



## A SZUBSZIDIARITÁS ELVE

Az Unió nem kizárólagos hatáskörei vonatkozásában a szubszidiaritás Európai Unióról szóló szerződésben foglalt elve meghatározza azokat a feltételeket, amelyek mellett az Unió rendelkezik a cselekvés elsőbbségével a tagállamokhoz képest.

### JOGALAP

Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 5. cikkének (3) bekezdése és a szubszidiaritás és az arányosság elveinek alkalmazásáról szóló (2. sz.) jegyzőkönyv.

### CÉLKITŰZÉSEK

Az Európai Unió hatásköreinek gyakorlását a szubszidiaritás elve és az arányosság elve szabályozza. Azokon a területeken, amelyeken az Európai Unió nem rendelkezik kizárólagos hatáskörrel, a szubszidiaritás elve egyrészt a tagállamok döntési és cselekvési képességét védelmezi, másrészt lehetővé teszi az uniós szintű cselekvést, amennyiben a „tervezett intézkedés terjedelme és hatásai miatt” a cselekvés célkitűzései tagállami szinten nem valósíthatók meg megfelelő módon. Az európai szerződésekbe való bevonásának célja ezáltal az, hogy a hatáskörök gyakorlása a polgárokhoz legközelebb eső szinten történjen, az EUSZ 10. cikkének (3) bekezdésében meghatározott közelség elvének megfelelően.

### EREDMÉNYEK

#### A. Eredet és előzmények

A szubszidiaritás elvét hivatalosan a Maastrichti Szerződés vezette be az Európai Unió jogába, amely azt az Európai Közösséget létrehozó szerződésbe (EKSZ) iktatta be. Mindamellett az 1987. évi Egységes Európai Okmány a környezetvédelem területén már bevezette a szubszidiaritás elvét, ám azt még nem nevezte ekként. Az EK Elsőfokú Bírósága 1995. február 21-én hozott ítéletében (T-29/92) kimondta, hogy az EUSZ hatálybalépése előtt a szubszidiaritás elve nem volt olyan általános jogi elv, amelynek fényében a közösségi fellépés jogszerűségét vizsgálni kellett volna.

Az Amszterdami Szerződés az Európai Közösséget létrehozó szerződéshez csatolta a „szubszidiaritás és az arányosság elveinek alkalmazásáról” szóló jegyzőkönyvet, anélkül, hogy módosította volna az Európai Közösséget létrehozó szerződés újrászámozott 5. cikke második albekezdésében szereplő, a szubszidiaritás elvére vonatkozó megfogalmazást. Az 1992. évi edinburgh-i Európai Tanács jóváhagyta a szubszidiaritás elvének átfogó megközelítése keretében megállapított, az



alkalmazására vonatkozó, a szerződésekben nem szereplő rendelkezéseket, amelyek így jogilag kényszerítő erővel bírnak és ellenőrizhetők.

A Lisszaboni Szerződés az EUSZ 5. cikkének (3) bekezdésébe foglalta bele a szubszidiaritás elvét, hatályon kívül helyezve az EKSZ ennek megfelelő rendelkezését, ám átvéve az ott szereplő megfogalmazást. Ezenkívül kifejezett hivatkozást illesztett be a szubszidiaritás elvének regionális és helyi dimenziójára vonatkozóan. Emellett a Lisszaboni Szerződés a szubszidiaritás és az arányosság elveinek alkalmazásáról szóló, 1997. évi jegyzőkönyvet egy új, azonos címet viselő jegyzőkönyvvel (2. sz. jegyzőkönyv) váltotta fel, amelynek legfőbb újítása a nemzeti parlamenteknek a szubszidiaritás elve tiszteletben tartása ellenőrzésében játszott szerepére vonatkozik (1.3.5.).

## **B. Meghatározás**

A szubszidiaritás elvének általános jelentése és célja egy bizonyos fokú függetlenség biztosítása egy alacsonyabb szintű hatóság számára egy magasabb szintű szervvel szemben, különösen egy helyi hatóságnak a központi hatósággal szemben. A hatalom különböző szintjei közötti hatáskörmegosztásról szól tehát, amely elv a szövetségi rendszerű államok intézményi alapjául szolgál.

