

Az európai közigazgatási tér fejlődése

Szegedi László
2018. Ősz
NKE-NETK

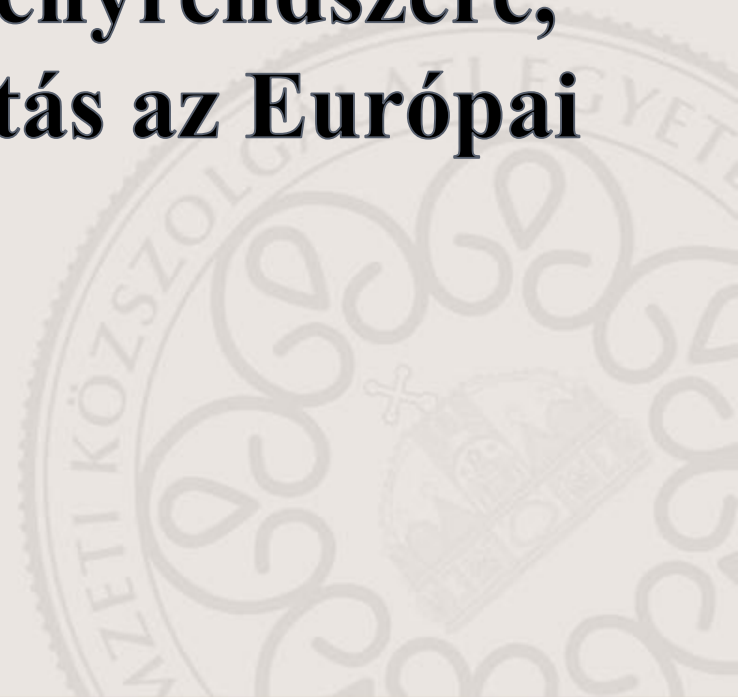


Tervezett tematika

- szeptember 3. Bevezetés, tantárgyi követelmények ismertetése
- szeptember 10. Zárthelyi és A tagállami közigazgatás és az Európai Unió
- szeptember 17. Közvetett végrehajtás és közvetlen végrehajtás viszonya és fejlődéstörténete
- szeptember 24. A tagállami közigazgatásra kiható európai jogi és uniós jogi változások I. - Szervezetan
- október 1. A tagállami közigazgatásra kiható európai jogi és uniós jogi változások II. - Közzszolgálat
- október 8. A tagállami közigazgatásra kiható európai jogi és uniós jogi változások II. - Eljárásjog
- október 15. A közvetlen végrehajtás szervezetrendszere
- október 23. Ünnepnep
- október 29. Zárthelyi és A közvetlen végrehajtás szervezetrendszere
- november 6. A közzszolgálati személyügy európai értékrendszere; Az uniós közzszolgálat
- november 12. Uniós közzszolgálat II.
- november 19. Eljárási szabályozás uniós szinten
- november 26. Uniós szintű eljárási jogfejlődés és a megindult kodifikációs folyamatok
- december 3. Szimulációs gyakorlat
- december 10. Zárthelyi dolgozat, Értékelés, pótlás

Bevezetés:

Az Európai Unió intézményrendszere, Döntéshozatal és jogalkotás az Európai Unióban



Intézmények és funkcióik

- **Tagállamok kormányközi együttműködésének és az egyes tagállamok feletti szupranacionális működésnek jegyei is felfedezhetőek intézményeknél**
- **Intézmények és funkcióik:**
 - **Európai Tanács:** EU legfőbb politikai döntéshozó szerve, a fejlődéshez szükséges ösztönzést, és meghatározza annak általános politikai irányait
 - „**Jogalkotói háromszög**” tagjai: a jogalkotást kezdeményező szupranacionális **Európai Bizottság (Bizottság)**, a kormányközi jellegű fő jogalkotó **Európai Unió Tanácsa (Tanács)** és a szupranacionális társ-jogalkotóként működő **Európai Parlament (EP)**
 - Szupranacionális jellegű intézmény a pénzügyi ellenőrzésért felelős **Európai Számvevőszék**, az uniós jog egységes alkalmazásáért és értelmezéséért felelős **Európai Unió Bírósága (EuB)**, monetáris együttműködésért felelős **Európai Központi Bank (EKB)**
- **Intézményeken túl:**
 - Egyéb szervek és hivatalok: az EP-t, a Tanácsot és a Bizottságot tanácsadói minőségben segíti a **Gazdasági és Szociális Bizottság (GSZB)**, valamint a **Régiók Bizottsága**. A belső piac optimális fejlődéséhez biztosít pénzügyi forrást az **Európai Beruházási Bank**. Növekvő szereppel bírnak EU jogának végrehajtásában annak ügynökségei.



