

Nemzeti  
Közszolgálati Egyetem  
Vezető-és Továbbképzési Intézet

DR. OSZTOVITS ANDRÁS

# EU döntéshozatal



Budapest, 2014

A tananyag az ÁROP-2.2.19-2013-2013-0001 Elektronikus képzési és távoktatási anyagok készítése című projekt keretében készült el.

**Szerző:**

© Dr. Osztovits András 2014

**Kiadja:**

© NKE, 2014

**Felelős kiadó:**

Patyi András  
rektor



A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósult meg.

# Tartalom

Bevezetés .....	4
I. A rendes jogalkotási eljárás .....	6
1.1 A rendes jogalkotási eljárás szakaszai.....	7
II. Különleges jogalkotási eljárások .....	9
III. A nemzeti parlamentek szerepe a jogalkotási eljárásokban .....	10
IV. A nem jogalkotási eljárások .....	11
4.1 A felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadása.....	11
4.2 Végrehajtási aktus elfogadására irányuló eljárás (komitológia) .....	12
Irodalomjegyzék .....	14

## Bevezetés

Az Európai Unió döntéshozatali rendszerében több jogalkotási eljárástípust különböztetünk meg. Ezek alapvetően annak mentén határolhatók el, hogy az egyes eljárástípusokban az Európai Parlament milyen döntéshozatali jogkörrel vesz részt a Tanács mellett a jogalkotásban. Az elsődleges joganyag módosításainak és a történeti változatoknak az áttekintése alapján megállapíthatjuk, hogy a Parlament szerepvállalása a jogalkotásban fokozatosan erősödött, és jutott el mára többnyire a társjogalkotó szerepéig.

Az Európai Parlamentnek a jogalkotási eljárást érdemben befolyásoló szerepe az Egységes Európai Okmánnyal történő módosításig csaknem kizárólagosan alkalmazott ún. konzultációs eljárásban (consultationprocedure) a leggyengébb, azonban ekkor sem tekinthető jelentéktelennek, mivel a konzultációs eljárásban a Tanács csak a Parlament állásfoglalását követően dönthet. Így annak ellenére, hogy ebben az eljárásban a Parlament véleményezőként vesz részt, érdemben befolyásolhatja az egyes eljárások kimenetelét, hiszen a Tanácsnak be kell várnia a parlamenti véleményt. Az Európai Bíróság a 138/79. sz. ún. Isoglucose-ügyben megállapította, hogy a konzultáció olyan eszköz, amely lehetővé teszi a Parlament számára, hogy hatékonyan részt vegyen a közösségi jogalkotási eljárásban. Ez a hatáskör az EGK Szerződés<sup>1</sup> által elérti kívánt intézményi egyensúly lényegi eleme. A EGK Szerződés által előírt esetekben a Parlamenttel folytatott megfelelő konzultáció olyan lényeges eljárási szabály, amelynek figyelmen kívül hagyása az adott jogi aktus semmisségét eredményezi. E követelmény betartását a Parlament véleményének kinyilvánítása jelenti, amely nem teljesül azzal, hogy a Tanács kikérte a Parlament véleményét, azonban a Parlament ezt követően nem nyilvánított véleményt.<sup>2</sup> Az EUMSZ. a konzultációs eljárásra – önálló eljárási szabályok meghatározása nélkül – oly módon utal, hogy az eljáró Tanács számára írja elő az Európai Parlamenttel történő konzultáció kötelezettségét.<sup>3</sup>

Az Egységes Európai Okmány által bevezetett, az Amszterdami és a Nizzai Szerződéssel alkalmazási körében jelentősen szűkített, de a Lisszaboni Szerződéssel végleg megszűnt<sup>4</sup> eljárástípus – az együttműködési eljárás (cooperationprocedure) – szabályai alapján az Európai Parlament még nem vált ugyan társjogalkotó intézménnyé, azonban véleménynyilvánítását követően a jogalkotási eljárás második olvasatában is részt vett.

Az Egységes Európai Okmány által bevezetett ún. hozzájárulási eljárásban (assentprocedure) az Európai Parlament egyetértése nélkül nem hozható döntés, ami tulajdonképpen vétőjogot biztosít a Parlament számára. A parlamenti mozgásteret ugyanakkor csökkentette az a körülmény, hogy módosítási javaslat előterjesztésére ebben az eljárásban nincsen joga a Parlamentnek, ami azt jelenti, hogy vagy egyetértését adja az előterjesztett formában a tervezetnek, vagy megakadályozza annak elfogadását. Az elsődleges joganyag – önálló eljárási szabályok meghatározása nélkül – oly módon rendelkezik a hozzájárulási eljárás alkalmazásáról, hogy a Tanács eljárási kötelezettségeként szerepel az Európai Parlament hozzájárulásának megszerzése.

A Maastrichti Szerződés által bevezetett együttdöntési eljárásban (codecisionprocedure) az Európai Parlament valós társjogalkotói szerepet kapott, és jelentőségét tovább növeli az együttdöntési eljárás hatálya alá tartozó területek számának folyamatos bővítése. Az együttdöntési eljárás alkalmazási területeit a Lisszaboni Szerződés mintegy negyvenöt további területre kiterjesztette, és az eljárás elnevezése rendes jogalkotási eljárásra (ordinarylegislativeprocedure) módosult, lévén, hogy ez vált a leggyakrabban alkalmazott döntéshozatali eljárássá. A Lisszaboni Szerződéssel az eljárás szabályai csekély mértékben módosultak és az EUMSZ. 294. cikkében kerültek elhelyezésre (az EKSz. korábbi 251. cikke). Mindezen túlmenően a Lisszaboni Szerződés bevezette a különleges jogalkotási eljárást (speciallegislativeprocedure), amely lényegében az az eljárástípus, amelynek keretében a Tanács, illetőleg a Parlament kezdeményezésére, a másik közreműködésével irányelveket, rendeleteket és határozatokat fogad el a két intézmény. Abban az esetben, amikor a jogalkotási aktus elfogadását a Tanács kezdeményezi, a Parlamenttel konzultálni kell. A Lisszaboni Szerződéssel módosított EUMSZ. a jogi aktusok elfogadására irányuló eljárások között az említett két jogalkotási eljárást nevesíti, és a rendelkezések összeolvasása alapján megállapítható, hogy a korábban említett konzultáció és hozzájárulás a hatályos rendelkezések értelmében több esetben is alkalmazást nyer különleges döntéshozatali eljárás keretében.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés (Római Szerződés). Ezt – a későbbi változtatások következtében Európai Közösségről Szóló Szerződésnek, jelenleg pedig Európai Unió Működéséről Szóló Szerződésnek hívják.

