



EURÓPAI PARLAMENT

2009 - 2014

Alkotmányügyi Bizottság

29.10.2010

MUNKADOKUMENTUM

az eljárási szabályzat 51. cikkének értelmezéséről: Közös bizottsági ülésekkel lefolytatott eljárás

Alkotmányügyi Bizottság

Előadó: Carlo Casini

DT\837572HU.doc

PE448.972v02-00

HU

Egyesülve a sokféleségben

HU

I. BEVEZETÉS

Az előző parlamenti ciklus alatt az Elnökök Értekezlete létrehozta a **Parlamenti Reform Munkacsoportot**, melynek az a feladata, hogy felülvizsgálja a Parlament működését és javaslatot tegyen a lehetséges javításokra. A bizottságok közötti együttműködésről szóló fejezettel kapcsolatban a munkacsoport nem csak azt javasolta, hogy a társbizottsági eljárásban erősítsék meg a társbizottság helyzetét – ami az eljárási szabályzat 50. cikkének módosításával meg is valósult –, hanem azt is, hogy alakítsák ki a **bizottságok közötti együttműködés új formáját** – amit az új 51. cikk határozott meg.

Amint azt a munkacsoport a harmadik időközi jelentésében megállapítja, a javaslatot alátámasztó érvelés az volt, hogy különleges esetekben „*ha valamely kiemelkedő fontosságú jogalkotási ügy nem tartozik egyértelműen valamely bizottság hatáskörébe, ugyanakkor több bizottság között is megosztható, [...] az illetékesség-összeütközést az egyenlőség és az együttműködés elvei szerint kell megoldani. Az érintett bizottságok közös ülést tartanak, hogy a bizottságok összes tagja előzetesen ütköztesse az érveket, és hogy világosabban kiderüljenek a bizottságok közötti többségek és kisebbségek. Ezt követően az érintett bizottságok tagjai közösen szavaznak a jogalkotási javaslatokhoz benyújtott módosításokról. Ennek következtében az érintett bizottságok előadói közötti együttműködés keretében kidolgozott egyetlen, kiegyensúlyozottabb jelentést terjesztenek a plenáris ülés elé. Az érintett bizottságok közös ülésének és a közös szavazás összes előkészítő munkáját az előadók végzik el a saját bizottságukon belül, mivel valószínűleg az a legjobb, ha egy bizottságközi munkacsoportot bíznak meg a szavazás előkészítésével.*”

2009. március 19-i ülésén az **Elnökök Értekezlete** „[a 47. cikkben (az új 50. cikkben) meghatározott] „társbizottsági eljáráson” kívül egy másik lehetőség kidolgozását szavazta meg a szabályzatban, amely értelmében az Elnökök Értekezlete közös bizottsági ülésekkel és közös szavazással lefolytatott eljárást indíthat olyan rendkívül különleges esetekben, amikor a kérdés szinte egyenlő módon tartozik legalább két bizottság hatáskörébe [...]”.

2009. május 6-án a **Parlament** felülvizsgálta eljárási szabályzatát, és az 51. cikkben új, „közös bizottsági ülésekkel lefolytatott eljárást” hozott létre¹:

Amennyiben a 49. cikk (1) bekezdésében és a 50. cikkben említett feltételek teljesülnek, kiemelkedő fontosságú ügyek esetén az Elnökök Értekezlete dönthet úgy, hogy közös bizottsági ülésekkel lefolytatott eljárást és együttes szavazást kell alkalmazni. Ebben az esetben az illetékes előadók közös jelentéstervezetet készítenek, amelyet az illetékes bizottságok elnökeinek közös elnöklétével tartott közös bizottsági üléseken vizsgálnak és szavaznak meg. Az érintett bizottságok bizottságközi munkacsoportokat állíthatnak fel a közös bizottsági ülések és a szavazás előkészítése céljából.”

2010 elején a **Bizottsági Elnökök Értekezlete** megvizsgálta „az eljárási szabályzat 51. cikke szerinti bizottságok közötti együttműködésre vonatkozó iránymutatások”² tervezetét. A Környezetvédelmi, Közegészségügyi és Élelmiszer-biztonsági Bizottság (ENVI) nevében **Leinen** úr, illetve a Gazdasági és Monetáris Bizottság (ECON) nevében **Bowles** asszony észrevételeket és módosítási javaslatokat fűzött ehhez a szöveghez³.

