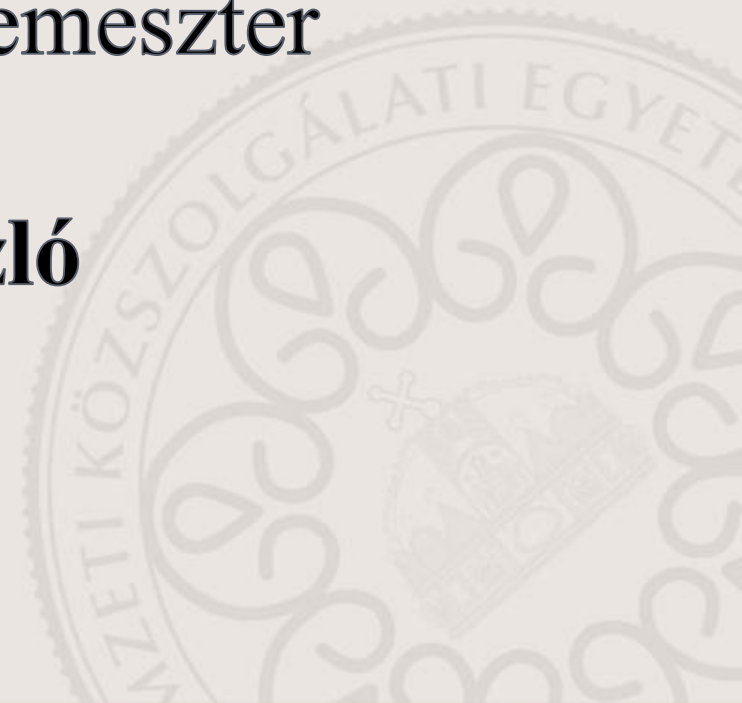




Az Európai Unió intézményrendszere I.