<sup>2</sup> 138/79. sz. RoquetteFrères kontra Európai Közösségek Tanácsa ügyben, 1980. október 29-én hozott ítélet; Európai Bírósági Határozatok Tára 1980. oldal 03333

<sup>3</sup> Kertész Ágnes: Az EUMSZ. 294. cikk magyarázata. in: Osztovits András (szerk.): Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata. Complex, 2011, Budapest; 3116-3117. o. - továbbiakban: Kertész

<sup>4</sup> Utoljára a monetáris politika egyes vonatkozásaiban alkalmazták az EKSz. 102. cikke alapján, amelynek az eljárásra felhatalmazó (2) bekezdését a Lisszaboni Szerződés hatályon kívül helyezte (az EUMSZ. jelenlegi 124. cikke)

<sup>5</sup> Lásd pl. EUMSZ. 19. cikk, 25. cikk

A rendes jogalkotási eljárás alakult együttdöntési eljárás alapvetően formálta át az Európai Unió döntéshozatali mechanizmusait. Egyrészt az Európai Parlament az eljáráson keresztül a Tanáccsal egyenrangú jogalkotói pozíciót nyert, másrészt pedig az Amszterdami, a Nizzai és különösen a Lisszaboni Szerződésben elfogadott módosításoknak is köszönhetően hatálya mára az EUMSz.-ben meghatározott jogalapok döntő részére kiterjed, így a legfontosabb uniós jogalkotási eljárásnak tekinthető. Az Európai Unió jogalkotásában betöltött kiemelkedő szerepét és az eljárás hatékonyságát jól mutatja, hogy a rendes jogalkotási eljárás az együttdöntési eljárás elvein és mechanizmusain alapszik.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Kertész 3117. o.

## I. A rendes jogalkotási eljárás

A rendes jogalkotási eljárás elődje, az együttdöntési eljárás a Maastrichti Szerződés elfogadásával vált a Szerződések részévé, az eredeti számozás szerint az EK Sz. 189 b. cikként. Az Amszterdami Szerződés hatálybalépéséig az együttdöntési eljárás a jogterületek viszonylag szűkebb, de igen jelentős körére terjedt ki, mint például a letelepedés jogára, a szolgáltatások szabadságára vagy a közös piacot érintő jogharmonizációra vonatkozó jogalkotásra.

Az eljárás ma alkalmazott mechanizmusát döntően az Amszterdami Szerződés 2. cikkének 44. pontja alakította ki. Az "eredeti" együttdöntési eljárás során a Parlament hatásköre szűkebb volt a jelenlegihez képest, az eljárás folyamata pedig jóval bonyolultabb és hosszadalmasabb, a határidők szempontjából pedig némileg rugalmasabb és nem kellően pontos mechanizmus szerint zajlott.

Az Amszterdami Szerződés hatálybalépésével kialakult az eljárás jelenleg is alkalmazott mechanizmusa és formája (az új számozás szerint az eljárást a 294. cikk szabályozza), amely javarészt leegyszerűsítette és egyértelművé tette azt,<sup>7</sup> másrészt jelentősen kiterjesztette további jogterületekre is. Ezáltal az együttdöntési eljárás alkalmazása vált főszabállyá az akkor első pillérbe tartozó politikákban, az Európai Parlament pedig ténylegesen is a Tanáccsal egyenrangú jogalkotóvá vált ezen eljárás keretein belül.

A Nizzai Szerződés változatlanul hagyta az együttdöntési eljárás mechanizmusát és hatályát további jogterületekre terjesztette ki.

A Lisszaboni Szerződés az együttdöntési eljárást mintegy negyvenöt további jogterületen rendelte alkalmazni, ezzel a legjelentősebb és leggyakrabban alkalmazott döntési mechanizmussá téve azt, és az eljárás elnevezését egyben rendes jogalkotási eljárásra változtatta. A legjelentősebb jogterületek, amelyek esetében a rendes jogalkotási eljárás kell alkalmazni a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése óta: a közös agrárpolitika, a strukturális alapok és a korábbi ún. III. pilléres területek túlnyomó része. Az eljárás lefolyása lényegében változatlan maradt, a Lisszaboni Szerződés azon csupán néhány apróbb pontosító és további egyszerűsítést célzó módosítást vezetett be. Fontos újítás ugyanakkor, hogy a Lisszaboni Szerződés révén erősödött a nemzeti parlamentek szerepe a jogalkotási eljárásban. Az EUSz. új 12. cikkének a) pontja szerint a nemzeti parlamentek tevékenyen hozzájárulnak az Unió jó működéséhez azáltal, hogy a nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről szóló jegyzőkönyvvel összhangban az Unió intézményeitől tájékoztatást kapnak, és kézhez kapják az uniós jogalkotási aktusok tervezeteit. A Szerződésekhez csatolt Jegyzőkönyv értelmében a tagállami törvényhozások a jövőben a szubszidiaritás elvének őrei lesznek az uniós jogalkotási eljárások korai szakaszától kezdve. A Jegyzőkönyv alapján az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak megküldött jogalkotási aktusok tervezetét továbbítani kell a nemzeti parlamenteknek is, amelyek azt véleményezik, és végső soron elérhetik, hogy a Bizottság a tervezetet felülvizsgálja. Mint azt már korábban említettük, a rendes jogalkotási eljárásban főszabály szerint, a Bizottság bír kezdeményező szereppel, az eljárást minden esetben a Bizottság indítja. Ehhez képest egy további jelentős – a rendes jogalkotási eljárásra is kiható – vívmányként jelenik meg a Lisszaboni Szerződésnek azon újítása, mely által a Szerződések által külön meghatározott esetekben jogalkotási aktusok a tagállamok egy csoportjának vagy az Európai Parlamentnek a kezdeményezésére, az Európai Központi Bank ajánlására vagy a Bíróság, illetve az Európai Beruházási Bank kérelme alapján is elfogadhatók [EUM Sz. 289. cikk (4) bekezdése]. Ilyen esetben a rendes jogalkotási eljárás szabályait a 294. cikkben meghatározott eltérésekkel kell az eljárásra alkalmazni.