Az Európai Unió keretében alkalmazva a szubszidiaritás elve az Unió nem kizárólagos hatáskörei gyakorlására szolgáló szabályozási kritérium. A szubszidiaritás elve kizárja az Unió beavatkozását azokban az esetekben, amikor egy kérdést a tagállamok központi, regionális vagy helyi szinten hatékonyan tudnak szabályozni, valamint feljogosítja az Uniót hatáskörei gyakorlására azokban az esetekben, amikor a tagállamok egy tervezett intézkedés célkitűzéseit nem tudják kielégítő módon megvalósítani és az uniós szintű fellépés hozzáadott értékkel járhat.

Az EUSZ 5. cikkének (3) bekezdése alapján az Unió intézményeinek a szubszidiaritás elvével összhangban történő fellépése három feltétel együttes meglétét feltételezi: (a) nem lehet szó az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó területről (nem kizárólagos hatáskör); (b) a javasolt intézkedés célkitűzéseit a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani (szükségesség); (c) terjedelme vagy hatása miatt az intézkedés az Unió fellépése keretében jobban megvalósítható (hozzáadott érték).

## **C. Hatály**

### **1. Az Unió hatásköreinek meghatározása**

A szubszidiaritás elve csak az Unió és a tagállamok között megosztott nem kizárólagos hatáskörök alá tartozó területekre vonatkozik. Az Unióra ruházott hatáskörök pontosabb meghatározásának köszönhetően a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése véget vetett a szubszidiaritás elvének alkalmazási területével kapcsolatos értelmezési vitáknak. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) első részének I. címe ugyanis három kategóriába sorolja az Unió hatásköreit (kizárólagos, megosztott és támogató hatáskörök), és meghatározza a hatáskörök egyes kategóriái alá tartozó területeket.

### **2. A szubszidiaritás elvének címzettjei**

A szubszidiaritás elvét minden uniós intézményre alkalmazni kell, gyakorlati jelentősége pedig különösen a jogalkotási eljárások keretében van. A Lisszaboni



Szerződés megerősítette a nemzeti parlamentek és a Bíróság szerepét a szubszidiaritás elve tiszteletben tartásának ellenőrzésében. Azzal, hogy kifejezetten hivatkozik a szubszidiaritás elvének infranacionális dimenziójára, a Lisszaboni Szerződés megerősítette a Régiók Bizottságának szerepét, és megteremtette a lehetőséget – a nemzeti parlamentek döntésétől függően – a jogalkotási hatáskörrel rendelkező regionális parlamentek részvételére az előzetes „korai előrejelzés” mechanizmusában.

#### D. A nemzeti parlamentek által gyakorolt ellenőrzés

Az EUSZ 5. cikke (3) bekezdésének második albekezdése és 12. cikkének b) pontja értelmében a nemzeti parlamentek a 2. sz. jegyzőkönyvben megállapított eljárásnak megfelelően gondoskodnak a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartásáról. Ezen eljárás (előzetes „korai előrejelzés”) szerint a jogalkotási aktus tervezetének továbbításától számított nyolc héten belül bármely nemzeti parlament, illetve bármely nemzeti parlamenti kamara indokolással ellátott véleményt küldhet az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság elnökeinek, amelyben ismerteti azokat az okokat, amelyek alapján az adott tervezetet nem tartja összeegyeztethetőnek a szubszidiaritás elvével. Amikor a nemzeti parlamenteknek biztosított összes szavazat legalább egyharmadától indokolással ellátott vélemény érkezik (a kétkamarás parlamentek esetében kamaránként egy szavazat, az egykamarás parlamentek esetében pedig két szavazat mellett), a tervezetet újra meg kell vizsgálni („sárga lap”). A jogalkotási aktus tervezetét betervező intézmény – döntését megindokolva – dönthet arról, hogy fenntartja, módosítja vagy visszavonja-e a tervezetet. A büntetőügyekben való rendőrségi és igazságügyi együttműködésre vonatkozó tervezetek esetében ez a küszöb alacsonyabb (a szavazatok egynegyede). Amennyiben a rendes jogalkotási eljárás keretében a nemzeti parlamenteknek fenntartott szavazatok legalább egyszerű többsége megkérdőjelezi a jogalkotási javaslat szubszidiaritás elvének való megfelelését, és a Bizottság úgy dönt, hogy fenntartja javaslatát, a kérdést a jogalkotó (az Európai Parlament és a Tanács) elé utalják, amely első olvasatban dönt. Amennyiben a jogalkotó úgy véli, hogy a jogalkotási javaslat nincs összhangban a szubszidiaritás elvével, azt a Tanács esetében 55%-os szavazataránnyal, az Európai Parlament esetében pedig a leadott szavazatok többségével elutasíthatja („narancssárga lap”).