Európai Tanács



Szervezeti felépítés

- Integráció előrehaladtával intézményesült **csúcstalálkozók** (főszabály szerint **félévente kétszer** ülésezik + **rendkívüli ülés lehetősége**)
- *Tagjai*: tagállamok **állam- és kormányfői** + az Európai Tanács **állandó elnöke** + a **Bizottság elnöke** + (EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselője)
- *Működés szervezése*: **állandó elnök szerepe** + **Állandó Ügyek Tanácsa**

Feladat- és hatáskörök

- Dönt a **szerződésmódosítási kormányközi konferenciák összehívásáról** + módosításáról.
- Dönt az **intézményi változásokról, létszámkeretekről**
- Dönt az **új tagállamok felvételéről**, valamint a **kilépését** az Európai Tanácsnak jelző tagállammal a kilépési tárgyalásokat az Európai Tanács által adott iránymutatások alapján folytatják le
- **Következtetéseket** fogad el az Unió **foglalkoztatottsági helyzetéről**, kialakítja a tagállamok és az Unió **gazdaságpolitikájára vonatkozó iránymutatásokról** következtetését
- Dönt annak megállapításáról, ha egy tagállam az **Unió alapértékeit súlyosan és tartósan megsérti**
- Meghatározza a **közös kül- és biztonságpolitika stratégiai célkitűzéseit** és annak irányvonalait



Európai Unió Tanácsa



Szervezeti felépítés

- Uniós jogalkotás főszereplője
- *Tagjai:* kormányközi együttműködési forma miatt a tagállamok egy-egy **miniszteri szintű képviselőjéből** (különböző formációk a megvitatandó napirend szakpolitikai tárgya szerint)
- *Működés szervezése:* LSz. két tanácsot nevesít (**Általános Ügyek Tanácsát + Külügyek Tanácsa**) + rotációs rendszerben egymást félélévente adott tagállam: **soros elnökség + COREPER**

Feladat- és hatáskörök

- Társ-jogalkotóként szereplő EP-vel **közösen fő uniós jogalkotó** (delegálhat a Bizottságra)
- EP-vel közösen fogadja el az **Unió éves költségvetését**
- Dönt **nemzetközi szerződések megkötéséről** az Unió nevében más államokkal + nemzetközi szervezetekkel.
- **Politikai koordináció** a gazdaságpolitika, a rendészeti együttműködés, egyes külpolitikai kérdések esetében feladatokat lát el.
- Felel a **közös kül- és biztonságpolitika területén a végrehajtásért** az Európai Tanács által meghatározott stratégiai keretek között.
- Uniós szervei és hivatalai vezetőit és legmagasabb rangú tisztségviselőit **kinevezési jogok + Számvevőszák tagjaira** + a Közzolgálati Törvényszék **bíráira**, meghatározza egyes **tisztviselők illetményeit**



Európai Parlament



Szervezeti felépítés

- **Társ-jogalkotó + Politikai elszámoltathatóság**
- *Tagjai:* tagállamokban **közvetlen** és általános választójog alapján, ötéves időtartamra megválasztott **751 képviselő (népességek arányában)**
- *Működés szervezése:* **Elnök + Elnökség** (Elnök, 14 alelnök, tanácsadói minőségben öt quastor) + **Elnökök Értekezlete** (Elnök, képviselőcsoportok elnökei) + **bizottságok rendszere** (állandó, *ad hoc*, vizsgáló)
- **Európai ombudsman**

