



Közszolgálati Nemzetközi Képzési Központ

EU-tagországok EU-ügyekért felelős
közigazgatási rendszerei

Dr. Molnár Anna

Oktatási segédanyag

Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2013.



Bevezetés.....	3
Európaizáció.....	5
EU-koordináció	6
Hasonlóságok és különbségek a tagállami EU-koordináció területén	8
Esettanulmány: Németország – a föderalista modell	11
Esettanulmány: Egyesült Királyság – változó hatáskörök	14
Esettanulmány: a hatékony EU-koordináció - Finnország.....	17
Esettanulmány: a görög EU-koordináció hiányosságai	19
Esettanulmány: EU-koordináció történeti megközelítésben - Olaszország	20
Felhasznált irodalom	27

Bevezetés

Az integrációs ügyek intézésének mind szervezeti struktúrája, mind pedig eljárási szabályai az egyes tagállamokon belül igen eltérően fejlődtek. Mind a mai napig nem létezik (és nem is szükséges, hogy létezzen) uniós szabályozás az EU-politikák koordinációjára, az integrációs ügyek intézésének megvalósítására. Mégis az integráció elmélyülésével egyidejűleg megfigyelhető egyfajta egységesülés az egyes tagállamok koordinációs szerepet betöltő közigazgatási rendszerei és eljárásai között. Részben ezt a folyamatot nevezi a szakirodalom európaizációnak. Az európai joganyag mennyiségi növekedése, a szerteágazó és bonyolult uniós jogalkotási folyamatokban való részvétel és a hatékony tagállami érdekérvényesítés szükségessége egyre kifinomultabb többszintű koordinációs mechanizmusok születését eredményezte.

Az európai uniós ügyek tagállami-kormányzati szintű koordináció (EU-koordináció) hatékonyságának növelését számos tényező tette szükségessé. Ezek közé sorolandó, hogy a nemzeti álláspontról képviselő az uniós intézményrendszer különböző szintjein (az Európai Bizottság szakértői csoportjaiban, a komitológiai bizottságaiban, az Európai Unió Tanácsának munkacsoportjaiban, a CoREPER-ben, a különböző miniszteri szintű tanácsi formációkban, az Európai Tanácsban stb.) valósul meg. A sikeresen képviselhető nemzeti álláspontról megszületésének bonyolult vertikális és horizontális folyamata az adott tagállam igazgatási hagyományaihoz illeszkedő, magas szintű koordinációs struktúrákat és részletesen szabályozott folyamatokat igényel.

Az utóbbi másfél évtized uniós intézményi reformjainak és ezzel együtt az Európai Parlament és az Európai Bizottság szerepének fokozatos növekedése ellenére az Európai Unió döntéshozatali rendszerében továbbra is a kormányok, azaz a diplomaták és kormánytisztviselők játszanak meghatározó szerepet. Az uniós joganyag szerepének és mennyiségének folyamatos növekedése egyre inkább szükségessé tette, hogy a tagállamok racionalizálják az Európai Unió intézményeivel való kapcsolatuk rendszerét, és a diplomaták mellett az egyes szakminisztériumok és a közép- és alsóbb szintű közigazgatási egységek tisztviselői is növekvő mértékben és hatékonyan kapcsolódjanak be az integrációs döntéshozatali folyamatába.

A döntéshozatali folyamatokban való részvételt tovább árnyalja az EU bonyolult szakpolitikai struktúrája. W. Wallace-nak a 90-es évek végén kidolgozott kategóriái szerint az eltérő jogi és döntéshozatali szabályozás szerint négyféle politikai ügytípus különböztethető meg: szabályozó, elosztási, alkotmányozó és újraelosztó. Az egyes szakpolitikai területek a tagállami akarattól függően egymástól eltérő mértékben fejlődtek, az

integráció mélyülésének köszönhetően egy rendkívül összetett, esetenként egymást átfedő hatásköri rendszer jött létre. A lisszaboni szerződés egyik legfontosabb célja az uniós és tagállami hatáskörök tisztázása volt. A 2009-ben hatályba lépett szerződés a pilléres szerkezet felszámolása mellett három fő kategóriába sorolta a hatásköröket: a kizárólagos hatáskörök, a megosztott hatáskörök és a támogató hatáskörök.

Hatáskörök típusai

- **„kizárólagos hatáskörök** (az EUMSZ 3. cikke): kizárólag az Unió alkothat és fogadhat el kötelező erejű jogi aktust. A tagállamok szerepe tehát csupán az ilyen aktusok végrehajtására korlátozódik, kivéve, ha az Unió felhatalmazza őket bizonyos aktusok elfogadására;
- **megosztott hatáskörök** (az EUMSZ 4. cikke): e területen mind az Unió, mind pedig a tagállamok elfogadhatnak kötelező erejű jogi aktusokat. A tagállamok mindamellet csak olyan mértékben gyakorolhatják hatáskörüket, amennyiben az Unió nem kíván élni a saját hatáskörével vagy nem gyakorolta azt;
- **támogató hatáskörök** (az EUMSZ 6. cikke): az Unió csak a tagállamok intézkedéseinek támogatására, összehangolására vagy kiegészítésére rendelkezik hatáskörrel. Ezekben a területeken tehát nincsen jogalkotási hatásköre, és nem avatkozhat bele a tagállamoknak fenntartott hatáskörök gyakorlásába.

KÜLÖNLEGES HATÁSKÖRÖK

Az Unió bizonyos területek tekintetében különleges hatáskörökkel rendelkezik:

- a **gazdaság- és foglalkoztatáspolitikák összehangolása** (az EUMSZ 5. cikke): az Unió hatásköre az ilyen koordináció feltételeinek biztosítására terjed ki. Átfogó és konkrét iránymutatásokat kell meghatározni a tagállamok számára;
- a **KKBP** (az Európai Unióról szóló szerződés 24. cikke): az Unió hatásköre kiterjed a közös kül- és biztonságpolitikával összefüggő minden területre. Ezt a politikát többek között az Európai Tanács elnöke és az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője közreműködésével határozza meg és hajtja végre, akiknek feladatait és jogállását a lisszaboni szerződés elismerte. Mindamellet az Unió semmi esetre sem fogadhat el jogi aktust ezen a területen. Az Európai Unió Bírósága egyébként nem rendelkezik hatáskörrel az e területen történő döntéshozatalra;

- a „**rugalmassági záradék**” (az EUMSZ 352. cikke): ez a záradék lehetővé teszi az Unió számára, hogy a Szerződések által ráruházott hatáskörökön túlnyúlóan is felléphessen, ha ez valamely célkitűzés elérése érdekében szükségesnek bizonyul. A záradék végrehajtása azonban szigorú eljáráshoz kötött, és alkalmazása bizonyos tekintetben korlátozott.”

Forrás:

http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0020_hu.htm

Európaizáció

Az EU-tagság eredményeképpen az európaizáció többszintű folyamata játszódik le, amelynek köszönhetően az európai intézményi struktúrák, döntéshozatali folyamatok, kormányzási módok jelentős hatást gyakorolnak az egyes tagállamok politikai, kormányzati struktúráira is. Már-már közhely, hogy az Európai Unió egyfajta szakpolitikai terében az egyes kormányzati szintek (szupranacionális, nemzeti és szubnacionális) szoros egymásra hatása érvényesül a többszintű kormányzás megvalósulásával.

Mindezzel összefüggésben Radaelli (2004) definíciója szerint az európaizáció „a formális és informális szabályok, eljárások, politikai paradigmák, stílusok, hitek és normák konstrukciójának, a diffúziójának és intézményesítésének folyamataiból tevődik össze, melyek először EU-s szinten mennek végbe, majd integrálódnak nemzeti politikai struktúrákba és közösségi politikákba.”(Radaelli, 2004.)

A tagállami szinten megvalósuló európaizáció során a nemzeti szint szerepét több tényező is befolyásolja:

- egyrészt az uniós intézmények és eljárások sokasága,
- az utóbbiak összetettsége
- az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság mellett működő nagyszámú bizottságban és munkacsoportban való részvétel,
- a nemzeti szinten meglévő koordinációs csatornák minősége,
- az alkudozástól, kapcsolat- és koalícióépítéstől való függés,
- az unió változó méretének hatása,
- az unió változó hatáskörei és a hatáskörbéli ellentmondások (a lisszaboni szerződéssel tisztult a kép)

- az egyre fontosabb képességek és szakismeretek,
- a hatáskörbéli ellentmondások (a lisszaboni szerződéssel tisztult a kép).

