

HU

HU

HU



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2009.12.9.
COM(2009)673 végleges

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A
TANÁCSNAK**

az Európai Unió működéséről szóló szerződés 290. cikkének végrehajtásáról

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

az Európai Unió működéséről szóló szerződés 290. cikkének végrehajtásáról

1. BEVEZETÉS

A 2007. december 13-án Lisszabonban aláírt szerződéssel létrehozott, az Európai Unió működéséről szóló szerződés¹ (a továbbiakban: az új Szerződés) 290. cikke lehetővé teszi a jogalkotó számára, hogy felhatalmazza a Bizottságot olyan általános hatályú nem jogalkotási aktusok elfogadására, amelyek a jogalkotási aktusok egyes nem alapvető rendelkezéseit kiegészítik, illetve módosítják. A Bizottság által ily módon elfogadott jogi aktusok – az új Szerződés által bevezetett terminológia szerint – „felhatalmazáson alapuló” jogi aktusok (a 290. cikk (3) bekezdése).

E rendelkezés végrehajtásához nincs szükség kötelező erejű másodlagos jogi aktusok elfogadására; mivel a rendelkezés önmagában is minden olyan elemet tartalmaz, amely szükséges ahhoz, hogy a jogalkotó esetenként meghatározhassa a felhatalmazás hatályát, tartalmát és szabályait. A Bizottság mindazonáltal úgy ítéli meg, hogy hasznos és szükséges megállapítani azt az általános keretet, amelybe az említett felhatalmazásoknak bele kell illeszkedniük. Az Európai Parlament is hasonló következtetésre jutott, miközben hangsúlyozta, hogy ezen eljárás során meg kell őrizni a jogalkotó szabadságát. A Parlament azt javasolta, hogy az intézmények standard szövegről állapodjanak meg az ilyen felhatalmazások esetére, amelyet a Bizottság rendszeresen beilleszthetne a jogalkotási aktusok tervezetébe².

A szabályozás javításának elvei és az intézményközi eljárás megfelelő elvégzése mindenestre összehangolt és következetes megközelítés szükségességét támasztják alá. Ez nem jelenti azt, hogy kétségbe vonjuk az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak azt a jogát, hogy a jogalkotási aktus elfogadásakor meghatározzák a felhatalmazás korlátait és feltételeit. A felhatalmazáson alapuló jogi aktusok előkészítésével és elfogadásával megbízott Bizottságnak – az azok ellenőrzését végző Európai Parlamenthez és a Tanácshoz hasonlóan – a lehető legegységesebb és legkiszámíthatóbb rendszer kiépítését kell elősegítenie.

E közlemény tárgya a Bizottság alábbiakkal kapcsolatos elképzeléseinek bemutatása: a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok alkalmazási köre, a felhatalmazási keret kijelölésének módja, a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadásának előkészítése során a Bizottság által alkalmazni kívánt munkamódszer, végül azok a feltételek, amelyek mellett a jogalkotó ellenőrizheti a Bizottságra átruházott hatáskörök gyakorlását.

2. A FELHATALMAZÁSON ALAPULÓ JOGI AKTUSOK ALKALMAZÁSI KÖRE

A 290. cikk alkalmazási köre határainak megvonásához nem elegendő annak gondos mérlegelése, hogy az új Szerződés létrehozói mely kifejezéseket választottak a

¹ HL C 306., 2007.12.17.

² Az Európai Parlament 2009. május 7-i állásfoglalása a Parlament új szerepéről és a Lisszaboni Szerződés végrehajtásával kapcsolatos felelősségeiről.

felhatalmazáson alapuló jogi aktusok meghatározásához, hanem el is kell helyezni az említett rendelkezést az új Szerződés szövegösszefüggésében, különös figyelmet fordítva a felhatalmazásnak az ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági eljáráshoz fűződő korábbi viszonyára és a végrehajtási jogi aktusokról szóló 291. cikkel való kapcsolatára. Az Európai Közösség létrehozásáról szóló szerződés égisze alatt kialakított úgynevezett „komitológiai” rendszer helyébe lépő jogi keretnek a 290. és 291. cikkekre kell épülnie.

A 290. cikk szerinti felhatalmazás kizárólag jogalkotási aktus révén valósulhat meg. Annak ellenben csekély a jelentősége, hogy a szóban forgó jogalkotási aktust az Európai Parlament és a Tanács együttesen fogadta el vagy sem. A 290. cikk nem tesz különbséget a rendes jogalkotási eljárás (a korábbi „együttdöntés”) és a különleges jogalkotási eljárások között.

2.1. Az ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági eljáráshoz fűződő viszony

A felhatalmazáson alapuló jogi aktusok 290. cikk (1) bekezdése szerinti fogalma szigorúan szövegezési szempontból rendkívül hasonlít az 1999/48/EK határozatban³ (a továbbiakban: a komitológiai határozat) szereplő azon jogi aktusok meghatározásához, amelyek a 2006. július 17-én a 2006/512/EK határozattal⁴ bevezetett ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági eljárás hatálya alá tartoznak. Az érintett jogi aktusok mindkét esetben általános hatályúak, és a jogalkotási aktusok egyes nem alapvető rendelkezéseinek módosítására, illetve kiegészítésére irányulnak.

