

Orbán Endre –Szarka Viktória –
Szegei László

Az EU intézményi és döntési folyamatai és a nemzeti közigazgatás kapcsolata

Nemzeti Közzolgálati Egyetem
Budapest



SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE

Az EU intézményi és döntési folyamatai és a nemzeti közigazgatás kapcsolata

Szerzők:

Orbán Endre
Szarka Viktória
Szegedi László

Szakmai lektor:

Bóka János

2021-ben a hatályosítást végezte:

Varga András

A hatályosított kézirat lezárásának dátuma:
2021. február 26.

Eredeti megjelenés éve: 2018

Kiadó:

Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Közigazgatási Továbbképzési Intézet
www.uni-nke.hu

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert rektorhelyettes
Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

Az eredeti kiadvány a KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001

„A közszolgáltatás komplex kompetencia, életpálya-program és oktatás technológiai fejlesztése” című projekt keretében készült el és jelent meg.

© Szerzők, 2021
© Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2021

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Tartalom

I. modul: Magyarország és az Európai Unió	6
1. fejezet: Az Európai Unióhoz történő csatlakozás közigazgatásra gyakorolt hatásai... 6	
1.1. Az uniós jog elsőbbsége	6
1.2. Jogharmonizáció	7
1.3. A kölcsönös elismerés elve.....	8
1.4. Közigazgatás-szervezés.....	9
2. fejezet: A tagállami lét közjogi alapjai	12
3. fejezet: A tagállam felelőssége az uniós jog megsértése esetében	18
4. fejezet: Speciális intézmények.....	23
II. modul: Az Európai Unió és a nemzeti közigazgatás közötti együttműködési lehetőségek és formák az uniós jogalkotás, illetve a jogalkalmazás körében	26
1. fejezet: AZ EU döntéshozatali (jogalkotási) rendje	26
1.1. A többszintű kormányzás keretei.....	26
1.2. Az uniós jogalkotás és döntéshozatal főbb szereplői	27
1.3. Az Európai Bizottság nem jogalkotási eljárásai.....	29
2. fejezet: Jogalkotási eljárások és a tagállami érdekek becsatornázása	32
2.1. A tagállami érdekek becsatornázása uniós szinten.....	32
2.2. A tagállami érdekek kialakításának hazai keretei.....	34
3. fejezet: A közvetett és a közvetlen végrehajtás viszonya	38
3.1. Az integráció egyes szakaszai a végrehajtás szempontjából	38
3.2. Tagállami autonómia a szervezetalkítás területén.....	39
3.3. Tagállami eljárási autonómia	40
4. fejezet: Az uniós normák végrehajtásának dilemmái a napi ügyintézés során	43
4.1. Uniós normák a tagállami jogalkalmazásban	43
4.2. A hatósági jogalkalmazásban hiányzó egységes értelmezést biztosító fórum	44
III. modul: Az Európai Unió és a nemzeti közigazgatások minősége.....	46
1. fejezet: A növekedés és a versenyképesség, illetve a tagállami közigazgatások minősége közötti összefüggések	46
1.1. Az Európai Közigazgatási Térség kialakulása és az új uniós tagállamok modernizációja	46
1.2. A tagállam közigazgatással szemben támasztott követelmények.....	47
1.3. Az EUPAN – Az Európai Közigazgatási Hálózat.....	48
1.4. Az EIPA - Az Európai Közigazgatási Intézet.....	49

2. fejezet: Uniós törekvések a nemzeti közigazgatások minőségének mérésére és javítására	49
2.1. Európai és tagállami versenyképességi jelentés.....	49
2.2. Excellence in Public Administration Report (Közigazgatási Kiválósági Jelentés) .	50
2.3. Public Administration Scoreboard (Közigazgatási Eredménytábla).....	50
2.4. Public Sector Innovation Scoreboard (Eredménytábla a Közsféra Innovációjáról)	51
2.5. Az EU28 közigazgatási rendszerek tulajdonságainak és teljesítményének összehasonlító áttekintése (A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28)	51
2.6. Európai szemeszter – a közigazgatás modernizációja prioritás	51
3. fejezet: A tagállami közigazgatások jó gyakorlatai – Az EU nézőpontjából	54
3.1. Helyi szint	54
3.2. Regionális szint.....	56
3.3 Európai és nemzeti szint.....	57
IV. Bibliográfia.....	59
V. Jogszabálytár.....	60

I. modul: Magyarország és az Európai Unió

1. fejezet: Az Európai Unióhoz történő csatlakozás közigazgatásra gyakorolt hatásai

Az Európai Unió keleti bővítésének folyamata mintegy tizenöt évig tartott, ennek eredményeként 2004. május 1-jétől Magyarország az Európai Unió tagjává vált. A folyamat a társulási megállapodás megkötésével kezdődött 1991-ben, majd az Európai Tanács meghatározta a csatlakozás feltételeit, az úgynevezett koppenhágai kritériumokat. Eszerint a csatlakozó országoknak stabil, demokratikus intézményrendszerrel és működő piacgazdasággal kell rendelkezniük, valamint képesnek kell lenniük eleget tenni a tagságból adódó követelményeknek. Az Európai Bizottság e feltételek teljesülését folyamatosan vizsgálta, és ezzel párhuzamosan pénzügyi támogatási programok segítettek a csatlakozni kívánó országok felzárkózását: a PHARE-program 1989-től, illetve az ISPA- és a SAPARD-program 1999-től.

1.1. Az uniós jog elsőbbsége

Az Európai Unió megfelelő működése az autonóm uniós jogrend elsőbbségének elismerésén és a tagállamok jogrendszereinek harmonikus együttműködésén alapszik. A közösségi jog elsőbbségének elvét az Európai Unió Bírósága dolgozta ki jogértelmezési tevékenysége során. Első alkalommal a Costa v. ENEL-ügyben (1964) hozott ítéletében mondta ki a Bíróság, hogy bizonyos hatásköröknek a Közösségre történt átruházásával a tagországok korlátozták saját szuverenitásukat, és olyan új, autonóm jogrendet hoztak létre, amely egyaránt kötelezi a tagországokat és azok állampolgárait is. Ezt követően, 1978-ban a Simmenthal II.-ügyben a Bíróság egyértelműen megerősítette a közösségi jog elsőbbségét azzal, hogy a közösségi jogot a tagállami bíróságoknak teljes egészében alkalmazniuk kell, és figyelmen kívül kell hagyniuk bármilyen, azzal összeütközésben álló nemzeti jogi rendelkezést.

A Lisszaboni Szerződés nem emelte át a szerződéses joganyagba ezt az alapelvet, de a szerződéshez csatolt 17. számú nyilatkozatban (*Nyilatkozat az uniós jog elsőbbségéről*) a tagállamok egyértelműsítették, hogy az uniós jog elsőbbségének elve továbbra is érvényesül. **Az elsőbbség elve azt jelenti, hogy ha az uniós jog összeütközésben áll a tagállamok egyes jogszabályaival, akkor az uniós jogot kell alkalmazni.** Az elsőbbség természetesen nemcsak a korábban, de az utóbb megszülető nemzeti jogszabályokkal szemben is érvényesül. Így a tagállamoknak nincs arra lehetőségük, hogy egy uniós jogszabályt később belső jogalkotással módosítsanak, illetve felülírjanak. A nemzeti jogalkotó

az uniós jogszabályt egyoldalúan nem változtathatja meg, nem érvénytelenítheti, illetve nem hatálytalaníthatja.

1.2. Jogharmonizáció

Az uniós jog elsőbbsége mellett az Európai Unió megfelelő működésének másik jelentős eleme a tagállamok jogrendszereinek harmonikus együttműködése. **Ennek három, fokozatilag eltérő formáját különböztethetjük meg: a szűk értelemben vett jogközelítést, a jogharmonizációt és a jogegységesítést.**

Az első kettő közötti különbség a Lisszaboni Szerződés elfogadása előtti struktúrából érthető meg. 2009 előtt az Európai Uniónak három pillére volt: a közösségi, a kül- és biztonságpolitikai, valamint a bel- és igazságügyi terület egyes részei. A közösségi jellegű első pillérrel szemben a második és a harmadik pillér alapvetően kormányközi jellegű volt, és a különbség a pillérek eltérő jogi eszközein keresztül ragadható meg. Az első pillérben alkalmazott irányelv az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja. A harmadik pillér kerethatározatai szintén kötelezőek voltak az elérendő célokat illetően, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyták. A kerethatározatok célja a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítése volt.

Míg az első pillér bevett szóhasználata a *jogharmonizáció*, addig a harmadik pillér szerényen a *jogközelítés* fogalmával operált. Ugyanis míg a közösségi pillérben a Bíróság kidolgozhatta az *elsőbbség* és a *közvetlen hatály elveit*, a tagállamoknak így felelniük kell az irányelvek nem átültetéséért, illetve az esetleges késedelméért vagy pontatlanságáért, addig a harmadik pillérben ilyen ellenőrzésre nem volt lehetőség. A kerethatározat így nem harmonizációs, hanem jogközelítő eszköz volt, amelynek korlátai elsősorban a tagállamok szuverenitással kapcsolatos fokozott érzékenységgel magyarázhatók.

A jogharmonizációt a Római Szerződés intézményesítette, amelyet a tág értelemben vett jogközelítés fő formájának tekinthetünk. Nagyon sok területen ugyanis nincs lehetőség a jogszabályok uniós szintű egységesítésére, ezért az EU hangsúlyozottan jogharmonizációra, nem pedig jogegységesítésre törekszik. A jogharmonizáció célja tehát nem az egységes uniós jog kialakítása, hanem a nemzeti jogrendszerek belső jogszabályainak közelítése és a nagyobb különbségek megszüntetése. Az Unió olyan mértékben kívánja meg a nemzeti jogszabályok összhangját, amennyire az adott kérdésben azt a belső piac megfelelő működése megköveteli. Ebből következik, hogy az EU jogharmonizációja végső soron a belső piac, illetve az azt megtestesítő négy alapszabadság érvényesülésének igényéből adódik. A belső piac kialakításához alkalmazott jogharmonizációs

technika ma már az uniós tevékenységek több területére is kiterjed, mint például a büntető vagy a polgári igazságügyi együttműködésre.

1.3. A kölcsönös elismerés elve

- A közös piac megfelelő működését segítő, az áruk szabad mozgásának fontos elemeként dolgozta ki az Európai Bíróság az úgynevezett kölcsönös elismerés elvét (Cassis de Dijon-ügy, 1979.). Az eset tényállása szerint a Franciaországban szabadon forgalmazható feketeribizli-likőrt a német hatóságok nem akarták kereskedelmi forgalomba engedni „likőrként” annak alacsonyabb alkoholfoka miatt. Az ítélet azonban kifejtette, hogy **azon termék, amely a Közösség egyik államában termékként elismert és forgalmazható, annak forgalmazása más tagállamokban csak kivételes esetekben tiltható meg.**
- A belső piactól elvonatkoztatva a kölcsönös elismerés elve megjelent a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséggel kapcsolatos joganyagban is. Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 67. cikke szerint az Unió egy, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséget alkot, amelyben tiszteletben tartják az alapvető jogokat, a tagállamok eltérő jogrendszereit és jogi hagyományait. Az Unió ugyanakkor a bűncselekmények, a rasszizmus és az idegengyűlölet megelőzésére és leküzdésére irányuló intézkedésekkel, valamint a rendőri, az igazságügyi és az egyéb hatáskörrel rendelkező hatóságok koordinációjára és együttműködésére irányuló intézkedésekkel, továbbá a büntetőügyekben hozott bírósági határozatok kölcsönös elismerése, és – amennyiben szükséges – a büntető jogszabályok közelítése révén a biztonság magas szintjének garantálásán munkálkodik. Ezzel párhuzamosan pedig az Unió, különösen a polgári ügyekben hozott bírósági és bíróságon kívüli határozatok kölcsönös elismerésének elvével, megkönnyíti az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést.
- A kölcsönös elismerés elve megjelent az egymás mellett működő autonóm közigazgatások összekapcsolásának egyik fontos elemeként is. Ellentétben a klasszikus alapállással, amely szerint egy közigazgatási határozat abban az államban fejt ki joghatását, ahol azt meghozták, az EU keretében bizonyos esetekben az egyes tagállamok hatóságai elismerik más tagállami hatóságok döntését. Ennek visszafogottabb esete az, amikor nem elegendő pusztán az egyik tagállamban meghozott határozat, hanem a második tagállamban is lefolytatják a jogrendszerüknek megfelelő hatósági eljárást, de már jóval szűkebb mérlegelési lehetőségek mellett. Ez történik például a gyógyszerek forgalomba hozatali engedélyezése során, amikor az első tagállamban kiadott engedélyt a többi tagállam hatóságai referenciaengedélyként veszik számításba, és saját hatósági eljárásukban már nem ellenőrzik még egyszer a gyógyszer hatékonyságát, hanem a referenciaengedély értékelő jelentésére

hagyatkoznak. Ennek továbbfejlesztett változata, amikor nincs szükség külön egyedi aktus meghozatalára, mert az egyik tagállamban kiállított közigazgatási határozat határon átnyúló joghatással bír (transznacionális közigazgatási aktus). Ebben az esetben a joghatás tehát nem korlátozódik a kibocsátó állam területére, hanem az eljáró tagállami hatóság az összes többi tagállami hatóság helyett dönt. Ez történik például az új élelmiszer-összetevők engedélyezése vagy a schengeni vízumok kiadása esetében.

1.4. Közigazgatás-szervezés

A közigazgatás szervezésére alig található közvetlenül kötelező uniós jogi előírás. A tagállamok tehát főszabályként külső befolyástól mentesen, szabadon szervezhetik meg közigazgatásukat, az ugyanis az EU számára közömbös, hogy a tagállami közigazgatások milyen szervezeti megoldásokat és működési módszereket alkalmaznak. Az EU-nak pusztán annyi elvárása van a tagállamok közigazgatásával szemben, hogy az uniós jogot következetesen juttassák érvényre, legyenek megbízhatók, átláthatók és működjenek demokratikusan. Ez utóbbi követelmény magában foglalja a jogállamiságot, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartását, a közhatalmat gyakorlók pártsemlegességét, a jogszabályok stabilitását és a közigazgatás kiszámíthatóságát is.

Mindezt kifejezésre juttatják az Alapszerződések is. Egyrészt az uniós hatáskörök tekintetében – amelyről a következő fejezetben lesz szó – megjelenik az igazgatási együttműködés, amelynek részletes szabályait az EUMSZ 197. cikke rögzíti. Ez alapján az uniós jog tagállamok általi eredményes végrehajtása közös érdekű ügy, ezért az Unió támogatja a tagállamok azon erőfeszítéseit, amelyek az uniós jog végrehajtásához szükséges igazgatási kapacitások javítására irányulnak. Az ilyen uniós fellépés különösen az információk és a köztisztviselők cseréjére, valamint a képzési programok támogatására irányul. Másrészt lényeges azonban kiemelni azt is, hogy a szerződés értelmében egyik tagállam sem kötelezhető az ilyen fellépésben való részvételre.

A tagállamoknak egyedi, sajátos közigazgatásuk van, amelyek azonban mind az uniós jog egységes végrehajtási és érvényesítési kötelezettségével szembesülnek. Ez magával hozta a tagállami közigazgatások európaizálását, egyfajta konvergenciáját, amelyben szerepet játszik az Európa Tanács, illetve az OECD is különböző egyezmények és ajánlások kidolgozásával. Utóbbi szervezet 1992-ben indította útjára a SIGMA Programot (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries – Támogatás a közép-kelet európai országok részére, az irányítás és menedzsment fejlesztésére) hat volt szocialista ország közigazgatási (kormányzati) kapacitásának megsegítésére. 1999-ben a programba bekapcsolódott az Európai Unió is, hiszen a Phare-

program gyakorlatilag ugyanezt a célt tűzte ki. A SIGMA Program keretében az OECD/EU tehát ajánlásokat fogalmazott meg a rendszerváltó államok számára annak érdekében, hogy megfelelően felkészülhessenek az EU-csatlakozásra, a nemzeti közigazgatásoknak az Európai Közigazgatási Térségben való részvételére, illetve az uniós jog megfelelő érvényesítésére.

Az uniós politikák egy másik, közigazgatási szempontból markáns hatása a regionális politika révén jelentkezett, ami az önkormányzati középszint megerősödését eredményezte. A regionális politika keretében ugyanis az EU bevezette a NUTS-rendszert (statisztikai célú területi egységek nomenklatúrája¹), ami a különböző földrajzi egységeket kategorizálta. A rendszer célja, hogy a különböző területek összehasonlíthatóvá tétele révén meghatározhatóvá tegye a támogatásra jogosult területeket, és biztosítsa, hogy az egyes tagállamok különböző földrajzi térségeinek statisztikai adatai összevethetők legyenek egymással. Az összehasonlíthatóság érdekében a NUTS-osztályozás hierarchikus jellegű nomenklatúrát alkalmaz, amely a tagállamokat NUTS 1. szintű területi egységekre osztja fel, amelyek mindegyike NUTS 2. szintű területi egységekre osztódik tovább, ezek pedig NUTS 3. szintű területi egységekre bomlanak.