EU-koordináció

A nyolcvanas években az Európai Közösségek déli bővítésével egyidőben felgyorsult az integráció mélyítésének folyamata. Az egymást követő szerződésmódosításokkal (Egységes Európai Okmánytól az amszterdami szerződésig terjedő időszak) a közösségi, majd uniós joganyag olyan mértékű növekedése ment végbe, amely rákényszerítette az egyes tagállamokat a koordinációs-adminisztratív struktúráik ésszerűsítésére, racionalizására. Az integráció mélyítésével a 90-es években is folytatódott annak bővítése. 1995-ben Finnország, Ausztria és Svédország lett az Európai Unió tagja. Ezzel párhuzamosan megkezdődött a volt szocialista országok majd másfél évtizedig elhúzódó csatlakozási folyamata. 2004-ben Magyarország 10 közép-kelet-európai és mediterrán országgal az Európai Unió tagja lett. 2007-ben Románia és Bulgária csatlakozott az integrációhoz. Hosszú tárgyalási folyamatot követően 2013-ban Horvátország vált sikeresen az Európai Unió tagjává. A bővítési folyamat napjainkban sem zárult le, jelenleg Izlanddal és megszakításokkal Törökországgal folynak tárgyalások. Emellett több nyugat-balkáni állam tagjelöltként vagy potenciális tagjelöltként várja a tárgyalások megkezdését.

A növekvő mennyiségű joganyagnak köszönhetően a 90-es évek második felében nem csupán az EU15-ök kényszerültek az uniós ügyek intézésére és koordinációjára kiépült adminisztratív kapacitásuk reformjára, hanem a korábbi bővítésekhez képest jóval bonyolultabb tárgyalási folyamatokkal szembesülő kelet-közép-európai és mediterrán államok is (EU10+2). A nizzai szerződést követően csatlakozó államok már a teljes tagság előtt rákényszerültek a koordinációt elősegítő adminisztratív kapacitások fejlesztésére.

Mára már közhelynek számít, hogy a nemzeti érdek sikeres brüsszeli képvisellete hatékonyan működő nemzeti szintű koordinációt igényel. Hiszen egyfajta proaktív megközelítésre van szükség az uniós jogszabály-alkotási folyamat legelső lépcsőjétől kezdve. Az Európai Bizottság jogszabály kezdeményezési monopóliuma a lisszaboni szerződés hatálybalépésével ugyan megszűnt, azonban továbbra is meghatározó szerepet játszik e területen, így a tagállamok proaktív érdekvégyesítési tevékenysége már a jogalkotási folyamat e szakaszában megjelenik. Ezt nem csupán a tagállamok igénylik, hanem magának az Európai Bizottságnak a szándékából is következik, hiszen a folyamat későbbi szakaszában a tagállamok által támogatható sikeres előterjesztés érdekében az Európai Bizottság maga is rászorul a tagállamok politikai és szakpolitikai képviselőivel való előzetes egyeztetésre. Mára

már nyilvánvalóvá vált, hogy a jogi aktus tervezetének elfogadását követően egyre kevesebb tere marad a tagállamok érdekérvényesítő képességének. (Kassim 2001.)

Az egyes tagállamok érdekérvényesítő képességének mértékét jól mutatja, hogy kormánytisztviselők, politikusaik mennyire képesek a döntéshozatali folyamat legelső (még bizottsági) szakaszában beavatkozni, azaz a nemzeti álláspontot (amennyiben az már kiforrott) érvényesíteni. Több tagállam (pl. Görögország vagy Olaszország) EU-koordinációs rendszerének értékelése és vizsgálata során éppen arra hívták fel a kutatók a figyelmet, hogy a döntéshozatali folyamat e korai szakaszában még nem működik elég hatékonyan a koordinációs rendszer (Valinakis 2012).

Fontos azonban megjegyezni, hogy nem csupán a nemzeti álláspont képviselőiből és a jogharmonizációból adódó kötelezettségek következtében kényszerült egy-egy tagállam adminisztratív kapacitásainak fejlesztésére, hanem az időről-időre ellátandó soros elnökségi teendők is jelentős mértékben hozzájárulnak a meglévő kommunikációs és koordinációs struktúrák és folyamatok újragondolásához. A lisszaboni szerződés bizonyos területeken ugyan csökkentette a soros elnökség szerepét (pl. közös kül- és biztonságpolitika), a döntéshozatali folyamatban azonban növekedett az Európai Unió Tanácsának elnökségét betöltő ország kormányának feladata az egyeztetések során.

A lisszaboni szerződés hatálybalépésével a nemzeti parlamentek szerepe is jelentősen növekedett az uniós jogalkotási folyamatban, erősebb ellenőrzést alakíthatnak ki saját kormányaik felett (erősebb scrutiny) ezzel együtt növekedett a nemzeti parlamentek közötti együttműködés lehetősége is. A lisszaboni szerződéssel a következő feladatok hárulnak a nemzeti parlamentekre (parlament.hu; 2011):

1. csatlakozási kérelmek fogadása
2. szubszidiaritás vizsgálata
3. a szabadság, biztonság és jog térségével kapcsolatos vizsgálatok
4. jogalkotási és konzultációs dokumentumok, tervezési dokumentumok, Számvevőszéki éves jelentés fogadása
5. az Európai Unió Tanácsának napirendjének és a tárgyalások eredményének a fogadása
6. átvezető záradékok (parlamentari vétó lehetősége)
7. Europol és Eurojust (jogalkotásban a nemzeti parlamenti ellenőrzés erősödése)
8. Konventben való részvétel
9. Belső biztonsági operatív bizottság
10. bírósági eljárás kezdeményezése

Hasonlóságok és különbségek a tagállami EU-kordináció területén

Az eredményes és hatékony EU-koordináció működtetése elméletben a tagállamok közös érdeke, az egyes tagországok gyakorlati válaszai erre a kihívásra mégis jelentősen különböznek. Néhány ország (pl. Olaszország vagy Görögország) hosszú időn keresztül nem fektetett komoly hangsúlyt a hatékonyabban működő koordinációs intézményrendszer kiépítésére. Az elmúlt évek válságai azonban ezekben az országokban is felerősítették az igényt intézményrendszerük megerősítésére, hatékonyabb működésére.

Az Egyesült Királyság és Franciaország kezdetektől nagy hangsúlyt fektetett a nemzeti érdek, azaz a nemzeti álláspont hatékony és egyhangú brüsszeli képviselésére. A jó koordináció iránti igény természetesen fakad abból a tényből, ahogyan az állam- és közigazgatás szerveződik ezekben az országokban. Az Egyesült Királyságban a jól szervezett koordinációs intézményrendszer kiépítését az ország integrációban betöltött, sokszor ellentmondásos szerepe is szükségessé tette.

A fentebb leírt hatások következtében egyre több hasonló folyamat mutatkozik az egyes tagállamokon belül (Radnai, Monori, Molnár; 2003):

- Az EU koordináció területén jelentősen növekedett a kormányfők szerepe.
- A külügyminisztériumok is központi szerepet töltenek és töltenek ma is be, hiszen az állandó képviseléseken keresztül közvetlen kapcsolatot tartanak az uniós intézményekkel, és az információáramoltatásban továbbra is jelentős szerepük van.
- Az egyes szakminisztériumok vertikálisan alkalmazkodtak az uniós döntéshozatali folyamatokhoz, és az együttműködés érdekében létrejött egy tárcaközi bizottság a hatékony koordináció érdekében.
- A legtöbb tagállamban egy európai uniós ügyekkel foglalkozó „kis” minisztériumot hoztak létre.
- A végrehajtói hatalom szerepe növekedett a végrehajtói és jogalkotói kapcsolatokban.
- A nemzetek alatti közigazgatási szintek sikeresen bekapcsolódtak az uniós ügyek nemzeti szintű koordinációjába.
- Mindemellett a nemzeti parlamentek ellenőrző és befolyásoló szerepe is növekedett (lisszaboni szerződés).
- A tagállamok kormányzati szervei törekedtek egyfajta proaktív koordinációs szerep betöltésére.

Az elmúlt évtizedekben alapvetően háromféle EU koordinációs modell jött létre az Európai Unió tagállamaiban:

1. A külügyminisztérium-központú rendszer:

Ez volt az az első koordinációs modell, amelyet a Közösségek régi tagállamai a kezdetektől alkalmaztak. Mindez adódott abból a tényből, hogy az európai integrációs intézmények nemzetközi szervezetekre jellemző struktúrái a diplomáciai kapcsolatok kiépítését tette szükségessé. Az állandó képviseleteken keresztül a külügyminisztériumoknak hagyományosan meghatározó szerepük volt az európai integrációval kapcsolatos ügyek intézése terén. (pl. Németország, korábban az Egyesült Királyság)

2. Miniszterelnök-központú rendszer:

Ebben a struktúrában a kormány és annak élén a miniszterelnök szerepe a meghatározó. Általában a miniszterelnöki hivatalon belül létrehozott főosztály játszik meghatározó szerepet az EU-koordináció intézményrendszerében (pl. Finnország, jelenleg az Egyesült Királyság, Olaszország).