A rendes jogalkotási eljárásnak jelentősége van az Unió egyes nemzetközi szerződési kapcsán is. Amennyiben a nemzetközi megállapodás olyan területre vonatkozik, amely az Unión belül a rendes vagy különleges (EP egyetértéséhez kötött) jogalkotási eljárás alkalmazási körébe tartozik, úgy a Tanács a megállapodás megkötésének elfogadásáról csak az Európai Parlament egyetértését követően határozhat [EUM Sz. 218. cikk (6) bekezdés a) pontjának v. alpontja].<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Az egyeztetőbizottságot nem haladéktalanul, hanem hat héten belül kell összehívni. A gyakorlatban több esetben is problémát okozott, hogy a pontos határidő hiánya és a "haladéktalanul" kifejezés túlzott rugalmassága miatt hosszú időn keresztül nem kerültek összehívásra az egyeztetőbizottságok.

<sup>8</sup> Kertész 3118-3123. o.

## 1.1 A rendes jogalkotási eljárás szakaszai

Az EUMSZ.-nek az unió jogi aktusaival és az elfogadásukra irányuló eljárásokkal foglalkozó fejezetében a 289. cikk a rendes jogalkotási eljárást úgy határozza meg, hogy az rendeleteknek, irányelveknek vagy határozatoknak a Bizottság javaslata alapján, az Európai Parlament és a Tanács által történő közös elfogadásából áll. A 289. cikk egészének áttekintése alapján megállapítható azonban, hogy ez csupán a fő szabály. A (4) bekezdés értelmében ugyanis a Szerződések által külön meghatározott esetekben jogalkotási aktusok a tagállamok egy csoportjának vagy az Európai Parlamentnek a kezdeményezésére, az Európai Központi Bank ajánlására vagy a Bíróság, illetve az Európai Beruházási Bank kérelme alapján is elfogadhatók. A rendes jogalkotási eljárás részletes szabályait megállapító 294. cikk (15) bekezdéséből következően továbbá a rendes jogalkotási eljárás keretében is sor kerülhet arra, hogy egy jogalkotási aktus elfogadását – így rendeletét, irányelvét és határozatát is – a Bizottságon túl az imént említett szervek is kezdeményezzék.

A rendes jogalkotási eljárás négy, egymástól jól elkülöníthető szakaszra osztható, amelyeket az EUMSZ. 294. cikke első olvasatnak, második olvasatnak, egyeztetésnek és harmadik olvasatnak nevez. Az egyes szakaszokat a javasolt jogi aktus tervezetéről hozott parlamenti, illetve tanácsi döntések választják el egymástól, azaz egy szakasz akkor tekinthető lezártnak, ha a tervezetről mind a Parlament, mind pedig a Tanács valamilyen döntést hozott (vagy bizonyos esetekben a rendelkezésre álló határidőn belül nem hozott döntést). Általánosságban elmondható, hogy amennyiben az eljárás bármely szakaszának végén a Tanács és a Parlament egyetért a tervezettel, úgy a jogi aktust elfogadottnak kell tekinteni, és a következő szakaszra már nem kerül sor; ha pedig nem születik egyetértés, úgy a javaslat bizonyos esetekben elutasításra kerül és az eljárás a jogi aktus elfogadása nélkül véget ér, más esetekben pedig az eljárás a következő szakaszba lép. Míg az első és a második olvasat viszonylag szigorúbb eljárásrend szerint zajlik le, addig az egyeztetés nagyobb rugalmasságot biztosít a résztvevők számára annak érdekében, hogy a jogi aktus végül elfogadásra kerülhessen. A formális eljárási cselekmények hátterében azonban az intézmények az egész eljárás alatt folyamatosan informálisan egyeztetnek egymással annak érdekében, hogy az álláspontok lehetőség szerint közeledjenek.

Az eljárás három fő szereplője hagyományosan a Bizottság, a Parlament és a Tanács. A Lisszaboni Szerződéssel módosított EUSz. 17. cikke alapján az Unió jogalkotási aktusainak kezdeményezője – a Szerződések eltérő rendelkezése hiányában – a Bizottság. Ahogy azonban fent kifejtettük, a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése óta az EUMSZ. lehetővé teszi, hogy rendes jogalkotási eljárás keretében a tagállamok egy csoportja, az Európai Parlamentnek, az Európai Központi Bank, a Bíróság, illetve az Európai Beruházási Bank is kezdeményezőként lépjen fel [EUMSZ. 289. cikk (4) bekezdése, 294. cikk (15) bekezdése]. Ilyen esetben az eljárás szabályait kisebb eltérésekkel kell alkalmazni, amely eltérések elsősorban a Bizottságnak az eljárásban játszott szerepét érintik.