A NUTS-rendszerbe történő beosztás alapja az állandó lakosok száma. A NUTS 1. szintbe a legalább 3 millió és legfeljebb 7 millió fős, a NUTS 2. szintbe a legalább 800 000 és legfeljebb 3 millió fős, a NUTS 3. szintbe pedig a legalább 150 000 és legfeljebb 800 000 fős térségeket besorolták be, névvel és kóddal azonosítva az adott térségeket. A NUTS-rendszer szerinti területi egységeiket a jelenleg az EU-hoz csatlakozni kívánó országoknak is meg kell határozniuk. Az osztályozás alapját az úgynevezett meglévő közigazgatási egységek képezik, de ha egy tagállamnak vagy csatlakozni kívánó országnak nincsenek ilyen méretű közigazgatási egységei, akkor a hiányzó NUTS-szintet egymással határos, meglévő közigazgatási egységek összevonásával kell létrehozni.

A különféle regionális alapokat szabályozó, az Európai Parlament és a Tanács által elfogadott 1303/2013/EU rendelet intézményi elvárásokat is megfogalmaz a közösségi fejlesztési források rendeltetésszerű felhasználásának, ellenőrzésének és a partnerség elvének biztosítása érdekében (például irányító hatóság, monitoringbizottság létrehozatala, partnerségi megállapodás megkötése a civil társadalmat képviselő érintett szervezetekkel, beleértve a környezetvédelmi partnereket, a nem kormányzati szervezeteket, valamint a társadalmi befogadást, a nemek közötti

¹ A nomenklatúra kifejezést általánosságban valamely tudományban használt szakkifejezések összességének, rendszerének leírására használják. A NUTS azért tekinthető nomenklatúrának, mert egységes rendszert hoz létre az Európai Unió területének társadalom- és gazdaságföldrajzi felosztására és kategorizálására.

egyenlőséget és a hátrányos megkülönböztetés tilalmát előmozdító szervezeteket).

2. fejezet: A tagállami lét közjogi alapjai

Az Alaptörvény Nemzeti Hitvallás elnevezést viselő preambuluma hangsúlyozza: „[b]üszkék vagyunk arra, hogy Szent István királyunk ezer évvel ezelőtt szilárd alapokra helyezte a magyar államot, és hazánkat a keresztény Európa részévé tette,” és arra, „hogypünk évszázadokon át harcokban védte Európát, s tehetségével, szorgalmával gyarapította közös értékeit”, továbbá azt is, hogy „[h]isszük, hogy nemzeti kultúránk gazdag hozzájárulás az európai egység sokszínűségéhez”. Európai identitásunkból egyenesen következett, hogy a rendszerváltást követően Magyarország folyamatosan törekedett az európai integrációban való részvételre, illetve az uniós tagságra, amit 2003-ban országos ügydöntő népszavazás hagyott jóvá.

Mivel az Európai Unióban való részvétel jelentősen befolyásolja a magyarországi közhatalom-gyakorlás rendjét és kereteit, valamint az uniós jog nagymértékben meghatározza a magyar jogalanyok jogait és kötelezettségeit, szükséges, hogy az Európai Unió keretein belül történő hatáskörgyakorlásra az Alaptörvény kifejezett felhatalmazást adjon. Jelenleg ez az Alaptörvény E) cikkében található.

Ennek értelmében:

- „(1) Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében.
- (2) Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja. Az e bekezdés szerinti hatáskörgyakorlásnak összhangban kell állnia az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát.
- (3) Az Európai Unió joga – a (2) bekezdés keretei között – megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt.
- (4) A (2) bekezdés szerinti nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

Ehhez kapcsolódóan, az Alaptörvény indokolása kiemeli, hogy az E) cikk az európai egység megteremtése körében nevesítve utal annak legfontosabb intézményesült fórumára, az Európai Unióra. Az Európai Unió nemzetközi szerződésen alapuló önálló jogrenddel rendelkezik, amelynek értelmében az uniós jog a tagállamok területén közvetlenül alkalmazandó, és a jogalanyok számára közvetlenül is teremthet

jogokat és kötelezettségeket. Az Alaptörvény E) cikke tehát lehetővé teszi, hogy Magyarország az Európai Unió tagállamaként, az Európai Unió intézményei útján gyakorolja szuverenitásának egyes elemeit. Az Alaptörvény ezen rendelkezése szolgáltatja a jogalapot az Európai Unió jogának belső jogkénti érvényesüléséhez, az Alaptörvény szintjén tehát az E) cikkben foglalt felhatalmazással megtörtént a közösségi jog elsőbbségének elfogadása.

Lényeges azonban, hogy az E) cikk szerinti „közös hatáskör-gyakorlás” nem korlátlan. Az „egyes” jogosítványok konkrét hatásköröket jelenthetnek, vagyis az E) cikk (2) bekezdése alapján nincs lehetőség általános jelleggel a hatáskörök közös gyakorlására. Ezen kívül az érintett, konkrét hatásköröket az alapító szerződések határozzák meg, és az így megvalósuló hatáskörgyakorlás nem haladhatja meg a nemzetközi szerződésből fakadóan szükséges mértéket. Utóbbi egyszerre jelent hatásköri korlátot az alapító szerződések alapján az Unió intézményei számára, és magában foglalja az arányosság követelményének figyelembe vételi kötelezettségét [Az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) 5. cikk (4) bekezdés], amihez a szubszidiaritás elve [EUSZ 5. cikk (3) bekezdés] és a nemzeti identitás Unió általi tiszteletben tartásának követelménye [EUSZ 4. cikk (2) bekezdés] is kapcsolódik. Az Alkotmánybíróság a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésekor megvizsgálta az Alapszerződések módosuló rendelkezéseit, és megállapította, hogy annak eljárásai biztosítékot adnak arra, hogy „az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez »szükséges mérték« ellenőrzésében az Országgyűlés aktív, kezdeményező szerepet játsszon.” [143/2010. (VII. 14.) AB határozat] Erre előzetesen a szubszidiaritási és arányossági vizsgálat, az elfogadott jogalkotási aktusok tekintetében pedig az Európai Unió Bíróságánál kezdeményezhető megsemmisítési eljárás teremt lehetőséget.

Az Alkotmánybíróság 22/2016. (XII. 5.) AB határozatában az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése értelmezésével a hatáskörök közös gyakorlásának két korlátját állapította meg: az nem sértheti Magyarország szuverenitását (szuverenitáskontroll), és nem járhat az alkotmányos önazonosság sérelmével (identitáskontroll). Az Alkotmánybíróság úgy fogalmazott, hogy Magyarország az Európai Unióhoz történt csatlakozásakor nem a szuverenitásáról mondott le, hanem csak egyes hatáskörök közös gyakorlását tette lehetővé. A hatáskörök közös gyakorlása nem eredményezheti, hogy az Alaptörvényben a közhatalom forrásaként megjelölt nép elveszíti végső ellenőrzési lehetőségét a közhatalom gyakorlása felett. Az alkotmányos önazonosság fogalmát az Alkotmánybíróság nem határozta meg definíciószerűen, tartalmi elemei közül határozatában példálózó jelleggel sorolta fel a következőket: a szabadságjogok, a hatalommegosztás, a köztársasági államforma, a közjogi autonómiák tisztelete, a vallásszabadság, a törvényes hatalomgyakorlás, a parlamentarizmus, a jogegyenlőség, a bírói hatalom elismerése, a

velünk élő nemzetiségek védelme. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy Magyarország alkotmányos önazonossága olyan alapvető érték, amelyet nem az Alaptörvény hoz létre, azt az Alaptörvény csak elismeri. Az alkotmányos önazonosságról ezért nemzetközi szerződéssel sem lehet lemondani, attól csak a szuverenitás, az önálló államiság végleges megszűnése foszthatja meg Magyarországot. Az alkotmányos önazonosság védelme ennek megfelelően mindaddig az Alkotmánybíróság feladata marad, amíg Magyarország szuverenitással rendelkezik.

A 2018-as hetedik Alaptörvény módosítás gyakorlatilag ezt az előbb ismertetett AB határozatot erősítette – alkotmányjogi szempontból szükségtelenül – tovább. A (2) bekezdés kiegészült egy újabb mondattal, amely szerint az uniós joggyakorlás nem érintheti az Alaptörvénybe foglalt jogokat, illetve a hazai politikai rendszer államformáját, területét és népességét. Ilyen uniós hatáskörök nem léteznek, így a módosítás itt leginkább a menekültválság kapcsán felmerült konfliktusok alkotmányjogi leképeződéseként értelmezhető.

Mindezek alapján az Európai Unió tehát nem egy általános hatáskörű szervezet, kizárólag a tagállamok által az Alapszerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül és a Szerződésekben meghatározott célok érdekében járhat el (**hatáskör-átruházás elve**).

Az uniós és tagállami hatáskörök elhatárolása állandó viták tárgya volt, ezért a Lisszaboni Szerződés igyekezett pontosabban meghatározni az EU hatásköri struktúráját. Ez alapján az EU egyes területeken **kizárólagos hatáskörrel** rendelkezik, ami azt jelenti, hogy csak az unió alkothat kötelező erejű jogi aktust, a tagállamok pedig csak annyiban, amennyiben arra az EU a tagállamokat az uniós aktus végrehajtása érdekében kifejezetten felhatalmazza. A kizárólagos uniós hatásköröket az EUMSZ kimerítő jelleggel sorolja fel. Ezek: a vámunió, a belső piac működéséhez szükséges versenyszabályok, a monetáris politika azon tagállamok tekintetében, amelyek pénzneme az euró, a tengeri biológiai erőforrások megőrzése a közös halászati politika keretében és a közös kereskedelempolitika.

Az EU-ra ruházott **megosztott hatáskörök** esetében mind az Unió, mind a tagállamok alkothatnak kötelező erejű jogi aktust, a tagállamok azonban e jogukkal csak annyiban élhetnek, amennyiben az unió nem gyakorolta hatáskörét. Az Alapszerződések szabályozási struktúrájában az EU-ra ruházott hatáskör eltérő rendelkezés hiányában megosztott hatáskörnek minősül. Megosztott hatáskörbe tartozik a belső piac, a mezőgazdaság, a gazdasági, társadalmi, területi kohézió, a környezetvédelem, a fogyasztóvédelem, az energiaügy, illetve a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség.

A megosztott hatáskörök lehetnek az úgynevezett **szomszédos hatáskörök**. Ebben az esetben egyes részterületeken az EU-nak, más részterületeken a tagállamoknak van hatásköre. A megosztás ilyen esetekben lehet horizontális, azonos szintű részterületek között (például a fejlesztési együttműködés vagy a humanitárius segítségnyújtás területén), illetve lehet vertikális, amikor a tagállamok egy uniós szabadságot valamilyen nevesített indok alapján korlátozhatnak (például a letelepedés szabadsága a közrend, a közbiztonság és a közegészségügy érdekében korlátozható). A megosztott hatáskörök lehetnek egymást átfedő, úgynevezett **versengő hatáskörök**, ahol a tagállamok a kérdést mindaddig szabadon szabályozhatják, amíg uniós szabályozás nem születik. Azt a folyamatot, amellyel az EU a versengő hatásköröket magában foglaló területeket szabályalkotással elfoglalja, onnan a tagállami szabályozást kizorítja és a jövőbeli tagállami szabályozás lehetőségét megszünteti, **előfoglalásnak** nevezzük.

A tagállamok az Európai Unióra, egyes területeken a tagállami intézkedéseket **támogató, összehangoló vagy kiegészítő hatásköröket** ruháztak. Itt az unió a tagállami hatásköröket nem vonhatja el, és kötelező erejű jogi aktusai nem eredményezhetik a tagállami rendelkezések harmonizációját. Ilyen terület az emberi egészség védelme és javítása, az ipar, a kultúra, az idegenforgalom, az oktatás, a szakképzés, az ifjúság, a sport, a polgári védelem és az igazgatási együttműködés.

Az Alapszerződések emellett külön is nevesítenek bizonyos uniós hatásköröket, amelyek nem illeszkednek a fenti kategóriákba, például a **közös kül- és biztonságpolitikát**, illetve a **tagállami gazdaság- és foglalkoztatáspolitikák összehangolását**. Emellett külön mozgásteret biztosítanak az energiaszükségletek biztosítására vonatkozó nemzetközi szerződések megkötésére harmadik országokkal.

Az EUMSZ 352. cikk (1) bekezdése a tulajdonképpeni átruházott hatáskörök rendszerét egy **általános uniós hatáskörrel** egészíti ki. Ennek alapján, ha az Alapszerződésekben meghatározott politikák keretében a Szerződésekben meghatározott célkitűzések megvalósításához az unió fellépése bizonyul szükségesnek, de az Alapszerződések nem biztosítják a megfelelő hatáskört, a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértését követően egyhangúlag elfogadja a megfelelő rendelkezéseket. Ez az általános uniós hatáskör célhoz kötött (csak az Alapszerződésekben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében hívható fel) és szubszidiárius (csak akkor alkalmazható, ha az Alapszerződések más rendelkezései egyáltalán nem biztosítanak hatáskört az uniós intézmények számára).

Az Alapszerződésekben kifejezetten biztosított hatáskörök határainak értelmezése során a Bíróság kidolgozta a **beleértett uniós**

hatáskörök doktrínáját. A doktrína eredetileg a belső hatáskörök hatékony gyakorlásához szükséges külső hatáskörök megalapozását szolgálta, de ennek a Lisszaboni Szerződés óta kifejezett jogalapja található az Alapszerződésekben. A beleértett uniós hatásköröknek ma azokban az esetekben van valódi jelentősége, amikor az Alapszerződések valamely uniós intézményt konkrét feladattal bíznak meg, de nem egyértelmű, hogy e feladatok teljesítéséhez milyen hatáskörökkel ruházzák fel az intézményt. A bíróság joggyakorlata értelmében ilyenkor úgy kell tekinteni, hogy a szerződéses rendelkezések egyúttal önmagukban a feladat teljesítéséhez nélkülözhetetlen hatáskörökkel is felruházzák az intézményt.

Az Alapszerződések értelmében az uniós hatáskörök gyakorlására a **szubszidiaritás** és az **arányosság** elvei irányadóak, amelyeket a Szerződésekhez csatolt 2. számú jegyzőkönyv részletez. A szubszidiaritás elve azokon a területeken érvényesül, amelyek nem tartoznak az unió kizárólagos hatáskörébe. Az elv lényege, hogy az unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés célját a tagállamok (központi, regionális vagy helyi szinten) nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatásai miatt uniós szinten jobban megvalósíthatók. Az arányosság elvének értelmében az uniós intézkedések sem formailag, sem tartalmilag nem terjeszkedhetnek túl azon, ami az Alapszerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges.

Az Alapszerződésekhez csatolt 2. számú jegyzőkönyv értelmében az uniós jogalkotási aktusok tervezeteit a szubszidiaritás és az arányosság tekintetében külön indokolni kell, és meg kell küldeni őket a tagállami parlamenteknek. A tagállami parlamentek (vagy azok kamarái) a megküldéstől számított nyolc héten belül indokolt véleményt küldhetnek az Európai Parlament, a Tanács vagy a Bizottság elnökének, amelyben kifejtik, hogy a tervezetet miért nem tartják összeegyeztethetőnek a szubszidiaritás elvével. Ha a tagállami parlamentek legalább egyharmada – a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térségre vonatkozó tervezet esetén egynegyede – úgy ítéli meg, hogy a tervezet nem összeegyeztethető a szubszidiaritás elvével, a tervezetet az előterjesztő felülvizsgálja, és azt indokolt döntéssel visszavonja, módosítja vagy fenntartja (**sárga lapos eljárás**). Mindeddig három sárga lapos eljárás indult az EU történetében, de a Bizottság mint előterjesztő mindhárom esetben úgy ítélte meg, hogy javaslata megfelel a szubszidiaritás elvének. Emellett azonban az első alkalommal, a kollektív fellépéshez való jog kapcsán a támogatás várható hiánya miatt a Bizottság visszavonta a javaslatot. A második esetben – az Európai Ügyészség esetében – a Bizottság egy-két módosítást eszközölt, így végül az intézmény, megerősített együttműködés formájában elindult. A harmadik esetben, – a kiküldetési irányelv módosítása kapcsán – a Bizottság változtatás nélkül fenntartotta a javaslatot, amit végül el is fogadtak

a társ-jogalkotók. A magyar Országgyűlés az Európai Ügyészség és a kiküldetési irányelv elleni fellépésben vett részt.

- Ha a tagállami parlamentek legalább egyszerű többsége úgy ítéli meg, hogy a rendes jogalkotási eljárásban benyújtott javaslat nem összeegyeztethető a szubszidiaritás elvével, a javaslatot felül kell vizsgálni, és a Bizottság ezzel kapcsolatos indokolt véleményét a jogalkotó elé kell tárni (**narancssárga lapos eljárás**). A Tanács és az Európai Parlament a rendes jogalkotási eljárás első olvasatában megvizsgálja a javaslat összeegyeztethetőségét a szubszidiaritás elvével, és ha a Tanács tagjainak 55%-a vagy az Európai Parlament a leadott szavazatok többsége alapján úgy ítéli meg, hogy a javaslat a szubszidiaritás követelményeinek nem felel meg, a javaslat tovább nem tárgyalható. Ilyen eljárás megindítására, annak bevezetése óta nem volt példa.
- A szubszidiaritás elvének megsértésével elfogadott uniós jogalkotási aktusok az Európai Unió Bírósága előtt **megsemmisítési eljárás** keretében megtámadhatók. Ilyen keresetet benyújthatnak a tagállamok, illetve a Régiók Bizottsága olyan jogalkotási aktusok tekintetében, amelynek elfogadása során vele konzultálni kell.