A kritériumok hasonlósága ugyanakkor nem jelenti azt, hogy azonos módon kell azokat végrehajtani; az új intézményi keretek között a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok alkalmazási köre nem szükségképpen lesz pontos megfelelője az ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági eljárásénak. Tehát el kell kerülni a korábbi minták automatikus másolását.

2.2. A végrehajtási jogi aktusokhoz fűződő viszony

Mielőtt önállóan vizsgálnánk a felhatalmazáson alapuló jogi aktus fogalmát, a 291. cikke szerinti végrehajtási jogi aktus fogalmának tükrében kell azt szemügyre vennünk.

Először is világos, hogy ugyanaz a jogi aktus nem tarthat mindkét kategóriába. A 290. cikk hatálya alá tartozó jogi aktusok meghatározás szerint nem tarthatnak a 291. cikk alkalmazási körébe, és megfordítva. Az új Szerződés létrehozói nyilvánvalóan úgy fogalmazták meg a két cikket, hogy azok kölcsönösen kizárják egymást. Egyébként az azok alapján létrejövő jogi aktusok jogi megnevezése is különböző.

Másodsorban figyelembe kell venni, hogy az új Szerződés létrehozói eltérő módon alakították ki a két cikk hatályát. A felhatalmazáson alapuló jogi aktus fogalmát annak hatálya és joghatása szerint határozták meg (általános hatályú aktusok, amelyek egyes nem alapvető rendelkezéseket egészítenek ki, illetve módosítanak), a végrehajtási jogi aktus fogalmát viszont – bár ezt soha nem mondták ki – az indoka; az egységes feltételek szerinti végrehajtás szükségessége alapján. Ennek az eltérésnek az a magyarázata, hogy az említett két rendelkezés nagyon különböző jellegű és hatályú felhatalmazást ad a Bizottságnak.

³ HL L 184., 1999.7.17., 23 o. A 2006/512/EK határozattal módosított, egységes szerkezetbe foglalt szöveg (HL C 255., 2006.10.21., 4. o.).

⁴ HL L 200., 2006.7.22., 11 o.

A Bizottság a 290. cikk értelmében kapott, felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadására vonatkozó hatáskör birtokában a jogalkotó munkájának kiegészítésére vagy módosítására jogosult. Ez az felhatalmazás mindig mérlegelésen alapul: a jogalkotó a hatékonyság érdekében a Bizottságra ruházza át saját hatásköreit. A 291. cikkel létrehozott rendszerben ezzel szemben a Bizottság nem tölt be „kvázi-jogalkotói” szerepet; hatásköre kizárólag a végrehajtásra terjed ki. Természetesen a tagállamok felelnek a jogilag kötelező aktusok végrehajtásáért, amennyiben azonban a végrehajtásnak egységes feltételek szerint kell történnie, a Bizottságnak kell gyakorolnia végrehajtási hatáskörét. Ha teljesülnek a 291. cikk feltételei, a Bizottság eljárása kötelező, és nem képezheti mérlegelés tárgyát.

Végül pedig célszerűnek látszik rámutatni, hogy a Bizottság által elfogadandó jogi aktusok általános hatálya önmagában nem elegendő feltétel ahhoz, hogy a végrehajtási jogi aktusok jogi szabályozása helyébe a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok szabályozása lépjen. A 291. cikk szintén lehetőséget ad a Bizottságnak általános hatályú végrehajtási intézkedések elfogadására. A Bizottság egyedi intézkedéseket és általános hatályú jogi aktusokat egyaránt alkalmazhat az Unió jogilag kötelező jogi aktusainak egységes végrehajtása érdekében. A 290. cikk megfogalmazása viszont egyértelművé teszi, hogy a Bizottságnak egyáltalán nincs joga egyedi jellegű intézkedésekre vonatkozó, felhatalmazáson alapuló jogi aktust elfogadni.

2.3. A 290. cikk végrehajtásának feltételei

Kizárólag a jogalkotó alkalmazhatja a 290. cikkben megállapított kritériumokat. Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy az említett feltételeknek egyidejűleg kell teljesülniük: a jogi aktusnak nem csupán általános hatályúnak kell lennie, hanem ki kell egészítenie, illetve módosítania kell a jogszabály egyes nem alapvető rendelkezéseit. E két feltétel egyikének hiányában a 290. cikk nem alkalmazható.

A Bizottság nem szándékozik elvontan értelmezni ezeket a kritériumokat; az adott helyzetekben fontolóra vehető intézkedések rendkívül széles köre miatt nincs értelme bármiféle előzetes kategorizálásnak. Mindazonáltal két megjegyzést kívánunk tenni.

Először is a Bizottság úgy ítéli meg, hogy az új Szerződés létrehozói a „módosítani” kifejezés használatával arra az eshetőségre kívántak utalni, hogy a Bizottság felhatalmazást kap egy alap-jogiaktus alaki módosítására. Ez az alaki módosítás érintheti a jogszabály egy vagy több cikkének szövegét, vagy a jogi értelemben annak részét képező egyik melléklet szövegét. Nem lényeges, hogy a melléklet kizárólag technikai jellegű intézkedéseket tartalmaz, mivel a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok szabályozását kell alkalmazni, amennyiben a Bizottság általános hatályú intézkedéseket tartalmazó melléklet módosítására kap felhatalmazást.