A Bizottságnak az eljárásban játszott szerepét illetően megállapítható, hogy – a 294. cikk (15) bekezdésében meghatározott eseteket kivéve – a folyamat kezdetén az előterjesztői jog illeti meg, majd a folyamat során, az első és a második olvasat lezárulta előtt, véleményezési kötelezettség terheli, az egyeztetési szakaszban pedig az álláspontok közelítése érdekében kell munkálkodnia. Noha döntéshozatali jogköre nincsen a rendes jogalkotási eljárásban, a Bizottság szerepe mégis jelentős. Mint a jogalkotási aktus tervezetének előterjesztője, alapvetően tudja meghatározni az eljárás későbbi eseményeit, véleménye a tanácsi és parlamenti döntéshozatalra egyaránt hatással van, az egyeztetési szakaszban pedig aktivitása, „diplomáciai” tevékenysége jelentősen befolyásolhatja az eljárás végkimenetelét. A Bizottság informális jelentőségét tovább növeli, hogy már a javaslat előkészítése során egyeztet az eljárás szereplőivel annak érdekében, hogy az álláspontokhoz minél inkább közel álló javaslatot terjesszen elő.<sup>9</sup>

A Parlamentet az eljárás egészét tekintve – noha szakaszonként eltérő módokon – valamennyi döntéshozói jogkör megilleti: jóváhagyhatja, illetve elutasíthatja a tervezetet, módosításokat javasolhat vagy akár eltekinthet az állásfoglalástól. A Parlament szerepe az első két olvasat során leginkább úgy jellemezhető, hogy a fent leírt döntési lehetőségek valamelyikével reagál a számára megküldött bizottsági tervezetre (első olvasat), illetve a Tanács első olvasatban elfogadott álláspontjára (második olvasat).

A Tanács döntéshozói jogköre lényegében megegyezik a Parlament jogkörével. Az első olvasatban a parlamenti reagálástól is függően elfogadhatja, vagy módosíthatja a jogi aktust, a második olvasatban pedig az első olvasatban elfogadott álláspontjához kapcsolódó parlamenti módosításokat hagyhatja jóvá vagy utasíthatja el.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Kertész 3124. o.

<sup>10</sup> Kertész 3125. o.



Az első két olvasat döntéshozatali mechanizmusa a Tanács és a Parlament között összefoglaló jelleggel a következők szerint írható le. Az első olvasatban a vita alapját a bizottsági, – esetenként a 289. cikk (4) bekezdésében meghatározott – előterjesztés képezi, amelyet a Parlament módosíthat. A Tanács a Parlament esetleges módosításairól dönt. A pozitív döntés eredménye, hogy a – Parlament álláspontját is tükröző – jogi aktust elfogadottnak kell tekinteni. A negatív döntés eredménye a Tanács első olvasati álláspontja. A második olvasatban a vita alapját a Tanács első olvasatban elfogadott álláspontja képezi, amelyet a Parlament jóváhagyhat, elutasíthat, vagy módosításokat javasolhat. A Tanács a Parlament módosító javaslatairól dönt. Bármely pozitív döntés eredményeként a jogi aktus elfogadottnak tekintendő. Negatív döntés esetén kerül sor az egyeztetésre. Az egyeztetést követő harmadik olvasat alapját az egyeztetés során elfogadott közös szövegtervezet képezi, amely a Tanács és a Parlament elé kerül végső elfogadásra. A Bizottság, a Tanács és a Parlament képviselői egyeztetnek egy közös szövegtervezetről, amelyről – annak elfogadása esetén – a Parlament és a Tanács külön-külön döntenek.

A rendes jogalkotási eljárás mechanizmusa a különféle olvasatokon keresztül arra irányul, hogy az eredeti javaslatot, mint kiindulópontot használva, a Parlament és a Tanács szempontjait fokozatosan közelítve alakítson ki egy, valamennyi résztvevő számára elfogadható jogi aktust, gondosan ügyelve az egyes intézmények közötti egyensúlyra. Az eljárás egésze során döntő jelentősége van a folyamatos konzultációknak és kölcsönös információáramlásnak az egyes intézmények (Bizottság, Parlament, Tanács), valamint az egyes intézmények belső egységei, képviselői, a Tanács elnöksége, az érintett parlamenti bizottságok elnökei és tagjai (raportőrei), az egyeztetőbizottság társelnökei között. A Bizottság az előterjesztés jogát is úgy gyakorolhatja, hogy az elősegítse a másik két intézmény álláspontjának közelítését az adott kérdésben.<sup>11</sup>

Az intézmények közötti szoros együttműködés és folyamatos egyeztetés fontosságát jól mutatja, hogy már 1999-ben, az Amszterdami Szerződés – és ezzel az eljárás új szabályainak – hatálybalépésével megközelítőleg egyidejűleg a Bizottság, a Tanács és a Parlament közös nyilatkozatot fogadott el, amely az – akkor még – együttdöntési eljárás gyakorlati lebonyolítása érdekében közös elveket fogalmaz meg.<sup>12</sup> 2000-ben pedig egy keretegyezményt fogadott el az Európai Parlament és a Bizottság, amelynek 1. sz. melléklete a döntéshozatali eljárás tekintetében irányadó speciális megállapodást tartalmazza. A három intézmény által 2003-ban elfogadott intézményközi megállapodás a jobb jogalkotásról is foglalkozik az együttdöntési eljárás néhány aspektusával. Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság 2007-ben aztán újabb közös nyilatkozatot fogadott el az együttdöntési eljárás gyakorlati vonatkozásairól.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Kertész 3125. o.

<sup>12</sup> Az együttdöntési eljárás gyakorlati vonatkozásairól szóló közös nyilatkozat (az EK-Szerződés 251. cikke), HL C 2007.06.30. 145/05.

<sup>13</sup> Kertész 3125. o.



## II. Különleges jogalkotási eljárások<sup>14</sup>

A jogalkotási eljárás másik formája a különleges jogalkotási eljárás. Az EUMSZ. 289. cikk (2) bekezdése értelmében a Szerződések által külön meghatározott esetekben rendeleteknek, irányelveknek vagy határozatoknak a Tanács közreműködésével az Európai Parlament által történő, vagy az Európai Parlament közreműködésével a Tanács által történő elfogadása különleges jogalkotási eljárásnak minősül.

