



**Soós Edit**

Közpolitika az Európai Unióban

2020

# Az Európai Unió hatáskörei. A hatáskörök gyakorlásának elvei

## 4. lecke

Jelen tananyag a Szegedi Tudományegyetemen készült az Európai Unió támogatásával.

Projekt azonosító:  
EFOP-3.4.3-16-2016-00014



olvasási idő: 30 perc

Szegedi Tudományegyetem  
Cím: 6720 Szeged, Dugonics tér 13.  
[www.u-szeged.hu](http://www.u-szeged.hu)  
[www.szechenyi2020.hu](http://www.szechenyi2020.hu)

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG  
KORMÁNYA

Európai Unió  
Európai Szociális  
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE

## Az Európai Unió hatáskörei

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.”*(Radaelli 2004)

Az Európaizáció másik útja a **bottom-up** Európaizáció („uploading”), amely a tagállami szakpolitikák Uniós érvényesítésére irányul. A tagállamok szupranacionális szinten igyekeznek elfogadtatni az általuk megfelelőnek tartott szakpolitikákat. (Börzel-Risse 2000)

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 szakpolitika-alkotás folyamatában. A Lisszaboni Szerződés 4. cikk 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.

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 szakpolitikák fejlesztésére a 27 tagállamban. A szupranacionális döntéshozatal befolyásolja a tagállami belpolitikát, mivel az uniós szakpolitikai döntések beépülnek a tagállami szabályozásba, ezáltal az európai integráció magával hozza a tagállamok kormányzati rendszereinek intézményi harmonizációját.

### **Az Európai Unió hatáskörei jogi aktusok megalkotására**

A Lisszaboni Szerződést 2007. december 13-án, az Európai Tanács Lisszabonban tartott ülésén írták alá. A Lisszaboni Szerződés **rendszerezi és tisztázza az Unió hatásköreit**. Az Európai Uniónak a jogalkotásra, jogi aktusok elfogadására nincs általános, minden területre kiterjedő hatásköre. A legfontosabb követelmény, hogy az csak konkrét, hatáskört biztosító uniós jogi norma alapján történhet. Minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad.

### **Az Unió hatásköreinek elhatárolására a hatáskör-átruházás elve az irányadó**

**Hatáskör-átruházás elve** az európai integráció egyik leglényegesebb jogszabálya és alapja. A hatáskör-átruházás elvének megfelelően az Európai Unió kizárólag a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül jár el a Szerződésekben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében.

**Az Unió, valamennyi célkitűzését figyelembe véve és a hatáskör-átruházás elvével összhangban, biztosítja a különböző szakpolitikái és tevékenységei összhangját.**

**HATÁSKÖRÖK** Az Európai Unió működéséről szóló szerződés – (EUMSZ) 2–6. cikkei – a hatáskörök három típusát különbözteti meg: kizárólagos hatáskör, ahol kizárólag az Unió alkothat jogi aktust, és a tagállamok csupán végrehajthatják az EU által elfogadott jogi aktusokat; megosztott hatáskör, ahol a tagállamok elfogadhatnak kötelező erejű jogi aktusokat, amennyiben az Unió ezt nem tette meg; valamint támogató hatáskör, ahol az Európai Unió intézkedéseket tesz annak érdekében, hogy támogassa vagy kiegészítse a tagállamok politikáit.

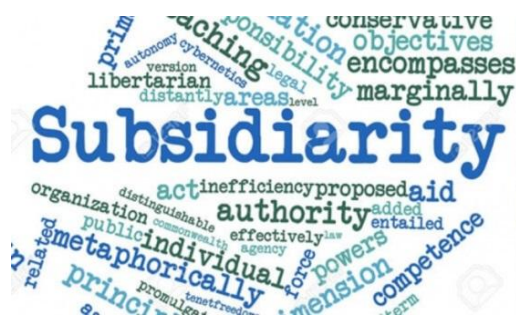


Jelentősen befolyásolja az uniós politikák jellemzőit, hogy az adott szakpolitika melyik hatáskör típusba tartozik. Az uniós hatáskörök típusából adódik, hogy az **Európai Unió** és a tagállami szervek milyen mélységben és milyen természetű feladatokat látnak el. A *kizárólagos hatáskörbe* tartozó területeken a tagállami szervek a végrehajtási feladatok ellátására kell, hogy korlátozzák tevékenységüket. Pl. az EU kizárólagos hatáskörébe tartozó *vámunió* területén az Unió egységes jogot alkotva rögzíti a vámtételeket és vámeljárási szabályokat valamennyi tagállamra kiterjedő hatállyal. A tagállamok feladata a vámeljárások lebonyolítása.

