

TAMÁS CSABA GERGELY¹

Szubszidiaritásvizsgálatok az Országgyűlésben 2014 és 2018 között

A lisszaboni szerződés hatálybalépése az Európai Unió tagállami parlamentjei számára számos új eljárási lehetőséget teremtett, amelyek közül a tanulmány a szubszidiaritás és arányosság elvének alkalmazásáról szóló 2. számú jegyzőkönyv fontosabb tapasztalatait gyűjti össze. A szubszidiaritásvizsgálat kivételes parlamenti eljárást jelent abból a szempontból, hogy az egyelőre 41 tagállami parlamenti kamara számára az együttes fellépés lehetőségét biztosítja, másrészt az együttes fellépésre egy jól meghatározott, 8 hetes határidőn belül van lehetőség. Továbbá az elmúlt évek azt is bebizonyították, hogy évente néhány olyan jogalkotási javaslatot terjeszt elő az Európai Bizottság, amely már az uniós döntéshozatal korai szakaszában a több tagállami parlament együttes politikai érdeklődésére is számot tarthat. Az Országgyűlés eljárásrendje a szubszidiaritásvizsgálattal kapcsolatban megszilárdult: az Európai ügyek bizottságának kezdeményezésére – a határidők tarthatósága érdekében – az Országgyűlés hárszabálytól eltéréssel dönt. A 8 hetes határidő lejártá pedig jogvesztő, amennyiben a határidő után kerül megküldésre az Európai Bizottság részére az indokolt vélemény, akkor azt már csak egyéb véleményként tartja számon.

A szubszidiaritásvizsgálat további szükséges velejárója a parlamenti kamarák közötti szoros koordináció, ami a dublini rendelettervezet módosítása kapcsán a visegrádi négyek, de a munkavállalók kiküldéséről szóló javaslat kapcsán a 2004-ben vagy később csatlakozott többi tagállam parlamenti közötti együttműködését jelentette. Ezen együttműködés mégis elsősorban a jogalkotási javaslatok tárgykörétől függő, ahogy a tiszta energiát minden európainak intézkedéscsomag több eleme esetében született indokolt vélemények is mutatták.

A sárga lapos eljárás, annak ellenére, hogy kb. tíz évvel ezelőtt intézményesült, a remélt fordulatot nem hozta el a tagállami parlamentek uniós döntéshozatalba való közvetlen bekapcsolódása vonatkozásában. Mégis, az uniós döntéshozatal korai szakaszában azonosította a politikailag legérzékenyebb jogalkotási javaslatokat, továbbá az uniós szakpolitikai ügyeket – a korábbinál nagyobb mértékben – a tagállami parlamentek, így az Országgyűlés napirendjének is részévé tette.

¹ A szerző az Országgyűlés Európai ügyek bizottságának szakmai tanácsadója. A tanulmányban kifejtettek nem tekinthetők az Országgyűlés hivatalos álláspontjának.

1. Bevezető

A lisszaboni szerződés hatálybalépése az Európai Unió tagállami parlamentjei számára számos új eljárási lehetőséget teremtett, amelyek közül ezen sorok keretében a szubszidiaritás és arányosság elvének alkalmazásáról szóló 2. számú jegyzőkönyv² fontosabb tapasztalatait gyűjtjük össze. A vizsgálódás intervalluma a 2014–2018-as parlamenti ciklust öleli fel, egyrészt a parlamenti ciklusváltás okán, másrészt abból az egyszerű okból kifolyólag, hogy az elmúlt négy év jelentette az első olyan teljes ciklust, amikor a szubszidiaritás-vizsgálat háttérét biztosító törvényi és házsabályi rendelkezések változatlan tartalommal végig hatályban voltak. Az Országgyűlés történetében az első szubszidiaritásvizsgálat jelentőségére az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló tanácsi rendelettervezet [COM (2013) 534] kapcsán már korábban rámutattunk³ 2013 októberében elfogadott indokolt vélemény révén. Előjáróban fontos megemlíteni, hogy a szubszidiaritásvizsgálat az Országgyűlés Európai ügyek bizottságának szerteágazó tevékenységei – a kormány és az Országgyűlés közötti egyeztetési eljárás lefolytatása, törvényalkotásban való részvétel, politikai párbeszéd az Európai Bizottsággal, nemzetközi két-, illetve többoldalú kapcsolatok ápolása, valamint rendszeres meghallgatások aktuális európai ügyekről, illetve kinevezés előtti meghallgatások⁴ stb. – között az egyik lényeges, de korántsem egyetlen feladatként jellemezhető.