A Bizottság az alábbiakban rá kíván mutatni, hogy jelentőséget kell tulajdonítani a „kiegészíteni” kifejezésnek, amelynek jelentése és alkalmazási köre kevésbé nyilvánvaló, mint a „módosítani” szóé.

A Bizottság véleménye szerint annak megállapításához, hogy egy adott intézkedés „kiegészíti” az alap-jogiaktust, a jogalkotónak meg kell vizsgálnia, hogy a jövőbeni intézkedés olyan új, nem alapvető normákat tartalmaz-e, amelyek megváltoztatják a jogalkotási aktus keretét, miközben mérlegelési jogkört biztosítanak a Bizottság számára. Amennyiben igen, akkor úgy tekinthető, hogy az intézkedés „kiegészíti” az alap-jogiaktust. Ellenkező esetben az alap-jogiaktus meglévő szabályainak érvényesítésére irányuló intézkedések nem tekinthetők kiegészítő intézkedéseknek.

A jogalkotónak jogában áll maradéktalanul szabályozni egy adott intézkedési területet, miközben a Bizottságra bízva, hogy végrehajtási jogi aktusok meghozatala révén gondoskodjon az összehangolt végrehajtásról. Hasonlóképpen, a jogalkotó választása szerint részlegesen is szabályozhatja a szóban forgó területet. Ekkor a Bizottság felel a szabályozás felhatalmazáson alapuló jogi aktusok révén történő kiegészítéséért.

3. A FELHATALMAZÁS KERETEINEK KIJELÖLÉSE

Mivel a jogalkotó hatalmazza fel a Bizottságot, az ő feladata, hogy az egyes jogalkotási aktusokban kijelölje a felhatalmazás kereteit. Az új Szerződés 290. cikke (1) bekezdésének második albekezdése a jogalkotó kötelezettségévé teszi a felhatalmazás céljainak, tartalmának, alkalmazási körének és időtartamának kifejezett meghatározását. Az említett rendelkezés kétféle felhatalmazási korlátot határoz meg: anyagi jogi és időbeli korlátokat.

3.1. Anyagi jogi korlátok

A felhatalmazásnak egyértelműnek, pontosnak és részletesnek kell lennie. A jogalkotó határozza meg, hogy a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadásának mely célkitűzések elérését kell lehetővé tennie, valamint – adott esetben – mely korlátokat nem léphetnek át a szóban forgó jogi aktusok.

Például amennyiben a jogalkotó egy rendelet mellékletének módosítása céljából kíván felhatalmazást adni a Bizottság számára, ki kell mondania, hogy bizonyos körülmények – tudományos vagy technikai fejlődés, illetve egy adott esemény bekövetkezése, időmúlás, stb. – megvalósulása esetén a Bizottság felhatalmazáson alapuló jogi aktussal egészben vagy részben módosíthatja az említett mellékletet. Hasonlóképpen, a melléklet szóban forgó módosítása keretében korlátok is megszabhatók a Bizottság számára. Ha a melléklet például mennyiségi értékek megállapításáról szól, a jogalkotó kötelezheti a Bizottságot, hogy ne lépjen túl egyes küszöbértékeket.

3.2. Időbeli korlátok

A 290. cikk úgy rendelkezik, hogy a jogalkotó állapítja meg a felhatalmazás időtartamát. A Bizottság úgy véli, hogy az ilyen előírás nem az úgynevezett megszüntetésre vonatkozó rendelkezések („sunset clauses”) alkalmazásának gyakorlatát kívánja szentesíteni. Amennyiben ilyen rendelkezéseket foglalnak bele egy jogalkotási aktusba, akkor az automatikusan megszünteti a Bizottságnak adott felhatalmazást, és gyakorlatilag arra kötelezi az intézményt, hogy a jogalkotó által megszabott időtartam leteltekor új jogalkotási javaslatot terjesszen elő. A 290. cikk elsősorban azt írja elő, hogy egyértelműen és kiszámíthatóan meg kell határozni a felhatalmazásokat; ellenben nem teszi kötelezővé, hogy megszüntetési határidőket kell előírni a Bizottság számára. A jogalkotónak meg kell találnia a megfelelő egyensúlyt a felhatalmazás kereteinek kijelölésére vonatkozó igény, valamint az Unió politikáinak végrehajtásához feltétlenül szükséges jogi aktusok folyamatos elfogadásának szükségessége között. Éppen a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok alkalmazásának indokául szolgáló hatékonysági és gyorsasági célkitűzéssel állna ellentétben, ha arra köteleznék a Bizottságot, hogy a felhatalmazás megújítása céljából rendszeres időközönként új jogalkotási javaslatokat terjesszen elő.

A Bizottság véleménye szerint kívánatos, hogy ne nehezítsék meg az intézmények feladatát azzal, hogy visszavonásig szóló felhatalmazások kötelező rendszerét hozzák létre. Tehát

elvileg határozatlan időtartamra szóló felhatalmazásokat kell adni. Az ilyen gyakorlat egyébként tökéletesen összhangban volna a jelenlegi helyzettel. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a jogalkotó általános szabályként nem kívánja korlátozni a Bizottságnak adott felhatalmazás időtartamát, még abban az esetben sem, amikor kvázi-jogalkotási jellegű intézkedések meghozatalával bízza meg az intézményt.