A *támogató, összehangoló és kiegészítő* hatáskör alá eső területen a **tagállamok a döntéshozók**, az Unió számára csak *puhább eszközök* állnak rendelkezésre. Pl. az élethosszig tartó tanulás cselekvési programja (2006) tartalmazza az Erasmus programot, amellyel az Unió a tanulás feltételeinek javításához járul hozzá.

A *megosztott hatáskörök* esetében szakpolitikánként eltérő az integráció szintje, az Unió ezeket a szakpolitikákat eltérő mélységben szabályozza. Pl. a regionális politika rendeletek útján szabályozott, míg a környezetvédelem vagy a szociálpolitika szabályozása elsősorban irányelvekkel történik.

## Az uniós hatáskörök gyakorlására a szubszidiaritás és az arányosság elve az irányadó.



**Subszidiaritás elve** 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 szubszidiaritás elvének célja az **Európai Unió és a tagállamok megosztott hatásköreibe tartozó területeken** történő beavatkozás legmegfelelőbb szintjének

meghatározása. Európai, nemzeti vagy regionális/ helyi szintű fellépést érinthet. Valamennyi esetben az Európai Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben hatékonyabban tud fellépni, mint a tagállamok.

**Arányosság elve** A szubszidiaritás elvéhez hasonlóan az arányosság elve szabályozza az Európai Unió hatásköreinek gyakorlását. Célja, hogy az EU intézményei által tett intézkedések tekintetében korlátokat határozzon meg. Az uniós intézkedés nem lépheti túl a Szerződések céljainak eléréséhez szükséges mértéket. Az EU által történő fellépés akkor lehetséges, ha ez a fellépés a Szerződések által az Unióra ruházott hatáskörök közé tartozik, az uniós országokkal megosztott hatáskörök keretében pedig az uniós szint a legmegfelelőbb a Szerződések célkitűzéseinek eléréséhez, és a fellépés sem tartalmilag, sem formailag nem terjedhet túl a Szerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges szinten.



A szubszidiaritás „kiségités elve” (*principium subsidiaritatis*) értelmében egy felsőbb szintű közösség nem avatkozhat be egy alacsonyabb szintű közösség belső életébe. Sőt, ha a szükség úgy kívánja, támogatnia és segítenie kell abban, hogy összehangolja tevékenységét a társadalmat alkotó más tényezőkkel a közjó érdekében. A kiségités elvének funkciójáról a *Rerum Novarum* (1891) c. enciklika is szól, kifejezetten a *Quadragesimo anno* (1931) c. enciklikában jelenik meg, az állam és az egyének, illetve az állam és a kisebb közösségek kapcsolatában.

**Európai Unióról szóló Szerződés (1992)** Az elv az Európai Közösség dokumentumai közül először az Európai Unióról szóló Szerződés 3b cikkének (1992) rendelkezése értelmében került be az uniós jogalkotásba. Az EUSZ 3b. cikke a következőképpen határozza meg a szubszidiaritás fogalmát: „Azokban a kérdésekben, amelyek nem tartoznak a Közösség kizárólagos kompetenciájába, a szubszidiaritás értelmében a **Közösség akkor járhat el, ha a tervezett tevékenység céljai nem valósíthatóak meg kielégítően a tagállamok által, következésképpen eredményesebben megoldhatóak a Közösség szintjén.**”



Az EUSz az Európai Parlament társjogalkotói hatáskörének bővítésével, és az együtdöntési eljárás bevezetésével fokozatosan **megegerősítette** a **szupranacionális** szintet, miközben a tagállamok

fokozatosan veszítettek szuverenitásukból. A szubszidiaritás elvének az EUSz-ba történő bevétele valójában válasz az **integráció folyamatának mélyülésére**, amennyiben az Uniónak tiszteletben kell tartania a tagállamok belső politikai és igazgatási struktúráit.

A szubszidiaritás egyike azon alapelveknek, amelyek egyaránt ösztönzik **a szakpolitikák döntéshozói és végrehajtói aspektusait**.

Létezik a szubszidiaritásnak egy másik dimenziója, a **központi kormány és a regionális kormányzati szintek viszonylatában**. A szubszidiaritás ebben az értelemben azt jelenti, hogy helyi és regionális szinten oldódjon meg minden feladat, amelyre ezek a szintek képesek, és az állami központi irányítás szubnacionális kérdésekben csak másodlagos legyen.



