

Az EU jog- és döntéshozatali rendszere; a komitológia

Fogalmi alapok:

Az Európai Unió sajátos sui generis jellege a nemzetközi jogban és politikában több tényezőre vezethető vissza. Egyrészt a hatáskör-átruházásra, amelynek eredményeképpen kormányközi és szupranacionális együttműködési mechanizmusok keverednek az EU-ban, másrészt sajátos intézményrendszerére és jogrendszerére, amely elkülönül mind a hagyományos nemzetközi jogtól mind a tagállamok belső jogától. **Az integráció joga a jogszabályok olyan szervezett és strukturált rendjét jelenti, amely saját forrásokkal és saját intézményekkel, illetve eljárásokkal rendelkezik mind a jogalkotás, mind a jogértelmezés és végrehajtás tekintetében.**¹

Az európai integráció fejlődése okán is szükséges bizonyos fogalmak tisztázása, illetve elhatárolása.

Közösségi jog: a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt – az EU hárompilléres struktúrájából adódóan – megkülönböztettük a közösségi jogot, amely az uniós joghoz képest szűkebb joganyagot ölelt fel, az I. pillér, az Európai Közösségek joganyagát.

Közösségi vívmányok (acquis communautaire): ez szélesebb fogalom volt, mint a közösségi jog, mert felölelt minden olyan szabályt, gyakorlatot, alapelvet, véleményt, nyilatkozatot és célkitűzést, amely az EK-ra vonatkozott, függetlenül attól, hogy jogi kötőerővel rendelkezett-e vagy sem.

Uniós jog: a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése előtt uniós jog alatt az Unió egészéhez, annak valamely pilléréhez kötődő joganyagot értettük. A Lisszaboni Szerződés azzal, hogy megszüntette az EU pilléres struktúráját, okafogyottá tette a közösségi és az uniós jog megkülönböztetését, ma már csak uniós jogról mint a tagállamokétól elkülönült jogrendszeréről beszélünk.

Az Unió vívmányai, uniós acquis: az EU létrejötte óta beszélhetünk uniós vívmányokról, ami azokat a kötelező és nem kötelező szabályokat, gyakorlatokat, alapelveket, véleményeket, nyilatkozatokat és célkitűzéseket jelentette, amelyeket az Európai Unióról szóló szerződés (Maastrichti Szerződ) alapján fogadtak el. A Lisszaboni Szerződés hatályba lépését követően a közösségi és az uniós vívmányok megkülönböztetése is okafogyottá vált.²

Az uniós és a közösségi vívmányok jelentőségét egyrészt az adja, hogy bennük összekapcsolódnak a kötelező és nem kötelező erejű szabályok, jellemzően oly módon, hogy egy eredetileg nem kötelező norma később, az integráció fejlődésével jogilag kötelezővé válik (pl. az Alapjog Charta). Másrészt csatlakozási szerződések előírják, hogy a csatlakozó tagállam ne csak a jogi kötőerővel bíró uniós jogot, hanem a nem kötelező szabályokat, gyakorlatokat, nyilatkozatokat felölelő uniós vívmányokat is át kell venniük³

Európa-jog/európai jog: megkülönböztető az uniós jogtól, hiszen minden olyan nemzetközi jellegű jog Európában, amely az egyes országok közös értékorientációt

¹ Gombos Katalin: Az Európai Unió jogrendszere és közjogának alapjai Wolters Kluwer Budapest, 2017.49-50.o.

² Gombos 2017. 49-51.o.

³ Sonnevend Pál-Jeney Petra-Kardos Gábor: A közösségi jogrend In: Kende Tamás-Szűcs Tamás: Európai közjog és politika Complex Kiadó Budapest, 2006.608.o.

tartalmazza. Felöleli az európai integráció, de az Európa Tanács jogforrásait és az Emberi Jogok Európai Bírósága joggyakorlatát.⁴

Az uniós jog és a tagállami jog viszonya

Az Európai Bíróság a nemzeti jogok és az uniós (korábban közösségi jog) jog egymáshoz való viszonyának tisztázása körében mondta ki az uniós jog önálló jogrendszeri minőségét és rögzített kardinális elveket a tagállami és az uniós jog viszonya tekintetében.