3. Az európai uniós ügyek intézésére felállított külön minisztérium

Ez a fajta megközelítés az utóbbi években jelent meg, elsősorban az újonnan taggá vált kelet-közép-európai államokban (pl. Romániában az Európai Ügyek Minisztériuma kettős feladatot lát el: egyrészt a rendelkezésre álló európai források felhasználását, másrészt az európai uniós ügyeket koordinálja).

Ténylegesen azonban e három modell ötvözetei működnek az egyes tagállamokban, és az egyes modellek egymástól eltérnek. A tagállamok között koordináció terén mutatkozó legfontosabb különbségek:

- A külügyminisztérium szerepe országonként változik: még mindig domináns például Magyarországon, de már nem olyan jelentős Olaszországban.
- A szakminisztériumok szerepe és kompetenciái a belső munkamegosztásban országonként eltérőek.
- A tagállamok koordinációra vonatkozó elképzelései és stratégiai eltérőek.

- A nemzeti parlamentek szerepe (a kormányzati tevékenység feletti ellenőrzés, scrutiny) a periférikustól (pl. Görögország) a meghatározóig változik (pl. Németország, Csehország, Írország, Egyesült Királyság). Fontos megjegyezni, hogy a lisszaboni szerződés hatályba lépésével minden tagállamban növekedett a nemzeti parlamentek szerepe az uniós jogalkotási folyamatban.
- A koordináló szervek munkamódszerei országonként változóak.
- A központi kormányzati szint alatti közigazgatások részvétele a koordinációban rendkívül különböző. Egyes tagállamokban kizárólag a kormány tartja kézben, más országokban igen eltérő mértékben de az alsóbb szintek is részt vesznek a döntéshozatalban (a két végletet Görögország és Portugália, illetve a föderális berendezkedésű Németország és Belgium képviseli).
- A közigazgatási és politikai szint kölcsönös kapcsolatai: a jól összekapcsolttól (Franciaország, Németország, Dánia) a széttöredezettig (ebben az esetben a koordinációnak a COREPER szintjén kell megvalósulnia, korábban Olaszország) változnak.
- A koordináció módszerei és mechanizmusai különbözőek.

Az alábbiakban a teljesség igénye nélkül, esettanulmányokon keresztül vizsgáljuk meg néhány tagállam európai uniós ügyekkel kapcsolatos koordinációt ellátó közigazgatási rendszerét.

Esettanulmányok

Esettanulmány: Németország – a föderalista modell

A Német Szövetségi Köztársaságnak mint az európai integrációs szervezetek alapító tagjának, mélyen gyökeredző hagyományai alakultak ki az uniós döntéshozatali folyamatokban való részvétel terén. Annak ellenére, hogy Németország hagyományosan mindig is támogatta az integrációs folyamat melyülését, a lisszaboni szerződés hatálybalépéséhez a német alkotmánybíróság döntése alapján jogszabálmódosításokra is szükség volt. Ezeknek köszönhetően nőtt a Bundestag hatásköre az uniós szintű döntéshozatalban, illetve tisztázták a szövetségi kormány és a tartományok (Länder) együttműködésének módját az uniós ügyekben.

Németországban az uniós jogszabály-tervezetekkel kapcsolatos német álláspont megalkotásának folyamata és a koordináció az ún. vezető minisztérium (lead ministry) felelőssége. Az érintett miniszter a következő feladatokért felel:

- a Bundestag és a Bundesrat folyamatos tájékoztatása
- más minisztériumok bevonása
- a tárgyalási dokumentum elkészítése a szövetségi kormány brüsszeli képviselője számára

Vitás kérdések esetében azonban nem mindig lehetséges, hogy az EU ügyekkel kapcsolatos nemzeti álláspont gyorsan megszülessen, így számos testület számos különböző szinten képes a folyamatot felgyorsítani, és a véleménykülönbségeket feloldani.

Amennyiben főigazgatói szintem a minisztériumok nem képesek a különböző minisztériumokhoz tartozó kérdésekben megegyezni, akkor az 1963-ban létrehozott Államtitkárok Európai Ügyekért felelős Bizottságának (Staatssekretärsausschuss für Europafragen) a feladata, hogy megvitassa, és döntést hozzon ezekkel az ügyekkel kapcsolatban. A Bizottság abban játszik fontos szerepet, hogy a vitás kérdéseket megoldja, és ezáltal a Kabinet munkáját csökkentse.

A Bizottság elnöke a Szövetségi Külügyminisztérium (Auswärtigen Amt) Európáért felelős államtitkára (Staatsminister für Europa), helyettesét a Szövetségi Gazdasági és Technológiai Minisztérium (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) adja. A Bizottságnak Németország Állandó Képviselője is tagja. A titkársági feladatokat a Külügyminisztériumon belüli EU Koordinációs csoport (EU-Koordinierungsgruppe) látja el. A Bizottság általában havonta egyszer ül össze. A Szövetségi Külügyminisztérium Európáért felelős államtitkára a Kabinet hetente üléselő EU-politikával foglalkozó ülésén is részt vesz.

Az Államtitkárok Bizottságának szintje alatt az ugyancsak havonta egyszer (az Államtitkárok Európai Ügyekért felelős Bizottságának ülései között) ülésező Európai Ügyekért felelős minisztériumi főigazgatóságok feladata, hogy vitás kérdésekben megegyezésre jussanak. Az üléseken a Szövetségi Külügyminisztérium a Szövetségi Gazdasági és Technológiai Minisztérium képviselői az elnökök. A csoport feladatai a következők:

- felhívja a minisztériumok figyelmét azokra a politikailag fontos és/vagy ellentmondásos dossziákra, amelyekről az Európai Bizottságban hamarosan döntés születhet (korai figyelmeztetés),
- koordinálja az európai politikával kapcsolatos közös álláspont megszületését és megegyezik a további eljárásról,
- az Államtitkárok Bizottsága számára dokumentálja azokat a konfliktusokat, amelyeket ezen a szinten már nem tudnak megoldani,
- figyelemmel kíséri az EU-irányelvek átvételét és a Németországgal szemben indított kötelezettségi eljárásokat.

Minden minisztériumban van egy, az európai uniós ügyekért felelős vezető (Europabeauftragte(n)), aki általában az adott minisztérium Európai Ügyekért felelős főigazgatóságának koordinációs részlegének a vezetője. A vezetők nem előre szabályozott menetrend szerint, hanem ad hoc módon konzultálnak. Az üléseken, amelyeknek elnöke a Szövetségi Külügyminisztérium EU Koordinációs Csoport vezetője, a koordinációval kapcsolatos alapvető kérdéseket és eljárási folyamatokat tárgyalják meg.

A Szövetségi Külügyminisztérium EU Koordinációs Csoportja folyamatos elemzéseket készít az európai intézményekben és más tagállamokban folyó álláspontok kialakulásának folyamatáról, annak érdekében hogy a folyamat korai szakaszában képesek legyenek az esetleges konfliktusokat kiszűrni és ezekre időben reagálni. Az alábbi kérdésekre keresik a választ:

- Milyen javaslatokat tervez az Európai Bizottság?
- Ütköznek-e ezek a jelenlegi német jogszabályokkal?
- A német érdekeket hátrányosan érintik-e?
- Az egyes minisztériumok között várható-e nézeteltérések, konfliktusok?
- Hogyan képes a Szövetségi Kormány hatékonyan képviselni az álláspontját?
- Elszigetelődhet-e Németország a tárgyalási folyamat során?

A folyamatban Németország EU tagállamaiba delegált diplomáciai képviselői is fontos szerepet játszanak. A képviselők feladata, hogy lobbitevékenységet folytassanak a német álláspont érdekében, és adott esetben a nyilvánosságot is meggyőzzék.

Az utóbbi időszakban jelentős mértékben növekedett a német tartományok szerepe az uniós jogalkotási folyamatban. A szövetségi kormány ezzel kompenzálja azt a veszteséget, ami az állami szuverenitás egy részének uniós szintre történő átadásából következett. 1993-ban a Német Alkotmányba (Grundgesetz) bekerült a 23. cikkely (Európa cikkely), jelenleg a landok és szövetségi kormány közötti uniós ügyekkel kapcsolatos koordinációt a 2009-es törvény szabályozza (EUZBLG).

A szövetségi kormány feladata, hogy tájékoztassa a Bundesratot minden uniós jogszabálytervezetről és javaslatról. Emellett a Bundestagnak készített jelentéseket is megküldi a Bundesratnak.