2019/20. tavaszi szemeszter

Szegedi László
NKE-ÁNTK

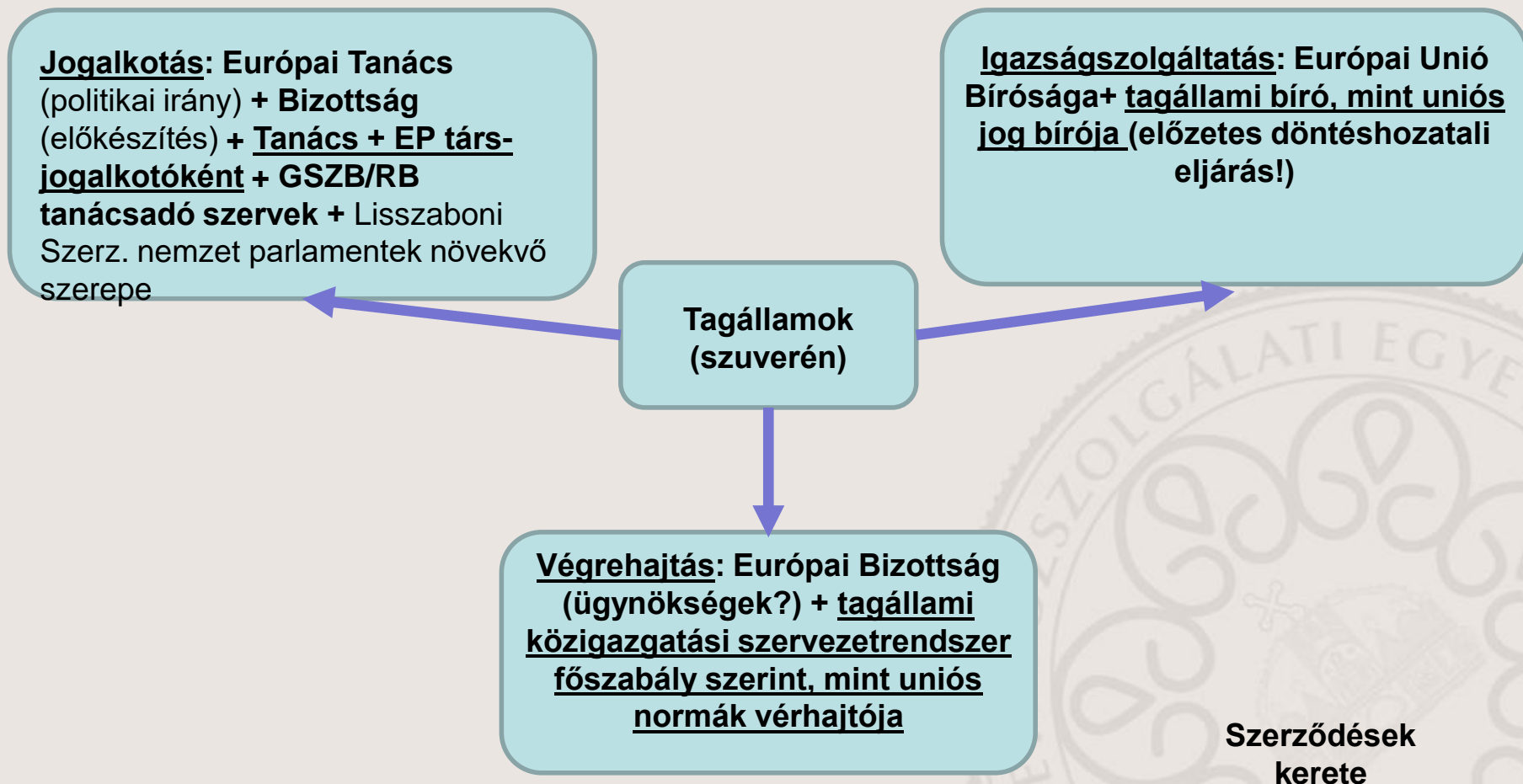




HATALMI ÁGAK ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ



Hatalmi ágak és az EU



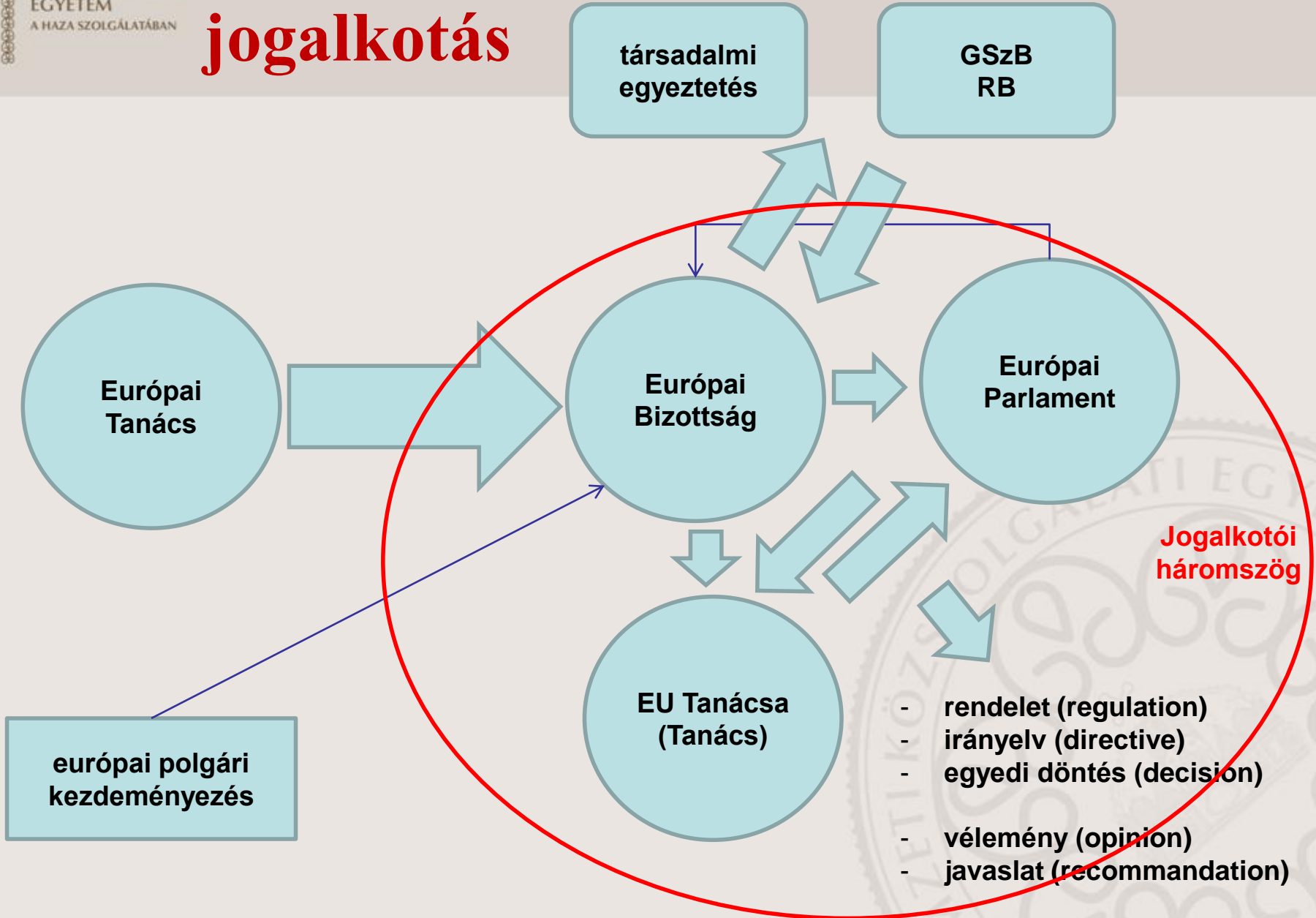


Intézmények és funkcióik

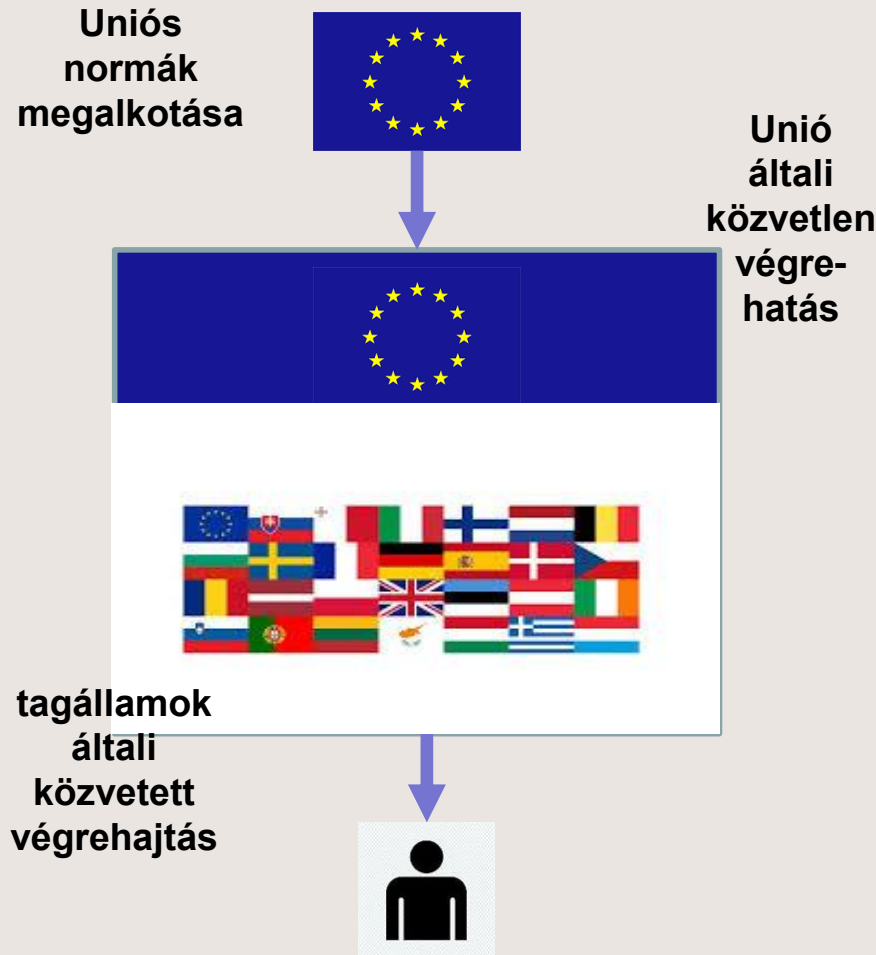


- **Tagállamok kormányközi együttműködésének és az egyes tagállamok feletti szupranacionális működésnek jegyei is felfedezhetőek intézményeknél**
- **Intézmények és funkcióik:**
 - **Európai Tanács:** EU legfőbb politikai döntéshozó szerve, a fejlődéshez szükséges ösztönzést, és meghatározza annak általános 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**.