**Régiók Európai  
Bizottsága**

A Régiók Bizottsága ezért bírálta az EUSz-t, amiért a szubszidiaritás elvének konkrét megfogalmazását **az unió és a tagállamok közötti hatalomgyakorlás** viszonylatában határozta meg. Az EUSZ A. cikkének 2. bekezdése ugyan kimondja, hogy az *Unió „Európa népeinek eddigi legszorosabb uniója, melyben a döntéseket a lehető legközelebb hozzák a polgárokhoz”*, a „kisegítés” elvének a kormányzat valamennyi szintjére kiterjedő alkalmazása elengedhetetlen a demokratikus alapokra helyezett Unió működésében.

A szubszidiaritás elvével összhangban ezért a Közösség és a tagállamok megosztott hatalmát a **lehető legdecentralizáltabb szinten kell gyakorolni, figyelembe véve a régiók és a helyi önkormányzatok hatáskörét**, valamint a tagállamok politikai és igazgatási struktúráját. A hatékonyság, a versenyképesség és a szolidaritás elve mellett a szubszidiaritás elve biztosítékul szolgál a helyi és regionális demokráciák eredményes működésére.

**Amszterdami Szerződés (1997)** Az 1996. évi kormányközi konferencia eredménye az Amszterdami Szerződéshez csatolt **Az arányos képviselet és a szubszidiaritás elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyv**. Bármely uniós jogalkotás esetén a **szubszidiaritás és az arányos képviselet elvének eleget kell tenni**. Ha a tervezett intézkedések céljait nem lehet megfelelő módon elérni a tagállamok saját nemzeti alkotmányos rendszerének keretein belül, és azok közösségi lépésként hatékonyabban végrehajthatók, akkor szupranacionális szintre kerülhet az adott szakpolitikai ügy szabályozása.

3a. cikkében rögzíti az Unió hatásköreinek elhatárolására és gyakorlására vonatkozó alapelvet. Az uniós hatáskörök gyakorlására a szubszidiaritás elvét és az arányosság elvét nyilvánítja irányadónak: „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 Lisszaboni Szerződéshez csatolt *Jegyzőkönyv a szubszidiaritás és arányosság elvének alkalmazásáról*

1. Kiemelt szerepet kapnak a szubszidiaritás elve teljesülésének ellenőrzésében a nemzeti parlamentek. A Bizottságnak az Unió jogalkotó szervei (a Tanács és a Parlament) mellett meg kell küldenie a javaslatokat és módosításokat a tagállamok nemzeti parlamentjei számára is.
2. Ugyancsak lényeges változás, hogy jogalkotási aktusok tervezeteit a szubszidiaritás és az arányosság elve tekintetében külön indokolni kell: „... külön feljegyzésben részletesen tartalmaznia kell azokat az adatokat, amelyek a szubszidiaritás és az arányosság elvével való összhang megítéléséhez szükségesek.”
3. A jogalkotási aktus tervezetének figyelembe kell vennie annak szükségességét, hogy az Unióra, a nemzeti kormányokra, a regionális vagy helyi hatóságokra, a gazdasági szereplőkre és a polgárokra háruló pénzügyi vagy igazgatási terheket a lehető legkisebbre csökkentsék, és hogy azok arányban álljanak az elérendő célkitűzésekkel.

### Szubszidiaritás és polgárközeliség

A szupranacionális, a nemzeti és a szubnacionális aktorok hatalma a kompetenciák és a források kölcsönös függőségén nyugszik, ami az európai szakpolitikák közös kialakítására, együttműködésre készíti az intézményeket. Az Európai Unió azonban nem egyszerűen a tagállamok szövetsége, hanem olyan többszintű kormányzati rendszer, amelyben a szupranacionális, a nemzeti és a szubnacionális szintek aktorainak részvételével folyik a döntéshozatal. A többszintű Európai Unió működését a vertikális hatalomelosztásban a szubszidiaritás elve irányítja.



A szubszidiaritás elve értelmében a „döntéseket a polgárokhoz legközelebb eső szinten kell meghozni”. Ez biztosítja a döntések

demokratikus legitimitását. A helyi önkormányzatok döntéshozatali folyamatának inputja (bemenete) és outputja (kimenete) meghatározásában jelentős erővel bír a helyi önkormányzat környezete, a gazdaságilag, társadalmilag tagolt helyi közösség.