A tartományok uniós folyamatban való részvétele aszerint változik, hogy az adott terület milyen mértékben tartozik a hatáskörükbe. A landok adminisztrációi a következő módokon kapcsolódnak az uniós döntéshozatali folyamatba:

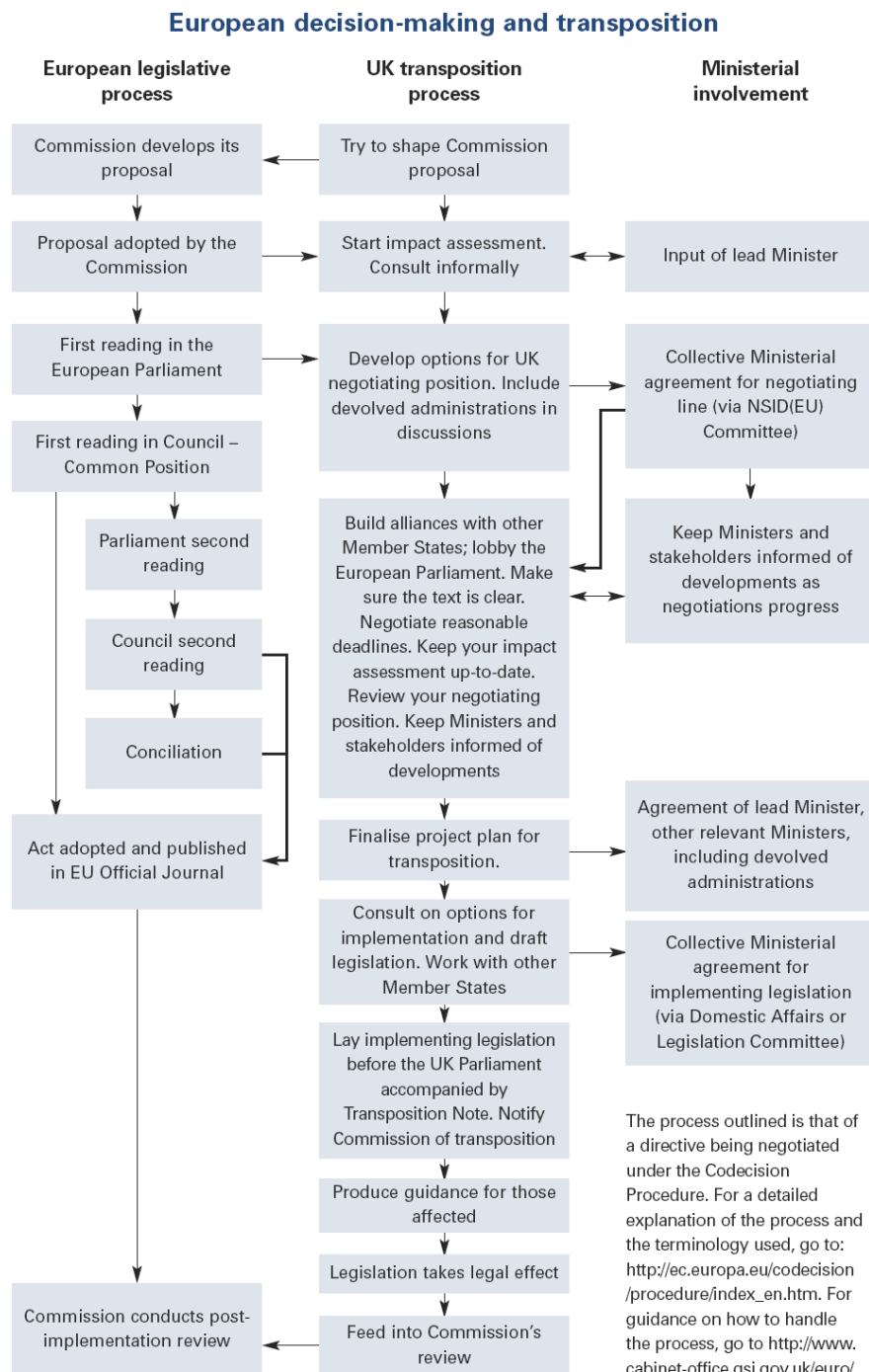
- részvétel a Németország tárgyalási álláspontjának meghatározását célzó konzultációs folyamatban, amennyiben a Bundesrat részt venne az adott szakpolitikai szabályozás kidolgozásában vagy a szabályozás nemzeti szinten a landok hatáskörébe tartozna
- a landok képviselőinek részvétele a tárgyalásokon, amennyiben a landok alapvető érdekeit érintő területről van szó
- a tárgyalási hatáskör átruházása, amennyiben a landok jogalkotási hatáskörébe tartozó területről (pl. oktatás, kulturális ügyek, rádió, televízió) van szó

A Bundesrat álláspontját a szövetségi kormánynak a lehető legteljesebb mértékben figyelembe kell vennie azokban az esetekben, amikor az uniós döntéshozatal a landok kizárólagos jogalkotási hatáskörébe tartozó területet érint.

Esettanulmány: Egyesült Királyság – változó hatáskörök

Az Egyesült Királyságban az EU-koordinációban a Kabinetiroda (Cabinet Office) és a Külügyminisztérium (Foreign and Commonwealth Office (FCO)) játszik meghatározó szerepet. A jelenlegi kormányzat idején a Külügyminisztérium koordinációs szerepe az Európai Unióval kapcsolatos ügyekben valamelyest csökkent.

A korábbi kormányok idején alkalmazott eljárásrend



Forrás: Vaughne Miller: How the UK Government deals with EU Business. House of Commons. 2012. www.parliament.uk/briefing-papers/SN06323

Napjainkban a Kabinetiroda koordinációs szerepe azokban az esetekben meghatározó, amikor az adott uniós kérdés több minisztérium hatáskörét is érinti. Ezekben az esetekben az egységes brit álláspont kialakítása érdekében az érintett Kabinet Bizottság feladata a koordináció. A koordinációs folyamatot a Kabinet Titkárság (Cabinet Secretariat) és a Külügyminisztérium segíti. Ezekben az esetekben kabineten belül a miniszterelnök európai tanácsadója (Adviser on Europe and Global Issues) irányítja a Kabinet Titkárság munkáját.

Az Európai és Globális ügyek tanácsadó vezeti az Európai és Globális ügyekkel foglalkozó Titkárságot (European and Global Issues Secretariat), amelynek feladata az EU-ügyekkel kapcsolatos brit álláspont kialakításának minisztériumok közötti koordinációja. Ennek érdekében konzultál az Egyesült Királyság állandó EU képviselőjével stb., magas szintű tárgyalásokat folytat más EU-tagállamok, illetve a csatlakozás előtt álló államok képviselőivel, valamint koordinálja a parlament felülvizsgálati eljárását (scrutiny). Összefoglalva elmondható, hogy az EU-val kapcsolatos ügyekben egyfajta fókuszpontként szolgál a kormány számára.

A brit kormányzati modellben a kormányzati munka összehangolása szempontjából a kabinetirodán belül működő kormánybizottságoknak van meghatározó szerepük. Az európai uniós ügyekkel kapcsolatban a külügyminiszter által vezetett Európai Ügyek Bizottság (European Affairs Committee) játszik meghatározó szerepet. A Bizottság hatásköre az EU-val kapcsolatos ügyekre tejed ki. A Gazdasági, Innovációs és Szakképzési miniszter (Secretary of State for Business Innovation and Skills) vezeti az ún. Szabályozást Csökkentő Albizottságot (Reducing Regulation sub-Committee), amelynek feladata az uniós joganyag vizsgálata. Az Európai Ügyek Albizottságot az Európai ügyekért felelős miniszter (Minister for Europe) vezeti. Az albizottság feladata, hogy politikai iránymutatást adjon európai uniós ügyekkel kapcsolatban.

A devolúciós folyamat következtében az Egyesült Királyság Kormánya, a skót miniszterek és a Walesi Nemzetgyűlés kabinetje között aláírt egyetértési nyilatkozat (Memorandum of Understanding) alapján közös miniszteri bizottság (Joint Ministerial Committee) jött létre (1999). A politikai és adminisztratív autonómiával rendelkező régiókat érintő Európai Unióval kapcsolatos ügyek a Közös Miniszteri Bizottság (Európa) (Joint Ministerial Committee (Europe)) hatáskörébe tartoznak.

A Külügyi és Nemzetközösségi Minisztériumban az Európa és Globalizáció Főigazgatóságon (Directorate General Europe and Globalisation) belül működő Európa Igazgatóság (Europe Directorate) felel az Egyesült Királyság európai diplomáciai

kapcsolatainak vezetéséért, és jelentős szerepet játszik az Európai uniós ügyekkel kapcsolatos brit álláspont kialakításában.