Az európai jog közvetlen hatályát a Bíróság az 1963. február 5-i *Van Gend en Loos ügyben* hozott ítéletben alakította ki. Ebben az ítéletben a Bíróság kimondja, hogy az európai jog nemcsak kötelezettségeket keletkeztet az uniós országok számára, hanem jogokat is alapít a magánszemélyek részére. A magánszemélyek így tehát élhetnek ezzel a jogukkal és az európai jogszabályokra közvetlenül hivatkozhatnak a nemzeti és az európai bíróságok előtt. Így tehát nem szükséges, hogy az uniós ország a vonatkozó európai jogszabályt átvegye a saját nemzeti jogrendszerébe. Ez az elv kizárólag bizonyos európai aktusok vonatkozásában érvényes és számos feltételhez kötött.⁵

Az Európai Unió Bírósága a *Costa kontra Enel* ügyben hozott, 1964. július 15-i ítéletben alakította ki az **uniós jog elsőbbség elvét**. Ebben az ítéletében a Bíróság kimondja, hogy az európai intézmények által alkotott jog beépül a tagállamok jogrendszerébe, amelyek kötelesek azt tiszteletben tartani. Az európai jog tehát elsőbbséget élvez a nemzeti jogok felett. Így amennyiben egy nemzeti szabály valamely európai rendelkezéssel ellentétes lenne, úgy a tagállamok az európai rendelkezést kötelesek alkalmazni. A nemzeti jog nem válik érvénytelenné és nem helyezik hatályon kívül, de a kötelező erejét felfüggesztik. A Bíróság később pontosította, hogy függetlenül attól, hogy valamely nemzeti jogi aktust az érintett európai jogi aktus előtt vagy után fogadták el, az európai jog elsőbbsége valamennyi nemzeti jogi aktusra alkalmazandó. A nemzeti joggal szemben felsőbbrendűvé vált az európai jog, az elsőbbség elve tehát az európai jog által azonos jogvédelmet biztosít minden állampolgár számára az EU területén. Az európai jog nemzeti jogok feletti elsőbbsége abszolút. Következésképp valamennyi kötelező erejű európai jogi aktus elsőbbséget élvez, függetlenül attól, hogy az elsődleges vagy a másodlagos jogforrásról van szó.⁶

Az Európai Unió jogforrási rendszere

Az uniós jog több rétegű, hierarchiába szerveződő, különböző típusú jogforrásokból áll.

Az uniós jog elsődleges forrásai az alapítószerződések és azok módosításai, az azokhoz fűzött Jegyzőkönyvek, melléletek és Nyilatkozatok, a csatlakozási szerződések, és az ún. Költségvetési Szerződések. Ez utóbbiak nem tévesztendőek össze az EU éves költségvetésével. Az 1970. április 22-én Luxemburgban aláírt és 1971. január 1-jén hatályba lépett Első Költségvetési Szerződés értelmében bővült a Közgyűlés költségvetési hatásköre. Az 1975. július 22-én Brüsszelben aláírt és 1977. június 1-jén hatályba lépett Második Költségvetési Szerződés szintén az EP hatáskörbővülését eredményezte, illetve rendelkezett a számvevőszék felállításáról.

⁴ Gombos 2017. 51-52.o.

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM%3A114547> (2020.06.18.)

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM%3A114548> (2020.06.18.)