Ez mindazonáltal nem jelenti azt, hogy a felhatalmazások visszavonhatatlanok lennének. E tekintetben utalni kell arra, hogy a 290. cikk (2) bekezdésének a) pontja szerint a jogalkotó az alap-jogiaktusba belefoglalhatja a felhatalmazás visszavonásának lehetőségét. A visszavonás a megszüntetésre vonatkozó rendelkezéssel azonos joghatást fejt ki; mindkét rendelkezés megszünteti a Bizottságnak adott felhatalmazást, és – amennyiben szükséges és helyénvaló – újabb jogalkotási javaslat előterjesztésével bízza meg az intézményt. Más megfogalmazásban: amennyiben a jogalkotó valamely területen szükségesnek tartja a felhatalmazás állandó megbízatássá válásának elkerülését, visszavonási jogot köthet ki saját maga számára. E jog emellett rugalmasabb alkalmazást tehet lehetővé, mint az automatikus megszüntetésre vonatkozó rendelkezés.

Ez nem azt jelenti, hogy maga a visszavonás a megszüntetésre vonatkozó rendelkezések pusztá helyettesítőjének tekinthető. Amint a későbbiekben kifejtésre kerül (lásd az alábbi 5.2. pontot), a visszavonás más célokat is szolgálhat. Azonban meg kell állapítani, hogy a jogalkotó e jogosultság révén a megszüntetésre vonatkozó rendelkezéshez hasonló hasznosságú mechanizmussal rendelkezik.

Mindazonáltal kivételes esetekben hasznos lehet a jogalkotó számára, ha meghatározza a felhatalmazás pontos lejáratási időpontját. Annak érdekében, hogy az intézmények a felhatalmazás megújítása céljából ne kényszerüljenek a jogalkotási utat választani, ilyen esetben célszerű hallgatólagos megújítási mechanizmust kialakítani, figyelembe véve a Bizottság jelentését, természetesen azzal a fenntartással, hogy a jogalkotónak jogában áll megakadályozni az automatikus megújítást.

4. A FELHATALMAZÁSON ALAPULÓ JOGI AKTUSOK ELFOGADÁSI ELJÁRÁSA

4.1. A Bizottság önállósága

A 290. cikk egyetlen olyan rendelkezést sem tartalmaz, amely akár közvetlenül, akár közvetve a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadására utal. A jogalkotó által a hatáskörök gyakorlásával felhatalmazott Bizottság fogadja el az alap-jogiaktus által kitűzött célok megvalósításához szükséges jogi aktusokat.

A 290. cikk (1) bekezdése – amely a felhatalmazás meghatározásáról szól –, arra kötelezi a Bizottságot, hogy tartsa tiszteletben a felhatalmazás azon anyagi jogi és időbeli korlátait, amelyek a jogalkotó által adott „megbízatás” egyfajta körvonalát alkotják. Tehát az említett (1) bekezdés még azt megelőzően fejt ki joghatását, hogy elkezdődik az adott felhatalmazáson alapuló jogi aktus bizottsági előkészítése.

Ami a 290. cikk (2) bekezdését illeti – amely a jogalkotó általi esetleges ellenőrzésről szól –, azt utólagosan, a megbízatás végrehajtását követően kell figyelembe venni, akár magának a felhatalmazásnak (amelyet a jogalkotó visszavonhat, amennyiben úgy ítéli meg, hogy rosszul használták fel), akár a felhatalmazáson alapuló jogi aktusoknak az esetében, amelyek ellen – elfogadásukat követően – kifogást emelhet, és így megtilthatja azok hatályba lépését.

Ellenben e két rendelkezés egyike sem érinti a felhatalmazáson alapuló jogi aktus bizottsági elfogadásának eljárását. Következésképpen a Bizottság széles körű önállósággal rendelkezik ezen a téren.

4.2. A felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadására irányuló előkészítő tevékenység

A Bizottságnak szándékában áll elvégezni azon előkészítő tevékenységet, amelyet szükségesnek ítél annak érdekében, hogy egyrészt technikai és jogi szempontból a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok teljes mértékben tükrözzék az alap-jogiaktusban lefektetett célokat, másrészt politikai és intézményi nézőpontból minden adat rendelkezésre álljon az európai parlamenti és tanácsi kifogásemelést elkerüléséhez.

A Bizottság rendszeresen konzultálni kíván azon tagállami hatóságok szakértőivel, amelyek a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadását követően felelnek azok végrehajtásáért, kivéve amennyiben ez az előkészítő munka semmiféle új szakismeretet nem tesz szükségessé. Az említett konzultációra megfelelő időben kerül majd sor, hogy lehetőséget biztosítsunk a szakértők számára, hogy hasznos és hatékony hozzájárulást nyújthassanak a Bizottságnak. A Bizottság ennek érdekében szakértői csoportokat hozhat létre⁵, vagy igénybe veheti a már meglévő szakértői csoportok támogatását.

A Bizottság kiemelt jelentőséget tulajdonít ennek a tevékenységnek, amely révén technikai szinten hatékony partnerség valósítható meg a nemzeti hatóságok szakértőivel. Mindazonáltal rá kell mutatni, hogy a szakértők konzultációs, nem pedig intézményi szerepet töltenek majd be a döntéshozatali eljárás során. A konzultáció végén a Bizottság tájékoztatja majd az említett szakértőket a vitákból levonni szándékozott következtetéseiről, előzetes válaszaikról, továbbá arról, hogy milyen módon kíván eljárni.