Idáig három alkalommal indítottak „sárga lapos” eljárást, míg a „narancssárga lapos” eljárást még soha nem használták. 2012. májusban történt meg először, hogy egy [európai bizottsági rendeletre irányuló javaslat – a kollektív fellépéshez való jognak a letelepedés szabadságával és a szolgáltatásnyújtás szabadságával összefüggésben való gyakorlásáról szóló, ún. „Monti II.” javaslat](#)<sup>[1]</sup> – „sárga lapot” kapott. A 40 nemzeti parlament vagy e parlamentek kamarái közül 12 vélte úgy, hogy a javaslat tartalmát tekintve nem tesz eleget a szubszidiaritás elvének. A Bizottság végül visszavonta javaslatát, bár úgy vélekedett, hogy nem valósult meg a szubszidiaritás elvének sérelme. 2013 októberében 11 tagállam 14 nemzeti parlamenti kamarájától kapott újabb „sárga lapot” az [európai ügyészség felállításáról szóló rendeletre irányuló](#)

---

[1]A kollektív fellépéshez való jognak a letelepedés szabadságával és a szolgáltatásnyújtás szabadságával összefüggésben való gyakorlásáról szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslat (COM(2012) 0130).



[javaslat](#)<sup>[2]</sup>. A nemzeti parlamentektől kapott, indokolt vélemények elemzése után a Bizottság úgy döntött, hogy [fenntartja a javaslatot](#)<sup>[3]</sup>, azzal érvelve, hogy az megfelel a szubszidiaritás elvének. 2016 májusában 11 tagállam 14 parlamenti kamarájától egy harmadik „sárga lapot” kapott a [munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló irányelv módosítására irányuló javaslat](#)<sup>[4]</sup>. A Bizottság kiterjedten [megindokolta](#)<sup>[5]</sup> azon határozatát, hogy fenntartja javaslatát, mivel az nem sértette meg a szubszidiaritás elvét, hiszen a munkavállalók kiküldetése természetesen határokon átnyúló jellegű kérdés.

## E. Bírósági felülvizsgálat

A szubszidiaritás elvének tiszteletben tartása az Európai Unió Bíróságához benyújtott kereset alapján utólagos felülvizsgálat tárgyát képezheti (a jogi aktus elfogadását követően). Ez szerepel a jegyzőkönyvben is. Ezen elv alkalmazása esetén azonban az Unió intézményei széleskörű mérlegelési joggal rendelkeznek. A Bíróság a [C-84/94.](#) sz. és a [C-233/94.](#) sz. ügyben hozott ítéletében megállapította, hogy az EUMSZ 296. cikkének értelmében a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartása indokolási kötelezettség alá tartozó körülmény. Ez a követelmény már akkor is teljesül, ha a preambulumbekzdésekből kiderül, hogy az elvet betartották. Egy újabb ítéletében ([C-547/14.](#) sz. ügy, Philipp Morris, 218. pont) a Bíróság megerősítette, hogy azt kell vizsgálnia, „hogy az uniós jogalkotó – részletes adatok alapján – vélhette-e úgy, hogy a tervezett intézkedés célja uniós szinten jobban megvalósítható”. Az eljárási biztosítékokat, és különösen a szubszidiaritással kapcsolatos indokolási kötelezettséget illetően a Bíróság emlékeztetett arra, hogy e kötelezettség betartását „nem csak a megtámadott jogi aktus megfogalmazása alapján kell értékelni, hanem az adott ügy körülményeire és feltételeire való hivatkozással is” (225. pont).

