzás megvalósításához a jogi, közigazgatási és politikai keretek.

Az intézményi struktúrát és a döntéshozatali gyakorlatot tekintve meg kell állapítanunk, hogy a „jó kormányzás" egyik fő tartalmi elemének tekinthető többszintű kormányzás nem valósult meg teljességgel az Unióban. Az Európai Bizottság által 2001-ben kibocsátott Fehér Könyve a „jó kormányzásról" még ambiciózus terveket irányzott elő a részvételi kormányzásról, az alkotmányozási kudarc következtében azonban a „jó kormányzás" feltételeinek a rendezése elmaradt. A 2008-as pénzügyi világválság radikális kormányszerkezeti változásokat eredményezett az egyes országokban. A piac hatékony működéséhez, a gazdasági növekedéshez szükségessé vált az állami, kormányzati szféra megerősítése.

Az Európai Unió tagállamainak egy részében az állam már nemcsak a „jó kormányzás" feltételeinek megteremtésében vállal szerepet, de sok esetben a jó kormányzás feladatait is magára vállalja. Az államközpontú kormányzás modern közjogias és közhatalmi szemlélete a helyi közügyek és a közhatalom gyakorlására is jelentősen kihat, befolyással van a

megújuló kormányzati rendszer szabályozására közpolitikai, közigazgatási és kormányzati területeken.

Irodalom- és forrásjegyzék

Börzel – Risse 2000 = Börzel, Tanja A. – Risse,Thomas: When Europe hits his home: europeanisation and domestic change. European Integration. *Research Papers* (*EIoP*), Vol. 4, No. 15. 2000. 1–20. pp. Forrás: http://eiop.or.at/eiop/pdf/2000-015.pdf (Letöltés dátuma: 2017.01.10.)

Council of Europe. *The size of municipalities, efficiency and citizen participation*. Local and regional authorities in Europe, No. 56. Council of Europe Press, 1995.

Council of European Municipalities and Regions. *Decentralisation at a crossroads. Territorial reforms in Europe in times of crises*. October 2013.

COM (2001) 0428 final European governance – A white paper. Brussels, OJ C 287 12/10/2001

Committee of the Regions. *The application of the principle of subsidiarity in the European Union*. Brussels, 21 April. 1995 CdR 136/95 Appendix

European Parliament. *Community Charter for Regionalisation*. OJ C 326 18 November 1988

European Parliament. *Resolution on the Community regional policy and the role of the Regions*. OJ C 326 18 November 1988

Az Európai Parlament jelentése a nemzeti és regionális szintű kormányzásról és partnerségről, valamint a regionális politika terén projektek megalapozásáról. Regionális Fejlesztési Bizottság. Előadó: Jean-Marie Beaupuy, A6-0356/2008, 17/9/2008

Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 115, 2008. május 9.

Treaty on European Union OJ C 191, 29 July 1992

Fejes 2013 = Fejes Zsuzsanna: A „jó állam" államelméleti megközelítésben. In: Papp Tekla (szerk.): *A jó állam aspektusai, perspektívái*. Tudományos előadóülés. 2012. április 26. Pólay Elemér Alapítvány Szeged. 2013. 17–34. pp.

Hooghe – Keating 1994 = Hooghe, Liesbet – Keating, Michael: The politics of European Union regional policy. *Journal of European Public Policy*. Vol. 1, No. 3. 1994, 367–393. pp.

Olsen 2002 = Olsen, Johan P.: The Many Faces of Europeanization. *Journal of Common Market Studies*, 2002/5. 921–952. pp.

Parliamentary Assembly. Conference of Local and Regional Authorities of Europe. *Council of Europe Convention on the problems of regionalisation*. Bordeaux Declaration. Bordeaux (France), 30 January – 1 February 1978

Régiók Bizottsága vélemény. Tárgy: *Irányvonalak a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásához és ellenőrzéséhez*. (2006/C 115/08) OJ C 115 2006.5.16.

A Régiók Bizottsága saját kezdeményezésű véleménye. *Régiók Bizottsága Többszintű kormányzásról szóló Fehér Könyve*. CONST-IV-020. 80. plenáris ülés. Brüsszel, 2009. június 17–18. CdR 89/2009 végleges

A Régiók Bizottsága többszintű kormányzásról szóló Fehér Könyve. CONST-IV-020. 80. plenáris ülés. CdR 89/2009 final, 2009.06.17–18. pp.

Radaelli 2004 = Radaelli, Claudio M.: Europaization: Solution or Problem? *European Integration online Papers* (*EIoP*), Vol. 8, No. 16. 2004, 1–23. pp. Forrás: http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm (Letöltés dátuma: 2017.01.10.)

Sharpe 1979 = Sharpe, Laurence J.: *Decentralist Trends in Western European Democracies*. SAGE Publications London, 1979.

Sigma Papers = OECD/SIGMA/PUMA: *European Principles for Public Administration. SIGMA Paper*s, No. 27. OECD Publishing, 1999.

Torma 2001 = Torma András: *Európai közigazgatás, régiók, önkormányzatok.* Virtuóz Kiadó Budapest, 2001.

Verebélyi 1993 = Verebélyi Imre: Kis vagy nagyméretű alapszintű önkormányzatok. *Magyar Közigazgatás*, 1993/4. 193–205. pp.