Unió és jogalkotás



Unió és végrehajtás



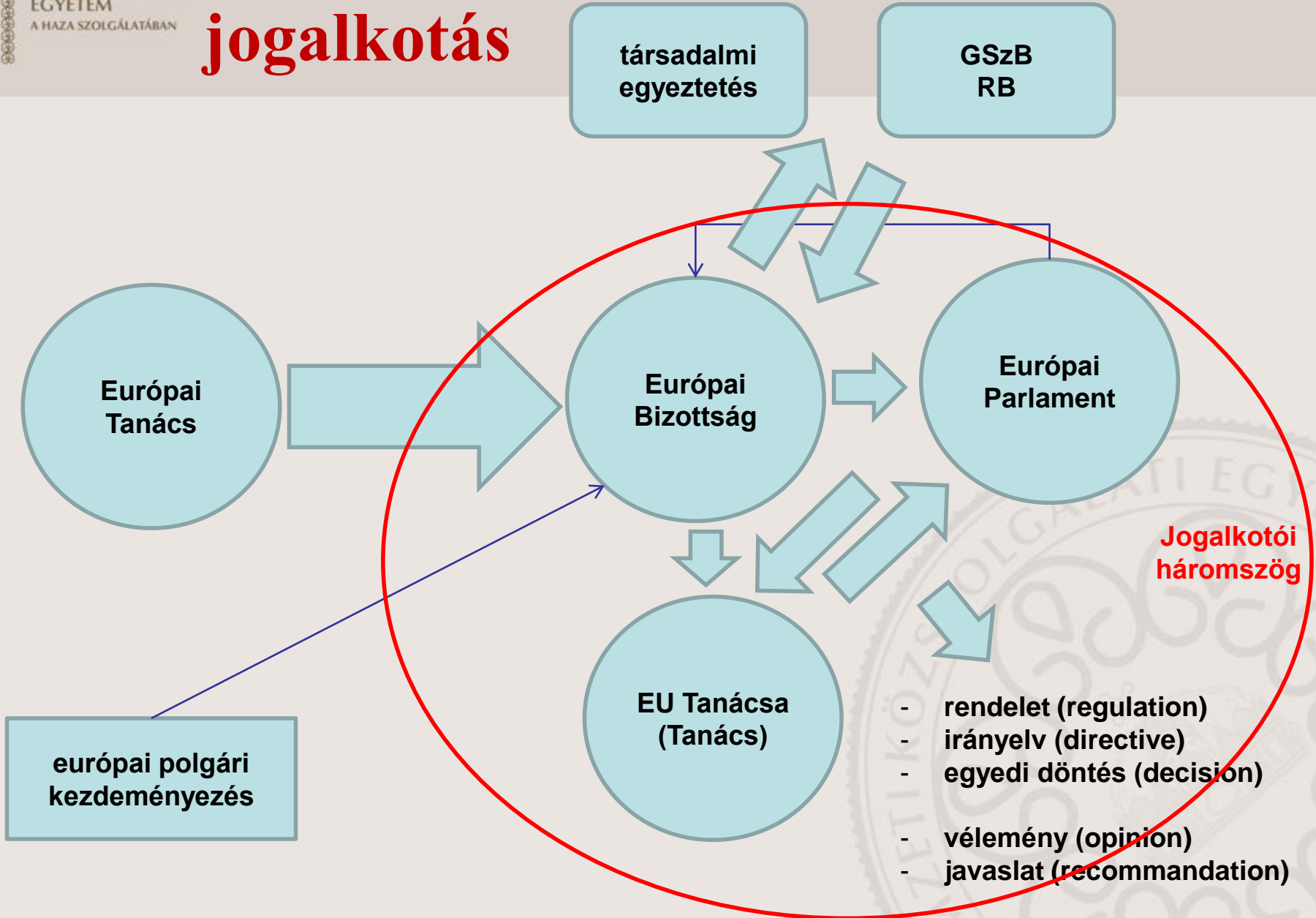
- Közvetlen végrehajtás térnyerése napjainkban
- **Közvetlen jogviszony** uniós polgár és uniós (végrehajtó) szervek között
 - (1) Milyen **személyzet**,
 - (2) milyen **szervezeti** keretek között,
 - (3) milyen **jogvédelmi garanciák** mentén feleljen a közvetlen végrehajtásért?



MAGYAR RÉSZVÉTEL AZ UNIÓS JOGALKOTÁSBAN



Unió és jogalkotás



Magyar álláspontok becsatornázása uniós jogalkotásba

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

EKTB jellemzői

Feladatai:

1. egyes magyar tárgyalási álláspontok kialakítása
2. döntés az Európai Unió Bírósága előtti keresetindításról
3. uniós döntéshozatali folyamatokban a magyar érdekek beazonosítása
4. Országgyűléssel folytatott egyeztetési eljárás tárgyalási álláspontjának kialakítása