Az Európai Unió politikai és intézményrendszere 10. lecke (50 perc)

Az EU elsődleges joga				
Alapító szerződések	Módosító szerződések	Csatlakozási szerződések	Költségvetési szerződések	Egyéb
Párizsi Szerződés (1952) az alapításáról	1951 ESZAK	Dánia, Írország és az Egyesült Királyság	Első Költségvetési Szerződés 1970	Alapjogi Charta 2000 (2009)
Római Szerződés (1958) az létrehozásáról	1957 EGK	Görögország csatlakozási szerződése 1972	Második Költségvetési Szerződés 1975 (1977)	
Római Szerződés (1958) az létrehozásáról	1957 Euratom	Ausztria, Finnország és Svédország csatlakozási szerződése 1994 (1995)		
Maastrichti szerződés az Európai unió létrehozásáról	1992 (1993) Amszterdami Szerződés 1997 (1999)	Spanyolország és Portugália csatlakozási szerződése 1985 (1986)		
	Lisszaboni Szerződés 2007 (2009)	Nizzai Szerződés 2001 (2003)		
		Bulgária és Románia csatlakozási szerződése 2005 (2007)		
		Horvátország csatlakozási szerződése 2012 (2013)		

Forrás: Saját szerkesztésű táblázat

A jelenleg hatályos alapító szerződések és módosításai egyrészt az 1957-es **Euratom szerződés**, valamint a **Lisszaboni Szerződés**, amely ténylegesen két szerződést ölel fel az **Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ)** és az **Európai Unió működéséről szóló szerződést (EUMSZ)**. Előbbit eredetileg Maastrichtban írták alá 1992-ben, majd többször is módosításra került, az elnevezése azonban nem változott. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés pedig az 1957-es Rómában aláírt EGK szerződést módosította és nevezte át.

Sajátos eleme a jelenleg hatályos elsődleges joganyagoknak az **Alapjogi Charta**, amelyet 2000-ben Nizzában írtak alá a tagállamok, azonban jogi kötőerővel nem ruházták fel. Az Alkotmány szerződés a Chartát beemelte volna a szövegébe és kötelező erővel ruházta volna fel, ezzel egyértelműen az elsődleges jog részévé vált volna. Végül a 2009. december 1. óta hatályos Lisszaboni Szerződés ugyan nem emelte be a szövegébe a Chartát, de jogi kötőerővel ruházta fel. Az EUSZ 6. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy a Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a szerződések.

Az uniós jog másodlagos jogforrásait az EUMSZ 288. cikke határozza meg és sorolja fel, amikor kimondja, hogy az „Unió hatásköreinek gyakorlása érdekében az

intézmények rendeleteket, irányelveket, határozatokat, ajánlásokat és véleményeket fogadnak el”.

Fontos kiemelnünk, hogy a rendelet, az irányelv és a határozat kötelező erejű jogi aktus, míg az ajánlás és a vélemény nem bírnak kötelező erővel.

A jogi aktusokat azonban nem csak jogi kötőerejük alapján tudjuk csoportosítani. A szerződések különbséget tesznek **jogalkotási aktusok** és **nem jogalkotási aktusok** között. Az EUMSZ 289. cikke értelmében: „A jogalkotási eljárás keretében elfogadott jogi aktusok jogalkotási aktusnak minősülnek.

	Kötelező jogi aktusok	Nem kötelező jogi aktusok
Jogalkotási aktusok	A rendes vagy különleges jogalkotási eljárások keretében meghozott rendeletek, irányelvek, határozatok.	
Nem jogalkotási aktusok	A rendes vagy különleges jogalkotási eljárások keretén kívül meghozott kötelező erejű jogi aktusok, például a Bizottság felhatalmazáson alapuló vagy végrehajtási aktusai	Az uniós intézmények által nem jogalkotási eljárás keretében kibocsátott ajánlások és vélemények.

Forrás: Simon Zoltán (szerk.): Döntéshozatal és Jogalkotás az Európai Unióban L'Harmattan Kiadó 2013.89.o.

A rendelet (regulation) általános hatályú, teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó az EU egész területén, azaz nem igényel tagállami szintű befogadást külön nemzeti törvényhozási aktus révén. Rendeletet a Parlament és a Tanács közösen vagy önállóan, valamint a Bizottság alkothat.

