



EURÓPAI PARLAMENT

2009 - 2014

Alkotmányügyi Bizottság

21.9.2012

MUNKADOKUMENTUM

az egyetértési eljárás tekintetében az eljárási szabályzatról

Alkotmányügyi Bizottság

Előadó: Rafał Trzaskowski

DT\912842HU.doc

PE496.359v01-00

HU

Egyesülve a sokféleségben

HU

Ez a dokumentum azt tárgyalja, hogy a Parlament milyen módon adja egyetértését, amikor arra a Szerződések értelmében szükség van (egyetértési eljárás).

1) Az egyetértési eljárást – korábban hozzájárulási eljárás – az 1986. évi Egységes Európai Okmánnyal vezették be két területen: a társulási megállapodások és a csatlakozást szabályozó megállapodások. Az eljárás hatályát a Szerződések minden későbbi módosítása során kiterjesztették. Jelenleg – a Lisszaboni Szerződésnek megfelelően – az Európai Unió működéséről szóló szerződés 289. cikke (2) bekezdésének értelmében vett „különleges jogalkotási eljárás”.

Az egyetértési eljárás alkalmazási eseteit a Szerződések kimerítő részletességgel határozzák meg. Ezek alapvetően a következők:

- külön intézményi keretet létrehozó megállapodások, az Unióra nézve jelentős költségvetési kihatásokkal járó megállapodások, a rendes jogalkotási eljárás, vagy a különleges, az Európai Parlament egyetértéséhez kötött jogalkotási eljárás alkalmazási körébe tartozó területekre vonatkozó megállapodások;¹
- csatlakozási megállapodások;²
- a rugalmassági klauzula alkalmazása;³
- megerősített együttműködés létrehozása;⁴
- az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló egyezményhez való csatlakozás;⁵
- a többéves pénzügyi keret elfogadása;⁶
- az Európai Parlament tagjainak egységes eljárás szerinti megválasztása;⁷
- a Parlament összetétele;⁸
- az uniós polgárokat megillető jogok kibővítése;⁹
- az Unió értékei súlyos és tartós megsértésének fennállására vonatkozó tanácsi és európai tanácsi határozatok;¹⁰
- az Unió saját forrásainak rendszerére vonatkozó végrehajtási intézkedések.¹¹

2) Az eljárási szabályzatban ezek az esetek egy általános szabálynak (81. cikk) és számos különös szabálynak felelnek meg, amelyek „lex specialis”-nak minősülő esetspecifikus rendelkezéseket állapítanak meg, míg egyéb esetekben az általános 81. cikkre hivatkoznak. Ezek a különös szabályok a következők: 90. cikk, Nemzetközi megállapodások; 74c. cikk, Csatlakozási szerződések; 74g. cikk, Megerősített együttműködés; 74f. cikk, A Parlament összetétele; valamint a 74e. cikk, az Unió értékeinek megsértésére vonatkozó tanácsi és európai tanácsi határozatok.

¹ Az EUMSZ 218. cikke (6) bekezdésének a) pontja.

² Az EUSZ 49. cikke.

³ Az EUMSZ 352. cikke.

⁴ Az EUMSZ 329. cikkének (1) bekezdése.

⁵ Az EUMSZ 218. cikke (6) bekezdésének a) pontja.

⁶ Az EUMSZ 312. cikkének (2) bekezdése.

⁷ Az EUMSZ 223. cikke (1) bekezdésének második albekezdése.

⁸ Az EUSZ 14. cikke (2) bekezdésének második albekezdése.

⁹ Az EUMSZ 25. cikkének második albekezdése.

¹⁰ Az EUSZ 7. cikkének (1) és (2) bekezdése.

¹¹ Az EUMSZ 311. cikkének (4) bekezdése.

Az általános 81. cikk – e dokumentum alkalmazásában a legfontosabb részei – a következő:

„81. cikk, (1) és (3) bekezdés

1. Ha a javasolt jogszabályhoz a Parlament egyetértését kérik, a Parlament az illetékes bizottságnak a dokumentum jóváhagyására vagy elutasítására vonatkozó ajánlása alapján hoz határozatot.

A Parlament egyetlen szavazás keretében határoz az Európai Unióról szóló szerződés vagy az Európai Unió működéséről szóló szerződés alapján a jóváhagyását igénylő jogszabályról; módosítást nem lehet benyújtani. Az egyetértés elfogadásához szükséges többség az Európai Unióról szóló szerződés vagy az Európai Unió működéséről szóló szerződés azon cikkében megjelölt többség, amely a javasolt jogszabály jogalapját képezi.

3. Ha a Parlament egyetértése szükséges egy jogalkotási aktusra irányuló javaslatához vagy tervezett nemzetközi megállapodáshoz, az illetékes bizottság az eljárás kedvező eredményének elősegítése érdekében határozhat úgy, hogy a javaslatról szóló időközi jelentést terjeszt a Parlament elé a javasolt aktus módosítására vagy végrehajtására vonatkozó ajánlásokat tartalmazó állásfoglalási indítvánnyal együtt.”