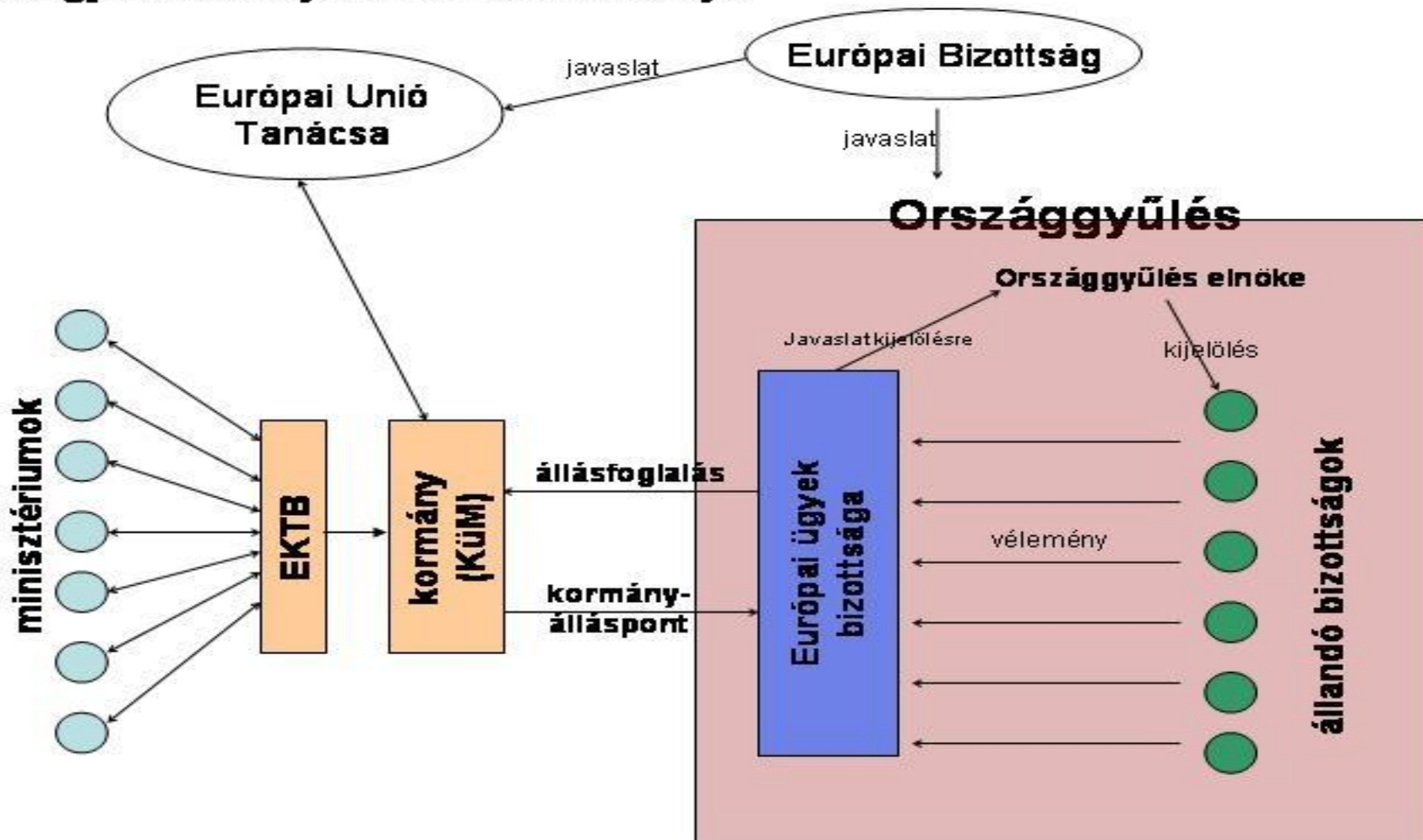
EKTB jellemzői

Szervezeti felépítése:

- **elnöke:** a Miniszterelnökség illetékes államtitkára, helyettese a Miniszterelnökség feladatkör szerint illetékes helyettes államtitkára.
- **tagjai:** a Miniszterelnökség és a minisztériumok adott **helyettes államtitkárai.**
- + EKTB üléseit 53 szakértői csoport **készíti elő**, melyeket az adott területért felelős tárcák vezetik
- + szakértői csoportok tagjai is folyamatos kapcsolatban állnak a brüsszeli magyar **Állandó Képviselettel**

Álláspontok kialakításának magyar keretei és a közigazgatás részvétele

Az egyeztetési eljárás sematikus ábrája



4/ Nemzeti parlamentek szerepe

EUSz. 12. cikke és 2 jegyzőkönyv

1. részt vesznek a **Szerződések felülvizsgálati eljárásaiban;**
2. tájékoztatást kapnak az **uniós jogalkotási aktusok tervezeteiről;**
3. részt vesznek a szabadság, biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térséghez kapcsolódó **uniós politikák értékelésében, az Europol politikai ellenőrzésében, az Eurojust tevékenységének értékelésében; (volt 3. pillér, de KKBP!)**
4. értesítést kapnak az Unióhoz való **csatlakozási kérelmek benyújtásáról;**
5. részt vesznek a **nemzeti parlamentek közötti és az Európai Parlamenttel folytatott parlamentközi együttműködésben**

4/ Fellepés uniós jogszabályok tervezeteivel szemben

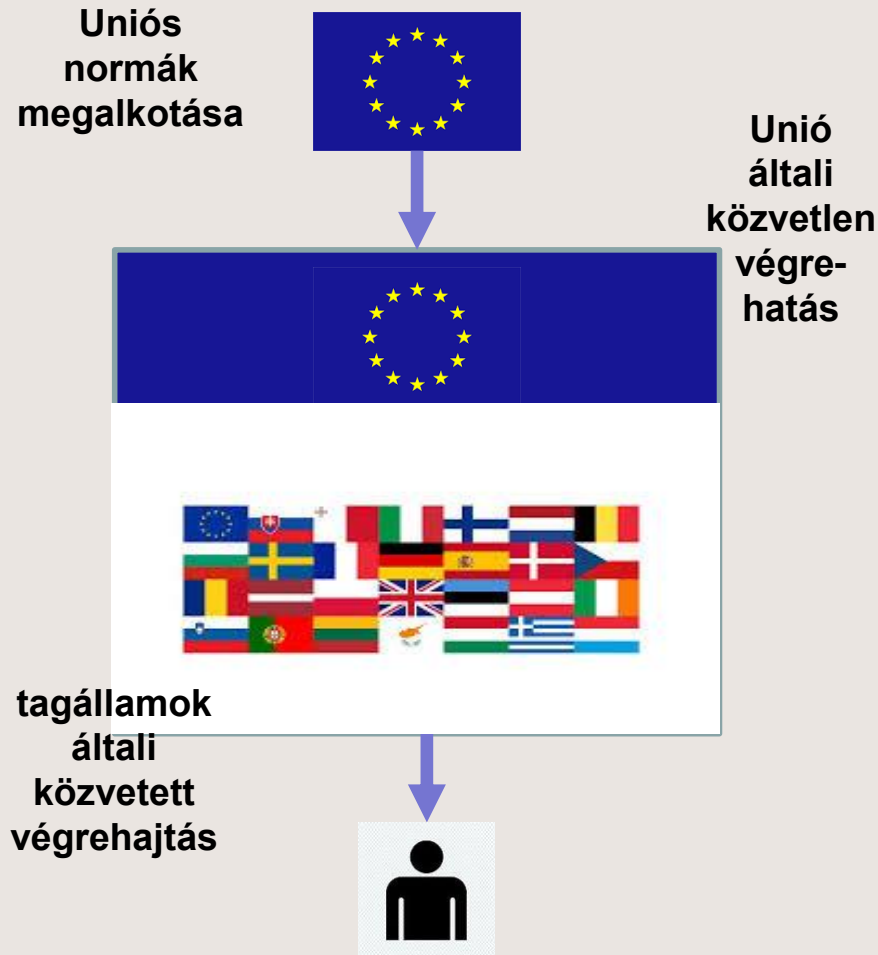
	Sárgalapos eljárás	Narancssárga lapos eljárás
Támogatási arány tagállami parlamentektől szubszidiaritás megsértését illetően	1/3, illetve 1/4 a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térségre vonatkozó jogalkotási aktusok tervezete esetén	egyszerű többség
Előterjesztője tervezetnek	Bizottság	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 EKB a tervezetet fenntarthatja, módosíthatja vagy visszavonhatja	E felülvizsgálatot követően a Bizottság a javaslatot fenntarthatja, módosíthatja vagy visszavonhatja.