Feladat- és hatáskörök

- **Társ-jogalkotó** a Tanács mellett (uniós jogi aktus elfogadásához az EP jóváhagyása is kell)
- **Éves költségvetését** különleges jogalkotási eljárás keretében eljárva az EP és a Tanács határozza meg
- **Ellenőrzés és a politikai elszámoltathatósági mechanizmusok** (jóváhagyja a Bizottságot, mint testületet. + bizalmatlansági indítványt + konzultálni kell az EP-vel az Európai Számvevőszék tagjainak kinevezése előtt + Bizottság jelentés kell benyújtania az EP-nek, amelyet az megtárgyal + adott uniós tisztviselőket meghallgat)
- Együttműködik a **nemzeti parlamentekkel** az Elnökök Értekezletén keresztül
- **Petíciós jog + európai ombudsman szerepe**



Európai Bizottság

Szervezeti felépítés

- „Integráció motorja” + Szerződések „őre”
- *Tagjai:* Elnök vezeti + „biztosok kollégiuma” (egy ország - egy biztos külön portfólióval) + speciális: az **EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselője**
- *Működés szervezése:* biztosok vezetése alatt **főigazgatóságok, igazgatóságok, osztályok**, valamint egyéb **szolgálatok** is (ld. Jogi Szolgálat). + legfőbb koordinációs szerve a **Főtitkársága** (főtitkára vezet) + biztosok mellett kabinetvezető által vezetett **kabinetek**

Feladat- és hatáskörök

- „Integráció motorja”: jogszabályi és döntéshozatali javaslatok **előterjesztője** (de: eredeti és származékos jogalkotási jogkörökkel is) + az uniós **költségvetés előkészítéséért** + költségvetési **végrehajtás felügyeletéért**, adott esetben a végrehajtási ügynökségek révén az uniós **(pénzügyi) programok igazgatásáért**.
- Uniós normák **közvetlen végrehajtása** saját apparátusa vagy a decentralizált ügynökségek révén
- **Szerződések „őre”**: fellép a tagállamokkal szemben az uniós jog vélt megsértésekor - EuB előtti kötelezettségszegés megállapítása iránti per
- EU **külkapcsolatai** terén: **külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének** szerepe + az Unió által megkötendő **nemzetközi szerződések előkészítését megelőző tárgyalások vitelét** + a nemzetközi **kereskedelmi kapcsolatokban az Unió képviselte** + a nemzetközi szervezetekkel való **kapcsolatok fenntartása**



Európai Unió Bírósága



Szervezeti felépítés

- Uniós jog **tiszteletben tartása + alkalmazása/értelmezése** az Unió egésze tekintetében egységesen történjen
- **Szervezete: Bíróság** (legmagasabb szintű ítélkező fórum) + **Törvényszék** (alsóbb fok) + szakosított **Közzszolgálati Törvényszék**
- **Működés szervezése: több formációban** ülésezhet az ügy természetétől, nehézségétől, sürgősségi jellegétől függően + **főtanácsnoki** funkció + Törvényszék és Bíróság **elnököt** választ 3 éves mandátummal tagjai közül

Eljárástípusok

- **Kötelezettségszegés megállapítása iránti per** (tagállam ellen az uniós jogból fakadó kötelezettség megszegése miatt)
- **Megsemmisítés iránti per** (adott uniós intézmény, szerv ellen, ha annak jogi aktusa az uniós jogba ütközik)
- **Mulasztási pernek** (uniós jog szerinti kötelező döntéshozatal elmulasztása az uniós intézmény, szerv részéről)
- Uniós intézmények, szervek, hivatalok általi **szerződésen kívül okozott károk megtérítéséről** való döntés
- Külön ítélkező fórumként önállósodott Közzszolgálati Törvényszék előtt folynak a **közzszolgálati perek**
- Nem peres eljárásnak tekinthető Bíróság előtt folyó **előzetes döntéshozatali eljárások**