3. fejezet: A tagállam felelőssége az uniós jog megsértése esetében

Az Európai Uniónak különféle ellenőrzési mechanizmusai vannak a tagállami magatartás nyomon követésére. Ezek közül a leginkább bejáratott mechanizmus a **kötelezettségszegési eljárás**, amely a színtalpak mögött zajló, úgynevezett **pilot eljárás** következménye lehet. Ilyen eljárást az Európai Bizottság (illetve a kötelezettségszegési eljárás esetében bármely tagállam) akkor indíthat egy tagállam ellen, ha véleménye szerint az nem tesz eleget az uniós jog által előírt kötelezettségeinek. Emellett egyre fontosabb szerepet tölt be az EU-tagállam viszonyrendszerben az utóbbi években folyamatosan fejlődő jogállami garanciarendszer, amit ma az **uniós jogállamisági eszköztár** rendez egységes formába.

Az EU Pilot projekt elképzelése 2007-ből származik és a rendszer 2008 áprilisa óta működik. „Az eredmények Európája” című bizottsági közlemény szerint az EU Pilot a polgároktól és vállalkozásoktól a közösségi jogszabályok helyes alkalmazásával kapcsolatban érkező kérdések és panaszok kezelésére irányul. A pilot eljárás célja, hogy anélkül, illetve azelőtt oldódjanak meg az EU-jognak nem megfelelő helyzetek, hogy a Bizottságnak hivatalos kötelezettségszegési eljárást kellene kezdeményeznie.

Fontos azonban, hogy a pilot eljárások nem okozhatnak késlekedést a kötelezettségszegési eljárások elindításában, hiszen ezek az európai jogérvényesítés elsődleges eszközei. A pilot eljárások alkalmazása ennek megfelelően fokozatosan és láthatóan csökkennek. Míg 2014-ben még 1208 új eljárást indítottak, addig ezek száma 2018-ra, fokozatos csökkenést mutatva már csak a 110 darabot érte el. Igaz ugyan, hogy 2019-ben ismét valamivel több, immár 190 eljárás indult, de az év végére a 2018-ban nyitott 554 eljárás helyett, már csak 499 volt folyamatban.

A pilot keretében a Bizottság saját kezdeményezésből vagy panasz nyomán megkeresi a tagállamok illetékes szerveit, amelyeknek tíz hét áll rendelkezésükre az álláspontjuk kifejtésére. Ezt követően a Bizottság elemzi a tagállami választ, a magyarázat vagy a problémára kínált korrekciós megoldás megfelelőségét. Ha a tagállamtól kapott válasz nem bizonyul megfelelőnek, a Bizottság következő lépésként, kötelezettségszegési eljárást kezdeményezhet.

Ez a helyzet állhat elő akkor, amikor egy tagállam egy új közösségi jogszabályt nem, vagy nem megfelelően ültet át a hazai jogrendbe a megadott határidőn belül, vagy amikor olyan jogszabályt alkot, amely a Bizottság (vagy a többi tagállam) szerint ellentétes az uniós joggal. Ilyenkor a Bizottság a tagállam észrevételeinek kézhezvételét követően indokolással ellátott véleményt fogalmaz meg, és ha az abban foglaltaknak meghatározott határidőn belül a tagállam nem tesz eleget, akkor a Bizottság az Európai Unió Bíróságához fordul. A

Bíróság döntésében vagy elutasítja a keresetet, vagy jogsértést állapít meg és a tagállamot a jogsértő állapot megszüntetésére szólítja fel. Utóbbi esetben az ítélet végrehajtását a Bizottság ellenőrzi, és amennyiben azt nem tartja megfelelőnek, újabb eljárást kezdeményezhet a tagállammal szemben bírság kiszabása érdekében. A bírság összegét speciális számolási módon állapítják meg, amelyben a rögzített, átalányösszegű, illetve a kényszerítő bírságok egy-egy adott napi átalánydíjból, illetve egy „n” értékből áll össze. Ez utóbbi figyelembe veszi az adott állam gazdasági teljesítményét (GDP), valamint intézményi súlyát (EP-képviselők száma). Németország esetében ez 4,62, Málta esetében 0,07, míg hazánknál 0,42 volt 2019-ben. Fontos, hogy a pénzbírság elrettentő hatású legyen.

Az Európai Bizottság éves jelentéseiben közzéteszi az uniós jog késedelmes átültetéséről szóló figyelmeztetésekről, valamint a jogvita alapját képező kötelezettségszegési eljárásokról szóló statisztikákat. A folyamatban lévő kötelezettségszegési eljárások száma egyenletesnek mondható, 1300 és 1700 között mozog, igaz jelenleg ennél valamivel több, 1823 aktív esettel foglalkozik a Bizottság.²Ezek túlnyomó része azonban az irányelvek késedelmes átültetése miatt indul, témájukat tekintve pedig leginkább a belső piac működésével kapcsolatosak. A kötelezettségszegési eljárások számában Magyarország átlagos tagállamnak tekinthető; 2018 végén Magyarország ellen 52 eljárás folyt, amelyekből 17 késedelmes átültetés miatt indult. Ez a szám 2019-ben is hasonló volt, az összesen 66 zajló eljárásból 23 késedelmes átültetés miatt indult. Ma³ Magyarország ellen 63 eljárás zajlik, melyek közül a legtöbb a belügyi együttműködéshez és a környezetvédelemhez kötődik. Az eljárások számából azonban nem lehet messzemenő következtetéseket levonni, fontos azok témájának a vizsgálata is.

Az ellenőrzési mechanizmusok között megemlítendő az Amszterdami Szerződéshez jegyzőkönyvként csatolt Stabilitási és Növekedési Paktum (SNP). Ez azt a követelményt rója a tagállamokra, hogy minden évben jelentést kell benyújtaniuk az állam költségvetéséről, illetve a középtávú fiskális céljaikról. Ezeket az eurózóna tagállamai esetében stabilitási, míg a még nem belépett országoknál konvergenciaprogramoknak nevezik. A SNP korrekciós ága az úgynevezett **túlzottdeficit-eljárás**, amely a kötelezettségszegési eljárások speciális fajtája, és gazdasági szankciókkal is járhat.

A Stabilitási és Növekedési Paktum értelmében a túlzotthiány-eljárást az államháztartási hiányra és az államadóságra vonatkozó

² Ezek a számok természetesen folyamatosan változnak; a valós idejű adatok azonban mindenki számára elérhetőek a Bizottság honlapján (https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=en)

³ A kézirat lezárása 2021. február 26-án történt.

kritériumoknak való meg nem felelés váltja ki. Az államháztartási hiány akkor számít túlzottnak, ha a bruttó hazai termékhez (GDP) viszonyított aránya túllépi a 3%-ban meghatározott referenciaértéket. A második eset pedig az, amikor az államadósság meghaladja a GDP 60%-át, és az adósság évenként 1/20-dal való csökkentésére irányuló célkitűzést a megelőző három évben nem sikerült teljesíteni. Az eljárás legsúlyosabb szankciója az, hogy felfüggeszthetik az uniós strukturális és beruházási alapokból történő kifizetéseket vagy a kapcsolódó kötelezettségvállalásokat. A túlzotthiány-eljárás érdekessége, hogy a kivetendő szankciókról szóló határozathozatal úgynevezett fordított többségi szavazással történik. Ez azt jelenti, hogy a pénzbírságot elfogadottnak tekintik, hacsak a Tanács nem szavaz minősített többséggel az elutasítás mellett.

Végül a jogállami garanciarendszert kell megemlíteni. Ez egy meglehetősen dinamikusan fejlődő terület, ahol az utóbbi öt-tíz évben több eszköz is kialakításra került.

A legrégebbi eszköz az **EUSZ 7. cikke**. A sajtóban „nukleáris opció” néven elhíresült eljárás keretében a Tanács első lépésben annak az egyértelmű veszélyét állapíthatja meg, hogy egy tagállam súlyosan megsérti az Unió értékeit, második lépésben pedig azt, hogy az értékek súlyos és tartós megsértése bekövetkezett. Ez utóbbi esetben a Tanács dönthet úgy, hogy a kérdéses tagállamnak az Alapszerződésekből származó egyes jogait (például a tagállamot a Tanácsban megillető szavazati jogosítványokat) felfüggeszti. Ezt a jogállam kontrollmechanizmust mindhárom fő intézmény, így a Bizottság, a Tanács és a Parlament is kezdeményezheti. Az első 7. cikk szerinti eljárást az Európai Bizottság indította 2017 decemberében Lengyelország ellen, a varsói kormány folyamatos igazságügyi reformintézkedései miatt. Az eljárás megindítását az EP is támogatta, így Lengyelországot már két alkalommal is meghallgatták az Általános Ügyek Tanácsában. Magyarország ellen a jogállamiságvédő eljárást az Európai Parlament indította el, miután Judith Sargentini részletes jelentést készített hazánk helyzetéről. Az EP képviselőinek 2/3 támogatta az eljárás megindítását, így Magyarország 2018. szeptember 12. óta vizsgálat alatt áll többek között a civil törvény, az oktatási rendszer módosítása, valamint a menekültügyi rendszer miatt. Eddig két meghallgatásra került sor az Általános Ügyek Tanácsa előtt 2019 szeptemberében és decemberében.⁴ Látható, hogy a „nukleáris opció” egy igen hosszadalmas eljárás, amely csak lassan vezet eredményre. Emiatt az Európai Parlament is elégedetlenségét fejezte ki és 2020 januárjában elfogadott állásfoglalásával az eljárás gyorsabb folytatását és eredmények felmutatását kérte a Tanácstól.

⁴ A Tanács indoklása szerint 2020-ban a COVID-19 járvány miatt nem kerülhetett sor további meghallgatásokra.

A rugalmasabb és arányosabb fellépés lehetőségét a Bizottság által 2014 tavaszán kezdeményezett, a jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret teremtette meg, amely alapján a Bizottság a jogállamiságot érintő rendszerszintű fenyegetések esetén az érintett tagállammal folytatott konzultáció alapján ajánlásokat fogalmazhat meg, és figyelemmel kísérheti azok végrehajtását. Ezt elsőként Lengyelországgal szemben alkalmazták 2016-ban. A varsói kormány azonban megkérdőjelezte ezen eljárás jogi alapját, és a strukturált dialógus nem vezetett eredményre.

A jogállamiság garanciái a 2019-ben bizottsági elnöknek választott Ursula Von Der Leyen politikai programjának egyik fontos eleme volt. Ennek megfelelően a Bizottság jogállamisági garanciarendszert új keretbe rendezte az eddigi eszközöket és kiegészítette az Európai Jogállamisági Mechanizmussal, aminek kulcseleme az Éves Jogállamisági Jelentés. Ehhez társul az Európai Bíróság ítéletéig felfüggesztett, de elfogadott, az uniós forrásokat a jogállamisági érvényesüléséhez kötő szabályozás. Ezek alkotják az ún. **uniós jogállamisági eszköztárat**, melyek elemeit megelőző és előmozdító, valamint szankcionatív kategóriákba sorolhatunk.

Vagyis az uniós jogállamisági eszköztár a következő elemekből áll:

- megelőző és előmozdító elemek
 - Európai Jogállamisági Mechanizmus
 - Európai Szemeszter
 - civil társadalom támogatása
 - EU Justice Scoreboard (Uniós Igazságügyi Eredménytábla)
 - Együttműködési és Ellenőrzési Mechanizmus
 - Strukturális Reformok
- szankcionatív elemek
 - kötelezettségszegési eljárások
 - jogállamisági keret (rule of law framework)
 - 7. cikk szerinti eljárás
 - uniós források jogállamisági kritériumhoz kapcsolása

Az új eszközök közül az európai jogállamisági mechanizmus talán a legfontosabb. A Bizottság kezdetben felállít egy jogállamisági hálózatot, amelynek tagjai a tagállami döntéshozók, politikusok és egyéb ún. stakeholderek. Ez a hálózat, valamint a civil társadalom szereplői mind írásbeli jelentést tesznek az adott ország jogállamisággal kapcsolatos helyzetéről. Ezzel párhuzamosan a Bizottság virtuális országlátogatást végez, különböző indikátorokat vizsgálva. Ezekből születik meg az Éves Jogállamisági Jelentés, amelyről később intézményközi párbeszéd indul a Bizottság, a Tanács és a Parlament között, illetve a nemzeti szinten a tagállami parlamentekkel, hatóságokkal és a civil szereplőkkel.

Az első jelentés 2020 őszén jelent meg; a legelső jogállamisági párbeszéd pedig az Általános Ügyek Tanácsában 2020 novemberében

zajlott, a téma pedig Belgium, Bulgária, Csehország, Dánia és Észtország voltak.

Az eljárás fő újdonsága, hogy a szankciók helyett, a korai veszély észlelést, de mindenekelőtt a jó példák terjesztését és megismertetését szolgálja.

4. fejezet: Speciális intézmények

A büntetőügyi együttműködés a leginkább szuverenitásérzékeny terület, hiszen a büntetőjog állami monopóliuma nemzetközi jogi értelemben a szuverén állami hatalom megnyilvánulása. Az uniós együttműködés ugyanakkor kikezdi ezt a klasszikus felfogást: a már említett kölcsönös elismerés elvének ugyanis következménye, hogy a tagállamok lemondanak – legalábbis a kooperáció mértékéig – a kettős inkrimináció elvéről, vagy éppen a *ne bis in idem* elvét tiszteletben tartva tartózkodniuk kell büntetőhatalmuk gyakorlásától, amennyiben egy másik tagállam már gyakorolta a sajátját, még akkor is, ha az felmentéssel vagy – megítélése szerint – enyhe ítélettel ért véget. Az igazságügyi együttműködés alapelve tehát a kölcsönös elismerés.

Az uniós jog e területen mind eljárásjogi, mind pedig anyagi jogi normákat tartalmaz. Előbbi esetkörbe tartozik például az európai elfogatóparancs (*European Arrest Warrant*) létrehozása, amelynek révén a gyakran több mint egy évig elhúzódó *kiadatási eljárást* tizenegy naptól hat hétig terjedő *átadási eljárás* váltotta fel. Utóbbi esetkörben olyan súlyos bűncselekményekkel kapcsolatos normák említhetők, mint például a terrorizmus, a pénzmosás vagy az embercsempészet. Ugyanakkor mind az eljárásjogi, mind az anyagi jogi szabályozás esetére alkalmazható az úgynevezett *vészfék klauzula* [EUMSZ 82. cikk (3) bekezdés és 83. cikk (3) bekezdés], amelynek lényege, hogy amennyiben a Tanács egy tagja úgy ítéli meg, hogy valamely irányelvtervezet büntető igazságügyi rendszerének alapvető vonatkozásait érintené, kérheti, hogy az irányelvtervezetet terjesszék az Európai Tanács elé. Ezek után két út van: a megegyezésé vagy az úgynevezett megerősített együttműködésé.

A kooperáció intézményi oldalát az Eurojust, az Európai Csaláselleni Hivatal (továbbiakban: OLAF), az Európai Igazságügyi Hálózat, valamint a jelenleg kiépülő Európai Ügyészség jelenti. Az OLAF feladata kivizsgálni az EU költségvetését károsító csalásokat, valamint az uniós intézményekben előforduló korrupciós cselekményeket és súlyos kötelezettségszegéseket, továbbá csalás elleni politikát dolgoz ki az Európai Bizottság számára. A vizsgálati körbe tartoznak a cigarettacsempészek, az euróérme-hamisítók, valamint azok is, akik elcsalják a behozatali vámot, vagy nem létező ültetvények után igényelnek uniós támogatást. A vizsgálati szakasz lezárultával az OLAF ajánlásokat ad az érintett uniós intézményeknek és tagállami kormányoknak arra nézve, hogy milyen lépéseket kell tenniük az adott ügyben: szükség van-e pénzügyi szankcióra, kell-e indítani bűnügyi nyomozást, illetve büntető- vagy egyéb fegyelmi eljárást.

Az Eurojustra vonatkozó szerződési szabályozás rögzíti, hogy a szervezet akkor lép fel, ha és amennyiben a két vagy több tagállamot érintő, illetve a közös fellépést igénylő súlyos bűncselekmények

kivizsgálására a hatósági tevékenységek koordinálására, támogatására, erősítésére van szükség [EUMSZ 85. cikk (1)]. Az EUMSZ lehetővé teszi, hogy a Tanács egyhangú döntéssel a Parlament egyetértése mellett az Eurojustot átalakítsa Európai Ügyészséggé, amely az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözésére lenne hivatott, beleértve a vádhatósági feladatok ellátását is. Mi több, a Tanács az Ügyészség hatáskörének a több tagállamot érintő súlyos bűncselekményekre való kiterjesztése érdekében – ugyancsak a Parlament egyetértésével – egyhangúlag módosíthatja az EUMSZ-t. Abban az esetben, ha az első fázis, az átalakítás, az egyhangú támogatás hiányában kudarcot vallana, az EUMSZ, beiktatva egy, a továbblépést késleltető tárgyalási kötelezettséget, előírja, hogy legalább kilenc tagállam kérheti az ügy Európai Tanácsban történő megtárgyalását, majd kudarc esetén továbbléphetnek az integráció útján megerősített együttműködés formájában (EUMSZ 85–86 cikkek).