MAGYAR RÉSZVÉTEL AZ UNIÓS JOG VÉGREHAJTÁSÁBAN



Unió és végrehajtás



- Közvetlen végrehajtás térnyerése napjainkban
- **Közvetlen jogviszony** uniós polgár és uniós (végrehajtó) szervek között
 - (1) Milyen **személyzet**,
 - (2) milyen **szervezeti** keretek között,
 - (3) milyen **jogvédelmi garanciák** mentén feleljen a közvetlen végrehajtásért?

Közvetlen-közvetett végrehajtás viszonyának korszakai

Korszak	Kezdeti integráció (’60-’70-es évek)	A deficitek korszaka (1980-2008):	A válság utáni időszak (2008-):
Uniós normák végrehajtásának szervezeti keretei	közvetett végrehajtás abszolút túlsúlya , de Bizottság versenyhatósági szerepköre adott	közvetlen végrehajtás megjelenése + közösségi hatáskörök bővülése (DE: szubszidiaritás) + végrehajtási deficit	közvetlen végrehajtás további erősödése (<i>EU ügynökségek szerepe egyre inkább felértékelődik</i>)
Uniós normák végrehajtásának eljárési keretei	rendelet-irányelv-határozat hármásával kapcsolatos bírósági esetjog kialakulása, amely gazdasági, piacszabályozási kötődésű	tagállamok eljárési autonómiája (DE: hatékony és egyenértékű jogvédelem közvetett végrehajtásban)	kezdeményezések eljárásjogi kodifikációra

Új uniós szervek és a uniós szervezetalakítás dilemmái

Ügynökégesedés dilemmája:

- Különösen az utóbbi időben rendkívül sok szektor-specifikus uniós szerv jött létre, amely jelzi **közvetlen végrehajtás** erősödését
- De megfelelő elsődleges jogi alappal nem rendelkeznek
- Viszont egyre erősebb hatásköröket kapnak belső piac felügyeletére és szabályozására
- „Ha eljön az a nap, amikor már kétszáznál is többen leszünk, elvesztünk.” (J. Monnet)

Uniós ügynökségek dilemmája

- Többféle jellemzővel bíró szervet magában foglaló **szakirodalmi** kategória – „**szerződésidegen**” jogi helyzet

EURATOM- ügynökségek

- **behatárolt szektorban** tevékenykedik
- 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 **speciális szaktudásuk** révén segítik az uniós **intézményeket + tagállamokat**
- egyre kiterjedtebb **piacfelügyeleti és piac-szabályozási hatásköröket**

Szerződésidegen jogi helyzet

Ügynökségek felállítása egyre nagyobb számban (*agencification*)

DE:

máig „**szerződésidegen**” szervek - elsődleges jogi alapokkal **nem rendelkeznek**

+

EuB esetjog szerint a feltételekhez kötött hatáskör-átruházás máig **érvényes** („szerződésidegenség miatt”)

KÉRDÉS:

hatékonyság vs.

hiányzó elsődleges jogi alapok?

DILEMMA:

politikai akarat hiányzik legalább decentralizált ügynökségek elsődleges jogi elismeréséhez, így **különutak:** EKB (SSM) bankfelügyeleti hatóság

Szerződések
intézményei



Szervezetalkítás autonómiája

- **Európai Közigazgatási Térség** kereteket adó jellege
- Egyértelmű korlátozások adott **szabályozó hatóságoknál** (általában ahol állam maga is megjelenhet szolgáltatóként)
- Tágabb értelemben vett európai jogi követelmények helyhatóságoknál (Helyi Önkormányzatok Európai Chartája)