2. Szabályozási háttér

A szubszidiaritásvizsgálatot⁵ a magyar jogrendben az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ogytv.) 71. § (1)–(2) bekezdése, valamint az egyes házsabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat 142.

² eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT.

³ Ld. TAMÁS Csaba Gergely: „Az Országgyűlés által elfogadott első indokolt véleményről” *Európai Jog* 2014/3. 17–27.

⁴ A bizottság tevékenységéről ld. az Országgyűlés európai uniós honlapját: www.parlament.hu/europai-unios-tevekenyseg.

⁵ A szubszidiaritásvizsgálat elméleti háttére kapcsán elérhető főbb források: Philipp KUIVER: *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity: Constitutional Theory and Empirical Reality* (London: Routledge 2012); Paul P. CRAIG: „Subsidiarity, a Political and Legal Analysis” *Journal of Common Market Studies*, 2012, Vol. 50., 72–87., Agata GOSTYŃSKA-JAKUBOWSKA: *The role of national parliaments in the EU. Building or stumbling blocks?* (2016), cer.eu/sites/default/files/pb_parliaments_6june16.pdf, Davor JANČIĆ: „The game of cards: National Parliaments in the EU and the future of the early warning mechanism and the political dialogue” *Common Market Law Review*, 2015/4., 52., 939–975. Peter BECKER: „Das Subsidiaritätsprüfung in Bundestag und Bundesrat – ein rechtliches oder politisches Instrument?” *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 2013/1., 1–6. Martin GENNART: *Le contrôle parlementaire du principe de subsidiarité. Droit belge, néerlandais et luxembourgeois* (Collection de la Faculté de Droit, d'Économie et de Finance de l'Université du Luxembourg; Larcier 2013)

§ (1)–(2) bekezdése szabályozza. Ennek alapján a szubszidiaritás elvének sérelmét az Országgyűlés plenáris ülése határozatban állapítja meg, az Országgyűlés Európai ügyek bizottságának kezdeményezésére. A szabályozásból következik, hogy amennyiben az Európai ügyek bizottsága egy európai uniós jogalkotási javaslat esetében nem állapítja meg a szubszidiaritás elvének sérelmét, akkor az eljárás véget ér. Amennyiben viszont az Európai ügyek bizottságának álláspontja szerint sérül a szubszidiaritás elve, akkor egy jelentést terjeszt elő, amelynek elfogadásáról az Országgyűlés plenáris ülése tizenöt napon belül dönt. Az indokolt vélemény elfogadásához tehát plenáris ülés többségi szavazata szükséges, és kizárólagos előterjesztői jogosítvánnyal az Európai ügyek bizottsága rendelkezik.

A szubszidiaritásvizsgálat alapvető eljárási és tartalmi feltételeit a fentebb már említett 2. számú jegyzőkönyv tartalmazza. Kiemelendő, hogy a szubszidiaritásvizsgálat csak a nem kizárólagos hatáskörbe tartozó tárgykört szabályozó jogalkotási javaslat esetében folytatható le, és akkor is csak az előterjesztéstől, azaz az EU összes hivatalos nyelvi változatának elérhetőségétől számított nyolc hétig. E nyolchetes időszak kezdetét az Európai Bizottság levélben (*lettre de saisine*) jelzi a tagállami parlamenteknek, és a vonatkozó határidők az ipex.eu⁶ weboldalon is hozzáférhetők.

A szubszidiaritásvizsgálat hatásköri korlátját tehát az EU kizárólagos hatáskörébe tartozó kérdések képezik, amelyeket az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 3. cikke pontosan felsorol, mint például vámunió, versenyjog, közös kereskedelempolitika stb. Az EU és a tagállamok közötti megosztott, valamint a tagállamok intézkedéseit támogató, összehangoló vagy kiegészítő hatáskörbe tartozó területeket szintén az EUMSZ következő cikkei sorolják fel.

Röviden érdemes még utalni a 2. számú jegyzőkönyv alapján arra is, hogy az indokolt vélemény következménye attól függ, hogy ugyanazon uniós javaslat esetében a meghatározott nyolchetes határidőn belül hány tagállami parlament állapítja meg a szubszidiaritás elvének sérelmét.⁷ Az eljárás során az egyelőre 28 tagállami parlament országonként két-két szavazattal rendelkezik (összesen 56 szavazat). Sárga lapos eljárásról akkor beszélünk, amennyiben a tagállami parlamentek egyharmada⁸ (19 szavazat) állapítja meg a szubszidiaritás elvének sérelmét ugyanazon javaslat esetében. Ekkor az Európai Bizottságnak, mint előterjesztőnek az eredeti javaslatot felül kell vizsgálnia, amelyet követően a javaslatot fenntarthatja, módosíthatja vagy visszavonhatja. Eddig összesen három esetben

⁶ A tagállami parlamentek közötti információcserét elősegítő honlap.