A Bizottság a pénzügyi szolgáltatások terén egyébként kötelezettséget vállalt arra, hogy a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok tervezeteinek kidolgozása során – következetes gyakorlatának megfelelően (lásd a Lisszaboni Szerződést elfogadó kormányközi konferencia záróokmányához csatolt 39. sz. nyilatkozatot⁶) – továbbra is kikéri a tagállamok által kijelölt szakértők véleményét.

Emellett a Bizottság szükség esetén elvégzi majd az összes hasznos tanulmányt, elemzést, ellenőrzést és konzultációt az adott tárgykörnek, illetve az előírt határidőknek leginkább megfelelő formában.

A Bizottságnak általában véve szándékában áll korai figyelmeztető („early warning”) rendszert létrehozni, hogy az Európai Parlament és a Tanács jobban megtervezhesse jogosítványainak alkalmazását a felhatalmazáson alapuló jogi aktus elfogadását követő két hónapos határidőn belül. E határidő az Európai Parlament vagy a Tanács kérésére egy hónappal meghosszabbítható (lásd az alábbi 5.3.1. pontot). Mindamellett a Bizottság ügyelni fog arra, hogy az érzékenynek tartott ügyekben kiegészítő tájékoztatást adjon az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az általa elfogadni kívánt felhatalmazáson alapuló jogi aktusokról.

⁵ Mint az összes többi szakértői csoport esetében is, a szakértői csoportok nyilvántartása révén bocsátjuk majd a nyilvánosság rendelkezésére az így létrehozott csoportokra vonatkozó, megfelelő információkat.

⁶ HL L 115., 2008.5.9., 350. o.

5. A FELHATALMAZÁSON ALAPULÓ JOGI AKTUSOK ELLENŐRZÉSE

5.1. Általános megfontolások

Az új Szerződés 290. cikkének (2) bekezdése két olyan feltételt állapít meg, amelytől a jogalkotó függővé teheti a felhatalmazást: egyrészt a visszavonáshoz való jogot, másrészt pedig a „kifogás emeléséhez”, vagyis a kifogásoláshoz való jogot. A kifogásolás valamely egyértelműen meghatározott felhatalmazáson alapuló jogi aktus konkrét felülbírlata, a visszavonás viszont általánosan és feltétlenül megfosztja a Bizottságot felhatalmazáson alapuló hatásköreitől. Így tehát a kifogásolást olyan általános ellenőrzési módnak kell tekinteni, amelyet a jogalkotó az összes felhatalmazáson alapuló jogi aktus felett gyakorol, a visszavonás viszont kivételesebb intézkedésnek látszik, amelyet például olyan események bekövetkezése indokolhat, amelyek kétségessé teszik magának a felhatalmazásnak az alapját.

A jogalkotó nem köteles egyidejűleg alkalmazni ezt a két egymástól független feltételt. A jogalkotó ennél fogva esetleg úgy véli majd, hogy nem mindig szükséges előírni a felhatalmazás visszavonásának lehetőségét, amikor ez a jogosítvány – egy rendes jogalkotási eljárás alá tartozó jogi aktus esetében – valamely együttesen elfogadott rendelkezés egyoldalú hatályon kívül helyezésére hatalmazná fel a jogalkotói hatalom egyik ágát. Hasonlóképpen, a kifogásoláshoz való jog időnként terhes gyakorlatnak bizonyulhat, kiváltképpen, ha a jogalkotó különösen feszített határidők és ütemterv szerinti (lásd az alábbi 5.2. és 5.3.1. pontot) felhatalmazást ad a Bizottságnak jogi aktusok elfogadására.

A 290. cikk (2) bekezdésének második albekezdése szerint az Európai Parlament tagjainak többségével, a Tanács pedig minősített többséggel jár el a Szerződés által számukra biztosított ellenőrzési hatáskörök egyikének vagy másikának gyakorlása során.

5.2. A visszavonás joga

A visszavonás jogának alkalmazása kiváltképpen azokban az esetekben vehető fontolóra, amikor a jogalkotó lehetőséget kíván kapni arra, hogy a jogalkotói beavatkozást esetlegesen indokoló új körülmények figyelembevételére érdekében bármikor visszavonhassa a Bizottságnak adott felhatalmazást.

A jogalkotó esetleg abban az esetben is rendelkezni kíván a visszavonás jogával, ha hasznavehetetlennek vagy nehezen megvalósíthatónak tartja a kifogásoláshoz való jog alkalmazását. Ez különösképpen akkor fordulhat elő, amikor a Bizottságnak olyan időbeli korlátok között kell felhatalmazáson alapuló jogi aktusokat elfogadnia, amelyek nem egyeztethetők össze a jogalkotó kifogásoláshoz való jogának gyakorlásával. A jogalkotó a visszavonás joga révén akkor is megőrizhetné a felhatalmazás feletti általános ellenőrzését, ha az egyes elfogadott jogi aktusok felett – azok gyakoriságát szem előtt tartva – nem rendelkezne ellenőrzési jogosultsággal.

Ha jogalkotási aktus rendelkezik a visszavonási jogról, annak gyakorlását indoklási kötelezettséghez kell kötni és az intézmények közötti információcserének kell megelőznie, továbbá joghatásait is rögzíteni kell.

