
Az Európai Unió jogforrási rendszere és jogalkotási eljárásai a Lisszaboni Szerződés után

FAZEKAS JUDIT*

1. Bevezetés

a Lisszaboni Szerződés által bevezetett reformok célja az volt, hogy egyszerűbbé, átláthatóbbá váljon az Európai Unió jogi normarendszere valamint az elfogadásukra irányuló döntéshozatali eljárások rendje. Az átfogó reform iránti igény azonban jóval a Lisszaboni Szerződést megelőzően napirendre került, mivel a három pilléren nyugvó Európai Unióban az intézmények jogalkotási hatásköreit – az idők folyamán bekövetkezett szerződésmódosítások, különösen az Európai Parlament jogalkotási hatásköreit jelentős mértékben kiterjesztő Amszterdami Szerződés ellenére – a demokratikus deficit¹ és a kazuisztikus, átláthatatlanul bonyolult jogalkotási, döntéshozatali eljárások jellemezték. Az 1990-es évek közepétől pedig a Bizottság jogalkotásban betöltött szerepét tovább növelő komitológiai eljárások egyre szélesebb körű alkalmazásával és az ügynökségek számának növekedésével még fokozottabban jelentkezett a változtatások iránti igény.

Az Európai Unió jövőjéről szóló Laekeni Nyilatkozat, melyet az Európai Tanács 2001-ben fogadott el, kimondta, hogy az Európai Unió intézményi és jogrendszerét demokratikusabbá, átláthatóbbá és hatékonyabbá kell tenni, külön is kiemelve a jogalkotási rend, jogi aktusok rendszerének egyszerűbbé tételére irányuló célkitűzést. A Nyilatkozatot követően 2002-ben összehívásra került az Európai Konvent, amely 2003 júliusra kidolgozta az Európai Uniót alkotmányos alapokra helyező Alkotmány szerződést,² amelynek újdonságai között kiemelkedő helyet

* Egyetemi tanár, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Európai Jogi és Nemzetközi Magánjogi Tanszék.

¹ A döntéshozatali és jogalkotási hatásköröknek jelentős mértékben az Európai Unió olyan intézményei (Tanács, Bizottság) a letéteményesei, amelyekben a döntések legitimitása alacsony, tekintve, hogy az uniós polgárok nem közvetlenül választják a döntéshozatalban résztvevő döntéshozókat és a mai napig csak kísérletek vannak a polgárok demokratikus részvételének biztosítására.

² A Szerződés egy európai alkotmány létrehozásáról nevet viselő dokumentumot a tagállamok 2004. október 29-én írták alá, és 2004. 12.16-án az EU Hivatalos Lap C 310 47. számában jelent meg. Az elutasító „eredményt” hozó francia és a holland népszavazás miatt nem lépett hatályba.

foglalt el az Unió jogalkotási és jogforrási rendszerének radikális átalakítása, nevezetesen új jogalkotási aktusok, – az európai törvény, európai kerettörvény, európai rendelet és európai határozat³ – új jogforrási hierarchia – törvényalkotási aktusok⁴, nem törvényalkotási aktusok⁵, felhatalmazáson alapuló európai rendelet⁶ és végrehajtási aktusok⁷ – és jogalkotási eljárások Bevezetése a megszokott régi rendszer helyett. Az Alkotmány szerződés azonban a megerősítést elutasító francia és a holland népszavazási eredmények miatt nem lépett hatályba,⁸ amely azzal a következménnyel járt, hogy a tagállamoknak újra kellett gondolniuk az Európai Unió reformjának lehetőségeit és visszább kellett lépni az Európai Egyesült Államok felé mutató – vagy így interpretálható – alkotmányos megközelítésből egy az európai és tagállami realitásokat jobban tükröző ún. Reformszerződéshez. A végül 2007. december 13-án elfogadott Lisszaboni Szerződés⁹ annak ellenére, hogy konstituálta az Európai Unió jogi személyiségét, megszüntetve az Európai Unió három pilléren nyugvó korábbi felépítését nem hozott létre egy egységes Szerződést,¹⁰ hanem a korábban is követett technikához visszatérve módosította a korábbi alapszerződéseket, nevezetesen az Európai Unióról szóló szerződést és az Európai Közösséget létrehozó szerződést, s ez utóbbi elnevezését az Európai Unió működéséről szóló szerződésre (EUMSZ.) módosította. Ez a megoldás az Alkotmány szerződéshez képest visszalépést jelentett, annak ellenére, hogy a Reformszerződés 80-90 százalékban egyébként megmentette az Alkotmány szerződés vívmányait és a ratifikációs problémát okozó kérdésekre pedig többnyire megtalálta az új konszenzusos megoldásokat.¹¹ A Lisszaboni Szerződés a tagállami ratifikációkat követően 2009. december 1-jén lépett hatályba.¹² A jelen tanulmány azt vizsgálja, hogy a Lisszaboni Szerződéssel mennyiben változott az Európai Unió jogforrási rendszere, illetőleg milyen módon változtak az addig meglévő a jogalkotási, döntéshozatali eljárások. A tanulmányban választ keresünk arra a kérdésre, hogy ment-e az új jogi renddel az Európai Unió elébb, tehát

³ Alkotmány szerződés I-33. cikk

⁴ Alkotmány szerződés I-34. cikk

⁵ Alkotmány szerződés I-35. cikk

⁶ Alkotmány szerződés I-36. cikk

⁷ Alkotmány szerződés I-37. cikk

⁸ Ehhez lásd még: Angyal Zoltán, *Az európai Alkotmány szerződés ratifikációs válsága, avagy a közvetlen demokrácia és az integráció kollíziója*, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Miskolc University Press, Miskolc, 2007. 175-190. o.

⁹ Hivatalos Lap C 306 2007. december 17.

¹⁰ Az Alkotmány szerződés legnagyobb alkotmányos újítása az lett volna, hogy az összes korábbi Szerződést, vagyis az összes alapító és azokat módosító Szerződéseket hatályon kívül helyezte volna, és azok helyébe lépve egy európai alkotmány szerződésként, vagyis egységes szöveggé jelent volna meg.

¹¹ Ezek között említhető az uniós jog elsőbbsége, amely kimaradt a Szerződésből, de a Szerződésekhez fűzött 17. Nyilatkozat megerősíti a primátus elvét; az 1. nyilatkozat rendelkezik az Európai Unió Alapjogi Chartájáról, amely az Alkotmány szerződéstől eltérve nem került ugyan be az EUSZ. Corpusába, de az EUSZ. 6. cikke elismeri az Alapjogi Charta jogilag kötelező státuszát, amivel a Lisszaboni Szerződés megőrizte az alkotmány szerződés II. része által képviselt előrelépés lényegét.