A tagállamok megsemmisítés iránti keresetet nyújthatnak be a Bírósághoz egy jogalkotási aktus ellen a szubszidiaritás elvének megsértése miatt, jogrendszerüknek megfelelően nemzeti parlamentjük vagy annak egy kamarája nevében. Ugyanez a jogorvoslat a Régiók Bizottságának is rendelkezésére áll azon jogalkotási aktusok esetében, amelyekhez az EUMSZ előírja a vele való konzultációt.

## AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE

Az Európai Parlament kezdeményezte a szubszidiaritás elvének bevezetését azzal, hogy 1984. február 14-én, az Európai Unióról szóló szerződés tervezetének elfogadása során javasolt egy olyan rendelkezést, amely szerint amennyiben a szerződés az Uniót a tagállamokéval egyként ruházza fel, akkor uniós normatív jogi aktus elfogadásának hiányában a tagállamok intézkedhetnek. Ezen túlmenően a javaslat hangsúlyozza, hogy az Uniónak csak olyan feladatok végrehajtása érdekében

---

[2]Az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslat ([COM\(2013\) 0534](#)).

[3]A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a nemzeti parlamenteknek az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslat 2013. november 27-i, 2. sz. jegyzőkönyv szerinti, a szubszidiaritás elvére tekintettel történő felülvizsgálatáról (COM(2013) 0851).

[4]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 irányelvre irányuló javaslat ([COM\(2016\) 0128](#)).

[5]A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a nemzeti parlamenteknek a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv módosításáról szóló irányelvre irányuló javaslatnak a szubszidiaritás elve tekintetében történő, a 2. sz. jegyzőkönyv szerinti felülvizsgálatáról (COM(2016) 0505).



kell fellépnie, amelyek közösen hatékonyabban megvalósíthatók, mint ha az egyes tagállamok külön-külön járnának el.

A Parlament e javaslatokat több állásfoglalásban is megismételte (pl. az 1989. november 23-i és december 14-i, az 1990. július 12-i és november 21-i, valamint az 1995. május 18-i állásfoglalások), kinyilvánítva ezekben a szubszidiaritás elvéhez való ragaszkodását.

#### **A. Intézményközi megállapodások**

Az Európai Parlament számos intézkedést elfogadott, hogy a szubszidiaritás elvének alkalmazása tekintetében ellássa a szerződések szerinti szerepét. Eljárási szabályzata 42. cikkének értelmében a jogalkotási javaslat vizsgálata során a Parlament különös figyelmet szentel annak, hogy a javaslat betartja-e a szubszidiaritás és az arányosság elvét. A Jogi Bizottság az a parlamenti bizottság, amely horizontális felelősséggel bír a szubszidiaritás elvének való megfelelés nyomon követéséért. E tekintetben rendszeresen jelentést készít a Bizottság szubszidiaritásról és arányosságról szóló éves jelentéseiről.

A Tanács, a Parlament és a Bizottság 1993. október 25-én intézményközi megállapodást kötött, amely egyértelműen kifejezésre juttatja a három intézmény elkötelezettségét, hogy előrelépjenek ezen az úton. Ezáltal vállaltak kötelezettséget a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartására. A megállapodás célja, hogy a szubszidiaritás elvének alkalmazására vonatkozó eljárások által szabályozzák a szerződésekkel az uniós intézményekre ruházott hatáskörök gyakorlását, hogy ezzel lehetővé váljon a szerződésekben megállapított célkitűzések elérése. A Bizottság vállalta, hogy figyelembe veszi a szubszidiaritás elvét, valamint igazolja, hogy ezen elvet tiszteletben is tartotta; a Parlament és a Tanács a rájuk ruházott hatáskörön belül hasonlóképpen jár el.

A [jogalkotás minőségének javításáról szóló intézményközi megállapodás](#) szerint (2016. április)<sup>[6]</sup> – amely a 2003. decemberi intézményközi megállapodást, valamint a hatásvizsgálatokról szóló, 2005. novemberi intézményközi közös megközelítést váltja fel – a Bizottság az indokolásban igazolja, hogy a szubszidiaritás elvét a javasolt intézkedések vonatkozásában tiszteletben tartotta, valamint azt, hogy erre hatásvizsgálatai során is tekintettel volt. Ezen túlmenően a [2010. november 20-i keretmegállapodás](#)<sup>[7]</sup> alapján a Parlament és a Bizottság vállalja a nemzeti parlamentekkel történő együttműködést azzal a céllal, hogy a parlamentek számára megkönnyítsék a szubszidiaritás elvéhez kapcsolódó ellenőrzési jogkör gyakorlását.