⁷ Lásd részletesen: www.parlament.hu/irom40/06622/06622.pdf.

⁸ Egyes, az EUMSZ 76. cikke alapján előterjesztett javaslatok esetében a sárga lapos eljárások küszöbszáma egynegyed, azaz 14 szavazat.

került sor sárga lapos eljárásra, míg az első esetben⁹ a javaslat visszavonásra került, addig a másik két esetben¹⁰ az Európai Bizottság a javaslatát változtatás nélkül fenntartotta.

3. A szubszidiaritásvizsgálat célja és feltételrendszere

A fenti előfeltételek teljesülése esetén a szubszidiaritásvizsgálatnak arra kell irányulnia – figyelemmel az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSZ) 5. cikkében foglaltakra –, hogy az adott kérdés uniós szintű szabályozása szükséges-e, továbbá hozzáadott értéket teremt-e a tagállami, illetve regionális szabályozáshoz képest valamint az arányosság elvének megfelel-e. E feltételek megítélése korántsem jelent egyszerű feladatot, mivel minden egyes jogalkotási javaslatot nem csupán önmagában, hanem az adott tagállami jogrendszer vonatkozó része fényében kell értékelni, azaz a várható alkotmányjogi, költségvetési és társadalmi hatásokkal együtt. E folyamat elemző-jogi jellege ellenére mégis alapvetően politikai szempontok szükségesek egy-egy szubszidiaritásvizsgálat kezdeményezéséhez. Nem nehéz eldönteni, hogy például a GMO-termesztés korlátozására vonatkozó rendelettervezet¹¹ miért és mely tagállami parlamentek számára jelentette a szubszidiaritás elvének sérelmét, valamint az sem mellékes, – immár magyar megközelítéssel –, hogy egy menekültügyi jogalkotási javaslat 2015 előtt vagy után jelent-e meg.

Az elmúlt parlamenti ciklusban az Országgyűlés összesen öt indokolt véleményt fogadott el, négy eljárás keretében.¹² Ez évek szerinti bontásban azt jelenti, hogy 2015-ben egyet, 2016-ban és 2017-ben pedig kettőt-kettőt. Nem szerencsés a végén kezdeni egy történetet, de a számok kedvelőinek érdemes leírni, hogy 2017-ben összesen 53 indokolt véleményt fogadtak el a tagállami parlamentek. A legmagasabb számú indokolt vélemény, hét-hét az osztrák *Bundesrat* és a francia *Sénat* döntésének eredménye, ugyanakkor a 28 tagállam 41 kamarájának több mint fele, 21 parlamenti kamara egyetlenegy indokolt véleményt sem fogadott el.¹³ A számok persze önmagukban nem sokat jelen-

⁹ A kollektív fellépéshez való jognak a letelepedés szabadságával és a szolgáltatásnyújtás szabadságával összefüggésben való gyakorlásáról szóló tanácsi rendelettervezet [COM (2012) 130; 2013/0064 (APP)].

¹⁰ Az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló tanácsi rendelettervezet [COM (2013) 534; 2013/0255 (APP)], valamint a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló, 1996. december 16.-i 96/71/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvtervezet [COM (2016) 128; 2016/0070 (COD)] esetében.

¹¹ Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a 2001/18/EK irányelvnek a tagállamoknak a területükön történő GMO-termesztés korlátozására, illetve megtiltására biztosított lehetőség tekintetében történő módosításáról, COM (2010) 375, 2010/0208 (COD).

¹² Az Országgyűlés által lefolytatott szubszidiaritásvizsgálatról az Országgyűlés honlapja nyújt részletes áttekintést: www.parlament.hu/szubszidiaritas-vizsgalat.

¹³ Ld. ww.ipex.eu, valamint az Európai Bizottság vonatkozó honlapját: ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_en.htm.

tenek, hiszen pontosabb véleményalkotáshoz megfelelő ismeretekkel kell rendelkezni az egyes parlamenti kamarák hatásköréről, eljárásrendjéről, továbbá belső feladatmegosztási mechanizmusairól. A tapasztalatok szerint ugyanakkor több kétkamarás parlament felsőháza fektet nagyobb hangsúlyt a szubszidiaritásvizsgálatokra, valamint az európai uniós ügyekre. A szövetségi államberendezkedésű tagállamok belső alkotmányos rendjében is jelen vannak a 2. számú jegyzőkönyv szerinti szubszidiaritásvizsgálat fő dilemmái: szükséges-e uniós fellépés az adott kérdésben, továbbá hatékonyabb eredménnyel bír-e az uniós fellépés, mint a tagállami vagy éppen a regionális?