Célszerű volna, ha az az intézmény, amely meg kívánja vonni bizalmát a Bizottságtól, megindokolná azt. Az indoklás kettős haszonnal járna. Először is érthetővé tenné a visszavonás jogával nem élő intézmény számára, hogy a másik intézmény milyen okokból döntött az alap-jogiaktus egyoldalú módosítása mellett. A visszavonás alkalmazásának

emellett megelőző hatása is volna: az Európai Parlament vagy a Tanács döntésének indoklásával világos iránymutatást adna a Bizottságnak, hogy mit kell megtennie vagy mitől kell tartózkodnia a jövőben annak elkerülése érdekében, hogy további visszavonásokra kerüljön sor.

A visszavonni kívánó intézménynek nem csupán a Bizottságot, hanem a visszavonás jogával nem élő intézményt is tájékoztatni kell erről a szándékáról. Ez lehetővé tenné, hogy a visszavonásra vonatkozó döntés meghozatala előtt intézményközi párbeszédre kerüljön sor. Ezenfelül a visszavonást kezdeményező intézménynek kifejezetten meg kellene jelölnie azt a felhatalmazást, amelynek a visszavonását kéri. Abból a feltevésből kell kiindulni, hogy a az Európai Parlament vagy a Tanács csupán egy részét szándékozik visszavonni a Bizottságnak adott felhatalmazásnak. Más megfogalmazásban: lehetővé kell tenni a részleges visszavonást.

Végül pedig az alap-jogiaktusban kifejezetten meg kellene határozni a visszavonás joghatásait. Ily módon – a visszavont hatáskörök kifejezett megjelölésével – megállapítható volna, hogy a visszavonásról szóló határozat megszünteti a felhatalmazást, viszont nem érinti a már hatályban lévő felhatalmazáson alapuló jogi aktusokat.

5.3. A kifogásolás joga

A kifogásolás jogának – ha a jogalkotási aktus előírja – meg kell felelnie egyes eljárási követelményeknek. A Bizottság a felhatalmazáson alapuló jogi aktus elfogadását követően értesíti arról a jogalkotót; rendes jogalkotási eljárási eljárás hatálya alá tartozó alap-jogiaktus esetében egyidejűleg az Európai Parlamentet és a Tanácsot. A kifogásolás joga ekkortól válik gyakorolhatóvá, és felfüggesztő hatást fejt majd ki: a Bizottság által elfogadott, felhatalmazáson alapuló jogi aktus hatálya a jogalkotási aktusban rögzített határidőig felfüggesztésre kerül. A jogalkotó ezalatt élhet a kifogásolás jogával.

Ezenfelül a Bizottság meghozza az összes szükséges intézkedést, hogy a felhatalmazáson alapuló jogi aktusokat elfogadásukat követően nyilvánosságra hozzák.

5.3.1. Határidő

Az alap-jogiaktus határozza meg a jogalkotó rendelkezésére álló azon határidőt, ameddig megvizsgálhatja a felhatalmazáson alapuló aktust. A jogalkotó tetszés szerint meghatározhatja, hogy esetenként mennyi időt tart szükségesnek. A Bizottság véleménye szerint mindazonáltal el kell kerülni, hogy a szóban forgó eltérő területeken teljesen különböző időbeli korlátokat állapítsanak meg, kivéve ha ez teljes mértékben indokolt a meghozandó intézkedés sürgősségére – a rövidebb határidő meghatározásának szükségességére – tekintettel, vagy éppen ellenkezőleg – a Bizottság által elfogadandó aktusok rendkívüli bonyolultsága miatt – a vizsgálati idő meghosszabbításának hasznossága okán.

A kifogásolás határideje attól az időponttól kezdődne, amikor a Bizottság az Unió valamennyi hivatalos nyelvén továbbította az elfogadott felhatalmazáson alapuló jogi aktust.

Az ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági eljárás során szerzett tapasztalatok azt mutatják, hogy a kifogásolási jog gyakorlására általában megszabott három hónapos határidő hosszabb a szükségesnél, mivel a Parlament és a Tanács gyorsabban is el tudja dönteni, hogy egy jogi aktus valószínűsíthetően nehézséget okoz-e. A legtöbb esetben tehát a három

hónapos határidő pusztán eljárási határidővé válik, amely anélkül hátráltatja a jogi aktus hatálybalépését, hogy valódi hozzáadott értéket nyújtana.

Ezért a Bizottság olyan rendszert részesít előnyben, amely két hónapos határidőt állapítana meg. Az Európai Parlament vagy a Tanács kezdeményezésére azonban ez az időszak automatikusan egy hónappal meghosszabbodna. E mechanizmus révén tehát az általános három hónapos határidő elvének megkérdőjelezése nélkül volna javítható az eljárások hatékonysága. Célszerű volna három hónapos, meghatározott határidőt előírni azokban a rendkívüli esetekben, amikor a Bizottság felhatalmazásának tárgyát képező ügyek bonyolultsága vagy érzékenysége miatt két hónap nem volna elegendő ahhoz, hogy az Európai Parlament és a Tanács élhessen a jogosítványával.

Emellett rendelkezni kell annak lehetőségéről, hogy a két intézmény még a jogi határidő letelte előtt arról értesítse a Bizottságot, hogy nem ellenzi a felhatalmazáson alapuló jogi aktust, lehetővé téve ezáltal annak azonnali hatályba lépését.