Az irányelv (directive) az elérendő célok vonatkozásában kötelezi a tagállamokat, ám az elérésükhöz szükséges jogi eszközök megválasztását meghatározott határidő kitérésével a tagállamokra bízta. Irányelvet a Tanács és a Parlament közösen vagy önállóan, valamint a Bizottság fogadhat el.

A határozat (decision) annak címzettjére nézve teljes egészében kötelező. a címzett lehet egy vagy több tagállam, vagy a tagállamok összessége, illetve a tagállamokban található egy vagy több jogi vagy természetes személy. A határozatok jellemzően meghatározott témakörökre és ügyekre vonatkozó igazgatási jellegű előírást tartalmaznak, de ha általános címzettekhez szólnak, szolgálhatják más uniós jogszabály végrehajtását is. Határozatot a Tanács és a Parlament közösen vagy önállóan, valamint a Bizottság és az európai Központi bank fogadhat el.

Az ajánlások általában meghatározott címzettekhez szóló magatartási elvet fogalmaznak meg, **a vélemények** pedig – gyakran az érintett felek felkérése nyomán – valamely uniós intézmény álláspontját közlik egy adott kérdéssel kapcsolatosan.⁷

A közös kül- és biztonságpolitika sajátos jogforrásai

Habár a lisszaboni Szerződés felszámolta az EU pilléres szerkezetét, a közös kül- és biztonságpolitika ma is speciális szabályozás alá eső, kormányközi politikaterület. Az EUSZ 25. cikke értelmében a közös kül- és biztonságpolitika folytatására az Unió:

- a) **általános iránymutatásokat** határoz meg;
- b) **határozatokat** fogad el, amelyek meghatározzák:
 - i. az Unió által végrehajtandó fellépéseket,

⁷ Simon Zoltán: Az uniós döntéshozatal és jogalkotás elmélete és gyakorlata In: Simon Zoltán (szerk.): Döntéshozatal és Jogalkotás az Európai Unióban L'Harmattan Kiadó 2013. 89.o.

- ii. az Unió által képviselendő álláspontokat,
- iii. az Unió fellépéseinek és álláspontjainak végrehajtásának szabályait.

Jogalkotás az EU-ban

Az integráció elmúlt évtizede során nemcsak az uniós intézményrendszer, hanem a döntéshozatali eljárások rendszere is átalakuláson ment keresztül, amely főbb irányait *Simon Zoltán* az alábbiakban foglalta össze:

- A Tanács kezdeti jogalkotási monopóliumát fokozatosan megtörte **az Európai Parlament térnyerése és normatív hatáskörének növekedése, amely eredményeképpen mára a Tanács mellett társjogalkotóvá vált.**
- **A Tanácsban az egyhangú döntéshozatalt mind több kérdésben felváltotta a minősített többségi döntéshozatal.**
- Az uniós jogalkotásban megjelenő szereplők és érdekek számának és a közöttük fellépő nézetkülönbségek növekedése és ez utóbbiak hatékonyabb feloldása érdekében **mind komplexebbé és bonyolultabbá váltak a döntéshozatali eljárások.**
- **Felértékelődött a jogalkotási folyamat résztvevői** - elsősorban az uniós intézmények- **közötti informális egyeztetések és megállapodások szerepe,** amelyek sokszor jelentős időt és energia-megtakarítást eredményeznek.⁸

Az uniós jogalkotás átalakulásának legfontosabb jellemzője az Európai Parlament normatív, jogalkotó hatáskörének a bővülése a '80-as évektől. Az integráció első évtizedeit a Közgyűlésnek/EP-nek marginális szerepet biztosító **konzultációs eljárás** (consultation procedure) uralta biztosítva lényegében a tanács jogalkotási monopóliumát. Az Egységes Európai Okmány vezette be az **együtműködési eljárást** (cooperation procedure), amely egy kétolvasatos döntéshozatali eljárás volt. Lényege abban állt, hogy ha a Parlament nem támogatta az adott jogszabály-tervezetet, a Tanács csak egyhangúlag fogadhatta el. A Maastrichti Szerződés vezette be az együttdöntési **eljárást** (co-decision procedure), amely már nem csak az EP-vel való együtműködést, hanem az együttes döntést kívánta meg a Tanács részéről. Az Amszterdami szerződés amellet, hogy még több mozgásteret biztosított az EP-nek az együttdöntési eljárásban, kiterjesztette annak alkalmazási körét. Végül a Lisszaboni Szerződés a politikák mintegy 95 százalékára terjesztette ki ezt az eljárást, amit általános alkalmazandósága okán **rendes jogalkotási eljárásnak** (ordinary legislative procedure) keresztelt át.⁹