Az elmúlt évek alatt nemcsak az Országgyűlés szubszidiaritásvizsgálattal kapcsolatos megközelítése szilárdult meg, hanem hasonlóan a többi tagállami parlamenté is. Ennek fő oka abban keresendő, hogy 2009. december 1 és 2018 tavasza között összesen három esetben érte el a tagállami parlamenti indokolt vélemények száma az 1/3-os, sárga lapos eljárást jelentő küszöbszámot és az Európai Bizottság lényegében mind a három esetben figyelmen kívül hagyta az indokolt véleményben foglaltakat. Az való igaz, hogy az első sárga lapos eljárás esetében, a már említett ún. Monti II. javaslat esetében az Európai Bizottság visszavonta javaslatát, de nem a szubszidiaritás elvének sérülése, hanem az elfogadásához szükséges politikai támogatás¹⁴ hiánya miatt. A másik két további esetben: az Európai Ügyészség (EPPÖ), valamint a kiküldetési irányelv felülvizsgálata¹⁵ kapcsán, amelyekről az Országgyűlés is megállapította a szubszidiaritás elvének sérelmét, az Európai Bizottság a rekordszámú tagállami parlamenti indokolt vélemény ellenére változtatás nélkül fenntartotta eredeti javaslatát. A 2. számú jegyzőkönyv szerinti küszöböt a közel 9 év alatt csak három esetben sikerült tehát elérni, és az Európai Bizottság nem bonyolódott bele az indokolt vélemények által felsorakoztatott érvrendszerbe, hanem egyszerűen fenntartotta eredeti javaslatát.

Mindenből elsősorban nem az következik, hogy a szubszidiaritásvizsgálat kevés eredménnyel jár, hanem hogy az indokolt véleményben megfogalmazott aggályok kezelésére nem az uniós döntéshozatal korai szakaszában kerül sor, hanem a tanácsi viták során, amelyre viszont a tagállami parlamentek közvetett hatást tudnak csak gyakorolni a kormányok uniós ügyekben képviselt álláspontjának befolyásolásán keresztül, ez az ún. egyeztetési eljárás.¹⁶

Ez pedig azt is jelenti, hogy a tagállami parlamentek az EUSZ 12. cikke szerinti megfogalmazásban az Európai Unió jobb működéséhez nem kizáró-

¹⁴ ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/pdf/pdfletters/hu_parliament_-_letter_vp_sefcovic_on_monti_ii_-_withdrawal_procedure_com20120130.pdf.

¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács irányelve a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló, 1996. december 16-i 96/71/EK európai parlamenti tanácsi irányelv módosításáról, COM (2016) 128; 2016/0070 (COD).

¹⁶ Az Országgyűlésről szóló törvény 63–68. §, valamint a határozati házsabályi rendelkezések 140. § szerinti eljárásról szintén az Országgyűlés honlapja ad naprakész tájékoztatást: www.parlament.hu/egyeztetesi-eljaras.

lag a szubszidiaritásvizsgálati eljárás, hanem más csatornákon keresztül járulnak hozzá: az Európai Bizottsággal való politikai párbeszéd révén, amely kevésbé formalizált, meghatározott jogkövetkezmények és konkrét alapszerződési jogalap nélküli, de az együttműködés és véleménycseré mára kialakult formája. Mindez, év szerinti bontásban azt is jelenti, hogy 2017-ben több mint 500 olyan véleményt fogalmaztak meg a tagállami parlamentek, amelyek a dialógus e formáján alapult, akár parlamenti találkozók közös zárónyilatkozata¹⁷ formájában, akár egy-egy parlamenti bizottsági ülés eredményeit összegző levél¹⁸ formájában.