Európai Számvevőszék



Szervezeti felépítés

- **Pénzügyi ellenőrzése**, ahol **uniós költségvetési források** felhasználása történik
- *Tagjai*: „egy tagállam-egy delegált” elve + maguk közül választott **elnöke** +
- *Működés szervezése*: saját elnökkel rendelkező **öt kamara** (ezekhez vannak hozzárendelve a számvevőszéki tagok és az ellenőrök) + **Főtitkárság** + **belső tanácsok**

Feladat- és hatáskörök

- Megvizsgálja az Unió összes bevételeire és kiadásra vonatkozó elszámolását
- Alapja a **nyilvántartások**, és szükség esetén **a helyszíni ellenőrzés** - az Unió intézményei/szervei + tagállami szint is
- Pénzügyi év lezárását követően **éves jelentést** készít (megküldés egyén intézményeknek + közzé kell tenni az Európai Unió Hivatalos Lapjában)
- **Meghatározott kérdésekre vonatkozó megállapításait** — elsősorban külön jelentés formájában — **bármikor előterjesztheti**, és a többi uniós intézmény bármelyikének kérésére **véleményt** adhat
- **Segíti** az EP-t + Tanácsot a **költségvetés végrehajtásával** kapcsolatos **ellenőrzési feladataik gyakorlása** során



KBER és az EKB



Szervezeti felépítés

- **Monetáris integráció** (benne eurozóna) **keretét** a Központi Bankok Európai Rendszere (**KBER**) adja
- *Tagjai:* **KBER** része az **EKB** és a **tagállamok jegybankjai**
- *Működés szervezése:*
Kormányzótanács
(Igazgatóságának tagjaiból + eurozóna tagállamainak jegybankelnökei) + **Igazgatóság**
(EKB elnök, az alelnök, négy további tag) + **Általános Tanács**
(EKB elnök, alelnök, tagállami központi bankok elnökei)

Feladat- és hatáskörök

- Euróbankjegyek **kibocsátásának engedélyezése**
- KBER feladatainak teljesítése érdekében az EKB **rendeleteket** fogadhat el, meghozza a KBER-re ruházott feladatok végrehajtásához szükséges **határozatokat**, valamint **ajánlásokat** tesz és **véleményeket** ad ki
- EKB **pénzbírságot** vagy **kényszerítő bírságot** szabhat ki azokra a vállalkozásokra, amelyek nem tesznek eleget a rendeleteiből és határozataiból fakadó kötelezettségeknek
- Szervezetileg elkülönült apparátus felel az **egységes felügyeleti mechanizmus működtetéséért** (rendszerkockázatot jelentő hitelintézetek uniós szintű, közvetlen felügyeletét végzi el)

GSZB és Régiók Bizottsága

- *Szerepük:* jogalkotás tekintetében **tanácsadók** (vélemények kiadása)
- *Tagok:* Tanács a Bizottság javaslata alapján egyhangúlag elfogadott határozatban megállapítja a bizottság összetételét; GSZB - a **munkaadói + munkavállalói** oldal szervezetei + **civil társadalom** szereplőit tömörítő szervezetek képviselői; RB - regionális és helyi testületek **megválasztott képviselői**
- *Feladat- hatáskör:* **kötelező + nem kötelező esetei véleményük kikérésének** + saját kezdeményezésre is véleményt adhatnak; Jogi kötőerővel **nem rendelkező vélemények**



Európai Unió ügynökségei

- Szerződések által nem körülhatárolt ügynökségek (szakirodalmi fogalom)

EURATOM- ügynökségek

- békes célú nukleáris energia felhasználásához szükséges tagállami erőfeszítések összehangolása,
- a szükséges infrastruktúra biztosítása,
- a biztonságos és megfelelő atomenergia felhasználásáról gondoskodnak

végrehajtási ügynökségek

- Bizottság határozata hozta létre **határozott időre, önálló jogi személyiség nélkül**
- uniós programok végrehajtására
- ügynökségek alapszabályának jogi alapja: **58/2003/EK rendelet**

decentralizált ügynökségek

- szakpolitikai ágazatban meglévő **speciális szaktudásuk** révén segítik az uniós **intézményeket + tagállamokat**
- egyre kiterjedtebb **piacfelügyeleti és piac-szabályozási hatásköröket**