A Bizottság az Európai Ügyészség létrehozására vonatkozóan már 2013-ban javaslatot tett a Tanácsnak, azonban erről a tagállamok nem jutottak konszenzusra. Az EUMSZ 85–86. cikkei alapján 16 tagállam bejelentette, hogy megerősített együttműködést kívánnak e területen létrehozni, amihez később hat, majd további két tagállam csatlakozott. A 22 résztvevő tagállam Ausztria, Belgium, Bulgária, Horvátország, Ciprus, a Cseh Köztársaság, Észtország, Németország, Görögország, Spanyolország, Finnország, Franciaország, Olaszország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Portugália, Románia, Málta, Hollandia, Szlovénia és Szlovákia. Az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló rendeletet 2017. október 12-én fogadták el a megerősített együttműködésben részt vevő tagállamok (a Tanács 2017/1939/EU rendelete, HL L 283, 2017. 10. 31). Az együttműködésben Magyarország, Lengyelország és Svédország nem vesz részt, de bármikor csatlakozhat, míg Írország és Dánia opt-out választott.

Az Európai Ügyészség feladata az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények és az azokhoz elválaszthatatlanul kapcsolódó bűncselekmények elkövetőivel szembeni nyomozás és vádhatósági eljárás lefolytatása, valamint e személyek bíróság elé állítása. Székhelye Luxemburg. Szervezete egy központi és egy decentralizált szintből áll. A központi szintet az európai főügyészből és részt vevő tagállamonként egy-egy európai ügyészből álló ügyészi kollégium, illetve az adminisztratív igazgató alkotja. A decentralizált szint a részt vevő tagállamokban működő delegált ügyészekből áll. Bár az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló rendelet már 2017 novemberében hatályba lépett, a testület tényleges nyomozási és vádhatósági feladatokat legkorábban 2020 novemberétől gyakorolhatná, azonban eddig ez még nem történt meg. Jelenleg aja. Ennek tényleges időpontját a Bizottság az európai főügyész javaslatára határozatban állapítja meg. Az első európai főügyészt 2019 szeptemberében

választották meg, a korábbi korrupcióellenes román főügyész, Laura Codruța Kövesi személyében. Pozícióját hét évig tölti be és nem újraválasztható.

II. modul: Az Európai Unió és a nemzeti közigazgatás közötti együttműködési lehetőségek és formák az uniós jogalkotás, illetve a jogalkalmazás körében

1. fejezet: AZ EU döntéshozatali (jogalkotási) rendje

1.1. A többszintű kormányzás keretei

A döntéshozatal és a jogalkotás az Európai Unióban a **többszintű kormányzás** fogalmával írható le. A többszintű kormányzás az Uniónak, a tagállamoknak, valamint a regionális és helyi önkormányzatoknak a **szubszidiaritás** és **arányosság** elvein és a partnerségen alapuló olyan összehangolt cselekvéseként értelmezhető, amely funkcionális és intézményesített együttműködésben valósul meg, célja pedig az Európai Unió politikáinak kidolgozása és végrehajtása.

A **szubszidiaritás** elve azt jelenti, hogy azokon a területeken, amelyek nem tartoznak az Unió 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.

Az **arányosság** elvének megfelelően pedig az Unió intézkedése sem tartalmilag, sem formailag nem terjeszkedhet túl azon, ami a Szerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges.

Az Európai Bizottság a 2001. évi, az európai kormányzásról szóló Fehér Könyvében meghatározta a *jó kormányzás öt alapelvét*, amelyek a következők:

- **nyitottság:** az európai intézményeknek nagyobb figyelmet kell fordítaniuk a döntéshozatal átláthatóságára és kommunikációjára;
- **részvétel:** a polgárokat intézményesített eljárásokon keresztül hatékonyabban be kell vonni a szakpolitikák tervezésébe és végrehajtásába;
- **felelősség:** a döntéshozatali eljárásban részt vevő valamennyi szereplő pozícióját tisztázni kell – feladatuk megfelelő ellátásáért felelősséggel tartoznak;
- **hatékonyság:** a döntéseket a megfelelő szinten és időben kell hozni;
- **összhang:** az EU a legkülönbözőbb szakpolitikákkal foglalkozik, amelyek összhangjára törekedni kell.

Az Európai Unió **döntéshozatali eljárásai** a következők szerint csoportosíthatók:

- **Jogalkotási eljárások:** Idetartozik egyrészt a **rendes jogalkotási eljárás**, amelyben a Tanács és a Parlament egyenrangú félként vesz részt. Az előbbtől megkülönböztethetők a **különleges jogalkotási eljárások**, amelyek során a Tanács vagy a Parlament önállóan alkot jogszabályt a másik intézmény közreműködésével.
- **Nem jogalkotási eljárások:** A nem jogalkotási eljárások lefolytatása a Bizottsághoz köthető. E körbe sorolandó a **felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadása**; ezen aktusok a jogalkotási aktusok egyes nem alapvető rendelkezéseit egészítik ki, illetve módosítják. Emellett a **végrehajtási aktusok elfogadására** akkor kerül sor, ha valamely kötelező erejű uniós jogi aktus végrehajtásának egységes feltételek szerint kell történnie. A végrehajtási aktusok elfogadására irányuló eljárás (**komitológia**) során tehát nem a tagállamok, hanem a Bizottság fogadja el a kötelező erejű uniós jogi aktusok végrehajtásához szükséges intézkedéseket.

1.2. Az uniós jogalkotás és döntéshozatal főbb szereplői

Az uniós jogalkotás és döntéshozatal fenti modellje tehát az Európai Unió intézményei és az egyes tagállami szereplők részvételével zajlik. E téren a legjelentősebb feladatot ellátó úgynevezett **„jogalkotói háromszög”** tagjai: az Európai Bizottság, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Parlament. Ezen szerveken kívül viszont számos egyéb szereplő is befolyásolja az EU döntéshozatalát, amelyeket aszerint érdemes megkülönböztetni, hogy a döntéshozatali (alapvetően rendes jogalkotási) folyamat melyik részéhez kötődik szerepük:

UNIÓS JOGALKOTÁS KEZDEMÉNYEZÉSE:

Az uniós jogalkotás fő kezdeményezője az Európai Bizottság, ugyanakkor a kezdeményezésre más szereplők is hatást gyakorolhatnak.

- **Európai Tanács:** Az Európai Unió legfőbb politikai döntéshozó szerve, amely megadja az Uniónak a fejlődéshez szükséges ösztönzést, és meghatározza annak általános politikai irányait és prioritásait. Ugyanakkor az Európai Tanács nem lát el közvetlenül jogalkotási feladatot – ez alól csak a Közös Kül- és Biztonságpolitika tekinthető kivételnek, ahol az általános irányelvek mellett, határozatokat is hozhat.
- **Európai Polgári Kezdeményezés:** A Lisszaboni Szerződés által létrehozott eszköz, ami lehetővé teszi, hogy az uniós tagállamoknak legalább az egynegyedét képviselő egymillió európai polgár az Európai Bizottságnál jogalkotást kezdeményezzen. Eddig összesen 99 kérelemből 76

kezdeményezést regisztráltak, azonban csak 6 volt sikeres. Ezek a vízhez való jogra, a növényvédőszerre és az állatkísérletekre vonatkozó szabályozás felülvizsgálatára, valamint az abortusz betiltására vonatkoztak. Az 5. sikeresen benyújtott kezdeményezés a hazánk által kezdeményezett Minority SafePack volt. A kezdeményezést a Bizottság 2021 január 15-én válaszolta meg, ahol kiemelve a kitűzött célok és értékek fontosságát, úgy döntött, hogy azok érvényesüléséhez nincs szükség újabb jogi aktusok meghozatalára. A jelenlegi szakpolitikák ugyanis ezeket az értékeket és jogokat védik és érvényre juttatják. A 6. sikeres, eddig még nem megválaszolt kezdeményezés a nagy ipari állattenyésztésben alkalmazott körülményekre vonatkozik.

- **Európai Bizottság:** Az **integráció „motorjaként”** döntéshozatali-jogalkotási eljárásban fő funkciója a javaslatok kidolgozása, amelyeket megküld a Tanács és az Európai Parlament számára. Emellett önállóan is rendelkezik jogalkotási jogkörökkel, és ellenőrzi a jogszabályok tagállami végrehajtását.
- **Tanácsadó szervek:** Két testület tartozik ide. A Gazdasági és Szociális Bizottság (GSZB) a munkaadói és munkavállalói szervezeteket, valamint a civil társadalom képviselőit tömöríti. A Régiók Bizottsága (RB) a regionális és helyi érdekeket hivatott képviselni. A testületektől a Bizottság, a Tanács és a Parlament bizonyos esetekben köteles véleményt kérni, ami azonban nem köti a három fő intézményt.

AZ UNIÓS JOGALKOTÁS INTÉZMÉNYEI:

Az uniós jogalkotásnak ma már két fő intézménye van. Az integrációs folyamat előrehaladtával a Tanáccsal szemben folyamatosan nőtt az Európai Parlament szerepe.

- **Tanács** (az EU Tanácsa): Az Európai Unió **jogalkotó szerve**. A legtöbb esetben az Európai Parlamenttel közösen fogad el jogszabályokat, de számos szabályozási területen gyakorlatilag önállóan jár el. A kül- és biztonságpolitikai hatáskörök gyakorlását leszámítva azonban ez utóbbi esetekben is szükséges az Európai Parlament valamilyen közreműködése (például az egyetértésével vagy a vele folytatott konzultációt követően hozható döntés).
- **Európai Parlament (EP):** A **demokratikus legitimitáció szerve** az Európai Unióban. Funkciója, hogy a közvetlenül megválasztott képviselők megjelenítsék a polgárok érdekeit az uniós döntéshozatal során. A jogalkotási eljárásokban a Tanács mellett betöltött szerepe az elmúlt évtizedekben fokozatosan nőtt, a Lisszaboni Szerződés által főszabállyá tett úgynevezett **rendes jogalkotási eljárásban** a Tanács **társ-jogalkotójának minősül**.

UNIÓS NORMÁK VÉGREHAJTÁSA:

Speciális az uniós normák végrehajtása abból a szempontból, hogy főszabály szerint a jogalkalmazásért máig a tagállami (közigazgatási) szervek felelnek. Bizonyos kivételektől eltekintve az uniós normák végrehajtása, így még ma sem **közvetlenül** az uniós közszolgák és az uniós szervek/intézmények által történik meg, hanem a tagállami (közigazgatási) szervezetrendszer által. A **közvetett végrehajtás** túlsúlyával szemben kivételként lehet megemlíteni az Európai Bizottságot és az egyes ügynökségeket:

- **Európai Bizottság:** A Európai Bizottság bizonyos esetekben felel az uniós normák közvetlen végrehajtásáért is. Egyértelműen ide tartozik, amikor a belső piac működését érintő versenyjogi ügyekben uniós szintű versenyhatóságként lép fel.
- **Az EU ügynökségei:** Az „Unió szervei és hivatalai” közé tartozó uniós ügynökségeket különösen az utóbbi években egyre jelentősebb hatáskörrel ruházzák fel. Az ügynökségnek, ami alapvetően szakirodalmi fogalom, többféle típusa létezik. Az úgynevezett decentralizált ügynökségek számának növekedése egyértelműen azt jelzi, hogy a végrehajtási deficit leküzdése érdekében az Unió igyekszik saját „apparátussal” gondoskodni az uniós követelmények végrehajtásáról.

1.3. Az Európai Bizottság nem jogalkotási eljárásai

A Tanács és a Parlament évente kb. 300–500 jogalkotási aktust fogad el, amelyek végrehajtásához szükséges normákat főszabály szerint a tagállamok alkotják meg. Ha a végrehajtásnak azonban egységes feltételek szerint kell történnie, maga a jogszabály végrehajtási hatásköröket ruházhat a Bizottságra.

Az Alapszerződések is szétválasztják egymástól a Bizottság ilyen irányú fellépésének két típusát:

- Az EUMSZ szerint jogalkotási aktusokban felhatalmazás adható a Bizottság részére olyan általános hatályú nem jogalkotási aktusok elfogadására, amelyek a jogalkotási aktusok egyes, **nem alapvető rendelkezéseit kiegészítik, illetve módosítják**. E felhatalmazás gyakorlása szigorú feltételekhez kötött, így az nem terjedhet ki a szabályozási terület alapvető elemeire, a felhatalmazásban meg kell határozni a céljait, tartalmát, alkalmazási körét és időtartamát. Uniós jogalkotóként mind a Tanács, mind az Európai Parlament visszavonhatja a felhatalmazást, valamint lehetősége van kifogást emelni az Európai Bizottság így kibocsátott aktusaival szemben.
- Másrészt az EUMSZ azt is rögzíti, hogy a tagállamok nemzeti jogukban fogadják el a kötelező erejű uniós jogi aktusok végrehajtásához szükséges intézkedéseket. Ha valamely kötelező erejű uniós jogi aktus végrehajtásának egységes feltételek szerint kell történnie, az ilyen jogi aktus **végrehajtási hatásköröket**

ruház a Bizottságra, ám itt a tagállamoknak biztosítanak az ellenőrzési jogosítványokat.

Az EUMSZ előírásainak megfelelően ezen aktusok nevében fel kell tüntetni a „végrehajtási” kifejezést. A Bizottság e delegált döntéshozói szerepe kapcsán kiépült, a tagállami ellenőrzést gyakorló bizottsági rendszer miatt nevezik ezt az eljárástípust **komitológiának**. Ennek a lényege, hogy a Bizottság munkáját egy, a **tagállamok képviselőiből álló bizottság** segíti, illetve ellenőrzi, amelynek elnöke a Bizottság képviselője, aki azonban szavazati joggal nem rendelkezik.

Az említett eljárás szabályait a 182/2011/EU rendelet fekteti le. Az említett rendelet által, az úgynevezett **alap jogi aktusok** tárgyköreinek megfelelően, a bizottság **vizsgálóbizottságként** vagy tanácsadó bizottságként jár el. A **vizsgálóbizottsági eljárást** kell a következő esetekben alkalmazni:

- általános hatályú végrehajtási aktusok;
- egyéb végrehajtási aktusok, amelyek a következőkhöz kapcsolódnak:
 - jelentős következményekkel járó programok,
 - közös mezőgazdasági és halászati politika,
 - környezetvédelem, biztonság és védelem, vagy az emberek, állatok, illetve növények egészségének és biztonságának védelme,
 - közös kereskedelempolitika,
 - adózás.

A **tanácsadó bizottsági eljárást** minden más, a fentiek alá nem sorolandó esetben kell alkalmazni.

Mindkét bizottsági forma közös szabálya, hogy az elnök a bizottság elé terjeszti a Bizottság által elfogadandó végrehajtási aktus tervezetét, majd ettől számítva legkorábban a 14. napra hívja össze a bizottsági ülést. Az elnöknek törekednie kell arra, hogy megtalálja a bizottságon belül a lehető legnagyobb támogatottságot élvező megoldást. A bizottság az elnök által az ügy sürgősségének megfelelően megállapított határidőn belül véleményt nyilvánít a végrehajtási jogi aktus tervezetéről. A bizottság véleményéről a tagoknak megküldendő jegyzőkönyv készül, amibe kérés alapján fel lehet venni egyes tagok álláspontját. Mindkét esetben a bizottságok véleményt nyilvánítanak, de a végrehajtó bizottság esetén részletesebb eljárásrend szerinti döntéshozatal alapján.

Lehetőség van az úgynevezett **fellebbviteli bizottság** összehívására, ami – a „rendes” bizottsággal megegyező módon – a tagállamok képviselőiből áll, és a Bizottság képviselője az elnöke. Eljárást az Európai Bizottság akkor kérheti, ha az általa javasolt végrehajtási intézkedés elfogadása akadályokba ütközik a vizsgálóbizottság vagy a tanácsadó bizottság támogatásának hiánya miatt. A fellebbviteli

bizottság a többi komitológiai bizottsághoz hasonlóan működik, de nem állandó testület, hanem olyan eljárási eszköz, amely lehetőséget teremt az uniós országok számára, hogy magasabb képviseleti szinten még egyszer megvitassák a kérdéses javaslatot. A fellebbviteli bizottságon belüli szavazásra a vizsgálóbizottságnál írt részletesebb szabályok alkalmazandók.

2. fejezet: Jogalkotási eljárások és a tagállami érdekek becsatornázása

2.1. A tagállami érdekek becsatornázása uniós szinten

Az Európai Unió intézményei egy olyan sajátos rendszerben működnek, amely egyszerre viseli magán a **kormányközi együttműködés** és az egyes tagállamok feletti **szupranacionális működés** jegyeit.

Ennek megfelelően bizonyos intézmények működését a kormányközi együttműködés befolyásolja inkább, ilyen az Európai Tanács és a Tanács, amelyek az egyes tagállamok állam- és kormányfőit, valamint miniszteri szintű képviselőit tömörítik, érvényre juttatva a tagállami érdekeket. Ebben a döntéshozatali rendben a részt vevő tagállamok szuverenitásukat megőrzik. Ez a típusú együttműködés feltételezi, hogy a döntéshozatal az összes résztvevő egyhangú szavazatával történik, tehát a többségi döntés nem (vagy csak kivételes esetekben) jellemző rá.