4. Az Országgyűlés által elfogadott indokolt vélemények jellemzői

A szubszidiaritásvizsgálat kapcsán gyakran felmerül a kérdés¹⁹, hogy nem túl rövid-e a 8 hét, különösen annak fényében, hogy az Európai Bizottság az indokolt véleményekre gyakran 3–6 hónapon belül válaszol. A nyolchetes határidő meghosszabbítására csak az alapszerződések módosítás révén lenne lehetőség, amihez viszont egyelőre nincsen meg a szükséges konszenzus. Idekapcsolódik ugyanakkor, hogy a nyelvi változatok nem ritkán több hét alatt készülnek el, így először a három fő nyelv valamelyikén elkészült jogalkotási tervezet esetében általában legalább 10 hét áll *de facto* a szubszidiaritásvizsgálat rendelkezésére. Továbbá, abban is konszenzus van a parlamentek és az Európai Bizottság között, hogy az augusztus nem számít bele a 8 hétbe.

Szintén az eljárási kérdésekhez kapcsolódó, az egyes tagállamok házszabályi rendelkezésein alapuló kérdés az indokolt vélemény elfogadásának hatásköre: plenáris ülés vagy bizottsági szint. Könnyen belátható, hogy amennyiben plenáris ülés hoz határozatot, akkor arra megfelelő időt kell hagyni. Ez az Országgyűlés esetében azt is jelenti, hogy a szubszidiaritásvizsgálat kezdeményezésére kizárólagosan felhatalmazott Európai ügyek bizottságának a 8 hetes határidő letelte előtt legalább 15 nappal be kell nyújtani jelentését. Az elmúlt évek pedig azt mutatták meg, hogy az Országgyűlés határozatát minden esetben házszabályi rendelkezésektől való eltérés útján hozta meg. A határozati házszabályi rendelkezések 15 napos határidőt szabnak az Országgyűlésnek a döntésre, ami azonban az Országgyűlés A/B hetes ülésezési gyakorlatával leginkább csak abban az esetben áll összhangban, amennyiben az Európai ügyek bizottsága által beterjesztett, a szubszidiaritásvizsgálat sérelmét megállapító határozati javaslatához nem kerül

¹⁷ Például a V4 európai ügyek bizottságainak 2017. szeptember 25-én, Sárospatakon megtartott találkozásán elfogadott következtetések: v4.parlament.hu/documents/1318872/1390368/V4+S%C3%A1rosz%C3%A1rnylatkozat/6b07c5af-df42-4d9c-a64a-f587de0720b7.

¹⁸ Az Európai ügyek bizottságának 2017. december 11-i ülésén elfogadott vélemény az ún. mobilitási csomag egyes kérdéseiről: www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COD20170121/huors.do.

¹⁹ E kérdéskör is visszatérő elem a COSAC találkozón: www.cosac.eu/en/.

módosító javaslat benyújtásra, illetve a házszabályi rendelkezésektől való eltéréshez szükséges politikai támogatás rendelkezésre áll.

A politikai támogatás kérdése pedig a szubszidiaritásvizsgálat egyéb aspektusai miatt is döntő tényező, mivel a vizsgálat minden esetben kiterjed a jogalkotási javaslat gazdasági-politikai összefüggéseire is. Ez utóbbiak hiányában az eljárás éppen azt a többletet nélkülözné, ami egy parlamenti vita előfeltétele. Az Országgyűlés által a közelmúltban elfogadott indokolt vélemények e kettős, jogi és politikai jellegű vizsgálat eredményét tartalmazzák: akár a villamos energia ár vagy éppen a kiküldött munkavállalók javadalmazásának meghatározása esetében. Az Európai ügyek bizottsága által elfogadott jelentés szerint: a „tagállamok villamos energiaár meghatározására irányuló hatáskörének korlátozása csak abban az esetben lehetne elfogadható, ha az a tagállami intézkedéshez képest hozzáadott értéket jelent. Az energiaszektor ugyanakkor a gazdaságnak egy speciális szegmense, ahol a szabályozott árak kivezetése – az eddigi tapasztalatok szerint – nem fokozta a versenyt.”²⁰ A kiküldött munkavállalók esetében a bizottsági jelentés szintén az uniós fellépés szükségességét kérdőjelezte meg: „olyan mértékű beavatkozást eredményezne a szolgáltatásnyújtás szabadságába és a kialakult versenyfeltételeket olyan mértékben torzítaná, amelyet nem indokolhat a munkabérek költségei kiegyenlítése. Ez utóbbi egyébként is a gazdasági fejlődés, a reálkonvergencia fokozatos elérése révén érhető el, nem pedig jogalkotási úton.”²¹