¹ Az Alkotmányügyi Bizottság A6-273/2009. számú jelentése, előadó: Richard Corbett

² I. melléklet

³ II. melléklet

E levelezést követően a Bizottsági Elnökök Értekezletének elnöke, **Lehne** úr, a 2010. március 11-én¹ kelt levélben az eljárási szabályzat 211. cikkének (1) bekezdése alapján (kétségek merültek fel az eljárási szabályzat alkalmazásával vagy értelmezésével kapcsolatban) három kérdéssel fordult az Alkotmányügyi Bizottsághoz az 51. cikk alkalmazásával kapcsolatban, melyek a következőképpen foglalhatók össze:

- 1) Rendes jogalkotási eljárás esetén az 51. cikkben meghatározott eljárást a jogalkotási eljárás során végig, vagy csak az első olvasat során kell alkalmazni?
- 2) Az „illetékes bizottság” jogálláshoz kapcsolódó jogokkal, úgymint a módosítások vagy az elutasításra irányuló indítványok plenáris ülésre történő benyújtásához való joggal, kizárólag a közösen eljáró érintett bizottságok élhetnek-e?
- 3) A bizottságoknak közösen kell-e döntenük arról, hogy a Parlament hogyan alkalmazza ezeket a jogokat a felhatalmazáson alapuló jogi aktusra irányuló tervezetek, vagy olyan végrehajtási intézkedésre irányuló tervezetek tekintetében, amelyek maguk is olyan jogalkotási aktuson alapulnak, amelyet az 51. cikkben meghatározott eljárás szerint fogadtak el („komitológiai” aktusok)?

Lehne úr emellett azt javasolta, hogy ezen újszerű eljárás végrehajtásának elősegítése érdekében a 215. cikk d) pontja értelmében csatoljanak iránymutatásokat az eljárási szabályzathoz.

Az ENVI elnöke, **Leinen** úr, a 2010. március 25-én² kelt levélben szintén ezzel a problémával fordult az Alkotmányügyi Bizottsághoz, és azt javasolta, hogy a helyzetet az eljárási szabályzat felülvizsgálatával tisztázzák. Többek között azt emelte ki, hogy a gyakorlatban lehetetlen egyesíteni két, vagy több bizottságot egy együttdöntés második olvasatában, vagy a „komitológiai” eljárás során. Az eljárási szabályzat jó néhány cikke [a 43. cikk (1) bekezdése, a 63. cikk (1) bekezdése, a 87. cikk és a 88. cikk (2) és (3) bekezdése, és különösen a 188. cikk] csupán egyetlen bizottságról tesz említést, ami azt bizonyítja, hogy ilyen esetben nincs helye második bizottságnak.

Jelenleg két jogalkotási ügyet vizsgálnak az 51. cikkben meghatározott eljárás szerint az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság, illetve a Nőjogi és Esélyegyenlőségi Bizottság közreműködésével: Büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés: európai védelmi határozat, az Emberkereskedelem megelőzése és az ellene folyó küzdelem és az áldozatok védelme.

A két ügy az első olvasat szakaszában tart, és a jelentéstervezet elfogadása – a Tanáccsal való első olvasatbeli megállapodás céljából – novemberre várható. Eddig nem merültek fel gyakorlati problémák, mivel a két bizottság rendkívüli közös üléseire a rendes ülések elején vagy végén került sor.

Július 8-án az Elnökök Értekezlete két másik esetben, azaz a Költségvetési rendelet

¹ III melléklet

² IV. melléklet

módosításáról szóló rendeletre irányuló javaslat (COM (2010)0071), illetve a Költségvetési rendeletnek az Európai Külügyi Szolgálat tekintetében történő módosításáról szóló rendeletre irányuló javaslat (COM(2010)0085) esetében engedélyezte az 51. cikk alkalmazását a közreműködő bizottságok, a Költségvetési Bizottság és a Költségvetés-ellenőrzési Bizottság kérésére. A második eljárás első olvasatbeli megállapodással végződött, amelyet a plenáris ülés az októberi ülészakon fogadott el.

II. VÁLASZTÁSI LEHETŐSÉGEK

Az Alkotmányügyi Bizottság az eljárási szabályzat 211. és 212. cikke értelmében jogosult egyrészt az eljárási szabályzat értelmezését kidolgozni, másrészt javaslatot tenni annak módosítására.

Ha Lehne úr javaslatának megfelelően „iránymutatásokat” illesztenénk be az új eljárás végrehajtásának elősegítése érdekében, az azzal a ténnyel ütközne, hogy a Bizottsági Elnökök Értekezlete által megfogalmazott szöveg az eljárási rendelkezések mellett többek között olyan adminisztratív és technikai jellegű rendelkezéseket tartalmaz, amelyek nem illeszthetők be az eljárási szabályzatba. Ez nem zárja ki azt, hogy az 51. cikk módosításával párhuzamosan az e szabály alkalmazásának részleteit szabályozó mellékletet fogadjanak el az eljárási szabályzathoz (lásd a IV. rész 3) pontját).

