

A szubszidiaritás és arányosság elve; a nemzeti parlamentek szerepe

A szubszidiaritás és arányosság elve

Ahogy korábbi olvasó- és videó leckék keretében hangsúlyoztuk, az EU a nemzetközi politika sui generis szereplője, amelynek jellegzetessége, hogy tagállamai lemondtak a közösség javára egyes, a szuverenitásból fakadó hatásköreikről, valamint az azokhoz kapcsolódó feladatokról, és azokat átruházták az EU-ra, illetve annak intézményeire.

Az Unió hatásköreit a 2. olvasólecke tárgyalja részletesen.

Fontos kiemelni, hogy az uniós intézmények az EU-ra ruházott hatáskörökön belül sem rendelkeznek korlátlan mozgástérrel. Az uniós hatáskörök gyakorlása során két elvet kell az intézményeknek tiszteletben tartaniuk, a **szubszidiaritás és az arányosság elvét**.

A két elvet és az alkalmazásukra vonatkozó szabályokat egyrészt az EUSZ 5. cikkének (3) és (4) bekezdése, valamint a szubszidiaritás és az arányosság elveinek alkalmazásáról szóló 2. számú jegyzőkönyv tartalmazza.

Az EUSZ 5. cikkének (3) bekezdése értelmében: „ **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.”

A (4) bekezdés szerint: „**Az arányosság elvének megfelelően** az Unió intézkedése sem tartalmilag, sem formailag nem terjedhet túl azon, ami a Szerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges.”

A szubszidiaritás elvének szabályozása az uniós jogban

A szubszidiaritás elvét hivatalosan a Maastrichti Szerződés vezette be az Európai Unió jogába, mindamellett az 1987. évi Egységes Európai Okmány a környezetvédelem területén már bevezette a szubszidiaritás elvét, ám azt még nem nevezte ekként. Az EK Elsőfokú Bírósága 1995. február 21-én hozott ítéletében (T-29/92) kimondta, hogy az EUSZ hatálybalépése előtt a szubszidiaritás elve nem volt olyan általános jogi elv, amelynek fényében a közösségi fellépés jogszerűségét vizsgálni kellett volna.¹

Az Amszterdami Szerződés az Európai Közösséget létrehozó szerződéshez csatolta a „szubszidiaritás és az arányosság elveinek alkalmazásáról” szóló jegyzőkönyvet, anélkül, hogy módosította volna az Európai Közösséget létrehozó szerződés újraszámozott 5. cikke második albekezdésében szereplő, a szubszidiaritás elvére vonatkozó megfogalmazást. A jegyzőkönyvvel az 1992. évi edinburgh-i Európai Tanács

¹ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/7/a-szubszidiarit-as-elve> (2020.05.28.)

jóváhagyta a szubszidiaritás elvének átfogó megközelítése keretében megállapított, az alkalmazására vonatkozó, a szerződésekben nem szereplő rendelkezéseket, amelyek így jogilag kényszerítő erővel bírnak és ellenőrizhetők.²

A Lisszaboni Szerződés az EUSZ 5. cikkének (3) bekezdésébe foglalta bele a szubszidiaritás elvét, hatályon kívül helyezve az EKSZ ennek megfelelő rendelkezését, ám átvéve az ott szereplő megfogalmazást. A Lisszaboni Szerződés a szubszidiaritás és az arányosság elveinek alkalmazásáról szóló, 1997. évi jegyzőkönyvet egy új, azonos címet viselő jegyzőkönyvvel (2. sz. jegyzőkönyv) váltotta fel, amelynek legfőbb újítása a nemzeti parlamenteknek a szubszidiaritás elve tiszteletben tartása ellenőrzésében játszott szerepére vonatkozik³

A szubszidiaritás elvének tartalma

A szubszidiaritás elvének általános jelentése és célja egy bizonyos fokú függetlenség biztosítása egy alacsonyabb szintű hatóság számára egy magasabb szintű szervvel szemben, különösen egy helyi hatóságnak a központi hatósággal szemben. A hatalom különböző szintjei közötti hatáskörmegosztásról szól tehát, amely elv a szövetségi rendszerű államok intézményi alapjául szolgál.⁴

Az Európai Unió keretében alkalmazva **a szubszidiaritás elve az Unió nem kizárólagos hatáskörei gyakorlására szolgáló szabályozási kritérium.** A szubszidiaritás elve kizárja az Unió beavatkozását azokban az esetekben, amikor egy kérdést a tagállamok központi, regionális vagy helyi szinten hatékonyan tudnak szabályozni, valamint feljogosítja az Uniót hatáskörei gyakorlására azokban az esetekben, amikor a tagállamok egy tervezett intézkedés célkitűzéseit nem tudják kielégítő módon megvalósítani és az uniós szintű fellépés hozzáadott értékkel járhat.