Az elmúlt ciklus éppen azt támasztotta alá, hogy a szubszidiaritásvizsgálat egy olyan kivételes parlamenti eljárás, amelyet kellően – jogilag és politikailag egyaránt – indokolt esetben érdemes kezdeményezni, illetve lefolytatni. E téren az Európai ügyek bizottsága jelenti a tényleges szűrőt: csak olyan súlyú ügyekben került sor a vizsgálatra, amelyben az uniós döntéshozatal korai szakaszában való parlamenti álláspont kialakítása indokolt, továbbá, amelyben több tagállami parlament hasonló álláspontot képvisel. Azaz, van esély a tagállami parlamentek koordinált fellépésére, hogy lehetőleg minél több indokolt vélemény szülessen ugyanazon jogalkotási javaslat kapcsán. Érdemes arra rámutatni, hogy a szubszidiaritásvizsgálat eme kettős: jogi és politikai jellegét a tagállami parlamentek többsége²² is osztja.

Annak ellenére, hogy a szubszidiaritásvizsgálat az Országgyűlés számára az uniós döntéshozatal közvetlen befolyásolására alkalmas eszközt jelent, a tagállami érdekvégyesítés szempontjából nem nélkülözhető a kormánnyal való együttműködés sem. E szempontból is hivatkozható a tiszta energia minden európainak intézkedéscsomag, továbbá a munkavállalók kiküldetése, ahol a kor-

²⁰ www.parlament.hu/irom40/15096/15096.pdf.

²¹ www.parlament.hu/irom40/10290/10290.pdf.

²² Ld. az EU tagállamok európai uniós ügyekkel foglalkozó parlamenti bizottságai konferenciájának (COSAC) honlapját: www.cosac.eu.

mány képviselője is osztotta a főbb észrevételeket.²³ Mindez azért említésre méltó, mivel így biztosítható, hogy az Országgyűlés által az indokolt véleményben kifejtett álláspont az uniós döntéshozatal előrehaladtával, a tanácsi vitákban is megjelenhessen. Ezen együttműködés hiánya alapján láthatunk olyan eseteket, amikor ugyanazon tagállam egyik kamarája egy jogalkotási javaslatot üdvözölt, míg a másik a szubszidiaritás elvével ellentétesnek ítélte.

5. A szubszidiaritásvizsgálatok az Európai Bizottság szemével

Az Európai Bizottság évente készít jelentést²⁴ a 2. számú jegyzőkönyv alkalmazásáról, amelyben áttekintést ad a szubszidiaritásvizsgálatok alkalmazásáról. A legutóbbi jelentése a 2016-os évet tekinti át, amely nagyságrendileg több hasonlóságot mutat a 2017. évvel, hiszen 620 politikai vélemény közül 65 indokolt vélemény született. Ezzel szemben 2015-ben csupán nyolc indokolt vélemény²⁵ született a 41 kamara részéről, ami jól igazolja, hogy az uniós intézmények működése, az Európai Bizottság mandátuma alapvetően meghatározza, hogy mely években várható több jogalkotási javaslat s ebből kifolyólag több tagállami parlamenti indokolt vélemény is: döntően a mandátum középső harmadában, azaz jelen esetben 2016-2017-ben. Az éremnek a másik oldala a tagállami parlamentek mandátuma, így tagállamonként teljesen eltérő, hogy mely (fél)években jut több vagy kevesebb politikai figyelem a szubszidiaritásvizsgálatokra.

Az Európai Bizottság éves jelentése is kiemeli, hogy évente néhány olyan jogalkotási javaslat van, amellyel kapcsolatban több tagállami parlament fogad el indokolt véleményt, 2016-ban egészen pontosan négy ilyen javaslat volt: a már említett kiküldetési irányelvtervezet, valamint a dublini rendelet felülvizsgálatára vonatkozó javaslat²⁶, továbbá a közös konszolidált társaságiadó-alap létrehozásáról szóló két javaslat²⁷. Kiemelendő, hogy a 65 indokolt véleményből összesen 38 e négy javaslatra vonatkozott. Ehhez, amennyiben hozzávesszük, hogy 2016-ban összesen 118, a 2. számú jegyzőkönyv hatálya alá tartozó jogalkotási javaslatot²⁸ terjesztett elő az Európai Bizottság, akkor látható, hogy félévente egy-két olyan kérdéskör van csupán, amelyben több tagállami parlament talál szubszidi-

²³ Ld. az Európai ügyek bizottságának 2017. március 6-i, illetve 2016. március 30-i üléséről készült jegyzőkönyveket: www.parlament.hu/web/europai-ugyek-bizottsaga/a-bizottsag-ulesei.

²⁴ A Bizottság 2016. évi jelentése a szubszidiaritásról és az arányosságról, COM (2017) 600.