A Külügyi és Nemzetközösségi Minisztérium az alábbi területeken játszik vezető minisztériumi szerepet:

- Az EU intézményeivel való kapcsolatok
- EU bővítése, csatlakozási folyamatok
- Európai Szomszédságpolitika (ENP)
- EU külkapcsolatai

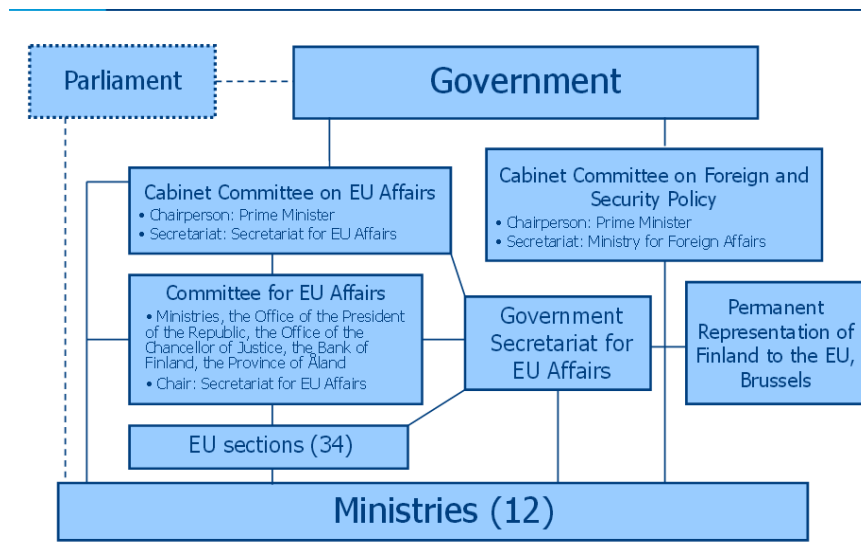
Napjainkra egyértelművé vált, hogy a külügyminisztérium EU-ügyek területén hagyományosan meglévő koordinációs monopóliuma nem létezik többé. Ennek oka, hogy az integráció melyülésének köszönhetően az EU-s politikák és a különböző szakpolitikák közötti éles határvonal megszűnt. Annak ellenére, hogy a brit külügyminisztérium szerepe továbbra is meghatározó, elemzők arra hívták fel a figyelmet, hogy a napjainkra a Kabinetiroda tölti be a minisztériumközi fő koordinációs szerepet. A miniszterelnök alá tartozó Európai és Globális ügyekkel foglalkozó Titkárság közvetlen kapcsolatot tart fenn az Egyesült Királyság Állandó Képviselével (Vaughne, 2012).

Esettanulmány: a hatékony EU-koordináció, Finnország

Az egyik leginkább fejlett és kifinomult EU-koordinációs intézményrendszerrel Finnország rendelkezik. Az Európai Unióval kapcsolatos ügyek előkészítése és ellenőrzése, illetve Finnország uniós ügyekkel kapcsolatos álláspontjának a kialakítása az érintett szakminisztériumok felelősségi körébe tartozik.

Ebben a tagállamban a miniszterelnöki hivatalban működő, hatékony koordinációs rendszert hoztak létre annak érdekében, hogy a finn álláspontot a döntéshozatali folyamat minden szakaszában eredményesen képviseljék. Ez a koordinációs rendszer magában foglalja az érintett szakminisztériumokat, az Európai Uniós Ügyekért felelős Kabinet Bizottságot (Cabinet Committee on European Union Affairs), az EU Ügyekért felelős Bizottságot (Committee for EU Affairs) és annak albizottságait. A Kormány EU Ügyekért felelős főosztálya (Government EU Affairs Department) egyfajta titkársággént szolgál az Európai Uniós Ügyekért felelős Kabinet Bizottság és az EU Ügyekért felelős Bizottság számára. Az adott álláspont kialakítását előkészítő vitába és a koordinációba a finn Parlamentet és Åland regionális kormányát is bevonják. A folyamatban meghatározó szerepet játszik Finnország brüsszeli állandó képviselője.

Az európai ügyek koordinációja



Forrás: <http://valtioneuvosto.fi/eu/suomi-ja-eu/asioiden-kasittely/pdf/en.pdf>

Az Európai Uniós Ügyekért felelős Kabinet Bizottság elnöke a miniszterelnök, tagjai az egyes miniszterek. A bizottság általában hetente egyszer, pénteken reggel ül össze.

Legfőbb feladata a soron következő Európai Unió tanácsi ülések napirendjével kapcsolatos finn prioritások kijelölése.

Az EU Ügyekért felelős Bizottság szerdánként ül össze és egyfajta tanácsadó és egyeztető fórumként szolgál olyan, több szakminisztériumot érintő ügyekben, amelyekről az érintett albizottságokban még nem született döntés. A bizottságban a minisztereket államtitkárok vagy helyetteseik képviselik, a bizottság elnöke a Kormány EU Ügyekért felelős főosztályának vezetője (EU ügyekért felelős államtitkár). A döntéshozatalt a 73 db szakpolitikai albizottság készíti elő.

A kormányzati EU-koordinációs intézményrendszer felügyeletét ellátó Kormány EU Ügyekért felelős főosztályát 2000-ben hozták létre, ekkor került a koordinációs központ a Külügyminisztériumtól a Miniszterelnöki Hivatal alá. A főosztály feladata továbbá az Európai Tanács üléseivel kapcsolatos általános kérdések előkészítése, illetve biztosítja a megfelelő információáramlást a brüsszeli állandó képviselet és a különböző állami szervek között.

A kormányzati szervek mellett a finn Parlamentnek is fontos szerepe van az uniós ügyekkel kapcsolatos finn álláspont kialakításában. A lisszaboni szerződés hatálybalépését követően azonban a finn Parlament szerepe is növekedett, elsősorban az ún. szubszidiaritás-vizsgálatok terén. (Government of Finland, 2012)

Esettanulmány: a görög EU-koordináció hiányosságai

A görög EU-koordináció kormányzati rendszerét elemezve Valinakis hangsúlyozta, hogy a szabályozás szintjén hiába léteznek esetenként megfelelő mértékben kialakított koordinációs mechanizmusok, a valóságban mind a mai napig nem a stabil, átlátható és intézményesített folyamatoktól, hanem az egyes miniszterek és kormánytisztviselők egyéni ambícióitól és képességeitől függ az eseti érdekérvényesítés sikere. A görög EU-koordinációs rendszer hiányosságainak vizsgálatakor elemzések éppen arra hívták fel a figyelmet, hogy az egyes minisztériumok ad hoc módon saját koordinációs rendszert hoztak létre, nem létezik közös szabályozás az EU-ügyek intézésére. Valinakis hangsúlyozta, hogy több minisztériumban mind a mai napig nem is létezik külön Uniós ügyekkel foglalkozó részleg, az ilyen típusú feladatokat a „nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra” szakosodott részlegek/osztályok látják el.

A szervezeti hiányosságok (minisztériumokra vonatkozó közös folyamatszabályozás, külön EU részlegek hiánya, a minisztériumok közötti és az azokon belüli koordinációs, kommunikációs csatornák gyengeségei stb.) mellett a korrupció és a görög bürokráciára jellemző klientelizmus is jelentős mértékben csökkenti a koordinációs rendszer és ezáltal az érdekérvényesítési képesség hatékonyságát.

A görögországi esetet vizsgálva az elemző nem csupán az érdekérvényesítésben, hanem a közösségi/uniós joganyag alkalmazásában meglévő hiányosságokra is felhívta a figyelmet. Görögországban hagyományosan a Külügyminisztériumon belüli Európai Közösségi Jogért felelős Speciális Jogi Főosztály felelt a jogharmonizációért. Az e területen tapasztalt hiányosságok, illetve az a tény hogy Görögország 2010-ben utolsó volt az uniós joganyag átültetésében (Internal Market Scoreboard, No 21, 2010) újabb reformokat kényszerített ki. 2010-ben a Minisztertanács titkárságán létrehozták a Nemzetközi és Európai Ügyekért Felelős Hivatalt, amelynek feladata, hogy ellenőrizze, koordinálja és jogi segítséget nyújtson mindazon szerveknek, amelyek az uniós joganyag görög jogrendszerbe történő átültetésében játszanak szerepet. (Valinakis 2012, 21-24. o.)

Esettanulmány: EU-koordináció történeti megközelítésben - Olaszország

Az utóbbi években egyre súlyosabban jelentkező gazdaságszerkezeti problémák, valamint az ezredfordulón az Unióba és annak intézményeibe vetett bizalom csökkenése felszínre hozta az olasz EU-koordináció hiányosságait, és felerősítette az igényt a reformokra. Ennek a célnak a teljesítését Olaszországban az 1999-es kormányzati reform jelölte ki. Az új kormányzati szintű feladat- és hatáskörmegosztás célul tűzte ki a Miniszterelnöki Hivatal szerepének megerősítését a kormány szintű koordináció terén. Az 1999-es reform célja volt továbbá, hogy a Miniszterelnöki Hivatal koordinációs szerepét mind az európai ügyekkel kapcsolatos tárgyalásokat megelőző időszakban, mind pedig az uniós joganyag tagállami szintű alkalmazása terén megerősítse.