Az EUSZ 5. cikkének (3) bekezdése alapján **az Unió intézményeinek a szubszidiaritás elvével összhangban történő fellépése három feltétel együttes meglétét feltételezi:**

- (1) nem lehet szó az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó területről (nem kizárólagos hatáskör);**
- (2) a javasolt intézkedés célkitűzéseit a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani (szükségesség);**
- (3) terjedelme vagy hatása miatt az intézkedés az Unió fellépése keretében jobban megvalósítható (hozzáadott érték).**

A szubszidiaritás elvét minden uniós intézményre alkalmazni kell, gyakorlati jelentősége pedig különösen a jogalkotási eljárások keretében van.

Ennek következményeként az Európai Bizottságnak van elsődleges felelőssége. Ahogyan a szubszidiaritás és az arányosság elveinek alkalmazásáról szóló (2.) számú Jegyzőkönyv 2. cikke fogalmaz: **„A jogalkotási aktusokra irányuló javaslatok**

² Uo.

³ Uo.

⁴ Uo.

előterjesztése előtt a Bizottság széles körű konzultációt folytat.” A konzultáció során a tervezett intézkedés helyi és regionális vonatkozásait is figyelembe kell venni. Különösen sürgős esetben a Bizottság nem folytat le konzultációt, ezt a döntését azonban indokolnia kell az adott javaslatában.

Ellenőrzési jogosultságok a szubszidiaritás-vizsgálat során

A nemzeti parlamentek által gyakorolt ellenőrzés

Az EUSZ 5. cikke (3) bekezdése és 12. cikkének b) pontja értelmében a nemzeti parlamentek a 2. sz. Jegyzőkönyvben megállapított eljárásnak megfelelően gondoskodnak a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartásáról.

A korai előrejelzés szakaszában a jogalkotási aktus tervezetének továbbításától számított nyolc héten belül bármely nemzeti parlament, illetve bármely nemzeti parlamenti kamara indokolással ellátott véleményt küldhet az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság elnökeinek, amelyben ismerteti azokat az okokat, amelyek alapján az adott tervezetet nem tartja összeegyeztethetőnek a szubszidiaritás elvével.

Az ún. „sárga lap”-os eljárásról akkor beszélünk, amikor a nemzeti parlamenteknek biztosított összes szavazat legalább egyharmadától indokolással ellátott vélemény érkezik (a kétkamarás parlamentek esetében kamaránként egy szavazat, az egykamarás parlamentek esetében pedig két szavazat mellett), **a tervezetet újra meg kell vizsgálni. A jogalkotási aktus tervezetét betervező intézmény – döntését megindokolva – dönthet arról, hogy fenntartja, módosítja vagy visszavonja-e a tervezetet.** A büntetőügyekben való rendőrségi és igazságügyi együttműködésre vonatkozó tervezetek esetében ez a küszöb alacsonyabb (a szavazatok egynegyede).

Az ún. „narancssárga lap”-os eljárásról akkor beszélünk, ha a rendes jogalkotási eljárás keretében a nemzeti parlamenteknek fenntartott szavazatok legalább egyszerű többsége megkérdőjelezi a jogalkotási javaslat szubszidiaritás elvének való megfelelőségét, és a Bizottság úgy dönt, hogy fenntartja javaslatát, a kérdést a jogalkotó (azaz az Európai Parlament és a Tanács) elé utalják, amely első olvasatban dönt. Amennyiben a jogalkotó úgy véli, hogy a jogalkotási javaslat nincs összhangban a szubszidiaritás elvével, azt a Tanács esetében 55%-os szavazataránnyal, az Európai Parlament esetében pedig a leadott szavazatok többségével elutasíthatja.

Az Egyesült Királyság „brexit” népszavazását megelőző szerződésmódosítási csomagban szerepelt egy úgynevezett „piros lapos” eljárás is, amelyet a tagállami parlamenteket megillető szavazatok 55%-ával lehetett volna kezdeményezni. A tervezet szerint ilyenkor az uniós jogalkotó köteles lett volna a javaslatot elutasítani vagy a szubszidiaritással kapcsolatos aggályokat orvosolni. A népszavazás eredményét követően az elképzelés lekerült a napirendről.⁵

⁵ Bóka János: Szubszidiaritás, a tagállami intézmények részvétele a döntéshozatalban In: Bóka János-Gombos Katalin-Szegedi László: Az Európai Unió intézményrendszere Dialóg Campus 2019. 244.o.