Ez a standard rendelkezés természetesen nem megfelelő az összes intézkedési területen. Egyes szakpolitikák szükségessé teszik, hogy a Bizottság a sürgősségi eseteken túl is rendkívül gyorsan járjon el. Ilyen esetekben felkérhetnénk a jogalkotót, hogy jelentősen rövidítse le az ellenőrzés időtartamát, sőt – amennyiben visszavonási joggal is rendelkezik – tekintsen el annak alkalmazásától (lásd a fenti 5.2. pontot).

5.3.2. Indokok

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 290. cikke nem sorolja fel azokat az indokokat, amelyek alapján a jogalkotó kifogásolhat egy felhatalmazáson alapuló jogi aktust. Vagyis elvileg az Európai Parlament és a Tanács mérlegelési jogkörébe tartozik a kifogásemelési jog, amely révén a jogalkotó általános ellenőrzést gyakorolhat a felhatalmazás felett.

A kifogást emelő intézménynek mindazonáltal ismertetni kellene döntése indokait. Ezt a kifogásokat megfogalmazó tanácsi határozatban vagy európai parlamenti állásfoglalásban kellene megtenni. E gyakorlat révén elkerülhető lesz, hogy a Bizottság olyan irányvonalhoz ragaszkodjon, amely kifogások emelésére készíti az Európai Parlamentet vagy a Tanácsot. Amennyiben például a kifogást emelő intézmény világosan kifejti, hogy a Bizottság túllépte a felhatalmazás keretét, az lehetővé teszi majd a Bizottság számára, hogy szükség esetén a jogalkotási utat válassza.

5.3.3. A kifogás joghatásai

Az Európai Parlament vagy a Tanács által kifogásolt, felhatalmazáson alapuló jogi aktus nem léphet hatályba. A Bizottság ezt követően vagy új – adott esetben a kifogások szem előtt tartásával módosított – felhatalmazáson alapuló jogi aktust fogadhat el, vagy pedig jogalkotási javaslatot terjeszthet elő a Szerződésekkel összhangban, amennyiben a kifogások a felhatalmazás túllépésén alapulnak. Olyan eshetőség is elképzelhető, hogy a Bizottság teljesen felhagy az intézkedéssel.

5.3.4. Sürgősségi eljárás

A Bizottság szerint bizonyos helyzetekben különösen sürgőssé válhat a kifogásolási jog hatálya alá tartozó felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadása és hatályba lépése. Így a 2008. őszi pénzügyi válság csúcspontján a legsürgősebben módosítani kellett egyes számviteli

standardokat. Érzékelhetően le kellett rövidíteni a szóban forgó esetben alkalmazott ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági eljárásban szereplő határidőket, hogy a leghamarabb meghozhassák és végrehajthassák az intézkedéseket.

A kifogásolási jog rendes alkalmazása tehát összeegyeztethetetlennek bizonyulhat az adott helyzet sürgősségével. Ezért a Bizottság úgy véli, hogy lényeges sürgősségi eljárás kialakítása, amelynek alkalmazását a jogalkotó írhatná elő.

Ezt az eljárást többféleképpen lehetne megszervezni. Ezek egyike szerint a szükséges minimumra korlátoznák a kifogásolás határidejét. Így rendkívül sürgős esetben például már nyolc nappal az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak történő továbbítás után hatályba léphetne a Bizottság által elfogadott felhatalmazáson alapuló jogi aktus. Ennek a megközelítésnek az egyszerűség az előnye, valamint az, hogy nem módosítja a hagyományos eljárás menetét. Mindazonáltal fennáll a veszélye, hogy teljesen látszólagossá teszi a jogalkotó kifogásolási jogát, akinek komoly nehézségeket fog okozni, hogy ilyen rövid idő alatt kifogásokat emeljen.

A Bizottság ezért másik megközelítést kíván előnyben részesíteni, amely lehetővé tenné számára a felhatalmazáson alapuló jogi aktus azonnali elfogadását, hatályba léptetését és alkalmazását, mindamelllett az utóbbi továbbra is a kifogásolási jog hatálya alá tartozna. Az ilyen jogi aktus a jogalkotó azonnali értesítését követően haladéktalanul alkalmazandó volna, amennyiben az Európai Parlament vagy a Tanács – hathetesként megállapítható – határidő során nem emelne semmilyen kifogást. Ha kifogásemelésre kerül sor, megszüntetnénk a felhatalmazáson alapuló jogi aktus alkalmazását.

6. KÖVETKEZTETÉS

A mostani közlemény figyelembe veszi az Európai Parlament szolgálataival való előzetes kapcsolatfelvételeket és a Tanáccsal folytatott megbeszéléseket, amelyekre a közlemény elfogadását megelőző hetekben került sor. A Bizottság úgy véli, hogy jelen közlemény lehetővé teszi, hogy a három intézmény a lehető legösszehangoltabban szervezze meg az új Szerződés 290. cikke keretében adott felhatalmazásokat.

A Bizottság az e közleményben kifejtett iránymutatásnak megfelelően csatolja a jövőbeni jogalkotási aktusok néhány olyan mintacikkelyét, amelyek feljogosíthatják majd felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadására.