¹² Lásd még: Angyal Zoltán, *Alkotmány szerződés kontra Reformszerződés, avagy az EU működésének elsődleges jogi keretei 2009 után*, *Jogtudományi Közöny*, 2008/4, 179-190. o.

megvalósultak-e az egyszerűsítés, racionalizálás és a transzparencia Laekeni Nyilatkozatban kitűzött céljai.

2. Az Európai Unió jogi aktusai a Lisszaboni Szerződés hatályba lépését követően

A Lisszaboni Szerződéssel az Európai Unió jogforrási és döntéshozatali rendszerében – az Unió jogi személyisége, valamint a korábbi elkülönült szabályok szerint működő pillérek megszűnése következtében – jelentős változások következtek be. A másodlagos – a különböző európai uniós intézménynek által alkotott – jogi aktusok száma látványosan csökkent és a jogalkotási és nem jogalkotási eljárás világos elhatárolásra került.

Ami a jogi aktusok számszerű csökkentését illeti, az Európai Unió működéséről szóló Szerződésben tizenháromról¹³ ötre csökkent a másodlagos jogforrások száma¹⁴. A Lisszaboni Szerződés hatályba lépése előtt az I. pillérben öt (rendelet, irányelv, határozat, ajánlás, vélemény¹⁵) a harmadik pillérben négy (kerethatározat, határozat, közös álláspont, egyezmény)¹⁶, a második pillérben három (határozat, közös álláspont, közös fellépés)¹⁷ jogi aktus létezett, valamint az első pillérben is lehetőség volt ún. tagállamok közötti egyezmény¹⁸ kötésére. Ezek racionalizálása feltétlenül eredményként értékelhető, hiszen több olyan aktus volt az egyes pillérek között, amelyek elnevezésükben azonosak voltak (pl. a mindegyik pillérben létező határozat vagy a II. és III. pillérben is nevesített közös álláspont), de mind tartalmában mind jogi kötőerejében teljesen különbözött.

A Lisszaboni Szerződés hatályba lépését követően a másodlagos jogi aktusok fajtáiról az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 288. cikke rendelkezik, amely nem követi az Alkotmány szerződésben kodifikált világos elhatárolást jelentő megoldásokat (európai törvény, európai kerettörvény európai rendelet, európai határozat és a hagyományos puha jogi eszközök az ajánlás és a vélemény)¹⁹, hanem visszatért az EK Szerződés 249. cikkében definiált jogi aktus típusokhoz, ugyanakkor azonban vitathatatlanul megvalósítja a jogi aktusok számszerű csökkentését és egységesítését és egységes alkalmazását az uniós együttműködés szinte valamennyi területén. Az EUMSZ. 288. cikk első

¹³Még ennél is több jogi aktus vehető számba, ha a jogi aktus-fogalom kiterjesztő értelmezésével, külön jogi aktusnak tekintjük a korábbi II. pillérben alkalmazható közös stratégiákat és a KKBP általános elveit meghatározó iránymutatásokat (EUSz. korábbi 12. cikk)

¹⁴Jean-Claude Piris: *The Lisbon Treaty A Legal and Political Analysis*, Cambridge University Press, UK 2010. p. 92.

¹⁵Lásd. EKSz. 49. cikk

¹⁶Lásd EUSz. korábbi 34. cikk

¹⁷Lásd EUSz. korábbi 12., 14., 15. és 24. cikk

¹⁸Lásd EKSz. 293. cikk

¹⁹Az európai törvény (European law and) és az európai kerettörvény (European framework law) nevében is jelzi a jogalkotási aktus jelleget, míg a nem „törvényként” elnevezett jogi aktusok az európai rendelet (European regulation) és az európai határozat (European decision) alkották a nem jogalkotási aktusokat. Az ajánlás és a vélemény státusza nem változott, ezek maradtak a nem kötelező soft law formák.

bekezdésében adott meghatározás szerint az Unió hatásköreinek gyakorlása érdekében az uniós intézmények rendeleteket, irányelveket, határozatokat, ajánlásokat és véleményeket fogadnak el. A kötelező másodlagos jogforrások közül rendelet és az irányelv azon kívül, hogy a pillér-szerkezet eltörlésével az Unió korábbi harmadik pilléres területein is általános alkalmazandó jogforrássá váltak megtartották korábbi jellegüket, nevezetesen a rendelet általános hatállyal bíró, teljes egészében kötelező és valamennyi tagállamban közvetlenül alkalmazandó jogi aktus maradt, az irányelv pedig továbbra is a jogharmonizáció legfőbb eszközeként az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező norma.

A jogi aktusok tekintetében lényegi változás a határozat definícióját érinti. Ez az egyetlen olyan jogi aktus típus, melynek fogalma lényeges tartalmi változáson is keresztülment. Az EK Szerződés 249. cikke határozatként a címzett jogi aktust definiálta, kimondva, hogy a határozat „teljes egészében kötelező azokra nézve, akiket címzettként megjelöl”. Ebbe a kategóriába nem lehetett besorolni azokat a nem címzett (innominat), normatív jellegű²⁰ más néven sui generis²¹ határozatokat, amelyek ugyanakkor a jogalkotási gyakorlatban jelen voltak és az Európai Unióról szóló szerződés vagy az Európai Közösségről szóló szerződés egyes cikkeiben „egyszerűen” határozatként szerepeltek.²² Ugyancsak sui generis határozat szolgált/szolgál az uniós programok meghatározására, de ilyen határozattal kap például felhatalmazást az Európai Bizottság különféle nemzetközi szerződések tárgyalására, megkötésére, továbbá egyes szervezeti kérdések szabályozása is ilyen határozatok formájában történik. Néhány tagállami nyelvi verzió²³ egyébiránt határozott különbséget is tett a címzett és a sui generis határozatok között, ami eltérő értelmezésekhez vezetett és vitákat váltott ki az uniós intézmények között is.²⁴ A Lisszaboni Szerződés egyértelműbb helyzetet teremtett, kimondva, hogy főszabályként a határozat normatív tartalmú jogi aktus és teljes egészében, általánosan kötelező. Amennyiben pedig külön megjelöli, hogy kik a címzettjei, a határozat kizárólag azokra nézve kötelező, akiket címzettként megjelöl. (EUMSZ. 288. cikk, negyedik bekezdés) A normatív tartalmú határozatnak nincs címzettje, kötelezettségeket ír elő az intézmények vagy a tagállamok számára, de nincs közvetlen hatálya és kötelező hatása a magánszemélyekre. A címzett határozat viszont kötelező hatással bír a címzettjére legyen az magánszemély (természetes vagy jogi személy) vagy tagállam.