A 81. cikk nem szabályozza a bizottsági ajánlások formáját. Mindazonáltal általában jogalkotási állásfoglalás formáját ölti, amelyben a Parlament egyetért vagy nem ért egyet a szóban forgó jogi aktussal. Ha arról a Szerződések másképp nem rendelkeznek, a Parlament az egyetértésről a leadott szavazatok többségével határoz.¹ Néhány esetben a Parlament képviselőinek többségére van szükség, például egy új tagállam csatlakozásakor vagy a választási eljárásor.²

3) A Klaus-Heiner Lehne, a Bizottsági Elnökök Értekezletének elnöke 2011. december 9-i levelében rámutatott, hogy a parlamenti bizottságok egyetértési eljárással kapcsolatos gyakorlatai nagymértékben különböznek³. A bizottsági elnökök nevében felkérte az Alkotmányügyi Bizottságot, hogy „vizsgálja felül az eljárási szabályzat vonatkozó cikkeit az egyetértési eljárás egyértelműsítése, valamint átláthatóvá és lehetőleg hatékonyabbá tétele érdekében”. A levél tartalmazott négy olyan kérdést is, amit az Alkotmányügyi Bizottságnak kell fontolóra vennie. Ezek – a bizottságban folytatott tanácskozások alkalmazásában – tovább szűkíthetők a következő három alapvető kérdésre:

- Megengedhetőek legyenek-e a preambulumbekendések az ajánlástervezetben és a plenáris ülési illetékes bizottság ajánlásában?
- Megengedhetőek legyenek-e az ajánlástervezet módosításai a bizottsági tanácskozás során és a plenáris ülés során megvitatott ajánlásban, és ha igen, akkor mely részei esetében?
- Az ajánlás határozatot tartalmazó bekezdése elleni szavazat értelmezhető-e az ellenkező határozat melletti szavazatnak?

¹ Az EUMSZ 231. cikke.

² A 81. cikk (1) bekezdésének második albekezdése.

³ Lásd a levelet, amelyet technikai okokból külön adunk közre, illetve a Jogalkotási Koordinációs Osztály (Unió Belső Politikák Főigazgatósága) által 2011 szeptemberében elvégzett felmérést, amelyet 2012. május 9-én

Preambulumbekezdések

A plenáris ülés illetékes bizottsága által benyújtott ajánlás részét képező preambulumbekendések eddig nem voltak megengedettek, kivéve, ha tényekhez vagy adott szövegekhez kapcsolódtak, és ennél fogva gyakorlatilag idézeteknek voltak tekinthetők¹.

E gyakorlat magyarázata az, hogy preambulumbekendésekkel a Parlament által hozandó határozat (igen vagy nem) kevésbé lenne világos és vesztene súlyából is. Ezen álláspont mellett szól továbbá az is, hogy a Bizottság javaslatával foglalkozó jogalkotási jelentésben szereplő jogalkotási állásfoglalás sem tartalmazhat preambulumbekendéseket (55. cikk (2) bekezdés). A javasolt jogi aktussal vagy megállapodással kapcsolatos politikai észrevételeket és igényeket – azok elfogadása vagy megkötése előtt – a 81. cikk (3) bekezdése és a 90. cikk (4) bekezdése szerinti időközi jelentésben lehet kifejezésre juttatni.

Az ellentétes álláspont szerint politikai érdekből – vagy akár szükségszerűségből is – kívánatos, hogy a Parlament indokolást adjon határozataihoz. Egyes vélemények szerint a preambulumbekendés a képviselőcsoportok közötti kompromisszumkeresés tere is lehet, így lehetővé téve, hogy a Parlament egyértelműbb határozatot hozzon a szóban forgó jogi aktus mellett vagy ellen.

Módosítás

Mivel a preambulumbekendések nem megengedettek a plenáris ülésen, következésképp a módosítások kérdése fel sem merül.

Az indokolás a 81. cikk szövegéhez kapcsolódik: „A Parlament egyetlen szavazás keretében határoz a ... (S)zerződés alapján a jóváhagyását igénylő jogszabályról; módosítást nem lehet benyújtani”².

Ez a rendelkezés kétségkívül a jogi aktus szövegére vonatkozik. A nemzetközi szerződésekre vonatkozó különös rendelkezés a következő pontosítással szolgál:

„90. cikk (7) bekezdés:

7. A Parlament az Európai Unió által kötött nemzetközi megállapodás vagy pénzügyi jegyzőkönyv megkötéséről, megújításáról vagy módosításáról egyetlen szavazás során, a leadott szavazatok többsége alapján nyilvánít véleményt vagy adja egyetértését; a megállapodás vagy a jegyzőkönyv szövegéhez módosítás nem fogadható el.”