Erről többnyire az olyan esetekben beszélünk, amikor az Európai Parlament számára az együttdöntéstől eltérő szerepet ír elő a Szerződés, illetve ha a Tanácsban nem minősített többségi szavazással, hanem egyhangúlag születik a határozat. A különleges jogalkotási eljárás körébe tartoznak az Európai Parlament saját kezdeményezésű rendeletalkotási eljárásai. Ez esetben az Európai Parlament, a Bizottság véleményének kikérése után és a Tanács egyetértésével meghatározza a tagjai, valamint az európai ombudsman feladatainak ellátására vonatkozó szabályokat és általános felteteleket. Az éves költségvetés elfogadása is a különleges eljárások közé sorolható. Hasonlóan különleges jogalkotási eljárási forma, ha a Tanács egyhangúlag határoz az Európai Parlament egyetértésével. Ide tartozó területek az európai választásokra vonatkozó szabályok elfogadása, a diszkriminációval szembeni harc, a polgárok jogainak erősítésére vonatkozó szabályok, továbbá az Unió saját bevételi rendszerének végrehajtási szabályai és a többéves pénzügyi keret.

A különleges jogalkotási eljárás másik típusa, ha a Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően minősített többséggel hoz döntést. A kutatás és technológiai fejlesztés egyedi programjainak elfogadása például ilyen eljárás keretében történik, konzultálva a Gazdasági és Szociális Bizottsággal is.

Számos érzékeny területen azonban a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése után is megmaradt a Tanács egyhangú döntési joga, párosítva az Európai Parlament konzultációs jogával. A teljesség igénye nélkül ide tartozik például az adóharmonizáció, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség egyes területei: útlevélek, személyi igazolványok, tartózkodási engedélyek, a családjog határon átnyúló aspektusainak szabályozása, az Európai Ügyészi Hivatal felállítása, a tagállamok rendőrségei, vámhatóságai és a bűncselekmények megelőzésére és felderítésére szakosodott egyéb bünyöldöző szolgálatai közötti együttműködés. Az említett utóbbi két esetben legalább kilenc tagállam az irányelvetervezetet az Európai Tanács elé terjesztheti, annak érdekében, hogy az állam- és kormányfők szintjén kíséreljenek meg konszenzust létrehozni a tervezett intézkedés tekintetében. A vészfékmechanizmushoz hasonló eljárás során a Tanácsban folytatott eljárást fel kell függeszteni. Ha az Európai Tanácsban a megvitatás során sikerül konszenzust elérni, az EiT a felfüggesztéstől számított négy hónapon belül a tervezetet elfogadásra a Tanács elé visszautalja.

Elfogadhat úgy is a Tanács önállóan jogi aktust, amikor az Európai Parlamentnek nem konzultációs joga van, hanem az egyetértése szükséges. Az egyetértési jog gyakorlatilag vétójogot jelent az Európai Parlament számára. Ilyen eset pl. a csatlakozási szerződések elfogadása, ahol a Tanács tagjainak többségével dönt, de az Európai Parlamentet vétójog, a Bizottságot pedig konzultációs jog illeti meg (EUSz. 49. cikk). Ugyancsak az EP egyetértése szükséges az Unió többéves pénzügyi keretének meghatározására vonatkozó tanácsi rendelet elfogadásához [EUMSZ. 312. cikk (2) bekezdés].

<sup>14</sup> Ez a fejezet Fazekas Judit: Jogalkotási eljárások c. fejezetén alapul. in: Osztovits András (szerk.): EU-jog. HVG Orac, 2012, Budapest, 187-196. o.

### III. A nemzeti parlamentek szerepe a jogalkotási eljárásokban

A Lisszaboni Szerződés egyik fontos újítása, hogy az uniós jogalkotási eljárásokban – mind a rendes, mind a különleges jogalkotási rend esetében – a tagállamok nemzeti parlamentjei jogot kaptak a szubszidiaritás elvének előzetes (ex ante) vizsgálatára. Az EUSz. 12. cikk b) pont értelmében a nemzeti parlamentek a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló a Szerződésekhez csatolt 2. sz. jegyzőkönyvben meghatározott eljárással összhangban figyelemmel kísérik a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartását.

Az ún. előzetes figyelmeztetési eljárásban a nemzeti parlamentek a jogalkotási aktus tervezetéről indokolt véleményt küldhetnek az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság elnökének, összefoglalva azokat az indokokat, amelyek miatt a jogalkotási javaslatot nem tartják összeegyeztethetőnek a szubszidiaritás elvével. Az előzetes vizsgálatra főszabályként a jogalkotási tervezet megküldésétől számítva nyolc hét áll a nemzeti parlamentek rendelkezésére.

A 2. sz. jegyzőkönyv értelmében minden egyes nemzeti parlamentnek két szavazata van. Amennyiben a tagállamban kétkamarás nemzeti parlament működik, mindkét kamara egy-egy szavazattal rendelkezik. Ez jelenleg – a 28-ak Európai Uniójában – 56 szavazatot jelent.

A szavazati arányoktól függően az előzetes figyelmeztetési eljárás két formája küldönböztethető meg: az egyik az ún. sárga lapos, a másik pedig az ún. narancssárga lapos figyelmeztetés.

Ún. sárga lapos figyelmeztetést tartalmazó indokolt véleményt küldenek a nemzeti parlamentek, amennyiben az általuk leadott szavazatok legalább egyharmada azt képviseli, hogy a jogalkotási aktus tervezete nincs összhangban a szubszidiaritás elvével. Az EUMSz. 76. cikke alapján előterjesztett – a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térségre vonatkozó – jogalkotási tervezetek tekintetében, a sárgalapos figyelmeztetéshez elegendő az egynegyedes szavazatküszöb is.