²⁰ Amikor pl. valamennyi tagállamhoz szólt, így annak általános kötelezettjei a tagállamok voltak.

²¹ Lásd: Jürgen Bast: Grudbegriffe der Handlungsformen der EU. In *Beiträge zum ausländischen Recht und Völkerrecht*, Band 184, 2006, 445-449. o., Armin Bogdandy-Felix Arndt –Jürgen Bast: Legal Instruments in European Law and their Reform: A Systematic Approach on an Empirical Basis. In *Yearbook on European Law*, Volume 23. Issue 1 91-136. o.

²² Például az EUSz. 12. cikkében nevesített határozat a közös kül- és biztonságpolitika területén vagy az EKSz. 300. cikk (2) bekezdése a nemzetközi szerződések megkötéséről elfogadott határozat.

²³ Német, holland és szlovén nyelven eltérő kifejezést használtak a határozat két típusára, a címzett (egyedi) és a normatív, sui generis határozatra pl. a német nyelvi verzióban az Entscheidung és Beschluß, a holland Beschikking és Besluit, a szlovénban pedig Odločba és a Sklep.

²⁴ Lásd a C-370/07. Bizottság kontra Tanács ügyben az ítélet 23. és 29 pontjait

Az általánosan kötelező, normatív határozatok jellege kapcsán felmerül a kérdés, hogy mi is lesz akkor a különbség a rendeletek és határozatok között? A változás mellett szól az, hogy az új fogalmi rendszer egyértelműbb helyzetet teremt, mivelhogy a jogalkotási gyakorlatban korábban is létező normatív tartalmú, vagy más néven *sui generis*²⁵ határozattal összhangba került az EUMSZ definíciója.²⁶ Annak a felvetésnek is létjogosultsága lehet azonban, hogy vajon nem lett volna-e célszerűbb meghagyni a rendeletet az általános jellegű szabályok elfogadására és egyéni döntésekre pedig a határozatot.²⁷

3. A volt harmadik pillér jogi aktusait érintő változások

A jogi aktusok tekintetében a legnagyobb horderejű változtatása a Lisszaboni Szerződésnek, hogy az EUSz. korábbi 34. cikk (2) bekezdésében felsorolt harmadik pilléres jogi aktusok – a pillér-rendszer eltörlése miatt – megszűntek. A kerethatározat, a határozat, közös álláspontról szóló és az egyezmény helyett a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés területein is az EUMSZ. 288. cikk szerinti rendeletet, irányelvet, határozatot formájában lehet a jogszabályokat alkotni.

A tagállamok közötti egyezmények²⁸ kötésének lehetőségét egyébiránt általánosan kizárja a Lisszaboni Szerződés, nemcsak a volt harmadik pillérhez tartozó területeken, hanem a Szerződés teljes horizontján. Az oka ennek a módosításnak abban keresendő, hogy a hatályba lépésük a tagállami ratifikációk elhúzódása vagy elmaradása miatt ezek az egyezmények nem bizonyultak az együttműködés hatékony formájának és valószínűleg ezért is meglehetősen ritkán alkalmazták.

A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés területén a jogi aktusok tekintetében bekövetkezett változások felvetik azt a kérdést, hogy hogyan biztosítható a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt elfogadott jogi aktusok megújítása és alkalmazásuk folyamatossága. A választ az átmeneti rendelkezésekről szóló 36. jegyzőkönyv 10. cikke tartalmazza. Ennek értelmében a már létező jogszabályokra még öt évig az együttműködés kormányközi jellege érvényes – tehát a Bizottság nem indíthat kikényszerítési eljárást, és nem változik az Európai Bíróság hatásköre sem –, kivéve, ha az adott jogi aktust időközben módosítják. Az említett átmeneti rendelkezések ellenére azonban maradtak nyitott kérdések. (Például a 36. jegyzőkönyv nem rendelkezik arról, hogy ezek a jogi aktusok rendelkeznek-e közvetlen hatállyal vagy sem.)

²⁵ Lásd a C-370/07. Bizottság kontra Tanács ügyben az ítélet 29. pontját.

²⁶ Az új szabályozás egyértelműségét emeli ki Jean-Claude Piris: *The Lisbon Treaty A Legal and Political Analysis*. Cambridge University Press, UK 2010. 94. o

²⁷ De Witte, B.: *Legal Instruments and Law-Making on the Lisbon Treaty* p. 95-96, in Griller, S. and Jaques, Z. (eds.): *The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?* Springer, 2008, Wien 79-100. o.

²⁸ Az általános jogalap I. pillér vonatkozásában az EK Szerződés 293. cikkében, a III. pilléres jogalap pedig az EUSz. 34. cikkében volt található.

4. A közös kül- és biztonságpolitika területén alkalmazott jogi eszközök egyszerűsítése

A korábbi második pillér kormányközi jellegét, vagyis az egyhangú döntéshozatalt a Lisszaboni Szerződés sem változtatta meg. A jogi aktusok terminológiája azonban egyszerűsödött, mivel 2009. december 1-től a Tanács vagy az Európai Tanács a szükséges intézkedéseket a korábbi együttes fellépés, közös álláspont és határozat helyett egységesen határozat formában hozhatja meg. Ez a változás első ránézésre ugyan üdvözlendő, hiszen az egyszerűsítést szolgálja, ugyanakkor aggályos lehet abból a szempontból, hogy a KKBP igen eltérő célkitűzései mind határozatként kerülnek ezután elfogadásra, továbbá, hogy ez a KKBP határozat bizonyosan nem feleltethető meg az EUMSZ 288. cikk szerinti határozatnak. Ha ugyanis a 288. cikk szerinti határozatról beszélhetnénk ezen a területen – amit a normatív határozati fajta akár lehetővé is tenne –, akkor egy olyan jogi aktust ismernénk el a KKBP területén, melynek a tagállamok jogrendszerén belül közvetlen hatálya van.²⁹ A volt második pillér sajátosságai tehát továbbra is fennállnak, így elkerülhetetlen a KKBP határozatok jogi természetének tisztázása.

5. A jogforrási rendszer változásai

A Lisszaboni Szerződésnek egyik, az Unió jogforrási rendszerének a transzparenciáját erősítő újítása a jogalkotási és nem jogalkotási jellegű jogi aktusok markáns elhatárolása. A Szerződés a nem jogalkotás aktusok vonatkozásában megkülönbözteti a felhatalmazáson alapuló, valamint az ún. végrehajtási jogalkotási aktusokat.³⁰ A jogalkotási jogi aktusok, valamint a felhatalmazáson alapuló, illetőleg végrehajtási jogi aktusok elhatárolásával létrehoz különböző jogi aktusok között egy átlátható hierarchiát.

