



Soós Edit

Közpolitika az Európai Unióban

2020

A nemzeti parlamentek szerepe az Európai Unió döntéshozatalában

8. lecke

Jelen tananyag a Szegei Tudományegyetemen készült az Európai Unió támogatásával.

Projekt azonosító:

EFOP-3.4.3-16-2016-00014



olvasási idő: 30 perc

Szegei Tudományegyetem
Cím: 6720 Szeged, Dugonics tér 13.
www.u-szeged.hu
www.szechenyi2020.hu

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE

A NEMZETI PARLAMENTEK: ÚJ SZEREPLŐI A SZAKPOLITIKAI DÖNTÉSHOZATALNAK

Lisszaboni Szerződés

- (1.) [Jegyzőkönyv a nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről](#)
- (2.) [Jegyzőkönyv a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról](#)

A LISSZABONI SZERZŐDÉS VONATKOZÓ RENDELKEZÉSEI

A Lisszaboni Szerződés (2009) hatályba lépésével a szubszidiaritás elvének érvényesítése érdekében az EU-tagállamok nemzeti parlamentjei **előzetes (ex-ante)** és **utólagos (ex-post) ellenőrzési jogosultságokkal** rendelkeznek. Az ex-ante ellenőrzés esetében a jogalkotási aktus tervezete képezi a vizsgálat tárgyát, amelynek eredményeként indokolt vélemény elfogadására kerülhet sor. Ex-post ellenőrzés esetében a kihirdetett uniós jogi aktus jelenti a vizsgálat tárgyát, amely alapján ún. szubszidiaritás kereset kezdeményezésére nyílik lehetőség.

A Bizottság a jogalkotási aktusok tervezeteit és módosított tervezeteit az uniós jogalkotóknak történő továbbítással egyidejűleg továbbítja a nemzeti parlamenteknek.

Az Európai Parlament jogalkotási aktusokra vonatkozó tervezeteit és módosított tervezeteit továbbítja a nemzeti parlamenteknek.

A Tanács a tagállamok egy csoportjától, a Bíróságtól, az Európai Központi Banktól, illetőleg az Európai Beruházási Banktól származó, jogalkotási aktusokra vonatkozó tervezeteket továbbítja a tagállamok nemzeti parlamentjeinek.

Lisszaboni Szerződés (2) Jegyzőkönyv a szubszidiaritás és arányosság elvének alkalmazásáról, 4. cikk



Az Európai Unió intézményeinek a jogalkotási aktusok tervezeteit a **szubszidiaritás és az arányosság elve** tekintetében külön indokolni kell. Minden jogalkotási aktus tervezetének egy külön feljegyzésben részletesen tartalmaznia kell azokat az adatokat, amelyek a szubszidiaritás és az arányosság elvével való összhang megítéléséhez szükségesek. A jogalkotási aktus



tervezetének figyelembe kell vennie annak szükségességét, hogy a nemzeti kormányokra, a regionális vagy helyi hatóságokra, a gazdasági szereplőkre és a polgárokra háruló pénzügyi vagy igazgatási terheket a lehető legkisebbre csökkentsék, és azok arányban álljanak az elérendő célkitűzésekkel.

Abban az esetben, ha a **nemzeti parlamentek** úgy vélik, hogy a **jogalkotási aktusok tervezete nem áll összhangban a szubszidiaritás elvével**, a jogalkotási aktus tervezetének az Unió hivatalos nyelvein való továbbításától **számított nyolc héten** belül bármely **nemzeti parlament** illetve bármely **nemzeti parlamenti kamara** indokolt véleményt küldhet az Európai Parlament, a Tanács, illetve a Bizottság elnökének, amelyben ismerteti azokat az okokat, amelyek alapján az adott tervezetet nem tartja összeegyeztethetőnek a szubszidiaritás elvével.