2012 májusában történt meg először, hogy egy európai bizottsági rendeletre irányuló

javaslat – a kollektív fellépéshez való jognak a letelepedés szabadságával és a szolgáltatásnyújtás szabadságával összefüggésben való gyakorlásáról szóló, úgynevezett Monti II.-javaslat– **„sárga lapot” kapott.** A 40 nemzeti parlament vagy e parlamentek kamarái közül 19 vélte úgy (54 szavazatból 19 szavazat), hogy a javaslat tartalmát tekintve nem tesz eleget a szubszidiaritás elvének. A Bizottság végül visszavonta javaslatát, bár a szubszidiaritás elvének sérelmét nem ismerte el. 2013 októberében 11 tagállam 14 nemzeti parlamenti kamarájától kapott (18 szavazattal) újabb „sárga lapot” az európai ügyészség felállításáról szóló rendeletre irányuló javaslat. A nemzeti parlamentektől kapott, indokolással ellátott vélemények elemzése után a Bizottság úgy döntött, hogy fenntartja a javaslatot, és azzal érvelt, hogy az megfelel a szubszidiaritás elvének. 2016 májusában 11 tagállam 14 parlamenti kamarájától egy harmadik „sárga lapot” kapott a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló irányelv módosítására irányuló javaslat. A Bizottság itt is úgy határozott, hogy fenntartja javaslatát, mert álláspontja szerint a munkavállalók kiküldetése természetesen határokon átnyúló jellegű kérdés.

Narancssárga lapos eljárásra mindaddig nem került sor. Ennek oka valószínűleg abban keresendő, hogy a narancssárga lapos eljárás megindításához szükséges tagállami parlamenti részvétel már elegendő a döntéshozatal blokkolásához a Tanácsban – feltéve, hogy a tagállami kormányok a Tanácsban a tagállamuk parlamentjének álláspontját követik.⁶

Bírósági felülvizsgálat

A szubszidiaritás elvének tiszteletben tartása az Európai Unió Bíróságához benyújtott kereset alapján a jogi aktus elfogadását követő utólagos ellenőrzés tárgyát képezheti.

A Bíróság joggyakorlata értelmében a szubszidiaritás elvének alkalmazása során azonban az Unió intézményei széles körű mérlegelési joggal rendelkeznek. **A Bíróság a C-84/94. számú⁷ és a C-233/94.8 számú⁸ ügyben hozott ítéletében megállapította, hogy a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartása indokolási kötelezettség alá tartozó körülmény,** vagyis az uniós intézményeknek nemcsak a szubszidiaritás elve alapján kell eljárniuk, hanem a szubszidiaritással kapcsolatos álláspontjukat indokolniuk is kell. **Ez a követelmény megvalósul, ha a preambulum bekezdések összességéből az elv figyelembevétele kitűnik, és annak érvényesítése a jogalkotási aktus vizsgálata során megállapítható.**

Egy újabb ítéletében⁹ a Bíróság megerősítette, hogy azt kell vizsgálnia, „hogy az uniós jogalkotó – részletes adatok alapján – vélhette-e úgy, hogy a tervezett

⁶ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/7/a-szubszidiaritás-elve> (2020.05.28.)

⁷ Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága v. az Európai Unió Tanácsa, ECLI: EU:C:1996:431, 54–55.

⁸ Németországi Szövetségi Köztársaság v. Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa, ECLI: EU:C:1997:231, 22–29.

⁹ C-547/14. számú ügy, Philip Morris Brands SARL és társai v. Secretary of State for Health, ECLI:EU:C:2016:325, 218.

intézkedés célja uniós szinten jobban megvalósítható". Az eljárási biztosítékokat, és különösen a szubszidiaritással kapcsolatos indokolási kötelezettséget illetően a Bíróság emlékeztetett arra, hogy e kötelezettség betartását „nem csak a megtámadott jogi aktus megfogalmazása alapján kell értékelni, hanem az adott ügy körülményeire és feltételeire való hivatkozással is” (225. pont).

A tagállamok megsemmisítés iránti keresetet nyújthatnak be a Bírósághoz egy jogalkotási aktus ellen a szubszidiaritás elvének megsértése miatt, jogrendszerüknek megfelelően nemzeti parlamentjük vagy annak egy kamarája nevében. Ugyanez a jogorvoslat a Régiók Bizottságának is rendelkezésére áll azon jogalkotási aktusok esetében, amelyekhez az EUMSZ előírja a vele való konzultációt.