A Szerződés rendelkezéseinek tüzetesebb vizsgálatával azonban egy negyedik, egyéb kategóriát is meghatározhatunk azokra a jogi aktusokra, melyek az alábbi három kategória egyikébe sem illeszthető be. Abban az esetben, ha a Szerződések rendelkezései nem határozzák meg, hogy milyen típusú jogi aktust kell elfogadni, a jogi aktus típusát az intézmények az alkalmazandó eljárásoknak megfelelően, eseti alapon maguk választják meg (EUMSZ. 295. cikk). Valamennyi kategória vonatkozásában azonban egyaránt sor kerülhet rendelet, irányelv és határozat elfogadására.

A jogi aktusok közötti egyfajta hierarchia eddig is fellelhető volt a közösségi jogrendben, bár a szerződés szövegében ez nem jelent meg, az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata azonban a másodlagos jogforrásokat megkülönböztette a megalkotásukra szolgáló jogalapok szerint. Az egyik csoportba azok a jogi aktusok tartoztak, melyek jogalapja a Szerződés valamely rendelkezése volt és az ott előírt

²⁹ De Witte, B.: *Legal Instruments and Law-Making on the Lisbon Treaty* p. 95-96, in Griller, S. and Jaques, Z. (eds.): *The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?* Springer, Wien, 2008, 90. o.

³⁰ Lásd az EUMSZ. 289, 290 és 291. cikkeket

eljárás alapján lettek elfogadva. A másik csoportba azokat az aktusokat sorolta, melyek elfogadására a jogalapot az uniós intézmények által elfogadott valamely jogszabály nyújtotta. Ezek a mai megkülönböztetés szerinti végrehajtási aktusok voltak és igen változatos formát ölthettek.

Ehhez képest újdonság a harmadik, a felhatalmazás alapján elfogadásra kerülő jogi aktusok kategóriájának felállítása.³¹ A kialakítását az indokolta, hogy gyakran az eredeti jogalkotási aktusok kiegészítésére, apróbb módosítására a bonyolult jogalkotási eljárást kikerülve került sor, a Tanács egyszerűsített eljárás keretében, másodlagos jogalap felhívásával hajtotta végre a változtatásokat. A másodlagos jogalap alkalmazása több közösségi politika területén bevett gyakorlat lett, előszeretettel alkalmazták például a mezőgazdaság, a halászati politika vagy a strukturális alapok területén. Ezen gyakorlat jogszerűségét illetően vagyis, hogy megengedett-e a közösség intézményi rendszerében a jogalkotói hatáskör átruházása, az Európai Bíróság korábbi ítélezési gyakorlata³² egyértelművé vált, ami támogatta azt – a Lisszaboni Szerződésben beteljesedő – igényt, hogy olyan új jogforrási rendszert kell kialakítani, amelyben világosan elhatárolódik a jogalkotási (jogalkotói) és nem jogalkotási hatáskör. A menekültstátusz megadásáról és visszavonásáról szóló tagállami eljárások minimumszabályairól szóló 2005/85/EK tanácsi irányelv 29(1), 29(2) és 36(3) bekezdéseit megsemmisítő ítéletében³³ arra a következtetésre jutott, hogy a másodlagos jogalapok³⁴ létrehozása nem igazolható az érintett terület politikailag érzékeny jellegével kapcsolatos megfontolásokkal vagy a közösségi cselekvés hatékonyságának biztosítására irányuló törekvéssel.³⁵ A Bíróság ítéletében ugyancsak kiemelte, hogy másodlagos jogalapok alkalmazására irányuló korábbi gyakorlatra sem lehet megalapozottan hivatkozni.³⁶ Az Európai Bíróság idézett döntése felülírta a komitológia eljárás jogszerűségét vizsgáló Köster ügyben 1970-ben megállapítottakat³⁷ és mintegy megkövetelte, hogy a jogi aktusok nem alapvető fontosságú elemeinek módosítására a jogalkotási és a végrehajtási aktusok között legyen egy átmeneti

³¹ Ez sem tekinthető előzmény nélküli megoldásnak, hiszen az Alkotmány szerződés I.36. cikke létrehozta a felhatalmazáson alapuló európai rendelet kategóriáját, ami az európai törvényekben és kerettörvényekben adott felhatalmazás alapján ezen az aktusok nem alapvető rendelkezéseinek kiegészítésre, módosítására szolgált.

³² Lásd az Európai Bíróság 25/70. sz. Köster ügyben 1970. december 17-én hozott ítéletét, a 16/88. sz. Bizottság kontra Tanács ügyet, a C-93/00.sz., Európai Parlament kontra Tanács ügyben 2001. december 13-án hozott ítéletet (EBHT 2001., I-10119.o.), valamint a C-378/00. sz. Bizottság kontra Tanács (LIFE) ügyet (2003) ECR I-937.

³³ C-133/06 ügy Európai Parlament kontra Tanács [2008] ECR I-3189

³⁴ A hivatkozott ügyben - ahogy azt Maduro főtanácsnok 2007. szeptember 27-én megjelent főtanácsnoki indítványában is kifejti - az Európai Parlament megsemmisítési keresetében azt sérelmezte, hogy a Tanács az irányelv érintett cikkeivel másodlagos jogalapot hozott létre a célból, hogy kikerülje az EKSz. 67. cikk (5) bekezdésében előírt együttdöntési eljárást. Ennek kapcsán az a konkrét ügyön túlmutató kérdés merült fel, hogy egyáltalán van-e lehetősége a közösségi jogalkotónak másodlagos jogalap létrehozására?

³⁵ Európai Bíróság a C-133/06 ügy 59-67. pontjai

³⁶ Lásd ugyanezen ítélet 60. pontját

³⁷ 25/70. sz. Köster ügy (1970. december 17.) Lásd: Hofmann, H.: Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typology Meets Reality, *European Law Journal* (15) 2009 482-505, 494-496. o.

kategória. Ez a törekvés egyébként már a Lisszaboni Szerződés előtt is tetten érhető volt a jogalkotás szintjén is a 2006-ban bevezetett ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági eljárás, mint új típusú komitológia eljárás létrehozásában.³⁸ A következőkben a Lisszaboni Szerződés által megalkotott kategóriák jellegzetességeit vesszük górcső alá.