Olaszországban az Európai Unió intézményeivel való kapcsolattartás elsődlegesen három kormányzati szervén (külügyminisztérium, az Olasz Köztársaság Állandó Képvisellete az Európai Uniónál, a közösségi politikák tárca nélküli minisztere) keresztül folyik. E három elsődleges szerepet betöltő kormányzati szervén kívül az egyes szakminisztériumok is közvetlen kapcsolatot tartanak az Európai Unió intézményeivel. Ezen túlmenően pedig 1967-től a gazdasági és pénzügyminisztérium szervezeti keretein belül működik egy minisztériumok közötti bizottság a nemzeti szintű gazdasági tervezés érdekében (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica – CIPE), amelynek egyik albizottsága a nemzeti gazdaságpolitikáknak a közösségi/uniós politikákkal való összehangolásáért felelős, így részben integrációs ügyekkel is foglalkozik.

A bizottság kormány által delegált feladata, hogy meghatározza a gazdasági és pénzügypolitika általános irányelveit a főbb tervezési dokumentumok elkészítéséhez, kidolgozza a különböző szektorális politikák irányelveit, biztosítva egyrészt a gazdaságfejlesztési és foglalkoztatási célok összehangolását, különös tekintettel a gazdasági problémákkal küzdő, hátrányos helyzetű területekre, másrészt garantálva a közösségi/uniós politikákkal való koherenciát. A CIPE hagyja jóvá a beruházási terveket és programokat, meghatározva a megvalósítás finanszírozásának módját. Annak ellenére, hogy Olaszország alapító tagként az elsők között csatlakozott a közösséghez, csak igen későn, 2006-ban hozta létre az uniós ügyekért felelős minisztériumok közötti (tárcaközi) koordinációs bizottságot.

Az olasz kormányzati szervek közül legelőször az általános ügyek tanácsában végzett tevékenységén keresztül a külügyminisztérium kapcsolódott be az integrációs döntéshozatali rendszerbe, s a szerepe hagyományosan meghatározó volt, 1999-ig nem is vált markánsan el a külpolitikától az integrációs döntéshozatali struktúrában való részvétel. 1999-ben az alacsony hatékonyságú kormányzati szintű érdekérvényesítő képesség tanulságaiból okulva azonban sor

került az egyes kormányzati szervek közötti feladat- és hatáskörmegosztás újbóli meghatározására. Mindaddig a tematikus főigazgatóságok közül a Politikai Ügyek Főigazgatósága és a Gazdasági Ügyek Főigazgatósága játszott főszerepet. Az utóbbi feladata volt, hogy az Európai Bizottságtól érkező információkat továbbítsa a többi minisztériumhoz, a parlamenthez, a tartományokhoz és más érintett szervezetekhez. Ez az információs folyam sokszor rendkívül lassú volt, vagy éppen elakadt. Az olasz parlament például csupán 2000 óta kap megfelelő tájékoztatást az uniós törvényjavaslatokról (Bindi; 2007). 1999-ben a külügyminisztériumot is érintő kormányzati reformot követően alakult ki a minisztérium jelenlegi struktúrája. Ekkor választották el egymástól az Európa országaival kétoldalú kapcsolatokat fenntartó főigazgatóságot és az európai integrációs főigazgatóságot (Direzione Generale per L'integrazione Europea).

A közösségi politikák tárca nélküli miniszterének főosztályát jogilag 1987-ben hozták létre, de a gyakorlatban csupán 1990 óta működik. A külön hivatali struktúra létrehozása éppen azt a célt szolgálta, hogy egyrészt hatékonyabb legyen a jogharmonizáció és az egységes belső piac megvalósítása, illetve az uniós intézményekkel való kapcsolattartás, másrészt felügyelje a közösségi joganyag harmonizálását és a közösségi alapokból származó források felhasználását. Ez utóbbi feladatot azonban nem látta el megfelelő hatékonysággal, így létrehoztak egy minisztériumok közötti bizottságot – az ipari, költségvetési és közösségi politikák minisztériumainak részvételével – a közösségi alapokkal kapcsolatos ügyek koordinálására. Mivel ez a megoldás sem bizonyult hatékonynak, a Gazdasági Minisztériumhoz került ez a hatáskör (CIPE).

Az új miniszter feladata volt az Európai Közösségekkel kapcsolatos tevékenységek koordinációja. 1994-ig az egymást követő kormányok mind fenntartották a közösségi politikák tárca nélküli miniszterének posztját. 1995-ben azonban a Dini-kormány megszüntette ezt a tisztséget, hatásköreit a Gazdasági Tervezés és Költségvetés Minisztériuma gazdasági ügyekkel foglalkozó államtitkárára delegálta. 1996-ban a Prodi-kormány alatt a feladatokat részben a Miniszterelnöki Hivatal államtitkára, részben pedig az európai ügyekért felelős államtitkár látta el. 1998-ban a D'Alema-kormány alatt állították helyre a közösségi politikák tárca nélküli minisztere posztot. (Bindi; 2002)

Mínthogy a miniszterelnök elsősorban az EU-politikák nemzeti szintű megvalósításáért felelős, így a Miniszterelnöki Hivatal alá tartozó tárca nélküli miniszternek – a külügyminisztériumnak adott hatásköröket kivéve – elsősorban az úgynevezett elsópilléres ügyek megvalósítása és előkészítése területén volt koordináló szerepe. Ezek a hatáskörök azonban az elmúlt évek reformjainak köszönhetően fokozatosan tovább bővültek.

1990 óta a közösségi politikák tárca nélküli minisztere főosztályának mindenekelőtt a jogharmonizáció területén van előkészítő szerepe, hiszen a kormány – a közösségi joganyag nemzeti szintű alkalmazása érdekében – e kormányzati szerv előterjesztései alapján nyújtott be törvényjavaslatokat a parlament elé. Az 1989-es La Pergola-törvény (a közösségi törvény) értelmében minden évben, március 31. előtt, a közösségi politikák tárca nélküli minisztere nyújtja be a parlament elé azoknak az előző évben hozott uniós rendeleteknek és irányelveknek a listáját, amelyek nemzeti szintű szabályozást igényelnek. (Bindi; 2002, 17. o.)

Az ezredfordulón már halaszthatatlanná vált az olasz koordinációs struktúra reformja. Az integrációs ügyekkel kapcsolatos koordinációban meglévő hiányosságok egyik oka az volt, hogy sem a külügyminisztérium, sem pedig a közösségi/uniós ügyekben érdekelt szakminisztériumok nem fogadták el, hogy a koordinációt egy másodrangú miniszter, azaz a közösségi politikák tárca nélküli minisztere lássa el. Ennek ellenére egészen 2006-ig nem jött létre egy, a minisztériumok közötti, az egyes minisztériumok integrációs ügyeivel foglalkozó főigazgatóságok vezetőiből álló bizottság – mint Franciaországban vagy Portugáliában –, amely kizárólag az európai ügyek koordinációját látná el. Olaszországban az egyeztetés sokáig a miniszterek, azaz a kabinet szintjén zajlott, a miniszterek gyakori cseréje azonban nem tette lehetővé az integrációs ügyekkel kapcsolatos egyeztetés és döntés-előkészítés folyamatosságát.

Jelentős változást hozott az európai ügyek intézése terén a középjobb kormány idején, 2005. február 4-én elfogadott 11. számú törvény, amely Olaszországnak az uniós jogalkotási folyamatba való bekapcsolódását, valamint a tagságból fakadó kötelezettségek végrehajtását szabályozta. A törvény meghatározta az uniós jogszabály előkészítése során képviselendő olasz álláspont kidolgozásának folyamatát, és garantálta a kötelezettségek végrehajtását a szubszidiaritás, az arányosság, a hatékonyság, az átláthatóság és a demokratikus részvétel elvei alapján. A törvény második cikkelye rendelkezik az Európai Közösségi Ügyek Kormányközi Bizottságának (Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei) létrehozásáról.

E törvény alapján miniszterelnöki rendelet (2006. január 9-én) született az Európai Közösségi Ügyek Kormányközi Bizottsága működésének szabályozására. A Miniszterelnöki Hivatalon belül létrehozott bizottságot elsősorban annak érdekében hozták létre, hogy összhangba hozza a mindenkor olasz kormány politikai álláspontját a továbbiakban képviselendő olasz álláspont megalkotása érdekében az uniós és a közösségi joganyag előkészítési fázisában. A bizottság legfontosabb feladata, hogy megvizsgálja és koordinálja az államigazgatási és más érintett szervek iránymutatásait, figyelembe véve a parlament és a parlamenti szervek észrevételeit és az általuk elfogadott dokumentumokat, illetve a

tartományok és az autonóm megyék, és más területi entitások észrevételeit (1. cikkely). Az Európai Közösségi Ügyek Kormányközi Bizottság 2006. március 29-én tartotta első ülését.