²⁵ Uo. 7. o.

²⁶ Az Európai Parlamenti és a Tanács rendelet egy harmadik ország állampolgára, illetve hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról (átdolgozás), [COM (2016) 270; 2016/133 (COD)].

²⁷ A Tanács irányelve a közös összevont társaságiadó-alapról (KÖTA), [COM (2016) 683; 2016/336 (CNS)], A Tanács irányelve a közös társaságiadó-alapról, [COM (2016) 685; 2016/337 (CNS)].

²⁸ Az Európai Bizottság eTrustEx adatbázisa alapján, ld: https://ec.europa.eu/isa2/solutions/open-e-trustex_en.

aritási aggályokat. Ehelyütt is kiemelendő, hogy a 2014–2019-es európai bizottsági ciklusban 2016-ban magasan kiemelkedett a jogalkotási javaslatok száma, hiszen 2015-ben 50 alatt volt és 2017-ben is alig haladta meg a 70-et.

Lényegében 2013 ősze, az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló rendelettervezetre vonatkozó sárga lapos eljárás kapcsán visszatérő kérdés az Európai Bizottság hozzáállása a tagállami parlamentek együttes fellépéséhez. A 2. számú jegyzőkönyv 7. cikk (2) bekezdése csak felülvizsgálati kötelezettséget ír elő, amely alapján az Európai Bizottság az eredeti javaslatát „fenntarthatja, módosíthatja vagy visszavonhatja”. A 2. számú jegyzőkönyv az Európai Bizottság számára határidőt nem ír elő, csupán indokolási kötelezettséget. Sárga lapos eljárások esetén az Európai Bizottság a határidőre igyekszik figyelemmel lenni, hiszen a kiküldött munkavállalók esetében a 2016. május 10-i szubszidiaritásvizsgáló határidő letelte után bő két hónappal válaszolt²⁹, de egyéb esetben gyakran 5–6 hónap³⁰ is eltelik, mint például a dublini rendelettervezet kapcsán az Országgyűlés által elfogadott indokolt vélemény esetében. E hosszabb idő leginkább azért érdemel észrevételt, mivel az uniós döntéshozatal előrehaladtával a jogalkotási javaslat tartalma jelentősen módosulhat, míg a tagállami parlamentek az eredeti jogalkotási javaslat kapcsán fogalmaztak meg aggályokat.

2017 folyamán a szubszidiaritásvizsgálat szempontjából szintén csak néhány jogalkotási javaslat volt kiemelkedőnek tekinthető, mint a például a tiszta energiacsomag minden európainak intézkedéscsomag³¹ vagy a mobilitási csomag³² egyes elemei. Új megközelítést jelentett ugyanakkor az Európai Bizottság és a tagállami parlamentek közötti együttműködésben a Jean-Claude Juncker elnök által 2017 novemberében létrehozott: a szubszidiaritással, az arányossággal és a „kevesebbet hatékonyabban” módszerrel foglalkozó munkacsoport.³³ A munkacsoport elnöki teendőit Frans Timmermans első alelnök látja el és tagjai az Európai Parlament, a Régiók Bizottsága és a tagállami parlamentek által delegált 3-3 fő. A munkacsoport 2018 január és július közötti időtartamban, döntően havonta sorra kerülő üléseken veszi számba, hogy mely területeken kellene több vagy kevesebb Unió, azaz hol kellene fokozni az Unió tevékenységét, illetve hol kellene csökkenteni azt. A testületbe a Régiók Bizottsága és a COSAC is jelölt 3-3 főt, míg az Európai Parlament nem élt a lehetőséggel. A munkacsoport munkájának eredményét várhatóan Juncker

²⁹ A Bizottság közleménye a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv módosításáról szóló irányelvre irányuló javaslatnak a szubszidiaritás elve tekintetében történő, a (2.) jegyzőkönyv szerinti felülvizsgálóáról, COM (2016) 505.

³⁰ A 2016. szeptember 5-én elküldött indokolt véleményre 2017. március 9-én született a válasz. ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relation/relation_other/npodocs/hungary/2016/com20160270/com20160270_assembly_reply_en.pdf.

³¹ europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4009_hu.htm

³² europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1460_hu.htm

³³ ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_en

elnök az EU helyzetéről szóló, 2018. szeptemberi beszéde szintetizálja majd. A munkacsoport lehetőséget teremt a tagállami parlamentek képviselőinek, hogy eddigi tapasztalataiknak közvetlenül is hangot adjanak. E tekintetben is kiemelendő Reinhold Lopatka, az osztrák Nemzeti Tanács tagjának levele,³⁴ amely összefoglalja a szubszidiaritásvizsgálattal, arányossággal, valamint a tagállami parlamentek és az Európai Bizottság közötti együttműködéssel kapcsolatos valamennyi kérdéskört.