### A hatáskörök fajtái az Európai Unió működésében

Az uniós együttműködés rendszere a tagállami szuverenitás részbeni átruházásán alapul, amely az uniós jogrend kialakulásához vezetett. A szuverenitás átruházásának mértéke a konkrét uniós jogalkalmazás területén úgy vetődik fel, hogy egy kérdésben az Unió vagy a tagállam jogosult-e intézkedést hozni, jogi aktust elfogadni.

### Hatáskörök csoportosítása az EUMSZ szerint

#### Kizárólagos hatáskörök



Bizonyos szakpolitikai területeken csak az Európai Unió jogosult arra, hogy jogszabályokat alkosson. Amennyiben a Szerződések kizárólagos hatáskört ruháznak az Unióra, kizárólag az Unió alkothat és fogadhat elkötelező erejű jogi aktust, a tagállamok pedig csak annyiban, amennyiben őket az Unió erre felhatalmazza, vagy ha annak célja az Unió által elfogadott jogi aktus végrehajtása.

Az **Európai Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik**: vámunió, az egységes piacra vonatkozó versenyszabályok megállapítása, az euróövezet országaira vonatkozó monetáris politika. (euró), a közös halászati politika hatálya alá esőtengeri növény- és állatállomány kezelése, közös kereskedelempolitika és nemzetközi megállapodások megkötése.



## Megosztott hatáskörök



Egyes szakpolitikai területeket az EU és a tagállamok közösen szabályoznak. Azonban a tagállamok csak abban az esetben hozhatnak törvényt, ha az EU nem szabályozta az adott területet.

**Azok a területek, ahol az EU és a tagállamok is hozhatnak jogszabályokat:** egységes piac, foglalkoztatás és szociális kérdések, gazdasági, társadalmi és területi kohézió, mezőgazdaság, halászat, környezetvédelem, fogyasztóvédelem, közlekedéspolitikai, transzeurópai hálózatok, energiapolitika, a biztonság és a jog érvényesülése, közegészségügy, kutatás és űrpolitika, fejlesztési együttműködés és humanitárius segítségnyújtás.

**Előfoglalás:** A tagállamoknak addig van szabályozási joga, amíg az adott területet az uniós jog nem szabályozza. Ha az adott területet az uniós jog szabályozza, akkor az uniós szabályozási elsőbbségre tekintettel az adott területen további nemzeti jogszabályalkotásra nem kerülhet sor, a meglévő nemzeti jogszabályokat pedig alkalmazhatatlanná teszi.

## Támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések meghozatalára vonatkozó hatáskörök



Meghatározott szakpolitikák esetében az EU feladata a tagállami intézkedések támogatására, koordinálására vagy kiegészítésére korlátozódik. Nincs jogosultsága arra, hogy jogszabályokat

alkosson, és nem korlátozhatja a tagállamok szabályozási mozgásterét.

**Az EU támogató hatásköre a következő területekre terjed ki:** közegészségügy, iparpolitika, kultúra, turizmus, oktatás, képzés, ifjúságügy és sport, polgári védelem, igazgatási együttműködés.

Az Európai Unió hatáskörei gyakorlásához elengedhetetlen a jogalanyiség. Ez a jogalanyiség származékos, mert az EU-t jogalanyisággal a tagállamok ruházzák fel a Szerződéseken

keresztül, és funkcionális, mert az EU-t a jogalanyiság hatásköreinek gyakorlása céljából és az ahhoz szükséges mértékben illeti meg.

A szubszidiaritás és az arányosság elvének folyamatos tiszteletben tartását elsősorban az uniós jogalkotó intézményeknek kell betartaniuk. A tagállamok politikai és kulturális sokszínűsége, egyedisége és eltérő hagyományai, a szubnacionális szintek sokféleségéből adódó különbségek, az eltérő szervezetrendszer és a jogi-közigazgatási berendezkedés sokfélesége a szubszidiaritás alkalmazásának eltérő gyakorlatában jelentkezik az egyes tagállamokban.



## **KÉRDÉSEK**

1. **Hogyan változik a szubszidiaritás és arányosság elveinek értelmezése a Szerződésekben?**
2. **Határozza meg az Európaizáció fogalmát és a folyamat irányait!**
3. **Hogyan biztosítja az Európai Unió különböző szakpolitikái és tevékenységei összhangját.**
4. **Hogyan csoportosíthatók az Európai Unió hatáskörei?**
5. **Nevezze meg azokat a szakpolitikákat, ahol az Európai Unió és a tagállamok is alkothatnak jogszabályokat!**

## **IRODALOM**

Radaelli, Claudio M.: *Europeanization: Solution or Problem? European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 8, No. 16. 2004, 1-23.

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.