A SZUBSZIDIARITÁS-ELLENŐRZÉSI MECHANIZMUS: AZ UN. „SÁRGA LAPOS” ÉS „NARANCSSÁRGA LAPOS” ELJÁRÁS

Az **előzetes figyelmeztetési rendszer** alapjául a 2. sz. jegyzőkönyv azon rendelkezése szolgál, mely szerint az uniós jogalkotási aktusok tervezeteit továbbítani kell a nemzeti parlamenteknek. A **jogalkotási aktus tervezetének a jogalkotási aktusok kezdeményezésére a Szerződés értelmében jogosult uniós intézmények javaslata minősül**, és ezek mindegyikét meg kell küldeni a tagállamok nemzeti parlamentjeinek. Ez a kötelezettség csak a jogalkotási aktusok tervezete vonatkozásában terheli az uniós intézményeket, vagyis amely tervezeteket a rendes vagy valamely különleges jogalkotási eljárás keretében kell elfogadni. **Ez alól kivételt képeznek az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó területeken előterjesztett tervezetek, hiszen azok elfogadása az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozik, így fel sem merülhet a szubszidiaritás elve alkalmazásának kérdése.**

A nemzeti parlamentek munkáját segítő, a 2. sz. jegyzőkönyv előírja, hogy az uniós jogalkotási aktus tervezetének egy külön **részletes feljegyzés** keretében tartalmaznia kell mindazon adatokat, amelyek a tervezetnek a szubszidiaritás (és arányosság) elvével való megfelelés megítéléséhez szükségesek: így a tervezet előrelátható pénzügyi hatásaira

vonatkozó adatokat, valamint – irányelv esetében – a tagállamok, illetve adott esetben a régiók által a tervezet végrehajtására elfogadandó jogszabályok hatásaira vonatkozó adatokat. A szubszidiaritás elvének tiszteletben tartását, azaz, hogy a **jogszabálytervezet által elérni kívánt cél az Unió szintjén jobban megvalósítható**, minőségi és – amennyiben lehetséges – mennyiségi mutatókkal kell alátámasztani.

A nemzeti parlamentek által gyakorolt előzetes figyelmeztetési rendszernek a megkövetelt szavazati küszöb és a kiváltott joghatás alapján – a szavazati arányoktól függően – két eljárási formája különböztethető meg: az egyik az ún. **sárga lapos eljárás**, a másik pedig az ún. **narancssárga lapos eljárás**.

SÁRGA LAPOS ELJÁRÁS

Az Európai Bizottságnak figyelembe kell vennie a hozzá beérkezett, **indokolt véleményeket**. Az indokolással ellátott vélemények jogalkotási eljárásra gyakorolt hatása függ a véleményt nyilvánító nemzeti parlamentek számától, valamint az általuk képviselt szavazatok számától.



A 27 tagállami parlament országonként 2-2 szavazattal rendelkezik. A nemzeti parlamentek összesen 54 szavazattal rendelkeznek az előzetes figyelmeztetési rendszer alkalmazása során. A jegyzőkönyv értelmében minden egyes nemzeti parlamentnek két szavazata van: kétkamarás nemzeti parlament esetén mindkét kamara egy-egy szavazattal bír, míg egykamarás nemzeti parlament esetén értelemszerűen a nemzeti parlament rendelkezik két szavazattal. Jelenleg az Európai Unióban a tagállamok egy részében – a jelenlegi 27 tagállamból 16 tagállamban – egykamarás a nemzeti parlament, míg a többiben – a jelenlegi 27 tagállamból 11 tagállamban – kétkamarás nemzeti parlament működik.

Az döntéshozatalra érdemi befolyást az **indokolt vélemények** különösen akkor gyakorolhatnak, ha – az adott uniós jogalkotási eljárástól függően – a tagállami parlamentek egynegyede, egyharmada, illetve többsége állapítja meg a szubszidiaritás elvének sérelmét.