6. Összegzés

A szubszidiaritásvizsgálat kivételes parlamenti eljárást jelent abból a szempontból, hogy az egyelőre 41 tagállami parlamenti kamara számára az együttes fellépés lehetőségét biztosítja, ugyanakkor az együttes fellépésre egy jól meghatározott, nyolchetes határidőn belül van lehetőség. Továbbá az elmúlt évek azt is bebizonyították, hogy évente néhány olyan jogalkotási javaslatot terjeszt elő az Európai Bizottság, amely már az uniós döntéshozatal korai szakaszában a tagállami parlamentek politikai érdeklődésére is számot tarthat. A szubszidiaritásvizsgálattal kapcsolatban az Országgyűlés eljárásrendje is megszilárdult: az Európai ügyek bizottságának kezdeményezésére – a határidők tarthatósága érdekében – az Országgyűlés házsabálytól eltéréssel dönt. A nyolchetes határidő lejártá pedig jogvesztő, amennyiben a határidő után kerül megküldésre az Európai Bizottság részére az indokolt vélemény, akkor azt már csak egyéb véleményként tartják számon.

A szubszidiaritásvizsgálat további szükséges velejárója a parlamenti kamarák közötti szoros koordináció, ami a dublini rendelettervezet módosítása kapcsán a visegrádi négyek, de a munkavállalók kiküldéséről szóló javaslat kapcsán a 2004-ben vagy később csatlakozott többi tagállam parlamentjei közötti együttműködést jelentette. Ezen együttműködés elsősorban mégis a jogalkotási javaslatok tárgykörétől függő, ahogy például a tiszta energiát minden európainak intézkedéscsomag több eleme esetében született indokolt vélemények is mutatták.

A sárga lapos eljárás, annak ellenére, hogy a kb. tíz évvel ezelőtti intézményesült, a remélt fordulatot nem hozta el a tagállami parlamentek uniós döntéshozatalba való közvetlen bekapcsolódása vonatkozásában. Mégis az uniós döntéshozatal korai szakaszában azonosította a politikailag legérzékenyebb jogalkotási javaslatokat, továbbá az uniós szakpolitikai ügyeket – a korábbinál nagyobb mértékben – a tagállami parlamentek, így az Országgyűlés napirendjének is részévé tette.

³⁴ www.cosac.eu/59-bulgaria-2018/cosac-working-group-26-march-2018/

7. Melléklet – az Országgyűlés által elfogadott indokolt vélemények (2014–2018)

1. Az Országgyűlés 55/2015. (XI. 6.) határozatában megállapította a szubszidiaritás elvének megsértését a következő rendelettervezet vonatkozásában: az áthelyezési válságmechanizmus létrehozásáról, valamint az egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló, 604/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendelettervezetet [COM (2015) 450; 2015/0208 (COD)].

2. Az Országgyűlés 9/2016. (V. 10.) határozatában megállapította a szubszidiaritás elvének megsértését a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló, 1996. december 16-i 96/71/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvtervezet [COM (2016) 128, 2016/0070 (COD)] vonatkozásában. Az Európai Bizottság a sárga lapos eljárást jelentő 22 tagállami parlamenti szavazat ellenére nem változtatta meg eredeti javaslatát.

3. Az Országgyűlés 12/2016. (VI. 17.) határozatában megállapította a szubszidiaritás elvének megsértését a Dublin III. rendelet módosítása, azaz az egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendelettervezet (átdolgozás) [COM (2016) 270, 2016/0133 (COD)] vonatkozásában.

4–5. Az Országgyűlés 10/2017. (V. 5.) határozatában két javaslat esetében alapította meg a szubszidiaritás elvének megsértését: a villamos energia belső piacáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendelettervezet (átdolgozás) [COM (2016) 861; 2016/0379 (COD)], valamint a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvtervezet (átdolgozás) [COM (2016) 864; 2016/0380 (COD)] vonatkozásában.

Kulcsszavak: Nemzeti parlamentek, Országgyűlés és az Európai Unió, szubszidiaritásvizsgálat, sárga lapos eljárás, indokolt vélemény

TAMÁS CSABA GERGELY
megbízott oktató

Pázmány Péter Katolikus Egyetem,
tamas.csaba.gergely@jak.ppke.hu