III. ÉRTELMEZÉS

- 1) Ami az első két feltett kérdést illeti (a „közös bizottsági” minőség hatóköre a jogalkotási folyamatban), a szabály megszövegezéséből kiinduló nyelvtani/szisztematikus megközelítéssel arra a következtetésre juthatunk, hogy az eljárás a jelentéstervezet bizottságon belüli kidolgozására és elfogadására korlátozódik: „Ebben az esetben az illetékes előadók közös jelentéstervezetet készítenek, amelyet az illetékes bizottságok elnökeinek közös elnöklétével tartott közös bizottsági üléseken vizsgálnak és szavaznak meg...” (az 51. cikk második mondata). Úgy tűnik, hogy a „szisztematikus” vizsgálat is ezt az értelmezést igazolja, vagyis azt a körülményt, hogy az 51. cikk, csakúgy, mint a 49. és az 50. cikk kivételt képez a 43. cikk alapszabálya – a vizsgálat céljából az illetékes bizottsághoz utalás – alól. Olyan kivételt, melyet korlátozó módon kell értelmezni. Ez az értelmezés tehát arra a következtetésre vezetne, hogy a jelentés bizottságon belüli elfogadásától az eljárás visszatér az 51. cikk alkalmazásának az Elnökök Értekezlete általi engedélyezése előtti szakaszba. Illetékesség-összeütközés esetén ez azt jelenti, hogy a Bizottsági Elnökök Értekezlete javaslatára az Elnökök Értekezletének illetékes bizottságot és véleménynyilvánításra felkért bizottságot kell kijelölnie az eljárás folytatásához.

Ehhez a jogi elemzéshez egy gyakorlati körülmény is kapcsolódik: Felvetődött, hogy a jogalkotási folyamat második olvasatára vonatkozó határidőbeli kötöttségek miatt technikailag lehetetlen, hogy egynél több bizottságot vonjanak be a munkába. Itt figyelembe kell venni azt a tényt, hogy az 51. cikkben szereplő eljárást eddig még nem alkalmazták olyan jogalkotási eljárás keretében, amely elért a második olvasathoz. Ez egyébként nem túl valószínű, hiszen sok eljárás már az első olvasatban kialakított megállapodással lezárul.

- 2) „Történelmi”/teleológiai szempontból a munkacsoportnak a parlamenti reformról szóló harmadik időközi jelentése, amely alapján az eljárást létrehozták, kiemeli, hogy az érintett bizottságok közötti kapcsolatoknak „egyenlőségen és együttműködésen” kellene alapulniuk. A jelentés azonban nem foglalkozik kifejezetten azzal a kérdéssel, hogy az eljárás mely szakaszáig kell érvényesülnie az egyenlőségnek és az együttműködésnek.

A munkacsoport szerint az új eljárás célja az, hogy az érintett bizottságok számára lehetőséget biztosítson a közös üléselésre, hogy korai szakaszban ütköztetni lehessen az érveket, és világosabbá váljanak a bizottságok közti többségek és kisebbségek. Az új eljárás célja tehát az, hogy a kiemelkedő fontosságú ügyekben „előkészítse a terepet” a plenáris ülés számára és ezzel könnyítsen annak terhén. Márpedig kijelenthetjük, hogy ez a logika a rendes jogalkotási eljárás során az összes szakaszra érvényes egészen a végleges aktus elfogadásáig. Az 51. cikkben meghatározott „közös bizottságok” e kivételes eljárás esetében „illetékes bizottsággá” válnak azáltal, hogy például a Tanács valamely közös álláspontját két (vagy több) bizottsághoz utalják (az eljárási szabályzat 63. cikkének (1) bekezdése).

Tehát a választott értelmezési módszertől függően ellentétes eredményre jutunk az első két kérdéssel kapcsolatban.

- 3) A harmadik kérdésnek („közös bizottság” minőség a „komitológiai” eljárások során) néhány sajátos aspektusa van. Először is elmondhatjuk, hogy egy felhatalmazáson alapuló jogi aktus tervezetének, vagy egy végrehajtási intézkedés tervezetének vizsgálata „új eljárásnak” minősül (a vonatkozó cikkek az „Egyéb eljárások” című 11. fejezetben, nem pedig a jogalkotási folyamatra vonatkozó fejezetekben található). Továbbá figyelembe vehetjük, hogy a másodlagos jogi aktusok rendszerint nem annyira „kiemelkedő fontosságúak”, mint az alap jogi aktus. Végül a „felhatalmazáson alapuló jogi aktusok” esetében ezek nem érinthetik az alap jogi aktus „alapvető fontosságú elemeit”. Ezért az, hogy az Elnökök Értekezlete az ügyet két vagy több bizottsághoz utalja, tekinthető úgy, hogy az csak a jogalkotási eljárásra korlátozódik. Egyébként ahhoz, hogy a „komitológiai” szakaszban a közös bizottság jogos érdekeit tiszteletben tartsák, lehetőség van a 88. cikk (1) bekezdése első mondatának analógia útján történő alkalmazására, és előírható, hogy az illetékes bizottság felkérje a közös bizottságot, hogy álláspontját szóban vagy levélben közölje.