A **sárga lapos eljárás** akkor kerül alkalmazásra, ha az indokolt véleményeknek a nemzeti parlamentek részére biztosított szavazatok együttes összegének **legalább egyharmadát képviselő része** azt állapítja meg, hogy a **jogalkotási aktus tervezete nincs összhangban a szubszidiaritás elvével**. (E szavazatküszöb a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térségre vonatkozó jogalkotási aktusok tervezete esetén a nemzeti parlamenteknek biztosított összes szavazat egynegyede). Fontos megjegyezni, hogy a jegyzőkönyv mind a rendes, mind a különleges jogalkotási eljárás vonatkozásában alkalmazza az eljárást.

A nemzeti parlamentek sárga lapos figyelmeztetése esetén a jogalkotási tervezetet az előterjesztője – leggyakrabban az Európai Bizottság – köteles felülvizsgálni. A felülvizsgálatot követően a jogalkotási tervezet kezdeményezője, az Európai Bizottság dönt arról, hogy a **javaslatot fenntartja, módosítja vagy visszavonja**, de a döntést kötelező megindokolni. A **sárga lapos eljárás az Európai Bizottságot, mint a tervezet előterjesztőjét a felülvizsgálaton kívül nem kötelezi a javaslat visszavonására vagy módosítására**.

Amennyiben azonban a Bizottság úgy határoz, hogy **fenntartja a javaslatot**, indokolnia kell, hogy **álláspontja szerint miért felel meg a javaslat a szubszidiaritás elvének**. A Bizottság az indokolással ellátott döntését – a nemzeti parlamentek indokolt véleményeivel együtt – az uniós társjogalkotók, az Európai Parlament és a Tanács elé köteles terjeszteni, amelyeknek az első olvasat lezárása előtt meg kell vizsgálni az indokolt véleményeket, és dönteniük kell arról, hogy a jogalkotási aktus tervezete összeegyeztethető-e a szubszidiaritás elvével.

NARANCSSÁRGA LAPOS ELJÁRÁS

A narancssárga lapos eljárás akkor alkalmazandó, ha az **indokolt vélemények a nemzeti parlamentek részére biztosított szavazatoknak legalább az egyszerű többségét** – vagyis legalább a szavazatok felét plusz egy szavazatot – képviselő része azt állapítja meg, hogy a **jogalkotási aktus tervezete nincs összhangban a szubszidiaritás elvével**. A narancssárga lapos eljárás alkalmazásához tehát magasabb szavazati küszöb van előírva, mint a sárga lapos eljárásnál.

A szubszidiaritás-ellenőrzési mechanizmus keretében

- az Európai Bizottság önkéntesen kötelezettséget vállalt arra, hogy abban az esetben is, ha egy adott javaslatára vonatkozóan beérkezett szavazatok nem érnék el a meghatározott egyharmados (egynegyedes) küszöböt, akkor írásban válaszol minden egyes indokolt véleményre.
- A szubszidiaritás-ellenőrzési mechanizmus révén a **nemzeti parlamentek** nem kapnak közvetlen beleszólást az uniós döntéshozatali eljárásba, mégis **új szereplőként** foghatók fel az **uniós jogalkotási eljárásban** kiegészítve ezzel a **Bizottság–Tanács–Európai Parlament** által alkotott jogalkotói háromszöget.

HOGYAN ÉLNEK JOGOSÍTVÁNYUKKAL A NEMZETI PARLAMENTEK AZ UNIÓS DÖNTÉSHOZATALI ELJÁRÁSOKBAN

A szubszidiaritás-ellenőrzési mechanizmus alkalmazásának eredményei

1. sz. táblázat: A nemzeti parlamentek által megküldött indokolt vélemények száma (2010-2016)

Year	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Indokolt vélemények száma	34/12	64/28	70/34	88/36	21/15	8/3	65/26
-	-	-	sárga lapos eljárás	sárga lapos eljárás	-	-	sárga lapos eljárás

A Lisszaboni Szerződés hatályba lépése óta (2009) a nemzeti parlamentek három alkalommal indítottak „sárga lapos” eljárást, míg a „narancssárga lapos” eljárást még soha nem használták.