A jogalkotási eljárásoknak két típusa különböztethető meg a rendes jogalkotási eljárás és a különleges jogalkotási eljárások.

A rendes jogalkotási eljárás (ordinary legislative procedure): **a rendeleteknek, irányelveknek vagy határozatoknak a Bizottság javaslata alapján az EP és a Tanács által történő közös elfogadásából áll** (EUMSZ 289.cikk (1) bekezdés). Rendes jogalkotási eljárásban **a Bizottság javaslattevői, előterjesztési monopóliummal bír, sőt csaknem az egész eljárás alatt ura marad az előterjesztésnek: azt módosíthatja vagy akár vissza is vonhatja. Társjogalkotói minőségében mind az EP, mind a**

⁸ Simon 2013. 91.

⁹ Simon 2013. 91-93.o.

Tanács módosíthatják az előterjesztést, ám a jogalkotáshoz mindkettő egyetértése szükséges.

A rendes jogalkotási eljárás menetét az EUMSZ 294. cikke szabályozza, amelynek ismertetését az olvasóleckéhez tartozó videó lecke tartalmazza.

A különleges jogalkotási eljárások: Az EUMSZ 298. cikke szerint különleges jogalkotási eljárásnak minősül 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”. **A különleges jogalkotási eljárásoknak alapvetően három fő típusát lehet megkülönböztetni:**

- az egyetértési eljárást,
- a konzultációs eljárást,
- az Európai Unió éves költségvetésének elfogadását.

Az egyetértési eljárás keretében az uniós jogszabály elfogadásához szükséges a Tanács vagy a Parlament egyetértése is. Ellentétben a rendes jogalkotási eljárás kiterjedt olvasati rendszerével, **itt az uniós intézménynek nincs lehetősége módosítási javaslatok előterjesztésére.** Ám az egyetértés vagy annak megtagadása gyakorlatilag vétőjogot ad az adott intézmény kezébe, ugyanis az egyetértés elmaradása esetén nem lehetséges az uniós jogszabály elfogadása. **A klasszikus egyetértési eljárás keretében a Tanács fogad el uniós jogszabályt, ugyanakkor ehhez szükséges az Európai Parlament egyetértése.**¹⁰ Az alábbi esetkörök említhetők meg példaként:

- az Unió saját forrásainak rendszerére vonatkozó végrehajtási intézkedések elfogadása (EUMSZ 311.cikk),
- megerősített együttműködés folytatására való felhatalmazás (EUMSZ 329.cikk (1) bekezdés),
- a többéves pénzügyi keret meghatározása (EUMSZ 312.cikk (2) bekezdés),
- ha a Szerződésekben meghatározott politikák keretében az Unió fellépése bizonyul szükségesnek ahhoz, hogy a Szerződésekben foglalt célkitűzések valamelyike megvalósuljon, és a Szerződések nem biztosítják a szükséges hatáskört, a Tanács akkor is ilyen eljárásban fogadja el a megfelelő rendelkezéseket (EUMSZ 352.cikk (1) bekezdés). Az egyetértési eljárás másik típusa az, amikor az Európai Parlament fogad el jogszabályt a Tanács közreműködésével. Az ilyennek minősülő kérdések alapvetően az Európai Parlament saját működésére vonatkoznak:
- az európai parlamenti képviselők feladatainak ellátására vonatkozó szabályok és általános feltételek (EUMSZ 223. cikk (2) bekezdés),
- az uniós jog végrehajtása során felmerülő állítólagos jogsértések és visszaágások kapcsán felállítandó vizsgálóbizottság vizsgálati jogaira vonatkozó szabályok (EUMSZ 226. cikk),
- az európai ombudsman feladatainak ellátásra vonatkozó részletes szabályok és feltételek (EUMSZ 228. cikk (4) bekezdés).