A szupranacionális döntéshozatali és működési rendet a nemzetek felettség gondolata határozza meg. Ellentétben a kormányköziséggel, ez olyan nemzetközi együttműködési forma, melynek során a részes államok szuverenitásuk egy részét közösen gyakorolják. Ilyen jellegű együttműködés során lehetséges a többségi döntés; a közös intézményrendszer a tagállamokra nézve kötelező döntéseket hozhat. Az Unió érdekeit érvényre juttató Európai Bizottság és a közvetlenül az uniós polgárok által választott Európai Parlament egyértelműen a szupranacionális működés jegyeit viseli magán.

Egykori konzultatív szerepkörét átlépve az Európai Parlament ma már a Tanács melletti társ-jogalkotó. A korábbi, úgynevezett együttdöntési eljárásban a Tanács és az Európai Parlament egyenrangú társ-jogalkotóként vehetett részt, azaz mindketten módosításokat javasolhatnak a Bizottság és a másik intézmény álláspontjával kapcsolatban. Az együttdöntési eljárást a Lisszaboni Szerződés **rendes jogalkotási eljárássá** nevezte át, és újabb szabályozási tárgykörökre való kiterjesztéssel főszabállyá tette. A rendes jogalkotási eljárás a Bizottság javaslatának előterjesztésével indul, majd három, úgynevezett **olvasatból** áll, amelyek során a Tanács és a Parlament előterjeszthetik a saját álláspontjukat, és reagálhatnak a Bizottság és a másik intézmény álláspontjára.

Az uniós normák a Tanács közreműködésével az Európai Parlament által történő vagy az Európai Parlament közreműködésével a Tanács által történő elfogadása **különleges jogalkotási eljárásnak** minősül. Ez lehet **egyetértési eljárás**, amelyben valamely jogszabálynak a Tanács vagy a Parlament általi elfogadásához szükséges a másik intézmény egyetértése is. **Konzultációs eljárás** esetén a **Tanács** alkotja meg a jogszabályt az Európai Parlamenttel folytatott

konzultációt követően, ám az Európai Parlament véleménye nem köti a Tanácsot. Bár a besorolás szempontjából az Unió **éves költségvetésének elfogadása** különleges jogalkotási eljárás, e folyamat inkább hasonlít a rendes jogalkotási eljárásra.

Összetételében a Tanács a kormányközi együttműködési forma alapján működik, és a tagállamok egy-egy miniszteri szintű képviselőjéből áll. E képviselő az általa képviselt tagállam kormánya nevében szavazhat és kötelezettséget vállalhat. A Tanács **különböző formációkban** ülésezik, attól függően, hogy mi a napirend szakpolitikai tárgya. A napirendek meghatározásában kiemelkedő a soros elnökséget adó tagállam szerepe. Az egyes tagállamok rotációs rendszerben, egymást félévente váltva töltik be a Tanács **soros elnökségét**. Az elnökség által meghirdetett program jelentősen befolyásolja az adott időszakban sorra kerülő ügyeket, a döntéshozatal és jogalkotás prioritásait.

Bár a Tanácsban a miniszteri szintű képviselők hozzák meg a döntéseket, azok kidolgozása alsóbb szinteken történik. Ebben legjelentősebb szerepe a **COREPER-nek** (Állandó Képviselők Bizottsága) van, ami szervezetileg két testületre oszlik: a COREPER I-re, amelyben a tagállamok állandó képviselőinek helyettesei üléseznek a szakpolitikai kérdések, valamint egyeztetések lefolytatása céljából, míg a nagyobb horderejű politikai kérdések megvitatása a COREPER II-ben történik, amelynek tagjai az állandó képviselők. Az állandó képviselők a tagállamok Brüsszelbe delegált képviselői, akik elnevezésükből fakadóan állandó jelleggel gondoskodnak az uniós döntéshozatal során a tagállami érdekek megjelenítéséről. Munkájukat képviselők formájában hivatali apparátus segíti.

Az uniós döntéshozatal tagállami befolyásolásának szereplői:

Uniós intézmény (része)	Befolyásolás tárgya (jogi aktus)	Tagállami képviselő
Európai Tanács	uniós politikai irányvonalak meghatározása (nem jogalkotó)	tagállamok állam- vagy kormányfői (nemzeti politikai rendszertől függően)
Tanács	uniós jogszabályok elfogadása	tagállamok miniszteri szintű képviselői
COREPER	uniós jogszabályok előkészítése	Brüsszelbe delegált állandó képviselők (helyetteseik)

A szupranacionális uniós érdeket megjelenítő **Európai Bizottság** élén a „**biztosok kollégiuma**” áll. A biztosok között a feladatokat

szakterületenként a Bizottság elnöke osztja fel. A jelenlegi „egy ország – egy biztos” elvét alapul véve töltik fel a biztosok kollégiumát, ugyanakkor a biztosok függetlenek tagállamuktól tevékenységük ellátása során: utasítást a tagállamoktól nem kérhetnek, továbbá nem fogadhatnak el.

Az uniós polgárok érdekeit képviselni hivatott **Európai Parlament** képviselőit az uniós polgárok (tagállami állampolgárok) közvetlenül választják. A képviselők függetlenek tevékenységük ellátása során: az a tagállam, melynek polgárai megválasztották, nem hívhatja vissza a megválasztott európai parlamenti képviselőt.

Hasonló függetlenségi és pártatlansági követelményt fogalmaz meg az **uniós közszolgákkal** szemben a Közszolgálati Rendelet 11. cikke, amelynek hatálya a tágabb értelemben vett uniós intézményeknél, szerveknél és ügynökségeknél foglalkoztatott uniós közszolgákra terjed ki (259/68/EGK rendelet).

2.2. A tagállami érdekek kialakításának hazai keretei

A többszintű kormányzásban képviselendő hazai álláspont kialakításának központja az **Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság**.

Feladatkörei:

- Itt történik meg az egyes **magyar tárgyalási álláspontok kialakítása** (a tervezetekre vonatkozó induló tárgyalásiálláspont-javaslat – alapmandátum – meghatározása, a vitás uniós tervezetekkel kapcsolatos tárgyalási álláspont-javaslatok meghatározása, a COREPER napirendjén vitás kérdésként szereplő uniós tervezetekkel kapcsolatos tárgyalási álláspont-javaslatok meghatározása);
- az Európai Unió intézményeinek napirendjén szereplő uniós tervezetekkel kapcsolatos tárgyalási álláspont-javaslatok meghatározása;
- döntés az **Európai Unió Bírósága előtti keresetindításról**;
- az uniós döntéshozatali folyamatokban a **magyar érdekek azonosítása**; illetve
- az Országgyűléssel folytatott **egyeztetési eljárás** tárgyalási álláspontjának kialakítása.

Kiemelkedő jelentőségű uniós ügyekben az **Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság** helyett a Kormány dönt.

Szervezeti felépítése:

- Az EKTB **elnöke** az Igazságügyi Minisztérium illetékes államtitkára, helyettese – egyben az EKTB titkára – az Igazságügyi Minisztérium feladatkör szerint illetékes helyettes államtitkára.
- Az EKTB **tagjai** az Igazságügyi Minisztérium és a minisztériumok – a szervezeti és működési szabályzat szerint az európai uniós tagsággal összefüggő kérdésekben feladat- és hatáskörrel rendelkező – **helyettes államtitkárai**.

- Az EKTB üléseit 53 szakértői csoport készíti elő, ezeket az adott területért felelős tárcák vezetik.
- EKTB és a szakértői csoportok tagjai is folyamatos kapcsolatban állnak a brüsszeli magyar **Állandó Képvisellel**. Az Állandó Képviselőt belső szervezete alkalmazkodik mind az EU, mind pedig a magyar kormány szerkezeti felépítéséhez. A vezető nagykövet az úgynevezett COREPER II. nagykövet, akinek feladata az Európai Tanács, az Általános Ügyek Tanácsa, a Külügyek Tanácsa, a Gazdasági és Pénzügyi Tanács, illetve a Bel- és Igazságügyi Tanács ülésein a magyar részvétel előkészítése. Mellette dolgozik a COREPER I. nagykövet, aki a legfontosabb közösségi politikák (agrárpolitika, energiapolitika, szociális ügyek stb.) koordinációját felügyeli.

Nemzeti parlamentek bevonása a tagállami érdekek kialakításába

Egyeztetési eljárás

A kormány uniós tevékenységével kapcsolatos ellenőrzés központi eleme az egyeztetési eljárás.

- **Célja:** meghatározott, az Országgyűlés Európai ügyek bizottsága (EÜB) által kiválasztott európai uniós tervezetek vonatkozásában a Kormány az Európai ügyek bizottságával együttműködve alakítsa ki a magyar tárgyalási álláspontot. Továbbá cél a Kormány Tanácsban végzett (jogalkotó) tevékenységének parlamenti ellenőrzése.
- **Tárgya:** a Kormány által a Tanácsban képviselni kívánt álláspontjavaslat. Ezt az EÜB megvitatja, majd arról zárt ülésen állásfoglalást fogadhat el. Ezen állásfoglalás alapul vételével alakítja ki a Kormány az európai uniós döntéshozatalban képviselendő álláspontját.
- **Folyamata:** az EÜB nyílt ülésen dönt az egyeztetési eljárás megindításáról a bizottság elnökének vagy a tagok kétötödének a javaslatára. Ezt követően az Országgyűlés elnöke határidő megjelölésével felkéri az európai uniós tervezet tárgyával kapcsolatban feladatkörrel rendelkező állandó bizottságot az európai uniós tervezetre vonatkozó vélemény kidolgozására. Ugyanakkor a kapcsolódó törvényi szabályozás alapján a Kormány bármely európai uniós tervezettel kapcsolatos tárgyalási álláspontjavaslatát megküldheti az Országgyűlésnek, és az Országgyűlés bármely európai uniós tervezettel kapcsolatban tájékoztatást kérhet a Kormány által képviselni kívánt álláspontról.

Ellenőrzési jogosultságok és eljárás a szubszidiaritás-vizsgálat során

A Lisszaboni Szerződés egyik legfontosabb újítása volt, hogy a nemzeti parlamentek számára a szubszidiaritás elvének érvényesítése

érdekében **előzetes és utólagos ellenőrzési jogosultságokat** biztosított.

Előzetes ellenőrzési jogosultságok és eljárás

Az uniós jogalkotási aktus tervezetének továbbításától számított nyolc héten belül bármely nemzeti parlament **indokolt véleményt küldhet** az Európai Parlament, a Tanács, továbbá a Bizottság elnökének. Ebben ismerteti azokat az okokat, amelyek alapján az adott tervezetet nem tartja összeegyeztethetőnek a szubszidiaritás elvével.

Minden egyes nemzeti parlamentnek – a nemzeti parlamenti rendszernek megfelelően elosztva – két szavazata van. Kétkamarás nemzeti parlament esetén mindkét kamara egy-egy szavazattal rendelkezik.

	Sárga lapos eljárás	Narancssárga lapos eljárás
Szavazati arány a nemzeti parlamenttől	$\frac{1}{3}$, illetve $\frac{1}{4}$ a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térségre vonatkozó jogalkotási aktusok tervezete esetén	egyszerű többség
A döntéshozatali eljárás típusa		rendes jogalkotási eljárás keretében
Előterjesztő	Bizottság	Bizottság
Következmény	felülvizsgálat	felülvizsgálat
Válaszlépés	Bizottság, illetve adott esetben – amennyiben a jogalkotási aktus tervezete tőlük származik – a tagállamok csoportja, az Európai Parlament, a Bíróság, az Európai Központi Bank vagy az Európai Beruházási Bank	A felülvizsgálatot követően a Bizottság a javaslatot fenntarthatja, módosíthatja vagy visszavonhatja. Amennyiben a Bizottság a javaslatot fenntartja, a Tanács minősített többséggel, az EP pedig relatív többséggel külön

	a tervezetet fenntarthatja, módosíthatja vagy visszavonhatja.	dönt a szubszidiaritás, illetve az arányosság megsértésének kérdésében.
--	---	---

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

Amennyiben az Európai ügyek bizottsága szerint az európai uniós jogalkotási aktus tervezete sérti a szubszidiaritás elvét, akkor az indokolt vélemény elfogadása feltételeinek fennállásáról szóló jelentést nyújthat be, amelyről az Országgyűlés dönt. Az indokolt véleményt az Országgyűlés elnöke haladéktalanul továbbítja az Európai Bizottság, a Tanács, illetve az Európai Parlament elnökének, és egyidejűleg a Kormányt is tájékoztatja. Eddig három sárga lapos eljárás indult, melyből Magyarország kettőben – az Európai Ügyészség (2013) és a kiküldetési irányelv elleni fellépésben (2016) – vett részt. A Bizottság azonban mindhárom esetben elutasította a parlamentek aggályait, igaz, egy esetben visszavonta egy továbbiban pedig módosította a javaslatot, a politikai támogatás hiányára hivatkozva.

Utólagos ellenőrzési jogosultságok és eljárás

Az utólagos vizsgálat során az Európai ügyek bizottsága az Európai Unió jogalkotási aktusának kihirdetését követő egy hónapon belül kezdeményezheti, hogy a Kormány nyújtson be keresetet az Európai Unió Bíróságához (**szubszidiaritás-kereset**). A keresetindítás alapja, hogy az Európai Unió jogalkotási aktusa a szubszidiaritás elvét sérti. A Kormány a kezdeményezés alapján keresetet nyújt be az Európai Unió Bíróságához, vagy a kereset benyújtását részletes indoklással ellátva elutasítja. A Kormány a döntés meghozatalát megelőzően az Országgyűléstől egyeztetést kérhet.

3. fejezet: A közvetett és a közvetlen végrehajtás viszonya

3.1. Az integráció egyes szakaszai a végrehajtás szempontjából

Az integrációtörténet kezdeti évtizedeiben az Európai Gazdasági Közösségnek az integráció előmozdítására hozott döntései alapvetően olyan aktusok formájában jelentek meg, amelyek elsősorban az integráció magját képező belső piaci alapszabadságok érvényesítéséhez kötődtek. Ebben a rendszerben közösségi szinten történt meg a stratégiai döntés-előkészítés, a szakpolitikai célok és eszközök meghatározása és az azokat rögzítő közösségi normák elfogadása, bár idővel a végrehajtási rendelkezések kidolgozása is megerősödött a komitológia keretében. Főszabály szerint a közösségi elvárások és jogi normák – a közösségi szintű végrehajtásért felelős szervek hiánya miatti – közvetett jellegű végrehajtása a tagállami jogalkalmazók feladata volt (**közvetett végrehajtás**). Ehhez tisztázni kellett azt, hogy a közösségi jogrend elvárásainak megvalósításakor, a közvetett végrehajtás során milyen mozgásteret élveznek a tagállamok a közösségi rendelkezésekhez képest. Összességében az uniós jog végrehajtásáért közvetlenül felelős uniós szervek hiányában máig elsősorban a tagállami közigazgatási szervek felelnek.

Az 1980-as évektől a tagállami és a közösségi hatáskörök viszonyában a közösségi hatáskörök jelentős bővülése figyelhető meg. Ennek ellensúlyozásaképpen a tagállamok kísérletet tettek arra, hogy az integráció csak olyan területekre terjedjen ki, ahol az egyes feladatok ellátása szükségszerűen hatékonyabban látható el közösségi fellépés révén. Így jelent meg a **szubszidiaritás** elve és az **arányosság** követelménye. Egyértelművé vált, hogy jelentős a végrehajtási deficit a közösségi elvárások tagállami közvetett végrehajtása során. Ugyanakkor érvényesül a nemzeti kormányok **szervezetalkítási szabadsága**, valamint a közigazgatási (hatósági) **eljárásjogi** és perjogi szabályozásban a **tagállami autonómia** elve. Ezen elv miatt az Európai Bíróság csak alapvető szinten fogalmazhatott meg követelményeket a közvetett végrehajtás során eljáró tagállami szervekkel szemben, amelyek köre folyamatosan bővült.

Az utóbbi két évtizedben a közvetett végrehajtás egyre inkább veszít meghatározó jelentőségéből. Egyértelműen erősödik az uniós szervek szerepe, amikor az Unió közvetlenül hajtja végre az uniós jogot (**közvetlen végrehajtás**). Ennek egyik egyértelmű jele, hogy az EU ügynökségeinek száma növekszik, a decentralizált ügynökségeket pedig egyre jelentősebb hatáskörökkel ruházzák fel. Összességében az uniós és a tagállami szervek egyre több területen egymással együttműködve látják el az uniós normák végrehajtásának feladatát, és ehhez megosztják az egyes végrehajtással kapcsolatos hatásköröket is. Ziller erre a jelenségre az **„együttes igazgatás”**

fogalmát használja. Az együttes igazgatás mára meghatározóvá vált, hiszen az egyes közigazgatási ágazatokban döntően az uniós és a tagállami igazgatás együttműködése révén valósul meg az uniós normák végrehajtása.