E megközelítést követve a Bizottsági Elnökök Értekezlete javaslatára az Elnökök Értekezletének illetékesség-összeütközés esetén illetékes bizottságot és adott esetben egy vagy több véleménynyilvánításra felkért bizottságot kell kijelölnie a szóban forgó felhatalmazáson alapuló jogi aktus tervezetének vagy végrehajtási intézkedés tervezetének vizsgálatához.

Másfelől kijelenthetjük, hogy a valamely ügygel kapcsolatos „szinte azonos” illetékesség, amely a jogalkotási eljárás esetében már létezett – ami az 51. cikk alkalmazásának feltétele –, nem ér véget az alap jogi aktus elfogadásával, és az a helyzet, hogy több bizottság álláspontját kell összehangolni a plenáris szakasz előtt, ugyanúgy felmerülhet a „komitológia” szintjén is.

Az érv, hogy a komitológia szintjén technikailag nem lehet összevonni két vagy több bizottságot, ebben az esetben is felhozható, de itt is hiányzik a gyakorlati tapasztalat.

IV. MÓDOSÍTÁS

- 1) Az eljárási szabályzat tekintetében illetékes bizottság az eljárási szabályzat módosítása formájában elméletben javaslatot tehetne az 51. cikk egyszerű eltörlésére, tekintettel arra, hogy annak végrehajtása megoldhatatlan problémákat idéz elő. Ezt a lehetőséget azonban valószínűleg hevesen ellenezni fogják, mivel a szóban forgó rendelkezést csak nemrég vezették be, és még nem volt lehetőség arra, hogy azt a gyakorlatban igazán leteszteljék.
- 2) Továbbá az érintett bizottságok „cselekvési közössége” hatókörének és időtartamának tisztázása érdekében javasolni lehetne a szóban forgó cikk megfogalmazásának módosítását, ahogyan azt az esetleges értelmezéssel kapcsolatban a III. rész 2) pontjában megemlítettük.

Hasonlóképpen meg lehetne határozni, hogy a közös eljárás a jogalkotási eljárás összes szakaszára kiterjed, de nem terjed ki az esetleges „komitológiai” eljárásokra, ahogyan azt szintén az esetleges értelmezéssel kapcsolatban a III. rész 3) pontjában megemlítettük.

Ennek a megoldásnak az lenne az előnye, hogy a jogszabályi előírás erősebb, mint az értelmezés, ehhez azonban a szabályozási jelentésre vonatkozó eljárást kell lefolytatni, amihez a tagok többségi szavazatára van szükség a plenáris ülésen való elfogadás érdekében (az EUMSZ. 232. cikke, az eljárási szabályzat 212. cikkének (3) bekezdése).

- 3) Végül elképzelhető olyan megoldás is, hogy az eljárási szabályzat 51. cikkét olyan értelemben módosítják, hogy az Elnökök Értekezlete jogosultságot kapjon arra, hogy az 51. cikkben meghatározott eljárás hatályát és időtartamát minden egyes esetben külön határozza meg. Ennek a megoldásnak az lenne az előnye, hogy a 2) pontban említett lehetőségekhez képest nagyobb rugalmasságot biztosítana, hátránya lenne viszont, hogy az Elnökök Értekezletére háruló munkaterhelés miatt késedelmet okozhat az eljárás lefolytatásában.

Az eljárási szabályzat módosítása útján az 51. cikkben meghatározott eljárás lefolytatására vonatkozó egyes általános szabályokat esetlegesen be lehetne vezetni az eljárási szabályzathoz csatolt melléklet formájában (amelyre ugyanazok a többségi követelmények vonatkoznak, mint magának az eljárási szabályzatnak a módosítására). Gyakorlati alkalmazásuk érdekében a 2) és 3) választási lehetőséget szintén ki lehetne egészíteni és konkretizálni lehetne „az eljárási szabályzat 51. cikke szerinti bizottságok közötti együttműködésre vonatkozó”, nem kötelező erejű iránymutatásokkal, ahogyan azokat a Bizottsági Elnökök Értekezlete ez év elején kidolgozta és javasolta.¹

Végül a 2) és 3) választási lehetőség egyúttal lehetővé tenné az 51. cikk újrafogalmazását, hogy az világosabban meghatározza az alkalmazásának feltételeit, tekintettel arra, hogy ezzel kapcsolatban a gyakorlatban kétségek merültek fel.

¹ I. melléklet