A jogi aktus szövegének kizárása azzal indokolható, hogy – tekintettel a parlamenti határozat lehetséges messze ható következményeire – így biztosítható a Parlament döntésének egyhangúsága és feltétel nélkülsége. Nemzetközi megállapodások esetén további indok az is, hogy egy, a felek közötti tárgyalás útján megszületett megállapodást semmiképp sem lehet egyoldalúan módosítani. Nem vonatkozik ugyanez az érvelés az ajánlástervezet lehetséges

osztottak ki a képviselőknek.

¹ Meg kell jegyezni, hogy a dolgok jelenlegi állása alap szerint a Parlament által használt szövegmodell egyáltalán nem tartalmaz preambulumbekendéseket.

² A 81. cikk (1) bekezdésének második albekezdése.

elemeire, például az idézetekre, a preambulumbekendésekre vagy a határozatot tartalmazó bekezdésre. A felsorolás legutolsó elemével kapcsolatban a módosítás lehetősége valóban lényeges annak elkerülésére, hogy a Parlament pontos álláspontjával kapcsolatban kétségek merüljenek fel (lásd lentebb a „Szavazás” pontot).

Szavazás

Az ajánlástervezet vagy – a határozatot tartalmazó bekezdés kivételével – az ajánlás elemeinek módosításai, ha engedélyezték őket, nem okoznak különösebb problémát. Az általános rendelkezések (156–162. cikk) szerint lehet róluk szavazni. Amennyiben a bizottsági ajánlástervezetben javasolt határozat vagy a plenáris ülési ajánlás nem kapja meg a szükséges többséget, és ellentétes módosítást sem nyújtottak be vagy az sem kapja meg a szükséges szavazati többséget, felmerül a kérdés, hogy mindezt hogyan kell értelmezni. Tekinthető egyszerűen az ajánlástervezet vagy az ajánlás elutasítására irányuló határozatnak abban az értelemben, hogy a bizottság vagy a plenáris ülés – adott esetben – nem hozott határozatot, vagy a javasoltak ellenkezőjére vonatkozó határozatnak kell tekinteni? Az utóbbi azt jelentené, hogy ha a szóban forgó jogi aktus kapcsán egyetértést javasolnak és a javaslat nem kap többséget, az aktus elutasítottnak tekintendő és fordítva, ha az elutasításra irányuló javaslat nem kap többséget, az aktus jóváhagyottnak tekintendő¹.

Ez volt az eljárás a plenáris ülés során, amelyet a 90. cikk (9) bekezdésére való hivatkozással indokoltak: „Ha a Parlament nem ért egyet egy nemzetközi megállapodással, az elnök értesíti a Tanácsot, hogy a szóban forgó megállapodás nem köthető meg.” Az ACTA megállapodásra vonatkozó 2012. július 4-i szavazás óta a Parlament gyakorlata az egyetértésről szóló szavazás volt, függetlenül attól, hogy mi volt a bizottság javaslata. Ha az egyetértés nem kapta meg a többséget, az aktust elutasítottnak tekintik.

E kérdés megválaszolása során két szempontot kell figyelembe venni. Először is a jogalkotási eljárás részét képező parlamenti egyetértés jelentősége alapján lehet amellett érvelni, hogy az egyetértést pozitív aktussal kell megadni, nem pedig egy ellentétes parlamenti aktus létrehozásával. Másodsor, a jóváhagyásra vagy elutasításra irányuló javaslat elleni tagállami szavazatnak számos indoka lehet, és az is előfordulhat, hogy az adott körülmények között a tagállamok úgy ítélik meg, hogy még nem kell egyik vagy másik irányú határozatot hozni.

Amennyiben ezt az utóbbi érvelést követjük, akkor a szabályzatnak rendelkeznie kell a továbbiakról. A bizottságok szintjén lehet úgy rendelkezni, hogy az ilyen esetekben (az ügyre vonatkozó módosítás hiányában) az előadó által javasolt döntés ellentettjét bocsássák szavazásra. Ha ezzel a lehetőséggel sem élnek (és ez többé-kevésbé elméleti feltételezés), az ügyet közvetlenül a plenáris ülés elé bocsáthatják ajánlás nélküli szavazásra. Plenáris ülési szinten a megoldás magában foglalhatja a bizottsághoz való, ilyen irányú megkeresés nélküli visszautalást.

Függetlenül a fent megfogalmazott kérdésekre adott válaszoktól szükségszerűnek tűnik a vonatkozó szabályzat módosítása a bizottsági gyakorlatok sokféleségének egyszerűsítése és harmonizálása érdekében.

¹ Lásd például a 210. cikk (3) bekezdését az európai szintű politikai pártokról, illetve a 7. cikk (8) bekezdésének ötödik albekezdését a mentességekről.