A nemzeti parlamentek sárgalapos figyelmeztetése esetén a jogalkotási tervezetet az előterjesztője – leggyakrabban a Bizottság – köteles felülvizsgálni. A felülvizsgálatot követően a jogalkotási tervezet kezdeményezője szabadon dönthet arról, hogy a javaslatot fenntartja, módosítja vagy visszavonja, de a döntést kötelező megindokolni. Ezt az eljárást azért is nevezik a futballból kölcsönzött kifejezést használva sárga lapos eljárásnak, mert a tervezet előterjesztőjét a felülvizsgálaton kívül nem kötelezi a javaslat visszavonására vagy módosítására.

Az ún. narancssárga lapos eljárás akkor alkalmazandó, ha a rendes jogalkotási eljárás keretében, a Bizottság által kezdeményezett jogalkotási javaslatról a nemzeti parlamentek a részükre biztosított szavazatoknak legalább az egyszerű többségével azt állapítják meg, hogy a jogalkotási aktus tervezete nincs összhangban a szubszidiaritás elvével.

Ez az eljárás tehát kizárólag abban az esetben alkalmazandó, ha az uniós jogalkotási javaslat a rendes jogalkotási eljárás keretében a Bizottságtól származik.

A Bizottság – csakúgy, mint a sárga lapos figyelmeztetésnél – köteles felülvizsgálni a javaslatot. A felülvizsgálatot követően itt is szabadon dönthet arról, hogy fenntartja, módosítja vagy visszavonja a javaslatát. Amennyiben azonban a Bizottság úgy határoz, hogy fenntartja a javaslatot, indokolnia kell, hogy álláspontja szerint miért felel meg a javaslat a szubszidiaritás elvének. A Bizottság az indokolással ellátott döntését – a nemzeti parlamentek indokolt véleményeivel együtt – az uniós társjogalkotók, az Európai Parlament és a Tanács elé köteles terjeszteni, amelyeknek az első olvasat lezárása előtt meg kell vizsgálni az indokolt véleményeket, és dönteniük kell arról, hogy a jogalkotási aktus tervezete összeegyeztethető-e a szubszidiaritás elvével. Amennyiben a Tanács tagjainak 55%-át képező többség, vagy az Európai Parlamentben leadott szavazatok többsége alapján az adott jogalkotási aktus tervezete nem egyeztethető össze a szubszidiaritás elvével, akkor a javaslat a továbbiakban már nem tárgyalható.

A nemzeti parlamenteknek a szubszidiaritás elvének betartására irányuló előzetes ellenőrzési joga nem csökkenti az uniós intézményeknek – különösen a jogalkotási tervezetek nagy részét előkészítő Bizottságnak – a szubszidiaritás és arányosság elvének tiszteletben tartására irányuló kötelezettségét és felelősségét. A Szerződésekhez fűzött 2. sz. jegyzőkönyv 1. cikke kimondja, hogy "(v)alamennyi intézmény biztosítja a szubszidiaritás és az arányosság elvének folyamatos tiszteletben tartását az Európai Unióról szóló szerződés 5. cikkében meghatározottak szerint." A szubszidiaritás elvének tiszteletben tartását és érvényesülését a Lisszaboni Szerződést követően egy komplex garancia-rendszer biztosítja. Az uniós intézményeknek a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartására irányuló folyamatos kötelezettsége mellett ennek fontos eleme a Lisszaboni Szerződésben a nemzeti parlamenteknek biztosított ex ante ellenőrzési/figyelmeztetési jog. A garanciákat pedig végső soron az teszi teljessé, hogy ha mindezek ellenére a jogalkotási eljárás "átcsúszik" a szubszidiaritás elvét megsértő jogalkotási aktus, akkor az az Európai Bíróság előtt megtámadható, és ha a kereset megalapozott, az Európai Bíróság a megtámadott jogi aktust semmissé nyilvánítja.

## IV. A nem jogalkotási eljárások

Az uniós jogrendszer ún. nem jogalkotási aktusai, a felhatalmazáson alapuló aktusok és a végrehajtási aktusok elfogadásának eljárási rendje nagymértékben különbözik a jogalkotási aktusok fentiekben ismertetett elfogadási rendjétől. Azokat az eljárásokat, amelyben a nem jogalkotási aktusok elfogadásra kerülnek, összefoglalóan “nem jogalkotási eljárásoknak” nevezzük. Az EUMSZ. két nem jogalkotási aktust, és ezekhez kötődően két nem jogalkotási eljárást nevesít: a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadásának rendjét és a végrehajtási aktusok elfogadására vonatkozó eljárást, azaz az ún. komitológiát. A nem jogalkotási aktusok mindig feltételeznek egy jogalkotási aktust, mint alap jogi aktust, amelyben kifejezetten felhatalmazást kap – fő szabály szerint a Bizottság – felhatalmazáson alapuló vagy végrehajtási aktusok elfogadására, mivel alapjogi aktus elfogadása, mint a fentiekben elemeztük, a Szerződésben meghatározott hosszadalmas rendes vagy különleges jogalkotási eljárás eredménye, amely nem ritkán több éves folyamatot jelent.

Megjegyezzük, hogy jogalkotási hatáskör delegálása a Lisszaboni Szerződés előtt is bevett eljárás volt, bár a Szerződések ennek jogalapját egyértelműen nem határozták meg. A jogalkotó szervek a hosszadalmas jogalkotási eljárást – különösen akkor, ha csak kisebb kiegészítési-módosítási igények merültek fel – a jogalkotási jogkör delegálásával igyekeztek kikerülni. A Tanács az 1960-as évektől – először a mezőgazdasági politika, majd pedig több más politika tekintetében is – alakította ki azt a gyakorlatot, hogy a gyors változtatásokat igénylő jogi aktusok elfogadására felhatalmazta a Bizottságot. A tagállamok – sőt egy ideig az Európai Bíróság is – tudomásul vették, hogy a Bizottságra ruházott döntéshozatali jogkör korlátozza a tagállami érdekek érvényesítését, azonban ennek ellensúlyozására kialakítottak a Bizottság jogalkotási tevékenységének ellenőrzésére egy sajátos eljárást. Ezeket az eljárásokat összefoglalóan komitológiának nevezték el. A komitológiai eljárásoknak az uniós jogalkotásban betöltött súlyát jelzi, hogy a Bizottság által delegált jogkörben elfogadott aktusok száma korábban egyes években a négyezret is meghaladta, de még a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését megelőző években is elérte az évi ezeröttszáz-kétezres darabszámot. Ha ehhez hozzátesszük, hogy a Tanács és/vagy az Európai Parlament évente megközelítőleg háromszáz jogi aktust alkot meg, akkor láthatjuk, hogy a komitológia szerepe és főként ennek ellenőrzése kiemelt jelentőségű feladat.