A miniszterelnöki hivatal alá tartozó főosztály jelenlegi elnevezését (az Európai Ügyek Főosztálya - Dipartimento per le politiche europee) a negyedik Berlusconi-kormány idején kapta. 2012-ben a Monti-kormány újradefiniálta a feladatait. Elsődleges feladata továbbra is az uniós döntéshozatalban való olasz részvétel és az uniós joganyag átültetésének a koordinációja maradt. Többek között biztosítja az Európai Ügyek Tárcaközi Bizottsága működését, és minden évben jelentést készít az olasz parlament számára Olaszország Európai Unióban való tagságáról. A 2010. június 4-ei 96. számú törvény szerint évente előkészíti a parlament számára a két, egy programalkotó és egy összegző beszámolót (Relazione programmatica, Relazione consuntiva) Olaszországnak az Európai Unióban való részvételéről.

Az Európai Unió tagállamaiban a maastrichti szerződés óta a kormányzervek mellett folyamatosan növekedett a nemzeti parlamentek szerepe is. Az olasz parlament – a nemzeti politikában betöltött hagyományosan erős szerepe ellenére – az uniós döntéshozatal befolyásolásában nem játszott jelentős szerepet, és mindeddig csak nagyon ritkán élt az ügynevezett felülvizsgálati eljárás intézményével, (Györi; 2004, 46. o.) amely lehetőséget biztosít számára az uniós jogszabálytervezet részletes megismerésére és a döntés befolyásolására. (Bindi, Grassi; 2001) Az 1987-es Fabbri-törvény kötelezővé tette az uniós jogszabálytervezetek továbbítását a parlament számára. A kormányt 1998 óta a törvény csak évente kötelezi az előző év uniós eseményeit összefoglaló jelentés készítésére (a jelentést január 31-ig kell a parlamentnek benyújtani).

Annak ellenére, hogy a törvényhozásnak már 1998 óta jogában állt az uniós jogszabálytervezetek véleményezése, ezzel a jogosítványával csak nagyon ritkán élt. 1998-tól a jogszabálytervezeteken túl az ügynevezett Zöld és Fehér könyveket stb. is meg kell küldeni a parlamentnek, 2000-től pedig már létezik a parlamenti fenntartás egy gyenge formája, amely azonban csak azt tette kötelezővé, hogy a kormánynak az uniós jogszabálytervezet elfogadásának idejét is meg kell jelölnie, a parlament csupán addig fogalmazhatja meg a tervezettel kapcsolatos véleményét, amely viszont meghatározza a kormány álláspontját. A parlamenti kontroll erősítése érdekében a házszabályban is módosítások történtek.

A törvényhozás dolgát sokáig nehezítette az is, hogy nem kérhetett előzetes – a minőségi jogalkotás egyik fontos elemének tekintett – szabályozási hatásvizsgálatot, csupán értékelést az adott jogszabálytervezettel kapcsolatban. 1999-től már lehetőség van arra, hogy a vizsgált jogszabálytervezettel kapcsolatban kérjen ílyet, a parlament azonban sokszor panaszkodott, hogy nem kapja meg időben az uniós dokumentumokat. Mindemellett rendkívül

alacsony a vizsgálatok száma. (Györi; 2004, 250–257. o.) Olaszországban a kormánynak tájékoztatnia kell a parlamentet minden olyan törvényjavaslatról, amely az Európai Bizottság napirendi pontjai közé kerül. A Képviselőház házszabálya alapján az uniós ügyekért felelős bizottság és az állandó parlamenti bizottságok vitaüléseket tarthatnak az érintett miniszter részvételével, azokkal az Európai Bizottság által tett törvényjavaslatokkal kapcsolatban, amelyek az Európai Unió Tanácsa napirendi pontjai között szerepelnek, vagy azokkal az ügyekkel kapcsolatban, amelyek az Európai Unió bizonyos nemzetközi egyezményeit érintik.

A 11/2005. sz. törvény harmadik cikkelye az olasz parlamentnek az uniós jogalkotási folyamatban játszott szerepét szabályozza. Ennek értelmében minden egyes jogszabályt és jogszabály-módosítási javaslatot, a megalkotásuk érdekében megrendelt anyagokat, illetve az EU Bizottságának anyagait (zöld és fehér könyvek, közlemények stb.) el kell juttatni a parlament mindkét házához. A miniszterelnöki hivatal (közösségi politikák tárca nélküli miniszterének főosztálya) feladata a parlament minőségi és megfelelő mértékű tájékoztatása az uniós jogalkotási folyamattal kapcsolatban. A kormány, még az Európai Tanács ülése előtt, köteles a parlament két háza előtt ismertetni az olasz álláspontot, és azok kérésére a szaktanácsokban is megvitatni. A miniszterelnöknek vagy a közösségi politikák tárca nélküli miniszterének feladata, hogy félévente a parlament két háza előtt ismertesse a legfontosabb már eldöntött vagy még vitás kérdéseket, illetve 15 napon belül tájékoztassa a parlament megfelelő szerveit az Európai Unió Tanácsának vagy az Európai Tanács üléseinek eredményeiről. Ezekkel kapcsolatban a parlament két háza észrevételeket, illetve a kormány számára iránymutatást fogalmazhat meg. Ennek érdekében kérhetik a miniszterelnöki hivatalt, hogy technikai beszámolót készítsen a tárgyalások menetéről, az érintettek véleményéről, valamint a szabályozásra, a köz- és államigazgatásra, a magánszemélyekre és a vállalkozásokra gyakorolt hatásáról.

A 11/2005. sz. törvény 4. cikkelye a parlamenti vizsgálat fenntartásáról rendelkezik. Eszerint ha a parlament két háza megkezdte az uniós anyag vagy tervezet felülvizsgálatát, akkor a kormány a saját hatáskörébe tartozó tevékenységeket a vonatkozó uniós jogszabály megalkotása érdekében csak a vizsgálat lezárulása után kezdheti meg. A kormány köteles a parlamenti vizsgálat fenntartását az Európai Unió Tanácsának székhelyén bejelenteni. Politikai, gazdasági vagy társadalmi szempontból különösen fontos anyagok esetében a kormány kérheti a parlamenti vizsgálat megtartását. Ebben az esetben a kormány elküldi a parlament két házához a tervezet szövegét, hogy azzal kapcsolatban az érintett parlamenti szervezetek véleményt nyilvánítsanak. Ekkor a miniszterelnök vagy a közösségi politikák minisztere közli a két házzal, hogy az Európai Unió Tanácsának székhelyén parlamenti vizsgálatot jelentett be.

Miután a közlést követő húsz nap lejárt, a kormány a parlament véleménye nélkül is állást foglalhat. Ha a parlament a meghatározott időn belül elvégzi a vizsgálatot, akkor a kormány csak annak ismeretében foglalhat állást. A 11/2005. sz. törvény jelentősége éppen abban áll, hogy megerősítette a nemzeti parlament ellenőrző szerepét az uniós szintű jogalkotás folyamatában. Ezzel azonban a parlament mindaddig csak kis mértékben élt, így továbbra is csekély befolyást és ellenőrzést gyakorolt a brüsszeli döntésekre. (Győri; 2004, 247–267. o.)

Korábban a kormányok a számukra kedvezőtlen irányelvek negatív hatását azok késleltetett vagy éppen hibás átvételével igyekeztek csökkenteni. Ezt a gyakorlatot igyekezett megszüntetni az Európai Bíróság gyakorlata és a maastrichti szerződés, amikor bevezette a pénzbírság intézményét a jogsértő államokkal szemben. Az 1992-es maastrichti szerződés úgy módosította a római szerződést (169–171. cikkely), hogy egy külön eljárás keretében a Bíróság a kötelezettségszegési eljárásban hozott elmarasztaló ítélet végre nem hajtása esetén bírságot is kiszabhat arra az államra, amely elmulasztja a saját jogába átültetni az EU jogszabályait. Ettől kezdve az államok nemzeti jogrendjükben egyre inkább rákényszerültek az uniós irányelvek pontos átvételére. Így az is fontossá vált, hogy az uniós jogszabályok alkalmazása minél kevesebb költséggel járjon a tagállamok számára, ezért egyre nagyobb hangsúlyt kapott az uniós döntéshozatali folyamat első, tárgyalásos szakaszában való aktív (proaktív) tagállami szerepvállalás. A cél tehát az, hogy az uniós jogszabály minél inkább megfeleljen az adott tagállam érdekeinek. A rendkívül bonyolult és sokszintű uniós döntéshozatali folyamatban az állam legfontosabb feladata, hogy megvédje az adott nemzet érdekeit. (Bindi; 2007, 3. o.)