A konzultációs eljárás esetében meghatározó szereppel a Tanács rendelkezik, míg az Európai Parlamentet az eljárás megnevezésének megfelelően csak konzultáció révén vonják be. Ennek megfelelően az uniós jogszabályt az Európai Parlamenttel lefolytatott konzultációt követően bocsátja ki a Tanács. Ellentétben az egyetértési

¹⁰ Gombos 2017. 202.o.

eljárással, fordított helyzet nem lehetséges. **A konzultációs eljárásban az Európai Parlament véleménye nem köti a Tanácsot.** A konzultációs eljárásra kerül alkalmazásra például:

- rendőrségi együttműködésben hatóságok közötti operatív együttműködésre vonatkozó intézkedések (EUMSZ 87. cikk (3) bekezdés);
- uniós polgárok tagállami helyhatósági választásain való részvételének szabályozása, akinek lakóhelye olyan tagállamban van, amelynek nem állampolgára (EUMSZ 22. cikk (1) bekezdés)
- harmadik országokkal kapcsolatos tőke mozgások liberalizációjának korlátozása (EUMSZ 64. cikk (3) bekezdés);
- szociális biztonságra, illetve a szociális védelemre vonatkozó intézkedések elfogadása (EUMSZ 21. cikk (3) bekezdés.)

A költségvetési eljárás, amelye az éves költségvetés elfogadására alkalmaznak önálló döntéshozatali eljárás lényegében a rendes jogalkotási eljárás módosított változata, **amely során az EP és a Tanács meghatározza az Unió költségvetését.** A költségvetési eljárással részletesebben későbbi olvasólecke foglalkozik.

A közös kül- és biztonságpolitika sajátos döntéshozatali rendszere

A közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) nemcsak jogforrási rendszere, hanem a döntéshozatal tekintetében is külön szabályozás alá esik a többi politikától kormányközi jellege okán. Az EUSZ 31. cikkének (1) bekezdése leszögezi, hogy **a KKBP területén jogalkotási aktusok elfogadása kizárt. Kormányközi jellegénél fogva a döntéshozatal az Európai Tanács és a Tanács kezében összpontosul.** Előbbi az általános iránymutatásokat és határozatokat, utóbbi határozatokat fogad el. Szintén a kormányközi jellegből eredően az **Európai Tanács és a Tanács főszabály szerint egyhangúlag határoz, csak kivételes a szerződésekben megjelölt esetekben alkalmazhatja a minősített többségi szavazást.** A KKBP területén a Bizottság nem rendelkezik javaslattevési joggal a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése óta, csak a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő, illetve a tagállamok. Az Európai Parlament és az Európai Unió Bíróságának szerepe marginális.

Komitológia

A **nem jogalkotási eljárások** mindazok az eljárások, amelyek jogi aktus elfogadásra irányulnak, de nem tartoznak a jogalkotási eljárások kategóriája alá.

A nem jogalkotási eljárások legjelentősebb fajtái az Európai Bizottságnál már tárgyalt *felhatalmazáson alapuló jogi aktusok* és a *végrehajtási aktusok elfogadása*.

A végrehajtási aktusok elfogadásával összefüggésben kell megemlítenünk a **komitológia bizottságokat és eljárásokat.**

A komitológia kifejezés a francia *comité* (bizottság) szóból ered és azokra a tagállami szakértőkből álló bizottságok tevékenységére utal, amelyek feladata a Bizottság által kidolgozott és előterjesztett végrehajtási jogszabályok megvitatása és elfogadása, ezáltal az Európai Bizottság ellenőrzése a végrehajtási jogszabályok kibocsátása során.