5.1. Jogalkotási aktusok. Az EUMSZ 289. cikk (3) bekezdése szerint jogalkotási aktusoknak minősülnek a jogalkotási eljárás keretében hozott jogi aktusok. Az új szabályok értelmében tehát azok az uniós jogi aktusok, melyeket közvetlenül a Szerződés valamely rendelkezése alapján, rendes vagy különleges jogalkotási eljárás keretében fogadnak el, jogalkotási aktusnak minősülnek. A jogalkotási aktus fogalomból következően tehát nem tartalom, hanem az alkalmazott eljárási forma alapján határozható körül. Az egységesítési törekvést tükröző definíció egyértelművé teszi, hogy jogalkotási aktus megalkotására csak a Szerződés meghatározott jogalap szolgálhat, és azokat csak jogalkotási eljárás (rendes vagy különleges) keretében lehet elfogadni. Ez a megoldás korábbi szabályozáshoz képest átláthatóbbá és egyszerűbbé teszi az uniós jogalkotási folyamatot, minthogy az EK Szerződés közösségi politikaként és jogalaponként eltérő jogi aktust és döntéshozatali eljárást írt elő, mely számos esetben intézmények közötti jogvitához vezetett.

Ugyanakkor ez a megoldás is rejthet magában problematikus eseteket. Példaként említhető az EUMSZ 82. cikk (1) bekezdés c) pontjában meghatározott, a bírák, ügyészek és az igazságügyi alkalmazottak képzésének támogatására vonatkozó intézkedések megállapítása is rendes jogalkotási eljárás keretében kerül sor. Ennek alapján tehát az európai igazságügyi képzési program is jogalkotási aktusnak minősül, annak ellenére, hogy tartalmát tekintve inkább adminisztratív jellegű jogszabályról van szó.³⁹

A jogalkotási aktusok kezdeményezését illetően említeni kell, hogy a Bizottság korábbi első pillérben érvényesülő kezdeményezési monopóliuma megváltozott, mivel az EUMSZ. 289. cikk (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a bizottsági kezdeményezésen túl 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. Ez a változás egyrészt a pillér-rendszer megszüntetésének következménye, másrészt viszont az intézményközi egyensúly erősítését szolgáló lépésként is felfogható.

³⁸ Lásd a 2006/512/EK határozattal módosított 1999/468/EK határozat a Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök gyakorlására irányuló eljárásokról 5a cikk.

³⁹ De Witte, B.: *Legal Instruments and Law-Making on the Lisbon Treaty* p. 95-96, in Griller, S. and Jaques, Z. (eds.): *The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?* Springer, Wien, 2008, 92. o.

5.2. Felhatalmazáson (delegáláson) alapuló jogi aktusok. Az EUMSZ 290. cikk értelmében jogalkotási aktusokban felhatalmazás adható a Bizottság részére olyan általános hatályú nem jogalkotási aktusok elfogadására, amelyek a jogalkotási aktusok egyes nem alapvető rendelkezéseit kiegészítik, illetve módosítják. A különbség a felhatalmazás alapján hozott jogi aktusok és a végrehajtási aktusok között, hogy az előző módosíthatja az alap jogalkotási aktust, tehát tartalma jogalkotási aktust érint, de nem jogalkotási aktus formájában. Mindehhez azonban megfelelő felhatalmazás szükséges és a jogszabályalkotás a felhatalmazó intézmény kontrolljának van kitéve. A Szerződés követelményként szabja meg, hogy a felhatalmazást tartalmazó jogalkotási aktusban a felhatalmazás céljait, tartalmát, alkalmazási körét és időtartamát meg kell határozni. A felhatalmazás időtartamának behatárolása, az ún. „sunset” klauzula biztosítja, hogy a meghatározott időtartam után a felhatalmazás megszűnik, a jogalkotó Tanács és Európai Parlament visszakapja az egykor delegált hatáskört. A cél, tartalom és alkalmazási kör pontos meghatározása valószínűleg kihívást jelentő feladat lesz a jogalkotó intézményeknek. Garanciális jelentőségű a 290. cikk első bekezdés második fordulatában rögzített elv – a jogalkotási és nem jogalkotási aktusok közötti „demarkációs vonalként” – miszerint az adott szabályozási terület alapvető elemeire vonatkozóan nem adható felhatalmazás, azok kizárólag jogalkotási aktusban szabályozhatók.

A felhatalmazást tartalmazó jogalkotási aktusban kötelezően meg kell határozni felhatalmazás gyakorlásának feltételeit. A 290. cikk (2) bekezdése két lehetőségéről rendelkezik: Az első értelmében az Európai Parlament vagy a Tanács úgy határozhat, hogy a felhatalmazást teljes mértékben visszavonja. A másik ellenőrzési lehetőség azáltal valósulhat meg, hogy a felhatalmazáson alapuló jogi aktus csak akkor lép hatályba, ha az Európai Parlament vagy a Tanács a jogalkotási aktusban előírt határidőn belül nem emel ellene kifogást. Tehát míg az első inkább általánosabb jellegű, egyszeri kontrollt biztosít, addig az utóbbi folyamatos, eseti ellenőrzést tesz lehetővé. Egyik eset sem teszi azonban lehetővé, hogy maga a Tanács vagy a Parlament módosító javaslattal álljon elő. Annak megítéléséhez, hogy melyik ellenőrzési módszer hatékonyabb,⁴⁰ kevés a Lisszaboni Szerződés hatályba lépésétől eltelt idő és a felhatalmazás gyakorlásának feltételeiről szóló 290.cikk (2) bekezdésének értelmezése is felvet kérdéseket. (Pl. azt, hogy vajon ezek a feltételek példálózó jellegűek vagy taxációt jelentenek-e.) Az azonban egyértelmű, hogy a felhatalmazás gyakorlásának feltételeit a jogalkotási aktusban meg kell határozni és a világos elhatárolás érdekében a jogszabály címében fel kell tüntetni a „felhatalmazáson alapuló” kifejezést.