A Lisszaboni Szerződés – a Laeken-i Nyilatkozat elveinek megfelelően – egyik fontos célul az uniós jogforrási rendszer egyszerűsítését és átláthatóságának növelését tűzte ki, amely a jogalkotási és nem jogalkotási aktusok egyértelmű elkülönítését, illetőleg a nem jogalkotási aktusok elfogadására irányuló eljárások egyszerűsítését és transzpareniciájának fokozását jelentette. Az EUMSZ. 290. és 291. cikkei egyértelmű jogalapot teremtenek arra, hogy az Európai Parlament és a Tanács jogalkotási hatáskört delegáljon a Bizottságra, világosan meghatározza ezek terjedelmét, valamint a nem jogalkotási eljárások ellenőrzésének rendjét.

Az alábbiakban a felhatalmazáson alapuló jogi aktus elfogadásának és a végrehajtási aktusok elfogadásának eljárásrendjét ismertetjük.

### 4.1 A felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadása

A felhatalmazáson alapuló aktusok alapvetően a jogalkotási folyamat gyorsítását szolgálják azáltal, hogy a jogalkotási aktusokban a jogalkotó szervek, a Tanács és az Európai Parlament felhatalmazást adnak a Bizottság részére olyan általános hatályú nem jogalkotási aktusok elfogadására, amelyek a jogalkotási aktusok egyes nem alapvető rendelkezéseit kiegészítik, illetve módosítják.

A Bizottság felhatalmazáson alapuló eljárása mindig feltételez egy, az Európai Parlament és/vagy a Tanács által hozott jogalkotási aktusban (alapjogi aktus) adott felhatalmazást. A felhatalmazás teljes mértékben behatárolja a Bizottság mozgásterét.

Az EUMSZ. 290. cikk (1) bekezdése értelmében a felhatalmazást tartalmazó jogalkotási aktusokban kifejezetten meg kell határozni a felhatalmazás célját, tartalmát, alkalmazási körét és időtartamát. Garanciális jelentőségű, hogy az adott szabályozási terület alapvető elemei kizárólag a jogalkotási aktusban szabályozhatók, és ezekre vonatkozóan nem adható felhatalmazás.

A felhatalmazást tartalmazó alapjogi aktusban mindig kifejezetten meg kell határozni a felhatalmazás gyakorlásának feltételeit. Ennek értelmében az Európai Parlament vagy a Tanács úgy határozhat, hogy a felhatalmazást visszavonja, illetőleg a felhatalmazáson alapuló jogi aktus csak akkor léphet hatályba, ha az Európai Parlament vagy a Tanács a jogalkotási aktusban előírt határidőn belül nem emel ellene kifogást [EUMSZ. 290. cikk (2) bek.] A fel-

hatalmazás visszavonásának részletszabályai, illetőleg a jogalkotó szervek ezirányú együttműködése intézményközi megállapodás keretében rendezhető.

A szavazás tekintetében pedig úgy rendelkezik az EUMSZ., hogy a fenti két ellenőrzési lehetőség alkalmazásakor az Európai Parlamentnek a tagjai többségével, a Tanácsnak pedig minősített többséggel kell eljárnia.

Ki kell emelni, hogy a Bizottság felhatalmazáson alapuló eljárása során nem hozható létre komitológiai bizottság, amely révén a Tanács és az Európai Parlament közvetlenül befolyásolni tudná a Bizottság eljárását. Számukra tehát a Bizottság munkájának ellenőrzése és felügyelete céljából kizárólag a fent említett két lehetőség áll rendelkezésre. Erre tekintettel, a Lisszaboni Szerződést követően a komitológia alatt már csak a végrehajtási aktusok elfogadására irányuló eljárást értjük.

## 4.2 Végrehajtási aktus elfogadására irányuló eljárás (komitológia)

Amennyiben valamely kötelező erejű uniós jogi aktus végrehajtásának valamennyi tagállamban egységes feltételek szerint kell történnie, az Európai Parlament és a Tanács jogi aktusa végrehajtási hatáskört ruházhat a Bizottságra (kivételes esetben a Tanácsra). A végrehajtási aktusok címében fel kell tüntetni a "végrehajtási" kifejezést [EUMSZ. 291. cikk (2) bek.].

A végrehajtási jogi aktusok elfogadásának rendjét, a "tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályait és általános elveit" a Tanács és az Európai Parlament előre meghatározza rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben [EUMSZ. 291. cikk (3) bek.]. Ez egyrészt azt jelenti, hogy komitológia alatt az alapjogi aktusok végrehajtási aktusainak azt az elfogadási rendjét értjük, amikor a Bizottságot ruházzák fel a végrehajtási aktus megalkotására. A bonyolult komitológiai eljárásokat rendes jogalkotási eljárásban elfogadott, jogalkotási aktusnak minősülő rendeletben kell szabályozni.

Ez nagy előrelépést jelentett a komitológia eljárás átláthatóságának fokozása tekintetében, mivel a Lisszaboni Szerződést megelőzően ezeket tanácsi határozatban – a 2006/512/EK határozattal módosított 1999/468/EK határozat a Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök gyakorlására irányuló eljárásokról – szabályozták, és a tagállamok részéről gyakori kritika volt a transzparancia hiánya.