MELLÉKLET

Minták

E minták az alap-jogiaktus azon cikkeinek standard megfogalmazásait állapítják meg, amelyekben a jogalkotó meghatározza a felhatalmazás korlátait és rögzíti annak feltételeit. E minták nem érintik magukat a felhatalmazáson alapuló jogi aktusokat. Mindazonáltal a Bizottság már most tisztázni kívánja, hogy a felhatalmazáson alapuló jogi aktusokban olyan különleges preambulumbekkezdések szerepelnek majd, amelyek kifejtik azok indokát. A felhatalmazáson alapuló jogi aktusokat indokolás is kíséri, amely részletesebben ismerteti azok indokait, valamint – adott esetben – tájékoztatást nyújt a Bizottság előkészítő tevékenységéről.

Preambulumbekkezdés

A Bizottságot fel kell hatalmazni, hogy a Szerződés 290. cikke szerinti felhatalmazáson alapuló jogi aktusokat fogadjon el a [...]re vonatkozóan.

A felhatalmazást tartalmazó cikkek

(Az alap-jogiaktus egy vagy több rendelkezése felhatalmazást ad a Bizottság számára. E rendelkezések megállapítják a felhatalmazás célját, tartalmát és hatályát, valamint hivatkoznak az A. cikkre).

A. cikk

A felhatalmazás gyakorlása

1. A Bizottság felhatalmazást kap a [egy vagy több felhatalmazást tartalmazó cikk] cikkekben említett felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadására. E felhatalmazás

1. opció

határozatlan időre szól.

2. opció

a [...] hatályba lépését követő [X] éves időtartamra vonatkozik. A Bizottság legkésőbb [X] hónappal a [X] éves időszak vége előtt jelentést készít a felhatalmazásról. Amennyiben az Európai Parlament vagy a Tanács a B. cikk szerint nem vonja vissza a felhatalmazást, akkor az a korábbiak megfelelő időtartamra automatikusan meghosszabbodik.

2. A Bizottság a felhatalmazáson alapuló jogi aktus elfogadását követően haladéktalanul értesíti arról egyidejűleg az Európai Parlamentet és a Tanácsot.

3. A felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadására vonatkozó, Bizottságra ruházott hatáskör gyakorlásának feltételeit a [B] [és a] [C] cikk határozza meg. [Rendkívül sürgős esetben a D. cikk alkalmazandó.]⁷.

B. cikk

A felhatalmazás visszavonása

1. Az Európai Parlament vagy a Tanács visszavonhatja a [egy vagy több felhatalmazást tartalmazó cikk] cikkekben megállapított felhatalmazást.
2. Az az intézmény, amely belső eljárást indított annak eldöntése érdekében, hogy vissza kívánja-e vonni a felhatalmazást, legkésőbb a végső határozat meghozatala előtt egy hónappal tájékoztatja arról a másik jogalkotót és a Bizottságot, megjelölve a visszavonás tárgyát képező felhatalmazást, valamint a visszavonás indokait.
3. A visszavonásról szóló határozat megszünteti az abban meghatározott felhatalmazást. A határozat haladéktalanul, vagy a benne megjelölt későbbi időpontban lép hatályba, és nem érinti a már hatályban lévő, felhatalmazáson alapuló jogi aktusok érvényességét. A határozatot az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* ki kell hirdetni.

C. cikk

A felhatalmazáson alapuló jogi aktusokkal szembeni kifogások

1. Az Európai Parlament és a Tanács kifogást emelhet a felhatalmazáson alapuló jogi aktussal szemben
 1. *opció*

a bejelentés időpontjától kezdődő két hónapos határidőn belül. Az Európai Parlament vagy a Tanács kezdeményezésére e határidő egy hónappal meghosszabbodik.
 2. *opció*

a bejelentés időpontjától kezdődő három hónapos határidőn belül.
2. A felhatalmazáson alapuló jogi aktus az annak rendelkezéseiben megállapított időpontban hatályba lép, amennyiben a fenti határidő leteltéig sem az Európai Parlament, sem a Tanács nem kifogásolja az adott felhatalmazáson alapuló jogi aktust, vagy ha az Európai Parlament és a Tanács ezt az időpontot megelőzően egyaránt arról tájékoztatja a Bizottságot, hogy nem emel kifogást.
3. Ha az Európai Parlament vagy a Tanács kifogásolja az adott felhatalmazáson alapuló jogi aktust, akkor az nem lép hatályba. A felhatalmazáson alapuló jogi aktussal szemben kifogást emelő intézmény megadja kifogásának indokait.

⁷ Ezt az utolsó mondatot kizárólag azokba az alap-jogiaktusokba kell beillesztetni, amelyek sürgösségi eljárást irányoznak elő.

D. cikk

Sürgősségi eljárás⁸

1. A sürgősségi eljárás szerint elfogadott felhatalmazáson alapuló jogi aktusok haladéktalanul hatályba lépnek és alkalmazandók, amennyiben nem érkezik a (2) bekezdésnek megfelelő kifogás. Az ilyen jogi aktusokról az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak adott értesítésben közölni kell a sürgősségi eljárás alkalmazásának indokait.
2. Az Európai Parlament és a Tanács az értesítés időpontjától kezdődő [hat hetes] határidőn belül kifogásolhatja az ilyen felhatalmazáson alapuló jogi aktusokat. Kifogás esetén megszüntetik a jogi aktus alkalmazását. A felhatalmazáson alapuló jogi aktussal szemben kifogást emelő intézmény megadja kifogásának indokait.

⁸

Az e cikkre utaló rendelkezések egyértelműen említést tesznek „a rendkívül sürgős esetről”.