5.3. Végrehajtási aktusok (EUMSZ. 291. cikk). A felhatalmazáson alapuló aktusokhoz hasonlóan a végrehajtási aktusok címében is fel kell tüntetni a „végrehajtási” kifejezést. A hatáskör-átruházás elvét követve elsősorban a tagállamok fogadják el a kötelező erejű uniós jogi aktusok végrehajtásához

⁴⁰ Hofmann úgy véli a leghatékonyabb politikai kontroll a kettő kombinációja révén érhető el. Lásd Hofmann, H. Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typology Meets Reality, *European Law Journal* (15) 2009 482-505, 491-493. o.

szükséges intézkedéseket.⁴¹ Ha azonban valamely kötelező erejű uniós jogi aktus végrehajtásának egységes feltételek szerint kell történnie, akkor az ilyen jogi aktus végrehajtási hatásköröket ruház a Bizottságra, illetve kivételes esetben a Tanácsra.⁴² Az EUMSZ. 291. cikke nem említi az uniós ügynökségeket a végrehajtási jogkörök gyakorlóit között, annak ellenére, hogy ez nem áll összhangban az ügynökségek növekvő számával és azzal közülük számosan a döntéshozatali jogkörön túl szabályozási jogkörrel is fel vannak ruházva.⁴³ Megjegyezzük, továbbá hogy a közös kül- és biztonságpolitika területe is sajátos tekintetben is, mivel a tagállamok mellett az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője vesz részt a végrehajtásban.

A nem jogalkotási jogi aktusok két kategóriáját, a felhatalmazáson alapuló jogi aktust és a végrehajtási jogi aktust összevetve megállapítható, hogy felhatalmazás alapján csak a Bizottság fogadhat el jogszabályt, míg végrehajtási jellegű jogi aktusokat alkothatnak a tagállamok, kivételesen a Tanács és az Unió külügyi és biztonságpolitikai főtisztviselője is. Különbözik a két csoport az ellenőrzési jogosultságok terén is, minthogy a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok esetében az ellenőrzési jogot az Európai Parlament és a Tanács gyakorolhatja, a végrehajtási aktusok Bizottság általi elfogadását pedig a tagállamok képviselőiből álló komitológiai bizottságok ellenőrzik.

5.4. Egyéb kötelező jogi aktusok. Az EUMSZ. 289., 290., és 291. cikkeiben említett jogi aktusokon kívül egyéb kötelező jogi aktusok is fellelhetők a Szerződésben, melyek egyik kategóriába sem tartoznak. Ide sorolhatóak például a közös kül- és biztonságpolitika területén született határozatok, az Unió által kötött nemzetközi szerződések (EUMSZ. 216. cikk), továbbá a szerződési szintre emelt intézményközi megállapodások (EUMSZ. 295. cikk) valamint az ügynökségek nem végrehajtási aktusai. Ezek száma ugyan csökkent a Lisszaboni Szerződés előtti állapothoz képest, azonban sajátos karakterük és/vagy funkciójuk miatt külön csoportot képeznek.

6. Jogalkotási eljárások

A laekeni célkitűzések között prioritásként szerepelt az is, hogy a jogalkotási eljárások rendszerét egyszerűbbé kell tenni. Mielőtt az eljárásokat sorra vennénk, érdemes kitérni röviden a minősített többségi szavazással kapcsolatos változásokra.⁴⁴ A Tanácsban a jelenlegi ún. súlyozott szavazati rendszer 2014. november 1-jéig marad érvényben. E szerint a Bizottság javaslata alapján egy jogi aktus elfogadásához a lehetséges 345 szavazatból 255 súlyozott szavazat szükséges, oly módon az legalább a tagállamok felétől⁴⁵ származik. Ha azonban a

⁴¹ EUMSZ. 291. cikk (1) bekezdés

⁴² EUMSZ. 291. cikk (2) bekezdés

⁴³ Lásd Hofmann, H. Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typology Meets Reality, *European Law Journal* (15) 2009 482-505, 502-504. o.

⁴⁴ EUMSZ. 238. cikk és a 36. sz. Jegyzőkönyv II. cím

⁴⁵ Jelenleg tizennégy tagállamtól.

jogalkotási kezdeményezést nem a Bizottság nyújtja be, akkor a tagállamok kétharmadának támogatására van szükség. Az egyes tagállamok továbbá kezdeményezhetik annak vizsgálatát, hogy a támogató szavazatok lefedik-e az Európai Unió népességének legalább 62%-át. Abban az esetben, ha például opt-out vagy megerősített együttműködés folytán nem minden tagállam vesz részt a szavazásban, a minősített többséghez szükséges szavazatszámok arányosan változnak.

2014. november 1. után az ún. „kettős többség” szabálya lesz érvényben, tehát egy jogszabálytervezetből akkor válik elfogadott jogi aktus, ha azt egyrészt a tagállamok 55%-a támogatja,⁴⁶ másrészt e tagállamok legalább az Európai Unió lakosságának 65%-t képviselik. A jogszabály elfogadását legkevesebb négy tagállam akadályozhatja meg (blokkoló kisebbség). Ha a javaslat nem a Bizottságtól vagy az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjétől érkezik, akkor a jogi aktus elfogadásához a tagállamok 72%-ának⁴⁷ igen szavazata szükséges. Ezeket a szabályokat két további rendelkezés egészíti ki a 2011. november 1. és 2017. március 31. közötti időszakban. Az átmeneti periódus alatt, ha valamely javasolt jogi aktus egy tagállam számára politikailag érzékeny témát érint, akkor az adott tagállam kérheti, hogy a korábbi szabályok szerint történjen a minősített többség számítása. Továbbá ez időszak alatt hivatkozhatnak majd a tagállamok az ún. Ioannina-kompromisszumhoz hasonló lehetőségre, nevezetesen, hogy a jogi aktus elfogadásának megakadályozását az egyébként a blokkoló kisebbséghez szükséges tagállamok háromnegyede is kezdeményezhesse, tehát a négy tagállam helyett három. Ez a könnyített blokkoló kisebbségi szabály valószínűleg nehezzé teszi majd az átmeneti időszakban a tanácsi döntéshozatalt és a Tanácsot a konszenzusos megoldások elérésére fogja sarkallni a minősített többségi szavazási rend alá tartozó ügyekben is.

A szavazás számításán túl változás az is, hogy a rendes jogalkotási eljárás újabb területekre történő kiterjesztésével a minősített többségi szavazással érintett területek száma is nőtt (pl. a közlekedés, szerzői jogok védelme, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség). Sokak szerint a minősített többségi szavazás szabályainak változása pozitívum, egyszerűbbé válhat a rendszer, ugyanis nem kell minden új tagállam felvételekor újragondolni a súlyozott szavazatokat és a rendszerből adódó egyenlőtlenségeknek is csökken a jelentősége.⁴⁸ Kevésbé optimisták azonban rávilágítanak arra, hogy az átmeneti időszak miatt a jelenlegi rendszer bonyolultsága továbbra is fennmarad 2017-ig, valamint arra, hogy a várható rendszer alapján a közepes méretű országok lesznek alulreprezentálva.⁴⁹

6.1. Jogalkotási aktusok elfogadására irányuló eljárás. Ahogyan azt a jogalkotási aktusoknál megemlítettük a jogalkotási aktusokat rendes vagy

⁴⁶ Jelenleg ez legalább 15 tagállamot jelent.

⁴⁷ Jelenlegi tagállamokkal számolva 20 tagállam.

⁴⁸ A jelenlegi szavazati súlyoknál pl. Németország esetében 1 szavazatra 2,8 millió lakos, míg Málta esetében 1 szavazatra 0,3 millió lakos jut.

⁴⁹ Lásd van den Bogaert, S.: Qualified majority voting in the Council: the first reflections on the new rules 15 MJ 1 (2008) 97-108., 101-105. o.

különleges jogalkotási eljárás keretében fogadják el. A Lisszaboni Szerződés újítása, hogy a jogalkotási aktusok tervezetét továbbítani kell a nemzeti parlamenteknek is, melyek indokolt véleményt küldhetnek az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság elnökeinek arra vonatkozóan, hogy egy jogalkotási aktus tervezete összhangban van-e a szubszidiaritás elvével.⁵⁰ A korábbi együtdöntési (co-deciziós) eljárást rendes jogalkotási eljárás névvel 40 új esetben alkalmazzák, összességében pedig mintegy nyolcvanöt jogalap írja elő ezt az eljárást, ahol az Európai Parlament és a Tanács egyenrangú társjogalkotói minőségben járnak el.

Anélkül, hogy a rendes jogalkotási eljárás alá vont összes esetet felsorolnánk, érdemes néhány politikát külön is kiemelni. Talán az egyik legjelentősebb változás, hogy a volt III. pillér, a rendőri és büntetőjogi együttműködés területe is a rendes jogalkotási eljárás alá került, de nem elhanyagolható az sem, hogy társjogalkotói jogkörbe sorol a Szerződés olyan fontos uniós politikákat mint a mezőgazdaság, határellenőrzés, menekültügy, migráció, valamint néhány kivételtől eltekintve⁵¹ a teljes polgári igazságügyi együttműködés. A rendes jogalkotási eljárás alá vont területek között új politikák is találhatók, így a szerzői tulajdon, sport, úr, igazgatási együttműködés, energia, turizmus és a polgári védelem. Ugyancsak fontos változás, hogy Parlament és a Tanács közös jogalkotásának eredményeként kell elfogadni a komitológia új szabályait, illetve a polgári kezdeményezés részletszabályait is.

A rendes jogalkotási eljárás menete a korábbi ún. együtdöntési eljárás menetéhez⁵² képest lényegi elemekben nem változott, pusztán néhány formai változást vezetett be a Lisszaboni Szerződés. Ilyen például, hogy az eljárás egyes szakaszai külön alcímben fel vannak tüntetve, továbbá inkább szimbolikus – az egyenrangúságot mutató – jelentőséggel bír az a változtatás, mely értelmében az Európai Parlament és a Tanács is álláspontot fogad el az első olvasatot illetően.⁵³

A rendes jogalkotási eljárás igen széleskörű alkalmazhatósága azonban bizonyos kompromisszumokkal járt együtt. Megszűnt a Bizottság jogszabály kezdeményezési „monopóliuma”, mely az EUSz. 17. cikk (2) bekezdése úgy határoz meg, hogy „Ha a Szerződések eltérően nem rendelkeznek, az Unió jogalkotási aktusait kizárólag a Bizottság” kezdeményezi. A Bizottság azonban a kezdeményezés jogát az Európai Központi Bankkal, illetve az Európai Bírósággal megosztva gyakorolja bizonyos intézményi kérdésekben,⁵⁴ illetőleg a Bizottság javaslata alapján vagy a tagállamok egynegyedének kezdeményezése alapján kell elfogadni a jogi aktusokat rendőri és büntetőjogi együttműködés területén.⁵⁵ Az uniós együttműködés egyes területein a Lisszaboni Szerződés lehetőséget ad arra, hogy a jogalkotási eljárást négy hónapra felfüggeszék és a kérdést az Európai

⁵⁰ Lásd a Lisszaboni Szerződéshez csatolt 1. és 2. sz. Jegyzőkönyveket

⁵¹ Pl. az EUMSZ. 81. cikk (3) bekezdésében szabályozott családjogi kérdések, melyre vonatkozó intézkedéseket a Tanács különleges jogalkotási eljárásban, az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangúlag fogad el.

⁵² Lásd. EKSz. 251. cikk

⁵³ Míg a EKSz. 251. cikk szerint az Európai Parlament véleményt, a Tanács közös álláspontot fogadott el, addig az EUMSZ. 294. cikk (3) és (4) bekezdései szerint mindkét intézmény közös álláspontot.

⁵⁴ EUMSZ 129. cikk (3) bekezdés, 281. cikk és 258. cikk

⁵⁵ EUMSZ. 76. cikk

Tanács elé terjesszék. Az ún. vészfék-mechanizmus alkalmazható szociális biztonság területén elfogadásra kerülő jogalkotási aktusok esetében, ha valamely tagállam kijelenti, hogy a migráns munkavállalókra vonatkozó szabályok tervezete érinti a szociális biztonsági rendszerének fontos vonatkozásait.⁵⁶ A felfüggesztéstől számított négy hónapon belül az Európai Tanács, a kérdés megvitatása után: a tervezetet visszautalja a Tanács elé, amely megszünteti a rendes jogalkotási eljárás felfüggesztését, vagy semmilyen intézkedést nem tesz, vagy új javaslat benyújtására kéri fel a Bizottságot; ebben az esetben az eredetileg javasolt jogi aktust el nem fogadottnak kell tekinteni. Az EUMSZ. 48. cikkéhez hasonlóan a büntetőügyi igazságügyi együttműködés körében is biztosított a vészfékmechanizmus lehetősége. A büntetőeljárás minimumszabályok,⁵⁷ a bűncselekményi tényállások és a büntetési tételek meghatározására vonatkozó szabályozási minimumok⁵⁸ esetében, ha az irányelvtervezet a tagállam büntető igazságügyi rendszerének alapvető vonatkozásait érintené. Ebben az esetben a kérdés megvitatását követően és konszenzus elérése esetén az Európai Tanács a felfüggesztéstől számított négy hónapon belül a tervezetet visszautalja a Tanács elé, amely megszünteti a rendes jogalkotási eljárás felfüggesztését. Ha a tagállamok között nem születik egyetértés, akkor legalább kilenc tagállam dönthet úgy, hogy megerősített együttműködést hoz létre az adott irányelvtervezet alapján. Az erre vonatkozó igényükről az érintett tagállamok bejelentést tesznek az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Bizottságnak és folytatják a tárgyalásokat.

A jogalkotási eljárás másik formája a különleges jogalkotási eljárás. 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. Ebbe a kategóriába tartoznak az Európai Parlament saját kezdeményezésű rendeletalkotási eljárásai. Az Európai Parlament a Bizottság véleményének kikérése után és a Tanács egyetértésével meghatározza a tagjai, valamint az ombudsman feladatainak ellátására vonatkozó szabályokat és általános feltételeket. 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 minősített többséggel hozza a döntést az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően. 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

⁵⁶ Lásd EUMSZ. 48. cikk

⁵⁷ EUMSZ. 82. cikk (3) bekezdés

⁵⁸ EUMSZ. 83. cikk

adóharmonizáció, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség egyes területei: útlevelek, 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 bűnüldöző szolgálatai közötti együttműködés. Az említett utóbbi két esetben legalább kilenc tagállam számára biztosított az irányelvtervezetet Európai Tanács elé terjesztésének lehetősége a konszenzus elérése érdekében. 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.

6.2. A nem jogalkotási aktusok elfogadására irányuló eljárás. A rendes és különleges jogalkotási eljárások mellett az EU kötelező jogi aktusainak másik nagy csoportja nem jogalkotási eljárás keretében születik. Ezen eljárások egy részét a felhatalmazás alapján elfogadásra kerülő jogszabályok alkotják, melyre korábban már utaltunk, és amelyek alkalmazási rendjét, a felhatalmazás visszavonásainak részletszabályait szükségszerű lesz valószínűleg a jövőben egy intézményközi megállapodás keretében rendezni.

Említést tettünk arról is, hogy 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.⁵⁹ Ez egyrészt azt jelenti, hogy a nem túlságosan átlátható tanácsi határozatban szabályozott⁶⁰ bonyolult komitológiai eljárásokat rendes jogalkotási eljárásban elfogadott, jogalkotási aktusnak minősülő rendeletben lehet szabályozni valamint, hogy komitológiáról csak akkor beszélünk, ha az alapjogi aktusok végrehajtási aktusainak meghozatalát a Bizottságra ruházza a jogalkotási aktus. A Szerződésben meghatározott szabályok 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.⁶¹ Az új rendelet innovációi között megemlítenéd, hogy egyszerűsödött az eljárás, hiszen a korábbi 1987-es majd 1999-es és az ezt módosító 2006-os tanácsi határozatokon alapuló komitológiai bizottságok és eljárások számát négyről⁶² 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

⁵⁹ EUMSZ. 291. cikk (3) bekezdés

⁶⁰ 2006/512/EK határozattal (HL L 200., 2006. 07.22., 11. o.) módosított 1999/468/EK határozat a Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök gyakorlására irányuló eljárásokról (HL. L 184., 1999. 07. 17., 23. o.)

⁶¹ HL L55., 2011. 02. 28., 13-19. o.

⁶² Tanácsadó bizottság, menedzsment bizottság, szabályozó bizottság és az ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági eljárás (PRAC)

számukra. 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 alapjogi aktusban megállapított végrehajtási hatásköröket. A Bizottság köteles felülvizsgálni a tervezetet és tájékoztatást adni a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek, hogy 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. Ez utóbbi révén újdonság és előrelépés, hogy az új rendelet hatálya alá tartoznak az antidömping eljárások, amelyek a korábbi komitológián kívül maradtak.⁶³ Az új komitológiai eljárás pozitívumai között felhozható az is, hogy a korábbi rigid rendszer flexibilisebbé vált, hiszen Bizottság több opció közül választhat, ugyanakkor nem elhanyagolható problémákat vethet fel a régi rendszer és az új eljárások átmeneti együttélése. A régi rendszer eljárásait meg kell feleltetni új eljárások valamelyikéhez, 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 öt évig fenn kell tartani az erre hivatkozó alapjogi aktus alkalmazásában.

Összegzés

Azokra a tanulmány elején megfogalmazott kérdésekre, nevezetesen, hogy ment-e a Reformszerződéssel az európai integráció elébb, különösen pedig, hogy fokozódott-e az uniós jogrendszer koherenciája, átláthatósága és hatékonysága, illetőleg egyszerűbbé vált-e a jogalkotás, az alábbi megállapításokat tehetjük:

A Lisszaboni Szerződés által bevezetett reformok célja az volt, hogy egyszerűbbé, átláthatóbbá váljon az uniós jogszabályok rendszere. Ebből a szempontból üdvözlendő, hogy a korábban pillérenként eltérő, számszerűn is túlzottnak tekinthető jogforrási típusok egységesedtek és nominálisan is csökkentek, annak ellenére, hogy a közös kül – és biztonságpolitika területének sajátosságai továbbra is fennmaradnak.

Szintén pozitívum, hogy az új szabályozás megteremt egyfajta jogforrási hierarchiát. A jogalkotási, felhatalmazási és végrehajtási aktusok rendszere jelentős mértékben elősegíti a jövőben az uniós jogi aktusok átláthatóságát, annak ellenére, hogy így is maradnak olyan jogi aktusok, melyeket besorolása nem megoldható. A jogalkotási aktusok és a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok markáns megkülönböztetése meghatározó mind hatáskör-elhatárolás mind az intézményi egyensúly szempontjából.

⁶³ 18262011/EU rendelet 2.cikk (2) bekezdés

A komitológiai eljárás egyszerűbbé vált és a rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott új komitológia rendeletben szabályozott két eljárás, a tanácsadó bizottsági és a vizsgálóbizottsági eljárás révén remélhetőleg nagyobb lesz a végrehajtási aktusok Bizottság általi elfogadásának transzparenciája és csökkenni az intézményközi konfliktusok.

A minősített többségi szavazás reformja és a rendes jogalkotási eljárás mind szélesebb körű alkalmazása is egyértelműen az egyszerűsítést és a jogalkotás legitimitásának növelését segítik elő. Mindazonáltal az is érzékelhető, hogy az átmeneti rendelkezésekkel, kivételekkel, eltérő eljárásokkal az Unió jogalkotás rendje továbbra is rendkívüli összetett, melyben a változások ellenére sem könnyű az eligazodás. A Lisszaboni Szerződés hatályba lépésétől eltelt rövid idő miatt még nem adható egyértelmű válasz arra a kérdésre, hogy összességében ezek a reformok mennyiben növelték Unió jogalkotásának hatékonyságát, de joggal bízhatunk abban, hogy a mennyiségi változások kritikus tömege minőségi változásba képes átlendülni.