A magyar Országgyűlés eljárása a szubszidiaritás-vizsgálat során

Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény és az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat alapján **az Országgyűlésben az Európai Ügyek Bizottsága látja el a szubszidiaritás ellenőrzéséhez kapcsolódó feladatokat.**

Az előzetes vizsgálat esetén, amennyiben az Európai Ügyek Bizottsága szerint az európai uniós jogalkotási aktus tervezete sérti a szubszidiaritás elvét, akkor egy indokolt vélemény elfogadása feltételeinek fennállásáról szóló jelentést nyújthat be, amelyről az Országgyűlés dönt. E véleményt az Országgyűlés elnöke haladéktalanul továbbítja az Európai Bizottság, a Tanács, illetve az Európai Parlament elnökének, és egyidejűleg a Kormányt is tájékoztatja.

Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény alapján az Európai Unió jogalkotási aktusának kihirdetését követő egy hónapon belül kezdeményezheti az Európai Ügyek Bizottsága, hogy a Kormány nyújtson be keresetet az Európai Unió Bíróságához (szubszidiaritáskereset). A keresetindítás alapja, hogy az Európai Unió jogalkotási aktusa a szubszidiaritás elvét sérti. Ebben a tekintetben a bizottság kezdeményezésére reagálva a Kormány vagy keresetet nyújt be az Európai Unió Bíróságához, vagy a kereset benyújtását részletes indoklással ellátva elutasítja. A benyújtás vagy annak elutasítása előtt lehetőség van egyeztetési eljárásra.

A nemzeti parlamentek

Az európai integrációs folyamat során a korábban a nemzeti kormányok által gyakorolt egyes hatáskörök átruházása döntéshozatali jogkörrel rendelkező közös intézményekre a nemzeti parlamentek jogalkotó, költségvetési és ellenőrző hatóságként betöltött szerepének gyengülését eredményezte.

A hatáskörök nemzeti szintről európai uniós szintre emelése nem járt együtt azzal, hogy az Európai Parlamentet felruházzák mindazokkal a jogkörökkel, amelyek birtokában európai ügyekben teljes értékű parlamenti funkciót láthatna el. Mind az Európai Parlament, mind a nemzeti parlamentek kifogásolták az ebből következő demokratikus deficitet.

A nemzeti parlamentek részéről megjelent a törekvés arra, hogy az uniós politikai döntéshozatal feletti befolyásukat a kormányaik európai tevékenységei felett gyakorolt fokozottabb nemzeti ellenőrzés, illetve az Európai Parlamenttel való szorosabb kapcsolat kiépítésén keresztül növeljék.

A nemzeti parlamentek szerepéről szóló, az Amszterdami Szerződéshez csatolt jegyzőkönyv tovább ösztönözte a nemzeti parlamenteknek az EU tevékenységeibe való nagyobb fokú bevonását, és előírta, hogy a konzultációs dokumentumokat és javaslatokat azonnal továbbítsák számukra annak érdekében, hogy a nemzeti parlamentek megvizsgálhassák ezeket, mielőtt a Tanács határoz. A nemzeti parlamentek fontos szerepet játszottak az Európa jövőjével foglalkozó konvent vitáin is, ahol az egyik munkacsoport központi témájául is szolgáltak. Az Európai Bizottság 2006 májusában beleegyezett abba, hogy minden új javaslatot és konzultációs dokumentumot továbbítson a nemzeti parlamenteknek.

Ez a „politikai párbeszéd” a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével, a nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről szóló 1. számú jegyzőkönyv 1–2. cikkei értelmében jogi kötelezettséggé vált.¹⁰

A Jegyzőkönyv és az EUSZ ezen túlmenően átfogó tájékoztatási kötelezettséget írnak elő, amely magában foglalja többek között az alábbi döntésekről szóló hivatalos tájékoztatást és dokumentumok megküldését a tagállami parlamenteknek.

Ezek:

- valamennyi jogalkotási aktus tervezete (Jegyzőkönyv 2.cikk);
- a Tanács üléseinek napirendje és eredményei, ideértve az azokról készült jegyzőkönyveket, amennyiben a Tanács jogalkotási aktusok tervezetéről tanácskozott (Jegyzőkönyv 5.cikk);
- a Számvevőszék éves jelentése (Jegyzőkönyv 7.cikk);
- valamely állam felvételi kérelme az EU-ba (EUSZ12. cikk e) pont);
- amennyiben az Európai Tanács az EUSZ 48. cikk (7) bekezdése értelmében fel kívánja hatalmazni a Tanácsot, hogy egyhangú döntés helyett minősített többséggel határozzon, illetve különleges jogalkotási eljárás helyett rendes jogalkotási eljárás alkalmazásáról dönt, ezt a döntést annak életbe lépése előtt hat hónappal meg kell küldeni a tagállami parlamenteknek; a döntés csak akkor lép életbe, ha azt egy tagállami parlament sem kifogásolja (Jegyzőkönyv 6.cikk).