Eljárási autonómia

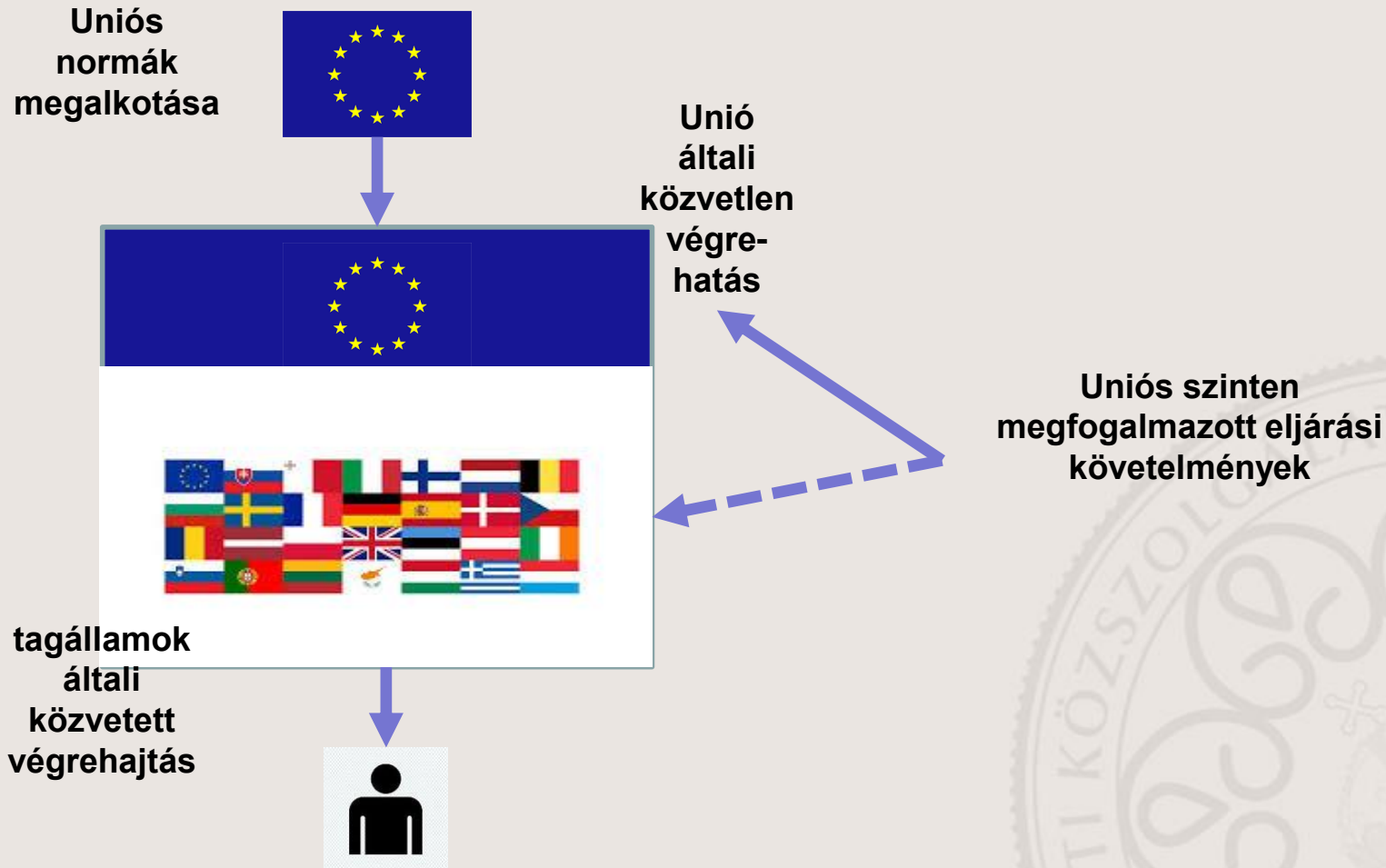
Közvetlen végrehajtás (saját szervezet + saját személyzet)

- EUMSZ. 298. cikk: Feladataik ellátása során az **Unió intézményei, szervei és hivatalai egy nyitott, hatékony és független** európai igazgatásra támaszkodnak

Közvetett végrehajtás:

- EUMSZ. 197. cikk: Az Unió támogathatja a **tagállamok** azon erőfeszítéseit, amelyek az uniós jog végrehajtásához szükséges **közigazgatási kapacitásaik javítására irányulnak** (információk és a köztisztviselők cseréjének megkönnyítését + a képzési programok támogatása)
- Rendelkezik **hatáskörrel** tagállami közigazgatási szervezetrendszer/eljárásjog szabályozására EU?

Eljárási garanciák alkalmazási köre



Alapelvek megjelenése

Közvetett (tagállami) végrehajtás:

- **Európai Bíróság**
gyakorlatában
 - hatósági eljárásjog és perjog
tagállami autonómia elve
(máig!): hatékony és
egyenértékű jogvédelem elve
jelent meg + közigazgatási
döntések bíróság előtti
megtámadásának lehetőség
- **Európa Tanács**
Miniszterek Bizottsága
több közigazgatási
eljárásjogi tárgyú **ajánlásai**