A komitológia az uniós döntéshozatalban már az 1960-as évek óta használatos, az első komitológiai bizottságot 1962-ben, a közös mezőgazdasági politika végrehajtása területén került sor. Az akkor még egyedüli jogalkotó Tanácsnak szembesülnie kellett azzal, hogy önmaga nem rendelkezik megfelelő kapacitással a rendelkezések végrehajtási szabályainak kidolgozására és elfogadására, így a végrehajtási jogszabályok kibocsátását a Bizottságra ruházta. Ezt azonban nem kívánta ellenőrzés nélkül megtenni, így alakult ki a tagállami képviselőkből álló komitológiai bizottságok rendszere, amelyek rendeltetése tehát a Bizottság feletti kontroll a végrehajtási jogszabályok kibocsátása során.

A komitológiai bizottságok és eljárások rendszer egészen az 1980-as évek végéig ad hoc jelleggel és szokásjogi alapon működött közösségi jogi szabályozás nélkül, amely több száz ilyen bizottságot és eljárást ennél fogva kaotikus jelleget eredményezett. Az átláthatatlan helyzet nyilvánvalóan rendezést igényelt: az Egységes Európai Okmány 10. cikke a Tanácsot hívta fel ennek elvégzésére. Ennek nyomán a Tanács 1987. július 13-i határozatában határozat meg először a különböző eljárási formákat és bizottsági típusokat, amelyek más-más hatáskört biztosítanak a résztvevők számára. A határozat hiányossága volt, hogy nem adott támpontot az adekvát eljárási forma kiválasztásához, ezért szinte mindig nehezen feloldható vitára adott okot az EU-intézmények között. Mindemellert hatáskörének bővülésével párhuzamosan az EP a végrehajtás ellenőrzésében is egyre növekvő szerepet követelt magának. **1999 júniusában született meg a második komitológiai tanácsi határozat (1999/468/EK határozat), amely a rendszer alapvető szerkezetét nem változtatta meg, de az eljárási formákat egyszerűbbé, alkalmazásukat kiszámíthatóbbá tette, többek között az eljárási forma kiválasztásához alkalmazható szempontok meghatározásával.** További fontos újítása, hogy az együttdöntési eljárással meghozott jogszabályok végrehajtása során az EP-nek is adott némi korlátozott szerepkört. A határozat egyben a nyilvánosság hozzáférési lehetőségét és a komitológia áttekinthetőségét is fokozta. **Az 1999-es határozat revíziójára 2006 júliusában került sor. A harmadik komitológiai határozat (2006/512/EK határozat) legnagyobb újítását az jelentette, hogy az együttdöntési eljárással elfogadott jogszabályok végrehajtása tekintetében új eljárási formát vezetett be, amely a Tanáccsal gyakorlatilag azonos szerepet biztosított az EP számára (ellenőrzéssel történő szabályozási eljárás).**¹¹

A komitológia eljárások hatályos szabályozását a 182/2011/EU rendelet (komitológiai rendelet) tartalmazza, és két típusát különbözteti meg a komitológiai eljárásoknak:

1. **A tanácsadó bizottsági eljárás** során a bizottság elnöke a bizottság elé terjeszti az Európai Bizottság által elfogadandó végrehajtási aktus tervezetét. A bizottság az elnök által az ügy sürgősségének megfelelően megállapított határidőn belül véleményt nyilvánít a végrehajtási jogi aktus tervezetéről. A bizottság – szükség esetén szavazással – nyilvánít ilyen eljárásokban véleményt, így amikor szavazásra kerül sor, a véleményt a tagok egyszerű többségével kell elfogadni. A Bizottság a bizottsági vitákból levont következtetések és a bizottsági vélemény lehető legteljesebb figyelembevételével határoz az elfogadandó végrehajtási jogi aktus tervezetéről.
2. **A vizsgálóbizottsági eljárásban** a bizottság elnöke a bizottság elé terjeszti az Európai Bizottság által elfogadandó végrehajtási aktus tervezetét. A bizottság az