3.2. Tagállami autonómia a szervezetalakítás területén

Az **Európai Közigazgatási Térség** (EKT) jelenti azt a keretet, amelyen belül az Unió egyes intézményei és szervei, valamint a tagállamok közigazgatási szervezetrendszere egymással összekapcsolódva és együttműködve gondoskodik az uniós normák végrehajtásáról. Ez a keret az integráció előrehaladásával párhuzamosan fejlődött ki.

Az EKT-hoz illeszkedő tagállami közigazgatási szervezet kialakítását elősegítendő, az EU már a tagjelölt államok számára is **általános követelményeket** fektetett le, amelyek a demokratikus jogállamisága szolidaritás eszméjét érvényre juttató szociális piacgazdaság kiépítésére, valamint a tagállami képviselői szervek súlyának csökkentésére vonatkoztak. Az utóbbit kiegészítette a megbízható, átlátható és demokratikus közigazgatás fenntartásának követelménye, amelynek megvalósításáért professzionális, pártatlan és kellően szakképzett köztisztviselői kar felel. E követelmények megfogalmazása túllépte a szigorú értelemben vett uniós jogi kereteket, így kidolgozásukat jelentősen befolyásolta az Európa Tanács tevékenysége, valamint az EU-val együttműködve az OECD SIGMA programja.

Máig fennáll a tagállami kormányok **szervezetalakítási szabadsága** a közigazgatási szervezetrendszer tekintetében. Megfigyelhetők azonban olyan területek is, ahol az Unió egyértelmű elvárásokat fogalmazott meg az adott közigazgatási szervek működésével kapcsolatban. Ilyenek a tagállami szabályozó hatóságok, ahol az uniós jog megköveteli a tagállami kormányzattól független szabályozó hatóságok létét, hiszen a belső piac (adott tagállami „részipiacainak”) optimális felügyeletéért és szabályozásáért olyan tagállami szervezeteknek kell felelniük, amelyek függetlenek az esetleges állami piaci szereplőktől. Ez tipikusan olyan ágazatok szabályozására és felügyeletére vonatkozik, amelyekben az állam maga is megjelenhet szolgáltatóként, így például a médiafelügyeletre, hírközlésre, energiaszolgáltatásra. Az elsősorban az adott szakpolitikai ágazatokhoz kapcsolódó decentralizált ügynökségek létrejötte és azok hatásköreinek bővülése együtt jár az ügynökségek koordinációs szerepének bővülésével, valamint az egyes tagállami (szabályozó) hatóságok közötti együttműködés erősödésével.

A területi, illetve helyi önkormányzatok szervezetalakítási szabadsága tekintetében is érvényesül a tagállamok autonómiája, az ezzel kapcsolatos követelmények túlmutatnak az uniós jog keretein. A helyi önkormányzatokkal kapcsolatos elvárások legátfogóbb rendszerét a **Helyi Önkormányzatok Európai Chartája** adja, amelyet az

Európa Tanács keretei között 1985-ben fogadtak el, és magyarországi kihirdetése 1997-ben történt meg. E Charta tartalmazza, hogy az általános jellegű jogszabályok sérelme nélkül az egyes önkormányzatok (helyhatóságok) szabadon alakíthatják ki saját belső szervezetüket, valamint a helyhatóságok személyzete szolgálati feltételeinek lehetővé kell tenniük jól képzett személyzet felvételét érdem és alkalmasság alapján. Ezen túlmenően a Charta megfogalmazza a helyhatóságok tevékenysége feletti állami felügyeletre, pénzügyi forrásaiak biztosítására, valamint társulási joguk gyakorlására vonatkozó legalapvetőbb követelményeket, és előírja, hogy az önkormányzati jogok védelmét biztosító intézményrendszert megfelelő módon kell szabályozni.

Az Unió **regionális politikájának** fő célja, hogy az elmaradottabb régiók felzárkóztatásával csökkentse az EU egyes régiói közötti fejlettségi különbségeket. E politika megvalósítása adott statisztikai-tervezési egységek révén valósul meg, de ez nem feltétlenül esik egybe az érintett tagállam területi közigazgatási beosztásával. A regionális és helyi szervezetek bevonása az uniós döntéshozatali folyamatokba és a jogalkotásba a brüsszeli székhelyű **Régiók Bizottságán** keresztül valósul meg, bár a testület véleményét nem kötelező figyelembe vennie a „jogalkotói háromszög” tagjainak. A Régiók Bizottsága regionális és helyi testületek olyan képviselőiből áll, akik valamely regionális vagy helyi testületben választással nyert képviselői megbízással rendelkeznek, vagy valamely választott testületnek politikai felelősséggel tartoznak.

3.3. Tagállami eljárási autonómia

A tagállami közigazgatás működésével és minőségével kapcsolatos uniós követelmények több forrásból táplálkoznak, tárgykörüket tekintve leginkább a hatósági eljárásjogi tevékenységre és a közigazgatási bíráskodásra vonatkoznak. A tagállami hatósági **eljárásjogi** és perjogi szabályozásban máig érvényesül a **tagállami autonómia elve**. Ugyanakkor erősödik az uniós és az európai jog hatása is. Így e követelmények alapja egyrészt az uniós normák tagállami szervek általi közvetett végrehajtásával kapcsolatos:

- Ebben a tekintetben mindenekelőtt a **hatékony és egyenértékű jogvédelem elve** érdemel említést, amely az Európai Bíróság gyakorlatában jelent meg. Eszerint a közvetett végrehajtás során a tagállami szabályok nem lehetnek kedvezőtlenebbek az uniós jogrend által biztosított jogok érvényesítésekor, mint azok, amelyek a hasonló tagállami jogi esetekre vonatkoznak. Másrészt, a gyakorlatban nem tehetik lehetetlenné vagy rendkívül nehézé az uniós jogrend által biztosított jogok érvényesítését.
- Az Európai Bíróság ezt azzal egészítette ki, hogy a közigazgatási döntések bíróság előtti **megtámadásának lehetősége** a hatékony jogvédelem lényeges előfeltétele.

Ezt gazdagítják az európai jog követelményei, amelyek túlmutatnak a szűkebb értelemben vett uniós jog keretein. Így a tagállami közigazgatás működésével és minőségével kapcsolatos követelmények egyik meghatározó forrása az Emberi Jogok Európai Egyezménye (továbbiakban: EJEE), valamint az Európa Tanács egyes ajánlásai, amelyek az Európai Unió Alapjogi Chartájában megfogalmazott megfelelő ügyintézéshez való jog előfutárainak tekinthetők:

- Az **Európa Tanács Miniszterek Bizottsága** több közigazgatási eljárásjogi tárgyú **ajánlást** fogadott el. Legátfogóbb ezek közül a 2007. június 20-án elfogadott (2007) 7. számú ajánlás és annak függeléke a jó közigazgatásról. Ez magában foglal és módosít számos korábbi, hasonló tárgyban hozott ajánlást, például: (80) 2. számú ajánlás a közigazgatási hatóságok mérlegelési jogkörének gyakorlásáról; (81) 19. számú ajánlás a közigazgatási hatóságok által kezelt információkhoz való hozzáférésről; (91) 10. számú ajánlás a hatóságok által kezelt személyes adatok harmadik személyeknek történő kiadásáról; (2002) 2. számú ajánlás a hivatalos iratok hozzáférhetőségéről; (2003) 16. számú ajánlás a közigazgatási és bírói döntések végrehajtásáról a közigazgatási jog területén; (2004) 20. számú ajánlás a közigazgatási aktusok bírói felülvizsgálatáról.
- Az Alapjogi Charta 41. cikke szerinti **„megfelelő ügyintézéshez való jog”** alapján minden személy ügyét részrehajlás nélkül, tisztességesen, észszerű időn belül kell elintézni. Ez a jog magában foglalja a meghallgatás, az iratbetekintés, a nyelvhasználat jogát, az eljáró szervek indokolási kötelezettségét döntéseik meghozatala során, és jóvátételi kötelezettségüket a feladatuk teljesítése során okozott károkért. Ez a jogosultság a modern közigazgatási eljárás minimumkövetelményeit foglalja egybe. Mivel azonban egyes elemei további kidolgozást igényelnek, e jog önmagában közvetlenül **nem kikényszeríthető**. Emellett az Alapjogi Charta az Európai Bíróság esetjogában megfogalmazott egyéb követelményeket is kodifikálja, így annak 47. cikke alapján biztosítani kell a **hatékony jogorvoslatot és a tisztességes eljáráshoz való jogot**. Az Alapjogi Charta alkalmazási körét meghatározó 51. cikk szerint a Charta követelményeire az Európai Unió intézményeivel, szerveivel, hivatalaival szemben lehet hivatkozni. Ugyanakkor az alkalmazási kör szabályozása **alapján a tagállamok is címzettjei a Charta rendelkezéseinek**, amennyiben az uniós jogot hajtják végre (**közvetett végrehajtás**).
- Bár az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogi megállapításai egyértelműen visszahatnak az Alapjogi Charta értelmezésére, és

ennek révén az uniós alapjogvédelemre, formálisan az Európai Unió még nem csatlakozott az **EJEE-hez**.

4. fejezet: Az uniós normák végrehajtásának dilemmái a napi ügyintézés során

4.1. Uniós normák a tagállami jogalkalmazásban

Az Alapszerződésekben meghatározott, jogilag kötelező másodlagos uniós jogforrásoknak három alapvető kategóriája van. Ezek a következők: **határozatok, irányelvek, rendeletek.**

A határozatok konkrét-egyedi uniós aktusok, bár a Lisszaboni Szerződés bevezette az általános hatályú határozatok fogalmát is. Emellett két normatív jellegű jogforrástípus, a rendelet és az irányelv alapvető jellegzetességeit kell tisztáznunk, mivel ezek a napi hatósági ügyintézésben is szerephez juthatnak:

1. Rendelet:

- Jogi kötőerővel bír mind a **tagállamokkal**, mind az **egyénekkel** szemben, úgy kell kezelni, mintha uniós „törvény” lenne.
- Felmerülhet a rendeleti rendelkezéseknél a közvetlen hatály és közvetlen alkalmazhatóság kérdése. A norma **közvetlen alkalmazható**, ha kellően konkrét rendelkezéseket tartalmaz, és nem szükséges további átültető, kihirdető, egyéb jogszabály ahhoz, hogy belépjen a belső jogalkalmazásba, és ott a konkrét ügyekben alkalmazzák (I. Blutman). A **közvetlen hatály** a tagállami jogalkalmazók előtt, illetve velük szemben való hivatkozhatóságot jelenti. Elméletileg az uniós rendelet hatályosulását segítő tagállami jogalkotás megengedhető, ugyanakkor az Európai Bíróság esetjoga ezt a lehetőséget több szempontból korlátozza és árnyalja:
 - nem alkotható olyan tagállami jogszabály, amely pusztán megismétli az uniós rendelet normaszövegét;
 - tilos vegyes típusú kihirdetéssel – azaz szó szerint megismételt uniós rendeleti normaszöveg kihirdetésével – tisztázatlan helyzetet teremteni a közösségi jogi aktus hatályát illetően, illetve
 - a rendeletet a tagállami végrehajtási aktusok (esetleges) lététől függetlenül is végre kell hajtani.

2. Irányelv:

- Jogi kötelezettséget **tagállamokra nézve állapít meg**, és a tagállamokkal szemben elvárás, hogy az irányelvi rendelkezéseket **megfelelő átültető rendelkezésekkel tegyék saját jogrendszerük részévé**. A forma és az eszközök megválasztását az irányelv a tagállamokra hagyja.
- Az Európai Bíróság esetjoga a magánszemélyek jogainak biztosítása érdekében idővel elismerte az **irányelvek közvetlen hatályát** az átültetés elmaradása vagy nem megfelelő átültetés esetén:

- A közvetlen hatály elve alapján az uniós jog (irányelvek) **egyértelmű és feltétel nélküli szabályaira** a magánszemélyek a tagállami jogalkalmazókkal szemben is hivatkozhatnak (vertikális közvetlen hatály).
- Az irányelvek fordított vertikális közvetlen hatályának **tilalma** alapján magánszemélyre nézve irányelvi rendelkezés szerinti kötelezettség nem állapítható meg.

4.2. A hatósági jogalkalmazásban hiányzó egységes értelmezést biztosító fórum

Az Uniós normák végrehajtásában több dilemma is mutatkozik, amelyek az uniós normák hatósági és bírósági alkalmazásának összehasonlításával érzékeltethetők:

- Az uniós normák bírósági alkalmazása és a hatósági jogalkalmazás közötti hasonlóság, hogy uniós (bírósági és hatósági) **végrehajtásért felelős szervek hiányában** a tagállami bírónak és a tagállami hatóságnak kell az uniós jog alkalmazójaként fellépnie (hatósági értelemben közvetett végrehajtás). Ugyanakkor a bírósági jogalkalmazás esetében az Európai Unió Bírósága biztosítja annak a „felsőbb fórumnak” a szerepét, amelyik gondoskodik az uniós jog egységes értelmezéséről és alkalmazásáról. Ez nem áll rendelkezésre a hatósági jogalkalmazás esetén. Itt ugyanis csak elvétve, egyes szakpolitikai területeken találunk olyan uniós szerveket (általában ügynökségeket), amelyek biztosítanak az uniós (hatósági) jogalkalmazás- és értelmezés egységességét (például pénzügyi felügyeleti területen).
- Ehhez kötődik az a dilemma, hogy létezik-e olyan eljárás, amelynek keretében a tagállami jogalkalmazó kérheti adott rendelkezések értelmezését a „felsőbb fórumtól”. Az uniós jog bírójaként eljáró tagállami bírák lehetősége (bizonyos esetekben kötelessége), hogy a tagállami bíróság előtt folyamatban lévő ügy felfüggesztése mellett **előzetes döntéshozatali eljárást** kezdeményezzenek. Ennek keretében az Európai Unió Bírósága előzetesen dönt az ügyben felmerült uniós jogi rendelkezések értelmezéséről, valamint az uniós (másodlagos) jogforrások érvényességéről. Végül az előzetes döntéshozatali eljárás eredményeként a Bíróság által adott válasz alapján a tagállami bíró fogja meghozni a végső döntését az ügyben. Hasonló mechanizmus nem létezik a tagállami hatóságok esetén, hiszen a „felsőbb fórum” sem adott. Bizonyos szakpolitikai területeken egyes hatóságok (például Magyarországon a Közbeszerzési Döntőbizottság) is kezdeményezhetnek előzetes döntéshozatali eljárást. Ez azonban az arra feljogosított „bíróságok” fogalmának tágabb értelmezéséből fakad, így nem oldja meg azt a problémát,

hogy széttarthat az uniós vonatkozású tagállami hatósági gyakorlat. Ugyanez a probléma jelentkezhet egy tagállamon belül is, ha kötelezettségszegési eljárás hiányában az adott ügyek nem jutnak el bírósági ügyszakba.

Az Alapjogi Charta alkalmazási körét meghatározó 51. cikk szerint a Charta követelményeire az Európai Unió intézményeivel, szerveivel, hivatalaival szemben lehet hivatkozni. Ugyanakkor az alkalmazási kör szabályozása alapján a **tagállamok is címzettjei a Charta rendelkezéseinek**, amennyiben az uniós jogot hajtják végre (**közvetett végrehajtás**). Eldöntendő kérdés tehát, hogy a közvetett végrehajtás során is alkalmaznia kell-e a tagállami hatóságoknak a megfelelő ügyintézéshez való jog követelményeit:

- Egyes kiterjesztő álláspontok szerint a Charta helyes alkalmazása során mellőzni kell a közvetlen és közvetett végrehajtás megkülönböztetését, ezért a Charta követelményeit a **„túlcserélési határból”** fakadóan a tagállami közigazgatásnak is maradéktalanul be kell tartania, függetlenül a tagállami eljárási autonómiától.
- A megfelelő ügyintézéshez való jog a modern közigazgatási eljárás minimumkövetelményeit foglalja egybe, azonban annak egyes elemei további kidolgozást igényelnek. Ugyanakkor a tagállami közigazgatási szervezetrendszernek a megfelelő ügyintézéshez való jog közvetlen kikényszeríthetősége hiányában is törekednie kell arra, hogy e követelményeknek érvényt szerezzen.

III. modul: Az Európai Unió és a nemzeti közigazgatások minősége

1. fejezet: A növekedés és a versenyképesség, illetve a tagállami közigazgatások minősége közötti összefüggések

A közigazgatási versenyképesség utalás a közgazdaságtanban alkalmazott versenyképesség fogalmára, vagyis a gazdasági versenyképességhez való hozzájárulást, a gazdasági célok előremozdításának képességét jelenti.

1.1. Az Európai Közigazgatási Térség kialakulása és az új uniós tagállamok modernizációja

A keleti bővítés során, vagyis a volt szocialista országok csatlakozásakor, az új tagállamok a régi tagállamokétól igen eltérő és egyenetlen minőségű közigazgatási szervezetrendszert „hoztak magukkal”.

Bár hatáskör hiányában nem lehetett jogharmonizációs követelményeket megfogalmazni e területen, az Unió igen találatkonynak bizonyult, és az Alapszerződésekből, illetve más dokumentumokból levezette „az uniós működéshez szükséges közigazgatási kapacitás” meglétének követelményét.

Míg az 1993-as koppenhágai dokumentum *politikai* (stabil demokratikus intézményrendszer), *gazdasági* (uniós versenyt kiállni képes működő piacgazdaság) és *jogi* (a közösségi joganyag átvétele és az EU céljainak elfogadása) feltételeket írt elő, az 1995-ös madridi kritériumokban már megjelent a közigazgatás kapacitásbővítésének szükségessége is.

Mivel még nem állt rendelkezésre uniós szerv vagy ügynökség, amely a tagállami közigazgatási rendszerekkel kapcsolatos monitoring és koordinációs feladatokat elláthatta volna, az Unió a fejlett ipari államokat tömörítő Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet, az OECD 1990-ben létrehozott Közmenedzsment Bizottságához (Public Management Committee, PUMA – a testület elnevezése később Public Governance Committee-re [PGC] módosult) fordult, amelynek mandátuma kifejezetten a közmenedzsmenttel kapcsolatos elemzésekre és tanácsadásra terjedt ki.

Ennek az együttműködésnek a keretében az EU megbízásából került sor a „Közös Közigazgatási Térség” – „Common Administrative Space” – szempontrendszerének kialakítására, amelyet az 1997-es holland elnökség alatt mutattak be Rotterdamban. Ez a dokumentum a „tagállami működéshez szükséges közigazgatási kapacitás” megteremtése érdekében ajánlásokat tartalmazott, és létrehozott az OECD-vel együttműködésben egy SIGMA néven futó segélyprogramot is.

1.1.1. Az Európai Közigazgatási Térség (EKT) célkitűzései

Az EKT főbb célkitűzései az alábbiak:

- Átlátható, megbízható, demokratikus közigazgatási szervezetrendszer és döntési mechanizmusok;
- demokratikus jogállam, mely biztosítja a hatalmi ágak elválasztását és az emberi jogokat;
- olyan kormányzati szervezet, amely biztosítja a hatékony tárcaközi koordinációt és a szoros kapcsolatot a pénzügyi tervezés és a költségvetés rendszerével;
- olyan szabályozás, amely előírja a közszolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférést, a közigazgatási határozatok indokolását és az ügyintézési határidők tiszteletben tartását, az ügyfelek és más érdekelttek meghallgatási lehetőségét, a jogorvoslatot;
- a kormány és a társadalom közötti, valamint a nem kormányzati szervezetekkel és az érdekképviselői szervekkel folyamatos kapcsolattartás lehetősége;
- stabil, kiszámítható, hozzáértő, szakképzett, professzionális és pártatlan köztisztviselői kar;
- a közintézmények elszámoltathatóságát biztosító jogszabályok megléte;
- olyan intézmények, amelyek képesek az adók hatékony beszedésére és a közpénzek megfelelő kezelésére, hatékony felhasználására;
- korrupciómentes belső- és külső ellenőrző intézmények létrehozása;
- független igazságszolgáltatási rendszer, amely biztosítja a jogviták gyors és végleges rendezését;
- törvényekben rögzített jogosítványokkal rendelkező, politikától független rendvédelmi szervek.

1.2. A tagállam közigazgatással szemben támasztott követelmények

A tagállami közigazgatással szemben az unió négy követelménycsoportot fogalmaz meg. Ezen szempontok érvényre juttatása a tagállamokra hárul. A tagállamok külső befolyástól mentesen, szabadon szervezhetik meg közigazgatásukat, vagyis az EU számára közömbös, hogy a tagállami közigazgatások milyen szervezeti megoldásokat, módszereket alkalmaznak. A lényeg csupán az, hogy a közigazgatás úgy működjön, hogy az uniós feladatokat hatékonyan és jogszerűen hajtsa végre.

Megbízhatóság és kiszámíthatóság

A közigazgatási szervek jogszabályok alapján, részrehajlás nélkül hozzák meg döntéseiket. Az elv magában foglalja a jogszerűen működő közszolgálatot, mely a pártatlanságon és a szakmai függetlenségen alapszik.

Átláthatóság és nyitottság

A nyitottság elve azt jelenti, hogy a közigazgatás elérhető a külső vizsgálatok és az érintett polgárok számára.

Ezen elvek érvényesülése lehetőséget biztosít arra, hogy az érintettek megismerhessék jogaikat, a külső szervek pedig felülvizsgálhassák a döntések jogszerűségét.

A nyitottság és az átláthatóság elve a közigazgatásban két speciális célt hivatott szolgálni:

- a közérdek védelmét, a hibás döntések és a korrupció lehetőségének csökkentését;
- az egyéni jogok védelmét, amelyet a döntések indoklása, valamint az azok elleni jogorvoslati lehetőség garantál.

Elszámoltathatóság

Az elszámoltathatóság elve azt jelenti, hogy a közigazgatási döntést meghozók cselekedeteikért, intézkedéseikért felelősséggel tartoznak a bíróság vagy más hatóság előtt.

Hatékony és eredményesség

A hatékonyság a közigazgatás és a közszolgálat egyik meghatározó értékmérője. Jelentőségét növeli az a tény, hogy az állam számos meghatározó közszolgáltatás ellátója.

A hatékonyság a felhasznált erőforrások és az elért eredmények közötti kedvező/jó arányt jelenti.

Az eredményesség a hatékonysághoz kapcsolódó érték, ami annak függvénye, hogy a közigazgatás teljesítménye mennyire sikeres a jogalkotó által meghatározott célok elérésében.

1.3. Az EUPAN – Az Európai Közigazgatási Hálózat

Az Európai Közigazgatási Hálózat az Európai Unió és a tagországok közigazgatásának viszonyában az egyik legfontosabb intézmény. Az EUPAN célja, hogy innovatív eszközök és módszerek, jó gyakorlatok cseréje révén javítsa a nemzeti közigazgatások teljesítményét és versenyképességét. Az uniós tagállamok köztisztviselőit tömörítő informális hálózat feladata, hogy a közigazgatási együttműködést, illetve a szakismeretek átadását és átvételét segítse.

Az együttműködés szintjei

Az együttműködés három szinten valósul meg:

- Politikai szint: a közigazgatásért felelős miniszterek és az illetékes európai biztos részvételével.
- Vezetői szint: főigazgatók, illetve igazgatási vezetők részvételével. A miniszterek és a főigazgatók kétéves munkaprogramot hagynak jóvá. A munkaprogramban kiemelt szerepet kap a közigazgatás

versenyképességének javítása, az innovációs tevékenység és a teljesítmény javítása.

- Technikai szint: munkacsoportok; szakértői találkozók útján. Az általuk megvitatott témák többek között: etika, integritás, e-kormányzati munkafolyamatok, költséghatékonyság, személyzetfejlesztés, weboldalak hozzáférhetősége.

1.4. Az EIPA - Az Európai Közigazgatási Intézet

A maastrichti székhelyű intézet vezető szerepet játszik a közszféra tanulmányozásában és fejlesztésében. Az 1981-ben alapított Európai Közigazgatási Intézet alapvető feladata, hogy folyamatosan elemezze az Európai Unió intézményei és a tagállamok közigazgatásának kapcsolatrendszerét. Az EIPA három fő területtel foglalkozik: az európai döntéshozatal, az európai közigazgatás és az európai politikák.

Az Intézet irányítását Kormányzó Tanács látja el, amelyet a tagállamok és a társult országok által delegált képviselők alkotnak. Magyarországot a Nemzeti Közszozolgalati Egyetem rektora képviseli.

2. fejezet: Uniós törekvések a nemzeti közigazgatások minőségének mérésére és javítására

2.1. Európai és tagállami versenyképességi jelentés

Az Európai Versenyképességi Jelentést az Európai Bizottság 1997 óta évente jelentette meg 2014-ig. A jelentés empirikus vizsgálatok alapján elemezte az EU gazdaságának, illetve egyes ágazatainak versenyképességét. A jelentés értékeli a végrehajtott strukturális reformok hatását az Unió versenyképességére, és javaslatokat fogalmaz meg további reformok szükségességéről. A 2010 óta, évente közzétett tagállami versenyképességi jelentés pedig összehasonlította a tagországok eredményeit a munkatermelékenység, az export, az ipar, az innováció, a finanszírozáshoz való hozzáférés, a beruházás és szakértelem, a közigazgatás és üzleti környezet, az energia és nyersanyag, a piacra jutás, az infrastruktúrához és a szolgáltatásokhoz való hozzáférés területén.

2.1.1. A tagállamok osztályozása

A 2014-es tagállami versenyképességi jelentés négy csoportba sorolta az uniós országokat:

Az első csoportba tartoznak a *magas és egyre javuló* versenyképességű országok: Hollandia, Németország, Dánia és Írország.

Magas, ugyanakkor stagnáló vagy csökkenő versenyképességű országok: Belgium, Egyesült Királyság, Ausztria, Franciaország, Olaszország, Luxemburg, Svédország és Finnország.

Szerény, ámbar javuló tendenciát mutató versenyképességű országok: Észtország, Litvánia, Spanyolország, Lettország, Cseh Köztársaság, Magyarország, Lengyelország, Portugália, Románia, Szlovákia és Görögország.

Szerény és stagnáló vagy csökkenő versenyképességű országok: Szlovénia, Bulgária, Horvátország, Málta és Ciprus.

2.1.2. Kiemelt figyelmet érdemlő területek

A tagállami versenyképességi jelentés kiemelte azokat a területeket, amelyek különös figyelmet érdemelnek az országok versenyképességének javítása szempontjából.

Ezek az alábbiak:

- A. **A beruházás területe:** további beruházások szükségesek valamennyi szektorban, annak érdekében, hogy az európai ipar továbbra is versenyképes maradjon.
- B. **Forrásszerzési lehetőség:** az új kisvállalkozások nehezebben jutnak banki hitelhez, mint a hasonló pénzügyi mutatókkal rendelkező más vállalkozások.
- C. **Innováció:** a versenyképességet erősíti a hatékony innováció és a magasan képzett munkaerő.
- D. **Közigazgatás:** az időigényes és költséges adózási szabályok, a korrupció és az alacsony hatékonyságú igazságszolgáltatási rendszer hátrányosan hatnak a vállalkozások növekedésére.
- E. **A külföldi piachoz való hozzáférés:** a kis méretű vagy új vállalkozások nehezen törnek be a külföldi piacra, és kevesebb hasznot termelnek.

2.2. Excellence in Public Administration Report (Közigazgatási Kiválósági Jelentés)

Az Európai Bizottság megrendelésére készített, 2012-ben közzétett jelentés célja a közigazgatási kiválóság fogalmának meghatározása és a közigazgatási kiválóság, illetve a versenyképesség kapcsolódási pontjainak feltérképezése.

2.3. Public Administration Scoreboard (Közigazgatási Eredménytábla)

A Közigazgatási Kiválósági Jelentés módszertanára építő Public Administration Scoreboard 2014 szeptemberében került publikálásra a Tagállami Versenyképességi Jelentés részeként. A Scoreboard abból az alapelvből indul ki, hogy a közigazgatás minősége az egyik legfontosabb meghatározója az uniós tagállamok versenyképességének. A jelentés elemzi a versenyképesség számos összetevőjét, és ajánlásokat megfogalmazva újításokra ösztönöz a kormányzásban és a közigazgatásban.

A jelentés vegyes eredményt hozott:

- összességében, uniós átlagban, a kormányzati hatékonyság az elmúlt 5 évben nem javult;
- a tagállamok költségvetési, szabályozási és végrehajtási kapacitása változó;
- a bürokrácia és a magas adminisztratív terhek negatívan befolyásolják a vállalkozások alapítását és az engedélyek megszerzését, az adófizetést, közbeszerzésekben való részvételt, a termékek és szolgáltatások exportját.

2.4. Public Sector Innovation Scoreboard (Eredménytábla a Közsféra Innovációjáról)

Az Európai Bizottság egy 2012-es európai felmérést alapul véve adta ki a *Közsféra Innovációja az Európai Unióban* című jelentését. A jelentés állami tisztviselők és nemzeti szakértők interjúiból származó adatokat és a nemzeti statisztikákat veti össze.

Maga a jelentés további hat esettanulmánnyal egészül ki, melyek részletesen bemutatják a különböző országok és szektorok tapasztalatait.

2.5. Az EU28 közigazgatási rendszerek tulajdonságainak és teljesítményének összehasonlító áttekintése (A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28)

2018-ban készült el az akkor 28 tagállamú EU minden országának közigazgatását azonos mutatók mentén összevető bizottsági elemzés. Ebben a közigazgatás minden lényegi aspektusára kitértek és az elérhető empirikus adatok alapján vizsgálták a kormányzat minőségének változási irányait.

A teljesítmény értékelésének fő kategóriái az átláthatóság és elszámoltathatóság, a közigazgatás szolgáltatási minősége, a digitalizáció, a szervezethezesség, a szakpolitika alkotás és megvalósítás, valamint a társadalmi bizalom szerepeltek. Sajnálatos módon az elemzés meglehetősen negatív képet festett hazánkról; lényegi javulást főként az e-közigazgatás területén értünk el, a többi területen azonban az ország vagy stagnált vagy romló eredményeket mutatott.

2.6. Európai szemeszter – a közigazgatás modernizációja prioritás

Az úgynevezett európai szemeszter a gazdaságpolitikai koordináció évente ismétlődő ciklusa. Az Európai Bizottság feladata, hogy minden évben részletesen elemezze az uniós tagállamok költségvetési, makrogazdasági és strukturális reformokról szóló terveit, amelyek eredményei alapján a következő 12-18 hónapra országspecifikus ajánlásokat fogalmaz meg.

Az európai szemeszter létrehozásának okai

Az elmúlt évek gazdasági válsága rámutatott mind az erőteljesebb gazdasági kormányzás szükségességére, mind pedig arra, hogy az Unió tagállamainak a korábbinál szorosabb szakpolitikai koordináció kialakítására kell törekednie.

Az európai szemeszter célkitűzései:

- az Unió konvergenciájának és stabilitásának biztosítása;
- a rendezett államháztartás biztosításához való hozzájárulás;
- a gazdasági növekedés elősegítése;
- a túlzott makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzése;
- az Európa 2020 stratégia végrehajtása.

A koordinált szakpolitikák köre

Az európai szemeszter során folytatott gazdaságpolitikai koordináció három területet ölel fel:

- strukturális reformok;
- költségvetési politikák;
- a túlzott makrogazdasági egyensúlyhiányok folyamata.

Az európai szemeszter működésének folyamata

A szemeszter pontos ütemterv szerint zajlik. A tagállamok uniós szintű iránymutatás alapján készítik el a különböző szakpolitikai terveiket (például: nemzeti reformprogram, konvergenciaprogram), majd ezeket uniós szinten értékelik.

Az értékelést követően a tagállamok egyedi, országspecifikus ajánlásokat kapnak, amelyeket a következő évi költségvetési tervezés, a gazdasági, foglalkoztatási, oktatási és más szakpolitikákat érintő döntések meghozatalakor elvárás szerint figyelembe vesznek.

Az előkészítő szakasz

Az Európai Bizottság minden év november/december hónapjában éves növekedési jelentést, valamint a riasztási mechanizmus keretében készült jelentést ad ki. Az előbbiben megnevezi azokat a szakpolitikai prioritásokat, melyeket a következő évben az Uniónak követnie kellene, míg az utóbbiban áttekinti az egyes EU-tagállamokban végbement makrogazdasági fejleményeket.

1. szakasz: uniós szintű szakpolitikai iránymutatás

Az év első negyedévében az Európai Parlament megtárgyalja az éves növekedési jelentést, az EU Tanácsa pedig annak megvitatása mellett átfogó szakpolitikai iránymutatásokat dolgoz ki, és következtetéseket fogad el.

A Bizottság ezen időszakban az európai szemeszterben részt vevő tagállamokról országjelentést ad ki. Az országjelentések a makrogazdasági egyensúlyhiányra vonatkozó részletes vizsgálatok eredményét tartalmazzák azoknak a tagállamoknak az esetében, ahol

az egyensúlyhiány kockázatát jelentősnek ítélték. Ezek alapján a Bizottság ajánlásokat fogalmazhat meg a tagállamok számára az azonosított egyensúlyhiány megszüntetése érdekében.

Az Európai Tanács szakpolitikai iránymutatásokat ad ki az éves növekedési jelentés, valamint az EU Tanácsának elemzése és következtetései alapján.

A tagállamokat felkéri, hogy az iránymutatásokat és ajánlásokat vegyék figyelembe a nemzeti stabilitási vagy konvergenciaprogramjaik és nemzeti reformprogramjaik kidolgozásakor.

2. szakasz: országspecifikus célkitűzések, szakpolitikák és tervek

A tagállamok az adott év április 15-ig benyújtják a stabilitási, illetve konvergenciaprogramjaikat és a nemzeti reformprogramokat, melyeket az Európai Bizottság értékeli, és ezek alapján elkészíti az országspecifikus ajánlások tervezeteit.

Az EU Tanácsa vitatja meg, majd fogadja el az országspecifikus ajánlások végleges változatát. Az Európai Tanács feladata a véglegesített ajánlások jóváhagyása.

A júliusig terjedő időszak záró mozzanataként pedig az EU Tanács elfogadja az országspecifikus ajánlásokat, és felkéri a tagállamokat az abban foglaltak végrehajtására.

Végrehajtás időszaka

Az év második fele a „nemzeti szemeszter”, amikor a tagállamok az ajánlás figyelembe vételével dolgozzák ki a következő évi költségvetésüket.