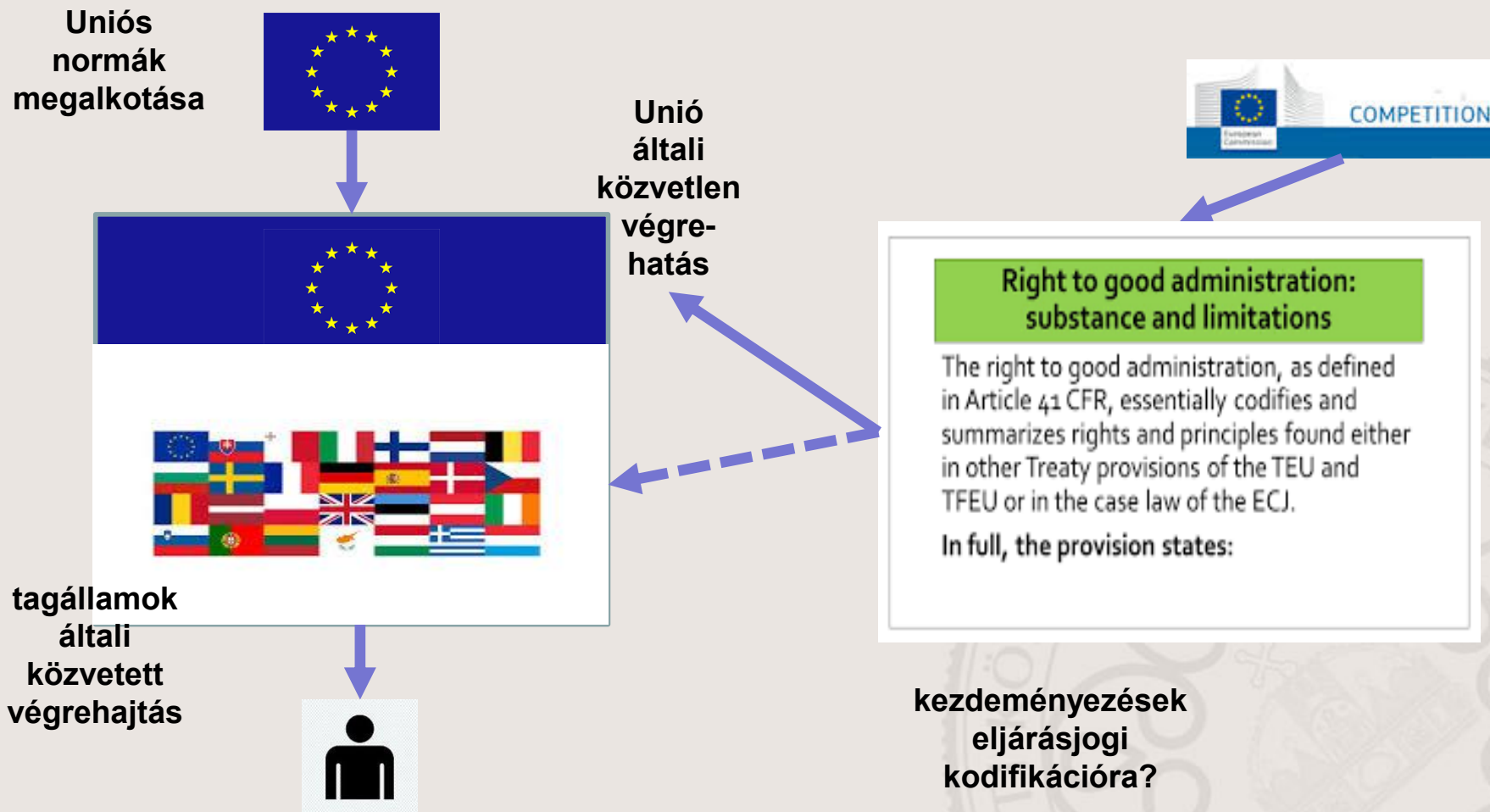
Közvetlen (uniós) végrehajtás

- **Alapjogi Charta 41.**
cikk (megfelelő
ügyintézéshez való jog)
- **Európa Tanács**
Miniszterek Bizottsága
több közigazgatási
eljárásjogi tárgyú
ajánlásai

Eljárási követelmények „tágabb” alkalmazási köre

- **Eljárási garanciák** sok esetben **egyes ágazatokhoz kötötten** alakultak ki és bizonyos szempontból magukon viselik azok jellegzetességeit
 - iratbetekintés joga, meghallgatás joga, indokolási kötelezettség
 - versenyjogi kötődése + Bizottság versenyhatósági szerepköre alapja**
- **Alapjogi Chartában** is megjelenik a **megfelelő ügyintézéshez való jog** (41. cikk), amelynek része
 - része a meghallgatás, az iratbetekintés, a nyelvhasználat joga, az eljáró szervek indokolási kötelezettsége döntéseik meghozatala során, és jóvátételi kötelezettségüket a feladatuk teljesítése során okozott károkért
 - **Alkalmazási kör** kérdése? Csak **közvetlen végrehajtás** vagy **közvetett** is (51. cikk szerint, ha „a tagállamok uniós jogot hajtanak végre”)

Közvetlen végrehajtás eljárási követelményeinek kihatása közvetett végrehajtásra





DILEMMÁK A NAPI GYAKORLATBAN



Közvetett végrehajtás és végrehajtási deficit

- **közvetett** végrehajtás túlsúlya miatt máig uniós normák végrehajtója a **tagállami hatóság**
- **tagállami hatóság** mint az uniós jog végrehajtója
- **Előzetes döntéshozatali eljárás nem létezik hatósági jogalkalmazás területén, ha nincs bírói felülvizsgálat széttartó gyakorlat**
- Bizonyos területeken **van ügynökség**, bizonyos területeken nincs, **Bizottság szerepe is változó jelentőségű** szakpolitikai ágazatokban

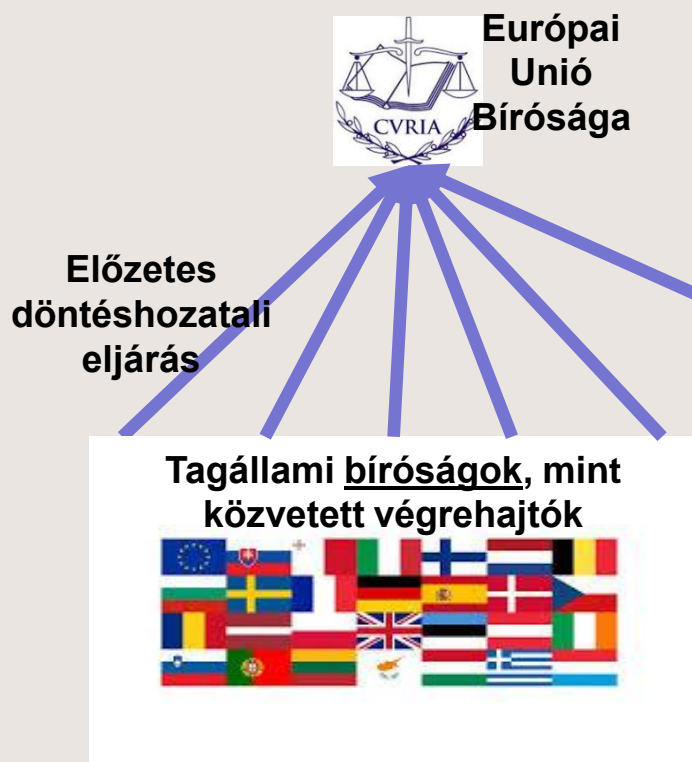
Hatósági jogalkalmazás



Egységes uniós értelmezés?