A nemzeti parlamentek és az EP kapcsolata

1979-igaz Európai Parlament és a nemzeti parlamentek szerves kapcsolatban voltak, mivel az európai parlamenti képviselőket a nemzeti parlamentek saját tagjaik közül delegálták. Az Európai Parlament közvetlen megválasztása azonban megszakította ezeket a kapcsolatokat, amelyek egy évtizeden keresztül gyakorlatilag nem léteztek. A kapcsolatok 1989-ben megkezdődött helyreállításához a Maastrichti Szerződés adott új lendületet két nyilatkozattal: a nemzeti parlamentek által az Európai Unió tevékenységeiben játszott szerep tiszteletben tartásáról, illetve az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek közötti együttműködés kialakításáról.¹¹

¹⁰ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/22/europai-parlament-a-nemzeti-parlamentekkel-fenntartott-kapcsolatok> (2020.05.28.)

¹¹ Bóka János: Szubszidiaritás, a tagállami intézmények részvétele a döntéshozatalban In: Bóka János-Gombos Katalin-Szegedi László: Az Európai Unió intézményrendszere Dialóg Campus 2019. 246.o.

A Lisszaboni Szerződés a nemzeti parlamenteknek az EU-ban betöltött szerepéről szóló jegyzőkönyvvel összhangban a nemzeti parlamentek és az EP közötti parlamentközi együttműködést is hivatalossá tette.

A (2.) Jegyzőkönyv II. címe foglalkozik a parlamentközi együttműködéssel. A Jegyzőkönyv 10. cikke értelmében: „Egy, az uniós ügyekre szakosodott parlamenti bizottságokból álló konferencia bármilyen olyan észrevételt megfogalmazhat, amelyet az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság figyelmére érdemesnek tart.” A konferencia további rendeltetése az információk és a bevált gyakorlatok cseréje a nemzeti parlamentek és az EP között.

Az Európai Unió parlamentjein belüli, európai ügyekkel foglalkozó parlamenti bizottságok konferenciája (COSAC) 1989 óta hathavonta ülésezik a nemzeti parlamentek európai ügyekkel foglalkozó szervei és hat európai parlamenti képviselő részvételével. A konferenciát az Unió soros elnökségét ellátó ország parlamentje hívja össze, az Európai Parlament és az elnökségi trojka parlamentjei készítik elő, és az európai integrációval kapcsolatos főbb témákat tárgyalja. A COSAC nem döntéshozatali, hanem konzultációs és koordinációs szerv, amely konszenzus útján határoz. A nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről szóló 1. számú jegyzőkönyv kifejezetten kimondja, hogy a COSAC bármilyen észrevételt megfogalmazhat, amelyet az Európai Unió intézményeinek figyelmére érdemesnek tart, észrevételei azonban nem kötelezik a nemzeti parlamenteket. 2005-től kezdődően az európai és a nemzeti parlamenti képviselők közös parlamenti ülések keretében találkoznak, amelyeken megvitatják az uniós döntéshozatal során felmerülő, a parlamenteket érintő kérdéseket.¹²

¹² Bóka János: Szubszidiaritás, a tagállami intézmények részvétele a döntéshozatalban In: Bóka János-Gombos Katalin-Szegedi László: Az Európai Unió intézményrendszere Dialóg Campus 2019. 247.o.

Ellenőrző kérdések:

1. Mit értünk a szubszidiaritás elve alatt?
2. Mit értünk az arányosság elve alatt?
3. Mely szerződés teremtette meg a szubszidiaritás elvének jogalapját?
4. Ismertesse a szubszidiaritás-vizsgálat korai előrejelzés szakaszát!
5. Ismertesse a szubszidiaritás-vizsgálat „sárga lapos” eljárását!
6. Ismertesse a szubszidiaritás-vizsgálat „narancssárga lapos” eljárását!
7. Ismertesse a szubszidiaritás elve érvényesülésének bírósági felülvizsgálatának fontosabb jellemzőit!
8. Mely kérdésekben van tájékozódási joga a nemzeti parlamenteknek?
9. Mely körülmény határozta meg alapvetően az EP és a nemzeti parlamentek kapcsolatát 1979-et megelőzően?
10. Mi a nemzeti parlamentek és az EP közötti kapcsolattartás legfontosabb fóruma és milyen jogosítványai vannak?