Az irányelvek átvételének gyorsítását célzó, 1989-es La Pergola törvény értelmében minden évben, március 31. előtt a közösségi politikák tárca nélküli minisztere nyújtja be a parlament elé azoknak az előző évben hozott uniós rendeleteknek és irányelveknek a listáját, amelyek nemzeti szintű szabályozást igényelnek. (Bindi; 2002, 22. o.) Az uniós ügyek intézése terén Olaszország számára hosszú éveken keresztül a legnagyobb problémát az irányelvek átvétele jelentette. A korábbi utolsó helyről a reformoknak köszönhetően 1998-ban már a kilencedik helyen állt az irányelvek átvételének százalékos arányát mutató tagállami rangsorban. (Győri; 2004, 257. o.) Az ország azonban a jelentős reformok ellenére 2006-ban ismét csak a 22. helyre csúszott vissza. Olaszország az átültetendő irányelveknek 2,2 százalékát nem ültette át nemzeti jogrendjébe a megadott határidőn belül, ez az érték csaknem a duplája az uniós átlagnak, ami 1,2 százalék volt, de javult az előző évi 3,2 százalékos átlaghoz képest.

A 11/2005. sz. törvény 8. cikkelye a közösségi törvényt újraszabályozza. Ennek értelmében a miniszterelnök vagy a közösségi politikák minisztere megfelelő mértékben

tájékoztatja a parlament két házát, a Tartományok és Trento és Bolzano Autonóm Megyék Elnöki Konferenciáján keresztül, illetve a Tartományi és Autonóm Megyei Tanácsok és a Közgyűlések Elnökeinek Konferenciáján keresztül a tartományokat és az autonóm megyéket az elfogadott uniós jogszabályokról. Az állam, a tartományok és az autonóm megyék a saját jogalkotói hatáskörükbe tartozó területeken veszik át az uniós irányelveket.

A 2012. december 24-ei 234. számú törvény (sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'UE.) hatályon kívül helyezte a 11/2005-ös törvényt, ezáltal alkalmazva a lisszaboni szerződés által hozott változtatásokat. 2012-től az uniós joganyag átültetését célzó korábbi közösségi törvényt – a folyamat gyorsítása érdekében - két új törvény, az európai hatáskör törvény (belső joganyagot érintő irányelvek) és az európai törvény (az EU külső kapcsolataiból adódó kötelezettségek) helyettesíti (legge di delegazione europea, la legge europea). Ezekon kívül minden év július 31-ig a sürgősen átültetendő irányelvek érdekében egy második európai hatáskör törvényt is beterjeszt het a kormány ("secondo semestre").

A 2012-es változtatások elsődleges célja az volt, hogy az olasz parlament (erősebb felülvizsgálat, szubszidiaritás vizsgálat) és a helyi autonómiák aktívabban vehessenek részt az uniós jogalkotás és politikaformálás folyamatában, és gyorsuljon az uniós joganyag átültetése. Mindemellett az új jogszabály hatálybalépésével a korábban használt „közösségi” jelzöt az „uniós” váltotta fel (esetenként egyedül az „európai” marad). Ezt követően nem csupán a jogszabályok, hanem az egyes intézmények elnevezése is megváltozott. Az Európai Közösségi Ügyek Kormányközi Bizottság (Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei) új elnevezése Európai Ügyek Kormányközi Bizottság (Comitato Interministeriale per gli Affari Europei) lett.

A lisszaboni szerződés jelenős mértékben növelte a nemzeti parlamentek szerepét az uniós jogalkotási folyamatban. Ezt követően a kormány köteles az Európai Tanács ülése előtt a parlament számára ismertetni az ülésen képviselni kívánt olasz álláspontot, és nem hagyhatja figyelmen kívül a parlament álláspontját. Az ülést követő 15 napon belül a kormány köteles az ülés eredményeiről tájékoztatni a parlament érintett szerveit. (politicheeuropee, 2013)

Felhasznált Irodalom

Sepos, A. (2005) 'The National Coordination of EU Policy: Organizational Efficiency and European Outcomes', *Journal of European Integration*, vol. 27(2), pp. 169-190.

Yannis Valinakis: Greece's European Policy Making. GreeSE Paper No. 63. Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe. October 2012

Hussein Kassim, Guy Peters, and Vincent Wright: *The National Co-ordination of EU Policy: The Domestic Level*. 2000. Oxford University Press.

Laura Gärtner, Julian Hörner, Lukas Obholzer: National Coordination of EU Policy: A Comparative Study of the Twelve "New" Member States. in: *Journal of Contemporary European Research* Vol 7, No 1 (2011).
<http://www.jcer.net/index.php/jcer/article/view/275/261>

Radnai Zsófia - Molnár Anna – Monori Áron (szerk.): *Az Európai Unió és a tagállamok kormányzati szervei közötti koordináció*. Közigazgatási Intézet, Budapest, belső kiadvány, kézirat. 2003.

Tony Verheijen: *Administrative Capacity in the New EU Member States. The Limits of Innovation?* WORLD BANK WORKING PAPER NO. 115. 2006. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/08/28/000020953_20070828155717/Rendered/PDF/405590ECA0Admi1LIC0disclosed0Aug271.pdf

Radaelli, C. M (2004): *Europaization: Solution or Problem?* *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 8, Nr. 16. Idézi: Simon Pál: *Európaizáció és globalizáció az európai uniós tagállamokban*. PhD-disszertáció. 2005. 4. o.
http://www.doktori.econ.unideb.hu/download/pdf/kutatasiforum/2005jun/Simon_Pal.pdf

Wright V.: *The national coordination of European Policy making. Negotiating the quagmire in* Richarson, J. (1996)(ed.) *European Union. Power and Policy-Making*, Routledge, London;
Government of Finland (2012): *Handling of EU affairs in Finland*.
<http://www.finland.eu/public/default.aspx?nodeid=38087&contentlan=2&culture=en-US>

Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n. 300. *Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59*. In: *Gazzetta Ufficiale* No. 203. 30 agosto 1999 – Supplemento Ordinario n. 163. <http://www.parlamento.it/leggi/deleghe/99300dl.htm>

Federiga Bindi: *Il parlamento italiano e l'Ue*. (kézirat. 4. o. Megjelent: „Il parlamento italiano e l'Ue: una relazione a geometria variabile”. In: *Italia e Germania in Europa*. Stuttgart: Universtaet Stuttgart/IZKT, 2007.

Direzione Generale per l'Integrazione Europea,
<http://www.esteri.it/MAE/IT/Ministero/Struttura/DGIntegrazioneEuropea/>

Federiga Bindi: *The Managing of EU Policy-Making in National Governments. A Comparative Analysis of Italy and Portugal*. Torino: WG Europeanization and National Political Institutions, ECPR, March 2002. (kézirat).

„Decreto organizzazione, Organizzazione interna del Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio dei Ministri”. In: Gazzetta Ufficiale n. 298. 2006. december 23. <http://www.politichecomunitarie.it/dipartimento/?c=decreto-organizzazione>

Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Legge 4 febbraio 2005 n. 11. In: Gazzetta Ufficiale, n. 37. 2005. február 15. <http://www.politichecomunitarie.it/dipartimento/7183>

Gyóri Enikő: *A nemzeti parlamentek és az Európai Unió*. Budapest: Osiris, 2004.

Fedriga Bindi – Stefano Grassi: „The Parliament of Italy: from Benevolent Observer to Active Player”. In: Andreas Maurer–Wolfgang Wessels: *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2001. 295–329. o. The making of German government policy on Europe. http://www.auswaertiges-amt.de/sid_D4E5FB238784C95910F0851278A3AEB5/EN/Europa/DeutschlandInEuropa/entscheidungsfindung_node.html

Parlament.hu: *A Lisszaboni Szerződés és a nemzeti parlamentek*. <http://www.parlament.hu/eu2011/sites/default/files/lasz-np-hu.pdf>

Cooperation on EU issues with the federal states (Länder) and the Bundesrat. http://www.auswaertiges-amt.de/sid_D4E5FB238784C95910F0851278A3AEB5/EN/Europa/DeutschlandInEuropa/MitwirkungBundesrat_node.html

Vaughne Miller: *How the UK Government deals with EU Business*. House of Commons. 2012. www.parliament.uk/briefing-papers/SN06323

politicheeuropee (2013): *Italia-UE, le novità introdotte dalla legge 234/2012*. 19 gennaio 2013. <http://www.politicheeuropee.it/attivita/18410/italia-ue-le-novita-introdotte-dalla-legge-2342012>