¹¹ Szűcs Tamás-Kende Tamás-Tosics Dóra: Az Európai Unió Tanácsa In: Szűcs Tamás-Kende Tamás (szerk.): Európai közjog és politika Complex Kiadó Budapest, 2006.310-311.o.

elnök által az ügy sürgősségének megfelelően megállapított határidőn belül véleményt nyilvánít a végrehajtási jogi aktus tervezetéről. A vizsgálóbizottsági szavazás hasonló a tanácsi döntéshozatalhoz, azaz bizottság tagjai legalább 55%-ának a szavazata szükséges, akik egyben az Unió népességének legalább 65%-át képviselik. A meghozott döntések az alábbiak lehetnek:

– Ha a bizottság véleménye *kedvező*, a Bizottság elfogadja a végrehajtási jogi aktus tervezetét.

– Ha a bizottság véleménye *kedvezőtlen*, a Bizottság nem fogadhatja el a végrehajtási jogi aktus tervezetét. Ha szükség van végrehajtási jogi aktusra, az elnök a korábbi tervezet módosított változatát ugyanazon bizottság elé terjesztheti, vagy a *fellebbviteli bizottság* elé terjesztheti.

A fellebbviteli bizottság az alábbi döntéseket hozhatja:

- Ha a fellebbviteli bizottság véleménye *kedvező*, a Bizottság elfogadja a végrehajtási jogi aktus tervezetét.
- Ha a fellebbviteli bizottság *nem nyilvánított véleményt*, a Bizottság elfogadhatja a végrehajtási jogi aktus tervezetét.
- Ha a bizottság véleménye *kedvezőtlen*, a Bizottság nem fogadhatja el a végrehajtási jogi aktus tervezetét.

A tanácsadó, a vizsgálóbizottság és a fellebbviteli bizottság összetétele azonos, az elnöki tisztséget az Európai Bizottság képviselője tölti be, aki viszont nem vesz részt a komitológiai bizottsági szavazásban, tagjai pedig a tagállamok képviselői.¹²

A komitológiai rendelet értelmében a leglényegesebb végrehajtási aktusoknál a *vizsgálóbizottsági eljárást* kell alkalmazni, így az alábbi esetekben:

1. általános hatályú végrehajtási aktusok,

2. egyéb végrehajtási aktusok, amelyek a következőkhöz kapcsolódnak:

- jelentős következményekkel járó programok,
- közös mezőgazdasági és halászati politika,
- környezetvédelem, biztonság és védelem, vagy az emberek, állatok, illetve növények egészségének és biztonságának védelme,
- közös kereskedelempolitika,
- adózás.

A *tanácsadó bizottsági eljárást* minden más, a fentiek alá nem sorolandó esetben kell alkalmazni, de kellően indokolt esetekben a fenti felsorolás alá eső esetekben is.

¹² Szegedi László: Nem jogalkotási eljárások In: Bóka János-gombos Katalin-Szegedi László: Az Európai Unió intézményrendszere Dialóg Campus Budapest 2019. 179-181.o.

Ellenőrző kérdések:

1. Mely elvek határozzák meg alapvetően az uniós jog és a tagállami jog viszonyát?
2. Sorolja fel az uniós jog elsődleges forrásait!
3. Sorolja fel az uniós jog másodlagos forrásait!
4. Ismertesse a rendes jogalkotási eljárást röviden!
5. Ismertesse az egyetértési eljárást!
6. Ismertesse a konzultációs eljárást!
7. Milyen lépésekben és eljárás révén vált az EP a Tanács mellett társjogalkotóvá?
8. Ismertesse a közös kül- és biztonságpolitika sajátos döntéshozatali rendszerét!
9. Mi a komitológia lényege?
10. Milyen komitológiai eljárásokat szabályoz a 182/2011/EU rendelet?

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE