
Jogalkotás az Európai Közösségben



Készítette: Varga Eszter
ESKI Egészségügyi Rendszertudományi Iroda

2009. május

Jogalkotás az Európai Közösségben

Az Európai Unió joga három forrásból táplálkozik,

- ▶ a szerződésekből (Római Szerződés, Maastrichti Szerződés, stb.),
- ▶ a másodlagos jogforrásokból, melyeket az Európai Közösség hoz (ilyenek a rendeletek és az irányelvek),
- ▶ és az általános alapelvekből, beleértve az alapvető emberi jogokat, a szubszidiaritást.

Az Európai Uniót alapító szerződés (Római Szerződés) minden tagállamban közvetlenül hatályba lép. A Közösséghez való csatlakozás korlátozza a nemzeti kormányok hatáskörét és a nemzeti szuverenitást, hiszen a közösségi jog szupremációja, elsőbrendűsége érvényesül a nemzeti jog felett.

A Közösség saját hatáskörben hozott aktusai:

- ▶ Rendeletek (Regulation) – általánosan kötelezőek, teljes egészükben, minden tagállamban. Közvetlen hatályúak, automatikusan jogerőre emelkednek a tagállamokban.
- ▶ Ilyen például az egészségügy terén a Tanács 1408/71/EGK rendelete a szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról.
- ▶ Irányelvek (Directive) – végső eredményükben kötelező érvényűek, de az egyénekre csak a tagállami jogba való beleillesztésük után kötelező.
- ▶ Példaként az egészségügyből az Európai Parlament és a Tanács 2005/36/EK irányelve (2005. szeptember 7.) a szakmai képesítések elismeréséről.
- ▶ Határozatok (Decision) – az Európai Bíróság határozatai csak a részes felekre nézve kötelező érvényűek.
- ▶ Például, az Európai Parlament és a Tanács 2119/98/EK határozata (1998. szeptember 24.) a Közösségben a fertőző betegségek járványügyi felügyeleti és ellenőrzési hálózatának létrehozásáról
- ▶ Ajánlások és vélemények (recommendation, opinion) – nincs kötelező érvényük, de meggyőző erejüknél fogva hatással vannak a tagállami jogalkotásra.
- ▶ A Bizottság 2001. június 5-ei ajánlása a fiatalok, különösképp a gyermekek és a serdülőkorúak alkoholfogyasztásával kapcsolatban.

A közösségi jogalkotás eltér a tradicionális törvényalkotási mechanizmusoktól. A Közösségben ugyanis nincs egységes jogalkotási eljárás, a szabályozás tárgyától függ, hogy a közösségi intézmények milyen jogalkotási eljárást követve, milyen jogszabályokkal, milyen jogszabályokat alkotnak. Emellett az Európai Parlament (EP), a nemzeti parlamentektől eltérően, nem rendelkezik általános jogszabálykezdeményezési jogszabállyal, valamint javaslattételi joga is erősen korlátozott.

Jogalkotás az Európai Közösségben

A jogalkotásban részt vesz az Európai Parlament, az Európai Tanács, az Európai Bizottság, a Gazdasági és Szociális Bizottság, és az Állandó Képviselők Bizottsága (COREPER).¹

Az Európai Parlament az Európai Unió parlamentáris testülete, melyet a tagállamok állampolgárai választanak öt évre, 736 tagja van, Strasbourgban és Brüsszelben ülésezik. Az EP a közösségi jogalkotás demokratikus legitimitásának garanciája, hiszen közvetlenül választott szerv, az uniós jogszabályok 80%-a csak abban az esetben születhet meg, ha ahhoz a Parlament valamilyen formában hozzájárul. Emellett a Parlament demokratikus felügyeletet gyakorol a közösségi intézmények, különösen a Bizottság felett. Részt vesz az Európai Unió költségvetésének elfogadásában, akár teljes egészében visszautasíthatja azt.

Az Európai Tanács a tagállamok állam- és kormányfőinek, és a Bizottság elnökének testülete, mely az Unió csúcsszerveként meghatározza a közösség általános politikai irányait, stratégiai döntéseit, kül- és bővítéspolitikáját. Nem összetévesztendő az Európa Tanáccsal, mely az Európai Uniótól független nemzetközi szervezet, és a Tanáccsal, mely ugyan az Unió szerve, de a tagállamok szakminisztereiből áll, akik a témától függően kilenc formációban üléseznek, és a legfőbb döntéshozatali fórum szerepét töltik be.

Az Európai Bizottság mondhatni az Unió kormánya, hiszen alapvetően az ő feladata, hogy javaslatokat tegyen új jogszabályok megalkotására, végrehajtsa a meghozott döntéseket és figyeljen arra, hogy a tagállamok betartják-e a közös rendelkezéseket. A Bizottság feladata a közösségi politikák képviselete, azok megvalósítása, a közösségi alapok kezelése, és az Unió képviselete a nemzetközi fórumokon.

A Gazdasági és Szociális Bizottság konzultatív, tanácsadó szerv, azonban mozgásteret korlátozott, mivel véleménye nem kötelező erejű. Ahogy nevéből is kitűnik a gazdasági szféra és a szociális dimenzió érdekcsoportjait vonja be a közösségi döntéshozatalba, a munkaadók, a munkavállalók és egyéb érdekvédelmi szervek delegáltjaiból áll. Feladata tanácsot adni a gazdasági, szociális és foglalkoztatási ügyekben, de véleményt formálhat az Unió bármely szakpolitikájában.

Az Állandó Képviselők Bizottsága, a COREPER (Comité des représentants permanents), a Tanács mellett működő szerv. A bizottság a brüsszeli állandó képviseletek vezetőiből áll, akiket szükség szerint ágazati képviselők segítenek. Idővel két testület alakult ki a COREPER II., mely az állandó képviselők bizottsága, és a COREPER I., ami a helyetteseik alkotnak. A COREPER tevékenysége roppant

¹ Az Európai Unió szerveiről bővebben: http://www.euvonal.hu/index.php?op=tenyek_intezmenyrendszer

szerteágazó, a tagállami szakmai álláspont előkészítése mellett feladata a Tanács döntéseinek szakértő előkészítése, és ők tartják a kapcsolatot a nemzeti intézmények és a unió szervei között.

Jogszabály-kezdeményezés

A Bizottság gyakorlatilag a kizárólagos kezdeményezés jogával bír, melyet némiképp csorbít, hogy az Európai Tanács (ET) politikai döntései nyomán kötelező jelleggel kell javaslatokat kidolgoznia. A Bizottságnak nemcsak a javaslat tartalmának meghatározása miatt nagy a befolyása, hanem elsősorban amiatt, hogy a javaslatban meghatározott jogalappal gyakorlatilag eldönti a jogalkotási eljárás nemét, és az elfogadni kívánt jogszabály formáját is. A Bizottság által készített javaslatnak szigorú formai követelményeknek kell megfelelnie, ilyenek, a jogalkotási alap meghatározása, a többi szerv állásfoglalásának beszerzése, az előterjesztett szabályozás indoklása.

Jogalkotás

A közösségi jogalkotás eredetileg a bizottsági javaslat és tanácsbeli szavazás dialógusra épült, azonban ez, az Európai Parlament megerősödésével és a közösségi politikák további szektorokra való kiterjesztésével, jelentősen megváltozott. Ma az Európai Parlament már egyenrangú partnerként vesz részt a jogalkotási eljárásban, annak megkerülhetetlen résztvevőjévé vált.

A közösségi jogalkotás során a Közösség saját hatáskörben hozott aktusait fogadják el, ezek tehát közösségi jog másodlagos jogforrásai.

A közösségi jogalkotás három fő eljárásban zajlik, ezek a konzultációs eljárás, az együttműködési eljárás és az együttdöntési eljárás. A három eljárás időben is ebben a sorrendben alakult ki, egymásra építkezve, a Parlament említett megerősödésének, szerepnövekedésének hatására.

Konzultációs eljárás

A konzultációs eljárás (consultation procedure) a nyolcvanas évekkel jellemző közösségi döntéshozatali eljárás volt, melynek során a Tanács a Bizottság által elkészített jogszabálytervezetet köteles a Parlamentnek megküldeni. Az eljárás lényege, hogy konzultálni kell a Parlamenttel, azaz, arra kéri a Parlamentet, hogy véleményezze a jogszabálytervezetet, mielőtt a Tanács azt elfogadná. Egyes szerződéses rendelkezések a Gazdasági és Szociális Bizottság meghallgatását is előírják. A konzultációs eljárás során a Parlamentnek egy olvasat áll rendelkezésére, hogy megismerje a javaslat

tartalmát, meghatározott időkeretben vitát folytasson és véleményt formáljon róla, melyet közölhet a többi szervvel.

A Parlament véleménye a Tanács döntésének előfeltétele, így ha a Tanács e nélkül szavaz, döntése súlyos hibában szenved és ezért érvénytelen. Azonban a Parlament véleménye nem köti a Tanácsot, attól eltérően is dönthet.

A EP és a Gazdasági és Szociális Bizottság eljárásával egyidejűleg a Tanács a hozzá érkezett bizottsági javaslatot a COREPER-nek (Állandó Képviselők Bizottsága) és a munkacsoportoknak is megküldi. Ők tárgyalják elsőként, amennyiben a javaslatok tekintetében a tagállamok elképzelései között nincs jelentősebb különbség (közös álláspont), tehát ha a javaslat megérett a szavazásra, a COREPER a javaslatot felküldi a Tanácshoz.

Ezt követően a Tanács a Parlament és a Gazdasági és Szociális Bizottság közben elkészült véleményének birtokában szavaz a javaslatról.

Ezt az eljárást a versenyjog, az adózási ügyek, a diszkrimináció elleni intézkedések, a mezőgazdaság, a belső piachoz nem kötődő jogharmonizáció, a környezetvédelmi politika bizonyos részei, a szociálpolitika, a szabadság, a biztonság és az igazságosság szabályozása, és az iparpolitika különleges intézkedései terén, valamint a Szerződések felülvizsgálata során alkalmazzák.

Együttműködési eljárás

Az együttműködési eljárást (cooperation procedure) az Egységes Európai Okmány (1986) vezette be, és alkalmazását a Maastrichti Szerződés (1992) bővítette ki. Ezt az eljárást ma a gazdasági és monetáris politika kevésbé jelentős aspektusainak szabályozásakor veszik igénybe.

Az együttműködési eljárás újítása a második parlamenti olvasat bevezetése. Az első olvasat a konzultációs eljárásnak megfelelően zajlik, és ha a Parlament szavazás vagy módosítás nélkül elfogadja a Bizottság javaslatát, nem is kerül sor második olvasatra. Ezt követően a Tanács egyszerű többséggel elfogadja a tagállamok közös álláspontját, melyet megküld az EP-nek. A Parlamentnek ekkor három hónap áll rendelkezésére, hogy döntsön az ügyről. Négyféle döntést hozhat, ha jóváhagyja, vagy nem nyilatkozik a javaslatról, akkor a Tanács elfogadja a jogszabályt a közös álláspontnak megfelelően. Abban az esetben, ha a Parlament elutasítja a közös álláspontot, a Tanács azt csak egyhangú szavazással fogadhatja el, még akkor is, ha a Szerződés szerint elegendő lenne a minősített többség is. Ha a képviselők abszolút többségének támogatásával módosító javaslatot fűz a Parlament a közös állásponthoz, a Bizottság egy hónap alatt köteles felülvizsgálni a javaslatot a

módosítások figyelembevételével, majd mind abban az esetben, ha elfogadja, mind abban az esetben, ha elutasítja a Parlament módosításait, a javaslatot ismét megküldi a Tanácsnak. Ezt követően a Parlament már nem kapcsolódik be újfent a jogalkotási folyamatba, a Tanács dönt a jogszabálytervezet sorsáról.

A Tanács háromféle döntést hozhat. Minősített többséggel elfogadja a módosított javaslatot. Módosítja a módosított javaslatot, ekkor egyhangú szavazással kell meghoznia döntését. Harmadik lehetőség pedig, hogy elfogadja a bizottság javaslatát a parlament módosításai nélkül, ekkor ismét egyhangúlag határoz.

Együttdöntési eljárás

Az együttdöntési eljárást (codecision procedure) a Maastrichti Szerződés vezette be, az Amszterdami Szerződés (1997) módosította, a Nizzai Szerződés (2000) pedig jelentősen kibővítette. Jelenleg az uniós jogszabályok kétharmadára alkalmazzák, mondhatni ez az általános eljárási forma

Az együttdöntési eljárás három szakaszból áll, melyek a következők:

Első szakasz. Az Európai Bizottság jogszabálytervezetét benyújtja az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A Parlament az első olvasat során vagy elfogadja a javaslatot, vagy nem. Ha a Parlament módosítások nélkül hagyja jóvá a jogszabálytervezetet, majd azt a Tanács is elfogadja, akkor a jogszabály elfogadásához már csak a Parlament és a Tanács elnökének aláírása szükséges. Szintén elfogadják a javaslatot, ha a Parlament elfogadja a Bizottság javaslatára vonatkozó módosításokat az első olvasatban, és a Tanács pedig elfogadja a Parlament módosításait.

Második szakasz. Ha a Tanács nem hagyja jóvá a képviselők valamennyi módosító indítványát, akkor elkészíti alternatív szövegjavaslatát, a tagállamok közös álláspontját, melyet megküld a Parlamentnek és a Bizottságnak. Ennek alapján a Parlament második olvasatban, három hónapos időhatárral, újra tárgyalja a javaslatot. A jogalkotási folyamat második szakasza befejeződik, ha a képviselők jóváhagyják a Tanács álláspontját, vagy ha elutasítják azt. Ha a képviselők abszolút többséggel elutasítják a közös álláspontot, a jogszabály megbukik, ha minősített többséggel elfogadják, akkor a javaslat jogszabály lesz.

Harmadik szakasz. Ha azonban a képviselők a közös álláspont módosítására tesznek javaslatot, akkor a Tanács vagy (minősített többséggel -ha a Bizottság támogatja- vagy egyhangúlag -ha a Bizottság nem támogatja-) elfogadja a Parlament módosításait, ekkor a javaslat jogszabály lesz, vagy elutasítja. Ha elutasítja, a Tanács és a Parlament kétoldalú egyeztetést kezdeményez, azaz harmadik olvasatra

kerül a sor. Ennek során létrehoznak egy külön bizottságot, a két intézmény képviselőiből, ez az úgynevezett egyeztető bizottság. Az egyeztetési folyamatban a Bizottság is rész vesz. Az egyeztető bizottságnak hat hét áll rendelkezésére, hogy közös szöveget alakítson ki. Ha az egyeztetés konszenzussal zárul a tervezetről szavaz a Parlament (abszolút többséggel) és a Tanács (minősített többséggel), ha a javaslatot az EP és az ET megszavazza, jogszabállyá válik, de megbukik, ha bármelyikük leszavazza. Ha az egyeztető bizottság sikertelen, a jogszabály szintén nem születhet meg.

Együttdöntési eljárást előíró jogalapok:

- ▶ nemzeti alapon történő diszkrimináció elleni intézkedések,
- ▶ uniós állampolgársággal kapcsolatos jogok,
- ▶ munkavállalók szabad mozgása,
- ▶ társadalombiztosítási intézkedések,
- ▶ az önálló vállalkozók letelepedésének megkönnyítése, szakképzési elvek megválasztása,
- ▶ közös szabályok megalkotása a fuvarozás tárgyában és a kivételek meghatározása,
- ▶ belső piac létrehozását és működését érintő jogi és igazgatási előírások összehangolásáról szóló intézkedések kibocsátása,
- ▶ munkavállalással kapcsolatos nem harmonizációs intézkedések,
- ▶ férfiak és nők közötti esélyegyenlőség a munkavégzés szempontjából,
- ▶ szociális partnerek közösségi szintű párbeszéde,
- ▶ az Európai Szociális alap kezelése,
- ▶ tagállami intézkedések ösztönzése az oktatáspolitikai terén,
- ▶ szakképesítések terén a tagállami szabályok harmonizálása,
- ▶ tagállami intézkedések ösztönzése a kultúra terén,
- ▶ közegészségügyi intézkedések elfogadása és a tagállami intézkedések ösztönzése,
- ▶ fogyasztóvédelmi intézkedések elfogadása,
- ▶ kutatás és műszaki fejlesztés,
- ▶ környezetvédelem,
- ▶ uniós állampolgárok irat-betekintési joga,
- ▶ statisztikai kimutatások közzétevése,
- ▶ közösségi szervek adatkezelésének ellenőrzése.

Hozzájárulási és információs eljárás

A három fő típus mellett szólhatunk még a hozzájárulási- és az információs eljárásról. A hozzájárulási eljárás a Parlament támogatásának kikérésére irányul, ebben az eljárásban a Parlament lényegében kész helyzet elé kerül, vagy elfogadja a javaslatot, vagy megvétózza azt. A Parlament hozzájárulása szükséges a jelentős költségvonzattal járó nemzetközi egyezmények megkötéséhez, az EP választási szabályok meghatározásához, új tagállam felvételéhez, valamint az Amszterdami Szerződés óta, valamely tagállam tagsági jogainak felfüggesztéséhez, ha az adott tagállamban súlyosan és folyamatosan megszegik az emberi jogokat.

Az információs eljáráson keresztül biztosítják, hogy a Parlament olyan politikailag lényeges kérdésekről szerezzon tudomást, melyek eldöntésével kapcsolatban nincsenek érdemi jogosítványai. Az információs eljárás keretében a Tanács ugyan egyedül dönt, nem kell más szervek véleményét kikérnie, de az információs eljáráson keresztül értesíti döntése eredményéről a Parlamentet.

Információs eljárást előíró jogalapok:

- ▶ gazdaság- és monetáris politika,
- ▶ kül- és biztonságpolitika,
- ▶ rendőrségi és igazságszolgáltatási együttműködés a büntetőügyek terén,
- ▶ közös vámtarifa,
- ▶ a letelepedés szabadsága alóli kivételek,
- ▶ a letelepedés szabadságából származó előnyök kiterjesztése a közösségben szolgáltatást nyújtó harmadik ország állampolgáira,
- ▶ tőkemozgások és fizetések szabályozása,
- ▶ állami támogatások egyéb csoportjainak meghatározása,
- ▶ versenyfeltételeket torzító tagállami szabályok megszüntetése,
- ▶ intézkedések a tagállam fizetési nehézsége esetén,
- ▶ közös kereskedelempolitika,
- ▶ szociális partnerek közösségi szintű párbeszéde,
- ▶ különleges intézkedések az iparpolitika terén,
- ▶ gazdasági és társadalmi kohézió közösségi alapok kezelése,
- ▶ a tagállamok alapvető biztonsági érdekeinek megőrzésére szolgáló árucikkek meghatározása, amelyre a Szerződés tárgyi hatály nem terjed ki,
- ▶ harmadik államokkal való gazdasági kapcsolat megszakítása vagy mérséklése.

Jogalkotás az Európai Közösségben

Összefoglalva, a jogalkotási eljárás egyértelműen az Európai Parlament megerősödő szerepvállalásának tükrében fejlődött ki. Mára a három nagy Uniós szerv a Bizottság, a Tanács és a Parlament egyaránt fontos tényező a jogalkotási folyamatban. A javaslatkezdemenyezés a Bizottság diszkrécionális joga, a jogszabálytervezet elbírálása ezt követően a Parlament és a Tanács között oszlik meg, végül a jogszabály elfogadása a Tanács feladata, kivéve az együttdöntési eljárásban, ahol a Parlament a végső döntésbe is beleszólhat.

Forrás:

- ▶ Az Európai Parlament – Kiadóhivatal, Európai Közösségek, 2008
- ▶ Európai közjog és politika – Oziris Kiadó, Budapest, 2003
Szerkesztette: Kende Tamás és Szűcs Tamás
- ▶ Kiss Eszter – Piliskó Szilvia: Institutions and the Legal System of the European Union in English – KJK Kerszöv, Budapest, 2003
- ▶ Zsebvilág – Európai Unió 1998 – HVG Budapest, 1998
Szerkesztette: Simon Ákos és Vass Péter
- ▶ http://www.euvonal.hu/index.php?op=tenyek_intezmenyrendszer