A Szerződésben meghatározottak szerint 2011. február 16-án megszületett az új komitológia rendelet, az Európai Parlament és a Tanács 182/2011/EU rendelete a Bizottság végrehajtási hatásköreinek gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályainak és általános elveinek megállapításáról.

Az új rendelet (a továbbiakban: Rendelet) a komitológiai bizottságok és eljárások számát a korábbi négyről – tanácsadó bizottság, menedzsment bizottság, szabályozó bizottság és az ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági eljárás (PRAC) – kettőre, a tanácsadó bizottsági eljárásra és a vizsgálóbizottsági eljárásra csökkentette. Míg a korábbi szabályok szerint a komitológiát a Tanács ellenőrizte, a Rendelet szerint ez a jog kizárólag a tagállamokat illeti meg, és sem a Tanács, sem a Parlament nem avatkozhat be az eljárásokba. Ugyanakkor a Bizottság köteles tájékoztatást adni a jogalkotó szervek, tehát a Tanács és az Európai Parlament számára. Garanciális jelentőségű a Tanácsnak és a Parlamentnek a Rendelet 11. cikkében meghatározott szignalizációs joga, arra az esetre, ha úgy ítéli meg, hogy a Bizottság túllépi a végrehajtási aktus tervezetében az alap jogi aktusban megállapított végrehajtási hatásköröket. A Bizottság ez esetben köteles felülvizsgálni a tervezetet, és ezt követően tájékoztatni köteles a Tanácsot és az Európai Parlamentet, hogy a tervezetet módosítani, fenntartani vagy visszavonni kívánja-e.

A komitológiai eljárás tárgyi hatálya is kibővült, hiszen az általános hatályú végrehajtási aktusok mellett kiterjed a jelentős következménnyel járó programokra, a közös mezőgazdasági és halászati politikára, a környezetvédelemre, az emberek, állatok és növények egészségének védelmére, az adózásra és a közös kereskedelempolitikára. Úgyszintén fontos előrelépés, hogy a Rendelet hatálya alá tartoznak az antidömping eljárások, amelyek a korábbi komitológián kívül maradtak. Az új komitológiai eljárás pozitívumai között felhozható az is, hogy a korábbi rigid rendszer flexibilisebbé vált, hiszen a Bizottság több opció közül választhat, ugyanakkor nem elhanyagolható problémákat vehet fel a régi rendszer és az új eljárások átmeneti együttélése. A régi rendszer eljárásait meg kell feleltetni az új eljárások valamelyikének, ami azonban nem jelenti minden esetben az új szabályok automatikus alkalmazását, hiszen a rendelet nem érinti azokat a folyamatban lévő eljárásokat, amelyekben a Bizottság már az 1999/468/EK határozatnak megfelelően véleményt nyilvánított, a PRAC eljárás joghatásait pedig – a gyakorlat szerint – öt évig fenn kell tartani az erre hivatkozó alapjogi aktus alkalmazásában.

A 182/2011/EU komitológia rendelet legfőbb szabályai az alábbiakban foglalhatók össze:

Az alapjogi aktusban a szükséges végrehajtási jogi aktus jellegének vagy hatásának megfelelően a rendelet szerint kétféle eljárás közül lehet választani: az egyik a tanácsadó bizottsági eljárás, a másik pedig a vizsgálóbizottsági eljárás.

A vizsgálóbizottsági eljárás különösen az alábbiak elfogadására alkalmazandó:

- a) általános hatályú végrehajtási jogi aktusok;
- b) az alábbiakhoz kapcsolódó egyéb, egyedi végrehajtási jogi aktusok:
  - \* a jelentős következményekkel járó (pl. jelentős költségvetésű) programok;
  - \* a közös mezőgazdasági és a közös halászati politika;
  - \* környezetvédelem, biztonság és védelem, vagy az emberek, állatok, illetve növények egészségének és biztonságának védelme;
  - \* közös kereskedelempolitika;
  - \* adózás.

Vizsgálóbizottsági eljárás tehát egyrészt az általános hatályú végrehajtási aktusok, másrészt pedig a b) pontban felsorolt, potenciálisan jelentős hatást kifejtő egyedi végrehajtási aktusok elfogadása esetén alkalmazandó.

A tanácsadó bizottsági eljárás – általános szabályként – a fent említetteken kívül eső végrehajtási jogi aktusok elfogadására alkalmazandó. A tanácsadó bizottsági eljárást azonban, kellően indokolt esetben, amennyiben ezt ítélik megfelelőbbnek, a fent említett végrehajtási jogi aktusok elfogadására is lehet alkalmazni.

A Bizottságot egy, a tagállamok képviselőiből álló komitológia bizottság segíti. A komitológia bizottság elnöke a Bizottság egy képviselője. Az elnök nem vesz részt a bizottsági szavazásban. Az elnök a komitológia bizottság elé terjeszti a Bizottság által elfogadandó végrehajtási jogi aktus tervezetét.

## Önellenőrző tesztkérdések

### 1. Milyen jogalkotási eljárásokat különböztetünk meg az EU-ban?

.....

.....

.....

.....

.....

### 2. Mi a rendes jogalkotási eljárás menete?

.....

.....

.....

.....

.....

### 3. Milyen különleges jogalkotási eljárásokat ismer?

.....

.....

.....

.....

.....

**4. Mit jelent a “komitológia” kifejezés?**

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

**5. Milyen szerepük van a nemzeti parlamenteknek az uniós jogalkotásban?**

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

## **Irodalomjegyzék**

Blutman László: Az Európai Unió joga a gyakorlatban. HVG Orac, Budapest, 2010.  
Horváth Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról (Nyolcadik, átdolgozott kiadás). HVG Orac, Budapest, 2011.  
Osztovits András (szerk.): Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata. Complex, Budapest, 2011.  
Fazekas Judit: Az EU jogrendszere és döntéshozatali, jogalkotási eljárási; a jogközelítés módszerei. in: Osztovits András (szerk.): EU-jog. Hvg-Orac, 2012, Budapest; 165-201. o.