2. sz. táblázat: A sárga lapos eljárások száma

Év	sárga lapos eljárás	szavazatok egyharmada	indokolt vélemények száma	jogszabály tervezet
2012	1. sz. eset	19 szavazat	12	visszavonásra került

2013	2. sz. eset	18 szavazat	14	fenntartva
2016	3. sz. eset	22 szavazat	14	fenntartva

1. SZ. ESET

Európai Bizottság: [JAVASLAT A Tanács rendelete a kollektív fellépéshez való jognak a letelepedés szabadságával és a szolgáltatásnyújtás szabadságával összefüggésben való gyakorlásáról](#). Brüsszel, 2012.3.21. COM(2012) 130 final

2012. májusban történt meg először, hogy az Európai Bizottság jogszabálytervezete – a kollektív fellépéshez való jognak a letelepedés szabadságával és a szolgáltatásnyújtás szabadságával összefüggésben való gyakorlásáról szóló, ún. „Monti II.” javaslat”– **„sárga lapot” kapott a nemzeti parlamentektől**. A nemzeti parlamentek közül 12 (19 szavazat) vélte úgy, hogy a javaslat tartalmát tekintve nem tesz eleget a szubszidiaritás elvének. A Bizottság végül visszavonta javaslatát.

2. SZ. ESET

Európai Bizottság: [JAVASLAT A Tanács rendelete az Európai Ügyészség létrehozásáról](#). Brüsszel, 2013.7.17. COM(2013) 534 final

2013. októberében 11 tagállam 14 nemzeti parlamenti kamarájától kapott újabb „sárga lapot” az európai ügyészség felállításáról szóló rendeletre irányuló javaslata. Az összesen 18 szavazat következtében ún. **„sárga lapos” eljárásra került sor**. Az indokolt vélemények kiemelték, hogy a szupranacionális modell aránytalanul korlátozza a tagállami szuverenitást, és az állam büntetőhatalmi igényének érvényesítésére kizárólag a tagállamok ügyészsége jogosult. Az [Európai Bizottság 2013. november 27-én kelt közleményében](#)¹ megvizsgálta a nemzeti parlamentek észrevételeit, és azokat alaptalannak találta. A testület külön levélben válaszolt az egyes tagállami parlamentek által indokolt véleményben megfogalmazott aggályokra és következtetésekre.

¹ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a nemzeti parlamenteknek az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslat (2.) jegyzőkönyv szerinti, a szubszidiaritás elvére tekintettel történő felülvizsgálatáról.

3. SZ. ESET

Európai Bizottság: [JAVASLAT Az Európai Parlament és a Tanács irányelve a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló, 1996. december 16-i 96/71/EK európai parlamenti tanácsi irányelv módosításáról](#). Strasbourg, 2016.3.8. COM(2016) 128 final

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 nemzeti parlamentektől kapott indokolt vélemények elemzése után a Bizottság úgy döntött, hogy fenntartja a javaslatot, azzal érvelve, hogy az nem sértette meg a szubszidiaritás elvét, hiszen a munkavállalók kiküldetése természetesen határokon átnyúló jellegű kérdés.

A szubszidiaritás-ellenőrzési mechanizmus eddigi alkalmazása hiányának legfőbb indokai



Egyik oka, hogy a nemzeti parlamentek nem kapták meg a „piros lap” alkalmazásának jogát mint vétójogot, hiszen a sárga lapos eljárás esetén az uniós jogalkotó minden további nélkül – módosítás nélkül is – elfogadhatja az eredeti javaslatot, figyelmen kívül hagyva ezáltal a nemzeti parlamentek által felvetett aggályokat. Emiatt a nemzeti parlamentek nem igazán érdekeltek az indokolt vélemények megküldésében, melynek eredményeképpen ténylegesen és közvetlenül megakadályozhatnák a jogszabálytervezet elfogadását. A mechanizmus eddigi alkalmazása hiányának további oka, hogy a tagállamok nemzeti parlamentjei még mindig nem tudnak elég hatékonyan együttműködni. (www.ipex.eu)