Relevancia a tagállami közigazgatások számára

Az európai szemeszter közvetlenül releváns a tagállami közigazgatások számára, mert befolyásolja számos stratégiai kormányzati célkitűzés kialakítását, tartalmát és megvalósítását.

Emellett az európai szemeszter közvetett módon hozzájárul a közigazgatási reformokhoz és a modernizációhoz ajánlások megfogalmazása és jó gyakorlatok közzététele révén. Az európai szemeszter során a Bizottság a tagállami közigazgatási szervezetrendszerrel is monitorozza abból a szempontból, hogy azok mennyiben alkalmasak a nemzeti reformprogramok, illetve az országspecifikus ajánlások végrehajtására. A Bizottság tematikus összeállításokat készít a korrupcióellenes küzdelemről, az igazságszolgáltatás állapotáról, a közbeszerzésekről, a közigazgatás minőségéről, illetve az adózás rendjéről.

3. fejezet: A tagállami közigazgatások jó gyakorlatai – Az EU nézőpontjából

Az Európai Unió célkitűzése, hogy támogassa a tagállamokat egy hatékonyan működő, ügyfél-központú közszolgálat létrehozásában, amely lehetővé teszi az érintettek lehető legszélesebb körű bevonását.

A European Public Sector Award (EPSA) a közigazgatási innováció terén kialakított jó gyakorlatok bemutatására, értékelésére és díjazására szolgáló, az Európai Bizottság támogatásával kétévente megrendezett szemle. Az alábbiakban olyan példákat mutatunk be, amelyeket „jó gyakorlatnak” minősítettek a European Public Sector Award 2017-es eljárásában.

Az EPSA 2017 komplex kihívásokra adott újszerű válaszokat értékelt, amelyek kézzel fogható eredményeket hoztak az alábbi területek valamelyikén:

- kiemelkedő társadalmi kihívások kezelése;
- fenntartható rendszerszintű változások bevezetése a közszférában (például egy szervezet vezetésének és irányításának modernizálása, vagy a közszféra mint munkáltató népszerűsítése és a munkaerő diverzifikálása);
- a közszféra elszámoltathatóságának erősítése;
- a digitális átalakulás támogatása új technológiák alkalmazásával, illetve a társadalom és a vállalkozások számára az átmenet megkönnyítésével;
- az alacsony színvonalú közszolgáltatások vagy kritikus rendszerhibák kezelése, különösen azokban az esetekben, ahol ezt váratlan külső események (például tömeges migráció vagy természeti katasztrófa) idézik elő;
- a közbizalom növelése.

A kezdeményezéseket az alábbi szempontok alapján értékelték:

- innováció;
- az érintettek bevonása;
- az intézkedések relevanciája;
- hatások, eredmények;
- fenntarthatóság;
- átültethetőség, tanulási képesség;
- társadalmi befogadás, integráció.

A kezdeményezéseket külön rangsorolták annak megfelelően, hogy azok helyi, regionális, illetve európai vagy nemzeti szinten valósultak-e meg.

3.1. Helyi szint

Robby, a patkány (Breda, Hollandia)

Breda, egy közepes méretű város Hollandiában, a klímaváltozás hatásait kezelő programot indított. Ennek egyik eleme egy kisiskolásokat megcélzó verseny, aminek keretében arra kérték a résztvevőket, hogy jeladót tartalmazó chipet (Robby, a patkány) húzzanak le a vécén. A chipek mozgását a csatornarendszerben elhelyezett antennák érzékelik, és az valós időben követhető. A kezdeményezés lehetővé teszi a csatornarendszerben hibás kapcsolódási pontok feltárását vagy egyéb meghibásodások érzékelését. A résztvevő kisiskolások mint ifjú kutatók egyúttal a tudatosabb vízhasználatra is nevelhetők.

Ezt az eljárást újabban a magasabb katasztrófavédelmi kockázatú helyszínek körüli vízmozgások tanulmányozására is használják. Például vasúthálózat közelében, ahol veszélyes anyagok szállítását is végzik, a vízmozgások tanulmányozásával lehet választ adni arra a kérdésre, hogy katasztrófa esetén mely csatornák lezárása és mely szivattyúk beindítása indokolt.

A program másik eleme a Waterakkers városrészben található esővíz gyűjtő tó környékének rehabilitációja volt. A csapadékvíz mennyiségét, a vízszintet, illetve a tóban felhalmozódott vízmennyiséget automatizált rendszerek regisztrálják, és azt közérthető módon nyilvános webfelületen megjelenítik. A tó környékén 21 ponton QR-kóddal irányítják el a sétálókat a nyilvános webfelület oldalaira, ami a vízrendszer adott elemének adatait tartalmazza. A polgárok így megismerhetik, hogyan járul hozzá a tudatos vízgazdálkodás az egészséges környezethez.

A kezdeményezés Breda önkormányzata, a Brabantse Delta vízgazdálkodási társulás és a bredai általános iskolák közös projektje.

Tehetségek Ausztriáért (Trofaiach, Ausztria)

Az alacsony születésszám és a demográfiai folyamatok miatt Ausztriában jelentős mértékűt öltött a szakmunkás-tanulók és szakmunkások hiánya. Ezzel párhuzamosan nagy számban érkeznek az országba menekültek, köztük számos tehetséges és motivált felnőtt kísérő nélküli fiatal. Trofaiach városa és a Tehetség gondozási Intézet 2015. óta egyesült erővel próbálja megteremteni a hiányzó kapcsolatot az osztrák munkaerőpiac és a menekültek között.

A program bentlakásos formában elsődleges ellátást, oktatást (nyelvoktatást, matematikai, természet- és társadalomtudományi ismeretek, a helyi szokások bemutatása), szakképzést (elsősorban az építőipar, vendéglátóipar területén, illetve a helyi kis- és középvállalkozásoknál) és munkaközvetítést, majd ezt követően munkahelyi támogatást kínál a kísérő nélküli fiatalok számára.

Jelenleg két bentlakásos iskolában 75 menekült képzése folyik, közülük 11 fő már megkezdte szakmunkás-képzését, 8 további tanulónak pedig előzetes megállapodása van a képzés megkezdésére. A

statisztikák szerint a menekülteknek mindössze egyharmada talál munkát Ausztriában a megérkezését követő 5 évben. Ha a 75 befogadott menekült kétharmadát, 50 főt, sikerülne elhelyezni, ezzel a projekt 5 év alatt 2,5 millió eurónyi szociális juttatást takarítana meg az osztrák államnak. Erre minden esély meg is van, hiszen 10 további munkáltató jelezte érdeklődését a szakmunkás tanulók képzésére és foglalkoztatására.

3.2. Regionális szint

Alacsony károsanyag-kibocsátási zóna (Antwerpen, Belgium)

A levegőminőség és a közegészségügyi helyzet javítása érdekében Antwerpen 2017. február 1-jén a világon az elsők között teljesen automatizált alacsony károsanyag-kibocsátási zónát (AKZ) helyezett üzembe. A kezdeményezés helyi (Antwerpen városa), regionális [Flandria környezetvédelmi hatósága (OMG) és az Informatie Vlaanderen], valamint országos szereplők [a természetes személyek országos nyilvántartása (RR), a regisztrált gépjárművek nyilvántartása (DIV) és a KBC bank] együttműködésében valósult meg.

Egy folyamatosan működő alkalmazás segítségével az érintettek ellenőrizhetik, hogy járművükkel jogosultak-e behajtani az AKZ-be, és megvásárolhatják a szükséges engedélyeket. Az Antwerpenben már működő kamerás megfigyelő hálózatot kibővítették és továbbfejlesztették, alkalmassá téve a zónába behajtó gépjárművek rendszámának érzékelésére és rögzítésére. Az Informatie Vlaanderen által kifejlesztett MAGDA platform a leolvasott rendszám alapján a DIV adatbázisból beszerzi a gépjármű adatait és összeveti a zónába való behajtáshoz meghatározott paraméterekkel, amit az OMG adatbázisa tartalmaz. A szabálysértést elkövető gépjármű adatait Antwerpen városának továbbítja a platform, a város pedig az RR adatbázisából beszerzi a szabálysértő gépjármű tulajdonosának elérhetőségeit.

A rendszer kialakítása során különös figyelmet fordítottak az adatvédelmi szempontokra. A MAGDA platform például a szabályosan közlekedő gépjárművekről egyáltalán nem továbbít adatokat Antwerpen városának, és szabálysértés esetén is csak a feltétlenül szükséges körben történik adatmegosztás (az OMG például nem kapcsolható össze az RR adatbázisával).

A rendszer folyamatosan képes kezelni a zónába naponta behajtó több, mint 300 000 gépjárművet. Jó példája a különböző kormányzati szintek közötti hatékony együttműködésnek, és tudatosan úgy alakították ki, hogy további belgiumi városokra is adaptálható legyen.

Egyablakos ügyintézés (Katalónia, Spanyolország)

Az egyablakos ügyintézés bevezetése a vállalkozások számára Katalóniában szükségessé tette a jogszabályi környezet módosítását,

új informatikai megoldások kifejlesztését, illetve – mindenekelőtt – a közigazgatás hagyományos felfogásához kapcsolódó kulturális változásokat.

Első lépésként ézszerűsítették és egyszerűsítették a közigazgatási eljárásokat: 80 eljárástípust megszüntettek, a fennmaradó eljárások 68%-át egyszerűsítették. Az egyablakos ügyintézés bevezetése során a következő alapelveket követték:

- valamennyi eljárás integrációja: a vállalkozások teljes életciklusában előforduló valamennyi közigazgatási eljárás bevonása, függetlenül az eljáró hatóság szintjétől (országis, regionális vagy helyi);
- többcsatornás ügyintézés: az online ügyintézés a preferált, de a vállalkozások egyéb módon történő ügyintézését is választhatnak;
- standardizáció: azonos eljárási rend Katalónia 947 önkormányzatában;
- gyorsaság és hatékonyság: a vállalkozások már a bejelentés megtételével megkezdhetik tevékenységüket, nem kell várniuk a hatóság visszajelzésére;
- networking: az ügyfél és több hatóság együttműködésén alapuló modell.

Katalónia ma már a vállalkozások számára átfogó egyablakos ügyintézési lehetőséget biztosít 524 eljárással a kormányzat valamennyi szintjén. Az egyablakos ügyintézéshez kapcsolódó honlapon a vállalkozók interaktív alkalmazás felhasználásával tájékozódhatnak az alkalmazandó eljárásokról, azok sorrendjéről, az előfeltételekről, nyomtatványokról és díjakról. Az egykapus ügyintézés Katalóniában a gazdasági tevékenység 75%-át (a veszélytelen vagy alacsony kockázattal járó tevékenységeket) fedi le, hatálya 435 000 gazdasági szereplőre és 1,5 millió munkavállalóra terjed ki.

3.3 Európai és nemzeti szint

Vensters/Ablakok (Hollandia)

A Vensters projektet a holland Belügyminisztérium alapította 2013-ban. Célja, hogy a helyi önkormányzatok, tartományok és vízgazdálkodási társulások számára eszközt biztosítson működésük és igazgatásuk összehasonlító értékeléséhez. Résztvevőinek száma eléri a százat. Működési költségeit teljes mértékben a résztvevő intézmények fedezik.

A projekt különböző perspektívákból, „ablakokból” értékeli a résztvevők teljesítményét. A tényfeltáró vizsgálatok objektív teljesítményindikátorok felhasználásával értékelik a nyújtott szolgáltatásokat vagy a vezetés minőségét. Ettől eltérő nézőpontból értékelhető például az üzleti érettség, a célok rendszere, a kulcsfontosságú üzleti döntések megalapozottsága. Az adatok

valamennyi résztvevő számára kölcsönösen hozzáférhetőek a transzparencia jegyében.

Terjedelmes jelentések helyett a Vensters projekt eredményeit felhasználóbarát tablókon és alkalmazásokon keresztül mutatja be a felhasználóknak, amelyeket azok akár napi szinten, szakértői segítség nélkül is tanulmányozhatnak és felhasználhatnak.

Az adatok azonban nem jelentik az értékelés végeredményét, a projekt szakértőivel igény esetén értékelő beszélgetésekre kerülhet sor. A projekt maga nem minősíti az eredményeket, a felhasználók döntenek el, megelégednek a mért teljesítménnyel, vagy további fejlesztés szükséges.

IV. Bibliográfia

1. Arató Krisztina et al (2017): *Közigazgatási szakvizsga. V. modul.* Elérhető: https://vtkk.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/Kozig_szakvizsga_V_modul_18.pdf
2. Balázs István (2014): *Az európai unió és a közigazgatás-fejlesztés.* <http://m.ludita.uni-nke.hu/repozitorium/bitstream/handle/11410/10540/Teljes%20sz%C3%B6veg?sequence=1&isAllowed=y> (Utolsó letöltés: 2018. 03. 21.)
3. Blutman László (2013): *Az Európai Unió joga a gyakorlatban.* HVG-Orac Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest.
4. Debreceni Egyetem: *Segédanyag a Közigazgatási jog, különös rész tárgyhoz.* <http://docplayer.hu/74824-Segedanyag-kozigazgatasi-jog-kulonos-resz-targyhoz.html>
5. Dezső Márta – Vincze Attila (2012): *Magyar alkotmányosság az európai integrációban.* HVG-Orac Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest.
6. Fekete Balázs (2016): Alternatív kommentár az EUSZ 7. cikkéhez. *Közjogi Szemle*, 9. évfolyam, 2. szám, 1–11. o.
7. Lapsánszky András (szerk., 2013): *Közigazgatási jog – Fejezetek szakigazgatásaink köréből (I. kötet).* CompLex Kiadó, Budapest.
8. Mohay Ágoston–Szalayné Sándor Erzsébet (szerk., 2015): *Az Európai Unió joga.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
9. Orbán Endre (2014): A szubszidiaritás kettős arca. In Kovács Péter (szerk.): *Religio et Constitutio.* Pázmány Press, Budapest. 105–112. o.
10. Orbán Endre (2015): A regionális politika helyzete és perspektívái. *Tér és Társadalom*, 29. évfolyam, 3. szám. 73–92. o.
11. Orbán Endre (2016): Article 7 TEU is a nuclear bomb – with all its consequences? *Acta Juridica Hungarica*, 57. évfolyam, 1. szám. 119–128. o.
12. Szamel Katalin – Balázs István – Gajdusчек György – Koi Gyula (2012): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása.* CompLex Kiadó, Budapest.
13. Torma András (2011): Hét tézis az EU és a tagállamok közigazgatása közötti kapcsolatáról. *Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, Tomus XXIX. évfolyam, 2. szám. 313–332. o.
14. Torma András (2011): Az Európai Közigazgatási Térségről – Magyar szemmel. http://www.mjsz.uni-miskolc.hu/201102/15_tormaandras.pdf (Utolsó letöltés: 2018. 03. 21.)

V. Jogszabálytár

Magyar jogszabályok:

Magyarország Alaptörvénye

2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról

9/2019 (VIII. 1.) IM utasítás

2012. évi CLXXX. törvény az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről

2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről

1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről

1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről

10/2014. (II. 24.) OGY határozat egyes házszabályi rendelkezésekről

1742/2014. (XII. 15.) Korm. határozat az Európai Unió döntéshozatali tevékenységében való kormányzati részvétel összehangolásáról és az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottságról

Az EU Alapszerződesei, uniós jogszabályok és egyéb dokumentumok:

Az Európai Unióról szóló Szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata

Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata

Az Európai Unió Alapjogi Chartája

Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról (...)

Az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelete (2011. február 16.) a polgári kezdeményezésről

Az Európai Parlament és a Tanács 182/2011/EU rendelete (2011. február 16.) a Bizottság végrehajtási hatásköreinek gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályainak és általános elveinek megállapításáról

Az Európai Parlament és a Tanács 1059/2003/EK rendelete (2003. május 26.) a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról

A Tanács kerethatározata (2002. június 13.) az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról

A Bizottság 1999/352/EK, ESZAK, Euratom határozata (1999. április 28.) az Európai Csaláselleni Hivatal (OLAF) létrehozásáról.

A new EU Framework to strengthen the Rule of Law COM(2014) 158 végleges, 2014. március 11.

OLAF Report 2015: Sixteenth Report of the European Anti-Fraud Office (1 January to 31 December 2015)

Member States' Competitiveness Report 2014: Reindustrialising Europe
European governance – A white paper [COM(2001) 428 final – Hivatalos Lap C 287, 2001. 10. 12.]

A Bizottság közleménye – A kötelezettségszegési eljárások keretében a Bizottság által az Európai Unió Bíróságának javasolt, rögzített összegű és kényszerítő bírságok meghatározásához használt adatok aktualizálása (2019/C 309/01)

Az Európa Tanács Miniszterek Bizottsága ajánlásai:

(80) 2. számú ajánlás, a közigazgatási hatóságok mérlegelési jogkörének gyakorlásáról

(2004) 20. számú ajánlás a közigazgatási aktusok bírói felülvizsgálatáról

(2007) 7. számú ajánlás és annak függeléke a jó közigazgatásról

A Nemzeti Közzolgálati Egyetem kiadványa



Kiadó:

Nemzeti Közzolgálati Egyetem;
Közigazgatási Továbbképzési Intézet
www.uni-nke.hu

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert rektorhelyettes
Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.