#### **B. Az Európai Parlament állásfoglalásai**

Az Európai Parlament [1997. május 13-i állásfoglalásában](#)<sup>[8]</sup> hangsúlyozta, hogy a szubszidiaritás elve kötelező érvényű jogi norma, és emlékeztetett arra, hogy az elv nem akadályozhatja az Unió kizárólagos hatásköreinek gyakorlását, illetve nem vezethet a közösségi vívmányok megkérdőjelezéséhez. [2003. április 8-i](#)

---

[6]Intézményközi megállapodás az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság között a jogalkotás minőségének javításáról (HL L 123., 2016.5.12., 1–14. o.).

[7]Keretmegállapodás az Európai Parlament és a Bizottság közötti kapcsolatokról (HL L 304., 2010.11.20., 47. o.).

[8]Az Európai Parlament állásfoglalása a Bizottság Európai Tanácshoz intézett jelentéséről – „Hatékonyabb jogalkotás 1997.”, HL C 98., 1999.4.9., 500. o.





[állásfoglalásában](#)<sup>[9]</sup> a Parlament hozzátette, hogy a nézeteltéréseket lehetőleg politikai szinten kell rendezni, egyúttal tudomásul véve az Európa jövőjével foglalkozó konvent javaslatait, amelyek értelmében a szubszidiaritási kérdések vonatkozásában a nemzeti parlamentek egy „korai előrejelzési rendszert” állítanak fel. A Lisszaboni Szerződés ténylegesen magában is foglalja a korai előrejelzési rendszert (lásd fent és az [1.3.5. sz. ismertetőt](#)).

A Parlament [2012. szeptember 13-i állásfoglalásában](#)<sup>[10]</sup> üdvözi a nemzeti parlamentek szorosabb bevonását a jogalkotási javaslatoknak a szubszidiaritás és arányosság elve szempontjából való vizsgálatába, és javasolja, hogy számolják fel a nemzeti parlamentek szubszidiaritásellenőrzési mechanizmusban való részvételét gátló esetleges akadályokat.

Legutóbbi, [2018. április 18-i állásfoglalásában](#)<sup>[11]</sup> a Parlament megállapította, hogy a nemzeti parlamentek által benyújtott indokolt vélemények száma ugrásszerűen megnőtt, ami azt mutatja, hogy egyre nagyobb mértékben vesznek részt az uniós döntéshozatali folyamatban. Üdvözlötte továbbá a nemzeti parlamentek érdeklődését az iránt, hogy a „zöld lapos” eljárás alkalmazása révén proaktívabb szerepet vállaljanak. E tekintetben a meglévő eszközök teljes körű kihasználását ajánlotta, amely lehetővé teszi a nemzeti parlamentek számára a jogalkotási folyamatban való részvételt anélkül, hogy új intézményi és igazgatási struktúrákat hoznának létre.

Eva Pavy  
02/2020

---

[9]Az Európai Parlament állásfoglalása a Bizottság Európai Tanácsnak címzett, a hatékonyabb jogalkotásról szóló 2000. évi jelentéséről (az EK-Szerződéshez csatolt, a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyv 9. cikkének értelmében), valamint a Bizottság Európai Tanácsnak címzett, a hatékonyabb jogalkotásról szóló 2001. évi jelentéséről (az EK-Szerződéshez csatolt, a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyv 9. cikkének értelmében) (HL C 64. E, 2004.3.12., 135. o.).

[10]Az Európai Parlament 2012. szeptember 13-i állásfoglalása a jogalkotás minőségének javításáról – a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló, 18. jelentéséről (2010) (HL C 353. E, 2013.12.3., 117. o.)

[11]Az Európai Parlament 2018. április 18-i állásfoglalása a szubszidiaritásról és az arányosságról szóló, 2015. és 2016. évi éves jelentésekről (Elfogadott szövegek, [P8\\_TA\(2018\)0120](#)).