Bírói jogalkalmazás

Hatósági jogalkalmazás





Másodlagos uniós jogforrások tagállami hatósági gyakorlatban

Jogi kötőerővel rendelkeznek

1/ rendelet 2/ irányelv 3/ határozat

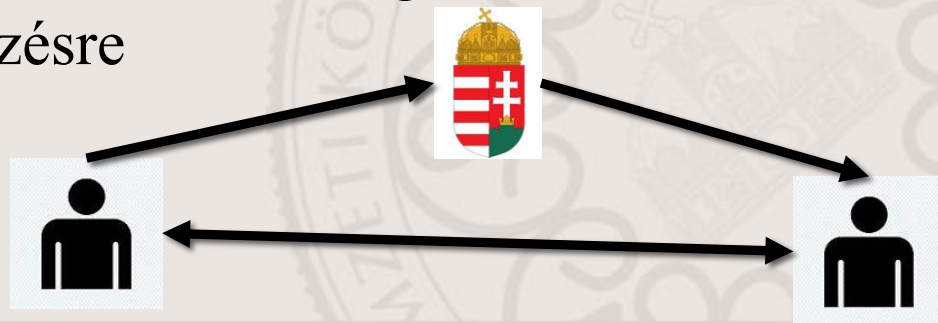
Jogi kötőerővel **nem** rendelkeznek

1/ ajánlás 2/ vélemény

Napi hatósági gyakorlatban alapvető jelentőségű
rendelet és irányelv lehet, főképpen az utóbbi a
**tagállamok átültetési kötelezettsége miatt, illetve
akkor ha ezeket megsértik tagállamok**

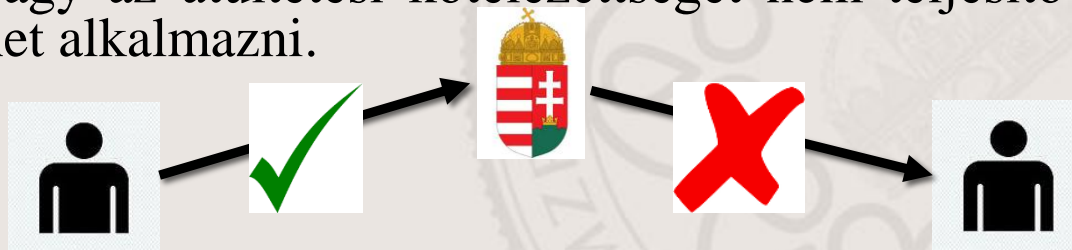
Irányelvek közvetlen hatálya és a jogvédelem

- **Átültetésre** szoruló irányelv (határidő megsértése VAGY nem megfelelő átültetés)
- Közvetlen hatállyal rendelkezhet-e az irányelvi rendelkezés, de
 1. **Vertikális viszony** magánszemély és állam/hatóság között:
 2. **Fordított vertikális viszony**: állam/hatóság hivatkozna a nem időben/megfelelően átültetett irányelvi rendelkezésre
 3. **Horizontális viszony**: magánfelek egymás közötti jogviszonyában hivatkozni nem időben/megfelelően átültetett irányelvi rendelkezésre



Fordított vertikális közvetlen hatályának tilalma

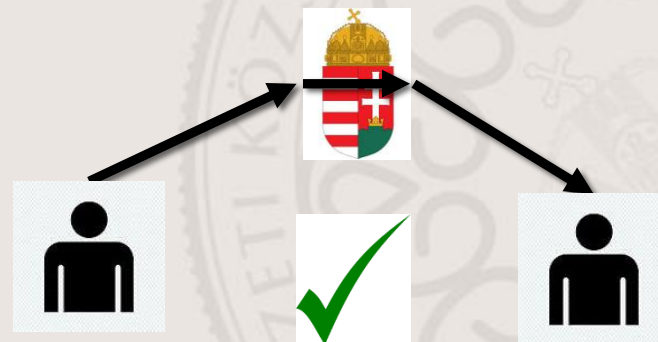
- **Tilalom oka:** Tagállami mulasztásra nem alapozhat kötelezettséget állam „részét” alkotó alperesi hatóság
- Lehetséges indokolás és az ehhez kapcsolódó EuB és hazai esetjog:
- Az állam – jelen esetben az alperes – **nem hivatkozhat** magánszemélyekkel, a közigazgatási ügy nem állami szervnek minősülő ügyfeleivel szemben közvetlenül az irányelv szabályaira a nemzeti joggal szemben [C-152/84. sz. Marshall I.; C-148/78. sz. Tullio Ratti, C-8/81. sz. Ursula Becker].
- Az állam **nem hivatkozhat saját mulasztására magánszemélyekkel szemben, annak érdekében, hogy az irányelvből fakadó kötelezettségeinek tegyen eleget** [C-148/78. sz. Tullio Ratti (EBHT 1979., 01629.) 22. pontja].
- Az irányelvek közvetlen hatálya **egyfajta SZANKCIÓ**, ami az átültetés határidejét elmulasztó, vagy az átültetési kötelezettséget nem teljesítő tagállammal szemben lehet alkalmazni.



Tilalom újraértelmezése



- Kivéve: **környezeti hatásvizsgálatok** lefolytatása (C-244/12 Salzburger Flughafen)
- Hárompólusú jogviszony, ahol a általában szubjektív jogsérelmet szenvedő fél hivatkozik a környezeti hatásvizsgálat elmaradására/nem megfelelő mivoltára engedéllyessel szemben, de **közvetlen jogviszony nem jön létre közöttük**
- „...el kell ismerni annak a lehetőségét, hogy valamely magánszemély a 85/337 irányelv rendelkezéseire hivatkozzon, és másrészt azt, hogy a kérdéses földtulajdonosoknak **viselniük kell az ezen irányelv alapján az érintett tagállam tekintetében fennálló kötelezettségek késedelmes teljesítésének a következményeit.**
- Miért pont ezek az ügyek?



Jövő kihívásai?

Uniós szinten

- Európai Ombudsmani Állásfoglalások Helyes Hivatali Magatartásról
- Ágazati és részleges kodifikáció bizonyos területeken
- EP állásfoglalása 2012-ből egy uniós hatósági eljárási kódex elfogadására (ReNEUAL Modellkódex)

Jövő kihívásai?

Tagállami szinten

- Ákr. és Kp. való kihatása EU jognak
- Ld. példaként korábban hatályos szövegváltozatát Ket. 15. § (5) bek. Társadalmi- és érdekvédelmi szervezetek ügyféli jogállásáról
- Ld. példaként Kp. 4. § (3) és (5) bekezdését általános hatályú rendelkezés, amely nem tartozik Jat. hatálya alá és egyedi ügyben alkalmazandó – EUB esetjog egyértelmű ráhatása