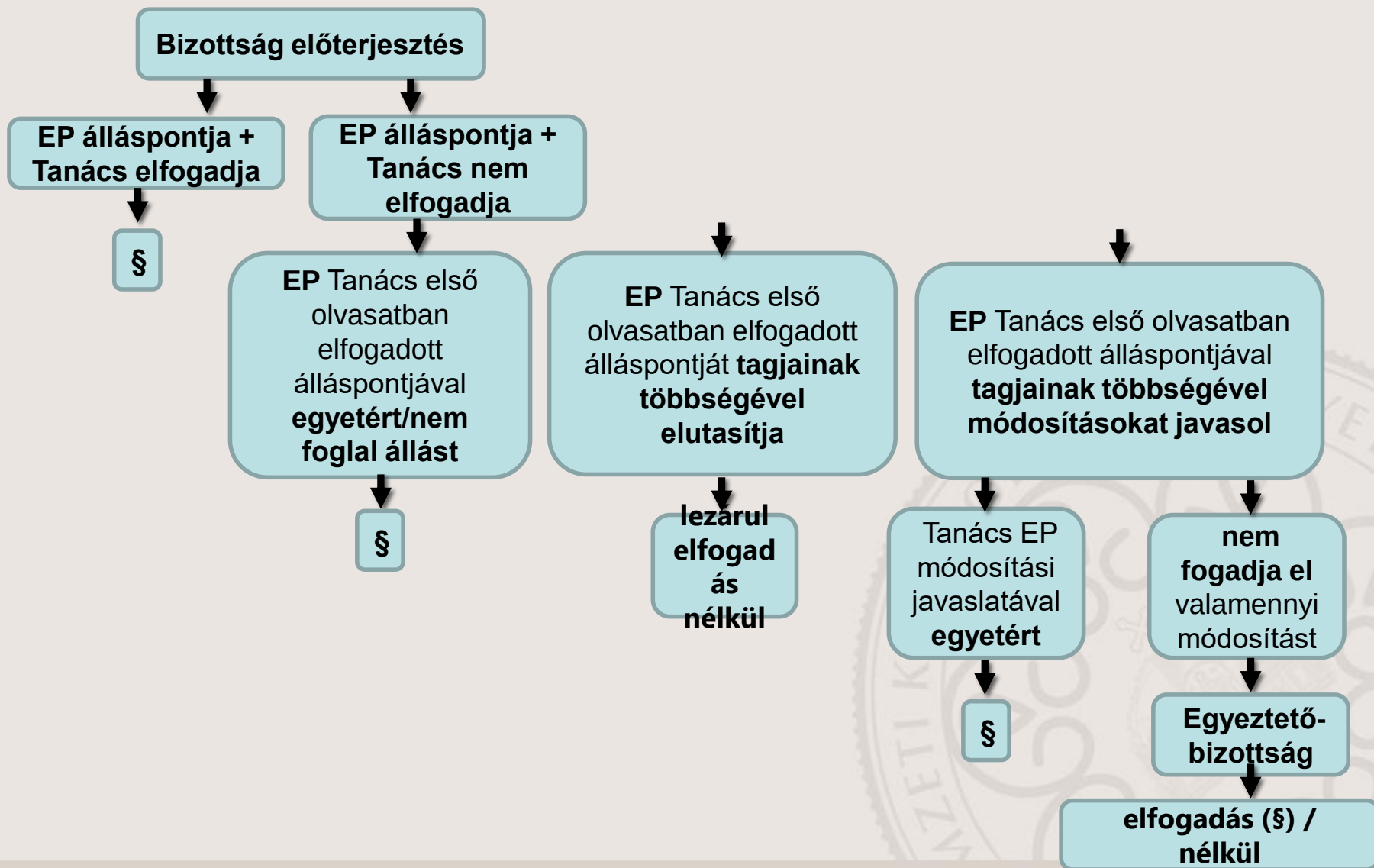
Uniós jogalkotás

- **Többszintű kormányzás:** uniós és tagállami szint együttműködése - uniós/tagállami jogalkotási hatáskörök + máig elsősorban tagállami (közvetett) végrehajtási jogkörök
- **Szubszidiaritás és arányosság** elvei
- Uniós „**jogalkotói háromszög**” tagjai: a Bizottság + Tanácsa + EP + (GSZB/RB véleménye) – nemzeti parlamentek bevonása
- Jogalkotási eljárások/Nem jogalkotási eljárások
- Elsődleges/másodlagos jogforrások

Felülvizsgálati eljárások

- Elsődleges jog részét képező Szerződések felülvizsgálati rendje:
- **Rendes eljárás:** tagállami kormányok képviselőinek konferenciája + hatályba lépés (tagállam az alkotmányos követelményeivel összhangban megerősítette)
- **Egyszerűsített eljárás:** Európai Tanács egyhangúlag + tagállami megerősítés
 - **általános átvezető záradékok** (Szerződések által előírt jogalkotási eljárás megváltoztatása)
 - **különleges átvezető záradékok**
- **Vészfékezáradékok:** rendes jogalkotási eljárás alkalmazását felfüggesztik irányelvtervezetek elfogadása során meghatározott esetekben

Rendes jogalkotási eljárások



Különleges jogalkotási eljárások

- *Egyetértési (vagy hozzájárulási) eljárás*
 - valamely jogszabálynak a Tanács vagy a Parlament általi elfogadásához szükséges a **másik intézmény egyetértése**
- *Konzultációs eljárás*
 - **Tanács** alkotja meg a jogszabályt az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően (de ez nem köti a Tanácsot)
- *Unió éves költségvetésének elfogadása*
 - rendes jogalkotási eljárásra hasonlít
 - többéves pénzügyi kerettel összhangban kell megállapítani
 - elfogadása a tárgyévet megelőző évben történik