Az utólagos (ex-post) ellenőrzési jogosultságok

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

‘Az Európai Unió Bírósága hatáskörrel rendelkezik a szubszidiaritás elvét megsértő jogalkotási aktus megtámadására irányuló, valamely tagállam által az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 263. cikkében megállapított eljárás szerint benyújtott, illetve egy tagállam által a saját jogrendje szerint nemzeti parlamentje, illetve a nemzeti parlamenti kamarája nevében hozzá továbbított keresetek elbírálására.’

Lisszaboni Szerződés, 8. cikk

A MAGYAR SZABÁLYOZÁS



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 **szubszidiaritás ellenőrzéséhez kapcsolódó feladatokat**.

Az **előzetes szubszidiaritás vizsgálat** esetén, amennyiben az Európai ügyek bizottsága álláspontja szerint az európai uniós jogalkotási aktus tervezete sérti a szubszidiaritás elvét, akkor a 2. jegyzőkönyv szerinti nyolc hetes határidőn belül indokolt vélemény elfogadása feltételeinek fennállásáról szóló **jelentést**, valamint a **jelentés elfogadására vonatkozó határozati javaslat** nyújthat be.

Az Országgyűlés – az Európai ügyek bizottsága kivételességi javaslatának elfogadásának esetén – kivételes eljárásban tárgyalja a jelentést és a jelentés elfogadására vonatkozó határozati javaslatot. Az **Országgyűlés által elfogadott indokolt véleményt** az Országgyűlés elnöke továbbítja az Európai Bizottság, a Tanács, illetve az Európai Parlament elnökének, és egyidejűleg a Kormányt is tájékoztatja.

Az **utólagos szubszidiaritásvizsgálat**, az ún. szubszidiaritáskeresetek esetében az Európai Unió jogalkotási aktusának kihirdetését követő egy hónapon belül kezdeményezheti az Európai ügyek bizottsága, hogy a Kormány keresetet nyújtson be az Európai Unió Bíróságához arra való hivatkozással, hogy az Európai Unió jogalkotási aktusa a szubszidiaritás elvét sérti. Az Európai ügyek bizottsága kezdeményezéséről tájékoztatja az Országgyűlés elnökét. A bizottság kezdeményezése alapján a Kormány keresetet nyújt be az Európai Unió Bíróságához, vagy a kereset benyújtását részletes indoklással ellátva elutasítja.

A lisszaboni szerződés hatályba lépése óta az **Országgyűlés** hat indokolt véleményt fogadott el.



KÉRDÉSEK

- 1.** Milyen új intézményi szereplőkkel bővültek az uniós jogalkotási – mind a rendes, mind a különleges jogalkotási – eljárások?
- 2.** Ismertesse a szubszidiaritás-ellenőrzési mechanizmus folyamatát!
- 3.** Hány alkalommal került sor sárga lapos és narancssárga lapos eljárásra? Ismertesse az eseteket!
- 4.** Melyek a magyar szabályozás jellemzői?
- 5.** Az Országgyűlés hány indokolt véleményt fogadott el?

IRODALOM

Rácz Rita: A szubszidiaritás-ellenőrzési mechanizmus a gyakorlatban: mennyire és hogyan élnek új jogosítványukkal a nemzeti parlamentek az uniós döntéshozatali eljárásokban

Forrás: <https://www.uni-miskolc.hu/~wwwdeak/Collegium%20Doctorum%20Publikaciok/R%E1cz%20Rita.pdf>

Szubszidiaritás és szolidaritás az Európai Unióban (szerk.: Frivaldszky János) OCIFE Magyarország – Faludi Ferenc Akadémia, Budapest, 2006.

Forrás: <https://jak.ppke.hu/uploads/articles/16324/file/SzubszSzoliEu.pdf>