Komitológia

- Tagállami (közvetett) végrehajtás **mellett**, ha végrehajtásnak egységes feltételek szerint kell történnie a jogszabály **végrehajtási hatásköröket** ruházhat a **Bizottságra**
- Bizottság e delegált döntéshozói szerepe kapcsán kiépült, ellenérőzést gyakorló bizottsági rendszer miatt nevezik ezt az eljárástípust **komitológiának**
- Bizottság munkáját egy, a tagállamok képviselőiből álló **bizottság** segíti illetve ellenőrzi, amelynek elnöke a Bizottság képviselője, aki azonban nem vehet részt a bizottság szavazásában
- 182/2011/EU rendelet által az ún. **alap jogi aktusok** tárgyköreinek megfelelően a bizottság **vizsgálóbizottságként** vagy **tanácsadó bizottságként** jár

Intézményi döntéshozatal

- *Európai Tanácsban*: **félévente kétszer** ülésezik + **rendkívüli** ülés is; főszabályként a **konszenzuson** alapuló döntéshozatal + **minősített többséggel** jár el akkor a tanácsi döntéshozatal szabályai irányadóak
- *Európai Bizottságban*: **éves** munkaprogram + **biztosi „portfóliók”** alapján felelős adott biztos a Bizottság munkájának előkészítéséért és határozatainak végrehajtásáért + benyújtott javaslatokról **szóbeli eljárás** útján – ülésen – vagy **írásbeli eljárás** során dönt

Intézményi döntéshozatal

- *Tanácsban:* **soros elnökség** meghatározó szerepe napirendekben + **COREPER előkészítő** szerepe + főszabályként a **minősített többségi** döntéshozatal
- *Európai Parlamentben:* **rendes** ülésszak (ezen belül legalább havi rendszerességgel tart négynapos plenáris ülést Strasbourgban + további rövidebb plenáris ülések és rész-, valamint szakbizottsági ülések) + kérelmére **rendkívüli ülésszakot** tarthat